CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JÁN MAZÁK
presentate il 9 settembre 2008 [1]

I — Introduzione

1. Nella presente causa instaurata in base all'art. 226 CE, la Commissione sostiene che la Repubblica italiana, imponendo, tra l'altro, un obbligo a contrarre per le imprese di assicurazione che sono autorizzate a fornire l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi in Italia, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi degli artt. 43 CE e 49 CE. La normativa italiana obbliga tali imprese a fornire l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi a tutte le categorie di assicurati, in tutte le regioni d'Italia. La Commissione ha altresì affermato che, ponendo e mantenendo in essere una legislazione in base alla quale i premi per l'assicurazione della responsabilità civile auto verso terzi devono essere calcolati in base a determinati parametri e assoggettando i premi per tale assicurazione ad un controllo retroattivo, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dagli artt. 6, 9, 29 e 39 della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/49/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e che modifica le direttive 73/239/CEE e 88/357/CEE (terza direttiva assicurazione non vita) [2]. Detti obblighi si applicano alle imprese che hanno la loro sede centrale in Italia e alle imprese con sede centrale in un altro Stato membro, ma operanti in Italia nel quadro della libertà di stabilimento o della libera prestazione di servizi. La violazione della legislazione italiana in parola può determinare l'imposizione di sanzioni da parte dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP), l'autorità amministrativa italiana di vigilanza sul settore assicurativo privato.

II — Contesto normativo

A — *Normativa comunitaria*

2. L'art. 6 della direttiva 92/49, contenuto nel titolo II, intitolato «Accesso all'attività assicurativa», prevede quanto segue:

«(…)

1 — Lingua originale: l'inglese.
2 — GU 1992, L 228, pag. 1.

3. La presente direttiva non osta a che gli Stati membri mantengano in vigore o introducano disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che prescrivano l'approvazione dello statuto e la trasmissione di qualsiasi documento necessario all'esercizio normale del controllo.

Tuttavia gli Stati membri non stabiliscono disposizioni che esigano la preventiva approvazione o la comunicazione sistematica delle condizioni generali e speciali delle polizze di assicurazione, delle tariffe nonché di formulari e altri stampati che l'impresa abbia intenzione di utilizzare nelle sue relazioni con i contraenti.

Gli Stati membri possono mantenere o introdurre la notifica preventiva o l'approvazione delle maggiorazioni di tariffe proposte solo in quanto elementi di un sistema generale di controllo dei prezzi.

(…)».

3. L'art. 9 della direttiva 92/49, inserito nel titolo III, «Armonizzazione delle condizioni di esercizio», dispone:

«(…)

1. La vigilanza finanziaria su un'impresa di assicurazione, compresa quella sulle attività da questa esercitate tramite succursali e in regime di prestazione di servizi, rientra nella competenza esclusiva dello Stato membro d'origine.

2. La vigilanza finanziaria comprende in particolare la verifica, per l'insieme delle attività dell'impresa di assicurazione, dello stato di solvibilità e della costituzione di riserve tecniche e delle attività di contropartita in conformità delle norme o della prassi stabilite nello Stato membro d'origine, ai sensi delle disposizioni adottate a livello comunitario. (…)

3. Le autorità competenti dello Stato membro d'origine prescrivono che qualsiasi impresa di assicurazione sia dotata di una buona organizzazione amministrativa e contabile e di adeguate procedure di controllo interno».

4. L'art. 29 della direttiva 92/49, anch'esso contenuto nel titolo III, così recita:

«Gli Stati membri non applicano disposizioni che prevedano la necessità di un'approvazione preliminare o di una comunicazione sistematica delle condizioni generali e speciali delle polizze d'assicurazione, delle tariffe nonché di formulari ed altri stampati che l'impresa di assicurazione abbia l'intenzione di utilizzare nelle sue relazioni con i contraenti. Per controllare l'osservanza delle disposizioni legislative, amministrative e regolamentari relative ai contratti di assicurazione, essi possono esigere solo la comunicazione non sistematica di queste condizioni e di questi altri documenti, senza che tale esigenza possa costituire per l'impresa una condizione preliminare per l'esercizio delle sue attività.

Gli Stati membri possono mantenere in vigore o introdurre la notifica preliminare o l'approvazione delle maggiorazioni di tariffe proposte solo come elementi di un sistema generale di controllo dei prezzi».

5. L'art. 39 della direttiva 92/49, inserito nel titolo IV, «Disposizioni sulla libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi», dispone:

«(…)

2. Lo Stato membro della succursale o della prestazione dei servizi non stabilisce disposizioni che prescrivano l'approvazione preventiva o la comunicazione sistematica delle condizioni generali e speciali delle polizze di assicurazioni, delle tariffe, dei formulari e degli altri stampati che l'impresa si propone di utilizzare nei rapporti con il contraente. Al fine di controllare l'osservanza delle disposizioni nazionali, esso può esigere unicamente da ogni impresa che intenda effettuare sul suo territorio operazioni assicurative, in regime di stabilimento o in regime di libera prestazione dei servizi, la comunicazione non sistematica di queste condizioni o di questi altri documenti che essa intende applicare, senza che tale prescrizione possa costituire per l'impresa una condizione preliminare per l'esercizio della sua attività.

3. Lo Stato membro della succursale o di prestazione dei servizi può mantenere in vigore o introdurre la notifica preventiva o l'approvazione delle maggiorazioni tariffarie proposte solo in quanto elemento di un sistema generale di controllo dei prezzi».

B — *Normativa nazionale*

6. L'art. 11, comma 1, della legge 24 dicembre 1969, n. 990 (pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* n. 2 del 3 gennaio 1970, riguardante l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e

dei natanti; in prosieguo: la «legge n. 990»), prevede quanto segue:

«Le imprese sono tenute ad accettare, secondo le condizioni generali di polizza e le tariffe approvate o stabilite dal Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato, le proposte per l'assicurazione obbligatoria che siano loro presentate in conformità della presente legge».

7. L'art. 11, comma 1 bis, della legge n. 990 dispone:

«Ai fini dell'adempimento degli obblighi di cui al comma 1, nella formazione delle tariffe le imprese calcolano distintamente i premi puri ed i caricamenti in coerenza con le proprie basi tecniche, sufficientemente ampie ed estese ad almeno cinque esercizi. Ove tali basi non siano disponibili le imprese possono fare ricorso a rilevazioni statistiche di mercato. Qualora l'ISVAP accerti l'elusione dell'obbligo a contrarre attuata con riferimento a determinate zone territoriali o a singole categorie di assicurati, si applica una sanzione pecuniaria pari al 3 per cento dei premi per responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli risultanti dall'ultimo bilancio approvato, con un minimo di 1 milione di euro e fino ad un massimo di 5 milioni di euro. In caso di reiterata elusione dell'obbligo a contrarre, l'autorizzazione ad esercitare l'assicurazione delle responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli può essere revocata».

8. L'art. 12 bis della legge n. 990 così recita:

«Al fine di garantire la trasparenza e la concorrenzialità delle offerte dei servizi assicurativi, nonché un'adeguata informazione agli utenti, le imprese che esercitano il ramo dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti rendono pubblici i premi e le condizioni generali e speciali di polizza praticati nel territorio della Repubblica.

2. I premi praticati su determinazione di ciascuna impresa di assicurazione agli assicurati inseriti nella classe di merito di massimo sconto nell'ultimo biennio sono uniformi sull'intero territorio nazionale.

3. La pubblicità dei premi e delle condizioni di polizza di cui al comma 1 è attuata presso ogni punto di vendita dell'impresa, nonché mediante siti INTERNET che permettono agli utenti di calcolare premi e prendere visione delle condizioni di polizza per autoveicoli, motoveicoli, ciclomotori e natanti da assicurare.

(…)

5. L'erroneità o l'incompletezza nell'adempimento degli obblighi di cui ai commi 1 e 3 comportano l'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria da 2 600 a 10 300 euro. In caso di omissione o ritardo superiore a trenta giorni la sanzione è raddoppiata».

9. L'art. 12 quater, comma 1, della legge n. 990 stabilisce quanto segue:

«Il rifiuto o l'elusione da parte delle imprese assicuratrici dell'obbligo di accettare le proposte presentate dagli assicurandi ai sensi dell'articolo 11 per l'assicurazione obbligatoria per i rischi derivanti dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, sono soggetti ad una sanzione pecuniaria da lire 3 milioni a lire 9 milioni, in relazione a ciascun illecito».

10. L'obbligo a contrarre previsto dall'art. 11, comma 1, della legge n. 990 è stato mantenuto dall'art. 132, comma 1, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 — Codice delle assicurazioni private (pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* n. 239 del 13 ottobre 2005) (in prosieguo: il «codice»), entrato in vigore il 1° gennaio 2006. L'art. 132, comma 1, del codice dispone:

«Le imprese di assicurazione sono tenute ad accettare, secondo le condizioni generali di polizza e le tariffe che hanno l'obbligo di stabilire preventivamente per ogni rischio derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, le proposte per l'assicurazione obbligatoria che sono loro presentate, fatta salva la necessaria verifica della correttezza dei dati risultanti dall'attestato di rischio, nonché dell'identità del contraente e dell'intestatario del veicolo, se persona diversa».

11. L'art. 132, comma 2, del codice, che introduce un'eccezione all'obbligo generale a contrarre stabilito dall'art. 132, comma 1, del codice, così recita:

«Le imprese di assicurazione possono richiedere che l'autorizzazione sia limitata, ai fini dell'assolvimento agli obblighi derivanti dal comma 1, ai rischi derivanti dalla circolazione di flotte di veicoli a motore o di natanti».

12. L'art. 11, comma 1 bis, è stato sostituito dagli artt. 35, comma 1, e 314, comma 2, del codice. L'art. 35, comma 1, del codice dispone quanto segue:

«Nella formazione delle tariffe l'impresa calcola distintamente i premi puri ed i caricamenti in coerenza con le proprie basi tecniche, sufficientemente ampie ed estese ad almeno cinque esercizi. Ove tali basi non siano disponibili le imprese possono fare ricorso a rilevazioni statistiche di mercato».

13. L'art. 314, comma 2, del codice stabilisce quanto segue:

«La violazione o l'elusione dell'obbligo a contrarre di cui all'articolo 132, comma 1, che sia attuata con riferimento a determinate zone territoriali o a singole categorie di assicurati è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro un milione ad euro cinque milioni».

14. L'art. 12 bis della legge n. 990 è stato sostituito dagli artt. 131 e 313 del codice. L'art. 131 del codice così dispone:

«Al fine di garantire la trasparenza e la concorrenzialità delle offerte dei servizi assicurativi, nonché un'adeguata informazione ai soggetti che devono adempiere all'obbligo di assicurazione dei veicoli e dei natanti, le imprese mettono a disposizione del pubblico, presso ogni punto di vendita e nei siti internet, la nota informativa e le condizioni di contratto praticate nel territorio della Repubblica.

2. La pubblicità dei premi è attuata mediante preventivi personalizzati rilasciati presso ogni punto di vendita dell'impresa di assicurazione, nonché mediante siti internet che permettono di ricevere il medesimo preventivo per i veicoli

e per i natanti individuati nel regolamento di attuazione (…).

3. L'ISVAP determina, con regolamento, gli obblighi a carico delle imprese e degli intermediari».

15. L'art. 313 del codice recita:

«L'inosservanza degli obblighi di cui all'articolo 131 è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro mille ad euro diecimila».

16. L'art. 12 quater, comma 1, della legge n. 990 è stato sostituito dall'art. 314, comma 1, del codice che dispone quanto segue:

«Il rifiuto o l'elusione dell'obbligo a contrarre di cui all'articolo 132, comma 1, è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro millecinquencento ad euro quattromilacinquecento».

III — Procedimento precontenzioso e procedimento giurisdizionale

17. Con lettera in data 22 marzo 2004 la Commissione informava le autorità italiane del fatto che considerava gli artt. 11, comma 1, 11, comma 1 bis, 12 bis e 12 quater della legge n. 990, come modificati, non compatibili con gli artt. 6, 29 e 39 della direttiva 92/49. Con lettera in data 8 giugno 2004, le autorità italiane dichiaravano di ritenere la normativa italiana sull'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi compatibile con il diritto comunitario e, in particolare, con gli artt. 6, 29 e 39 della direttiva 92/49.

18. Il 9 luglio 2004, la Commissione inviava alla Repubblica italiana una lettera formale di costituzione in mora. La Commissione comunicava di aver ricevuto reclami da tre compagnie di assicurazione che offrivano assicurazioni sugli autoveicoli in Italia sulla base della libera prestazione di servizi, in relazione all'applicazione dell'art. 11, comma 1 bis, della legge n. 990 da parte dell'ISVAP. La Commissione dichiarava che la Repubblica italiana non aveva applicato gli artt. 6, 29 e 39 della direttiva 92/49 e invitava tale Stato membro a presentare osservazioni entro un periodo di due mesi. Con lettera 31 agosto 2004, la Repubblica italiana rispondeva alla lettera di costituzione in mora della Commissione, dichiarando di ritenere che la normativa italiana fosse assolutamente conforme al diritto comunitario.

19. Il 22 dicembre 2004, la Commissione inviava una lettera di costituzione in mora complementare alla Repubblica italiana in conseguenza della sentenza della Corte nella causa CaixaBank France [3]. La Commissione riteneva, in particolare, che l'obbligo a contrarre imposto a tutte le imprese autorizzate a fornire l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi in Italia fosse una limitazione al diritto di stabilimento derivante dall'art. 43 CE e alla libera prestazione di servizi derivante dall'art. 49 CE. La Commissione invitava la Repubblica italiana a presentare osservazioni entro un mese.

20. In mancanza di una risposta alla sua lettera complementare di costituzione in mora, il 18 ottobre 2005 la Commissione inviava alla Repubblica italiana un parere motivato. La Commissione, nel suo parere motivato, spiegava di ritenere che la Repubblica italiana non avesse adempiuto ai suoi obblighi derivanti dagli artt. 6, 29 e 39 della direttiva 92/49 e dagli artt. 43 CE e 49 CE. La Commissione intimava alla Repubblica italiana di adottare i provvedimenti necessari per adeguarsi al parere motivato entro due mesi dalla sua notifica.

21. Il 3 novembre 2005, la Repubblica italiana notificava alla Commissione la pubblicazione del codice nella *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*. La Repubblica italiana riteneva che l'art. 132, comma 2, del codice, che prevede che un'impresa di assicurazione possa chiedere che la sua autorizzazione sia limitata ai rischi derivanti dalla circolazione di flotte di veicoli a motore o di natanti, superasse le riserve espresse dalla Commissione nella sua lettera formale di costituzione in mora.

22. In risposta al parere motivato della Commissione, la Repubblica italiana, con lettera 30 dicembre 2005, affermava che la legislazione italiana era assolutamente conforme al diritto comunitario. La Repubblica italiana sosteneva altresì che le sanzioni imposte dall'ISVAP alle tre imprese di assicurazione che offrivano assicurazioni sugli autoveicoli in Italia sulla base della libera prestazione dei servizi e che avevano presentato denuncia alla Commissione erano state sospese. Inoltre, la Repubblica italiana attirava nuovamente l'attenzione della Commissione sull'art. 132, comma 2, del codice.

23. Alla luce della risposta della Repubblica italiana al parere motivato della Commissione, il 10 aprile 2006 la Commissione inviava un parere motivato complementare a tale Stato membro, in cui affermava che l'obbligo a contrarre contenuto nell'art. 11, comma 1, della legge n. 990 è collegato all'obbligo imposto alle imprese di assicurazione di calcolare le proprie tariffe conformemente alle basi tecniche che devono essere sufficientemente estese e riferirsi agli ultimi cinque anni. Secondo la Commissione, la regolamentazione delle tariffe è contraria agli artt. 6, 29 e 39 della direttiva 92/49. Inoltre, la Commissione rilevava che la vigilanza finanziaria esercitata dall'ISVAP sul calcolo delle tariffe viola l'art. 9 della direttiva 92/49 che prevede che la responsabilità per tale controllo rientri

3 — Sentenza 5 ottobre 2004, causa C-442/02, CaixaBank France (Racc. pag. I-8961).

nella competenza dello Stato membro d'origine. La Commissione ha anche osservato che l'obbligo a contrarre contenuto nell'art. 11, comma 1, della legge n. 990 rappresenta una restrizione ingiustificata alla libertà di stabilimento di cui all'art. 43 CE e alla libera prestazione di servizi di cui all'art. 49 CE.

24. Il 18 maggio 2006, in risposta al parere motivato complementare della Commissione, la Repubblica italiana ribadiva di ritenere che l'obbligo a contrarre imposto dalla legislazione italiana e le regole relative al calcolo delle tariffe fossero conformi al diritto comunitario. La Repubblica italiana richiamava nuovamente l'attenzione della Commissione sulla formulazione dell'art. 132, comma 2, del codice. Inoltre, la Repubblica italiana affermava che le disposizioni della legislazione italiana in esame erano giustificate, tra l'altro, da motivi legati all'interesse generale.

25. Ritenendo che gli argomenti della Repubblica italiana in risposta al parere motivato complementare fossero insufficienti, la Commissione decideva di esperire il presente ricorso.

26. Con ordinanza del presidente della Corte 21 giugno 2007, veniva ammesso l'intervento della Repubblica di Finlandia a sostegno delle conclusioni della Repubblica italiana.

27. La Commissione, la Repubblica italiana e la Repubblica di Finlandia presentavano osservazioni scritte. La Commissione e la Repubblica italiana presentavano osservazioni orali all'udienza del 13 maggio 2008.

IV — Sulle pronunce richieste alla Corte

28. La Commissione chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana:

— ponendo e mantenendo in essere una legislazione in base alla quale i premi per l'assicurazione responsabilità civile auto verso terzi devono essere calcolati in base a determinati parametri;

— assoggettando i premi per l'assicurazione della responsabilità civile auto versi terzi ad un controllo retroattivo,

è venuta meno agli obblighi di libera commercializzazione dei prodotti assicurativi ad essa derivanti dalle disposizioni sulla libertà tarif-

faria di cui agli artt. 6, 29 e 39 della direttiva del Consiglio 92/49/CEE (…);

— esercitando un controllo sulle modalità con cui le imprese di assicurazione, con sede centrale in un altro Stato membro, ma operanti in Italia nel quadro della libertà di stabilimento o della libera prestazione di servizi, calcolano i propri premi assicurativi;

— imponendo sanzioni in caso di violazione delle norme italiane relative alle modalità di calcolo dei premi assicurativi anche nei confronti delle imprese di assicurazione con sede centrale in un altro Stato membro ma operanti in Italia nel quadro della libertà di stabilimento o della libera prestazione di servizi,

è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dalle disposizioni di cui all'art. 9 della direttiva 92/49;

— mantenendo l'obbligo a fornire l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi a carico di tutte le imprese di assicurazione con sede centrale in un altro Stato membro, ma operanti in Italia nel quadro della libertà di stabilimento o della libera prestazione di servizi,

è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dagli artt. 43 e 49 del Trattato che istituisce la Comunità europea;

debba essere condannata a pagare le spese.

29. L'Italia sostiene che il ricorso deve essere respinto.

V — Ammissibilità

30. All'udienza del 13 maggio 2008, la Repubblica italiana ha sostenuto che il ricorso nella causa presente è inammissibile. Secondo la Repubblica italiana, la Commissione «ha completamente modificato la logica delle sue pretese» contro tale Stato membro. La Repubblica italiana ritiene che la Commissione abbia inizialmente criticato le regole nazionali sulle tariffe. Successivamente, la Commissione avrebbe esclusivamente censu-

rato l'obbligo a contrarre imposto alle imprese di assicurazione dalla legislazione italiana.

31. La Commissione ritiene che il presente ricorso sia ammissibile.

32. A mio giudizio, quanto sostenuto dal rappresentante della Repubblica italiana sull'ammissibilità è piuttosto vago. Tuttavia, dal riferimento specifico compiuto dal rappresentante della Repubblica italiana all'«inammissibilità del ricorso» nella presente causa [4] risulta che lo Stato membro considera che il procedimento precontenzioso che ha portato alla presentazione del ricorso nella causa presente è viziato in quanto la Commissione è ritornata sull'importanza relativa di talune delle sue censure alla legislazione italiana nel corso del procedimento precontenzioso e di presentazione del ricorso.

33. Secondo giurisprudenza costante, il procedimento precontenzioso ha lo scopo di offrire allo Stato membro interessato l'opportunità, da un lato, di conformarsi agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto comunitario e, dall'altro, di sviluppare un'utile difesa contro gli addebiti formulati dalla Commissione [5]. La regolarità di tale procedimento precontenzioso costituisce così una garanzia essenziale, prevista dal Trattato a tutela dei diritti dello Stato membro di cui trattasi. Solo quando tale garanzia è rispettata, il procedimento in contraddittorio dinanzi alla Corte può consentire a quest'ultima di stabilire se lo Stato membro sia effettivamente venuto meno agli obblighi che la Commissione sostiene esso abbia violato [6].

34. Inoltre, bisogna osservare che, mentre il parere motivato di cui all'art. 226 CE deve contenere un'esposizione coerente e dettagliata delle ragioni che hanno indotto la Commissione a concludere che lo Stato membro in questione non ha adempiuto ad uno dei suoi obblighi ai sensi del Trattato, la lettera formale di costituzione in mora non può essere soggetta a simili requisiti rigorosi di precisione, poiché, necessariamente, può solo contenere un breve sunto iniziale delle censure [7].

35. La questione se la Commissione abbia rispettato i diritti della difesa nei confronti della Repubblica italiana nel procedimento precontenzioso deve essere esaminata alla luce di questa giurisprudenza.

4 — V. paragrafo 30 supra.

5 — V., tra l'altro, sentenze 10 maggio 2001, causa C-152/98, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-3463, punto 23); 15 gennaio 2002, causa C-439/99, Commissione/Italia (Racc. pag. I-305, punto 10), e 27 novembre 2003, causa C-185/00, Commissione/Finlandia (Racc. pag. I-14189, punto 79).

6 — V., in particolare, sentenza 5 giugno 2003, causa C-145/01, Commissione/Italia (Racc. pag. I-5581, punto 17).

7 — V., in particolare, sentenze 28 marzo 1985, causa C-274/83, Commissione/Italia (Racc. pag. 1077, punto 21); 16 settembre 1997, causa C-279/94, Commissione/Italia (Racc. pag. I-4743, punto 15), e 18 maggio 2006, causa C-221/04 Commissione/Spagna (Racc. pag. I-4515, punto 36).

36. È necessario rammentare che la Commissione ha dichiarato nel suo parere motivato complementare che l'obbligo a contrarre contenuto nell'art. 11, comma 1, della legge n. 990 è collegato all'obbligo imposto alle compagnie di assicurazione di calcolare i propri premi in un modo determinato che è contrario agli artt. 6, 29 e 39 della direttiva 92/49. Inoltre, la Commissione ritiene che la vigilanza finanziaria esercitata dall'ISVAP in relazione al calcolo dei premi violi l'art. 9 della direttiva 92/49. La Commissione ritiene altresì che l'obbligo a contrarre imposto dalla legislazione italiana alle imprese di assicurazione costituisca una restrizione ingiustificata della libertà di stabilimento derivante dall'art. 43 CE e della libera prestazione di servizi derivante dall'art. 49 CE.

37. A mio parere, il parere motivato complementare e il ricorso nella causa presente sono basati sulle stesse pretese. Infatti, l'esposizione dei motivi del ricorso nella causa presente è identica a quella dei motivi del parere motivato complementare. Inoltre, contrariamente all'affermazione della Repubblica italiana [8], la Commissione ha specificamente censurato, nella sua lettera formale di costituzione in mora e nella lettera complementare di costituzione in mora, l'obbligo a contrarre imposto alle imprese di assicurazione e le regole sui premi derivanti dalla legislazione italiana rilevante [9].

38. Pertanto, ritengo che le obiezioni della Commissione nel procedimento precontenzioso fossero abbastanza chiare da consentire alla Repubblica italiana di svolgere la sua difesa nel presente procedimento dinanzi alla Corte.

39. Si deve notare, a fini di completezza, che il rappresentante della Commissione all'udienza ha ritenuto che l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Repubblica italiana riguardasse la circostanza che la Commissione, nella risposta, ha riformulato l'importanza relativa delle sue censure contro la Repubblica italiana alla luce delle affermazioni compiute da tale Stato membro nelle sue difese. La Commissione ha anche sostenuto di dedurre dalle difese della Repubblica italiana nel presente procedimento che «l'unico obiettivo delle sanzioni era di assicurare l'osservanza dell'obbligo a contrarre».

40. A tale riguardo, la Commissione nella risposta inoltrata nella causa presente ha certamente affermato che, alla luce del controricorso della Repubblica italiana e del peso relativo accordato da tale Stato membro alle censure esposte nel ricorso della Commissione, le censure che riguardano, in primo luogo, la violazione degli artt. 6, 29 e 39 della direttiva 92/49 e, in secondo luogo, la violazione dell'art. 9 della direttiva 92/49 sono solo secondarie rispetto alla censura principale sollevata che riguarda la violazione degli artt. 43 CE e 49 CE derivante dall'obbligo a contrarre imposto alle imprese assicurative.

8 — V. paragrafo 30 supra.
9 — V. paragrafi 18 e 19 supra.

41. A mio parere, la risposta della Commissione e le sue affermazioni all'udienza riguardanti il peso relativo che deve essere accordato alle sue censure devono essere interpretate alla luce dell'art. 42, n. 2, del regolamento di procedura della Corte. Tale articolo prevede che è vietata la deduzione di motivi nuovi in corso di causa, a meno che essi si basino su elementi di diritto e di fatto emersi durante il procedimento.

42. A mio giudizio la Commissione, nella sua risposta, non ha dedotto un nuovo motivo che non fosse già contenuto nel ricorso della Commissione nella causa presente. Inoltre, a mio parere, la riformulazione dell'importanza relativa delle censure della Commissione contro la Repubblica italiana e la menzione della censura riguardante la violazione degli artt. 43 CE e 49 CE derivante dall'obbligo a contrarre imposto dall'art. 11, comma 1, della legge n. 990, come modificato, devono essere considerate ammissibili dal momento che la censura principale non fa sorgere un nuovo motivo nel senso di cui all'art. 42, n. 2, del regolamento di procedura, ma estende semplicemente un motivo che deve essere considerato ammissibile [10].

43. Di conseguenza, l'eccezione di irricevibilità della Repubblica italiana deve essere respinta.

10 — Sentenze 19 maggio 1983, causa 306/81, Verros/Parlamento (Racc. pag. 1755, punto 9), e 15 dicembre 2005, causa C-66/02, Italia/Commissione (Racc. pag. I-10901, punto 86).

VI — Nel merito

A — *Osservazione preliminare*

44. Il presente ricorso si fonda su tre motivi. Poiché le parti nel ricorso sembrerebbero entrambe aver individuato l'affermazione della Commissione che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi degli artt. 43 CE e 49 CE come il motivo principale, esaminerò in primo luogo tale motivo.

B — *Il primo motivo: Violazione degli artt. 43 CE e 49 CE*

1. Argomenti delle parti

45. La Commissione valuta che l'obbligo a contrarre di cui all'art. 11, comma 1, della legge n. 990 [11] imposto a tutte le imprese di assicurazione autorizzate a fornire l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi in Italia, in relazione a tutte le categorie di persone assicurate e a tutte le regioni d'Italia, ha limitato la libertà di stabilimento ai sensi dell'art. 43 CE e la libertà di prestazione di servizi ai sensi dell'art. 49 CE. Gli artt. 11, comma 1 bis,

11 — E inoltre all'art. 132, comma 1, del codice.

12 bis e 12 quater, comma 1, della legge n. 990 [12], che prevedono l'imposizione di sanzioni da parte dell'ISVAP, sono esclusivamente applicati da tale organo per prevenire l'elusione dell'obbligo a contrarre, cioè per limitare la libertà di stabilimento di cui all'art. 43 CE e la libera prestazione di servizi di cui all'art. 49 CE.

46. All'udienza del 13 maggio 2008 la Commissione ha affermato che un obbligo a contrarre è la peggiore restrizione che un legislatore possa imporre ad un'impresa in quanto nega ad essa la libertà fondamentale di scegliere la controparte a cui vendere i beni o fornire i servizi. Tuttavia, la Commissione ammette che vi possano essere situazioni, come il caso di forniture di acqua, gas ed elettricità, in cui l'obbligo a contrarre è giustificato.

47. Secondo la Commissione, l'obbligo a contrarre derivante dalla normativa italiana disincentiva le imprese italiane di assicurazione stabilite in altri Stati membri dallo stabilirsi in Italia e dal fornirvi dei servizi e, in tal modo, impedisce l'accesso al mercato italiano. Come risultato dell'obbligo a contrarre, le imprese di assicurazione non possono effettuare scelte strategiche di mercato individuando liberamente i servizi di assicurazione che desiderano fornire e i destinatari di essi. Le imprese di assicurazione, per adempiere alla normativa italiana, devono sostenere costi che sono assolutamente eccessivi in relazione alla loro strategia imprenditoriale. Tali costi aggiuntivi, che effettivamente dissuadono le imprese di assicurazione dall'entrare sul mercato italiano, sono persino più gravosi per le imprese di assicurazione che offrono assicurazioni sugli autoveicoli in Italia sotto la libertà di prestazione di servizi e che quindi intendono effettuare un numero limitato di transazioni di natura occasionale sul mercato italiano. Alle imprese di assicurazioni comunitarie viene impedito di sviluppare progressivamente le loro attività in Italia e in tal modo il loro accesso al mercato italiano dell'assicurazione della responsabilità civile auto verso terzi viene reso più costoso e rischioso. La Commissione rileva inoltre che imprese di assicurazione di altri Stati membri non possono offrire servizi di assicurazione della responsabilità civile auto verso terzi in specifiche regioni d'Italia in cui, per ragioni linguistiche o ragioni di vicinanza geografica, sarebbe per loro vantaggioso farlo.

48. La Commissione ha anche affermato nella sua risposta che le imprese di assicurazione nazionali possono compensare gli svantaggi economici risultanti dall'obbligo a contrarre con chiunque richieda tale copertura con la possibilità di vendere diversi tipi di assicurazione alle persone in questione.

49. La Commissione ha evidenziato le difficoltà sostenute da tre compagnie di assicurazione, una francese, una belga e una irlandese, che fornivano assicurazione obbligatoria della

12 — E inoltre gli artt. 35, comma 1, 314, comma 2, 131, 313 e 314, comma 1, del codice.

responsabilità civile auto verso terzi in Italia nel quadro della libertà di prestazione di servizi. Il primo caso riguarda un'impresa di assicurazioni non vita francese con succursali in 14 Stati membri in cui svolge un'attività commerciale comprendente assicurazioni commerciali e industriali e fornisce assicurazioni su grandi flotte commerciali. Dal 2003 l'ISVAP ha sostenuto che a causa delle tariffe applicate da quell'impresa essa cercava di eludere i suoi obblighi ai sensi dell'art. 11 della legge n. 990. L'ISVAP chiedeva a tale impresa di comunicarle sistematicamente le sue tariffe e di offrire tariffe a tutte le categorie di contraenti in tutte le aree geografiche, comprese quelle in cui l'impresa non intendeva essere strategicamente coinvolta. L'ISVAP imponeva una sanzione di un milione di euro a tale impresa. La Commissione fa anche riferimento ad un'impresa di assicurazione belga con succursali in 13 Stati membri che offre, in base alla libera prestazione di servizi, assicurazioni sugli autoveicoli come parte di altre coperture a imprese multinazionali. Nel 2003, l'ISVAP ha dichiarato che l'impresa violava i suoi obblighi derivanti dall'art. 11 della legge n. 990 e, in particolare, che le tariffe applicate dall'impresa erano notevolmente superiori alla media sul mercato ed erano dirette ad eludere l'obbligo di fornire assicurazioni. L'ISVAP applicava a tale impresa belga una sanzione di un milione di euro. Infine, la Commissione ha citato il caso di un'impresa con sede in Irlanda, parte di un gruppo multinazionale di locazione di autovetture. L'impresa, che aveva succursali in otto Stati membri, è una piccola entità con solo dieci dipendenti che fornisce una copertura assicurativa alle sue società madri, senza alcuna intenzione di fornire una copertura al grande pubblico dei nove Stati membri in cui opera. Anche se l'attività dell'impresa in Italia dal 1997 si è limitata a fornire servizi assicurativi per gli autoveicoli a compagnie appartenenti alle sue società madri, l'ISVAP ha ritenuto che l'impresa debba conformarsi all'art. 11 della legge n. 990. Secondo la Commissione, per soddisfare le condizioni poste dall'ISVAP, sarebbe stato richiesto un notevole investimento da parte dell'impresa in questione, come la costruzione di un apposito sito Internet, il calcolo delle tariffe in base alle linee direttrici dell'ISVAP, l'aggiornamento del sito e l'attivazione di un servizio per rispondere alle richieste di preventivi da parte di futuri contraenti. Inoltre, se l'impresa dovesse offrire assicurazioni sugli autoveicoli al grande pubblico in Italia, ciò avrebbe un impatto diretto sui suoi obblighi riguardanti i margini di solvibilità. A causa degli oneri gravosi imposti dall'ISVAP, l'impresa di cui trattasi ha cessato la sua attività in Italia e le sue società madri attualmente ricevono servizi di assicurazione per gli autoveicoli da un assicuratore terzo.

50. A parere della Commissione, le imprese di assicurazione di cui trattasi si sono trovate in una posizione simile a quella di una banca spagnola nella causa CaixaBank/Francia [13]. In tale causa, la Corte ha dichiarato che il divieto di remunerare conti bancari a vista derivante dalla normativa francese costituiva, per società di altri Stati membri diversi dalla

13 — Cit. alla nota 3.

Repubblica francese, un serio ostacolo all'esercizio delle loro attività tramite succursali in quest'ultimo Stato membro, pregiudicando il loro accesso al mercato.

51. La Commissione ritiene che, nonostante l'adozione dell'art. 132, comma 2, del codice, che introduce un'eccezione all'obbligo generale a contrarre e che può aver risolto i problemi di una delle tre compagnie di assicurazione menzionate al paragrafo 49 supra, tale norma abbia solo un impatto minimo sulla portata molto estesa dell'obbligo a contrarre.

52. Inoltre, secondo la Commissione, l'obbligo a contrarre costituisce un ostacolo che non è né giustificato né proporzionale all'obiettivo perseguito. Prendendo le mosse dalla giurisprudenza della Corte, il concetto di ordine pubblico può essere chiamato in causa in caso di minaccia effettiva e sufficientemente seria ai principi di ordine pubblico che comprometta uno dei fondamentali interessi della società. Tuttavia, come la Corte ha ripetutamente dichiarato, l'eccezione per motivi di ordine pubblico, come tutte le deroghe ai principi fondamentali del Trattato, deve essere interpretata restrittivamente. La Commissione ammette che la protezione dei consumatori costituisca un obiettivo di interesse pubblico che giustifica la limitazione di libertà fondamentali riconosciute dal Trattato. Tuttavia, la Commissione ritiene che l'obbligo di fornire una copertura derivante dalla normativa italiana non aumenti di fatto la protezione dei consumatori dal momento che impedisce l'emergere di imprese di assicurazione specializzate che possono soddisfare meglio le esigenze dei consumatori e riduce il numero delle imprese di assicurazione in Italia.

53. La Commissione ritiene altresì che l'obbligo a contrarre imposto dalla legge n. 990 e dal codice non costituisca un provvedimento adeguato ad assicurare, come sostiene la Repubblica italiana, che il danno subito da terzi sia adeguatamente risarcito. I terzi che hanno subito un danno sono adeguatamente tutelati attraverso altri strumenti più appropriati introdotti dal diritto comunitario al fine di impedire l'insorgere di altri strumenti nazionali non coordinati, i quali sarebbero sì motivati da legittimi obiettivi di interesse pubblico, ma che potrebbero limitare ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi. A tale riguardo, in base all'art. 3 della direttiva del Consiglio 24 aprile 1972, 72/166/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e di controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità [14], ogni Stato membro deve adottare tutte le misure necessarie affinché la responsabilità civile relativa alla circolazione dei veicoli che stazionano abitualmente nel suo territorio sia coperta da un'assicurazione. Inoltre, in conformità con la seconda direttiva del Consiglio 30 dicembre 1983, 84/5/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli [15], ciascuno Stato membro crea un organismo con il compito di rimborsare i danni causati da un veicolo non assicurato o non identificato. Oltre a ciò, in base agli

14 — GU L 103, pag. 1.
15 — GU 1984, L 8, pag. 17.

artt. 32 e 35 della direttiva 92/49, qualsiasi impresa di assicurazione che intende, nel quadro della libertà di stabilimento o della libera prestazione di servizi, fornire l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi deve diventare membro del fondo nazionale di garanzia dello Stato membro ospitante. La Commissione ritiene altresì che l'obbligo a contrarre non possa essere giustificato per limitare il risarcimento pagato dal fondo di garanzia o le spese sostenute dal sistema di previdenza sociale a causa di incidenti in cui sono coinvolti automobilisti non assicurati. A tale proposito la Commissione rileva che la Corte nella sua giurisprudenza ha sistematicamente dichiarato che motivi di natura puramente finanziaria o economica non possono costituire motivi imperativi atti a giustificare restrizioni all'esercizio delle libertà fondamentali di circolazione garantite dal Trattato.

54. La Commissione sostiene altresì che l'obbligo generale a contrarre imposto dalla legislazione italiana è eccessivamente restrittivo rispetto all'obiettivo perseguito di garantire che determinate categorie di conducenti di autoveicoli o di conducenti residenti in alcune regioni d'Italia possano essere assicurati. Tali considerazioni si applicano, mutatis mutandis, all'obiettivo identificato dalla Repubblica italiana di tutela dei terzi danneggiati.

55. La Commissione rileva che, poiché la Repubblica italiana afferma specificamente che le norme in questione sono state adottate per prevenire una discriminazione nei confronti dei conducenti in giovane età e dei conducenti residenti nel Sud Italia, invece dell'imposizione di un obbligo generale a contrarre avrebbe dovuto essere adottato uno speciale strumento giuridico per far fronte alle difficoltà di procurarsi un'assicurazione incontrate da tali conducenti. La Commissione sostiene inoltre che la Repubblica italiana non ha presentato alcun dato relativo alla gravità del problema che si trovano ad affrontare i conducenti in giovane età o quelli residenti in certe regioni d'Italia. Per giunta, secondo la Commissione, non esiste un diritto assoluto a condurre liberamente un veicolo. Poiché il diritto in questione può essere limitato per ragioni di pubblica sicurezza, per esempio, nel caso in cui privati guidino in stato di ebbrezza o sotto l'influsso di droghe, le imprese di assicurazioni dovrebbero essere autorizzate anche a rifiutare di fornire la copertura assicurativa a tali conducenti.

56. La Commissione inoltre evidenzia il fatto che altri Stati membri, come la Francia, il Belgio, la Spagna, i Paesi Bassi e il Portogallo, hanno adottato regimi meno restrittivi dell'obbligo a contrarre previsto dalla normativa italiana per realizzare gli obiettivi individuati dalla Repubblica italiana. Qualora a un conducente venga rifiutata l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi in tali Stati membri, un ente pubblico interviene per assicurare che tale conducente venga assicurato. Il legislatore italiano ha invece «scaricato» questo onere indubbiamente pubblico su imprese private, ponendo a loro carico un obbligo a contrarre.

57. La Repubblica italiana e la Repubblica di Finlandia ritengono che vi sia un rapporto direttamente simmetrico o bilaterale tra l'obbligo imposto ai conducenti di autoveicoli di ottenere un'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi e l'obbligo imposto alle imprese di assicurazione di contrarre.

58. Secondo la Repubblica italiana, mentre l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi è un'assicurazione privata, essa ha uno scopo sociale, in particolare la necessità di garantire che terzi vittime di incidenti automobilistici ricevano un risarcimento rapido ed effettivo. Per realizzare tale obiettivo, il 20 aprile 1959 è stata adottata a Strasburgo la Convenzione europea sull'assicurazione obbligatoria contro i danni derivanti dalla circolazione dei veicoli. La Repubblica italiana, imponendo un obbligo a contrarre alle imprese di assicurazione, intende tutelare i conducenti, nella loro veste di consumatori, dalla discriminazione e proteggere le vittime di incidenti automobilistici. L'obbligo a contrarre deve quindi essere visto nel contesto della sua funzione sociale che è collegata ad obiettivi di ordine pubblico. Secondo la Corte costituzionale italiana, la tutela delle vittime di incidenti automobilistici è nell'interesse pubblico in quanto rappresenta la realizzazione degli obiettivi di solidarietà sociale sanciti dall'art. 2 della Costituzione italiana. L'obbligo a contrarre imposto sia ai conducenti che alle imprese di assicurazione è anche collegato alla sicurezza stradale in quanto è diretto a ridurre i danni causati da incidenti. Secondo la Repubblica italiana, gli obiettivi in questione non dovrebbero essere compromessi dalla libertà di attività imprenditoriale. Se gli argomenti della Commissione fossero accolti, il sistema dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi sarebbe basato esclusivamente sulla logica di mercato e perderebbe la sua funzione sociale.

59. La Repubblica italiana afferma che, se le imprese di assicurazione possono rifiutare consumatori indesiderabili, i conducenti in questione potrebbero ricorrere a imprese abusive o alla falsificazione di documenti. Un'asimmetria tra l'obbligo a contrarre posto a carico di conducenti e di imprese di assicurazione determinerebbe un aumento del numero di conducenti non assicurati e degli incidenti da essi causati, un aumento del risarcimento che il fondo italiano di garanzia paga alle vittime di incidenti automobilistici, un aumento del contenzioso e la scomparsa di un risarcimento rapido ed effettivo delle vittime di incidenti automobilistici. Nel 2005, il fondo italiano ha pagato 113,4 milioni di euro per incidenti causati da conducenti non assicurati, il che rappresenta un incremento del 17,1 % dal 2004. Sempre nel 2005, il numero dei risarcimenti corrisposti è stato di 13 771, superiore del 21,8 % rispetto a quello dell'anno precedente. Inoltre, il relativo costo di richieste di risarcimento per incidenti che coinvolgono veicoli non assicurati pagabili dal fondo italiano di garanzia, che, tra l'altro, corrisponde anche risarcimenti per incidenti che coinvolgono veicoli non identificati, è passato dal 7,4 % nel 1995 al 12,6 % nel 2000, quindi al 27,4 % nel 2004, prima di raggiungere il 30,6 % nel 2005. La Repubblica italiana ritiene che una delle ragioni del forte incremento di tali incidenti debba essere individuata nel rifiuto di certe imprese di assicurare talune categorie di conducenti e i conducenti residenti nel Sud Italia. Inoltre, in merito all'affermazione della Commissione di cui al paragrafo 53 supra, secondo cui la

Repubblica italiana non può addurre giustificazioni dipendenti da motivi finanziari, quest'ultima ritiene che i dati precedentemente esposti sul problema di proporzioni già rilevanti ed in crescita dell'elusione da parte dei conducenti del loro obbligo di assicurarsi prova che, se l'obbligo a contrarre posto a carico delle imprese di assicurazione fosse abolito, le conseguenze sull'ordine pubblico e sul sistema di sicurezza sociale sarebbero gravi.

60. La Repubblica italiana afferma recisamente che la normativa in esame non pone le imprese nazionali di assicurazione in una posizione privilegiata rispetto alle imprese operanti in Italia nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi. Inoltre, essa afferma che l'obbligo di cui trattasi non dissuade le imprese di assicurazione provenienti da altri Stati membri dall'entrare sul mercato italiano. Al riguardo, la Repubblica italiana osserva che circa un terzo del centinaio di imprese di assicurazione che forniscono l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi in Italia proviene da altri Stati. Per giunta, l'obbligo a contrarre non rende le imprese di altri Stati membri meno profittevoli delle imprese italiane. A parere della Repubblica italiana, i costi principali sostenuti da imprese che forniscono l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi sono collegati alla creazione di una struttura per la vendita di polizze di assicurazione e di una rete liquidativa dei sinistri. Tali costi non sono superiori per le imprese di assicurazione straniere rispetto a quelle italiane. All'udienza, la Repubblica italiana ha affermato che l'obbligo a contrarre imposto alle imprese di assicurazione non ha effetto in quanto tali imprese possono liberamente fissare i loro prezzi, garantendo in tal modo la loro libertà di iniziativa economica.

61. Quanto all'affermazione della Commissione che l'obbligo a contrarre ha un effetto dissuasivo sulle imprese che hanno la loro sede centrale in uno Stato membro diverso dall'Italia, in quanto esse non possono limitare la loro attività a talune regioni italiane, la Repubblica italiana considera che la Commissione ha frainteso le basi tecniche dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi. L'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi può essere offerta esclusivamente ad un'ampia base di assicurati. Inoltre, in risposta all'affermazione della Commissione secondo cui l'obbligo a contrarre impedisce l'emergere di imprese di assicurazione specializzate, la Repubblica italiana afferma che è irrealistico aspettarsi che imprese di assicurazione specializzate nel fornire assicurazione a consumatori "indesiderabili" possano emergere in Italia.

62. Nel caso in cui la Corte dovesse ritenere che l'obbligo a contrarre limita la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi, la Repubblica italiana ritiene che tale restrizione sia idonea a realizzare gli obiettivi di ordine pubblico, relativi alla tutela del sistema di sicurezza sociale, di sicurezza stradale e di protezione dei consumatori. L'obbligo a contrarre ha permesso alla Repubblica italiana di contenere il fenomeno dei conducenti non assicurati rilevato in altri Stati membri in cui le imprese di assicurazione non hanno un obbligo a contrarre. La Repubblica italiana ritiene di aver provato l'esistenza e l'estensione del rifiuto delle imprese di assicurazione in Italia di concludere contratti di assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi. A tale riguardo, la Repubblica italiana ha fornito esempi di casi in cui sono stati pretesi dai conducenti premi assolutamente ingiustificati di EUR 10 000. Oltre a ciò, la Repubblica italiana ha fatto riferimento all'aumento costante del risarcimento corrisposto dal fondo di garanzia alle vittime di incidenti e al fatto che l'ISVAP ha avviato azioni per l'elusione dell'obbligo a contrarre solo in un numero molto circoscritto di casi riguardanti le violazioni più flagranti.

63. La Repubblica italiana ritiene che l'obbligo a contrarre sia proporzionato. Contrariamente alle affermazioni della Commissione, non sarebbe né pratico né legittimo limitare l'obbligo a talune categorie di conducenti o a talune aree geografiche in Italia poiché ciò darebbe luogo a discriminazione e incoraggerebbe gli imprenditori a non concludere affari in quelle regioni in cui l'obbligo è vigente. La Repubblica italiana evidenzia anche il fatto che l'obbligo a contrarre è stato notevolmente attenuato dall'art. 132, comma 2, del codice. Per quanto riguarda i regimi alternativi istituiti in altri Stati membri per assicurare che i conducenti possano ottenere l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi, la Repubblica italiana considera che, mentre tali alternative possono essere idonee a fronteggiare certi problemi, come l'assunzione di alcol e droghe, essi non possono risolvere adeguatamente i problemi esistenti in Italia dove un'ampia fascia della popolazione non sarebbe assicurata. Secondo la Repubblica italiana, poi, in Spagna, dove esiste un ente pubblico (il Consorcio de Compensación de Seguros) che interviene direttamente per assicurare veicoli a cui è stata negata l'assicurazione, il fenomeno del rifiuto di assicurare taluni conducenti non è stato eliminato, dal momento che un milione di veicoli, cioè il 14 % degli autoveicoli e il 54 % dei ciclomotori, non è assicurato. Per di più, nel 2004 nel Regno Unito sono stati causati 41 000 incidenti da conducenti non assicurati per un costo di 750 milioni di EUR. In mancanza di armonizzazione a livello comunitario in materia di introduzione dell'obbligo per i conducenti di ottenere l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi, ogni Stato membro è libero di scegliere la soluzione più adatta alle condizioni sociali del paese.

64. La Repubblica di Finlandia ha limitato il suo intervento a sostegno della Repubblica italiana al motivo concernente la violazione degli artt. 43 CE e 49 CE. La Repubblica di Finlandia è dell'opinione che, anche se l'obbligo a contrarre limita la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi, tale obbligo è giustificato da motivi di ordine pubblico e di protezione dei consumatori.

Secondo la Repubblica di Finlandia, la funzione dell'obbligo a contrarre imposto dalla legislazione italiana alle imprese di assicurazione è di assicurare che le vittime di incidenti automobilistici ricevano un risarcimento rapido ed effettivo. Lo Stato membro di cui trattasi ritiene che esista un collegamento diretto tra l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi e il sistema di previdenza sociale. Nel caso di incidenti che coinvolgono terzi, l'impresa di assicurazione paga, tra l'altro, le spese di ospedalizzazione e la perdita di salario.

65. La Repubblica di Finlandia rileva che la Corte, nella sentenza Omega [16], ha dichiarato che, mentre il divieto di sfruttamento commerciale di giochi che comportavano la simulazione di atti di violenza contro le persone, in particolare la rappresentazione di omicidi, comportava una restrizione alla libera prestazione di servizi, tale restrizione era giustificata da motivi di ordine pubblico. A fortiori, la necessità di tutelare le persone infortunate in incidenti automobilistici, che rappresenta la ragion d'essere dell'obbligo dei conducenti di ottenere e delle imprese di assicurazione di fornire l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi, è fondata su motivi di ordine pubblico che giustificano una restrizione della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi. La circostanza che un certo numero di Stati membri abbia scelto di non imporre un obbligo a contrarre alle imprese di assicurazione non comporta che i provvedimenti italiani di cui trattasi siano sproporzionati.

2. Valutazione

66. È fuori discussione nel presente procedimento che l'art. 11, comma 1, della legge n. 990 [17] impone un obbligo a tutte le imprese di assicurazione che forniscono l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi in Italia di offrire tale copertura assicurativa a tutte le categorie di assicurati in tutte le regioni d'Italia. L'obbligo di fornire tale copertura si applica sia alle imprese nazionali di assicurazione sia alle imprese che offrono copertura assicurativa in Italia nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi. L'art. 132, comma 2, del codice stabilisce un'eccezione all'obbligo di fornire tale copertura. In base a tale previsione, le imprese di assicurazione possono chiedere che l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi sia limitata alle flotte di natanti.

67. Inoltre, l'art. 11, comma 1 bis, della legge n. 990 [18] prevede essenzialmente che per assicurare l'adempimento dell'obbligo di fornire l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi le imprese di assicurazione devono calcolare i loro premi in un modo particolare. Inoltre, sempre in base alla medesima disposizione,

16 — Sentenza 14 ottobre 2004, causa C-36/02, Omega (Racc. pag. I-9609).

17 — E, di conseguenza, l'art. 132, comma 1, del codice.

18 — E, di conseguenza, gli artt. 35, comma 1, e 314, comma 2, del codice.

l'ISVAP può imporre sanzioni rilevanti se accerta che vi è stata elusione dell'obbligo di fornire tale copertura assicurativa rispetto a specifiche aree territoriali o a particolari categorie di utenti. Le sanzioni di cui trattasi sono comprese tra uno e cinque milioni di EUR. L'art. 12 quater, comma 1, della legge n. 990 [19] prevede inoltre altre sanzioni nel caso in cui l'obbligo di fornire la copertura assicurativa sia violato. L'art. 12 quater, della legge n. 990 [20] prevede che le imprese di assicurazione debbano anche mettere a disposizione del pubblico tariffe e condizioni di contratto.

68. Si deve notare che la Commissione nel suo ricorso ha affermato che le previsioni della normativa italiana individuate ai paragrafi 66 e 67 supra si applicano indistintamente alle imprese nazionali di assicurazione e a quelle imprese che forniscono copertura assicurativa in Italia nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi. Tuttavia, la Commissione nella sua risposta ha sostenuto che la normativa italiana di cui trattasi ha un impatto più rilevante sulle imprese di assicurazione che forniscono copertura in Italia nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi [21]. A mio parere, dalle affermazioni della Commissione nel presente procedimento non è completamente chiaro se tale istituzione considera che la normativa si applichi indistintamente alle imprese di assicurazione nazionali e a quelle che forniscono copertura assicurativa in Italia nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi, oppure se la Commissione ritenga che la normativa indirettamente discrimini queste ultime imprese.

69. Non mi risulta che la Commissione, sulla quale grava l'onere della prova nei procedimenti di inadempimento, sia riuscita a provare giuridicamente che gli artt. 11, comma 1, 11, comma 1 bis, 12 bis, 12 quater, comma 1, della legge n. 990, e di conseguenza gli artt. 35, comma 1, 131, 132, comma 1, 132, comma 2, 313, 314, comma 1, e 314, comma 2, del codice, hanno un effetto diverso sulle imprese di assicurazioni nazionali e sulle imprese che forniscono copertura assicurativa in Italia nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi [22], ammesso che questa fosse la vera intenzione della Commissione.

70. Il diritto di stabilimento previsto all'art. 43 CE, nel combinato disposto con l'art. 48 CE, è riconosciuto sia alle persone fisiche aventi la cittadinanza di uno Stato

19 — E, di conseguenza, l'art. 314, comma 1, del codice.
20 — E, di conseguenza, gli artt. 131 e 313 del codice.
21 — V. paragrafo 48 supra.
22 — Sentenza 21 ottobre 2004, causa C-288/02, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-10071, punto 35 e giurisprudenza ivi citata).

membro della Comunità, sia alle persone giuridiche ai sensi di quest'ultima disposizione. Esso comporta, fatte salve le eccezioni e le condizioni previste, l'accesso nel territorio di un altro Stato membro a tutte le attività autonome e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e la creazione di agenzie, succursali o consociate. L'art. 43 CE impone l'abolizione delle restrizioni alla libertà di stabilimento. Devono essere considerate tali tutte le misure che vietano, ostacolano o scoraggiano l'esercizio di tale libertà [23].

71. L'art. 49 CE impone non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro in base alla sua cittadinanza, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione, anche qualora essa si applichi indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, quando sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro, in cui fornisce legittimamente servizi analoghi [24].

72. Dato che entrambi gli artt. 43 CE e 49 CE ostano a qualsiasi provvedimento nazionale che, seppur applicabile senza discriminazioni basate sulla cittadinanza, sia idoneo ad ostacolare o a scoraggiare l'esercizio, da parte dei cittadini comunitari, delle libertà fondamentali garantite dal Trattato, è necessario esaminare se l'obbligo di fornire copertura assicurativa imposto dalla normativa italiana [25] potenzialmente impedisca o scoraggi in modo sostanziale le attività di imprese di assicurazione che forniscono assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi in Italia nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi.

73. Nella presente causa, ritengo che la Commissione abbia adeguatamente provato che gli obblighi imposti, derivanti dagli artt. 11, commi 1 e 1 bis, 12 bis, 12 quater, comma 1, della legge n. 990 [26], in relazione alla previsione di assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi in Italia assicurano che gli imprenditori che operano su quel mercato non possono, in linea di principio [27], e senza esporsi al rischio di sanzioni rilevanti, specializzarsi nel fornire tale copertura a specifiche categorie di contraenti di polizze o concentrare i loro sforzi in Italia su specifiche regioni geografiche o linguistiche.

23 — V., tra l'altro, sentenza CaixaBank France, cit. alla nota 3, punti 9 e 11.

24 — V., tra l'altro, sentenze 29 novembre 2001, causa C-17/00, De Coster (Racc. pag. I-9445, punto 29); 8 settembre 2005, cause riunite C-544/03 e C-545/03, Mobistar e Belgacom (Racc. pag. I-7723, punto 29); 5 dicembre 2006, cause riunite C-94/04 e C-202/04, Cipolla e a. (Racc. pag. I-11421, punto 56), e 11 gennaio 2007, causa C-208/05, ITC (Racc. pag. I-181, punto 55).

25 — E gli obblighi collegati.

26 — E quindi dagli artt. 35, comma 1, 131, 132, comma 1, 313, 314, comma 1, e 314, comma 2, del codice.

27 — V., tuttavia, art. 132, comma 2, del codice.

74. Infatti, un'impresa di assicurazione che può fornire assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi in Italia deve, secondo la normativa italiana di cui trattasi, essere disponibile a trattare affari e a fornire assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi a tutti i potenziali clienti dalla data in cui ha ricevuto l'autorizzazione.

75. La Commissione ha anche provato, a mio parere, che l'obbligo di fornire copertura derivante dalla legislazione italiana può imporre oneri aggiuntivi di natura economica e organizzativa alle imprese di assicurazione, esponendo quindi le imprese che operano in Italia a maggiori rischi economici [28]. A tale proposito, la Repubblica italiana ha affermato nelle sue memorie che i costi principali per la fornitura in Italia dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile verso terzi non erano sostenuti in misura maggiore dalle imprese operanti in regime di libero stabilimento e di libera prestazione dei servizi rispetto a quelle nazionali. Tuttavia, a mio parere, bisogna sottolineare che la Commissione ha affermato, senza essere contraddetta dalla Repubblica italiana, che l'obbligo di fornire copertura istituito dalla normativa italiana ha un effetto diretto sugli obblighi posti a carico di un'impresa di assicurazione riguardanti i suoi margini di solvibilità [29].

76. Inoltre, risulta che l'obbligo di fornire copertura si applica a prescindere dalla strategia di mercato stabilita o dalla specializzazione di un'impresa di assicurazione, o dalla sua capacità o esperienza economica e organizzativa sul mercato di cui trattasi.

77. Ritengo pertanto che la Commissione abbia dimostrato che la normativa italiana di cui trattasi potenzialmente impedisce [30] alle imprese di assicurazione che sono specializzate nel fornire copertura assicurativa in mercati di nicchia o specializzati di entrare sul mercato dell'assicurazione obbligatoria

28 — V. paragrafo 60 supra.

29 — V. paragrafo 49 supra. In base al terzo 'considerando' della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 5 marzo 2002, 2002/13/CE, che modifica la direttiva 73/239/CEE del Consiglio per quanto riguarda il margine di solvibilità delle imprese di assicurazione nei rami diversi dall'assicurazione sulla vita (GU 2002 L 77, pag. 17), l'obbligo imposto alle imprese di assicurazione di costituire, oltre alle riserve tecniche necessarie per la copertura degli impegni assicurativi contratti, un margine di solvibilità destinato ad ammortizzare gli effetti di eventuali variazioni economiche sfavorevoli, costituisce un elemento importante del sistema di vigilanza prudenziale mirante a proteggere gli interessi degli assicurati e dei contraenti di assicurazioni.

30 — Se è vero che non si può escludere che le imprese di assicurazione possano adottare misure di autoincentivo in modo da ridurre l'impatto effettivo della legislazione in esame, ad esempio inviando materiale pubblicitario a talune categorie di potenziali utenti o di regioni geografiche o linguistiche, tali misure non fanno venire meno la circostanza che le imprese devono, secondo la normativa italiana, fornire copertura assicurativa a tutti gli utenti che ne fanno richiesta e devono soddisfare i requisiti imposti dalla normativa italiana per assicurare che l'obbligo a contrarre sia rispettato.

della responsabilità civile auto verso terzi [31]. Inoltre, ritengo che la Commissione abbia provato che la normativa italiana in esame potenzialmente ostacoli le imprese di assicurazione dall'entrare sul mercato dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi in Italia, in quanto può impedire loro di entrare su tale mercato in maniera graduale e progressiva oppure in via occasionale o irregolare [32].

78. A mio giudizio, le situazioni delle tre imprese illustrate dalla Commissione nei suoi atti, che sono ampiamente ammesse dalla Repubblica italiana, benché non necessariamente rappresentative degli ostacoli incontrati da tutte le imprese che entrano sul mercato dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi, provano che l'ostacolo creato dalla legislazione di cui trattasi può essere di una certa entità e non solo ipotetico o eventuale [33].

79. Sebbene l'eccezione enunciata all'art. 132, comma 2, del codice possa venire in soccorso di talune imprese di assicurazione, in particolare quelle che chiedono un'autorizzazione limitata alle flotte commerciali [34], ritengo che l'eccezione sia estremamente limitata nel suo ambito di applicazione. A mio parere, l'eccezione in parola non riduce le restrizioni introdotte dall'obbligo a contrarre [35] affrontate, ad esempio, da imprese di assicurazione specializzate nel fornire copertura assicurativa in mercati di nicchia diversi da quello dei rischi derivanti dalla circolazione di flotte di veicoli a motore o di natanti [36]. Infatti, le imprese di assicurazione possono essere obbligate a modificare considerevolmente i loro modelli imprenditoriali [37] in risposta alla legislazione italiana di cui trattasi.

80. Da giurisprudenza consolidata risulta che i provvedimenti nazionali restrittivi dell'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato per poter risultare giustificati devono soddisfare quattro condizioni: essi devono applicarsi in modo non discriminatorio, rispondere a motivi imperativi di interesse pubblico, essere idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo [38].

31 — Nella sentenza 25 febbraio 2003, causa C-59/01, Commissione/Italia (Racc. pag. I-1759, punto 25), la Corte ha dichiarato che, «(...) ai sensi del diciannovesimo 'considerando' della stessa direttiva, nel quadro del mercato interno, è nell'interesse del contraente avere accesso alla più ampia gamma possibile di prodotti assicurativi offerti nella Comunità, al fine di poter scegliere tra essi il più adeguato alle sue esigenze».

32 — Ricordo che secondo la giurisprudenza della Corte, la distinzione essenziale tra la prestazione di servizi o lo stabilimento può risiedere nel fatto che un'attività venga svolta su una base stabile e continuativa o in via temporanea. V., in proposito, sentenza 30 novembre 1995, causa C-55/94, Gebhard (Racc. pag. I-4165, punti 21-26).

33 — Osservo anche che la Commissione all'udienza ha sostenuto, senza essere contraddetta dalla Repubblica italiana, che l'ISVAP aveva recentemente imposto sanzioni comprese tra uno e due milioni di EUR a un'impresa di assicurazione tedesca, ad una italiana e ad una svizzera per rifiuto a contrarre.

34 — Osservo inoltre incidentalmente che l'adozione dell'art. 132, comma 2, del codice da parte della Repubblica italiana dimostra la consapevolezza dell'esistenza di specializzazione nella previsione dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi.

35 — E le disposizioni della normativa italiana che devono dare piena attuazione a tale obbligo.

36 — Si potrebbe, per esempio, prospettare una situazione in cui un'impresa di assicurazione si specializza nel fornire assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi.

37 — Infatti, la legislazione italiana di cui trattasi può compromettere il metodo con cui le imprese concludono gli affari.

38 — V. sentenza 4 luglio 2000, causa C-424/97, Haim (Racc. pag. I-5123, punto 57).

81. A tale proposito, si deve rammentare che la Commissione non è riuscita a provare, nella presente causa, che le norme della legislazione italiana in esame hanno un impatto diverso sulle imprese di assicurazione che operano in Italia nel quadro della libertà di stabilimento o della libera prestazione di servizi [39]. Per quanto riguarda la questione se tali disposizioni possano essere giustificate da motivi superiori collegati all'interesse generale, la Repubblica italiana afferma che esse possono essere giustificate da due ordini di motivi. In primo luogo, l'obbligo a contrarre garantisce che talune categorie di conducenti, come i conducenti in giovane età o quelli residenti in talune regioni d'Italia, possano ottenere l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi. In secondo luogo, l'obbligo a contrarre imposto alle imprese di assicurazione assicura che i terzi danneggiati in incidenti automobilistici siano risarciti del danno subito e che tali danni non portino a sottrarre risorse al sistema di previdenza sociale. La Repubblica italiana e la Repubblica di Finlandia ritengono che vi sia una relazione diretta tra l'obbligo dei conducenti di ottenere l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi e l'obbligo delle imprese di assicurazione di fornire tale copertura.

82. Per quanto riguarda il primo motivo, a mio parere, la protezione dei consumatori può giustificare interferenze con la libertà di stabilimento e con la libera prestazione di servizi [40]. Come esposto al paragrafo 77 supra, i requisiti imposti alle imprese di assicurazione dagli artt. 11, comma 1, 11, comma 1 bis, 12 bis, 12 quater, comma 1, della legge n. 990 [41], in relazione alla previsione dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi, a mio giudizio ostacolano potenzialmente, tra l'altro, l'emergere in Italia di imprese di assicurazione specializzate [42]. Tuttavia, mentre la mancanza o la limitazione di imprese di assicurazione specializzate in Italia può essere dannosa per talune categorie di consumatori in Italia [43], ritengo, in astratto, che la necessità di garantire che gli utenti dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi non subiscano una discriminazione irragionevole in base alla loro età o alla loro residenza può giustificare restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi.

83. Pertanto, spetta alla Repubblica italiana, che ha invocato, come giustificazione delle restrizioni della libertà di stabilimento e della

39 — Ammesso che questa fosse effettivamente la sua intenzione. V. paragrafo 69 supra.

40 — V., per quanto riguarda la libera prestazione di servizi, sentenze 9 luglio 1997, cause riunite C-34/95 e C-36/95, De Agostini (Racc. pag. I-3843, punto 53); 6 novembre 2003, causa C-243/01, Gambelli e a. (Racc. pag. I-13031, punto 67), e 6 marzo 2007, cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04, Placanica e a. (Racc. pag. I-1891, punto 46).

41 — E quindi dagli artt. 35, comma 1, 131, 132, comma 1, 313, 314, comma 1, e 314, comma 2, del codice.

42 — Diverse da quelle che si occupano di danni derivanti dalla circolazione di flotte di veicoli a motore o di natanti; (v. art. 132, comma 2, del codice).

43 — E chiaramente, a mio giudizio, viola uno degli obiettivi principali della direttiva 92/49; (v. nota 31).

libera prestazione di servizi, le difficoltà affrontate da talune categorie di conducenti e dai conducenti residenti nel Sud Italia, presentare alla Corte prove sufficienti per dimostrare che tali difficoltà sarebbero esistite o aumentate in mancanza di un obbligo a contrarre. A tale proposito, la Repubblica italiana ha affermato che la soppressione dell'obbligo a contrarre imposto alle imprese di assicurazione avrebbe effetti «devastanti», in particolare nel Sud Italia (il Mezzogiorno). Tuttavia, a parte le statistiche concrete presentate dalla Repubblica italiana che evidenziano un problema sempre più diffuso in tutta l'Italia riguardante incidenti che coinvolgono autoveicoli non assicurati nonostante l'obbligo generale a contrarre esistente [44], osservo che tale Stato membro non ha prodotto alcuna prova che possa dimostrare che i conducenti residenti nel Sud Italia e i conducenti in giovane età avrebbero subito una discriminazione o una discriminazione ancora maggiore in mancanza di tale obbligo [45].

84. Se tuttavia si ammette che ci possa essere un rischio di discriminazione contro conducenti in giovane età e conducenti residenti nel Sud Italia in mancanza di un obbligo a contrarre imposto alle imprese di assicurazione, è necessario esaminare se le misure adottate dalla Repubblica italiana non vadano oltre quanto obiettivamente necessario [46].

85. È evidente che l'obbligo a contrarre imposto dall'art. 11, comma 1, della legge n. 990 e, conseguentemente, dall'art. 132, comma 1, del codice è, per sua natura, generale e si applica a prescindere dalla categoria di consumatori in questione o dalla loro residenza. Tale obbligo sembrerebbe pertanto, almeno prima facie, sproporzionato ed eccessivamente restrittivo per sua natura in quanto risulta andare manifestamente oltre quanto necessario per conseguire l'obiettivo perseguito [47].

86. Tuttavia, la Repubblica italiana afferma essenzialmente che non è possibile limitare l'obbligo a contrarre a talune categorie di consumatori in quanto ciò determinerebbe di

44 — V. paragrafo 59 supra.

45 — Per esempio, la Repubblica italiana ha rilevato che attualmente (in presenza di un obbligo a contrarre) il contributo che i premi danno al PIL nel Mezzogiorno è inferiore del 2 % alla media nazionale e che il 70 % dei premi per i danni riguardano esclusivamente l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi. Inoltre, la Repubblica italiana cita il caso di un conducente di 45 anni di Napoli con un maximum "malus", cui è stato imposto un premio annuale di EUR 10 000 da una compagnia di assicurazione, il caso di un conducente di 21 anni in possesso da due anni di una patente, ma coinvolto in un incidente, cui è stato imposto un premio annuale di EUR 8 000 e il caso di un conducente neopatentato cui è stato imposto un premio annuale di EUR 7 000.

46 — V., a tale proposito, sentenza 11 marzo 2004, causa C-496/01, Commissione/Francia (Racc. pag. I-2351, punto 68).

47 — V., per analogia, sentenza 5 giugno 2007, causa C-170/04, Rosengren e a. (Racc. pag. I-4071, punto 51).

per sé una discriminazione. Inoltre, secondo la Repubblica italiana, se l'obbligo a contrarre fosse limitato a talune regioni d'Italia, ciò dissuaderebbe le imprese di assicurazione dal concludere contratti in quelle regioni. La Repubblica italiana ritiene anche che i diversi regimi creati in altri Stati membri per risolvere i problemi affrontati dai conducenti che non possono ottenere l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi e che sono meno restrittivi dell'obbligo a contrarre risulterebbero inadeguati in relazione ai problemi rilevati in Italia.

87. A mio giudizio, secondo la giurisprudenza della Corte, la proporzionalità della misura adottata dalla Repubblica italiana non può essere esclusa solo perché altri Stati membri hanno scelto un sistema di protezione differente da quello adottato dalla Repubblica italiana [48]. Ci possono essere specifiche circostanze vigenti nella Repubblica italiana che militano contro l'adozione da parte sua di regimi prescelti da altri Stati membri. Tuttavia, non sono convinto, in mancanza di qualsiasi prova diversa dalle affermazioni non dimostrate della Repubblica italiana, che non sia possibile dal punto di vista pratico o giuridico per tale Stato membro limitare l'obbligo a contrarre [49] ai residenti in talune regioni d'Italia o a talune categorie di consumatori. Pertanto, ritengo che gli artt. 11, comma 1, 11, comma 1 bis, 12 bis e 12 quater, comma 1, della legge n. 990 [50] eccedano quanto obiettivamente necessario per raggiungere lo scopo prescelto di tutelare taluni conducenti dalla discriminazione.

88. Per quanto riguarda l'affermazione della Repubblica italiana che l'obbligo a contrarre è giustificato dalla necessità di tutelare i terzi vittime di incidenti automobilistici che coinvolgono conducenti non assicurati, ritengo che tale obiettivo, in linea di principio, dovrebbe essere annoverato tra gli interessi che giustificano una restrizione della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi [51].

48 — V., a tale proposito, sentenze 21 settembre 1999, causa C-124/97, Läärä e a. (Racc. pag. I-6067, punto 36); 21 ottobre 1999, causa C-67/98, Zenatti (Racc. pag. I-7289, punto 34), e 11 settembre 2003, causa C-6/01, Anomar e a. (Racc. pag. I-8621, punto 80).

49 — Al contrario, a tale proposito vorrei rilevare che la Repubblica italiana ha imposto sanzioni specifiche in base all'art. 11, comma 1 bis, della legge n. 990 e, di conseguenza, all'art. 312, comma 2, del codice, riguardo a talune aree territoriali in Italia o a talune categorie di assicurati.

50 — E gli artt. 35, comma 1, 131, 132, comma 1, 313, 314, comma 1, e 314, comma 2, del codice. Gli obblighi e le sanzioni contenuti agli artt. 11, comma 1, 12 bis, e 12 quater, comma 1, della legge n. 990 e agli artt. 131, 132, comma 1, 313 e 314, comma 1, del codice sono, per loro natura, generali e si applicano a prescindere dall'area territoriale in Italia o dalle categorie di assicurati. Mentre la previsione di sanzioni contenuta all'art. 11, comma 1 bis, della legge n. 990 e, di conseguenza, all'art. 312, comma 2, del codice, sembrerebbe essere conforme alla necessità che i provvedimenti siano in sé proporzionati, ritengo che tali previsioni si riferiscano e siano intrinsecamente collegate all'obbligo generale a contrarre contenuto rispettivamente all'art. 11, comma 1, della legge n. 990 e, di conseguenza, all'art. 132, comma 1, del codice. Pertanto, a mio parere, l'accertamento che la Repubblica italiana ha violato, a causa dell'obbligo a contrarre contenuto all'art. 11, comma 1, della legge n. 990 e all'art. 132, comma 1, del codice, gli obblighi che le incombono ai sensi degli artt. 43 CE e 49 CE necessariamente comporta un analogo accertamento in relazione, rispettivamente, all'art. 11, comma 1 bis, della legge n. 990 e all'art. 314, comma 2, del codice.

51 — In verità tale punto non è contestato dalla Commissione.

89. Tuttavia, ritengo che la Repubblica italiana non abbia fornito alcuna prova a sostegno della sua affermazione secondo la quale esiste un nesso diretto tra la mancanza di un obbligo in capo alle imprese di assicurazione di fornire l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi a tutti i potenziali consumatori e un numero crescente di incidenti che coinvolgono tali veicoli. Sebbene la Repubblica italiana abbia prodotto dati allarmanti relativi ad altri Stati membri in cui non esiste un obbligo a contrarre, e al numero di veicoli non assicurati e agli incidenti in cui tali veicoli sono stati coinvolti [52], essa non è riuscita assolutamente a dimostrare un nesso diretto tra questi due elementi. È vero che la Repubblica italiana ha presentato un notevole numero di elementi che provano un rilevante aumento nel numero di ricorsi dinanzi al fondo italiano di garanzia e nel risarcimento pagato dal medesimo [53]. Sulla base del fascicolo di cui dispone la Corte nel presente procedimento, l'obbligo a contrarre imposto dalla normativa italiana [54] non risulta essere un mezzo adeguato per realizzare l'obiettivo di tutela di terzi vittime di incidenti automobilistici.

90. Pertanto suggerisco che la Corte dichiari che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi degli artt. 43 CE e 49 CE.

C — Il secondo motivo: Violazione degli artt. 6, 29 e 39 della direttiva 92/49

1. Argomenti delle parti

91. La Commissione valuta che gli artt. 11, comma 1 bis, 12 bis e 12 quater, comma 1, della legge n. 990 [55] violano il principio della libertà di fissare i premi. La Commissione sostiene che, se la Corte dovesse stabilire che l'obbligo a contrarre imposto dall'art. 11, comma 1, della legge n. 990 [56] è incompatibile con il diritto comunitario, ne conseguirebbe inevitabilmente che l'art. 11, comma 1 bis, della legge n. 990 viola gli artt. 6, 29 e 39 della direttiva 92/49. La Repubblica italiana ha altresì affermato che il sistema di controllo retroattivo da parte dell'ISVAP in relazione ai premi è stato attuato precisamente per assicurare che l'obbligo a contrarre non fosse eluso.

92. Secondo la Commissione, l'obbligo imposto alle imprese di assicurazione di calcolare i loro premi «in coerenza con le proprie basi tecniche, sufficientemente ampie ed estese ad almeno cinque esercizi» insieme alla possibilità per l'ISVAP di controllare retroattivamente i premi e di imporre sanzioni elevate viola il principio della libertà di fissazione dei premi. Se è vero che la normativa italiana non richiede né l'approva-

52 — V. paragrafo 63 supra.
53 — V. paragrafo 59 supra.
54 — E le norme adottate per darvi piena attuazione.
55 — E quindi gli artt. 35, comma 1, 131, 313, 314, comma 1, e 314, comma 2, del codice.
56 — E quindi dall'art. 132, comma 1, del codice.

zione preliminare né la notifica sistematica dei premi all'ISVAP, tale normativa, ciò nondimeno, garantisce che i premi corrispondono alla media di mercato. L'effetto della normativa italiana è di fissare un sistema di premi regolamentati e pertanto di impedire alle imprese di assicurazione di commercializzare i loro servizi a loro convenienza, compromettendo in tal modo la creazione di un mercato unico nelle assicurazioni.

93. La Repubblica italiana sostiene che la normativa italiana non richiede l'approvazione preliminare o la sistematica notifica dei premi. Secondo la Repubblica italiana, le regole relative ai livelli dei premi contenute nella legge n. 990 e nel codice mirano semplicemente a garantire che l'obbligo a contrarre non sia eluso ponendo a carico dei consumatori dei prezzi eccessivi. Le regole in questione corrispondono alle regole standard e ai principi attuariali applicati dalle imprese di assicurazione. La Commissione è pertanto in errore laddove dichiara che lo scopo delle previsioni contenute nella normativa italiana è quello di garantire che i premi corrispondano alla media di mercato. Le imprese di assicurazione possono aumentare le loro tariffe persino in misura rilevante per tener conto dell'evoluzione negativa del numero di ricorsi o adottare altre misure tecniche per mantenere la loro stabilità finanziaria. L'ISVAP raramente intraprende azioni e al contrario interviene soltanto quando i premi applicati dalle imprese di assicurazioni sono abusivi o per ragioni di discriminazione.

2. Valutazione

94. La direttiva 92/49, che è stata adottata sulla base degli artt. 57, n. 2, CE e 66 CE (attualmente, in seguito a modifica, artt. 47, n. 2, CE e 55 CE), è diretta a completare il mercato interno nel settore dell'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita, sotto il duplice profilo della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, allo scopo di facilitare alle imprese di assicurazione che hanno la propria sede sociale nella Comunità la copertura dei rischi situati all'interno della Comunità [57]. È concepita per garantire la libertà di commercializzare dei prodotti assicurativi nel settore di cui trattasi all'interno della Comunità [58].

95. Per quanto riguarda gli artt. 6, 29 e 39 della direttiva 92/49, la Corte ha dichiarato che il legislatore comunitario ha inteso garantire il principio della libertà tariffaria nel settore dell'assicurazione non vita, anche per quanto riguarda l'assicurazione obbligatoria come l'assicurazione della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore. Tale principio implica, come precisato dalla Corte nello stesso punto 29 della detta sentenza, il divieto di qualsiasi sistema di notifica preventiva o sistematica e di approvazione delle tariffe che un'impresa di assicurazione intenda utilizzare nei suoi rapporti con i propri contraenti. La sola deroga a tale

57 — V. il primo 'considerando' della direttiva 92/49.
58 — Sentenza 25 febbraio 2003, causa C-59/01, Commissione/Italia, cit. alla nota 31, punto 26.

principio ammessa dalla direttiva 92/49 riguarda la notifica preventiva e l'approvazione delle «maggiorazioni tariffarie» nell'ambito di un «sistema generale di controllo dei prezzi» [59].

96. Le parti nella causa sono d'accordo che gli artt. 11, comma 1 bis, 12 bis e 12 quater, comma 1, della legge n. 990 [60] non stabiliscono alcun sistema di notifica preventiva o sistematica di premi in Italia e che l'intervento dell'ISVAP rispetto a tali premi è esclusivamente retroattivo. Tuttavia, è necessario esaminare se l'effetto degli artt. 11, comma 1 bis, 12 bis e 12 quater, comma 1, della legge n. 990 [61] sia di fatto di frustrare il principio della libertà di fissare i premi sancito dalla giurisprudenza della Corte.

97. A mio giudizio, è chiaro che le imprese di assicurazioni autorizzate a fornire assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi in Italia, in base all'art. 11, comma 1 bis, della legge n. 990 [62] non rimangono completamente libere di fissare l'ammontare di premi di base. È vero che discostarsi dalle regole riguardanti la fissazione dei premi di base ai sensi dell'art. 11, comma 1 bis, della legge n. 990 [63] può risultare nell'imposizione di sanzioni ad un'impresa di assicurazioni per un importo che varia da uno a cinque milioni di EUR [64].

98. Tuttavia, ritengo che la libertà di fissare i premi derivanti dalla direttiva 92/49 non sia completamente illimitata. Le imprese di assicurazione non possono impunemente fissare i loro premi [65]. Certamente, secondo la giurisprudenza della Corte, una completa armonizzazione nel settore dell'assicurazione non vita che escluda qualsiasi misura nazionale che potrebbe avere effetti sui premi non si può presumere in assenza di un'intenzione chiaramente espressa a tal fine dal legislatore comunitario [66].

99. Nella presente causa, la Repubblica Italiana ha chiaramente affermato che, tra l'altro, l'art. 11, comma 1 bis, della legge n. 990 [67] è stato adottato per prevenire

59 — V., tra l'altro, sentenza 7 settembre 2004, causa C-347/02, Commissione/Francia (Racc. pag. I-7557, punto 22).

60 — E quindi gli artt. 35, comma 1, 131, 313, 314, comma 1, e 314, comma 2, del codice.

61 — E quindi degli artt. 35, comma 1, 131, 313, 314, comma 1, e 314, comma 2, del codice.

62 — E quindi agli artt. 35, comma 1, e 314, comma 2, del codice.

63 — E quindi degli artt. 35, comma 1, e 314, comma 2, del codice.

64 — Ai sensi dell'art. 11, comma 1 bis, della legge n. 990, «[i]n caso di reiterata elusione dell'obbligo a contrarre, l'autorizzazione ad esercitare l'assicurazione della responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli può essere revocata». Tale disposizione non sembrerebbe essere stata mantenuta nel codice.

65 — A mio giudizio le pratiche di prezzi predatori o ingannevoli o fraudolenti non sarebbero coperte dagli artt. 6, 29 e 39 della direttiva 92/49.

66 — V. sentenza 17 settembre 2004, causa C-347/02, Commissione/Francia, cit. alla nota 59, punto 25.

67 — E quindi gli artt. 35, comma 1, e 314, comma 2, del codice.

l'elusione dell'obbligo a contrarre previsto dall'art. 11, comma 1, della legge n. 990 [68].

D — *La terza censura: Violazione dell'art. 9 della direttiva 92/49*

1. Argomenti delle parti

100. Come sottolineato supra ai paragrafi 66-90, ritengo che l'obbligo a contrarre previsto dall'art. 11, comma 1, della legge n. 990 [69] costituisca una limitazione ingiustificata della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi. Ritengo quindi che l'art. 11, comma 1 bis, della legge n. 990 [70], che è concepito per prevenire l'elusione dell'obbligo a contrarre contestato, costituisca una violazione ingiustificata del principio della libertà di fissazione dei premi.

101. Pertanto suggerisco che la Corte dichiari che, introducendo e mantenendo in vigore una normativa sul calcolo dei premi concepita per prevenire l'elusione dell'obbligo a contrarre, la Repubblica italiana è venuta meno ai suoi obblighi derivanti dal principio della libertà di fissare premi di cui agli artt. 6, 29 e 39 della direttiva 92/49.

102. La Commissione valuta che il controllo esercitato e le sanzioni imposte dall'ISVAP in base all'art. 11, comma 1 bis, della legge n. 990 e, di conseguenza, agli artt. 35, comma 1, e 314, comma 2, del codice in relazione alle imprese di assicurazione che operano in Italia nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi viola il riparto di competenze tra lo Stato membro d'origine e lo Stato membro ospitante in base all'art. 9 della direttiva 92/49.

103. Secondo il quinto 'considerando' della direttiva 92/49 il principio del controllo da parte dello Stato membro d'origine è uno degli obiettivi essenziali di questa direttiva e qualsiasi deroga a tale principio deve essere interpretata restrittivamente e deve, sia esplicitamente che implicitamente, essere contemplata da altre norme della direttiva 92/49 o di altre direttive riguardanti l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi. Inoltre, gli artt. 11 e 40 della direttiva 92/49 attribuiscono un'ampia portata al principio del controllo da parte dello Stato membro d'origine. Nel caso in cui l'ISVAP intenda intervenire in relazione ai premi riscossi dalle imprese che hanno la loro sede centrale in un altro Stato membro,

68 — E quindi dall'art. 132, comma 1, del codice.
69 — E quindi dall'art. 132, comma 1, del codice.
70 — E quindi gli artt. 35, comma 1, e 314, comma 2, del codice.

l'ISVAP deve notificare le presunte irregolarità all'organo di controllo nello Stato membro d'origine e richiede che esso adotti le misure adeguate.

104. La Repubblica italiana sostiene che le misure adottate per assicurare la protezione dei consumatori non sono connesse al controllo finanziario delle imprese di assicurazione come previsto dall'art. 9 della direttiva 92/49. Il controllo finanziario di un'impresa di assicurazione, che è di competenza esclusiva dello Stato membro d'origine, riguarda i margini di solvibilità e le risorse tecniche piuttosto che la protezione dei consumatori.

2. Valutazione

105. La direttiva 92/49 ha lo scopo di «attuare le forme di armonizzazione essenziali, necessarie e sufficienti ad ottenere il reciproco riconoscimento delle autorizzazioni e dei sistemi di controllo prudenziale, così da rendere possibile il rilascio di un'autorizzazione unica valida in tutta la Comunità e l'applicazione del principio del controllo da parte dello Stato membro d'origine» [71].

106. Pertanto, l'assunzione e la prosecuzione dell'attività di assicurazione sono soggette alla concessione di un'unica autorizzazione ufficiale, emessa dall'autorità competente dello Stato membro in cui l'impresa di assicurazione ha la sua sede centrale, che mette un'impresa in condizione di svolgere attività attraverso la Comunità, nel quadro del diritto di stabilimento o della libera prestazione di servizi. Inoltre, lo Stato membro della succursale o della prestazione di servizi non può più pretendere che le imprese di assicurazione che intendono prestare in esso servizi di assicurazione e che sono già state autorizzate nel loro Stato membro di origine [72] richiedano una nuova autorizzazione [73]. Inoltre, come corollario al principio dell'autorizzazione dello Stato membro d'origine, derivante dall'art. 9 della direttiva 92/49, lo Stato membro d'origine è esclusivamente responsabile per la vigilanza finanziaria delle imprese di assicurazione. La vigilanza finanziaria comprende [74], in particolare, la verifica «per l'insieme delle attività dell'impresa di assicurazione, dello stato di solvibilità e della costituzione di riserve tecniche e delle attività di contropartita (...)» [75].

107. A mio giudizio, il principio di un unico ente competente per l'autorizzazione e il principio della vigilanza finanziaria dello Stato membro d'origine previsto dalla direttiva 92/49 costituiscono il fondamento dell'esercizio della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi nel settore assicurazione non vita.

71 — V. il quinto 'considerando' del preambolo.

72 — In base all'art. 1, lett. c), della direttiva 92/49, lo Stato membro d'origine è lo Stato membro in cui è situata la sede sociale dell'impresa di assicurazione che copre il rischio.

73 — V. il sesto 'considerando' del preambolo.

74 — Ma, a mio giudizio, non si limita a ciò.

75 — V. art. 9 della direttiva 92/49.

108. Ai sensi dell'art. 11, comma 1 bis, della legge n. 990 e quindi degli artt. 35, comma 1, e 314, comma 2, del codice, le imprese di assicurazione che sono autorizzate a fornire l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi in Italia, comprese quelle operazioni nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi, sono indotte a calcolare il loro premio in un modo specifico. Inoltre, il fatto che un'impresa di assicurazione non segua il metodo previsto per calcolare i premi ai sensi dell'art. 11, comma 1 bis, della legge n. 990, e quindi degli artt. 35, comma 1, e 314, comma 2, del codice, può, in talune circostanze, portare all'imposizione di sanzioni rilevanti da parte dell'ISVAP. Come indicato al paragrafo 99 supra, l'unico scopo dell'art. 11, comma 1 bis, della legge n. 990, e quindi degli artt. 35, comma 1, e 314, comma 2, del codice, è prevenire l'elusione dell'obbligo a contrarre.

109. A mio parere, le decisioni relative alla prestazione della copertura assicurativa ai contraenti delle polizze e alla fissazione di premi costituiscono un elemento essenziale dell'attività di un'impresa di assicurazione e possono compromettere il suo equilibrio finanziario. Le regole stabilite all'art. 11, comma 1 bis, della legge n. 990 [76] sul calcolo dei premi e la vigilanza e i poteri disciplinari attribuiti all'ISVAP da tale norma richiedono che un'impresa di assicurazione risponda non solo all'autorità competente, responsabile ai sensi della direttiva 92/49 per il controllo finanziario nel suo Stato membro d'origine, ma anche all'ISVAP, su questioni che possono riguardare il suo equilibrio finanziario.

110. Pertanto ritengo che la censura della Commissione, secondo cui l'art. 11, comma 1 bis, della legge n. 990 [77] che è diretto a prevenire l'elusione dell'obbligo a contrarre di cui si discute, costituisce una violazione dell'art. 9 della direttiva 92/49, sia assolutamente fondata.

VII — Spese

111. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda e la Repubblica italiana è rimasta soccombente, quest'ultima va condannata alle spese.

112. Ai sensi dell'art. 69, n. 4, del regolamento di procedura, gli Stati membri intervenuti nella causa sopportano le proprie spese.

76 — E quindi agli artt. 35, comma 1, e 314, comma 2, del codice.

77 — E quindi gli artt. 35, comma 1, e 314, comma 2, del codice.

VIII — Conclusione

113. Pertanto propongo alla Corte di:

— dichiarare che, introducendo e mantenendo in vigore un obbligo, imposto a tutte le imprese di assicurazione, comprese quelle che hanno la loro sede centrale in un altro Stato membro, ma che operano in Italia nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi, di fornire assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto verso terzi, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi degli artt. 43 CE e 49 CE;

— dichiarare che, introducendo e mantenendo in vigore una normativa sul calcolo dei premi concepita per prevenire l'elusione dell'obbligo a contrarre, in violazione del principio della libertà di fissare premi di cui agli artt. 6, 29 e 39 della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/49/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e che modifica le direttive 73/239/CEE e 88/357/CEE (terza direttiva assicurazione non vita), la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi di tale direttiva;

— dichiarare che, introducendo e mantenendo in vigore regole in base alle quali le imprese di assicurazioni che hanno la loro sede centrale in un altro Stato membro, ma operano in Italia nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi, calcolano i loro premi, e imponendo sanzioni per violazione di tali regole, in contravvenzione del principio della vigilanza dello Stato membro

d'origine di cui all'art. 9 della direttiva 92/49, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi di tale direttiva;

— ordinare alla Repubblica italiana di sopportare le proprie spese e quelle della Commissione;

— ordinare alla Repubblica di Finlandia di sopportare le proprie spese.