CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN del 20 marzo 1986 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

Il presente procedimento per inadempimento, promosso dalla Commissione contro la Repubblica federale di Germania, si riferisce a talune restrizioni imposte da detto Stato alla prestazione di servizi assicurativi.

Nel ricorso la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica federale di Germania:

1) in ragione dell'applicazione del « Versicherungsaufsichtsgesetz » (legge per la vigilanza sulle assicurazioni, in prosieguo: « VAG »), nella formulazione della legge di modifica 29 marzo 1983, la quale assoggetta al requisito dello stabilimento e dell'autorizzazione nella Repubblica federale di Germania le imprese assicuratrici della Comunità che intendano prestare in detto Stato — tramite rappresentanti, procuratori, agenti o altri intermediari — servizi nell'ambito dell'assicurazione diretta (ad eccezione dell'assicurazione sui trasporti) e vieta alle imprese assicuratrici intermediarie con sede nella Repubblica federale di Germania di procurare a residenti contratti assicurativi con assicuratori aventi sede in un altro Stato membro, è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 59 e 60 del trattato CEE;

2) in ragione dell'entrata in vigore e dell'applicazione della legge 29 marzo 1983, la quale doveva servire a dare attuazione alla direttiva del Consiglio 30 maggio 1978, n. 78/473/CEE, è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 59 e 60 del trattato CEE nonché dalla suddetta direttiva, in quanto tale legge stabilisce, relativamente alla coassicurazione comunitaria, che il coassicuratore delegatario dev'essere stabilito nella Repubblica federale di Germania ed essere quivi autorizzato a coprire i rischi anche da solo;

3) in ragione della fissazione, da parte del « Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen » (Ufficio federale di controllo delle assicurazioni), nell'ambito dell'attuazione della direttiva n. 78/473/CEE, di valori limite troppo elevati per i rischi nei rami assicurativi incendio, responsabilità civile aeromobili e responsabilità civile generale, che possono costituire oggetto di coassicurazione comunitaria, è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dall'art. 1, 2° comma, e dall'art. 8 della suddetta direttiva, nonché dagli artt. 59 e 60 del trattato CEE, in quanto viene esclusa nella Repubblica federale la prestazione di servizi in materia di coassicurazione per rischi di entità inferiore ai valori limite.

A norma del § 105, 1° comma, del VAG, nella versione modificata, le imprese assicuratrici straniere che intendano svolgere attività di assicurazione diretta nella Repubblica federale di Germania, tramite rappresentanti, procuratori, agenti od altri intermediari, devono essere autorizzate. Secondo il § 106, 2° comma, per ottenere l'autorizzazione, dette imprese devono creare una « sede » nella Repubblica federale e tenervi

* Traduzione dall'inglese.

a disposizione tutti i documenti commerciali riguardanti tale sede, la cui attività deve costituire oggetto di una contabilità specifica.

Non esistono analoghe restrizioni per la prestazione di servizi assicurativi da parte di imprese aventi sede in altri Stati membri e che non si servano di rappresentanti o di altri intermediari in Germania. Perciò, è perfettamente lecito ad un assicuratore stabilito in un altro Stato membro coprire un rischio localizzato in Germania, qualora il contraente dell'assicurazione si sia rivolto direttamente a lui, senza l'ausilio di un intermediario nella Repubblica federale.

Il § 111, 1° comma, del VAG contiene una disciplina derogatoria per le imprese assicuratrici straniere la cui attività consista esclusivamente nell'assicurazione di rischi compresi nelle categorie 4 (corpi di veicoli ferroviari), 5 (corpi di veicoli aerei), 6 (corpi di veicoli marittimi, lacustri e fluviali), 7 (merci trasportate) e 12 (responsabilità civile veicoli marittimi, lacustri e fluviali), « in quanto svolgano attività di assicurazione diretta nell'ambito della libera prestazione dei servizi ».

Il § 111, 2° comma, riguarda la coassicurazione. Esso esenta dai requisiti dell'autorizzazione e dello stabilimento tutti i partecipanti ad una operazione di coassicurazione, tranne il coassicuratore delegatario. Quest'ultimo dev'essere autorizzato ad assicurare anche da solo i rischi del tipo in questione e all'operazione devono applicarsi le sue tariffe. Detto comma si applica soltanto ai rischi compresi nelle categorie contemplate dalla direttiva n. 78/473.

Il § 111, 3° comma, n. 2, attribuisce al ministro federale delle finanze il potere di adottare provvedimenti circa i valori limite al di sotto dei quali è vietata la coassicurazione comunitaria. In realtà, finora tali provvedimenti non sono stati adottati. Invece, sono stati fissati valori limite con una circolare del Bundesaufsichtsamt in data 31 maggio 1981. Per rischi compresi nelle categorie 8 (incendio ed elementi naturali), 9 (altri danni ai beni) e 16 (perdite pecuniarie di vario genere) la somma assicurata per ciascun contratto dev'essere almeno pari a 125 milioni di DM. Per rischi della categoria 11 (responsabilità civile aeromobili), la somma assicurata per ciascun contratto dev'essere almeno pari a 75 milioni di DM. Qualora il rischio sia compreso nella categoria 13 (responsabilità civile generale), il fatturato del contraente dell'assicurazione dev'essere almeno pari a 500 milioni di DM; i danni causati da fonti nucleari o da prodotti medicinali non sono tuttavia contemplati né dalla direttiva del 1978, né dal § 111, 2° comma. La circolare non stabilisce valori limite per rischi compresi nelle categorie da 4 a 7 o 12. Ciò deriva dalla disciplina derogatoria contenuta nel § 111, 1° comma, della legge.

Infine, secondo il § 144, lett. a), 1° comma, del VAG, lo svolgimento di attività assicurativa senza autorizzazione costituisce reato. Di questa norma si trattava nella causa Schleicher, dinanzi al Kammergericht di Berlino. Questo giudice confermava allora la condanna di un mediatore tedesco che aveva offerto a persone residenti nella Repubblica federale di Germania copertura assicurativa da parte di imprese britanniche che non avevano ottenuto l'autorizzazione dai competenti organi tedeschi. Il Kammergericht, le cui pronunzie non sono impugnabili, riteneva che le norme tedesche fossero compatibili col diritto comunitario e rifiutava, nel caso di specie, di effettuare il rinvio pregiudiziale in proposito.

Ricevibilità

In base alle considerazioni svolte nelle mie conclusioni relative alla causa 220/83, Commissione/Francia, non ritengo che il ricorso sia irricevibile per i motivi di carattere generale ivi esaminati.

Il secondo punto controverso

Questo punto è circoscritto alla coassicurazione e corrisponde al principale problema in discussione nella causa contro la Francia e nelle cause 252/83, Danimarca, e 206/84, Irlanda. È opportuno trattarlo per primo.

Nel caso ora in esame, il requisito dello stabilimento sembra essere più oneroso che non negli altri tre casi, poiché la « sede » nella Repubblica federale dev'essere un'unità economica indipendente, con contabilità separata; non è sufficiente che si tratti di una filiale o di un'agenzia dell'impresa assicuratrice in questione. Le spese di personale e i costi di gestione necessari per una siffatta succursale indipendente sono manifestamente notevoli, a prescindere dal fatto che le stime della Commissione, secondo cui sono necessari almeno 30 dipendenti e spese di gestione annue di almeno 1,8 milioni di DM, siano esatte o meno. Ciò sembra escludere in concreto la possibilità che un assicuratore di un altro Stato membro partecipi, occasionalmente, ad un contratto di coassicurazione (in cui assuma soltanto una piccola percentuale del rischio). Per le ragioni indicate nelle mie conclusioni relative alla causa contro la Francia, non ritengo che questo requisito sia giustificato per quanto riguarda il coassicuratore delegatario.

Il requisito dell'autorizzazione, contemplato dalla legislazione tedesca vigente, è essenzialmente legato all'obbligo di stabilimento, per il quale, d'altra parte, è ammessa una deroga a favore di coloro che svolgono esclusivamente la loro attività nel settore dell'assicurazione sui trasporti nelle categorie sopra indicate. Senza dubbio, vengono esaminate dettagliatamente numerose questioni, prima che sia concessa l'autorizzazione. Lo scopo perseguito sarebbe quello di realizzare la « trasparenza » e il metodo applicato a tal fine consisterebbe nell'esigere, per quanto possibile, che le condizioni offerte dai vari assicuratori siano ampiamente coincidenti. Un esempio in proposito è fornito dai fatti considerati nella causa 251/83 (Haug, Adrion/Frankfurter Versicherungs-AG (sentenza 13 dicembre 1984, Racc. pag. 4277).

Riguardo all'ipotesi della coassicurazione, in cui i contraenti sono in genere grandi gruppi commerciali o industriali e le polizze sono « fatte su misura » per uno specifico rischio, spesso eccezionale, non ritengo esser stato provato che il requisito della previa autorizzazione dell'assicuratore allo svolgimento di attività nella Repubblica federale sia giustificato. Le considerazioni da me svolte nelle conclusioni relative alla causa contro la Francia dovrebbero essere almeno altrettanto valide per la presente fattispecie. Sono perciò del parere che la Commissione abbia il diritto di ottenere la dichiarazione ch'essa chiede in base agli artt. 59 e 60 del trattato.

L'art. 3 della direttiva del Consiglio n. 78/473 in materia di coassicurazione (GU 1978, L 151, pag. 25) stabilisce quanto segue: « La facoltà di partecipare ad una coassicurazione comunitaria di cui godono le imprese che hanno la sede sociale in uno Stato membro e che sono soggette e rispondono alle disposizioni della prima direttiva di coordinamento non può essere subordinata a condizioni diverse da quelle della presente direttiva ». La Commissione fa riferimento a questa norma nella presente causa e nella causa contro l'Irlanda, ma non nelle cause contro la Francia e la Danimarca. Io dubito che detta norma estenda in qualche modo l'obbligo già esistente in base agli artt. 59 e 60 del trattato per quanto riguarda i requisiti dello stabilimento e della previa autorizzazione. Tuttavia, non la intenderei nel senso ch'essa privi gli Stati membri del diritto di emanare norme giuridiche che

debbano essere rispettate nella conclusione di contratti di assicurazione e che siano giustificate dall'interesse generale.

Il primo punto controverso

Il primo punto in discussione presenta molto maggiore importanza, poiché, secondo il diritto tedesco, è vietato a tutti gli assicuratori di altri Stati membri — a meno che non si occupino esclusivamente di assicurazioni sui trasporti o siano coassicuratori diversi dal coassicuratore delegatario — offrire prestazioni assicurative nella Repubblica federale, qualora non siano quivi stabiliti e autorizzati per tutti i tipi di assicurazione, indipendentemente dalla loro entità e quale che sia la situazione finanziaria, o di altro genere, dell'assicurato.

Sorge anzitutto il problema del se il presente procedimento riguardi l'assicurazione sulla vita. Il parere motivato e il ricorso sono formulati in termini generali e non escludono espressamente l'assicurazione sulla vita; tuttavia, essi non fanno menzione dell'assicurazione sulla vita, né prendono in alcun modo in esame la direttiva del Consiglio n. 79/267, riguardante l'accesso all'attività dell'assicurazione diretta sulla vita ed il suo esercizio (GU 1979, L 63, pag. 1). Benché le disposizioni di questa direttiva siano molto simili a quelle della direttiva del 1973 sull'assicurazione diversa dall'assicurazione sulla vita, nelle cause contro la Francia e la Danimarca non si è trattato di assicurazione sulla vita e, nella presente causa, solo in risposta ad un quesito scritto formulato dalla Corte è stato dichiarato che il ricorso si riferiva anche all'assicurazione sulla vita. Soltanto in udienza la Commissione si è concretamente espressa in merito allo specifico problema dell'assicurazione sulla vita.

D'altra parte, la Repubblica federale non ha dedotto alcun argomento decisivo nel senso che, anche qualora le sue disposizioni non fossero giustificate per quanto riguarda l'assicurazione « danni », esistano particolari circostanze che giustificherebbero il requisito dello stabilimento e della previa autorizzazione nel caso di imprese che si occupano di assicurazione sulla vita. Inoltre, ha un certo peso l'argomento della Commissione secondo cui restrizioni di questo tipo possono avere effetti dissuasivi nei confronti di persone che intendano esercitare il diritto di stabilirsi in Germania a norma degli artt. 48 e 52 del trattato. Sia pure con qualche esitazione, riterrei quindi che il ricorso si riferisce in termini generali all'assicurazione sulla vita ed a quella diversa dall'assicurazione sulla vita, dal momento che le norme criticate riguardano a loro volta entrambe le forme di assicurazione.

Esistono differenze fra la coassicurazione e l'assicurazione diretta da parte di un solo assicuratore, anche se questi può riassicurarsi per una parte del rischio. La gamma dei rischi da coprire può essere molto più ampia; tanto il singolo cittadino, quanto la grande società che dispone di un ufficio legale o addirittura di un servizio specializzato in materia assicurativa, possono voler concludere un'assicurazione, o essere tenuti a farlo, come, ad esempio, per gli autoveicoli. Un'assicurazione contro le malattie o gli infortuni può implicare considerazioni giuridiche e sociali diverse da quelle che sono alla base dell'assicurazione di una casa e del suo arredamento, o di personale dipendente, o di immobili contro il rischio di fughe di gas o di altre sostanze, o dell'assicurazione di beni come gioielli preziosi, imbarcazioni di lusso o oggetti di antiquariato.

Non può esservi alcun dubbio sul fatto che, in attesa di un'armonizzazione a livello comunitario, sul piano interno possono essere emanate specifiche norme relativamente all'assicurazione in generale o a specifici rami assicurativi. Ciò viene espressamente riconosciuto nell'art. 10, n. 3, della direttiva del 1973: « L'attuale coordinamento non osta a

che gli Stati membri applichino disposizioni che prevedano, per tutte le imprese di assicurazioni, la necessità di una approvazione delle condizioni generali e speciali delle polizze di assicurazione, delle tariffe, e di qualsiasi altro documento necessario al normale esercizio del controllo ».

Molti degli argomenti che sono stati svolti, in modo dettagliato e approfondito, dalla Repubblica federale di Germania mi sembrano fornire ragioni decisive a favore della necessità di mantenere in vigore almeno alcune delle norme nazionali, nell'interesse generale e, in particolare, ai fini della tutela dell'assicurato e dei terzi che possono subire danni in caso di realizzazione del rischio.

Non è questo, tuttavia, il problema principale nella presente causa. La questione da risolvere è se, in aggiunta alle suddette norme, l'esigere lo stabilimento e l'autorizzazione nei rapporti transfrontalieri possa essere giustificato in conformità al trattato CEE.

In primo luogo, ritengo impossibile accogliere l'argomento secondo cui, ammesso che un cittadino della Repubblica federale può concludere direttamente un contratto con un assicuratore a Parigi, Roma, o Londra, sarebbe conforme agli artt. 59 e 60 del trattato il vietargli di fare la stessa cosa tramite un mediatore tedesco. Nulla di quanto è stato detto dalla Repubblica federale di Germania, o dagli Stati membri intervenuti a sostegno della stessa, mi sembra giustificare una siffatta restrizione. Il fatto che per un cittadino che capisce soltanto il tedesco può essere conveniente servirsi di un mediatore che intrattiene continui rapporti commerciali con un assicuratore di un altro Stato membro mi sembra far cadere, se non altro, uno dei motivi di tutela cui si è fatto riferimento. Nel modo suddetto, l'assicuratore viene privato dell'appoggio del mediatore tedesco; l'assicurato può essere privato di condizioni più favorevoli di quelle ch'egli potrebbe ottenere nella Repubblica federale.

Di più ampia portata è il problema del se l'assicuratore che intenda svolgere attività assicurativa in Germania debba, nell'interesse generale, essere quivi stabilito e previamente autorizzato (con la conseguenza di non poter prestare i suoi servizi tramite rappresentanti, procuratori, agenti o altri intermediari).

Non condivido la tesi secondo cui un assicuratore di un altro Stato membro, qualora fornisca regolarmente prestazioni assicurative in Germania, deve necessariamente disporre quivi di locali e attrezzature tali che, in pratica, egli risulta quivi stabilito e non sorge alcun problema di prestazione di servizi. Non sono convinto del fatto che il settore assicurativo presenti caratteristiche così peculiari da non poter comprendere, come separate attività, sia quelle svolte in regime di stabilimento, sia quelle esercitate sotto forma di prestazione di servizi, né del fatto che, anche se la precisa distinzione fra stabilimento e servizi non è stata ancora completamente definita, non vi sia alcuna differenza fra le due nozioni. In altri termini, a mio avviso, la nomina di un agente o di un rappresentante in Germania non costituisce necessariamente, di per sè, stabilimento. Né riesco, in via di principio, a vedere perché la prestazione di servizi assicurativi da parte di un assicuratore di un altro Stato membro che, a tal fine, si rechi occasionalmente in Germania non dovrebbe, di per sé, essere consentita.

Ritengo giustificato e necessario che un assicuratore stabilitosi in Germania con la creazione di un'agenzia o di una succursale debba essere soggetto al controllo delle competenti autorità tedesche per quanto riguarda la sua situazione finanziaria e la sua solvibilità. Un siffatto controllo è espressa-

mente previsto dalla direttiva del 1973. Andare oltre, ed affermare ch'egli deve essere ivi stabilito e autorizzato per garantire tale controllo finanziario, è tutt'altra cosa ed in tal modo, a mio avviso, si ignora il controllo istituito dalla stessa direttiva del Consiglio, controllo di cui non è stata provata l'insufficienza. Nonostante tutti gli argomenti in senso contrario, detti requisiti posti dalla normativa tedesca costituiscono chiaramente, in larga misura, un duplicato del controllo contemplato dalla suddetta direttiva nei confronti di un'impresa che non sia stabilita in Germania, dal momento che lo Stato membro in cui si trova la sede sociale dell'impresa è tenuto a verificare lo stato di solvibilità di questa impresa per l'insieme delle sue attività (art. 14), e a garantire che l'impresa disponga di congrui attivi equivalenti in ciascun paese in cui esercita la sua attività (art. 15, nn. 2 e 4), e che venga costituito un margine di solvibilità sufficiente per « l'insieme » delle sue attività (art. 16, n. 1).

Imponendo i suddetti requisiti, la normativa tedesca non tiene conto del fatto che è imposto un certo grado di collaborazione e di informazione reciproca fra gli Stati membri per quanto riguarda la situazione finanziaria. Essa implica inoltre, come è stato dimostrato dalla Commissione, contraddetta solo per taluni dettagli dalla Repubblica federale di Germania, un notevole aumento dei costi, che rende inevitabilmente meno competitivi gli assicuratori non tedeschi.

Se non esistessero le direttive del 1973 e del 1979, si sarebbe avuto un valido, probabilmente irrefutabile, argomento nel sostenere che, prima che un assicuratore cominci a prestare servizi in un altro Stato membro, le autorità competenti devono poter accertare la sua solvibilità, anche tenuto conto dei controlli effettuati e delle condizioni imposte nello Stato membro di stabilimento. Le cose sono cambiate, a mio avviso, dopo l'emanazione, da parte del Consiglio, delle due direttive. Non è giustificato ignorare i controlli che devono essere effettuati, a norma della direttiva, da altri Stati membri; questi controlli devono invece essere considerati sufficienti, anche qualora vi sia qualche differenza nella prassi dei vari Stati membri.

Per le questioni diverse dalla situazione finanziaria, ritengo che, con la riserva relativa all'armonizzazione, il diritto interno possa imporre requisiti riguardanti le condizioni che devono figurare in determinati tipi di polizze, o forse addirittura in tutte le polizze, come pure il controllo che dev'essere esercitato sullo svolgimento dell'attività assicurativa, purché tali requisiti non implichino discriminazioni a danno di cittadini non tedeschi in quanto tali, purché siano proporzionati agli scopi da raggiungere nel pubblico interesse, e purché tengano conto dei controlli esistenti, adeguatamente effettuati in altri Stati membri. Ad esempio, disposizioni relative alla notifica, da parte degli assicuratori, della loro intenzione di intraprendere attività assicurativa in Germania nonché del tipo di operazioni che intendono effettuare, alla nomina di un agente per la notifica di documenti, all'uso della lingua tedesca e all'applicazione del diritto tedesco per determinati tipi di assicurazione e alla conservazione di documenti, possono essere giustificate. Questioni diverse dalla situazione finanziaria, che devono essere disciplinate, nell'interesse generale, per la tutela

dell'assicurato e dei terzi, possono costituire oggetto di norme nazionali. La persona che fornisce prestazioni assicurative è tenuta a rispettare tali norme, purché queste non vadano oltre quanto la Corte di giustizia, in cause come la Van Binsbergen e la Webb, ha riconosciuto giustificato nel pubblico interesse. D'altra parte, in casi come quelli ora considerati, la presenza personale è molto meno necessaria di quanto è stato ritenuto giustificato nella sentenza Van Binsbergen.

A mio avviso, nella presente causa non è stato provato che disposizioni nazionali le quali non prevedano il requisito dello stabilimento e dell'autorizzazione siano insufficienti, né che lo stabilimento e la previa autorizzazione siano giustificati e indispensabili per raggiungere lo scopo perseguito.

Benché il requisito della previa autorizzazione (« regime di licenze ») possa trovare sostegno in argomenti più validi di quelli a favore del requisito dello stabilimento, finché il rifiuto possa essere impugnato in sede giurisdizionale, e anche se gli argomenti a favore del sistema della previa licenza sono più convincenti per quanto riguarda l'assicurazione in generale che non nel caso del coassicuratore delegatario nell'ambito della coassicurazione, non ritengo comunque provato che i requisiti particolarmente severi e precisi cui è subordinata l'autorizzazione in Germania siano giustificati. È forse vero che, come si è fatto valere dinanzi alla Corte, in gran parte essi sono in vigore sin dall'inizio del secolo; tuttavia, mi sembra ch'essi siano in contrasto con gli artt. 59 e 60 del trattato CEE. Manifestamente, inoltre, essi non tengono conto delle differenze fra vari rischi e della diversa situazione di vari assicuratori. Non è privo di significato il fatto che altri Stati membri, pur imponendo l'autorizzazione nel caso del coassicuratore delegatario, non esigono che si proceda a previ accertamenti così dettagliati, e che due Stati membri aventi un settore assicurativo molto sviluppato non esigono affatto l'autorizzazione.

Gli argomenti basati, nel caso in esame, su violazioni della sovranità nazionale mi sembrano infondati, alla luce delle disposizioni del trattato e delle direttive.

Il fatto che su molti punti l'armonizzazione non sia stata ancora realizzata non significa che lo stabilimento e la previa autorizzazione siano di per sé giustificati. Benché la tutela del consumatore e la tutela dei terzi presentino nella fattispecie maggiore importanza di quella che tali fattori assumono nelle cause relative alla coassicurazione, sono perciò del parere che la Commissione abbia dimostrato, nella presente causa, la fondatezza della prima censura.

Il terzo punto controverso

Relativamente agli artt. 59 e 60, nella censura ora in esame ci si limita a sostenere che i valori limite sono stati fissati a livelli troppo elevati. Non si sostiene, invece, che non possano affatto essere fissati valori limite. Per i motivi che ho indicato nella causa contro la Francia, a mio parere non è stato provato che la fissazione di valori limite per la coassicurazione sia giustificata ai sensi degli artt. 59 e 60.

Se fossi pervenuto alla conclusione inversa, avrei considerato che non si possono fissare valori limite in modo da escludere: a) casi nei quali la somma di cui trattasi sia eventualmente non molto elevata, ma la probabilità del rischio sia tanto grande da far ritenere opportuna la coassicurazione, o b) casi per i quali sia generalmente ammesso, sul mercato, ch'essi costituiscono oggetto normale della coassicurazione. Su tale base, ritengo che, anche se i massimali fissati sem-

brano elevati in termini assoluti, la Commissione non abbia addotto alcuna prova del fatto che le cifre stabilite siano tanto alte da andare oltre quanto è ragionevolmente giustificato dall'interesse generale, e quindi contrastanti con gli artt. 59 e 60 del trattato CEE. Si tratta esclusivamente, a mio avviso, di una questione di prove.

In quanto la stessa censura fa riferimento alla direttiva n. 78/473, va ricordato che l'art. 1, n. 2, di tale direttiva stabilisce quanto segue:

« La presente direttiva riguarda i rischi di cui al paragrafo 1, 1° comma, che per loro natura o importanza richiedono la partecipazione di più assicuratori ai fini della loro garanzia.

Le difficoltà che possono insorgere nell'applicazione di questo principio sono oggetto di esame ai sensi dell'articolo 8. »

L'art. 8 ha il seguente tenore:

« La Commissione e le autorità competenti degli Stati membri collaborano strettamente allo scopo di esaminare le difficoltà che potrebbero sorgere nell'applicazione della presente direttiva.

Nell'ambito di tale collaborazione sono esaminate, in particolare, le eventuali pratiche da cui risulti che le disposizioni della presente direttiva, soprattutto quelle dell'articolo 1, paragrafo 2, e dell'articolo 2 sono sviate dal loro obiettivo, sia che il coassicuratore delegatario non assuma le funzioni che gli spettano nella pratica della coassicurazione, sia che i rischi non richiedano palesemente la partecipazione di più assicuratori ai fini della loro garanzia. »

In una dichiarazione figurante nel verbale della riunione in cui veniva adottata la direttiva di cui trattasi, il Consiglio invitava le autorità di controllo degli Stati membri ad adottare, in collaborazione con la Commissione, tutte le misure per poter delineare di comune accordo, entro dodici mesi dalla notifica della direttiva, gli orientamenti generali per il senso da attribuire ai termini « natura » e « importanza » dei rischi che giustificano il ricorso alla tecnica della coassicurazione. Nella stessa dichiarazione il Consiglio ammetteva inoltre che, per ragioni legislative ed amministrative, gli Stati membri avrebbero potuto introdurre nelle proprie normative per l'attuazione della direttiva criteri per l'interpretazione del primo comma dell'art. 1, n. 2.

Se ho ben capito, ciò portava alla costituzione di un gruppo di lavoro nel cui ambito la maggioranza delle autorità di controllo decideva a favore della fissazione di valori limite quantitativi al di sotto dei quali non sarebbe stata consentita la coassicurazione ai sensi della direttiva. I valori limite fissati dai quattro Stati membri convenuti presentano perciò una grandissima analogia reciproca. In ciascuno di detti Stati membri, la coassicurazione comunitaria è esclusa al di sotto di detti valori limite. Ne consegue che tutti i coassicuratori devono essere stabiliti nello Stato del rischio e debitamente autorizzati dagli organi competenti di tale Stato per la coassicurazione al di sotto di detti valori limite.

Anche sotto questo profilo, con la censura in esame la Commissione si limita a sostenere che i valori limite sono stati fissati a livelli troppo elevati. Essa non sostiene, invece, che non si potesse in alcun modo procedere alla fissazione di valori limite. A prima vista non è chiaro se, a norma della direttiva, gli Stati membri siano legittimati a fissare, unilateralmente o di concerto fra loro, detti valori limite. Tuttavia, a mio avviso, l'art. 1, n. 2, della direttiva del 1978 dev'essere inteso nel senso ch'esso lascia alle forze del mercato il compito di decidere per quali rischi, in ragione della loro natura e della loro entità, è necessaria la coassicura-

zione. Soltanto qualora risulti una falsa applicazione delle disposizioni della direttiva, in quanto la direttiva sulla coassicurazione venga applicata in casi che normalmente non richiedono la coassicurazione, o qualora sorgano difficoltà nell'applicazione della direttiva, gli Stati membri e la Commissione dovrebbero controllare le relative pratiche. Probabilmente, se fosse dimostrato che esistono siffatte difficoltà, sarebbe opportuno che la Comunità adottasse, fra le altre misure, provvedimenti relativi alla fissazione di valori limite. Io non ritengo, tuttavia, che la dichiarazione del Consiglio abbia attribuito agli Stati membri la facoltà di fissare valori limite ai sensi della direttiva. Mi sembra che, dovendosi fissare valori limite ai sensi della direttiva, questi debbano essere fissati dal Consiglio con un'altra direttiva, ovvero dalla Commissione, in base ad una delega di poteri. La direttiva non conferisce, e in ogni caso non può validamente conferire, agli Stati membri un potere illimitato quanto alla fissazione di valori limite e, di conseguenza, alla determinazione del campo d'applicazione della direttiva (causa 23/75, Rey Soda, Racc. 1975, pag. 1279). Perciò, in base alla direttiva, gli Stati membri non sono autorizzati a fissare valori limite.

In ogni caso, mi sembra senz'altro possibile sostenere che, anche qualora, prima dell'emanazione della direttiva, fosse esistito un potere originario degli Stati membri in forza del quale questi potevano fissare valori limite a titolo di giustificata restrizione dei diritti attribuiti dagli artt. 59 e 60, l'esercizio di tali poteri sarebbe ormai escluso per quanto riguarda le categorie di rischi specificate nella direttiva del 1978. Se sono necessari valori limite, questi devono essere fissati dalla Comunità.

Qualora, contrariamente a quanto io ritengo, gli Stati membri avessero il potere di fissare valori limite ai sensi della direttiva, nella presente causa mancherebbe, comunque, qualsiasi prova del fatto che tali valori siano stati fissati ad un livello eccessivamente elevato. È questo un punto che la Commissione dovrebbe eventualmente riesaminare, qualora in proposito non si potesse raggiungere un accordo.

Alla censura formulata dalla Commissione non si potrebbe tuttavia obiettare che sono stati fissati soltanto valori massimi, poiché chiaramente i valori limite potevano essere fissati a qualsiasi livello fino a raggiungere tali massimali.

Conclusione

In base alle precedenti considerazioni, concludo nel senso che:

1) in ragione dell'applicazione del « Versicherungsaufsichtsgesetz » (legge per la vigilanza sulle assicurazioni, in prosieguo: « VAG »), nella formulazione della legge di modifica 29 marzo 1983, la quale assoggetta al requisito dello stabilimento e dell'autorizzazione nella Repubblica federale di Germania le imprese assicuratrici della Comunità che intendano prestare in detto Stato — tramite rappresentanti, procuratori, agenti o altri intermediari — servizi nell'ambito dell'assicurazione diretta (ad eccezione dell'assicurazione sui trasporti) e vieta alle imprese assicuratrici intermediarie con sede in detto Stato di procurare a residenti contratti assicurativi con assicuratori aventi sede in un altro Stato membro, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 59 e 60 del trattato CEE;

2) in ragione dell'entrata in vigore e dell'applicazione della legge 29 marzo 1983, la quale doveva servire a dare attuazione alla direttiva del Consiglio 30 maggio 1978, n. 78/473, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 59 e 60 del trattato CEE nonché dalla suddetta direttiva, in quanto tale legge stabilisce, relativamente alla coassicurazione comunitaria, che il coassicuratore delegatario dev'essere stabilito in detto Stato ed essere quivi autorizzato a coprire i rischi anche da solo;

3) la fissazione, per determinate categorie di rischi, di valori limite al di sotto dei quali è vietata la coassicurazione è in contrasto con gli artt. 59 e 60 del trattato CEE; ai sensi della direttiva n. 78/473/CEE, uno Stato membro non ha la facoltà di fissare detti valori limite.

Ritengo che le spese sostenute dalla Commissione, nonché dai Paesi Bassi e dal Regno Unito, dovrebbero essere poste a carico della Repubblica federale. Il Belgio, la Danimarca, la Francia, l'Irlanda e l'Italia, intervenute a sostegno della Repubblica federale, dovrebbero a mio avviso sopportare le proprie spese.