ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

25 de Fevereiro de 2003 *

No processo C-59/01,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por C. Tufvesson e A. Aresu, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Italiana, representada por U. Leanza, na qualidade de agente, assistido por G. de Bellis, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

* Língua do processo: italiano.

que tem por objecto obter a declaração de que, ao instituir e manter em vigor um sistema de congelamento dos preços, aplicável a todos os contratos de seguro de responsabilidade civil ligados à circulação de veículos automóveis cobrindo um risco localizado no território italiano, sem distinção entre as companhias de seguros com a sua sede na Itália e as que aí exercem as suas actividades por intermédio de sucursais ou em regime de livre prestação de serviços, em violação:

a) do princípio da liberdade tarifária e da supressão dos controlos prévios ou sistemáticos das tarifas e dos contratos, referido nos artigos 6.°, 29.° e 39.° da Directiva 92/49/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro directo não vida e que altera as Directivas 73/239/CEE e 88/357/CEE (terceira directiva sobre o «seguro não vida») (JO L 228, p. 1);

b) das disposições enunciadas no artigo 44.° desta directiva, relativas ao regime em matéria de recolha de informações sobre o montante dos prémios, dos sinistros e das comissões, sobre a frequência e o custo médio dos sinistros e sobre os intercâmbios entre as autoridades de controlo do Estado-Membro de origem e as do Estado-Membro de acolhimento,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, J.-P. Puissochet, M. Wathelet e C. W. A. Timmermans, presidentes de secção, D. A. O. Edward e P. Jann, F. Macken e N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues (relator) e A. Rosas, juízes,

advogado-geral: S. Alber,
secretário: L. Hewlett, administradora principal,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 16 de Abril de 2002,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 4 de Julho de 2002,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 12 de Fevereiro de 2001, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do

artigo 226.° CE, uma acção destinada a obter a declaração de que, ao instituir e manter em vigor um sistema de congelamento dos preços, aplicável a todos os contratos de seguro de responsabilidade civil ligados à circulação de veículos automóveis cobrindo um risco localizado no território italiano, sem distinção entre as companhias de seguros com a sua sede na Itália e as que aí exercem as suas actividades por intermédio de sucursais ou em regime de livre prestação de serviços, em violação:

a) do princípio da liberdade tarifária e da supressão dos controlos prévios ou sistemáticos das tarifas e dos contratos, referido nos artigos 6.°, 29.° e 39.° da Directiva 92/49/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro directo não vida e que altera as Directivas 73/239/CEE e 88/357/CEE (terceira directiva sobre o «seguro não vida») (JO L 228, p. 1);

b) das disposições enunciadas no artigo 44.° desta directiva, relativas ao regime em matéria de recolha de informações sobre o montante dos prémios, dos sinistros e das comissões, sobre a frequência e o custo médio dos sinistros e sobre os intercâmbios entre as autoridades de controlo do Estado-Membro de origem e as do Estado-Membro de acolhimento,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva.

Quadro jurídico

A regulamentação comunitária

2 Nos termos do artigo 1.° da Directiva 92/49:

«Para efeitos da presente directiva, entende-se por:

[...]

c) 'Estado-Membro de origem': o Estado-Membro no qual se situa a sede social da empresa de seguros que cobre o risco;

[...]»

3 No título II, intitulado «Acesso à actividade de seguro», o artigo 6.° da Directiva 92/49 dispõe:

«O artigo 8.° da Directiva 73/239/CEE passa a ter a seguinte redacção.

'Artigo 8.º

[...]

3. A presente directiva não obsta a que os Estados-Membros mantenham ou introduzam disposições legislativas, regulamentares ou administrativas que prevejam a aprovação dos estatutos e a comunicação de todos os documentos necessários ao exercício normal da supervisão.

Contudo, os Estados-Membros não podem prever disposições que exijam a aprovação prévia ou a comunicação sistemática das condições gerais e especiais das apólices de seguros, das tarifas e dos formulários e outros impressos que a empresa tenciona utilizar nas suas relações com os tomadores de seguros.

Os Estados-Membros só podem manter ou introduzir a notificação prévia ou a aprovação dos aumentos de tarifas propostos enquanto elementos de um sistema geral de controlo dos preços.

[...]'»

4 Nos termos do artigo 28.° da Directiva 92/49, que se insere no título III desta, intitulado «Harmonização das condições de exercício»:

«O Estado-Membro onde se situa o risco não pode impedir que o tomador de seguros subscreva um contrato celebrado com uma empresa de seguros autorizada nas condições do artigo 6.° da Directiva 73/239/CEE, desde que tal contrato não esteja em oposição com as disposições legais de interesse geral em vigor no Estado-Membro onde se situa o risco.»

5 No mesmo título III, o artigo 29.° da Directiva 92/49 está redigido da seguinte forma:

«Os Estados-Membros não podem prever disposições que exijam a aprovação prévia ou a comunicação sistemática das condições gerais e especiais das apólices de seguro, das tarifas e dos formulários e outros impressos que a empresa de seguros tenciona utilizar nas suas relações com os tomadores de seguros. A fim de supervisionar a observância das disposições nacionais relativas aos contratos de seguro, apenas poderão exigir a comunicação não sistemática dessas condições e desses outros documentos, sem que tal exigência possa constituir para a empresa uma condição prévia para o exercício da sua actividade.

Os Estados-Membros só podem manter ou introduzir a notificação prévia ou a aprovação dos aumentos de tarifas propostos enquanto elementos de um sistema geral de controlo do preços.»

6 O artigo 30.° da Directiva 92/49, que faz parte do referido título III, dispõe no seu n.° 2:

«Não obstante qualquer disposição em contrário, um Estado-Membro que imponha a obrigação de subscrição de um seguro pode exigir, antes da sua utilização, a comunicação à sua autoridade competente das condições gerais e especiais dos seguros obrigatórios.»

7 No título IV da Directiva 92/49, intitulado «Disposições relativas à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços», o artigo 39.°, n.ºs 2 e 3 desta dispõe:

«2. O Estado-Membro da sucursal ou da prestação de serviços não pode prever disposições que exijam a aprovação prévia ou a comunicação sistemática das condições gerais e especiais das apólices de seguro, das tarifas e dos formulários e outros impressos que a empresa de seguros tenciona utilizar nas suas relações com os tomadores de seguros. A fim de supervisionar a observância das disposições nacionais relativas aos contratos de seguro, apenas poderá exigir, a qualquer empresa que pretenda efectuar no seu território operações de seguros em regime de estabelecimento ou em regime de livre prestação de serviços, a comunicação não sistemática das condições ou dos outros documentos que tenciona utilizar, sem que tal exigência possa constituir para a empresa uma condição prévia para o exercício da sua actividade.

3. O Estado-Membro da sucursal ou da prestação de serviços só pode manter ou introduzir a notificação prévia ou a aprovação dos aumentos de tarifas propostos enquanto elementos de um sistema geral de controlo dos preços.»

8 Além disso, nos termos do artigo 44.° da Directiva 92/49, que faz parte do mesmo título IV:

«1. É revogado o artigo 22.° da Directiva 88/357/CEE.

Cada empresa de seguros deve comunicar à autoridade competente do Estado-Membro de origem, separadamente para as operações efectuadas em regime de estabelecimento e para as operações efectuadas em regime de livre prestação de serviços, o montante dos prémios, dos sinistros e das comissões, sem dedução do resseguro, por Estado-Membro e por grupo de ramos, bem como no caso do ramo 10 do ponto A do anexo à Directiva 73/239/CEE, com exclusão da responsabilidade do transportador, a frequência e custo médio dos sinistros.

Os grupos de ramos são definidos do seguinte modo:

[...]

— seguro automóvel (n.° 3, n.° 7 e n.° 10, devendo ser especificados os valores relativos ao ramo n.° 10, com excepção da responsabilidade do transportador),

[...]

A autoridade competente do Estado-Membro de origem comunicará estas indicações, dentro de um prazo razoável e numa forma agregada, às autoridades competentes de cada um dos Estados-Membros interessados que lhe solicitem estas informações.»

A regulamentação nacional

9 Em conformidade com o artigo 2.°, n.ºs 2 a 5-D, do Decreto-Lei n.° 70, de 28 de Março de 2000, que estabelece disposições urgentes para limitar os surtos inflacionistas (GURI n.° 73, de 28 de Março de 2000, p. 4), com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.° 137, de 26 de Maio de 2000, que converte em lei, com modificações, o referido decreto-lei (GURI n.° 122, de 27 de Maio de 2000, p. 4, a seguir «decreto-lei»):

«2. Nos contratos de seguro obrigatório de responsabilidade civil decorrentes da circulação de veículos a motor e de embarcações, renovados até um ano a contar da data de entrada em vigor do presente decreto, para os quais estejam previstas fórmulas de cálculo das tarifas que prevejam variações de prémio consoante ocorram ou não sinistros, as empresas de seguros não podem aplicar qualquer aumento de tarifa aos segurados aos quais, no último período de observação, não possam ser imputados sinistros provocados por um condutor do veículo segurado. Nos contratos celebrados até um ano a contar da data anteriormente referida, com fórmulas de cálculo das tarifas que prevejam variações do prémio consoante ocorram ou não sinistros, aplicam-se as tarifas existentes na mesma data.

2-A. O n.° 2 aplica-se, a partir da data da entrada em vigor do presente decreto, aos contratos de seguro relativos aos automóveis, aos ciclomotores e aos motociclos, que apliquem as fórmulas tarifárias referidas no artigo 12.° da Lei

n.º 990, de 24 de Dezembro de 1969, bem como aos contratos propostos por telefone ou por via telemática e aos contratos que não englobem uma cláusula de renovação tácita ou aos contratos denunciados pela empresa quando de novo propostos à mesma seguradora.

3. As empresas de seguros não podem modificar o número das classes de bonificação, nem os coeficientes de determinação do prémio, nem as respectivas regras de progressão das fórmulas de cálculo das tarifas que prevejam variações do prémio consoante ocorram ou não sinistros no período de um ano a contar da data de entrada em vigor do presente decreto.

4. É acrescentado ao artigo 12.º da Lei n.º 990, de 24 de Dezembro de 1969, o seguinte número: '2-A. As empresas que actuam no ramo do seguro obrigatório previsto no artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 70, de 28 de Março de 2000, conforme alterado pela lei de conversão, são obrigadas, a pedido do segurado, a também estipularem contratos com a fórmula tarifária *bonus-malus* com franquia absoluta, não oponível ao terceiro lesado, num montante compreendido entre 500 000 e 1 000 000 ITL. A opção pela fórmula tarifária *bonus-malus* com franquia e a escolha do montante da franquia cabem unicamente ao segurado'.

5. Uma vez cessados os efeitos do disposto nos n.os 2 e 3, em caso de aumento de tarifas, excluindo as relacionadas com a aplicação das regras de progressão das várias fórmulas tarifárias, superior à taxa de inflação prevista, o segurado pode resolver o contrato mediante comunicação efectuada por carta registada com aviso de recepção, ou por meio de telecópia, enviados para a sede da empresa ou agência na qual a apólice tenha sido estipulada. Nesse caso, o segurado não beneficia do prazo previsto no artigo 1901.º, n.º 2, do Código Civil.

5-A. O Instituto per la vigilanza della assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) garante o cumprimento pelas companhias de seguros das disposições do presente artigo.

5-B. As companhias de seguros que não respeitem as disposições contidas nos n.ºs 2, 2-A, 3 e 4 serão punidas, por cada infracção, por uma multa administrativa de um montante entre três e nove milhões de ITL.

5-C. Para melhorar a prevenção das práticas fraudulentas no sector do seguro obrigatório dos veículos a motor matriculados na Itália, é criado no ISVAP um banco de dados relativo aos sinistros que impliquem estes veículos. O ISVAP velará por que este banco de dados esteja plenamente operacional a partir de 1 de Janeiro de 2001. A partir desta data, cada companhia de seguros é obrigada a comunicar ao ISVAP os dados relativos aos sinistros em que intervenham os seus segurados, à razão de uma vez por trimestre consoante as modalidades estabelecidas pelo ISVAP. O ISVAP determinará os procedimentos e modalidades de funcionamento do banco de dados, após consulta das companhias de seguros. Os custos de gestão do banco de dados serão repartidos entre as companhias de seguros consoante os critérios de repartição aplicados para os custos da vigilância exercida pelo ISVAP.

5-D. O incumprimento do dever de comunicação ao ISVAP dos dados exigidos determinará a aplicação das multas administrativas seguintes:

a) entre dois e seis milhões de ITL em caso de falta de envio de dados;

b) de um a três milhões de ITL em caso de transmissão tardia ou incompleta dos dados.

As multas acima referidas serão aumentadas em dez por cento por cada reincidência.»

O procedimento pré-contencioso

10 Por carta de 14 de Abril de 2000, a Comissão chamou a atenção das autoridades italianas para os problemas que suscitava, face ao direito comunitário, a aplicação do decreto-lei, na sua versão de 28 de Março de 2000, e pediu-lhes que fornecessem explicações a este respeito. As autoridades italianas responderam por carta de 5 de Junho de 2000.

11 Não ficando satisfeita com a resposta das autoridades italianas, a Comissão, por notificação de incumprimento de 13 de Julho de 2000, convidou estas últimas a apresentarem as suas observações sobre as acusações formuladas contra o decreto-lei num prazo de três semanas a contar da recepção da referida carta. As autoridades italianas responderam por cartas de 3 de Agosto e de 3 de Outubro de 2000, respectivamente.

12 Não tendo as respostas das autoridades italianas sido consideradas satisfatórias pela Comissão, esta, por carta de 27 de Outubro de 2000, dirigiu um parecer fundamentado à República Italiana, convidando esta última a dar-lhe cumprimento num prazo de três semanas a contar da sua notificação.

13 As autoridades italianas responderam a este parecer por carta de 20 de Novembro de 2000, à qual foi anexada uma carta do ministro da Indústria, do Comércio e do Artesanato.

14 Considerando que as infracções enumeradas no parecer fundamentado subsistiam e que a resposta das autoridades italianas ao parecer fundamentado não era satisfatória, a Comissão decidiu intentar a presente acção.

Quanto à acção

Quanto à acusação baseada em violação dos artigos 6.°, 29.° e 39.° da Directiva 92/49

Argumentação das partes

15 No âmbito da sua primeira acusação, a Comissão acusa a República Italiana de ter adoptado, no decreto-lei, medidas que se destinam a:

— proibir as companhias de seguros de aumentarem as tarifas dos contratos relativos ao seguro obrigatório de responsabilidade civil ligado à situação automóvel que devam ser renovados durante o ano de validade do decreto-lei e que prevejam uma variação dos prémios em função dos sinistros ocorridos

(cláusula chamada «*bonus-malus*»), quando o segurado não tenha causado qualquer sinistro durante o período de referência (artigo 2.°, n.° 2, primeiro período, do decreto-lei);

— obrigar as companhias de seguros a aplicarem as tarifas em vigor em 29 de Março de 2000 a todos os novos contratos celebrados no ano seguinte à entrada em vigor do decreto-lei e aplicando uma fórmula tarifária que prevê uma variação dos prémios em função dos sinistros ocorridos (artigo 2.°, n.° 2, segundo período);

— estender a aplicação do artigo 2.°, n.° 2, do decreto-lei à venda de seguros por telefone ou por via telemática (artigo 2.°, n.° 2-A);

— proibir as companhias de seguros de alterarem, durante o ano subsequente à entrada em vigor do decreto-lei, o número de categorias de bónus, os coeficientes de determinação do prémio e as regras relativas à evolução da fórmula tarifária que prevê uma variação dos prémios em função dos sinistros ocorridos (artigo 2.°, n.° 3);

— obrigar as companhias de seguros a aceitarem, a pedido do co-contratante, contratos que aplicam a fórmula *bonus-malus* acompanhada de uma franquia fixa compreendida entre 500 0000 e 1 000 000 ITL não oponível aos terceiros lesados em caso de sinistro, precisando-se que a escolha da fórmula *bonus-malus* e do montante da franquia compete ao segurado (artigo 2.°, n.° 4), e

— permitir aos segurados, após a cessação dos efeitos do artigo 2.°, n.os 2 e 3, do decreto-lei, a rescisão dos seus contratos em caso de aumento da tarifa, para além das resultantes da aplicação de regras de adopção contidas nas diversas fórmulas tarifárias, superior à taxa programada de inflação (artigo 2.°, n.° 5).

16 A Comissão alega que as medidas previstas no artigo 2.°, n.os 2, 3, 4 e 5, do decreto-lei são contrárias aos artigos 6.°, 29.° e 39.° da Directiva 92/49. Elas traduzem-se, por um lado, no congelamento das tarifas, na medida em que as empresas em causa deixam de ter o direito de fixar livremente os prémios de seguro em função dos sinistros e dos custos de gestão, e, por outro lado, duma limitação da liberdade contratual, instaurando, por exemplo, um regime de franquia obrigatória. Por conseguinte, as companhias de seguros que desenvolvem a sua actividade no território italiano, incluindo as que o fazem em regime de liberdade de estabelecimento ou de livre prestação de serviços, deixam de dispor de qualquer liberdade quanto à evolução tarifária dos seus contratos, enquanto as referidas disposições da Directiva 92/49 consagram o princípio da liberdade tarifária das empresas que operam no sector do seguro não vida e a supressão consecutiva dos controlos prévios ou sistemáticos das tarifas e das cláusulas contratuais.

17 A Comissão alega que os Estados-Membros podem exigir às companhias de seguros a comunicação não sistemática das condições gerais e específicas das apólices de seguro e dos contratos, sob reserva de que esta exigência não constitua para essas companhias uma condição prévia ao exercício da sua actividade. Quanto aos seguros obrigatórios, os Estados-Membros podem, por força do artigo 30.°, n.° 2, da Directiva 92/49, manter a obrigação de comunicação prévia e sistemática das condições gerais e especiais das apólices de seguro, sem todavia isso implicar um controlo da adequação económica das tarifas correspondentes.

18 A Comissão alega que o princípio da liberdade tarifária, recentemente reconhecido pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão de 11 de Maio de 2000, Comissão/França (C-296/98, Colect., p. I-3025, n.° 29), só pode admitir

derrogações a limitações nos casos limitativamente enumerados pela Directiva 92/49, a saber, quando as medidas em causa façam parte de um «sistema geral de controlo dos preços» [artigo 8.°, n.° 3, terceiro parágrafo, da Primeira Directiva 73/239/CEE do Conselho, de 24 de Julho de 1973, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à actividade de seguro directo não vida e ao seu exercício (JO L 228, p. 3; EE 06 F1 p. 143), tal como alterada pela Directiva 92/49 (a seguir «Directiva 73/239»), e artigos 29.°, segundo parágrafo, e 39.°, n.° 3, da Directiva 92/49] ou quando sejam abrangidas por «disposições legais de interesse geral em vigor no Estado-Membro onde se situa o risco» (artigo 28.° da Directiva 92/49). Assim, a competência do Estado-Membro onde se situa o risco deve ser exercida respeitando as disposições da Directiva 92/49 e, nomeadamente, o princípio da liberdade tarifária, que implica a inexistência de todo e qualquer sistema de controlo material prévio ou sistemático das apólices e das tarifas das empresas de seguros que operam no território da União Europeia.

19 Ora, a regulamentação tarifária adoptada pelo decreto-lei não pode ser qualificada de «sistema geral de controlo dos preços» nem de «disposições legais de interesse geral» na acepção da Directiva 92/49.

20 A República Italiana alega que as medidas controvertidas fazem parte de um «sistema geral de controlo dos preços». Observa que o decreto-lei, na sua versão inicial de 28 de Março de 2000, continha uma série de medidas destinadas a limitar os efeitos inflacionistas de certos sectores económicos e que, aquando da sua conversão em lei, o Parlamento, numa preocupação de racionalização da legislação, decidiu redigir um texto distinto para o sector em causa, de modo que as disposições relativas ao seguro de responsabilidade civil ligado à circulação automóvel deixaram de constar com as medidas destinadas a lutar contra a inflação noutros sectores económicos.

21 A República Italiana entende que se deve considerar que as diferentes intervenções nos preços, entre as quais figuram as medidas controvertidas, fazem

parte de um «sistema geral» de controlo dos preços, mesmo que não tenham sido adoptadas através de um único instrumento jurídico nem para o mesmo período.

22 Entre as medidas que fazem parte do sistema geral de controlo dos preços em causa constam a deliberação n.° 30/2000 do Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, intitulada «Direttive per il contenimento dell'inflazione» («Directivas destinadas a controlar a inflação»), e contendo as linhas directrizes governamentais relativas às tarifas dos serviços públicos dependentes das regiões e das autarquias locais, e uma medida administrativa adoptada pelo ministro das Finanças e da Indústria, reduzindo o imposto especial aplicável aos produtos petrolíferos até 31 de Dezembro de 2000, retomada seguidamente no artigo 24.° da Lei n.° 388, de 23 de Dezembro de 2000 (GURI n.° 302, suplemento n.° 219, de 29 de Dezembro de 2000, p. 1).

23 Segundo a República Italiana, para que uma intervenção possa ser considerada «geral», não é necessário que diga respeito a todos os preços de uma mesma categoria de bens ou serviços e pode limitar-se aos sectores mais atingidos pela inflação. Está-se perante um sistema geral de controlo de preços quando, como sucede no presente caso, exista um conjunto de iniciativas destinadas a contrariar as tensões inflacionistas e que inclua intervenções moduladas em função da evolução dos preços em cada sector.

24 A República Italiana alega também que as medidas controvertidas constituem «disposições de interesse geral» na acepção do artigo 28.° da Directiva 92/49. Permitem combater a inflação de modo adequado e proporcionado. A proibição temporária de aumentar as tarifas de certos contratos, por constituir o único meio susceptível de actuar no curto prazo sobre a alta crescente dessas tarifas, é justificada pela preocupação de proteger os consumidores e por razões de natureza social face ao carácter obrigatório do seguro de responsabilidade civil ligado à circulação automóvel. As medidas controvertidas permitiram ainda lutar contra a fraude e contra os comportamentos anticoncorrenciais no mercado em causa.

Apreciação do Tribunal de Justiça

25 Em conformidade com o primeiro considerando da Directiva 92/49, esta tem por fim concretizar o mercado interno no sector do seguro directo não vida, no duplo aspecto da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços, a fim de facilitar às empresas de seguros que têm a sua sede social na Comunidade a cobertura dos riscos situados no interior desta. Além disso, de acordo com o décimo nono considerando da mesma directiva, no quadro do mercado interno, é do interesse do tomador de seguros ter acesso à mais vasta gama possível de produtos de seguro oferecidos na Comunidade para poder escolher, de entre eles, o mais adequado às suas necessidades.

26 A Directiva 92/49 destina-se, assim, a realizar a livre comercialização na Comunidade dos produtos de seguro no sector em causa (acórdão Comissão/ /França, já referido, n.° 29).

27 Para este efeito, os artigos 8.°, n.° 3, segundo parágrafo, da Directiva 73/239, 29.°, primeiro parágrafo, e 39.°, n.° 2, da Directiva 92/49 proíbem os Estados-Membros de exigirem a aprovação prévia ou a comunicação sistemática, designadamente, das condições gerais e especiais das apólices de seguro e das tarifas que uma empresa se propõe utilizar no seu território nas suas relações com os tomadores de seguro.

28 Além disso, em conformidade com os artigos 8.°, n.° 3, terceiro parágrafo, da Directiva 73/239, 29.°, segundo parágrafo, e 39.°, n.° 3, da Directiva 92/49, os Estados-Membros só podem adoptar ou manter a notificação prévia ou a

aprovação dos aumentos de tarifas propostos como elementos de um sistema geral de controlo dos preços. Acresce que, segundo o artigo 30.°, n.° 2, da Directiva 92/49, quando um Estado-Membro impõe a obrigação de subscrever um seguro, só pode exigir a comunicação à sua autoridade competente, antes da sua utilização, das condições gerais e especiais dos seguros obrigatórios.

29 Daí resulta que o legislador comunitário pretendeu claramente garantir o princípio da liberdade tarifária no sector do seguro não vida, incluindo o que diz respeito ao seguro obrigatório, tal como o seguro de responsabilidade civil ligado à circulação automóvel. Este princípio implica a proibição de todo e qualquer sistema de notificação prévia ou sistemática e de aprovação das tarifas que uma empresa de seguros se propõe utilizar nas suas relações com os tomadores de seguro. A única derrogação a este princípio admitida pela Directiva 92/49 diz respeito à notificação prévia e à aprovação dos «aumentos de tarifas» no âmbito de um «sistema geral de controlo dos preços».

30 É certo que o artigo 28.° da Directiva 92/49 permite que o Estado-Membro onde se situa o risco impeça o tomador de seguro de subscrever um contrato celebrado com uma companhia de seguros se este estiver em desacordo com as disposições legais de interesse geral em vigor neste Estado.

31 Todavia, esta disposição não pode em caso algum ser interpretada de modo a privar de efeito útil as disposições mencionadas no n.° 28 do presente acórdão, que enunciam expressamente as razões que justificam uma derrogação ao princípio da liberdade tarifária. Esta conclusão é corroborada pela circunstância de o artigo 28.° da Directiva 92/49 preceder imediatamente uma disposição, inserida no mesmo capítulo, que reitera expressamente a proibição de os Estados-Membros restringirem a liberdade tarifária, salvo como elemento de um sistema geral de controlo dos preços.

32 No presente caso, as partes estão de acordo em que a regulamentação tarifária prevista no artigo 2.°, n.os 2 a 5, do decreto-lei restringe consideravelmente a liberdade das companhias de seguros, incluindo as que exercem as suas actividades sob o regime da liberdade de estabelecimento ou da livre prestação de serviços, no que diz respeito à fixação e à evolução das tarifas no quadro dos contratos em matéria de seguro de responsabilidade civil ligado à circulação automóvel incidente num risco situado no território italiano.

33 O Governo italiano alega, no entanto, que essa regulamentação, ainda que restrinja a liberdade tarifária das companhias de seguros, pode ser justificada, em primeiro lugar, como elemento de um «sistema geral de controlo dos preços» na acepção dos artigos 8.°, n.° 3, terceiro parágrafo, da Directiva 73/239, 29.°, segundo parágrafo, e 39.°, n.° 3, da Directiva 92/49.

34 A este respeito, há que observar que, uma vez que a notificação prévia ou a aprovação dos aumentos de tarifas que um Estado-Membro pode impor às companhias de seguros, em conformidade com as referidas disposições, constitui uma derrogação ao princípio da liberdade tarifária, esta derrogação deve ser interpretada de maneira restritiva. Em qualquer caso, um sistema geral de controlo dos preços pressupõe, nomeadamente, que os elementos que o compõem tenham um carácter vinculativo e que este sistema seja caracterizado por um certo grau de generalidade e de homogeneidade.

35 Ora, deve dizer-se que a regulamentação tarifária em litígio comporta uma intervenção pontual num sector específico do seguro não vida, ou seja, o do seguro automóvel obrigatório e que, portanto, não pode, por si só, preencher o critério de generalidade que um sistema de controlo deve ter para justificar uma derrogação ao princípio da liberdade tarifária. É tanto mais assim que, como a Comissão salientou sem ser contrariada pela República Italiana, os prémios de seguro do sector em causa representam apenas 0,22% no conjunto de bens e serviços utilizados para calcular a evolução da inflação na Itália.

36 Quanto às outras medidas invocadas pelo Governo italiano para justificar a existência de um sistema geral de controlo de preços, basta dizer que, embora digam efectivamente respeito a outros sectores económicos que não o do seguro de responsabilidade civil ligado à circulação automóvel, se trata, no entanto, de intervenções muito pontuais, não homogéneas, em parte não vinculativas e que não têm qualquer nexo directo entre si nem com a regulamentação tarifária fixada pelo decreto-lei.

37 Por conseguinte, não se pode considerar que a regulamentação tarifária controvertida faz parte de um sistema geral de controlo dos preços na acepção dos artigos 8.°, n.° 3, terceiro parágrafo, da Directiva 73/239, 29.°, segundo parágrafo, e 39.°, n.° 3, da Directiva 92/49 e, portanto, não é abrangida pela excepção prevista por estas disposições, independentemente da questão de saber em que medida os diferentes elementos da referida regulamentação fazem parte de um regime de «aumento de tarifas» na acepção dessas disposições.

38 Em segundo lugar, quanto às diferentes considerações de interesse geral desenvolvidas pela República Italiana para justificar a regulamentação tarifária controvertida com base no artigo 28.° da Directiva 92/49, resulta do n.° 31 do presente acórdão que o interesse geral visado por esta disposição não pode, em qualquer caso, ser invocado para efeitos de legitimar a introdução ou manutenção de disposições nacionais que atentam contra o princípio da liberdade tarifária cujas excepções foram objecto de regras harmonizadas pelos artigos 6.°, 29.° e 39.° da mesma directiva.

39 A primeira acusação da Comissão, baseada em violação dos artigos 6.°, 29.° e 39.° da Directiva 92/49, merece, assim, provimento.

Quanto à acusação baseada em violação do artigo 44.° da Directiva 92/49

Argumentação das partes

40 A Comissão alega que as companhias de seguros que operam no sector da responsabilidade civil ligado à circulação automóvel em regime de estabelecimento ou de livre prestação de serviços estão sujeitas, por força do artigo 2.°, n.° 5-C, do decreto-lei, a uma obrigação de informação incompatível com o mecanismo instituído pelo artigo 44.° da Directiva 92/49, de acordo com o qual estas companhias apenas devem fornecer as informações relativas, designadamente, ao número de sinistros às autoridades competentes do Estado-Membro de origem. Ora, as informações que a República Italiana considera necessárias para lutar contra a fraude devem ser obtidas exclusivamente por intermédio das autoridades do Estado-Membro de origem, com o risco de ser prejudicado o mecanismo de cooperação dos Estados-Membros estabelecido pela Directiva 92/49. Simples considerações de ordem administrativa não podem justificar uma derrogação à regra prevista no referido artigo 44.° Daí resulta também que a obrigação de as companhias de seguros, incluindo as que exercem as suas actividades em regime de estabelecimento ou de livre prestação de serviços, contribuírem para o financiamento do banco de dados previsto no referido artigo 2.°, n.° 5-C, é contrária ao direito comunitário.

41 O Governo italiano defende, por um lado, baseando-se no acórdão de 24 de Março de 1994, Schindler (C-275/92, Colect., p. I-1039, n.° 58), que o combate ao crime pode justificar desvios ao princípio da livre prestação de serviços e, por outro lado, que a comunicação, a pedido, de informações pelo Estado-Membro de origem, mais do que a recolha de informações junto das companhias de seguros, não permite prevenir a fraude com a rapidez e a exaustividade necessárias. A constituição de um banco de dados em Itália parece ser o único instrumento apto a lutar eficazmente contra a fraude.

Apreciação do Tribunal de Justiça

42 Em conformidade com o artigo 2.°, n.° 5-C, do decreto-lei, todas as companhias de seguros são obrigadas a comunicar à ISVAP os dados relativos aos sinistros da responsabilidade dos seus segurados. Com efeito, esta disposição prevê a criação de um banco de dados, para cujo financiamento as companhias de seguros devem contribuir. O n.° 5-D da mesma disposição prevê o pagamento de uma coima em caso de violação ou de cumprimento tardio da obrigação de comunicar os dados em questão.

43 O artigo 44.°, segundo parágrafo, da Directiva 92/49, por seu lado, prevê que as companhias de seguros comuniquem à autoridade competente do Estado-Membro de origem, de modo distinto para as operações efectuadas em regime de estabelecimento e para as operações efectuadas em regime de livre prestação de serviços, o montante dos prémios, dos sinistros e das comissões, por Estado-Membro e por grupo de filiais, bem como, no que diz respeito ao ramo do seguro automóvel, a frequência e o custo médio dos sinistros. De acordo com o quarto parágrafo da referida disposição, as indicações em questão devem ser comunicadas num prazo razoável e sob forma agrupada pela autoridade competente do Estado-Membro de origem às autoridades dos Estados-Membros que lho peçam.

44 Resulta desta disposição que, segundo o mecanismo estabelecido pela Directiva 92/49, as informações sobre a actividade de seguros, relativas aos prémios, sinistros e comissões, devem ser fornecidas pelas companhias de seguros às autoridades do Estado-Membro de origem que deve transmiti-las num prazo razoável e sob forma agrupada às autoridades dos outros Estados-Membros quando estes o pedirem.

45 Este mecanismo de comunicação de dados essenciais relativos à actividade das companhias de seguros por intermédio das autoridades nacionais tem por objecto evitar entraves injustificados ao exercício da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços no domínio abrangido pela Directiva 92/49.

46 Todavia, resulta dos autos que a recolha de informações individualizadas referidas no artigo 2.°, n.° 5-C, do decreto-lei prossegue uma finalidade de luta contra a fraude diversa da prosseguida pelo artigo 44.° da Directiva 92/49. Além disso, quanto, por um lado, à obrigação a cargo das companhias de seguros em causa de contribuírem para o financiamento do banco de dados criado pelo decreto-lei, e por outro, às sanções previstas em caso de incumprimento da obrigação de comunicação, a Comissão só as menciona para acrescentar que elas reforçam o mecanismo instituído pelo decreto-lei e para daí concluir que devem, pela mesma razão, ser invalidadas.

47 Por conseguinte, tendo a Comissão posto em causa a conformidade deste mecanismo com o direito comunitário à luz do artigo 44.° da Directiva 92/49, a segunda acusação deve ser rejeitada.

48 Deve-se, por conseguinte, declarar que, ao ter instituído e mantido em vigor um sistema de congelamento dos preços, aplicável a todos os contratos de seguro de responsabilidade civil resultantes da circulação de veículos automóveis que cobrem um risco situado no território italiano, sem distinção entre as companhias de seguros com sede na Itália e as companhias de seguros exercendo aí as suas actividades por intermédio de sucursais ou em regime de livre prestação de serviços, em violação do princípio da liberdade tarifária visado nos artigos 6.°, 29.° e 39.° da Directiva 92/49, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva.

Quanto às despesas

49 Nos termos do artigo 69.°, n.° 3, do Regulamento de Processo, o Tribunal pode repartir as despesas ou decidir que cada parte suporte as suas, se ambas forem vencidas num ou em vários dos seus pedidos. Considerando que a acção proposta pela Comissão foi apenas parcialmente considerada procedente, cada parte suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) Ao ter instituído e mantido em vigor um sistema de congelamento dos preços, aplicável a todos os contratos de seguro de responsabilidade civil resultantes da circulação de veículos automóveis que cobrem um risco situado no território italiano, sem distinção entre as companhias de seguros com sede na Itália e as companhias de seguros exercendo aí as suas actividades por intermédio de sucursais ou em regime de livre prestação de serviços, em

violação do princípio da liberdade tarifária visado nos artigos 6.°, 29.° e 39.° da Directiva 92/49/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro directo não vida e que altera as Directivas 73/239/CEE e 88/357/CEE (terceira directiva sobre o «seguro não vida»), a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva.

2) **É negado provimento ao recurso quanto ao mais.**

3) **Cada parte suportará as suas próprias despesas.**

Rodríguez Iglesias Puissochet Wathelet Timmermans

Edward Jann Macken Colneric

von Bahr Cunha Rodrigues Rosas

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 25 de Fevereiro de 2003.

O secretário O presidente

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias