e le loro succursali, stabilite nel proprio territorio, per quanto riguarda non solo le attività da esse svolte in tale territorio, ma anche quelle svolte, sotto forma di prestazione di servizi, in altri Stati membri. Questo obbligo è invece conforme ai principi stabiliti dalla direttiva n. 73/239. Questa è infatti informata al principio secondo cui lo Stato di stabilimento è autorizzato a prendere in considerazione il complesso delle attività delle imprese costituite nel suo territorio, onde poter procedere all'efficace controllo delle modalità del loro esercizio.

RELAZIONE D'UDIENZA
nella causa 252/83 *

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, n. 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 ter-

* Lingua processuale: il danese.

ritorio 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 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 coassicura-

tore 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 ri-

schi, 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, il governo danese adottava il decreto 10 settembre 1981, n. 459, relativo alla coassicurazione comunitaria.

a) Il § 7 di tale decreto dispone che il coassicuratore delegatario dev'essere stabilito in Danimarca per quanto riguarda la copertura dei rischi che devono essere considerati come rischi danesi.

b) Il § 2, 1° comma, n. 2, del suddetto decreto stabilisce, per quanto riguarda la somma garantita o il fatturato del contraente dell'assicurazione, i valori limite al di sopra dei quali possono applicarsi le disposizioni sulla coassicurazione comunitaria.

c) Secondo i §§ 18, 19, 21 e 28 dello stesso decreto, le imprese assicuratrici straniere la cui sede statutaria si trovi nell'ambito della Comunità e che si siano stabilite in Danimarca tramite una succursale devono ottenere un'autorizzazione per svolgere attività di coassicurazione comunitaria.

D'altra parte, dal combinato disposto dei §§ 12 e 17 del decreto suddetto, dei §§ 2 e 4 del decreto 10 settembre 1981, n. 455, relativo all'autorizzazione per l'esercizio dell'attività assicurativa diversa dall'assicurazione sulla vita, nonché del decreto 10 settembre 1981, n. 457, relativo al margine di solvibilità ed al capitale sociale delle imprese che esercitano attività assicurativa diversa dall'assicurazione sulla vita, risulta che l'impresa assicuratrice che abbia statutariamente sede in Danimarca deve ottenere un'autorizzazione per esercitare la propria attività, fra l'altro in materia di coassicurazione comunitaria, all'estero.

3. Ritenendo che la suddetta normativa danese fosse in contrasto con le disposizioni del trattato CEE in materia di diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, la Commissione inviava al governo danese, il 2 giugno 1982, una lettera di messa in mora ai sensi dell'art. 169, 1° comma, del trattato.

Nella suddetta lettera, la Commissione sosteneva che l'imposizione dell'obbligo di stabilirsi in Danimarca, per le imprese assicuratrici che non sono quivi stabilite 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; inoltre, che la fissazione dei valori limite al di sopra dei quali sono consentite le operazioni di coassicurazione comunitaria ha l'effetto di escludere qualsiasi prestazione di servizi qualora la coassicurazione riguardi rischi inferiori a detti valori limite, e costituisce perciò una violazione degli artt. 59 e 60 del trattato; infine, che l'obbligo di ottenere una speciale autorizzazione, imposto alle succursali straniere che intendano effettuare operazioni di coassicurazione comunitaria, è incompatibile con gli artt. 59 e 60 del trattato, con l'art. 3 della direttiva in materia di coassicurazione, nonché con l'art. 7 del trattato.

Nella sua risposta del 7 settembre 1982, il governo danese sosteneva fra l'altro che il § 7 del decreto relativo alla coassicurazione comunitaria è conforme all'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 ai valori limite stabiliti nel § 2 del decreto, il governo danese osservava che, secondo la direttiva, detti valori devono essere lealmente fissati dallo Stato membro, il che è avvenuto nella fattispecie. Infine, quanto al requisito dell'autorizzazione per effettuare operazioni d'assicurazione nella Comunità, detto governo faceva valere, riguardo alle succursali, la necessità di un'adeguata vigilanza e, riguardo alle imprese danesi, il fatto che a queste è riservato lo stesso trattamento delle succursali.

Il 10 gennaio 1983 la Commissione emetteva un parere motivato ai sensi dell'art. 169, 1° comma, del trattato. In tale parere essa sosteneva, fondandosi sulla giurisprudenza della Corte, che l'obbligo di stabilimento in Danimarca, imposto al coassicuratore delegatario dalla normativa danese, 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.

La Commissione faceva presente, infine, che gli argomenti dedotti dal governo danese per giustificare le disposizioni che subordinano all'autorizzazione l'esercizio di attività assicurative al di fuori della Danimarca portavano a concludere che tali disposizioni fossero in contrasto tanto con gli artt. 52 e 59 del trattato, quanto con l'art. 6 della direttiva n. 73/239.

Il governo danese veniva invitato a porre fine alle infrazioni entro il termine di due mesi a decorrere dalla notifica del parere motivato.

Con lettera 20 aprile 1983, il governo danese rispondeva al parere motivato. Esso manteneva il proprio punto di vista, facendo valere, in particolare, che l'obbligo di stabilimento trova giustificazione nella giurisprudenza della Corte ed è necessario per garantire il rispetto della legislazione danese da parte di chiunque eserciti attività assicurative nel territorio danese.

Con atto in data 9 novembre 1983, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

4. Il ricorso è stato registrato nella cancelleria della Corte l'11 novembre 1983.

Con atti depositati in cancelleria rispettivamente il 9 febbraio ed il 1° marzo 1984, il regno dei Paesi Bassi ed il Regno Unito hanno chiesto di essere ammessi ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione. Con atti depositati in cancelleria rispettivamente il 3 ed il 14 febbraio 1984, il regno del Belgio e l'Irlanda hanno chiesto di essere ammessi ad intervenire a sostegno delle conclusioni del convenuto.

Con ordinanze in data 29 febbraio e 14 marzo 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 danese 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 relativo 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, il requisito dell'autorizzazione speciale per le attività di coassicurazione in altri Stati membri, 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 dei Paesi Bassi e dal Regno Unito, chiede che la Corte voglia:

— dichiarare che il regno di Danimarca,

a) adottando il decreto 10 settembre 1981, n. 459, che obbliga le imprese assicuratrici comunitarie a stabilirsi in Danimarca per poter effettuare in tale Stato, in qualità di coassicuratore delegatario, prestazioni di servizi in materia di coassicurazione, è venuto meno agli obblighi ad esso imposti dagli artt. 59 e 60 del trattato CEE;

b) adottando il decreto 10 settembre 1981, n. 459, che vieta alle imprese assicuratrici comunitarie non stabilite in Danimarca di partecipare ad operazioni di coassicurazione che, a causa della loro natura o entità ovvero del fatturato del contraente dell'assicurazione, non siano contemplate dal decreto stesso, è venuto meno agli obblighi ad esso imposti dagli artt. 59 e 60 del trattato CEE;

c) esigendo, nelle leggi relative alla vigilanza sulle assicurazioni e nei decreti per l'attuazione delle stesse, che tanto le imprese assicuratrici aventi sede in Danimarca, quanto le succursali danesi di imprese assicuratrici aventi sede in altri Stati membri della Comunità abbiano ottenuto una speciale autorizzazione per effettuare negli altri Stati membri della CEE prestazioni di servizi nel settore assicurativo, fra l'altro in qualità di coassicuratori, ed imponendo, per il rilascio di detta autorizzazione, condizioni che non sono le stesse per le imprese aventi la propria sede sociale in Danimarca e per le succursali danesi delle imprese assicuratrici con sede in altri Stati membri della Comunità, ha violato gli artt. 52, 59 e 60 del trattato, nonché l'art. 6 della prima direttiva di coordinamento 24 luglio 1973, n. 73/239/CEE;

d) applicando, mediante provvedimenti adottati dalle autorità nazionali, le disposizioni indicate ai precedenti punti a), b) e c) invece degli artt. 59 e 60 del trattato, è venuto meno agli

obblighi derivanti dall'efficacia diretta di dette disposizioni del trattato e dal principio della preminenza del diritto comunitario;

— condannare il regno di Danimarca alle spese di causa.

Il *regno di Danimarca*, sostenuto dal regno del Belgio 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. *Considerazioni generali sulle disposizioni del trattato in materia di libera prestazione dei servizi e sulle direttive d'armonizzazione*

a) 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 direttive 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. Di conseguenza, esse non potrebbero essere interpretate ed applicate in modo da derogare ai fondamentali imperativi degli artt. 59 e 60 del trattato.

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. 3717). 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.

b) Il *governo britannico* osserva 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.

c) Secondo il *governo danese*, da un approfondito esame della giurisprudenza della Corte ed in particolare delle sentenze 3 dicembre 1974 (causa 33/74, Van Binsbergen, Racc. pag. 1299), 26 novembre 1975 (causa 39/75, Coenen, Racc. pag. 1547) e 18 gennaio 1979 (Van Wesemael, loc. cit.), si desume che norme e condizioni imposte sul piano nazionale, anche qualora limitino o ostacolino la libera prestazione dei servizi, possono essere obiettivamente necessarie per garantire la realizzazione degli scopi da esse perseguiti.

Detto governo considera che, nella fattispecie, l'attuazione della libera prestazione dei servizi è in pratica impossibile, finché non siano stati concretamente risolti, per via di armonizzazione sul piano comunitario, i problemi che ci si propone di risolvere nell'ambito della seconda direttiva in materia

d'assicurazione « danni ». Ora, sarebbero necessarie ulteriori norme per quanto riguarda, in particolare, le riserve tecniche (congruenza ed equivalenza), la legge applicabile al contratto, l'approvazione delle condizioni d'assicurazione, le assicurazione obbligatorie e i sistemi di « pool », le norme di controllo e di vigilanza e le norme relative alle sanzioni, alla revoca dell'autorizzazione e ai procedimenti concursuali.

Questa tesi sarebbe confermata, fra l'altro, dal programma generale del 18 gennaio 1961 per l'abolizione delle restrizioni della libera circolazione dei servizi, ai sensi del quale la libera prestazione dei servizi potrebbe essere attuata soltanto qualora siano soddisfatte talune condizioni preliminari, e cioè l'attuazione della libertà di stabilimento nei vari rami assicurativi, il coordinamento delle norme nazionali relative alle polizze assicurative, nei casi in cui le divergenze fra le relative clausole implichino inconvenienti per gli assicurati e per i terzi, e la semplificazione delle formalità relative al reciproco riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni giurisdizionali. Inoltre, nel preambolo della proposta di seconda direttiva in materia d'assicurazione diretta si riconoscerebbe che « l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi potrà esplicare tutti i suoi effetti solo quando saranno state realizzate alcune armonizzazioni ».

d) 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.

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

2. *Sull'obbligo imposto al coassicuratore delegatario di stabilirsi in Danimarca, nonché di rispettare integralmente la normativa nazionale in materia di assicurazione*

a) La *Commissione* sostiene anzitutto che il regno di Danimarca è venuto meno agli obblighi derivanti dagli artt. 59 e 60 del trattato, in quanto la normativa danese obbliga le imprese assicuratrici comunitarie a stabilirsi in Danimarca per potervi effettuare prestazioni di servizi nel settore della coassicurazione in qualità di coassicuratore delegatario, ed a rispettare integralmente la normativa nazionale in materia di coassicurazione.

Dette restrizioni non sarebbero giustificate dall'intento di garantire la tutela dei terzi, il rispetto delle norme imperative danesi o l'esercizio di un adeguato controllo da parte delle autorità dello Stato di stabilimento.

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 danesi 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 Danimarca. 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 danesi sono infatti soggette all'autorizzazione 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.

b) 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 (Van Binsbergen, loc. cit.), 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 danesi.

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.

c) 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. 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 tesi del governo danese secondo cui, tenuto conto del carattere specifico dell'assicurazione, in questo settore è necessaria una disciplina particolarmente rigorosa non potrebbe essere accolta, considerato che, nel Regno Unito, l'assicurazione ha funzionato da secoli in base al principio della libera prestazione dei servizi e che, per quanto riguarda in particolare la coassicurazione, non esistono parti più deboli che debbano essere protette.

Il governo danese non avrebbe neppure dimostrato che l'autorizzazione richiesta dalla normativa danese non coincida con le garanzie già previste in altri Stati membri. In quanto impone ad imprese di altri Stati membri una duplice autorizzazione nell'ambito della Comunità, tale normativa dà luogo ad una discriminazione, tanto più che un assicuratore potrebbe partecipare solo occasionalmente ad un'operazione di coassicurazione e che, perciò, l'obbligo di stabilimento fa venir meno qualsiasi interesse finanziario a tale partecipazione.

D'altra parte, il fatto d'imporre ad un coassicuratore delegatario l'obbligo di essere stabilito in Danimarca, onde garantire l'osservanza del diritto danese, costituirebbe un mezzo inadeguato e sproporzionato, poiché spetta già allo Stato membro nel cui territorio è situata la sede sociale dell'impresa assicuratrice garantire la solvibilità di quest'impresa per l'insieme delle sue attività, quale che sia la loro estensione territoriale (cfr. art. 14 della direttiva n. 73/239).

Infine, le eventuali infrazioni alle norme danesi potrebbero essere esaminate nell'ambito della cooperazione fra le autorità di controllo degli Stati membri (cfr. art. 33 della direttiva n. 73/239 e art. 8 della direttiva n. 78/473).

d) Il *governo danese* sostiene invece che l'art. 2, n. 1, lett. c), della direttiva n. 78/473 dev'essere interpretato nel senso ch'esso consente d'imporre al coassicuratore delegatario l'obbligo di stabilimento nel paese in cui è localizzato il rischio. Soltanto quest'interpretazione darebbe una spiegazione convincente della delimitazione del campo d'applicazione della direttiva.

Lo scopo di tale direttiva sarebbe quello di consentire attività di coassicurazione transfrontaliere a tutti i coassicuratori diversi dal coassicuratore delegatario, il quale dovrebbe

essere sempre stabilito nel paese del rischio. L'elemento transfrontaliero sarebbe quindi garantito mediante una norma che impone un diverso stabilimento per il coassicuratore delegatario ed almeno uno degli altri assicuratori [cfr. art. 2, n. 1, lett. d), della direttiva n. 78/473]. Ora, questa norma presupporrebbe che il coassicuratore delegatario sia stabilito nel paese del rischio.

Per quanto riguarda la Danimarca, l'obbligo di stabilimento implicherebbe che l'impresa deve disporre in Danimarca, fra l'altro, di riserve tecniche sufficienti, costituenti almeno la contropartita degli impegni dell'impresa derivanti dai contratti di assicurazione conclusi direttamente in Danimarca. Quest'obbligo dovrebbe esser messo in relazione con le norme che consentono alle autorità di controllo di vietare ad un'impresa che si trovi in difficoltà economiche di disporre del proprio attivo, affinché, in caso di tracollo finanziario dell'impresa, sia garantito che gli attivi restino in Danimarca per la copertura dei crediti degli assicurati danesi.

L'abolizione dell'obbligo di stabilimento e di autorizzazione presupporrebbe quindi l'adozione di una serie di nuove e autonome norme per disciplinare gli specifici problemi che sorgerebbero qualora le imprese straniere non stabilite in Danimarca cominciassero ad effettuarvi prestazioni di servizi. Sarebbe fra l'altro necessario che il prestatore di servizi sia soggetto, per tutto il tempo in cui svolge la sua attività, ad un controllo destinato a verificare se egli soddisfi in permanenza le condizioni legali. Tale controllo dovrebbe necessariamente, in parte, essere preventivo e riguardare l'esistenza di riserve tecniche sufficienti non solo per l'intero periodo di assicurazione stabilito nel contratto, ma anche per il periodo successivo che può essere necessario per l'accertamento delle responsabilità, la liquidazione degli indennizzi e il versamento delle somme assicurate.

Allo stato attuale dell'evoluzione del diritto comunitario, sarebbe praticamente impossibile all'autorità di controllo di un altro Stato membro vigilare in modo efficace affinché le imprese assicuratrici rispettino le norme danesi relative alle riserve tecniche, alle assicurazioni obbligatorie o alle polizze assicurative.

D'altronde, le autorità di controllo danesi non potrebbero vigilare, in modo autonomo, al rispetto, ad esempio, della normativa riguardante le riserve tecniche, qualora queste siano state valutate secondo le norme di un altro Stato membro.

Essendo tenuto a rispettare tanto le norme sostanziali del paese ospitante, quanto quelle del paese di stabilimento, il prestatore di servizi potrebbe essere sottoposto, allo stato attuale di armonizzazione del diritto comunitario, ad un onere sproporzionato e addirittura, in taluni casi, impossibile. Per evitare questo duplice controllo, sarebbe necessario richiedere, nell'interesse tanto delle imprese assicuratrici, quanto delle autorità di controllo, che le compagnie straniere creino una succursale autonoma stabilita in Danimarca.

In risposta ad un quesito rivoltogli dalla Corte, il governo danese ha precisato che non esistono in Danimarca norme particolari ai fini del rilascio dell'autorizzazione per il coassicuratore delegatario. Le norme vigenti in proposito corrispondono alle norme generalmente vigenti ai fini del rilascio di un'autorizzazione. Tale rilascio avviene in conformità alle disposizioni della prima direttiva di coordinamento (n. 73/239).

Qualsiasi impresa ha diritto al rilascio dell'autorizzazione o all'estensione della stessa,

qualora soddisfi le condizioni poste dalla legge (legge 23 marzo 1984, n. 127, sulle assicurazioni; decreto 10 settembre 1981, n. 455, relativo all'autorizzazione per l'esercizio delle attività assicurative « danni »; decreto 10 settembre 1981, n. 459, relativo alla coassicurazione comunitaria). Non ha luogo alcun esame circa la necessità o l'opportunità del relativo provvedimento.

Il governo danese ricorda che il coassicuratore delegatario deve aver ottenuto l'autorizzazione da parte delle autorità di controllo danesi, qualora il rischio sia localizzato in Danimarca. In proposito, secondo quanto disposto dal § 5 del decreto n. 459, « si considera che lo Stato membro in cui è localizzato il rischio sia:

a) lo Stato membro in cui si trova il bene assicurato, qualora l'assicurazione riguardi beni immobili o mobili e copra i rischi che sono classificati nelle categorie (...)

b) lo Stato membro in cui è stata effettuata la registrazione, qualora l'assicurazione riguardi un'imbarcazione, un veicolo ferroviario o un aeromobile registrati e copra i rischi che sono classificati nelle categorie (...)

c) lo Stato membro in cui il contraente dell'assicurazione ha il suo domicilio abituale o, qualora il contraente dell'assicurazione sia una persona giuridica, lo Stato membro in cui si trova il luogo di attività al quale principalmente si riferisce il contratto, per tutti i casi che non sono espressamente indicati sub a) e b), ivi compresi i rischi che sono classificati nella categoria (...) ».

In alcuni casi sarebbe quindi decisivo, per ritenere che il rischio sia localizzato in Danimarca, che un determinato bene vi si trovi.

Il governo danese aggiunge che una compagnia la quale abbia già ottenuto l'autorizzazione in un altro Stato membro ed intenda partecipare unicamente come coassicuratore alla copertura di rischi danesi non ha bisogno, in conformità alla direttiva n. 78/473, di ottenere un'autorizzazione dalle autorità danesi.

e) 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.

f) Il *governo irlandese* ritiene, come i governi danese e belga, 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.

3. *Sul divieto relativo alle operazioni di coassicurazione per rischi inferiori a determinati valori limite*

a) La *Commissione* ed il *governo britannico* sostengono inoltre che il regno di Danimarca è venuto meno agli obblighi derivanti dagli artt. 59 e 60 del trattato in quanto la normativa danese vieta le prestazioni di servizi in materia di coassicurazione per rischi che si collochino al disotto dei valori da essa contemplati. La Commissione precisa che il decreto del ministro dell'industria 10 settembre 1981, n. 459, per l'attuazione della direttiva n. 78/473, stabilisce fra l'altro valori limite troppo elevati per i rischi dei rami assicurativi incendio e responsabilità civile.

Da un esame della normativa danese risulterebbe che, allo stato attuale, si hanno in Danimarca, 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 danesi, 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 il regno di Danimarca 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.

b) Il *governo danese* rinvia in sostanza, per quanto riguarda la seconda censura, alle osservazioni da esso presentate in merito alla prima censura, relativa all'obbligo, imposto al coassicuratore delegatario, di stabilirsi in Danimarca.

Rispondendo ad un quesito della Corte, esso aggiunge che la fissazione dei valori limite sarebbe fondata sul testo della direttiva n. 78/473, e in particolare sull'art. 1 della stessa, che definisce il campo d'applicazione della direttiva, nonché su una dichiarazione del Consiglio figurante nel verbale della riunione in data 30 maggio 1978 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. »

In una riunione tenutasi nel 1978 nell'ambito della conferenza delle autorità di controllo degli Stati membri competenti in materia di assicurazioni, era stato creato un gruppo di lavoro avente il compito di preparare le decisioni che avrebbero dovuto essere adottate, di comune accordo, dagli Stati membri in collaborazione con la Commissione, per dar seguito ai voti espressi dal Consiglio. Il gruppo di lavoro aveva ritenuto necessario cercare di fissare criteri sufficientemente chiari e precisi per definire la nozione di « natura » ed « importanza », per il caso che gli Stati membri ritenessero necessario o auspicabile, in base a norme armonizzate, stabilire siffatti criteri ai fini della loro ricezione nella normativa nazionale. La maggioranza degli Stati membri era stata del parere che il gruppo di lavoro dovesse cercare di definire criteri obiettivi, mentre la minoranza aveva ritenuto che non fosse necessario specificare la natura e l'importanza dei rischi che dovevano essere coperti dalla coassicurazione comunitaria. Quanto al livello dei valori limite, non era stato raggiunto alcun compromesso.

In seno al gruppo di lavoro, la maggioranza aveva tuttavia raccomandato che gli Stati membri incorporassero nella propria normativa, per ciascuno dei rami considerati, i seguenti importi (corrispondenti a limiti massimi):

— trasporti: 30 milioni di unità di conto per ciascun contratto,

— incendio e elementi naturali: 50 milioni di unità di contro per ciascun contratto,

— responsabilità civile generale: fatturato dell'ordine di 200 milioni di unità di conto.

Nel dare attuazione alla direttiva, mediante il decreto 10 settembre 1981, n. 459, relativo alla coassicurazione comunitaria, la Danimarca avrebbe seguito questa posizione della maggioranza. Il governo danese sottolinea che, secondo le informazioni di cui esso dispone, nella maggior parte degli Stati membri sarebbero stati fissati valori limite corrispondenti agli orientamenti raccomandati dalla maggioranza degli Stati membri.

c) 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) Secondo il *governo irlandese*, la fissazione dei valori limite sarebbe logicamente necessaria, poiché la direttiva n. 78/473 riguarda unicamente i rischi che, per la loro natura o la loro importanza, possono essere coperti dalla coassicurazione internazionale. Per di più, la determinazione di detti valori limite, in conformità alla summenzionata direttiva, non avviene unilateralmente, bensì nell'ambito della conferenza delle autorità incaricate del controllo delle assicurazioni nella CEE.

4. *Sull'obbligo relativo alla speciale autorizzazione per le attività di coassicurazione in altri Stati membri*

a) La *Commissione* sostiene inoltre che il regno di Danimarca è venuto meno agli obblighi derivanti dagli artt. 52, 59 e 60 del trattato e dall'art. 6 della direttiva n. 73/239, in quanto la normativa danese imporrebbe alle imprese assicuratrici aventi sede in Danimarca, nonché alle succursali danesi di imprese assicuratrici aventi sede in un altro Stato membro, l'obbligo di ottenere una speciale autorizzazione per poter effettuare in altri Stati membri prestazioni di servizi nel settore assicurativo e, in particolare, in materia di coassicurazione.

In proposito, la Commissione fa valere anzitutto che la normativa danese è in contrasto con l'art. 52 del trattato, poiché subordina il rilascio della suddetta autorizzazione, per le succursali d'imprese assicuratrici straniere stabilite in Danimarca, a condizioni più rigorose che per le imprese danesi. Secondo la Commissione, benché dalle disposizioni della suddetta normativa non risulti chiaramente se per il rilascio dell'autorizzazione ad un'impresa assicuratrice danese e ad una succursale danese di un'impresa assicuratrice straniera valgano le stesse condizioni, non sembra, a prima vista, che sussista un regime di parità.

L'obbligo di ottenere una speciale autorizzazione per effettuare in altri Stati membri della Comunità prestazioni di servizi nel settore assicurativo, ed in particolare in materia di coassicurazione, costituirebbe una violazione degli artt. 59 e 60 del trattato, nonché dell'art. 6 della direttiva n. 73/239, in forza dei quali un'impresa stabilita in uno Stato membro può liberamente prestare servizi in qualsiasi altro Stato membro.

La Commissione ha inoltre risposto ad un quesito della Corte mirante a sapere in che cosa consisterebbe la pretesa discriminazione fra assicuratori danesi e succursali d'imprese assicuratrici straniere.

In proposito essa ha rilevato che, in forza del combinato disposto del decreto 10 set-

tembre 1981, n. 455, relativo all'autorizzazione per l'esercizio dell'attività di assicurazione « danni », e del decreto 10 settembre 1981, n. 457, relativo al margine di solvibilità ed al capitale sociale delle imprese di assicurazione « danni », le imprese assicuratrici danesi devono ottenere l'autorizzazione per effettuare operazioni all'estero. Il § 12, 3° comma, del decreto n. 457 dispone che un'impresa assicuratrice avente sede in Danimarca deve elaborare un programma per l'attività ch'essa intenda esercitare all'estero. L'autorizzazione viene concessa in base a tale programma di attività, a norma dei §§ 2 e 4 del decreto n. 455. D'altra parte, dai §§ 18 e 19 del decreto n. 459 risulta che le imprese assicuratrici comunitarie stabilite in Danimarca mediante una succursale sono tenute ad ottenere una nuova autorizzazione per partecipare alla coassicurazione comunitaria di rischi localizzati in un altro Stato membro e superiori ai valori limite danesi.

La discriminazione consisterebbe nel fatto che le imprese assicuratrici aventi sede in Danimarca hanno la possibilità, in base al § 12 del decreto n. 457 (e purché abbiano ottenuto un'ulteriore autorizzazione qualora l'autorizzazione iniziale non copra la prestazione di servizi), di partecipare alla coassicurazione di rischi localizzati fuori della Danimarca e che non rientrino nel campo d'applicazione del decreto n. 459 o siano inferiori ai valori limite fissati da questo decreto, mentre la mancanza di una disposizione analoga per le succursali danesi di imprese assicuratrici aventi sede in un altro Stato membro sembrerebbe privare dette succursali di tale possibilità.

b) Il *governo olandese* osserva che è superfluo esigere una speciale autorizzazione per effettuare prestazioni di servizi in altri Stati membri, poiché qualsiasi assicuratore, nell'ipotesi in questione, è già in possesso di un'autorizzazione rilasciata dalle autorità di controllo danesi per l'esercizio della propria attività assicurativa in Danimarca, il che dovrebbe comprendere la prestazione di servizi consistenti nella stipulazione di contratti d'assicurazione in altri Stati membri, a partire dalla Danimarca. La richiesta di una speciale autorizzazione per effettuare prestazioni di servizi in altri Stati membri implicherebbe quindi un duplice controllo.

c) Il *governo danese* nega invece che si possa parlare di un'autorizzazione speciale per la parte delle attività esercitate all'estero. In realtà si tratterebbe di una condizione generale imposta a chiunque richieda l'autorizzazione e secondo cui nella domanda dev'essere indicato non solo il tipo di attività prevista, ma anche l'ambito geografico nel quale tale attività sarà esercitata.

Secondo il suddetto governo, benché spesso, già nella prima domanda di autorizzazione, le imprese comunichino la loro intenzione di effettuare prestazioni di servizi anche all'estero, avviene pure che, nella domanda, l'impresa interessata si limiti a chiedere l'autorizzazione soltanto per un settore di attività materialmente e geograficamente limitato e che tale settore di attività venga esteso successivamente per comprendere anche prestazioni di servizi all'estero. In tal caso, risulta necessaria una nuova domanda di autorizzazione, che le autorità di controllo non possono respingere, se sono soddisfatte le condizioni stabilite dalla legge.

Questa prassi sarebbe compatibile con l'art. 6 della direttiva n. 73/239, che prevede espressamente l'autorizzazione soltanto per il territorio dello Stato membro di stabilimento. D'altra parte, gli artt. 6, n. 2, e 7, n. 1, della suddetta direttiva stabiliscono espressamente che l'autorizzazione può essere limitata ad una parte del territorio nazionale.

Il governo danese precisa che le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione controversa non sono discriminatorie. La ragione per cui le imprese nazionali, da un lato, e le succursali di imprese straniere, dall'altro, sono trattate separatamente dalla legge risiederebbe — oltre che in considerazioni di tecnica legislativa — nel fatto che dalla direttiva n. 73/239 risulterebbe che le seconde devono essere sottoposte ad un regime più flessibile di quello vigente per le imprese stabilite in Danimarca, considerando che si tratta di succursali di imprese che già soddisfano nel proprio paese le condizioni relative allo stabilimento.

d) Il *governo belga* ritiene, come il governo danese, che l'autorizzazione di cui all'art. 6 della direttiva n. 73/239 valga soltanto per il territorio dello Stato in cui l'impresa è stabilita. In attesa di un coordinamento che implichi una collaborazione più stretta fra le autorità di controllo dello Stato di stabilimento e dello Stato in cui è fornita la prestazione, non sembrerebbe quindi abusivo il subordinare l'esercizio di un'attività all'estero ad un certo consenso da parte dello Stato di stabilimento, che è responsabile dell'equilibrio finanziario dell'impresa per l'insieme delle sue attività.

Sarebbe d'altra parte contraddittorio escludere, come fa la Commissione, qualsiasi previo intervento dell'autorità del paese in cui è fornita la prestazione per quanto riguarda le operazioni effettuate in regime di libera prestazione dei servizi e, d'altra parte, negare qualsiasi diritto di controllo alle autorità del paese di stabilimento.

5. *Sulla violazione dei principi dell'efficacia diretta e della preminenza del diritto comunitario*

a) La *Commissione* sostiene infine che il regno di Danimarca è venuto meno agli obblighi derivanti dall'efficacia diretta degli artt. 52, 59 e 60 del trattato e dal principio della preminenza del diritto comunitario, in quanto le autorità danesi 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 danesi continuerebbero ad esigere l'osservanza della normativa danese per quanto riguarda sia l'obbligo, imposto al coassicuratore delegatario, di stabilirsi in Danimarca, sia i valori limite fissati per l'applicazione della disciplina nazionale, sia, infine, l'obbligo di ottenere un'autorizzazione per poter svolgere attività assicurative in altri Stati membri.

La Commissione aggiunge, in risposta ad un 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.

b) Il *governo danese* contesta il fatto che l'applicazione di norme di diritto interno asservitamente incompatibili con disposizioni del diritto comunitario aventi efficacia diretta possa essere considerata come un'autonoma violazione del diritto comunitario.

La Commissione si servirebbe in realtà del ricorso per inadempimento per esperire un'azione dichiarativa onde garantire, per il futuro, la diretta e immediata applicazione delle disposizioni del trattato, senza che le autorità danesi debbano attendere la modifica delle disposizioni nazionali di cui è causa. Tuttavia, un siffatto scopo non può essere perseguito nell'ambito di un procedimento ai sensi dell'art. 169 del trattato.

D'altro canto, le autorità danesi non avrebbero ancora avuto occasione, negli anni precedenti, di applicare le norme controverse, mediante atti amministrativi concreti, nei confronti di imprese assicuratrici.

c) I *governi belga e irlandese* oppongono in sostanza che, essendo la normativa danese 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. F. Buhl, assistito dai sigg. E. Steindorff e A. Philip; il governo danese, rappresentato dal sig. L. Mikaelsen, assistito dal sig. C. Gulmann; il governo olandese, rappresentato dal sig. D. J. Keur; il governo britannico, rappresentato dai sigg. N. Phillips e P. Lasok; il governo belga, rappresentato dal sig. R. Hoebaer; il governo irlandese, rappresentato dai sigg. J. D. Cooke e J. O'Reilly.

Durante l'udienza, la Commissione ha dichiarato di rinunziare alla seconda censura, relativa al divieto, imposto alle imprese assicuratrici comunitarie, di partecipare ad operazioni di coassicurazione che, per la loro natura o la loro entità, non sono contemplate dal decreto danese 10 settembre 1981, n. 459. Successivamente, tuttavia, nella stessa udienza, essa ha dichiarato di voler mantenere la suddetta censura.

La Commissione ha inoltre precisato, in udienza, 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 n. 78/473 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