SENTENZA DELLA CORTE

25 febbraio 2003 *

Nella causa C-59/01,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla sig.ra C. Tufvesson e dal sig. A. Aresu, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dal sig. U. Leanza, in qualità di agente, assistito dal sig. G. de Bellis, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: l'italiano.

avente ad oggetto un ricorso diretto a far dichiarare che, avendo istituito e mantenuto in vigore un sistema di blocco dei prezzi applicabile a tutti i contratti di assicurazione della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, relativi a un rischio situato sul territorio italiano, senza distinzione fra le compagnie di assicurazione che hanno sede in Italia e quelle che ivi svolgono le proprie attività tramite succursali o in regime di libera prestazione dei servizi, in violazione:

a) del principio della libertà tariffaria e dell'abolizione dei controlli preventivi o sistematici sulle tariffe e sui contratti di cui agli artt. 6, 29 e 39 della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/49/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e che modifica le direttive 73/239/CEE e 88/357/CEE (terza direttiva assicurazione non vita) (GU L 228, pag. 1);

b) delle disposizioni di cui all'art. 44 di tale direttiva, relative al regime in materia di raccolta di informazioni sull'importo dei premi, dei sinistri e delle commissioni, sulla frequenza e sul costo medio dei sinistri, nonché sugli scambi fra le autorità di controllo dello Stato membro d'origine e quelle dello Stato membro ospitante,

la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza della detta direttiva,

LA CORTE,

composta dal sig. G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, dai sigg. J.-P. Puissochet, M. Wathelet e C.W.A. Timmermans, presidenti di sezione, dai sigg. D.A.O. Edward e P. Jann, dalle sig.re F. Macken e N. Colneric, dai sigg. S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues (relatore) e A. Rosas, giudici,

avvocato generale: sig. S. Alber
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali delle parti all'udienza del 16 aprile 2002,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 4 luglio 2002,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 12 febbraio 2001, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 226 CE,

un ricorso diretto a far dichiarare che, avendo istituito e mantenuto in vigore un sistema di blocco dei prezzi applicabile a tutti i contratti di assicurazione della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, relativi a un rischio situato sul territorio italiano, senza distinzione fra le compagnie di assicurazione che hanno sede in Italia e quelle che ivi svolgono le proprie attività tramite succursali o in regime di libera prestazione dei servizi, in violazione:

a) del principio della libertà tariffaria e dell'abolizione dei controlli preventivi o sistematici sulle tariffe e sui contratti di cui agli artt. 6, 29 e 39 della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/49/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e che modifica le direttive 73/239/CEE e 88/357/CEE (terza direttiva assicurazione non vita) (GU L 228, pag. 1);

b) delle disposizioni di cui all'art. 44 di tale direttiva, relative al regime in materia di raccolta di informazioni sull'importo dei premi, dei sinistri e delle commissioni, sulla frequenza e sul costo medio dei sinistri, nonché sugli scambi fra le autorità di controllo dello Stato membro d'origine e quelle dello Stato membro ospitante,

la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza della detta direttiva.

Sfondo normativo

La normativa comunitaria

2 Ai sensi dell'art. 1 della direttiva 92/49:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

(...)

c) "Stato membro d'origine": lo Stato membro in cui è situata la sede sociale dell'impresa di assicurazione che copre il rischio;

(...)».

3 Al titolo II, sotto la rubrica: «Accesso all'attività assicurativa», l'art. 6 della direttiva 92/49 dispone:

«Il testo dell'articolo 8 della direttiva 73/239/CEE è sostituito dal testo seguente:

"*Articolo 8*

(...)

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

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

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

(...)"».

4 Ai sensi dell'art. 28 della direttiva 92/49, che figura sotto il titolo III di quest'ultima, intitolato «Armonizzazione delle condizioni di esercizio»:

«Lo Stato membro in cui il rischio è situato non può impedire al contraente di sottoscrivere un contratto concluso con un'impresa di assicurazione autorizzata alle condizioni di cui all'articolo 6 della direttiva 73/239/CEE, a condizione che il contratto non sia in contrasto con le disposizioni legali d'interesse generale in vigore nello Stato membro in cui è situato il rischio».

5 Sotto lo stesso titolo III, l'art. 29 della direttiva 92/49 è così formulato:

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

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

6 L'art. 30, n. 2, della direttiva 92/49, che figura sotto il detto titolo III, recita:

«Nonostante qualsiasi disposizione contraria, uno Stato membro che imponga l'obbligo di sottoscrivere un'assicurazione può prescrivere che le condizioni generali e speciali delle assicurazioni obbligatorie siano comunicate prima delle loro applicazione alla sua autorità competente».

7 Sotto il titolo IV della direttiva 92/49, dal titolo: «Disposizioni sulla libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi», l'art. 39, nn. 2 e 3, di quest'ultima dispone:

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

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

8 Inoltre, ai sensi dell'art. 44 della direttiva 92/49, che figura sotto lo stesso titolo IV di quest'ultima:

«1. L'articolo 22 della direttiva 88/357/CEE è abrogato.

2. Ogni impresa di assicurazione deve comunicare all'autorità competente dello Stato membro d'origine, in forma separata per le operazioni rispettivamente effettuate in regime di libero stabilimento e in regime di libera prestazione di servizi, l'importo dei premi, dei sinistri e delle commissioni, al lordo della riassicurazione, suddivisi per Stato membro e per gruppo di rami, nonché per quanto riguarda il ramo n. 10 del punto A dell'allegato della direttiva 73/239/CEE, esclusa la responsabilità del vettore, la frequenza e il costo medio dei sinistri.

I gruppi di rami sono così definiti:

(...)

— assicurazione autoveicoli (n. 3, n. 7 e n. 10; le cifre relative al ramo n. 10, esclusa la responsabilità del vettore, saranno precisate);

(...)

L'autorità competente dello Stato membro d'origine comunica, entro termini ragionevoli e su base aggregata, le indicazioni alle autorità competenti di ciascuno Stato membro interessato che gliene faccia richiesta».

La normativa nazionale

9 Conformemente all'art. 2, commi 2-5 quinquies, del decreto legge 28 marzo 2000, n. 70, recante disposizioni urgenti per il contenimento delle spinte inflazionistiche (GURI n. 73 del 28 marzo 2000, pag. 4), come modificato dalla legge 26 maggio 2000, n. 137, di conversione in legge, con modificazioni, del detto decreto legge (GURI n. 122 del 27 maggio 2002, pag. 4; in prosieguo: il «decreto legge»):

«2. Per i contratti dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, rinnovati entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto nelle formule tariffarie che prevedono variazioni del premio in relazione al verificarsi o meno di sinistri, le imprese di assicurazione non possono applicare nessun aumento di tariffa ai contraenti a carico dei quali non risultino nell'ultimo periodo di osservazione sinistri provocati dai conducenti. Per i contratti stipulati entro un anno da tale data nelle formule tariffarie che prevedono variazioni del premio in relazione al verificarsi o meno di sinistri si applicano le tariffe esistenti alla medesima data.

2-bis. Le disposizioni di cui al comma 2 si applicano, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, anche ai contratti di assicurazione per autovetture, ciclomotori e motocicli relativi alle formule tariffarie di cui

all'articolo 12 della legge 24 dicembre 1969, n. 990, nonché ai contratti offerti per telefono o per via telematica e ai contratti senza clausola di tacito rinnovo o disdettati dall'impresa, qualora riproposti allo stesso assicuratore.

3. Le imprese di assicurazione non possono modificare il numero delle classi di merito, i coefficienti di determinazione del premio, nonché le relative regole evolutive delle proprie formule tariffarie che prevedono variazioni del premio in relazione al verificarsi o meno di sinistri, per il periodo di un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

4. All'articolo 12 della legge 24 dicembre 1969, n. 990, è aggiunto, in fine, il seguente comma: "2-bis. Le imprese esercenti il ramo dell'assicurazione obbligatoria di cui al comma 2 dell'articolo 2 del decreto-legge 28 marzo 2000, n. 70, come modificato dalla relativa legge di conversione, sono obbligate, su richiesta del contraente, a stipulare contratti anche nella formula tariffaria bonus-malus con franchigia assoluta, non opponibile al terzo danneggiato, per un importo non inferiore a lire cinquecentomila e non superiore a lire un milione. La scelta tra la formula tariffaria bonus-malus e la formula tariffaria bonus-malus con franchigia, nonché la scelta degli importi della franchigia stessa, spetta unicamente all'assicurato".

5. Cessati gli effetti delle disposizioni di cui ai commi 2 e 3, in caso di incrementi tariffari, esclusi quelli connessi all'applicazione di regole evolutive nelle varie formule tariffarie, superiori al tasso programmato di inflazione, l'assicurato può risolvere il contratto mediante comunicazione da effettuarsi con raccomandata con avviso di ricevimento, ovvero a mezzo telefax, inviati alla sede dell'impresa o all'agenzia presso la quale è stata stipulata la polizza. In questo caso non si applica a favore dell'assicurato il termine di tolleranza previsto dall'articolo 1901, secondo comma, del codice civile.

5-bis. L'istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) vigila ai fini dell'osservanza, da parte delle imprese di assicurazione, di quanto disposto dal presente articolo.

5-ter. Le imprese di assicurazione che non osservano le disposizioni di cui ai commi 2, 2-bis, 3 e 4 sono assoggettate, per ogni singola violazione, alla sanzione amministrativa da lire tre milioni a lire nove milioni.

5-quater. Allo scopo di rendere più efficace la prevenzione e il contrasto di comportamenti fraudolenti nel settore delle assicurazioni obbligatorie per i veicoli a motore immatricolati in Italia, è istituita presso l'ISVAP una banca dati dei sinistri ad essi relativi. L'ISVAP rende pienamente operativa la banca dati a decorrere dal 1° gennaio 2001. Da tale data ciascuna compagnia è tenuta a comunicare all'ISVAP i dati riguardanti i sinistri dei propri assicurati con cadenza trimestrale secondo apposite modalità stabilite dallo stesso ISVAP. Le procedure e le modalità di funzionamento della banca dati sono definite dall'ISVAP, sentite le compagnie di assicurazione. I costi di gestione della banca dati sono ripartiti tra le compagnie di assicurazione con gli stessi criteri di ripartizione dei costi di vigilanza dell'ISVAP.

5-quinquies. L'inosservanza degli obblighi di comunicazione all'ISVAP dei dati richiesti comporta l'applicazione delle seguenti sanzioni amministrative:

a) da lire due milioni a lire sei milioni in caso di mancato invio dei dati;

b) da lire un milione a lire tre milioni in caso di ritardo o incompletezza dei dati inviati. Le predette sanzioni amministrative sono maggiorate del dieci per cento in ogni caso di reiterazione dell'inosservanza dei suddetti obblighi».

Procedimento precontenzioso

10 Con lettera 14 aprile 2000, la Commissione ha attirato l'attenzione delle autorità italiane sui problemi sollevati, alla luce del diritto comunitario, dall'applicazione del decreto legge, nella sua versione del 28 marzo 2000, e ha chiesto a queste ultime di fornirle spiegazioni al riguardo. Le autorità italiane hanno risposto con lettera 5 giugno 2000.

11 Non essendo soddisfatta della risposta delle autorità italiane, la Commissione, con lettera di diffida del 13 luglio 2000, ha invitato queste ultime a presentare le loro osservazioni in ordine agli addebiti formulati nei confronti del decreto legge entro un termine di tre settimane a decorrere dalla notifica della detta lettera. Le autorità italiane hanno risposto con due lettere, rispettivamente in data 3 agosto e 3 ottobre 2000.

12 Non avendo ritenuto soddisfacenti le risposte delle autorità italiane, la Commissione, con lettera 27 ottobre 2000, ha inviato un parere motivato alla Repubblica italiana invitando quest'ultima a conformarvisi entro un termine di tre settimane a decorrere dalla sua notifica.

13 Le autorità italiane hanno risposto a tale parere con lettera 20 novembre 2000, alla quale era annessa una lettera del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato.

14 Ritenendo che le infrazioni elencate nel parere motivato sussistessero e che la risposta delle autorità italiane al parere motivato non fosse soddisfacente, la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso.

Sul ricorso

Sulla censura relativa alla violazione degli artt. 6, 29 e 39 della direttiva 92/49

Argomenti delle parti

15 Con la sua prima censura, la Commissione addebita alla Repubblica italiana il fatto di aver adottato, nel decreto legge, misure tendenti a:

— vietare alle imprese di assicurazione di aumentare le tariffe dei contratti relativi all'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore da rinnovare durante l'anno di validità del decreto legge e che prevedono variazioni del premio in relazione al

verificarsi o meno di sinistri (cosiddetta clausola del «bonus-malus»), qualora l'assicurato non abbia provocato alcun sinistro durante il periodo di riferimento (art. 2, comma 2, prima frase, del decreto legge);

— obbligare le imprese di assicurazione ad applicare le tariffe in vigore il 29 marzo 2000 per tutti i nuovi contratti stipulati nell'anno successivo all'entrata in vigore del decreto legge e in cui si applica una formula tariffaria che prevede una variazione dei premi in relazione al verificarsi o meno di sinistri (art. 2, comma 2, seconda frase);

— estendere l'applicazione dell'art. 2, comma 2, del decreto legge alla vendita di prodotti di assicurazione per telefono o per via telematica (art. 2, comma 2 bis);

— vietare alle compagnie di assicurazione di modificare, per un anno a partire dall'entrata in vigore del decreto legge, il numero di classi di merito, i coefficienti di determinazione del premio e le relative regole evolutive delle proprie formule tariffarie che prevedono variazioni del premio in relazione al verificarsi o meno di sinistri (art. 2, comma 3);

— obbligare le imprese di assicurazione ad accettare, su richiesta del contraente, contratti in cui si applichi la formula del bonus-malus con franchigia assoluta, non opponibile al terzo danneggiato, per un importo non inferiore a ITL 500 000 e non superiore a ITL 1 000 000, essendo precisato che la scelta della formula del bonus-malus e dell'importo della franchigia appartiene all'assicurato (art. 2, comma 4), e

— permettere agli assicurati, una volta cessati gli effetti dell'art. 2, commi 2 e 3, del decreto legge, di risolvere i loro contratti in caso di incrementi tariffari, diversi da quelli risultanti dall'applicazione delle regole di adeguamento contenute nelle varie formule tariffarie, superiori al tasso programmato di inflazione (art. 2, comma 5).

16 La Commissione sostiene che le misure previste all'art. 2, commi 2, 3, 4 e 5, del decreto legge sono in contrasto con gli artt. 6, 29 e 39 della direttiva 92/49. Esse si tradurrebbero, da una parte, in un congelamento delle tariffe, in quanto le imprese interessate non avrebbero più il diritto di fissare liberamente i premi assicurativi in relazione ai sinistri e ai costi di gestione, e, d'altra parte, in una limitazione della libertà contrattuale, instaurando, per esempio, un regime di franchigia obbligatoria. Di conseguenza, le imprese di assicurazione operanti sul territorio italiano, ivi comprese quelle operanti in regime di libertà di stabilimento o di libera prestazione dei servizi, non disporrebbero più di alcuna libertà quanto all'evoluzione tariffaria dei loro contratti, mentre le dette disposizioni della direttiva 92/49 sancirebbero il principio della libertà tariffaria delle imprese operanti nel settore dell'assicurazione non vita e la conseguente abolizione dei controlli preventivi o sistematici delle tariffe e delle clausole contrattuali.

17 La Commissione fa valere che gli Stati membri possono richiedere alle imprese di assicurazione la comunicazione non sistematica delle condizioni generali e specifiche delle polizze di assicurazione nonché dei contratti, a meno che tale richiesta non costituisca per dette imprese una condizione preliminare all'esercizio della loro attività. Per quanto riguarda le assicurazioni obbligatorie, gli Stati membri potrebbero, in forza dell'art. 30, n. 2, della direttiva 92/49, mantenere l'obbligo di comunicazione preventiva e sistematica delle condizioni generali e speciali delle polizze di assicurazione, senza però che ciò comporti un controllo dell'adeguamento economico delle tariffe corrispondenti.

18 La Commissione sostiene che il principio della libertà tariffaria, recentemente riconosciuto dalla Corte nella sua sentenza 11 maggio 2000, causa C-296/98, Commissione/Francia (Racc. pag. I-3025, punto 29), può ammettere deroghe o

limitazioni solo nelle ipotesi tassativamente elencate dalla direttiva 92/49, ossia qualora le misure interessate facciano parte di un «sistema generale di controllo dei prezzi» [artt. 8, n. 3, terzo comma, della prima direttiva del Consiglio 24 luglio 1973, 73/239/CEE, recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in materia di accesso e di esercizio dell'assicurazione diretta diversa dell'assicurazione sulla vita (GU L 228, pag. 3), come modificata dalla direttiva 92/49 (in prosieguo: la «direttiva 73/239»), nonché 29, secondo comma, e 39, n. 3, della direttiva 92/49] o qualora rientrino nelle «disposizioni legali d'interesse generale in vigore nello Stato membro in cui è situato il rischio» (art. 28 della direttiva 92/49). Così, la competenza dello Stato membro in cui il rischio è situato dovrebbe esercitarsi nel rispetto delle disposizioni della direttiva 92/49, in particolare del principio della libertà tariffaria, il quale implicherebbe l'assenza di ogni sistema di controllo sostanziale preventivo o sistematico delle polizze e delle tariffe delle imprese di assicurazione operanti sul territorio dell'Unione europea.

19 Ora, la disciplina tariffaria fissata dal decreto legge non potrebbe essere qualificata né come «sistema generale di controllo dei prezzi» né come rientrante in «disposizioni generali d'interesse generale» ai sensi della direttiva 92/49.

20 La Repubblica italiana fa valere che le misure controverse fanno parte di un «sistema generale di controllo dei prezzi». Essa osserva che il decreto legge, nella sua versione iniziale del 28 marzo 2000, conteneva una serie di misure destinate a limitare gli effetti inflazionistici di taluni settori economici e che, al momento della sua conversione in legge, il Parlamento, per scrupolo di razionalizzazione della legislazione, ha deciso di redigere un testo distinto per il settore interessato, di modo che le disposizioni relative all'assicurazione della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore non figurano più con le misure destinate alla lotta all'inflazione in altri settori economici.

21 La Repubblica italiana rileva che i diversi interventi sui prezzi, tra i quali figurano le misure controverse, dovrebbero essere considerati come rientranti in un

«sistema generale» di controllo dei prezzi, anche se non sono stati adottati tramite un solo strumento giuridico né per uno stesso periodo.

22 Tra le misure facenti parte del sistema generale di controllo dei prezzi interessato figurerebbero la delibera n. 30/2000 del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, intitolata «Direttive per il contenimento dell'inflazione» e contenente le linee guida governative in materia di tariffe dei servizi di pubblica utilità dipendenti dalle Regioni e dagli enti locali, nonché un provvedimento amministrativo adottato dal Ministro delle Finanze e dell'Industria, recante riduzione dell'accisa per i prodotti petroliferi sino al 31 dicembre 2000, provvedimento ripreso successivamente all'art. 24 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (GURI n. 302, supplemento n. 219, del 29 dicembre 2000, pag. 1).

23 Secondo la Repubblica italiana, perché un intervento possa essere considerato «generale», non è necessario che esso riguardi tutti i prezzi di una stessa categoria di beni o di servizi ed esso può essere limitato ai settori più colpiti dall'inflazione. Si sarebbe in presenza di un sistema generale di controllo dei prezzi qualora, come nel caso di specie, esista un complesso di iniziative destinate a fronteggiare spinte inflazionistiche e comportanti interventi adattati in relazione all'andamento dei prezzi in ciascun settore.

24 La Repubblica italiana sostiene inoltre che le misure controverse costituiscono «disposizioni di interesse generale» ai sensi dell'art. 28 della direttiva 92/49. Esse consentirebbero di combattere l'inflazione in maniera appropriata e proporzionata. Il divieto temporaneo di aumentare le tariffe di taluni contratti, in quanto sarebbe l'unico strumento in grado di agire nell'immediato sul crescente aumento di tali tariffe, sarebbe giustificato dalla preoccupazione di tutelare i consumatori e da motivi di natura sociale alla luce del carattere obbligatorio dell'assicurazione della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore. Le misure controverse avrebbero anche consentito di lottare contro le frodi e contro i comportamenti anticoncorrenziali sul mercato interessato.

Giudizio della Corte

25 Conformemente al primo 'considerando' della direttiva 92/49, quest'ultima ha la finalità di completare il mercato interno nel settore dell'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita, sotto il duplice profilo della libertà di stabilimento e della libertà di prestazione dei servizi, allo scopo di facilitare alle imprese di assicurazione aventi la propria sede sociale nella Comunità la copertura dei rischi situati all'interno di quest'ultima. D'altro canto, ai sensi del diciannovesimo 'considerando' della stessa direttiva, nel quadro del mercato interno, è nell'interesse del contraente avere accesso alla più ampia gamma possibile di prodotti assicurativi offerti nella Comunità, al fine di poter scegliere tra essi il più adeguato alle sue esigenze.

26 La direttiva 92/49 mira così a realizzare la libera messa in commercio nella Comunità dei prodotti assicurativi nel settore interessato (sentenza Commissione/Francia, cit., punto 29).

27 A tal fine, gli artt. 8, n. 3, secondo comma, della direttiva 73/239, 29, primo comma, e 39, n. 2, della direttiva 92/49 vietano agli Stati membri di esigere l'approvazione preventiva o la comunicazione sistematica, in particolare, delle condizioni generali e speciali delle polizze di assicurazione nonché delle tariffe che un'impresa si propone di utilizzare sul suo territorio nei rapporti con i contraenti.

28 Inoltre, conformemente agli artt. 8, n. 3, terzo comma, della direttiva 73/239, 29, secondo comma, e 39, n. 3, della direttiva 92/49, gli Stati membri possono introdurre o mantenere in vigore la notifica preventiva o l'approvazione delle

maggiorazioni tariffarie proposte solo in quanto elemento di un sistema generale di controllo dei prezzi. A ciò si aggiunge che, ai sensi dell'art. 30, n. 2, della direttiva 92/49, qualora uno Stato membro imponga l'obbligo di sottoscrivere un'assicurazione, esso può prescrivere la comunicazione alla propria autorità competente, prima della loro applicazione, solo delle condizioni generali e speciali delle assicurazioni obbligatorie.

29 Ne risulta che il legislatore comunitario ha chiaramente inteso garantire il principio della libertà tariffaria nel settore dell'assicurazione non vita, anche per quanto riguarda l'assicurazione obbligatoria come l'assicurazione della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore. Tale principio implica il divieto di ogni sistema di notifica preventiva o sistematica e di approvazione delle tariffe che un'impresa di assicurazione si proponga di utilizzare nei suoi rapporti con i contraenti. La sola deroga a tale principio ammessa dalla direttiva 92/49 riguarda la notifica preventiva e l'approvazione delle «maggiorazioni tariffarie» nell'ambito di un «sistema generale di controllo dei prezzi».

30 Vero è che l'art. 28 della direttiva 92/49 permette allo Stato membro in cui il rischio è situato di impedire al contraente di sottoscrivere un contratto concluso con un'impresa di assicurazione se esso è in contrasto con le disposizioni legali di interesse generale in vigore in tale Stato.

31 Tuttavia, detta norma non può in nessun caso essere interpretata in maniera tale da privare di effetto utile le disposizioni menzionate al punto 28 della presente sentenza, che specificano espressamente i motivi che giustificano una deroga al principio della libertà tariffaria. Tale conclusione è corroborata dalla circostanza che l'art. 28 della direttiva 92/49 precede immediatamente una norma, rientrante nello stesso capitolo, che ribadisce espressamente il divieto per gli Stati membri di restringere la libertà tariffaria se non come elemento di un sistema generale di controllo dei prezzi.

32 Nel caso di specie, le parti concordano nel considerare che la disciplina tariffaria prevista all'art. 2, commi 2-5, del decreto legge restringe notevolmente la libertà delle compagnie di assicurazione, ivi comprese quelle che svolgono le loro attività in regime di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, per quanto riguarda la fissazione e l'evoluzione delle tariffe nell'ambito dei contratti in materia di assicurazione della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, relativi ad un rischio situato sul territorio italiano.

33 Il governo italiano sostiene tuttavia che la detta disciplina, pur restringendo la libertà tariffaria delle imprese di assicurazione, può essere giustificata, in primo luogo, in quanto elemento di un «sistema generale di controllo dei prezzi» ai sensi degli artt. 8, n. 3, terzo comma, della direttiva 73/239, 29, secondo comma, e 39, n. 3, della direttiva 92/49.

34 Al riguardo si deve rilevare che, nei limiti in cui la notifica preventiva o l'approvazione delle maggiorazioni tariffarie che uno Stato membro può imporre alle imprese di assicurazione, conformemente alle dette disposizioni, deroga al principio della libertà tariffaria, tale deroga dev'essere interpretata in maniera restrittiva. In ogni caso, un sistema generale di controllo dei prezzi presuppone, in particolare, che gli elementi che lo compongono presentino un carattere vincolante e che tale sistema sia caratterizzato da un certo grado di generalità e di omogeneità.

35 Ora, occorre constatare che la disciplina tariffaria controversa comporta un intervento puntuale in un settore specifico dell'assicurazione non vita, ossia quello dell'assicurazione obbligatoria per veicoli a motore, e che, pertanto, essa non può, da sola, soddisfare il criterio di generalità che un sistema di controllo deve presentare per giustificare una deroga al principio della libertà tariffaria. Ciò vale tanto più in quanto, come la Commissione ha rilevato senza essere contraddetta dalla Repubblica italiana, i premi assicurativi del settore interessato rappresentano solo lo 0,22% nel paniere dei beni e servizi che serve per calcolare l'andamento dell'inflazione in Italia.

36 Quanto alle altre misure fatte valere dal governo italiano per giustificare l'esistenza di un sistema generale di controllo dei prezzi, basta constatare che, se esse riguardano effettivamente settori economici diversi da quello della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, si tratta tuttavia di interventi molto puntuali, non omogenei, in parte non vincolanti e che non presentano alcun nesso diretto né tra loro né con la disciplina tariffaria fissata dal decreto legge.

37 Pertanto, la disciplina tariffaria controversa non può essere considerata come parte di un sistema generale di controllo dei prezzi ai sensi degli artt. 8, n. 3, terzo comma, della direttiva 73/239, 29, secondo comma, e 39, n. 3, della direttiva 92/49 e, pertanto, essa non rientra nell'eccezione prevista da tali disposizioni, anche indipendentemente dalla questione di stabilire se ed in quale misura i diversi elementi della detta disciplina rientrino in un regime di «maggiorazioni tariffarie» ai sensi delle dette disposizioni.

38 Per quanto riguarda, in secondo luogo, le diverse considerazioni di interesse generale fatte valere dalla Repubblica italiana al fine di giustificare la disciplina tariffaria controversa sul fondamento dell'art. 28 della direttiva 92/49, dal punto 31 della presente sentenza risulta che l'interesse generale considerato da tale disposizione non può, in ogni caso, essere fatto valere al fine di legittimare l'introduzione o il mantenimento in vigore di disposizioni nazionali che ledano il principio della libertà tariffaria, le eccezioni al quale hanno formato oggetto di regole armonizzate dagli artt. 6, 29 e 39 della stessa direttiva.

39 La prima censura della Commissione, fondata sulla violazione degli artt. 6, 29 e 39 della direttiva 92/49, deve pertanto essere accolta.

Sulla censura relativa alla violazione dell'art. 44 della direttiva 92/49

Argomenti delle parti

40 La Commissione fa valere che le imprese di assicurazione operanti nel ramo relativo alla responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore in regime di libertà di stabilimento o di libera prestazione dei servizi sono soggette, in forza dell'art. 2, comma 5 quater, del decreto legge, ad un obbligo di informazione incompatibile con il meccanismo istituito all'art. 44 della direttiva 92/49, secondo il quale tali imprese debbono fornire le informazioni relative, in particolare, al numero di sinistri alle sole autorità competenti dello Stato membro d'origine. Ora, le informazioni che la Repubblica italiana reputa necessarie alla lotta contro le frodi dovrebbero essere ottenute esclusivamente tramite le autorità dello Stato membro d'origine salvo rischiare di pregiudicare il meccanismo di cooperazione degli Stati membri istituito dalla direttiva 92/49. Mere considerazioni di ordine amministrativo non possono giustificare una deroga alla regola prevista al detto art. 44. Ne conseguirebbe altresì che l'obbligo delle imprese di assicurazione, comprese quelle che svolgono le loro attività in regime di libertà di stabilimento o di libera prestazione dei servizi, di contribuire al finanziamento della banca dati di cui al detto art. 2, comma 5 quater, sarebbe in contrasto col diritto comunitario.

41 Il governo italiano sostiene, da una parte, basandosi sulla sentenza 24 marzo 1994, causa C-275/92, Schindler (Racc. pag. I-1039, punto 58), che la prevenzione dei reati può giustificare una deroga al principio della libera prestazione dei servizi e, dall'altra, che la comunicazione, su richiesta, di informazioni da parte dello Stato membro d'origine, anziché la raccolta delle informazioni presso le imprese di assicurazione, non permette di prevenire le frodi con la rapidità e l'esaustività necessarie. La costituzione di una banca dati in Italia sembrerebbe essere l'unico strumento idoneo a combattere efficacemente le frodi.

Giudizio della Corte

42 Conformemente all'art. 2, comma 5 quater, del decreto legge, ciascuna compagnia di assicurazione è tenuta a comunicare all'ISVAP i dati riguardanti i sinistri dei propri assicurati. Tale disposizione prevede, a tal fine, l'istituzione di una banca dati al finanziamento della quale devono contribuire le compagnie di assicurazione. L'art. 2, comma 5 quinquies, prevede il pagamento di una sanzione amministrativa in caso di violazione o di esecuzione tardiva dell'obbligo di comunicare i dati di cui trattasi.

43 L'art. 44, n. 2, della direttiva 92/49, dal canto suo, dispone che le imprese di assicurazione comunichino all'autorità competente dello Stato membro d'origine, in forma separata per le operazioni rispettivamente effettuate in regime di libero stabilimento e in regime di libera prestazione dei servizi, l'importo dei premi, dei sinistri e delle commissioni, suddivisi per Stato membro e per gruppo di rami, nonché, per quanto riguarda il ramo relativo all'assicurazione autoveicoli, la frequenza e il costo medio dei sinistri. Ai sensi dell'art. 44, n. 2, secondo capoverso, le indicazioni di cui trattasi devono essere comunicate entro termini ragionevoli e su base aggregata dall'autorità competente dello Stato membro d'origine a quelle degli Stati membri che gliene facciano richiesta.

44 Risulta da tale disposizione che, secondo il meccanismo stabilito dalla direttiva 92/49, le informazioni sull'attività assicurativa, relative ai premi, ai sinistri e alle commissioni, debbono essere fornite dalle imprese di assicurazione alle autorità dello Stato membro d'origine che deve comunicarle entro termini ragionevoli e su base aggregata alle autorità degli altri Stati membri quando esse ne facciano richiesta.

45 Questo meccanismo di comunicazione di dati essenziali riguardanti l'attività delle compagnie di assicurazione tramite le autorità nazionali ha lo scopo di evitare ostacoli ingiustificati all'esercizio della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi nel settore a cui si applica la direttiva 92/49.

46 Tuttavia risulta dagli atti che l'acquisizione delle informazioni particolareggiate di cui all'art. 2, comma 5 quater, del decreto legge persegue una finalità di lotta alle frodi diversa da quella perseguita dall'art. 44 della direttiva 92/49. Inoltre, per quanto riguarda, da una parte, l'obbligo a carico delle compagnie di assicurazione interessate di contribuire al finanziamento della banca dati istituita dal decreto legge e, dall'altra, le sanzioni previste in caso di mancato rispetto dell'obbligo di comunicazione, la Commissione li menziona solo per aggiungere che tali misure rafforzano il meccanismo instaurato dal decreto legge e per concluderne che per lo stesso motivo esse devono essere rese invalide.

47 Pertanto, poiché la Commissione ha contestato la conformità di tale meccanismo con il diritto comunitario solo alla luce dell'art. 44 della direttiva 92/49, la seconda censura dev'essere respinta.

48 Occorre pertanto constatare che, avendo istituito e mantenuto in vigore un sistema di blocco dei prezzi applicabile a tutti i contratti di assicurazione della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, relativi ad un rischio situato sul territorio italiano, senza distinzione fra le compagnie di assicurazione che hanno sede in Italia e quelle che ivi svolgono le proprie attività tramite succursali o in regime di libera prestazione dei servizi, in violazione del principio della libertà tariffaria di cui agli artt. 6, 29 e 39 della direttiva 92/49, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza della detta direttiva.

Sulle spese

49 Ai sensi dell'art. 69, n. 3, del regolamento di procedura, la Corte può ripartire le spese o decidere che ciascuna delle parti sopporti le proprie spese se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi. Dato che il ricorso della Commissione è stato accolto solo parzialmente, ciascuna delle parti sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) Avendo istituito e mantenuto in vigore un sistema di blocco dei prezzi applicabile a tutti i contratti di assicurazione della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, relativi a un rischio situato sul territorio italiano, senza distinzione fra le compagnie di assicurazione che hanno sede in Italia e quelle che ivi svolgono le proprie attività tramite succursali o in regime di libera prestazione dei servizi, in violazione del

principio della libertà tariffaria di cui agli artt. 6, 29, e 39 della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/49/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e che modifica le direttive 73/239/CEE e 88/357/CEE (terza direttiva assicurazione non vita), la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza della direttiva.

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

3) **Ciascuna delle parti sopporta le proprie spese.**

Rodríguez Iglesias Puissochet Wathelet Timmermans

Edward Jann Macken Colneric

von Bahr Cunha Rodrigues Rosas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 25 febbraio 2003.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G.C. Rodríguez Iglesias