SENTENZA DELLA CORTE
4 dicembre 1986 *

Nella causa 220/83,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. David Gilmour, e dal sig. Jacques Delmoly, membro del servizio giuridico della Commissione, in qualità di agenti, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Georges Kremlis, membro dello stesso servizio giuridico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

sostenuta da

1) **Regno Unito**, rappresentato dal sig. J. R. J. Braggins, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, assistito dal sig. N. Phillips, QC, e dal sig. P. Lasok, barrister, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede della propria ambasciata, 28, boulevard Royal,

2) **Regno dei Paesi Bassi**, rappresentato dal sig. A. Bos, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede della propria ambasciata, 5, rue C. M. Spoo,

intervenienti,

contro

Repubblica francese, rappresentata dal sig. Gilbert Guillaume, direttore degli affari giuridici presso il Ministero delle relazioni esterne, e dal sig. Alain Sortais, in qualità di agenti, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede della propria ambasciata, 2, rue Bertholet,

convenuta,

sostenuta da

1) **Repubblica italiana**, rappresentata dal sig. Arnaldo Squillante, presidente di sezione del Consiglio di Stato e dal sig. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, in qualità di agenti, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede della propria ambasciata, 5, rue Marie Adélaïde,

* Lingua processuale: il francese.

2) **Regno del belgio**, rappresentato dai sigg. R. Hoebaer, G. Vernaillen et Ph. Beaufay, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso la sede della propria ambasciata, 4, rue des Girondins,

3) **Repubblica federale di Germania**, rappresentata dal sig. Martin Seidel, Ministerialrat presso il Ministero federale dell'economia, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede della propria ambasciata, 20-22, avenue E. Reuter,

4) **Irlanda**, rappresentata dal sig. Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede della propria ambasciata, 28, route d'Arlon,

intervenienti,

causa avente ad oggetto la dichiarazione del fatto che la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza delle disposizioni del diritto comunitario, in particolare degli artt. 59 e 60 del trattato CEE, per quanto riguarda la libera prestazione dei servizi nel settore della coassicurazione,

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins e F. Schockweiler, presidenti di sezione, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, U. Everling, K. Bahlmann e R. Joliet, giudici,

avvocato generale: Sir Gordon Slynn
cancelliere: J. A. Pompe, cancelliere aggiunto

vista la relazione d'udienza, completata a seguito della trattazione orale svoltasi nei giorni 6 e 7 novembre 1985,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 20 marzo 1986,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

1 Con atto depositato in cancelleria il 3 ottobre 1983, la Commissione delle Comunità europee ha proposto a questa Corte, in forza dell'art. 169 del trattato CEE, un ricorso inteso a far dichiarare che la Repubblica francese

a) adottando la legge 7 gennaio 1981, n. 81-5, e il decreto 7 maggio 1981, n. 81-443, che obbligano le imprese assicuratrici comunitarie a stabilirsi in Francia, o a sottoporsi ad un procedimento di previa autorizzazione al fine d'effettuare in tale Stato prestazioni di servizi nel settore della coassicurazione, assumendo il ruolo di coassicuratore delegatario, è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 59 e 60 del trattato CEE;

b) adottando il decreto 7 maggio 1981, n. 81-443, che impedisce alle imprese assicuratrici comunitarie non stabilite in Francia di partecipare ad operazioni di coassicurazione per rischi che, data la loro natura o entità, non sono contemplati dall'art. 1 del decreto di cui trattasi, è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 59 e 60 del trattato;

c) applicando, mediante decisioni delle autorità nazionali, le disposizioni legislative e regolamentari di cui ai precedenti punti a) e b) invece degli artt. 59 e 60 del trattato, è venuta meno agli obblighi derivanti dall'efficacia diretta di dette disposizioni del trattato e dal principio della preminenza del diritto comunitario.

2 La Commissione ha inoltre proposto ricorsi per inadempimento contro il regno di Danimarca (causa 252/83) e l'Irlanda (causa 206/84), relativi alla libera prestazione di servizi in materia di coassicurazione. In tali ricorsi, la Commissione formula censure ampiamente coincidenti con quelle sollevate nella presente causa. Inoltre, la Commissione ha proposto un ricorso contro la Repubblica federale di Germania (causa 205/84), formulando censure analoghe a quelle di cui sopra, ma criticando anche gli obblighi di autorizzazione e di stabilimento imposti a qualsiasi prestatore di servizi nel settore assicurativo in generale.

3 Nella presente causa, il Regno Unito e il regno dei Paesi Bassi sono intervenuti a sostegno della Commissione, mentre il regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, l'Irlanda e la Repubblica italiana sono intervenuti a sostegno della convenuta.

4 Per quanto riguarda le disposizioni della normativa francese di cui è causa, le direttive comunitarie di coordinamento nel settore assicurativo ed i mezzi e argomenti dedotti sia dalle parti principali sia dalle intervenienti, si rimanda alla relazione d'udienza. Tali elementi del fascicolo sono richiamati in appresso soltanto nella misura necessaria al ragionamento della Corte.

I — Sulla ricevibilità

5 In via preliminare, è opportuno esaminare taluni problemi di ricevibilità che sono stati dibattuti dinanzi alla Corte.

6 Il governo irlandese sostiene che la Commissione, proponendo i ricorsi di cui trattasi, tenta d'imporre il proprio punto di vista senza attendere l'esito dei procedimenti già iniziati dal Consiglio ai sensi dell'art. 57, n. 2, del trattato. La proposta di seconda direttiva in materia di assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita (GU 1976, C 32, pag. 2; in prosieguo « proposta di seconda direttiva »), che si trova attualmente all'esame del Consiglio, tratterebbe esattamente gli stessi problemi di delimitazione della libera prestazione dei servizi che sono in causa nella fattispecie. In realtà, la Commissione chiederebbe alla Corte di adempiere il compito che il trattato ha affidato al Consiglio.

7 In proposito si deve ricordare che, secondo l'art. 155 del trattato, spetta alla Commissione vigilare sull'applicazione delle disposizioni del trattato. Nell'assolvere questo compito, essa è tenuta, qualora ritenga che uno Stato membro sia venuto meno ad uno degli obblighi ad esso incombenti in forza del trattato, a proporre un ricorso a norma dell'art. 169. Il semplice fatto che sia stata già presentata al Consiglio la proposta per un atto legislativo la cui adozione e la cui trasposizione nel diritto interno sarebbero idonee a porre fine all'infrazione allegata dalla Commissione non esclude che questa abbia la facoltà di proporre un siffatto ricorso per inadempimento.

8 Il governo francese ed alcuni dei governi intervenuti a sostegno dello stesso hanno fatto valere che, in realtà, la Commissione mette in dubbio la conformità al trattato della direttiva del Consiglio 30 maggio 1978, n. 78/473, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di coassicurazione comunitaria (GU L 151, pag. 25), e pertanto contesta la legittimità di quest'ultima. Ora, la Commissione non avrebbe proposto in tempo utile un ricorso per annullamento contro tale direttiva. I suddetti governi esprimono quindi seri dubbi quanto alla ricevibilità della domanda della Commissione, che tenderebbe a rimettere in discussione un testo di diritto comunitario da ritenersi definitivo.

9 Si deve constatare che questa argomentazione mette in luce una divergenza di interpretazione della direttiva. La Commissione, nel ricorso, intende la direttiva in senso conforme alla propria interpretazione degli artt. 59 e 60 del trattato, mentre i suddetti governi la intendono in modo contrastante con detta interpretazione degli artt. 59 e 60. Ora, questi problemi d'interpretazione potranno essere risolti soltanto quando sarà esaminato il merito della causa.

10 Stando così le cose, nulla osta a che la Corte proceda all'esame del merito.

II — Nel merito

A — *Sulla prima censura formulata dalla Commissione*

11 In sostanza, la Commissione fonda questa censura sulla tesi secondo cui è incompatibile con gli artt. 59 e 60 del trattato esigere che un'impresa assicuratrice che sia stabilita in uno Stato membro e che intenda esercitare determinate attività sul territorio di un altro Stato membro unicamente sotto forma di prestazione di servizi sia autorizzata e disponga di una sede stabile in quest'ultimo Stato. Secondo la Commissione, non vi è alcun motivo di distinguere sotto questo profilo la situazione dell'assicuratore in generale da quella del coassicuratore delegatario.

12 La Commissione ammette che la suddetta direttiva n. 78/473 è ambigua su questo punto, ma sostiene ch'essa deve essere interpretata in senso conforme al trattato, il che è stato riconosciuto dagli Stati membri nella dichiarazione comune figurante nel verbale della riunione del Consiglio in data 23 maggio 1978. Conseguentemente, non si potrebbe in alcun modo ritenere che la direttiva imponga al coassicuratore delegatario l'obbligo di essere autorizzato e di stabilirsi nello Stato mem-

bro in cui è localizzato il rischio. Ne conseguirebbe che la Repubblica francese ha violato gli artt. 59 e 60 del trattato, in quanto, nel trasporre la direttiva n. 78/473 nell'ordinamento interno, ha esentato dai suddetti obblighi unicamente gli altri coassicuratori, e non il coassicuratore delegatario.

13 Il governo francese contesta la tesi generale della Commissione. A suo avviso, sarebbe del tutto conforme agli artt. 59 e 60 del trattato esigere che qualsiasi impresa assicuratrice che esercita attività nel territorio francese sia quivi autorizzata, il che presupporrebbe, secondo il diritto nazionale, lo stabilimento in Francia. La direttiva n. 78/473 imporrebbe l'abolizione di questi obblighi soltanto per i coassicuratori diversi dal coassicuratore delegatario. Per contro, la direttiva autorizzerebbe espressamente il mantenimento in vigore di questi obblighi per il coassicuratore delegatario, in quanto, nell'art. 2, n. 1, lett. c), essa fa rinvio alla direttiva del Consiglio 24 luglio 1973, n. 73/239, recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in materia di accesso e di esercizio dell'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita (GU L 228, pag. 3). Pertanto, la normativa francese non violerebbe gli artt. 59 e 60 del trattato.

14 È vero che, secondo la suddetta disposizione della direttiva, il coassicuratore delegatario è autorizzato « secondo le condizioni previste dalla prima direttiva di coordinamento, cioè è trattato come l'assicuratore che copre la totalità del rischio ». La direttiva non indica, tuttavia, in quale Stato membro il coassicuratore delegatario dev'essere autorizzato e, come è stato affermato dalla Corte nella sua odierna sentenza nella causa 205/84 (Commissione/Repubblica federale di Germania), un assicuratore già autorizzato e stabilito in uno Stato membro non deve necessariamente essere stabilito in un altro Stato membro, per poter coprire la totalità di un rischio localizzato nel territorio di quest'ultimo Stato.

15 Come questa Corte ha affermato nella sentenza 13 dicembre 1983 (causa 218/82, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 4063), allorché una norma di diritto derivato comunitario ammetta più di una interpretazione, si deve dare la preferenza a quella che renda la norma stessa conforme al trattato rispetto a quella che porti a constatare la sua incompatibilità col trattato stesso. Stando così le cose, la direttiva non dev'essere interpretata isolatamente, dovendosi invece esaminare se i requisiti di cui trattasi siano o meno in contrasto con le suddette disposizioni del trattato e far riferimento all'esito di tale esame ai fini dell'interpretazione della direttiva.

16 Secondo la costante giurisprudenza della Corte, gli artt. 59 e 60 del trattato hanno acquistato efficacia diretta alla scadenza del periodo transitorio e la loro applicabilità non è subordinata all'armonizzazione o al coordinamento delle legislazioni degli Stati membri. Detti articoli dispongono l'abolizione non soltanto di tutte le discriminazioni nei confronti del prestatore in ragione della sua nazionalità, ma anche di tutte le restrizioni della libera prestazione dei servizi imposte in ragione del fatto che il prestatore è stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui dev'essere fornita la prestazione.

17 La Corte ha tuttavia ammesso, in particolare nelle sentenze 18 gennaio 1979 (cause 110 e 111/78, Van Wesemael, Racc. pag. 35) e 17 dicembre 1981 (causa 279/80, Webb, Racc. pag. 3305), che, tenuto conto delle speciali caratteristiche di talune prestazioni di servizi, non si possono considerare incompatibili col trattato talune condizioni specifiche imposte al prestatore, che siano giustificate dall'applicazione di norme relative a questi tipi di attività. Tuttavia, la libera prestazione dei servizi, in quanto principio fondamentale sancito dal trattato, può venire limitata solamente da norme giustificate dall'interesse generale e obbligatorie nei confronti di tutte le persone e le imprese che esercitino la propria attività nel territorio dello Stato destinatario, nella misura in cui tale interesse non risulti garantito dalle norme alle quali il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito. Inoltre, le suddette condizioni devono essere obiettivamente necessarie al fine di assicurare l'osservanza delle norme professionali e di garantire la tutela degli interessi da queste perseguita.

18 Si deve ritenere che l'imporre ad un'impresa assicuratrice che sia già stabilita ed autorizzata in un altro Stato membro, e che intenda fornire prestazioni di servizi unicamente in qualità di coassicuratore delegatario, l'obbligo di ottenere l'autorizzazione delle autorità dello Stato destinatario e di disporre quivi di una sede stabile costituisce una grave restrizione della libera prestazione dei servizi nei confronti di tale coassicuratore delegatario, tanto più che le attività esercitate dalle imprese assicuratrici in qualità di assicuratore delegatario hanno carattere tipicamente occasionale.

19 Ne consegue che le suddette condizioni possono essere considerate compatibili con gli artt. 59 e 60 del trattato soltanto qualora sia provato che esistono, nel settore di attività considerato, esigenze imperative connesse all'interesse generale le quali giustificano restrizioni della libera prestazione dei servizi, che tale interesse non è

già garantito dalle norme dello Stato di stabilimento e che lo stesso risultato non potrebbe essere ottenuto mediante provvedimenti meno drastici.

20 Nella sua sentenza odierna nella causa 205/84 (Commissione/Repubblica federale di Germania), la Corte ha affermato che esistono, nel settore assicurativo in generale, esigenze imperative attinenti alla tutela dei consumatori, in quanto contraenti dell'assicurazione e assicurati, che possono giustificare restrizioni della libera prestazione dei servizi. La Corte ha anche ammesso che, allo stato attuale del diritto comunitario ed in particolare dei lavori di coordinamento delle legislazioni nazionali in materia, il suddetto interesse non è necessariamente garantito dalle norme dello Stato di stabilimento. La Corte ne ha tratto la conseguenza che il requisito della specifica autorizzazione concessa dalle autorità dello Stato destinatario resta giustificato a determinate condizioni, per quanto riguarda il settore delle assicurazioni dirette in generale. Per contro, essa ha ritenuto che il requisito dello stabilimento, che costituisce la negazione stessa della libera prestazione dei servizi, va oltre quanto è indispensabile per raggiungere lo scopo perseguito e che, pertanto, tale requisito è incompatibile con gli artt. 59 e 60 del trattato.

21 Per quanto riguarda in particolare la coassicurazione, nella stessa sentenza la Corte ha affermato che la situazione del coassicuratore delegatario contemplata dalla direttiva n. 78/473 si distingue nettamente da quella di un assicuratore in generale e che, perciò, né il requisito dello stabilimento, né d'altronde quello dell'autorizzazione nello Stato destinatario possono essere considerati compatibili con gli artt. 59 e 60 del trattato.

22 In primo luogo, infatti, dall'art. 1, n. 2, della direttiva n. 78/473 risulta che questa riguarda soltanto le assicurazioni contro rischi che, per loro natura o importanza, richiedono la partecipazione di più assicuratori ai fini della loro garanzia. Inoltre, secondo il suo art. 1, n. 1, la direttiva si applica soltanto alle operazioni di coassicurazione comunitaria aventi ad oggetto taluni dei rischi elencati nell'allegato della direttiva n. 73/239. Ad esempio, essa non riguarda né le assicurazioni sulla vita, né le assicurazioni contro gli infortuni e la malattia, né le assicurazioni per la responsabilità civile derivante dalla circolazione stradale. I contraenti delle assicurazioni contemplate dalla direttiva sono soltanto grandi imprese o gruppi d'imprese, in grado di valutare e di negoziare le polizze assicurative che vengono loro proposte; perciò, gli argomenti relativi alla tutela dei consumatori non hanno, in questo caso, la stessa rilevanza che nel caso di altre forme di assicurazione.

23 In secondo luogo, come risulta dal preambolo della direttiva n. 78/473, questa mira a realizzare il minimo di coordinamento ritenuto necessario per facilitare l'esercizio effettivo dell'attività di coassicurazione comunitaria ed organizza una speciale collaborazione fra le autorità di controllo degli Stati membri e fra queste autorità e la Commissione, sistema che, per le prestazioni di servizi nell'ambito dell'assicurazione in generale, è previsto soltanto nella proposta di seconda direttiva riguardante l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita, proposta che è tuttora all'esame del Consiglio. Si deve quindi constatare che, per la coassicurazione comunitaria, esiste uno strumento che permette allo Stato membro di stabilimento di salvaguardare l'interesse generale anche relativamente a prestazioni di servizi effettuate in altri Stati membri.

24 D'altra parte, una differenza di trattamento in proposito fra il coassicuratore delegatario e gli altri coassicuratori non risulta obiettivamente giustificata. In effetti, benché spetti al coassicuratore delegatario stipulare il contratto e garantirne l'esecuzione, nulla osta a che egli copra una parte del rischio anche inferiore a quella degli altri coassicuratori.

25 Date queste circostanze, i requisiti controversi, e cioè l'obbligo di essere autorizzata nello Stato destinatario e di disporre quivi di una sede stabile, non possono essere giustificati nel caso di un'impresa assicuratrice che sia stabilita ed autorizzata in un altro Stato membro e che desideri esercitare attività in qualità di coassicuratore delegatario nell'ambito della direttiva n. 78/473 unicamente sotto forma di prestazioni di servizi. Tali requisiti sono incompatibili con gli artt. 59 e 60 del trattato.

26 Si deve perciò dichiarare che la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 59 e 60 del trattato CEE, imponendo alle imprese assicuratrici comunitarie l'obbligo di stabilirsi in Francia e di sottoporsi ad un procedimento di previa autorizzazione al fine d'effettuare in tale Stato, in qualità di coassicuratore delegatario, prestazioni di servizi nel settore della coassicurazione comunitaria.

B — *Sulla seconda censura formulata dalla Commissione*

27 Nel corso del procedimento dinanzi alla Corte, la Commissione ha precisato che questa censura non è diretta contro il livello dei valori limite fissati in Francia per determinati rischi che costituiscono oggetto di coassicurazione comunitaria, né

contro il fatto che tale livello sia stato stabilito unilateralmente dalla Francia, bensì contro l'esistenza stessa di siffatti valori limite. Questa censura è quindi fondata sulla tesi generale della Commissione, secondo cui qualsiasi requisito di autorizzazione e di stabilimento in materia di libera prestazione dei servizi nel settore assicurativo è incompatibile con gli artt. 59 e 60 del trattato. Poiché, su questi due punti, non potrebbe sussistere alcuna differenza fra le coassicurazioni che sono soggette alle disposizioni della direttiva n. 78/473 e quelle che non lo sono, gli Stati membri non potrebbero, nel trasporre la direttiva nell'ordinamento interno, limitare l'esenzione dagli obblighi di stabilimento e di autorizzazione ai coassicuratori i quali partecipino ad attività d'assicurazione che, a giudizio di ciascuno Stato, rientrino nel campo d'applicazione della direttiva.

28 In proposito si deve ricordare che la Corte, nell'esaminare la prima censura, ha constatato che, nel settore della coassicurazione comunitaria contemplato dalla direttiva n. 78/473, tanto il requisito dell'autorizzazione quanto il requisito dello stabilimento sono incompatibili col diritto comunitario, mentre, nella sua sentenza odierna nella causa 205/84 (Commissione/Repubblica federale di Germania, Racc. 1986, pagg. 3758, 3793), essa ha affermato che, al di fuori del suddetto settore e allo stato attuale del diritto comunitario, il requisito dell'autorizzazione non può essere considerato ingiustificato. Si deve quindi ammettere la necessità di un criterio di precisa distinzione fra la coassicurazione comunitaria e le altre attività assicurative, criterio che è per l'appunto costituito dai controversi valori limite. Poiché l'esistenza di siffatti valori limite è perciò giustificata, la censura risulta infondata.

29 Ne consegue che la seconda censura formulata dalla Commissione dev'essere disattesa.

C — *Sulla terza censura formulata dalla Commissione*

30 Con la terza censura, la Commissione mira a far dichiarare che la Repubblica francese, applicando le disposizioni criticate nell'ambito delle prime due censure, è venuta meno al suo obbligo di rispettare l'efficacia diretta degli artt. 59 e 60 del trattato e, pertanto, di tener conto della preminenza del diritto comunitario.

31 In proposito, è sufficiente constatare che questa critica riguarda l'attuazione della normativa di cui trattasi e non può, quindi, essere considerata come una censura distinta. Di conseguenza, non è necessario statuire separatamente in proposito.

III — Sulle spese

32 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Tuttavia, a norma del § 3, 1° comma, dello stesso articolo, la Corte può compensare, in tutto o in parte, le spese, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi. Poiché ciascuna delle parti è rimasta soccombente su determinati capi del ricorso, le spese devono essere compensate.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **La Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 59 e 60 del trattato CEE, imponendo alle imprese assicuratrici comunitarie l'obbligo di stabilirsi in Francia e di sottoporsi ad un procedimento di previa autorizzazione al fine d'effettuare in tale Stato, in qualità di coassicuratore delegatario, prestazioni di servizi nel settore della coassicurazione comunitaria.**

2) **Per il resto, il ricorso è respinto.**

3) **Ciascuna delle parti, comprese le intervenienti, sopporterà le proprie spese.**

Mackenzie Stuart Galmot Kakouris O'Higgins Schockweiler

Bosco Koopmans Due Everling Bahlmann Joliet

Così deciso e pronunziato in Lussemburgo, il 4 dicembre 1986.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart