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

Signor Presidente,
signori Giudici,

Nella presente causa la Commissione ha agito per inadempimento contro la Danimarca, relativamente a talune restrizioni imposte da questo Stato all'attività di coassicurazione. Anche qui, come nella causa 220/83, Commissione/Francia, la domanda verte unicamente sulla coassicurazione e le mie conclusioni riguardano soltanto la coassicurazione. Il Regno Unito e i Paesi Bassi sono intervenuti a sostegno della Commissione; il Belgio e l'Irlanda, a sostegno della Danimarca.

Nel ricorso, la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che la Danimarca:

1) adottando il decreto 10 settembre 1981, n. 459, che obbliga le imprese assicuratrici comunitarie a stabilirsi in Danimarca per poter effettuare in tale Stato, in qualità di coassicuratore delegatario, prestazioni di servizi in materia di coassicurazione, è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 59 e 60 del trattato CEE;

2) adottando il decreto 10 settembre 1981, n. 459, che vieta alle imprese assicuratrici comunitarie non stabilite in Danimarca di partecipare ad operazioni di coassicurazione che, a causa della loro natura o entità ovvero del fatturato del contraente dell'assicurazione, non siano contemplate dal decreto stesso, è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 59 e 60 del trattato CEE;

3) esigendo, nelle leggi relative alla vigilanza sulle assicurazioni e nei decreti per l'attuazione delle stesse, che tanto le imprese assicuratrici aventi sede in Danimarca, quanto le succursali danesi di imprese assicuratrici aventi sede in altri Stati membri della Comunità abbiano ottenuto una speciale autorizzazione per effettuare negli altri Stati membri della CEE prestazioni di servizi nel settore assicurativo, fra l'altro in qualità di coassicuratori, ed imponendo, per il rilascio di detta autorizzazione, condizioni che non sono le stesse per le imprese aventi la propria sede sociale in Danimarca e per le succursali danesi delle imprese assicuratrici con sede in altri Stati membri della Comunità, è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 52, 59 e 60 del trattato CEE, nonché dall'art. 6 della direttiva 24 luglio 1973, n. 73/239;

4) applicando, mediante provvedimenti adottati dalle autorità nazionali, le disposizioni indicate ai precedenti punti 1-3 invece degli artt. 59 e 60 del trattato CEE, è venuta meno agli obblighi derivanti dall'efficacia diretta di dette disposizioni del trattato e dal principio della preminenza del diritto comunitario.

* Traduzione dall'inglese.

La direttiva del Consiglio n. 73/239, in materia di accesso all'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e di esercizio della stessa (GU 1973, L 228, pag. 3) e la direttiva del Consiglio n. 78/473, in materia di coassicurazione comunitaria (GU 1978, L 151, pag. 25) sono naturalmente rilevanti nella fattispecie, ma, avendole già esaminate in modo abbastanza dettagliato nelle mie conclusioni relative alla causa Commissione/Francia, non mi dilungherò ora in proposito.

Il decreto danese 10 settembre 1981, n. 459, sulla coassicurazione comunitaria, è inteso a dare attuazione alla direttiva del 1978. Il § 1 stabilisce fra l'atro le categorie di rischi coperti e corrisponde perciò all'art. 1, n. 1, della direttiva. Il § 7 dispone che il coassicuratore delegatario dev'essere stabilito in Danimarca per quanto riguarda la copertura dei rischi che devono essere considerati come rischi danesi. Secondo il § 5, un rischio dev'essere considerato come danese qualora sia localizzato in Danimarca; esistono tuttavia disposizioni speciali per le merci in transito e i mezzi di trasporto. Per essere stabilito in Danimarca, il coassicuratore delegatario deve ottenere un'autorizzazione dalle autorità danesi, in conformità ai decreti n. 455 e n. 457, anch'essi del 10 settembre 1981. Perciò, il coassicuratore delegatario è soggetto sia al requisito dello stabilimento, sia a quello dell'autorizzazione. Gli altri coassicuratori sono esenti, a norma del decreto n. 459, da entrambi questi obblighi.

Il decreto n. 459 dev'essere interpretato alla luce dell'art. 220 della legge danese 23 dicembre 1980, sulla quale è basato e che disciplina, tra l'altro, la prestazione di servizi assicurativi da parte di compagnie straniere in Danimarca. Ne consegue, secondo il governo danese, che i requisiti dell'autorizzazione e dello stabilimento non si applicano, a meno che l'assicuratore sia in qualche modo fisicamente presente in Danimarca. È perciò perfettamente lecito ad una persona residente in Danimarca rivolgersi direttamente ad un assicuratore di un altro Stato membro. Per contro, l'assicuratore non può procurarsi contratti in Danimarca, nè svolgere quivi la propria attività tramite agenti o mediatori, se non soddisfa i requisiti dello stabilimento e dell'autorizzazione.

Inoltre, il § 2 stabilisce valori limite al di sotto dei quali non si applica il decreto n. 459 ed è perciò esclusa la coassicurazione comunitaria. Per i rischi delle categorie 4 (corpi di veicoli ferroviari), 5 (corpi di veicoli aerei), 6 (corpi di veicoli marittimi, lacustri e fluviali), 7 (merci trasportate), 11 (responsabilità civile aeromobili) e 12 (responsabilità civile veicoli marittimi, lacustri e fluviali), la somma totale assicurata per ciascun contratto dev'essere almeno pari a 30 milioni di unità di conto. Per i rischi delle categorie 8 (incendio ed elementi naturali), 9 (altri danni ai beni) e 16 (perdite pecuniarie di vario genere), la somma totale assicurata per ciascun contratto dev'essere almeno pari a 50 milioni di unità di conto. Per i rischi della categoria 13 (responsabilità civile generale), il fatturato del contraente dell'assicurazione dev'essere almeno pari a 200 milioni di unità di conto; (la responsabilità per danni derivanti da fonti nucleari o prodotti medicinali rientra nella categoria 13, ma non è contemplata dalla direttiva del 1978, nè dal decreto n. 459).

Infine, a norma di quanto disposto nel capo III del decreto n. 459, alle succursali danesi di assicuratori stabiliti nella Comunità, al di fuori della Danimarca, è vietato partecipare ad operazioni di coassicurazione relativamente a rischi localizzati in altri Stati membri, a meno che esse abbiano ottenuto un'apposita autorizzazione.

Ricevibilità

Il primo giorno dell'udienza, la Commissione ha rinunziato alla sua seconda censura. Il governo danese ha spiegato allora che la Commissione aveva agito in base ad una erronea interpretazione delle norme danesi in questione. Conseguentemente, il secondo giorno dell'udienza, la Commissione ha dichiarato di voler ripristinare detta censura. Si tratta quindi di stabilire se essa avesse il diritto di procedere in questo modo. A mio avviso, poteva farlo. Alla Danimarca non era precluso dedurre qualsiasi argomento che, altrimenti, avesse potuto dedurre; anzi, le è stato chiesto espressamente se desiderasse ampliare la propria difesa nel caso in cui la Corte decidesse che detta censura poteva essere nuovamente fatta valere. Il diritto alla difesa non è stato perciò in alcun modo pregiudicato. E, d'altra parte, la circostanza in parola non ha recato pregiudizio a nessuno. Si deve quindi riconoscere che si tratta di un'ipotesi diversa dal tentativo di riproporre una domanda che sia stata ritirata nella fase scritta del procedimento. Per concludere, ritengo che il modo di agire della Commissione non rende irricevibile la sua seconda censura.

Non penso nemmeno che il ricorso sia irricevibile per gli altri motivi di carattere generale esaminati nella causa contro la Francia. Molti degli argomenti dedotti dallo Stato convenuto sono simili a quelli svolti dalla Francia nella causa promossa nei suoi confronti e, per gli stessi motivi da me esposti in tale causa, ritengo che non debbano essere accolti. In particolare, a mio avviso, il requisito dello stabilimento non può essere giustificato dalle considerazioni, sulle quali si insiste nella presente causa, e secondo cui i) non sarebbe possibile la libera prestazione dei servizi finché non sia stata realizzata l'ulteriore armonizzazione ai sensi della proposta di seconda direttiva, ii) l'art. 2, n. 1, lett. c), della direttiva del 1978 dovrebbe essere interpretato nel senso ch'esso impone al coassicuratore delegatario l'obbligo di stabilirsi nel paese del rischio, iii) l'obbligo di stabilimento implicherebbe la necessità che esistano effettivamente in Danimarca riserve tecniche sufficienti per far fronte al complesso degli impegni assunti da un'impresa a norma di contratti conclusi direttamente in Danimarca, in caso di tracollo economico dell'impresa, e iv) per tali contratti, se si vuole garantire la tutela dell'assicurato, il controllo potrebbe essere efficacemente esercitato solo in Danimarca; nè tale requisito può essere giustificato dagli altri motivi che sono stati fatti valere. Per le ragioni indicate nelle mie conclusioni relative alla causa contro la Francia, ritengo che la Commissione abbia provato la fondatezza della sua domanda e che il requisito dello stabilimento sia incompatibile con gli artt. 59 e 60 del trattato.

La prima censura

Con la prima censura, la Commissione chiede la dichiarazione del fatto che la Danimarca, esigendo dalle imprese assicuratrici ch'esse siano stabilite nel suo territorio per agire in qualità di coassicuratore delegatario in operazioni di coassicurazione relative a rischi ivi localizzati, ha violato gli artt. 59 e 60 del trattato.

La Commissione non ha chiesto che la Corte si pronunci sul requisito dell'autorizzazione, nonostante il fatto ch'essa abbia criticato tale requisito nelle cause contro la Francia, la Germania e l'Irlanda, e benché consideri che l'obbligo di autorizzazione risulti implicitamente dall'obbligo di stabilimento. Se fosse stata chiesta una dichiarazione in proposito, avrei ammesso che il requisito dell'autorizzazione limita la libera prestazione dei servizi e che, per le ragioni

indicate nella causa contro la Francia, non è stato provato ch'esso sia giustificato.

La seconda censura

Nella lettera di messa in mora e nel parere motivato, la Commissione sosteneva che la disposizione danese relativa ai valori limite, al di sotto dei quali non può essere ammessa la coassicurazione, è in contrasto a) con la direttiva n. 78/473, in quanto i limiti sono stati fissati ad un livello troppo elevato e b) con gli artt. 59 e 60, in quanto la Danimarca non aveva la facoltà di fissare valori limite per la coassicurazione. Anche riguardo a questa carenza, la Commissione ha lasciato cadere la prima parte. Benché in udienza, alla luce dell'interpretazione che si è ritenuto di dover dare al diritto danese, questo capo della domanda sia stato formulato in termini alquanto diversi, si deve partire dal presupposto che nel ricorso esso è stato proposto negli stessi termini che nella causa francese. Per le ragioni da me esposte nelle conclusioni relative a quest'ultima causa, sono del parere che la censura basata dalla Commissione sugli artt. 59 e 60 sia fondata.

La terza censura

Considerata isolatamente, questa censura sembra riferirsi all'assicurazione in generale. In effetti, nella replica, la Commissione ha rilevato che la sua portata si estende, in parte, al di là della coassicurazione. Tuttavia, dalla lettera della Commissione in data 2 giugno 1982, con la quale si dava inizio al procedimento ai sensi dell'art. 169, e dall'intero contesto del ricorso risulta che detta censura si riferisce unicamente al decreto n. 459 ed è perciò limitata alla coassicurazione. La Commissione non ha la facoltà di estendere, nella replica, l'oggetto della controversia.

La censura in esame si suddivide in due parti. Anzitutto, la Commissione critica il fatto che, a norma del decreto n. 459, le imprese assicuratrici stabilite in Danimarca e le succursali danesi di imprese assicuratrici stabilite altrove nella Comunità debbano ottenere una speciale autorizzazione per poter prestare servizi assicurativi in altri Stati membri. Ciò, a suo avviso, è in contrasto con gli artt. 59 e 60 del trattato e con l'art. 6 della direttiva del 1973.

Nella lettera del 2 giugno 1982, la Commissione non richiamava l'art. 6 della direttiva del 1973. Essa sosteneva, tuttavia, che era stato violato l'art. 3 della direttiva del 1978, il quale si riferisce all'osservanza delle condizioni poste dalla direttiva del 1973 e al rilascio di un'autorizzazione a norma di questa direttiva. Nel parere motivato non si fa valere una violazione dell'art. 6 della direttiva del 1973. Benché tale imprecisione nella lettera di messa in mora sia deprecabile, mi sembra che, sia pure indirettamente, il problema sia stato sollevato, e perciò ritengo ricevibile questo capo della domanda.

Anche se lo si esamina unicamente con riferimento alla coassicurazione, il problema non è del tutto facile. Né la direttiva del 1973, né quella del 1978 trattano espressamente la questione del rilascio di un'autorizzazione per la prestazione di servizi al di fuori del territorio in cui l'impresa ha la sede sociale, una succursale o un'agenzia. Deve riconoscersi un certo peso all'argomento della Commissione e dei Paesi Bassi, secondo cui, una volta che l'autorizzazione sia stata concessa da uno Stato membro, l'impresa può prestare servizi anche in altri Stati della Comunità e non ha bisogno di essere autorizzata per prestare servizi in determinati altri Stati membri.

Secondo l'art. 7, un'impresa può chiedere, ed ottenere, l'autorizzazione soltanto per

una parte del territorio di uno Stato membro e soltanto per un ramo o per un gruppo di rami assicurativi. Qualora voglia estendere la propria attività ad un'altra parte del territorio nazionale o ad altri tipi di operazioni, essa deve, ai sensi dell'art. 8, n. 2, della direttiva del 1973, ottenere un'ulteriore autorizzazione e presentare un nuovo programma di attività. Ogni decisione con la quale si rifiuti un'autorizzazione contemplata dalla direttiva dev'essere motivata in modo preciso e notificata all'impresa interessata; lo Stato membro deve prevedere un ricorso giurisdizionale contro qualsiasi decisione di rifiuto (art. 12).

Queste disposizioni non offrono una soluzione diretta del problema ora in esame. Tuttavia, mi sembra ch'esse vadano intese, in collegamento con il controllo finanziario istituito dalla direttiva del 1973, e con le disposizioni relative al programma di attività e all'obbligo di informazione, sui cui dettagli mi sono soffermato nelle mie conclusioni relative alla causa contro la Francia, nel senso che lo Stato del controllo, in cui l'impresa è stabilita, debba conoscere l'estensione geografica dell'attività esercitata e la natura dei rami assicurativi nel cui ambito questa si svolge. Soltanto in tal modo esso può procedere in modo efficace al controllo che è necessario e di cui la Commissione ammette la necessità. A mio avviso, si tratta di esigenze ragionevoli, conformi all'interesse generale, e tali da giustificare la necessità dell'autorizzazione per un determinato ambito geografico. Una siffatta autorizzazione per l'attività svolta al di fuori del territorio dello Stato membro in questione potrebbe, secondo me, essere rifiutata soltanto qualora gli attivi dell'impresa possano essere considerati insufficienti pr la copertura dei rischi da assumere nell'ambito della coassicurazione in altri Stati membri o qualora sia dubbia l'integrità dell'impresa.

Non ritengo perciò che la condizione relativa al rilascio di un'autorizzazione per lo svolgimento di attività di coassicurazione nell'ambito della Comunità, ma fuori dalla Danimarca, sia in contrasto con gli artt. 59 o 60 del trattato CEE o con l'art. 6 della direttiva.

La Commissione sostiene poi che le succursali danesi di imprese assicuratrici di altri Stati membri sono soggette a condizioni più rigorose, relativamente al rilascio di autorizzazioni per la copertura di rischi localizzati in altri Stati membri, di quelle vigenti per le compagnie di assicurazione danesi. A suo avviso, questa disparità di trattamento costituisce una violazione degli artt. 52, 59 e 60 del trattato.

Nella lettera di messa in mora non vi è alcun riferimento all'art. 52 del trattato, anche se questa norma viene richiamata nel parere motivato. Ritengo perciò che questo capo della domanda, in quanto basato sull'art. 52 del trattato, dovrebbe essere dichiarato irricevibile (cause 31/69, Commissione/Italia, Racc. 1970, pag. 25, e 211/81, Commissione/Danimarca, Racc. 1982, pag. 4547).

Nel merito, per quanto riguarda la pretesa violazione degli artt. 59 e 60, la Danimarca ammette che le norme relative alle imprese danesi sono contenute nel capo II del decreto n. 459, mentre quelle riguardanti le succursali danesi di imprese stabilite in altri Stati membri si trovano nel capo III. Essa nega, tuttavia, l'esistenza di qualsiasi discriminazione. Inoltre, la Commissione non è riuscita a provare che tale discriminazione esista. Nella replica, essa ha tentato di trasferire sul governo danese l'onere di provare che le disposizioni di cui trattasi non sono discriminatorie. È evidente che la Commissione non può agire in tal modo, poiché spetta a lei fornire la necessaria prova della discriminazione.

È possibile che la Commissione consideri necessario riesaminare questo aspetto della controversia, a meno che possa essere raggiunto un accordo col governo danese; quanto a me, non sono convinto del fatto che la Commissione abbia provato le allegazioni da essa formulate nel ricorso.

La quarta censura

Per i motivi che ho esposto nelle mie conclusioni relative alla causa Commissione/ Francia, ritengo che la quarta censura della Commissione debba essere disattesa.

Conclusione

In base alle precedenti considerazioni, concludo nel senso che: 1) esigendo che le imprese assicuratrici comunitarie siano stabilite in Danimarca per poter partecipare in tale Stato, in qualità di coassicuratore delegatario, ad operazioni di coassicurazione, e 2) vietando alle imprese assicuratrici comunitarie non stabilite in Danimarca di partecipare ad operazioni di coassicurazione che, a causa della loro entità o del fatturato del contraente dell'assicurazione, non siano contemplate dal decreto stesso, il decreto 10 settembre 1981, n. 459, viola gli artt. 59 e 60 del trattato. Le altre domande formulate dalla Commissione nella presente causa dovrebbero essere respinte.

La Danimarca, la Commissione, il Belgio e l'Irlanda dovrebbero, a mio avviso, sopportare le proprie spese. Le spese sostenute dai Paesi Bassi e dal Regno Unito, intervenuti principalmente per quanto riguarda la prima censura, dovrebbero essere poste a carico della Danimarca.