RELAZIONE D'UDIENZA
nella causa 220/83 *

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

1. Il settore della coassicurazione, cioè dell'assicurazione caratterizzata dalla partecipazione di più assicuratori, ha costituito oggetto delle seguenti direttive di armonizzazione.

a) La direttiva del Consiglio 24 luglio 1973, n. 73/239/CEE, 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) e adottata in base all'art. 57, n. 2, del trattato, mira ad agevolare la creazione di agenzie e succursali d'imprese assicuratrici di altri Stati membri mediante il coordinamento delle condizioni di accesso e di esercizio per le attività delle imprese di assicurazione diretta la cui sede sociale si trovi nell'ambito della Comunità (artt. da 6 a 22), nonché per le attività delle agenzie o succursali stabilite nell'ambito della Comunità e dipendenti da imprese di assicurazione diretta la cui sede sociale si trovi fuori della Comunità (artt. da 23 a 29).

Ai sensi di tale direttiva, l'accesso all'attività di assicurazione diretta nel territorio di uno Stato membro, sia per le imprese che hanno la propria sede sociale nell'ambito della Comunità, sia per quelle la cui sede sociale è situata fuori della Comunità, è subordinato al rilascio di un'autorizzazione amministrativa (artt. 6 e 23).

Più precisamente, per quanto riguarda le imprese aventi la propria sede sociale nell'ambito della Comunità, la direttiva contiene, all'art. 6, nn. 1 e 2, le seguenti disposizioni:

« 1) Ciascuno Stato membro subordina ad autorizzazione amministrativa l'accesso all'attività assicurativa diretta sul proprio territorio.

2) Quest'autorizzazione dev'essere richiesta all'autorità competente dello Stato membro interessato da:

a) l'impresa che stabilisce la propria sede sociale sul territorio di tale Stato;

b) l'impresa la cui sede sociale si trova in un altro Stato membro e che apre una succursale o un'agenzia nel territorio dello Stato membro interessato;

c) l'impresa che, dopo aver ricevuto l'autorizzazione prevista alla lett. a) o alla lett. b), estende sul territorio di questo Stato le sue attività ad altri rami;

d) l'impresa che, avendo ottenuto conformemente all'articolo 7, paragrafo 1, l'autorizzazione per una parte del territorio nazionale, estende la sua attività al di fuori di detta parte. »

L'autorizzazione di cui trattasi « è valida per l'intero territorio nazionale, a meno che, nella misura in cui la legislazione nazionale lo permette, il richiedente domandi l'autorizzazione di esercitare la propria attività soltanto in una parte del territorio nazionale » (art. 7, n. 1).

D'altra parte, la direttiva n. 73/239 disciplina il controllo delle condizioni di esercizio dell'attività assicurativa diretta e, in particolare, della situazione finanziaria delle

* Lingua processuale: il francese.

imprese interessate (art. 13). In tale contesto, l'autorità di controllo dello Stato membro sul territorio del quale è situata la sede sociale dell'impresa deve verificare lo stato di solvibilità di quest'impresa per l'insieme delle sue attività (art. 14). Inoltre, la direttiva contiene disposizioni relative alla costituzione di un margine di solvibilità sufficiente per l'insieme delle attività dell'impresa e corrispondente al patrimonio « libero » di quest'ultima (artt. da 16 a 18). Quanto alle riserve tecniche, la direttiva dispone che esse devono essere sufficienti ed avere come contropartita congrui attivi localizzati in ciascuno dei paesi in cui ha luogo l'esercizio dell'attività (art. 15), pur riservando, d'altra parte, il coordinamento in materia ad ulteriori direttive.

Relativamente al controllo delle imprese interessate, l'art. 19 dispone che:

« 1) Ciascuno Stato membro impone alle imprese aventi la sede sociale nel suo territorio di presentare un resoconto annuale, per tutte le operazioni, della loro situazione e del loro stato di solvibilità.

2) Gli Stati membri esigono dalle imprese che esercitano le assicurazioni sul loro territorio di fornire periodicamente i documenti necessari per l'esercizio del controllo nonché i documenti statistici. Le autorità competenti si comunicano i documenti e le informazioni utili all'esercizio del controllo ».

Infine, la direttiva prevede una stretta collaborazione fra la Commissione e le autorità competenti degli Stati membri, « per facilitare il controllo sull'assicurazione diretta all'interno della Comunità e per esaminare le difficoltà che potrebbero sorgere nell'applicazione della direttiva » (art. 33).

b) La direttiva del Consiglio 30 maggio 1978, n. 78/473/CEE, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in materia di coassicurazione comunitaria (GU L 151, pag. 25) e adottata in base agli artt. 57, n. 2, e 66 del trattato, disciplina specificamente le attività di coassicurazione comunitaria. A termini dell'art. 1, n. 2, 1° comma, essa riguarda « i rischi (...) che per loro natura o importanza richiedono la partecipazione di più assicuratori ai fini della loro garanzia ». L'art. 2, n. 1, precisa che sono prese in considerazione le sole operazioni di coassicurazione comunitaria che soddisfano le seguenti condizioni:

« a) il rischio, a norma dell'art. 1, paragrafo 1, è coperto da più imprese assicuratrici, in appresso denominate " coassicuratori ", di cui una è coassicuratore delegatario, tra le quali non deve necessariamente esistere un rapporto di reciproca solidarietà, mediante contratto unico con premio globale e per una stessa durata;

b) tale rischio è situato all'interno della Comunità;

c) per garantire tale rischio il coassicuratore delegatario è riconosciuto secondo le condizioni previste dalla prima direttiva di coordinamento, cioè è trattato come l'assicuratore che copre la totalità del rischio;

d) almeno uno dei coassicuratori partecipa al contratto tramite la sede sociale ovvero un'agenzia o succursale stabilita in uno Stato membro diverso da quello del coassicuratore delegatario;

e) il coassicuratore delegatario assume in pieno le funzioni che gli spettano nella pratica della coassicurazione e in particolare determina le condizioni di assicurazione e di fissazione delle tariffe. »

Per contro, le operazioni di coassicurazione che non rispondono alle suddette condizioni o che riguardano rischi diversi da quelli enumerati all'art. 1 « continuano ad essere soggette alle legislazioni nazionali vigenti al momento dell'entrata in vigore della presente direttiva » (art. 2, n. 2).

L'adozione dell'art. 2, n. 1, è all'origine della seguente dichiarazione, che figura nel verbale della riunione del Consiglio in data 23 maggio 1978:

« Il Consiglio sottolinea che l'adozione della presente direttiva, in particolare l'art. 2, paragrafo 1, non pregiudica minimamente la soluzione della vertenza tra gli Stati membri e la Commissione sull'interpretazione da dare alle sentenze della Corte di giustizia in materia di libera prestazione dei servizi (n. 33/74, Van Binsbergen).

Tale testo lascia impregiudicate le disposizioni nazionali relative al luogo di stabilimento del coassicuratore delegatario che debbono essere valutate in base al trattato, nel caso specifico in ultima analisi dalla Corte di giustizia. »

La facoltà di partecipare ad una coassicurazione comunitaria, per le imprese che hanno la sede sociale in uno Stato membro e che sono soggette e rispondono alle disposizioni della direttiva n. 73/239, non può essere subordinata a condizioni diverse da quelle della direttiva n. 78/473 (art. 3).

Le condizioni e modalità della coassicurazione comunitaria costituiscono oggetto, in particolare, delle seguenti disposizioni:

« *Articolo 4*

1) L'ammontare delle riserve tecniche è determinato dai vari coassicuratori secondo le norme previste dallo Stato membro in cui sono stabiliti, oppure, in mancanza di tali norme, secondo la prassi vigente in tale Stato. Tuttavia, la riserva per sinistri da pagare è almeno uguale a quella determinata dal coassicuratore delegatario secondo le norme o la prassi dello Stato in cui è stabilito.

2) Le riserve tecniche costituite dai vari coassicuratori sono rappresentate da congrui attivi. Tuttavia, la norma della congruenza può essere resa meno tassativa dagli Stati membri nei quali sono stabiliti i coassicuratori per tener conto delle esigenze della buona gestione delle imprese di assicurazione. Gli attivi sono localizzati negli Stati membri nei quali i coassicuratori sono stabiliti o nello Stato membro in cui è stabilito il coassicuratore delegatario, a scelta dell'assicuratore.

Articolo 5

Gli Stati membri vigilano affinché i coassicuratori stabiliti nel loro territorio dispongano di dati statistici che mettano in evidenza l'entità delle operazioni di coassicurazione comunitaria e i paesi interessati.

Articolo 6

Le autorità di controllo degli Stati membri collaborano strettamente all'applicazione della presente direttiva e a tal fine si comunicano reciprocamente tutte le informazioni necessarie. »

D'altra parte, la direttiva n. 78/473 prevede una stretta collaborazione fra la Commissione e le autorità di controllo degli Stati membri (art. 8):

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

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

Infine, secondo i primi quattro punti del preambolo della direttiva, questa è stata adottata in particolare:

« considerando che per facilitare l'esercizio effettivo dell'attività di coassicurazione comunitaria è necessario un minimo di coordinamento per evitare distorsioni di concorrenza e discriminazioni di trattamento, senza recare pregiudizio al regime di libertà in vigore in parecchi Stati membri;

considerando che questo coordinamento riguarda solamente le operazioni di coassicurazione che presentano il maggiore interesse dal punto di vista economico, cioè quelle che, per loro natura o importanza, possono essere coperte dalla coassicurazione internazionale;

considerando che la presente direttiva costituisce pertanto un primo passo verso il coordinamento di tutte le operazioni che possono essere effettuate in regime di libera prestazione dei servizi; che tale è inoltre l'obiettivo della proposta di seconda direttiva del Consiglio recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e contenente disposizioni atte a facilitare l'effettivo esercizio della libera prestazione dei servizi, (...);

considerando che il coassicuratore delegatario si trova in migliore posizione rispetto agli altri coassicuratori per valutare i sinistri e stabilire l'importo minimo delle riserve per sinistri da pagare. »

c) La suddetta proposta di seconda direttiva del Consiglio (GU 1976, C 32, pag. 2) è stata presentata dalla Commissione il 30 dicembre 1975. Questa proposta, qual è stata modificata nel febbraio 1978 previo parere del Comitato economico e sociale e del Parlamento europeo, mira a stabilire le disposizioni specifiche atte ad agevolare l'esercizio effettivo della libera prestazione dei servizi per le imprese e i rami assicurativi considerati nella suddetta direttiva n. 73/239, in particolare per quanto riguarda il calcolo delle riserve tecniche, le norme da applicare ai contratti di assicurazione ed il controllo delle imprese interessate.

Dal fascicolo risulta che sono stati compiuti notevoli progressi su un certo numero di punti, e cioè sulla definizione dei grandi rischi, sulla scelta della legge applicabile, sulle assicurazioni obbligatorie e sulle modalità di accesso all'attività assicurativa e di esercizio della stessa, rispettivamente per i grandi rischi e per i rischi di massa.

Per contro, altre questioni che presentano una maggiore tecnicità, ad esempio le disposizioni relative alle cessioni di portafoglio o al calcolo delle riserve tecniche, sono tuttora in esame. Inoltre, le discussioni non hanno finora consentito di trovare una soluzione unanimemente accettabile per quanto riguarda l'applicazione di norme relative alla congruenza o al modo di trattare talune assicurazioni come l'assicurazione per le costruzioni in Francia o l'assicurazione incendio per gli immobili in Danimarca. Lo stesso vale per i problemi fiscali (questione delle modalità di riscossione e di controllo). Infine, continua ad essere controversa la demarcazione fra la libera prestazione di servizi e lo stabilimento nel settore dell'assicurazione diretta.

2. Ai fini della trasposizione nell'ordinamento interno della suddetta direttiva n. 78/473, la Repubblica francese adottava la legge 7 gennaio 1981, n. 81-5, relativa al contratto d'assicurazione e alle operazioni di capitalizzazione (JORF dell'8.1.1981, pag. 194), nonché il decreto 7 maggio 1981, n. 81-443, recante modifica del codice delle assicurazioni per quanto riguarda la coassicurazione comunitaria (JORF del 9.5.1981, pag. 1303).

a) L'art. 36 della legge 7 gennaio 1981 dispone che « l'impresa assicuratrice francese o straniera che assume, per un contratto di coassicurazione comunitaria, il ruolo di coassicuratore delegatario dev'essere autorizzata alle condizioni stabilite dall'art. L 321-1 del [codice delle assicurazioni] ». A norma di quest'ultimo articolo, « le imprese soggette al controllo dello Stato (...) non possono intraprendere la loro attività se non dopo aver ottenuto un'autorizzazione amministrativa ».

D'altra parte, l'art. R 321-7, n. 1, del codice delle assicurazioni stabilisce che « qualsiasi domanda d'autorizzazione amministrativa presentata da un'impresa straniera la cui sede sociale si trova nel territorio di uno Stato membro della Comunità economica europea deve (...) contenere (...) la prova del fatto che l'impresa dispone, nel territorio della Repubblica francese, per la propria attività in tale territorio, di una succursale presso la quale essa elegge domicilio ».

È inoltre opportuno ricordare l'art. 1004 del codice tributario, secondo cui « gli assicuratori stranieri sono tenuti, (...) a far autorizzare dall'amministrazione tributaria un rappresentante francese personalmente responsabile ai fini della tassazione e delle sanzioni in materia fiscale ».

b) Il decreto 7 maggio 1981, adottato in forza della suddetta legge, prevede la determinazione di valori limite di garanzia, al di sopra dei quali possono aver luogo operazioni di coassicurazione comunitaria.

3. Ritenendo che la normativa francese fosse in contrasto con le disposizioni del trattato CEE in materia di libera prestazione dei servizi, la Commissione inviava al governo francese, il 7 gennaio 1982, una lettera di messa in mora ai sensi dell'art. 169, 1° comma, del trattato.

Nella suddetta lettera, la Commissione sosteneva in particolare, da un lato, che l'imposizione dell'obbligo di stabilirsi in Francia ovvero di chiedere una previa autorizzazione, per le imprese che non sono stabilite in Francia e che intendano assumere il ruolo di coassicuratore delegatario, costituisce una restrizione, vietata dagli artt. 59 e 60 del trattato CEE, della libera prestazione dei servizi e, dall'altro, che la fissazione dei valori limite di garanzia, al di sopra dei quali sono consentite le operazioni di coassicurazione comunitaria, ha l'effetto di escludere qualsiasi prestazione di servizi per i rischi diversi da quelli contemplati dal suddetto decreto e lede in tal modo i diritti derivanti dagli artt. 59 e 60 del trattato.

Nella sua risposta del 6 aprile 1982, il governo francese sosteneva fra l'altro che la legge 7 gennaio 1981, ed in particolare l'art. 36 della stessa, ripete il testo dell'art. 2, n. 1, lett. c), della direttiva n. 78/473 e, di conseguenza, non può essere in contrasto con le disposizioni del trattato. Quanto al decreto 7 maggio 1981, esso si limiterebbe a prevedere importi massimi, che richiederebbero provvedimenti d'attuazione da parte del ministro dell'economia e delle finanze.

Il 3 settembre 1982 la Commissione emetteva un parere motivato ai sensi dell'art. 169, 1° comma, del trattato. In tale parere essa sosteneva che l'obbligo di stabilimento o di previa autorizzazione imposto dalla normativa francese costituisce una restrizione, vietata dall'art. 59 del trattato. Tale

restrizione non sarebbe giustificata, dato che tutte le imprese assicuratrici della Comunità sono oggi sottoposte, in tutti gli Stati membri, ad un procedimento comune di autorizzazione istituito dall'art. 6 della direttiva n. 73/239.

In ossequio al principio del mutuo riconoscimento delle autorizzazioni così rilasciate, gli Stati membri sarebbero tenuti a consentire il pieno esercizio della libera prestazione dei servizi alle imprese comunitarie non stabilite nel proprio territorio. Per gli stessi motivi, la libertà di prestazione dei servizi non potrebbe essere limitata in funzione dell'entità e della natura dei rischi.

Il governo francese veniva invitato a porre fine all'infrazione entro il termine di due mesi a decorrere dalla notifica del parere motivato.

Con lettera 17 dicembre 1982, il governo francese rispondeva al parere motivato. Esso manteneva il proprio punto di vista, facendo riferimento, in particolare, alle specifiche esigenze di controllo in materia fiscale e nei settori disciplinati da norme imperative, nonché all'impossibilità, per le autorità dello Stato membro di stabilimento, di effettuare controlli adeguati.

Con atto in data 29 settembre 1983, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

4. Il ricorso è stato registrato nella cancelleria della Corte il 3 ottobre 1983.

Con atti depositati in cancelleria rispettivamente il 6 e il 9 febbraio 1984, il Regno Unito ed il regno dei Paesi Bassi hanno chiesto di essere ammessi ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione. Con atti depositati in cancelleria rispettivamente il 22 dicembre 1983, il 3, l'8 e il 14 febbraio 1984, la Repubblica italiana, il regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania e l'Irlanda hanno chiesto di essere ammesse ad intervenire a sostegno delle conclusioni della convenuta.

Con ordinanze in data 18 gennaio e 29 febbraio 1984, la Corte, sentito l'avvocato generale, ha deciso a norma dell'art. 93 del regolamento di procedura di accogliere le suddette domande d'intervento.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Ai sensi dell'art. 21 dello statuto (CEE) della Corte di giustizia, essa ha tuttavia chiesto alla Commissione ed al governo francese di rispondere per iscritto, prima dell'inizio della fase orale, a taluni quesiti e di fornirle talune informazioni riguardanti, in sostanza, l'interpretazione della direttiva n. 78/473, lo stato dei lavori relativi al progetto di seconda direttiva in materia di assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita, l'evoluzione della coassicurazione comunitaria, le normative e prassi nazionali in materia d'autorizzazione per le attività di coassicurazione, nonché i valori limite per l'applicazione delle norme sulla coassicurazione. In risposta a tali quesiti, è stato fornito alla Corte un certo numero di informazioni e di documenti, dei quali, per l'essenziale, si tiene conto nell'esposizione dei fatti e dei mezzi e argomenti delle parti.

II — Le conclusioni delle parti

La *Commissione* sostenuta dal Regno Unito e dal regno dei Paesi Bassi, chiede che la Corte voglia:

— 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;

— condannare la Repubblica francese alle spese di causa.

La *Repubblica francese*, sostenuta dalla Repubblica italiana, dal regno del Belgio, dalla Repubblica federale di Germania e dall'Irlanda, chiede che la Corte voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la Commissione alle spese.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

1. *Sulla ricevibilità*

a) I *governi francese, italiano e irlandese* mettono in dubbio la ricevibilità del presente ricorso, con il quale verrebbe impugnata, indirettamente e senza rispettare i termini stabiliti dall'art. 173 del trattato, la direttiva n. 78/473. In realtà, la Commissione contesterebbe infatti la validità della suddetta direttiva alla stregua degli artt. 59 e 60 del trattato.

b) La *Commissione* ribatte che le direttive di coordinamento nel settore considerato hanno lo scopo di agevolare la libera prestazione dei servizi assicurativi e devono perciò essere interpretate in conformità alle disposizioni del trattato.

2. *Nel merito*

a) *Considerazioni generali sulle disposizioni del trattato in materia di libera prestazione dei servizi e sulle direttive d'armonizzazione*

aa) La *Commissione* sostiene che gli artt. 59 e 60 del trattato sono intesi all'immediata abolizione delle restrizioni della libera prestazione dei servizi. Secondo una consolidata giurisprudenza della Corte, detti articoli avrebbero efficacia diretta ed attribuirebbero ai singoli diritti che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare. Poiché non implicano alcuna limitazione ratione materiae, essi si applicherebbero anche al settore assicurativo, quale che sia la natura o l'entità dei rischi coperti.

La loro portata non potrebbe essere limitata da disposizioni del diritto comunitario derivato, né subordinata all'attuazione di diret-

tive di coordinamento emanate a norma dell'art. 57, n. 2, del trattato, poiché siffatte direttive avrebbero lo scopo non già di creare, bensì unicamente di agevolare le libertà del trattato, mediante l'eliminazione delle disparità fra normative nazionali non discriminatorie.

L'art. 60, 3° comma, del trattato, a norma del quale il prestatore è soggetto alle stesse condizioni che lo Stato membro della prestazione impone ai propri cittadini, non potrebbe applicarsi nella fattispecie, dato ch'esso riguarderebbe soltanto il caso in cui il prestatore deve esercitare di persona la propria attività nel paese della prestazione, non già il fatto che il servizio prestato produce effetti nel paese destinatario, come avviene quando il rischio coperto è localizzato in questo paese.

Per quanto riguarda la direttiva n. 78/473 (direttiva in materia di coassicurazione), la Commissione spiega di aver presentato la propria proposta originaria al Consiglio nel maggio 1974, cioè prima della sentenza 3 dicembre 1974 (causa 33/74, Van Binsbergen, Racc. pag. 1299). Detta proposta era quindi ancora basata sull'ipotesi che gli Stati membri potessero dettare, nell'ambito della propria legislazione, disposizioni relative allo stabilimento del coassicuratore delegatario, e che il diritto alla libera prestazione dei servizi nel settore della coassicurazione, tanto per il coassicuratore delegatario quanto per gli altri coassicuratori, dipendesse dall'adozione, da parte del Consiglio, di apposite direttive.

Tuttavia, secondo la Commissione, già al momento della proposta modificata del maggio 1975, essa aveva ritenuto che lo scopo della direttiva non doveva essere quello di liberalizzare la coassicurazione comunitaria, bensì unicamente quello di agevolarla, e che le disposizioni nazionali relative alla fissazione del luogo di stabilimento del coassicuratore delegatario non erano più applicabili, in quanto non conformi al trattato. Poiché vari Stati membri non avevano accettato questa tesi, la Commissione aveva esaminato la possibilità di modificare il testo in modo che le operazioni di coassicurazione comunitaria contemplate dalla direttiva fossero limitate a quelle per le quali il contratto venisse stipulato sotto l'egida di un coassicuratore delegatario stabilito sia nel paese del rischio, sia nel paese di residenza del contraente dell'assicurazione. Tuttavia, beninteso, il coassicuratore delegatario avrebbe potuto essere stabilito anche in un paese diverso da quello del rischio o da quello del contraente dell'assicurazione, nel qual caso non avrebbe fruito delle agevolazioni della direttiva.

La Commissione rimanda in proposito alla suddetta dichiarazione del Consiglio in data 23 maggio 1978 (cfr. pag. 3667). Essa esclude quindi che l'art. 2, n. 1, lett. c), della direttiva n. 78/473 possa essere interpretato nel senso che il coassicuratore delegatario debba essere stabilito nel paese del rischio o che gli Stati membri abbiano la facoltà di esigere ch'egli vi sia stabilito.

bb) Il *governo britannico* aggiunge che, secondo le sentenze 18 gennaio 1979 (cause riunite 110 e 111/78, Van Wesemael, Racc. pag. 35) e 17 dicembre 1981 (causa 279/80, Webb, Racc. pag. 3305), gli imperativi dell'art. 59 del trattato implicano l'eliminazione di tutte le discriminazioni che colpiscono il prestatore di servizi a causa della sua nazionalità o del fatto ch'esso sia stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui la

prestazione dev'essere fornita. Quest'obbligo riguarderebbe anche l'eliminazione di discriminazioni dissimulate.

Benché la giurisprudenza della Corte lasci agli Stati membri la facoltà d'applicare la propria normativa nazionale a prestatori stabiliti in un altro Stato membro, nella misura in cui tale normativa sia obiettivamente giustificata, tale facoltà sarebbe tuttavia soggetta a due riserve: in primo luogo, il requisito dell'autorizzazione non sarebbe giustificato qualora il prestatore stabilito in un altro Stato membro sia quivi già in possesso di un'autorizzazione rilasciata a condizioni analoghe e la sua attività sia sottoposta ad un adeguato controllo, indipendentemente dallo Stato membro destinatario della prestazione. Inoltre, ogni giustificazione dovrebbe essere considerata obiettivamente. Di conseguenza, dovrebbero scegliersi le disposizioni meno restrittive, e tali disposizioni dovrebbero essere proporzionate al risultato da raggiungere. Il margine di competenza nazionale sarebbe tanto più ridotto in quanto nel settore considerato esistono direttive d'armonizzazione.

cc) Il *governo francese* sostiene invece che la coassicurazione comunitaria ha particolari caratteristiche, ai sensi della sentenza 17 dicembre 1981 (Webb, loc. cit.). Essa consisterebbe nel ripartire l'assunzione di un rischio fra più assicuratori diretti, di cui ciascuno percepisce una frazione del premio proporzionalmente alla sua partecipazione agli oneri. Il coassicuratore delegatario sarebbe l'assicuratore incaricato di definire le condizioni dell'assunzione del rischio (redazione del contratto e determinazione del premio); durante l'esecuzione del contratto, egli agirebbe per conto degli altri coassicuratori (valutazione dei danni e perizie; procedimenti contenziosi; calcolo degli impegni tecnici).

L'armonizzazione effettuata nel settore delle assicurazioni dalle direttive nn. 73/239 e 78/473 sarebbe soltanto parziale e lascerebbe sussistere notevoli divergenze fra le legislazioni nazionali, in particolare per quanto riguarda le modalità concrete del controllo delle imprese. Sotto questo profilo, il governo francese rileva:

— che le modalità di valutazione degli impegni tecnici (determinazione del passivo) sono stabilite dagli Stati membri e quindi soggette a norme e prassi differenziate; queste modalità avrebbero incidenza soprattutto sui risultati contabili (utile o perdita);

— che la costituzione dell'attivo è armonizzata solo parzialmente dall'art. 15, n. 2, della direttiva n. 73/239. Questa norma si limiterebbe a precisare che « le riserve tecniche devono avere come contropartita attività equivalenti, congrue e localizzate in ognuno dei paesi in cui si eserciti l'attività », consentendo, tuttavia, agli Stati membri di concedere attenuazioni quanto alle regole della congruenza e della localizzazione. Per la costituzione della contropartita degli impegni tecnici (acquisto e detenzione di una quantità di attivi equivalente a detti impegni) si farebbe riferimento in taluni Stati membri (Francia, Belgio, Danimarca, Italia, Lussemburgo) alla totalità degli impegni tecnici, senza detrazione della quota dei riassicuratori su tali impegni (contropartita al lordo), mentre in altri Stati membri (Germania, Regno Unito, Paesi Bassi) si farebbe riferimento alla sola quota dell'assicuratore, esclusa la quota a carico dei riassicuratori (contropartita al netto);

— che fra i sistemi giuridici degli Stati membri sussisterebbero notevoli differenze in materia di rapporti fra l'assicuratore e l'assicurato. Questa diversa concezione riguarderebbe soprattutto le conseguenze giuridiche del fatto che l'assicurato sia venuto meno al suo dovere d'informare l'assicuratore della natura del rischio (nullità del contratto fin dall'origine, nel diritto britannico; nullità del contratto soltanto qualora l'assicurato abbia agito in malafede, nel diritto francese). I sistemi giuridici differirebbero anche per quanto riguarda le « warranties », cioè le disposizioni del contratto che devono essere rigorosamente osservate dall'assicurato a pena di nullità del contratto stesso, e le « basis of the contract clauses ».

dd) Il *governo italiano* fa proprie, in sostanza, le osservazioni del governo francese, cui esso aggiunge quanto segue: la necessità di un ulteriore coordinamento verrebbe riconosciuta nel preambolo della direttiva n. 78/473, secondo cui tale direttiva costituisce solo un « primo passo verso il coordinamento di tutte le operazioni che possono essere effettuate in regime di libera prestazione dei servizi ». Finché non si arriverà ad una sufficiente armonizzazione comunitaria, la libera prestazione dei servizi assicurativi potrà essere attuata solo rispettando alcune condizioni, nei limiti delle disposizioni del trattato.

ee) Il *governo belga* precisa che gli artt. 59 e 60 del trattato, pur essendo direttamente efficaci, non hanno portata illimitata. In primo luogo, il principio della libera prestazione dei servizi ha carattere residuale, nel senso ch'esso non trova applicazione qualora l'esercizio di una determinata attività sia soggetto alle norme relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone (art. 60, 1° comma, del trattato CEE).

Inoltre, ai sensi dell'art. 60, 3° comma, del trattato, la prestazione dei servizi deve avvenire nel rispetto delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti nel paese in cui la prestazione dev'essere fornita, indipendentemente dal fatto che si abbia un trasferimento fisico del prestatore o che questi agisca tramite intermediari o per corrispondenza.

D'altra parte, l'interpretazione delle disposizioni del trattato CEE non può prescindere da un riferimento alle direttive di armonizzazione contemplate dall'art. 57, n. 2, del trattato stesso, cosicché la mancanza di armonizzazione potrebbe giustificare il temporaneo mantenimento in vigore di provvedimenti specifici, rispondenti a situazioni obiettive che derivino da tale carenza.

ff) Il *governo tedesco* sostiene che la definizione del contenuto della libera prestazione dei servizi può presentare difficoltà qualora, in uno Stato membro, la prestazione di servizi da parte di prestatori stabiliti in un altro Stato membro sia ostacolata da norme cui è soggetto anche il prestatore nazionale. In tal caso, si tratta di determinare la portata e i limiti della libera prestazione dei servizi tenendo conto, nel contempo, dell'obiettivo della libera prestazione dei servizi in quanto costituente uno dei quattro fondamenti del mercato comune, della volontà di tutela espressa nella legislazione nazionale, dei principi generali del diritto comunitario (libera concorrenza ed uguaglianza) e del grado di armonizzazione del diritto.

gg) Secondo il *governo irlandese*, benché l'efficacia diretta degli artt. 59 e 60 sia accertata in base alla giurisprudenza della Corte, e non si possa mettere in dubbio l'applicabilità di detti articoli alle prestazioni nel settore assicurativo ratione materiae, esistono tuttavia, fra le varie categorie e tipi di assicurazione, divergenze obiettive che ri-

chiedono, nell'interesse generale, un trattamento particolare nell'ambito di questi articoli. La decisione della Corte dovrebbe quindi limitarsi strettamente al settore della coassicurazione.

b) *Sull'obbligo imposto al coassicuratore delegatario di stabilirsi in Francia o di assoggettarsi ad un previo procedimento d'autorizzazione*

aa) La *Commissione* sostiene anzitutto che la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi derivanti dagli artt. 59 e 60 del trattato, in quanto la normativa francese obbliga le imprese assicuratrici comunitarie a stabilirsi in Francia o ad assoggettarsi al procedimento relativo alla previa autorizzazione per potervi effettuare prestazioni di servizi nel settore della coassicurazione in qualità di coassicuratore delegatario. In proposito, rispondendo ad un quesito della Corte, essa precisa che la violazione degli artt. 59 e 60 del trattato implica, a suo avviso, anche una inesatta trasposizione della direttiva n. 78/473, che dovrebbe essere interpretata in conformità al trattato.

Le restrizioni imposte dalla normativa francese in materia di stabilimento e d'autorizzazione del coassicuratore delegatario non sarebbero giustificate dalla possibilità che le imprese non stabilite in Francia non si conformino alle norme imperative dettate nell'interesse generale.

Da un lato, nessun provvedimento a priori può escludere del tutto infrazioni commesse intenzionalmente. Dall'altro, per quanto riguarda l'eventuale ignoranza delle norme imperative nazionali, sarebbe sufficiente che le autorità francesi predisponessero un elenco di tali norme. Questo compito corrisponderebbe fra l'altro agli obblighi derivanti dall'art. 5 del trattato e dalle varie disposizioni di diritto derivato secondo cui gli Stati membri sono tenuti a collaborare fra loro ed a fornirsi reciproca assistenza (cfr. art. 33 della direttiva n. 73/239 e artt. 6 e 8 della direttiva n. 78/473).

Inoltre, la verifica dell'osservanza delle norme imperative potrebbe logicamente aver luogo soltanto dopo che la prestazione sia stata fornita, e non prima; per gli accertamenti ci si dovrebbe, cioè, orientare verso i controlli a posteriori. Sotto questo profilo, la condizione della previa autorizzazione apparirebbe sproporzionata.

Tale condizione risulterebbe inoltre ingiustificata, poiché coinciderebbe con la previa autorizzazione obbligatoria che le imprese devono ottenere dalle pubbliche autorità dello Stato di stabilimento (art. 6 della direttiva n. 73/239) e priverebbe di ogni effettiva portata il principio del reciproco riconoscimento dei documenti e certificati che costituiscono oggetto di coordinamento sul piano comunitario.

L'unica funzione che la previa autorizzazione potrebbe adempiere sarebbe quella di consentire il controllo dell'onorabilità e della competenza professionale generalmente richieste, nonché della situazione finanziaria delle imprese non stabilite in Francia. Ora, dagli artt. 8, n. 3, e 10, nn. 3, 13, 14, 15 e 19 della direttiva n. 73/239, come pure dall'art. 5 della direttiva n. 78/473, risulterebbe che detti controlli sono ormai di esclusiva competenza delle autorità dello Stato di stabilimento.

Infine, la Commissione ritiene di dover sottolineare che l'obbligo di previa autorizzazione dà luogo ad una discriminazione indiretta o dissimulata, poiché imprese che non sono nella stessa situazione vengono sottoposte ad uno stesso trattamento: le imprese francesi sono infatti soggette all'autorizza-

zione soltanto quando iniziano la propria attività, mentre le imprese stabilite in un altro Stato membro, e quivi già autorizzate, sono costrette a chiedere una nuova autorizzazione.

L'argomento secondo cui lo Stato membro di stabilimento non sarebbe in grado di esercitare un'adeguata vigilanza sulle attività svolte all'estero non sarebbe pertinente nella fattispecie, considerati i mezzi di investigazione e d'intervento di cui dispone lo Stato membro in cui viene fornita la prestazione.

In primo luogo, esistono molteplici mezzi di controllo diretti, connessi ai vari contatti che qualsiasi assicuratore o contraente dell'assicurazione deve necessariamente avere con le autorità dello Stato in cui è fornita la prestazione, come, ad esempio, in occasione del pagamento delle imposte e tasse o al momento dei controlli dei cambi o della contabilità delle compagnie.

In secondo luogo, l'obbligo di stretta collaborazione fra le autorità di controllo degli Stati membri e l'obbligo d'informazione imposto alle imprese (cfr. artt. 13, 14, 19 e 33 della direttiva n. 73/239 ed artt. 5 e 6 della direttiva n. 78/473) fornirebbero mezzi di controllo indiretti.

A richiesta della Corte, la Commissione ha inoltre prodotto in causa uno schema delle normative e prassi nazionali vigenti negli Stati membri diversi dalla Francia e dalla Danimarca per quanto riguarda la prestazione di servizi nel settore della coassicurazione. Da questo prospetto risulta una grande divergenza fra le legislazioni dei vari Stati membri.

Quanto al requisito dell'autorizzazione, se ne desume che taluni Stati membri (Paesi Bassi, Regno Unito) consentono in generale ad un'impresa non autorizzata in tali Stati di coprire rischi localizzati nel proprio territorio o di concludere contratti con residenti, sia in quanto coassicuratore delegatario, sia in quanto semplice coassicuratore. Per contro, altri Stati membri (Belgio, Repubblica federale di Germania, Irlanda, Lussemburgo) permettono questo tipo di attività soltanto in determinate circostanze, in particolare alla condizione che il rischio assicurato superi determinati valori limite. Infine, taluni Stati membri (Grecia, Italia) sembrano escludere in generale che una siffatta attività possa essere svolta da imprese non autorizzate in questi ultimi Stati.

La Commissione precisa che, quando è richiesta l'autorizzazione, si tratta sempre di un'autorizzazione del tipo di quella contemplata dalla prima direttiva di coordinamento (n. 73/239), che viene concessa alle imprese assicuratrici stesse (non già ai loro eventuali intermediari) ed è connessa in un modo o nell'altro al requisito dello stabilimento.

Per quanto riguarda le garanzie finanziarie richieste alle imprese assicuratrici, la Commissione sottolinea che in tutti i casi in cui uno Stato membro ammette che un'impresa assicuratrice stabilita in un altro Stato membro possa, senza essere autorizzata nel primo Stato, concludere un contratto d'assicurazione con uno dei propri residenti o coprire un rischio localizzato nel proprio territorio, il primo Stato non impone, da parte sua, il rispetto di alcuna garanzia finanziaria. Sarebbe quindi rimesso allo Stato membro di stabilimento dell'impresa e, eventualmente, allo Stato della sua sede sociale il compito di vigilare sulla sicurezza finanziaria del contratto e dell'impresa. Ciò sarebbe conforme all'interpretazione data dalla Commissione alla direttiva n. 73/239 e secondo cui spetta allo Stato membro di stabilimento ed allo Stato membro della sede sociale dell'impresa provvedere a tale vigilanza in materia finanziaria.

bb) Il *governo britannico* osserva che, nella coassicurazione, gli assicurati sono generalmente imprese industriali e commerciali di grandi dimensioni, che dispongono di notevoli mezzi finanziari e di esperti consulenti, e non hanno quindi bisogno di una particolare tutela. Inoltre, contrariamente a quanto avviene, ad esempio, nel mercato del lavoro, nell'attività di coassicurazione non sarebbe insito alcun pericolo di problemi sociali.

In questa prospettiva, l'art. 2, n. 1, lett. c), della direttiva n. 78/473, relativo all'autorizzazione del coassicuratore delegatario, dovrebbe essere interpretato, conformemente al trattato, nel senso ch'esso riguarda unicamente l'autorizzazione rilasciata in qualsiasi Stato membro della Comunità.

La normativa francese darebbe luogo ad una discriminazione, in quanto imporrebbe alle imprese di altri Stati membri il requisito di una duplice autorizzazione nella Comunità, mentre le imprese francesi sarebbero soggette ad una sola autorizzazione. Tale discriminazione sarebbe particolarmente evidente, in quanto un assicuratore partecipa solo occasionalmente ad una coassicurazione, la quale, perciò, in ragione dell'obbligo di stabilimento, risulterebbe non redditizia.

L'argomento del governo francese relativo alle pretese difficoltà d'interpretazione della normativa francese sembra ignorare, secondo il governo britannico, che gli assicurati domiciliati in Francia possono quivi convenire in giudizio l'assicuratore (cfr. artt. 8 e 9 della convenzione 27 settembre 1968 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale).

Quanto alla riscossione delle tasse, essa potrebbe aver luogo nell'ambito dei numerosi contatti esistenti fra l'assicuratore o l'assicurato e lo Stato creditore. Ad esempio, essa potrebbe avvenire nel momento in cui i fondi per il pagamento dei premi escono dal territorio nazionale ovvero attraverso l'imposizione, al contraente dell'assicurazione, dell'obbligo di detrarre la tassa esigibile dal premio dovuto all'assicuratore.

Infine, il governo britannico osserva che l'obbligo d'autorizzazione o di stabilimento può garantire soltanto la capacità finanziaria, l'affidabilità e l'onorabilità delle imprese assicuratrici, ma non può impedire infrazioni della normativa nazionale, cui si può ovviare soltanto se e quando esse avvengano.

cc) Il *governo olandese* osserva che dai lavori preparatori della direttiva n. 78/473 si desume che l'art. 2, n. 1, lett. c), della stessa non impone al coassicuratore delegatario l'obbligo di chiedere l'autorizzazione dello Stato membro del rischio.

È vero che il progetto iniziale presentato dalla Commissione al Consiglio permetteva ancora agli Stati membri d'imporre al coassicuratore delegatario la condizione di essere stabilito nello Stato di localizzazione del rischio. Tuttavia, nel progetto modificato, questa disposizione era stata soppressa a seguito della sentenza 3 dicembre 1974 (causa 33/74, Van Binsbergen, Racc. 1299), in base alla considerazione che una normativa nazionale la quale imponesse al coassicuratore delegatario l'obbligo di essere stabilito nel territorio di un determinato Stato membro sarebbe stata incompatibile con l'art. 59 del trattato, come interpretato dalla Corte.

Secondo il governo olandese, non esiste alcun motivo che possa giustificare l'imposizione dell'obbligo di stabilimento o di autorizzazione nello Stato membro in cui la prestazione viene fornita. In primo luogo, le condizioni essenziali per un responsabile controllo delle attività di assicurazione diretta « danni » sarebbero state coordinate da direttive d'armonizzazione (cfr. artt. 13, 14, 19, n. 2, e 33 della direttiva n. 73/239; art. 6 della direttiva n. 78/473).

Inoltre, la condizione dello stabilimento o dell'autorizzazione per i coassicuratori delegatari implicherebbe un duplice controllo, che costituirebbe una discriminazione ingiustificata a danno degli assicuratori stabiliti in altri Stati membri rispetto agli assicuratori francesi.

Infine, l'esigere lo stabilimento o l'autorizzazione nello Stato membro in cui la prestazione viene fornita non è neppure necessario per garantire la riscossione delle tasse relative alle assicurazioni, poiché, a tal fine, sarebbe sufficiente stabilire che la tassa venga versata dal contraente dell'assicurazione. La coassicurazione riguarderebbe soltanto casi in cui il contraente dell'assicurazione esercita una professione o un'attività industriale e deve perciò tenere una contabilità. Sarebbe quindi sempre possibile controllare a posteriori se siano state stipulate assicurazioni e se sia stata pagata la relativa tassa.

dd) Secondo il *governo francese*, la direttiva n. 78/473 potrebbe essere interpretata in due modi:

Secondo una prima interpretazione, l'art. 2, n. 1, lett. c), di tale direttiva dovrebbe essere inteso, in relazione all'art. 6 della direttiva n. 73/239, nel senso ch'esso impone l'autorizzazione nello Stato membro del rischio, mentre l'art. 2, n. 1, lett. d), della direttiva n. 78/473 andrebbe inteso nel senso che almeno uno dei coassicuratori deve agire come prestatore di servizi.

Quest'interpretazione corrisponderebbe ad una concezione pragmatica della libera prestazione dei servizi, nella quale le condizioni poste alla prestazione del coassicuratore delegatario sarebbero controbilanciate dalla possibilità, data agli altri coassicuratori, di operare permanentemente su un mercato, in regime di libera prestazione dei servizi, senza esservi stabiliti.

L'autorizzazione del coassicuratore delegatario risponderebbe inoltre ad un imperativo tecnico proprio della professione, nel senso che per l'assicurazione diretta è necessaria la presenza di una struttura permanente nello Stato in cui dev'essere fornita la prestazione, data la lunga durata del rapporto fra l'assicuratore e l'assicurato, e la natura del servizio prestato (riparazione delle conseguenze pecuniarie di un evento).

In base ad una seconda interpretazione, la direttiva n. 78/473 avrebbe l'unico scopo di armonizzare determinate prescrizioni tecniche relative alle operazioni di coassicurazione comunitaria rispondenti ai criteri stabiliti dai suoi artt. 1 e 2. In questa prospettiva, l'art. 2 definirebbe unicamente il campo d'applicazione della direttiva, che si estenderebbe soltanto alle operazioni in cui il capofila è un assicuratore autorizzato nello Stato del rischio.

Secondo quest'ultima interpretazione, la direttiva mirerebbe soltanto al coordinamento di determinate condizioni finanziarie della coassicurazione, le quali sarebbero le uniche a poter essere imposte ai coassicuratori che desiderino partecipare ad un'operazione di coassicurazione in regime di libera prestazione dei servizi.

La Corte, nella sentenza 17 dicembre 1981 (Webb, loc. cit.), avrebbe riconosciuto la liceità di previe autorizzazioni per la prestazione di servizi, fondandosi, da un lato, sulla particolare natura di determinati servizi e, dall'altro, sul fatto che, contrariamente alle persone fisiche o giuridiche stabilite nello Stato in cui è fornita la prestazione, il prestatore avrebbe la possibilità di sottrarsi al controllo delle autorità di detto Stato, per quanto riguarda il rispetto delle norme sulla deontologia, sulla responsabilità, sulla tutela dei terzi e delle norme di ordine pubblico. Nella fattispecie, si dovrebbe ritenere che la previa autorizzazione nel settore della coassicurazione risponde a ragioni d'interesse generale attinenti in par-

ticolare all'ordine pubblico, economico, monetario e finanziario, nonché alla tutela degli assicurati e dei danneggiati. In materia di assicurazione, la libera prestazione dei servizi riguarda esclusivamente società, non già persone fisiche come in altri settori di attività indipendente. Le compagnie d'assicurazione non incontrerebbero quindi alcuna delle limitazioni fisiche caratteristiche della libera prestazione da parte di individui, e potrebbero invece operare permanentemente su un dato mercato senza esservi rappresentate.

Il requisito dell'autorizzazione non sarebbe sproporzionato allo scopo perseguito dalla normativa francese, poiché i controlli a posteriori non consentirebbero di garantire il rispetto delle disposizioni d'ordine fiscale, in particolare per quanto riguarda il controllo dei cambi relativi al trasferimento dei premi. In proposito, non si potrebbe contare né sui vari contatti dell'assicuratore con le autorità di controllo dello Stato in cui viene fornita la prestazione, in occasione del pagamento delle imposte e tasse, poiché l'evasore tende precisamente ad evitare qualsiasi contatto con l'amministrazione fiscale, né sul controllo delle scritture contabili e dei bilanci del contraente dell'assicurazione, poiché non si può sostituire il controllo sull'assicurato a quello sull'assicuratore.

Infine, l'autorizzazione del coassicuratore delegatario sarebbe il provvedimento meno restrittivo che possa essere adottato per garantire l'osservanza di disposizioni rispondenti a necessità obiettive. Poiché l'autorizzazione è imposta per il solo coassicuratore delegatario e non per gli altri coassicuratori, un assicuratore potrebbe sempre partecipare ad un contratto di coassicurazione comunitaria senza essere soggetto all'obbligo d'autorizzazione.

Rispondendo ad un quesito della Corte, il governo francese aggiunge che l'autorizzazione data al coassicuratore delegatario è analoga a quella che viene concessa ai coassicuratori stabiliti in Francia. Essa non si riferisce ad una specifica operazione di coassicurazione, bensì attribuisce all'impresa autorizzata la facoltà di stipulare contratti in permanenza, nei rami specificati, sia a titolo individuale, sia ai fini della coassicurazione. In quest'ultimo caso, l'impresa può assumere la veste di coassicuratore delegatario ovvero di semplice partecipante.

L'autorizzazione verrebbe concessa alle condizioni stabilite dagli artt. 6 e segg. della prima direttiva di coordinamento (n. 73/239). L'impresa avrebbe diritto all'autorizzazione, qualora soddisfi le condizioni stabilite dalla direttiva, e disporrebbe in Francia della possibilità di agire in sede giurisdizionale contro qualsiasi provvedimento di rifiuto. Per quest'autorizzazione amministrativa, a differenza di quanto stabilito per le succursali delle imprese non comunitarie, la direttiva n. 73/239 non subordina la concessione ad un previo deposito, né ad una cauzione bancaria né, in generale, all'esistenza di un qualsiasi attivo nel territorio degli Stati membri.

ee) Il *governo italiano* sottolinea che la prestazione dei servizi assicurativi presenta caratteristiche speciali, in considerazione delle quali — allo stato attuale delle legislazioni nazionali, non ancora sufficientemente armonizzate — è opportuno che lo Stato del rischio richieda lo stabilimento da parte del coassicuratore delegatario. Tale condizione risponderebbe all'interesse pubblico, senza limitare in modo sproporzionato la libera prestazione dei servizi.

In proposito il governo italiano si richiama, in particolare, all'art. 61, n. 2, del trattato, secondo cui « la liberalizzazione dei servizi delle banche e delle assicurazioni che sono vincolati a movimenti di capitali dev'essere

attuata in armonia con la liberalizzazione progressiva della circolazione dei capitali ». Da questa norma risulterebbe che si deve dapprima pervenire alla libera circolazione dei capitali e alla libertà d'investimento degli stessi. Le assicurazioni contro i danni potrebbero comportare notevoli trasferimenti di capitali, sia per il pagamento degli indennizzi, sia per gli investimenti in valuta estera delle riserve tecniche, i cui rendimenti finanziari possono influire sulla fissazione dei livelli tariffari e incidere quindi sul libero gioco della concorrenza fra imprese assicuratrici stabilite in paesi diversi.

ff) Il *governo belga* sostiene che la direttiva n. 78/473 è basata sull'ipotesi che il coassicuratore delegatario sia autorizzato nel paese del rischio. Soltanto partendo da questa ipotesi non sarebbe necessario sottoporre ad un'autorizzazione specifica i coassicuratori aventi sede in un altro Stato membro.

Questa concezione sarebbe corroborata in particolare dall'art. 2, n. 1, lett. c), della direttiva n. 78/473, in relazione alla direttiva n. 73/239, nonché dall'art. 4, n. 1, della direttiva n. 78/473, secondo cui la riserva per sinistri da pagare è almeno uguale a quella determinata dal coassicuratore delegatario « secondo le norme o la prassi dello Stato in cui è stabilito ».

Il requisito della previa autorizzazione nello Stato in cui è fornita la prestazione sarebbe giustificato dalla specificità del settore assicurativo e, in particolare, di quello della coassicurazione. Il contratto d'assicurazione, in ragione della sua complessità e della terminologia spesso ermetica che viene usata, supera la capacità d'intendimento della maggior parte degli assicurati, che non potrebbero trattare su un piano di parità con l'assicuratore. D'altra parte, l'assicurazione sarebbe un prodotto di alta tecnicità, per il quale sarebbe necessario il ricorso alle regole della probabilità e dell'interesse, e che quindi presenterebbe un rischio elevato per l'assicuratore.

In mancanza di una completa armonizzazione, il requisito dell'autorizzazione sarebbe necessario sia per tutelare l'assicurato — che non è in grado di verificare direttamente se l'impresa offra sufficienti garanzie finanziarie — sia per evitare distorsioni della concorrenza fra le imprese stabilite nel territorio nazionale e quelle che non vi sono stabilite e, pertanto, perturbazioni dell'ordine pubblico, economico e monetario di uno Stato membro.

gg) Il *governo tedesco* sottolinea l'importanza che l'emananda pronunzia assumerà per l'intero settore assicurativo. In particolare, a suo avviso, potrebbero aversi ripercussioni per la responsabilità civile autoveicoli, che, ai sensi della legislazione tedesca, può essere contratta soltanto presso un assicuratore autorizzato all'interno per l'esercizio dell'attività assicurativa in questo ramo. L'obbligo di autorizzazione sarebbe la necessaria contropartita dell'obbligo di accettazione, che consentirebbe a qualsiasi detentore di un autoveicolo di concludere un contratto per l'assicurazione della responsabilità civile autoveicoli. Poiché quest'obbligo non potrebbe essere imposto ad imprese assicuratrici straniere, queste potrebbero scegliere i casi di minore rischio, il che implicherebbe una distorsione della concorrenza.

La necessità che il coassicuratore delegatario sia autorizzato nello Stato membro in cui si svolge l'attività assicurativa risulterebbe dal combinato disposto dell'art. 2, n. 1, lett. c), della direttiva n. 78/473 e dell'art. 6 della direttiva n. 73/239. Poiché tutte le imprese assicuratrici della Comunità sono soggette all'autorizzazione in base a quest'ultima direttiva, non sarebbe stata necessaria una particolare disciplina per l'autorizzazione del coassicuratore delegatario, se si fosse considerata sufficiente l'autorizzazione da lui ottenuta in qualsiasi Stato membro.

Per di più, se il coassicuratore delegatario non avesse bisogno dell'autorizzazione nello Stato membro in cui si svolge l'attività assicurativa, non avrebbe senso la norma di cui all'art. 2, n. 1, lett. d), della direttiva n. 78/473, poiché non si comprenderebbe la necessità del fatto che, fra i coassicuratori che intendono concludere congiuntamente un'assicurazione in uno Stato membro, almeno due, e cioè il coassicuratore delegatario ed un coassicuratore, siano stabiliti in Stati membri diversi.

L'obbligo di autorizzazione del coassicuratore delegatario sarebbe conforme agli artt. 59 e 60 del trattato, in quanto sarebbe indispensabile per garantire una disciplina dettata nell'interesse generale. Il settore assicurativo rientra, in vari Stati membri, fra i settori economici che sono soggetti ad una disciplina particolare e ad un intensivo controllo da parte dello Stato. Nella Repubblica federale di Germania, questo controllo riguarderebbe, fra l'altro, le basi giuridiche dei contratti d'assicurazione, ivi comprese le condizioni generali di contratto, e la verifica dei moduli per le domande e delle polizze assicurative.

Siffatti controlli non potrebbero essere effettuati dalle autorità di uno Stato membro diverso dallo Stato in cui è fornita la prestazione, dal momento che l'autorizzazione ai sensi della direttiva n. 73/239 ha efficacia soltanto nel territorio dello Stato per il quale essa viene rilasciata e che, inoltre, le direttive di armonizzazione non prevedono in modo vincolante il controllo dell'onorabilità dell'impresa, né la verifica delle qualifiche tecniche degli amministratori.

hh) Il *governo irlandese* ritiene, come i governi francese, belga e tedesco, che l'obbligo, imposto al coassicuratore delegatario, di essere autorizzato e stabilito nello Stato del rischio risulti direttamente dal testo delle direttive di armonizzazione. Quest'interpretazione sarebbe corroborata, fra l'altro, dal preambolo della direttiva n. 78/473, secondo cui « il coassicuratore delegatario si trova in migliore posizione rispetto agli altri coassicuratori per valutare i sinistri e stabilire l'importo minimo delle riserve per sinistri da pagare ». Questa constatazione implicherebbe che, nel caso del coassicuratore delegatario, esista qualcosa di più di un semplice legame temporaneo con il mercato assicurativo nello Stato del rischio.

Il requisito dell'autorizzazione e dello stabilimento sarebbe compatibile con gli artt. 59 e 60 del trattato, in particolare alla luce della sentenza 17 dicembre 1981 (Webb, loc. cit.). L'attività assicurativa costituirebbe infatti un settore particolarmente sensibile, implicante ripercussioni sull'interesse generale. Al fine di salvaguardare quest'interesse, le assicurazioni costituirebbero oggetto, in tutti gli Stati membri, di una dettagliata normativa nella quale sono previsti rigidi controlli governativi.

Si dovrebbe inoltre considerare che le operazioni di assicurazione comportano il trasferimento di notevoli somme, sia per il versamento degli indennizzi, sia per l'investimento delle riserve tecniche in divise straniere. Questa circostanza sarebbe tale da provocare importanti movimenti di capitali, che potrebbero recare pregiudizio a taluni Stati membri.

c) *Sul divieto relativo alle operazioni di coassicurazione per rischi inferiori a determinati valori limite*

aa) La *Commissione* ed il *governo britannico* sostengono inoltre che la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi derivanti dagli artt. 59 e 60 del trattato anche perché la normativa francese (decreto 7 maggio 1981) vieta le operazioni di coassicurazione per rischi che si collochino al disotto dei va-

lori da essa contemplati. In forza degli artt. 59 e 60 del trattato, le imprese comunitarie sarebbero libere di effettuare tutte le operazioni di coassicurazione relative a qualsiasi rischio, indipendentemente dalla natura o dall'entità dello stesso.

Da un esame della normativa francese risulterebbe che, allo stato attuale, si hanno in Francia, da una parte, le operazioni di coassicurazione che rientrano nel campo d'applicazione della direttiva n. 78/473, in base ai valori limite fissati unilateralmente dalle autorità francesi, e fruiscono perciò dei vantaggi derivanti dal coordinamento effettuato mediante tale direttiva e, dall'altra, le operazioni di coassicurazione escluse dall'applicazione delle disposizioni della direttiva e che, perciò, restano soggette al regime generale, cioè alla legislazione nazionale.

Rispondendo ad un quesito della Corte, la Commissione precisa che, a suo avviso, la coassicurazione contemplata dalla direttiva n. 78/473 corrisponde solo ad una parte della coassicurazione in generale, che dovrebbe intendersi come assicurazione di un rischio da parte di più imprese assicuratrici (coassicuratori), di cui una è coassicuratore delegatario, tra le quali non deve necessariamente esistere un rapporto di reciproca solidarietà, mediante un contratto unico con premio globale e per una stessa durata. La coassicurazione cui si applica la direttiva n. 78/473 non include, ad esempio, la copertura di rischi classificati in determinati rami, né la coassicurazione di qualsiasi rischio, qualora tutte le imprese assicuratrici vi partecipino tramite una sede, un'agenzia o una succursale che siano stabilite in uno stesso Stato membro.

Secondo la Commissione, gli artt. 59 e 60 del trattato si applicano a qualsiasi situazione in cui un coassicuratore, che può essere anche il coassicuratore delegatario, garantisca la copertura di un rischio o di un assicurato in uno Stato membro diverso da quello in cui l'impresa ha la propria sede sociale o ha stabilito un'agenzia o una succursale, mentre le disposizioni della direttiva riguardano unicamente i rischi che, per la loro natura o la loro importanza, richiedono la partecipazione di più assicuratori ai fini della loro garanzia. Di conseguenza, a torto la Repubblica francese escluderebbe l'applicazione degli artt. 59 e 60 del trattato per le operazioni di coassicurazione relative a rischi inferiori ai valori limite stabiliti dalla propria normativa.

bb) I *governi francese, italiano, tedesco* e *irlandese* sostengono che la determinazione dei valori limite non è stata effettuata unilateralmente, ma costituisce una diretta conseguenza dell'art. 1, n. 2, della direttiva n. 78/473. I limiti imposti dal decreto francese 7 maggio 1981 corrisponderebbero infatti ai valori stabiliti dalla conferenza delle autorità di controllo.

La fissazione di valori limite risponderebbe ad un'esigenza logica. Come indicato nel preambolo della direttiva n. 78/473, la coassicurazione comunitaria riguarda solamente le operazioni che « per loro natura o importanza, possono essere coperte dalla coassicurazione internazionale », cioè quelle corrispondenti ad impegni che un assicuratore non potrebbe ragionevolmente assumere da solo.

In risposta ad un quesito rivoltogli dalla Corte, il governo francese precisa che i valori limite stabiliti dalla normativa francese sono stati determinati in conformità alla relazione elaborata dal primo gruppo di lavoro sulla coassicurazione comunitaria, ai sensi della prima dichiarazione del Consiglio figurante nel verbale della riunione in cui è stata adottata la direttiva e così formulata:

« Il Consiglio invita le autorità di controllo degli Stati membri a prendere, in collaborazione con la Commissione, tutte le misure per poter delineare di comune accordo ed entro dodici mesi dalla notifica della direttiva, gli orientamenti generali per il senso da attribuire ai termini " natura " ed " importanza " dei rischi che giustificano il ricorso alla tecnica della coassicurazione.

Il Consiglio ammette che, per ragioni legislative ed amministrative, gli Stati membri possono essere indotti a introdurre negli strumenti che danno forza di legge a questa direttiva, dei criteri che consentano l'interpretazione del 1° comma dell'art. 1, paragrafo 2. »

Il gruppo di lavoro, nel suo complesso, avrebbe ritenuto necessario fissare, per l'applicazione della direttiva, oltre ad un criterio qualitativo relativo all'attività professionale del contraente dell'assicurazione, valori limite quantitativi, variabili in funzione dei rami assicurativi contemplati dal testo comunitario. Gli importi stabiliti dal governo francese sarebbero quelli approvati dalla maggioranza delle autorità di controllo e corrisponderebbero, a seconda dei casi, ai rischi presi in considerazione. Il governo francese indica inoltre che le cifre indicate nell'art. R 321-2 del codice delle assicurazioni costituiscono soltanto limiti massimi, mentre i valori limite definitivi devono essere ulteriormente precisati mediante decreto del ministro dell'economia e delle finanze.

cc) Secondo il *governo belga*, dagli artt. 1, n. 2, e 8, 2° comma, della direttiva n. 78/473 risulterebbe che i coassicuratori possono essere dispensati dalle condizioni imposte a qualsiasi prestatore nel paese in cui è fornita la prestazione, soltanto nei limiti in cui la direttiva ha completato il coordinamento per determinate operazioni. Le altre operazioni sarebbero invece soggette al regime generale della libera prestazione dei servizi, che implicherebbe provvisoriamente talune restrizioni.

d) *Sulla violazione dei principi dell'efficacia diretta e della preminenza del diritto comunitario*

aa) La *Commissione* sostiene infine che la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi derivanti dall'efficacia diretta degli artt. 59 e 60 del trattato e dal principio della preminenza del diritto comunitario, in quanto le autorità francesi applicano una normativa nazionale contrastante con le suddette disposizioni del trattato.

Come affermato dalla Corte nella sentenza 9 marzo 1978 (causa 106/77, Simmenthal, Racc. pag. 629), le autorità nazionali hanno l'obbligo di garantire la piena operatività delle norme di diritto comunitario aventi efficacia diretta, disapplicando di propria iniziativa qualsiasi disposizione della legislazione nazionale con esse contrastante.

Ora, secondo le informazioni di cui dispone la Commissione, le autorità francesi continuerebbero ad esigere l'osservanza della normativa francese per quanto riguarda sia l'obbligo, imposto al coassicuratore delegatario, di stabilirsi in Francia — o di assoggettarsi ad un previo procedimento di autorizzazione — sia l'impossibilità di partecipare ad operazioni di coassicurazione per i rischi non contemplati dalla normativa francese.

La Commissione aggiunge, in risposta ad quesito della Corte, che chiedendo la dichiarazione dell'inadempimento degli obblighi derivanti dai principi dell'efficacia diretta e della preminenza degli artt. 59 e 60 del trattato essa persegue due obiettivi, e cioè mira, da un lato, ad assicurare l'immediata applicazione dei suddetti articoli da parte delle autorità nazionali e, dall'altro, ad evitare ai singoli la necessità di un rinvio pregiudiziale e garantire loro in tal modo il riconoscimento immediato dei diritti per essi derivanti dalle suddette disposizioni.

bb) I *governi francese, belga, tedesco* e *irlandese* oppongono in sostanza che, essendo la normativa francese conforme al diritto comunitario, l'applicazione della stessa non può, da parte sua, costituire un'infrazione.

IV — Risposte ai quesiti formulati dalla Corte

Oltre agli elementi di fatto di cui si è già tenuto conto in precedenza, dalle risposte date dalla Commissione ai quesiti della Corte risulta che la relazione sull'evoluzione della coassicurazione comunitaria, prevista dall'art. 9 della direttiva n. 78/473, non è stata ancora trasmessa al Consiglio.

La Commissione ha inoltre dichiarato ch'essa non dispone di dati statistici sufficienti per informare la Corte circa l'evoluzione del volume di affari in materia di coassicurazione comunitaria.

V — La fase orale del procedimento

All'udienza, svoltasi nei giorni 6 e 7 novembre 1985, hanno presentato osservazioni orali ed hanno risposto ai quesiti formulati dalla Corte la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. D. Gilmour e J. Delmoly, assistiti dai sigg. E. Steindorff e A. Philip; il governo francese, rappresentato dal sig. R. De Gouttes; il governo britannico, rappresentato dai sigg. N. Phillips e P. Lasok; il governo olandese, rappresentato dal sig. D. J. Keur; il governo italiano, rappresentato dal sig. O. Fiumara; il governo belga, rappresentato dai sigg. R. Hoebaer, G. Vernaillen e Ph. Beaufay; il governo irlandese, rappresentato dai sigg. J. D. Cooke e J. O'Reilly.

In udienza, la Commissione ha precisato che la seconda censura non è diretta contro l'unilaterale determinazione dei valori limite, bensì contro l'esistenza stessa di tali valori. Questa censura sarebbe fondata sul presupposto che il requisito dell'autorizzazione e dello stabilimento in materia di libera prestazione di servizi nel settore assicurativo è incompatibile con gli artt. 59 e 60 del trattato, e che gli Stati membri non possono, nel trasporre la direttiva nell'ordinamento interno, limitare l'esenzione dagli obblighi di stabilimento e di autorizzazione ai coassicuratori i quali partecipino ad attività assicurative che, a giudizio di ciascuno Stato, rientrino nel campo d'applicazione della direttiva.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 20 marzo 1986.

U. Everling
giudice relatore