SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

28 aprile 2009 *

Nella causa C-518/06,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 20 dicembre 2006,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. E. Traversa e dalla sig.ra N. Yerrell, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dal sig. I.M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dal sig. M. Fiorilli, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: l'italiano.

sostenuta da:

Repubblica di Finlandia, rappresentata dalla sig.ra J. Himmanen, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniente,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts e M. Ilešič (relatore), presidenti di sezione, dai sigg. A. Tizzano, A. Borg Barthet, J. Malenovský, J. Klučka, U. Lõhmus, E. Levits e J.-J. Kasel, giudici,

avvocato generale: sig. J. Mazák
cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento ed in esito all'udienza del 13 maggio 2008,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 9 settembre 2008,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il presente ricorso la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che:

— istituendo e mantenendo in essere una normativa per effetto della quale i premi relativi all'assicurazione sulla responsabilità civile per i rischi derivanti dalla circolazione degli autoveicoli (in prosieguo: l'«assicurazione responsabilità civile auto») devono essere calcolati in base a parametri determinati e assoggettando i premi medesimi ad un controllo a posteriori, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 6, 29 e 39 della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/49/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa d[a]-ll'assicurazione sulla vita e che modifica le direttive 73/239/CEE e 88/357/CEE (terza direttiva «assicurazione non vita») (GU L 228, pag. 1);

— esercitando un controllo sulle modalità con cui le imprese di assicurazione, con sede centrale in un altro Stato membro, ma operanti in Italia nel quadro della libertà di stabilimento o della libera prestazione di servizi, calcolano i propri premi assicurativi e imponendo, segnatamente nei confronti di tali imprese, sanzioni in caso di violazione delle norme nazionali relative alle modalità di calcolo dei premi assicurativi, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 9 della direttiva 92/49, e

— mantenendo l'obbligo di contrarre l'assicurazione responsabilità civile auto per tutte le imprese di assicurazioni, comprese quelle con sede centrale in un altro Stato

membro, ma operanti in Italia nel quadro della libertà di stabilimento o della libera prestazione di servizi, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 43 CE e 49 CE.

I — Contesto normativo

La normativa comunitaria

Le direttive 72/166/CEE, 84/5/CEE e 2005/14/CE

2 Allo scopo di agevolare la circolazione dei viaggiatori fra gli Stati membri, la direttiva del Consiglio 24 aprile 1972, 72/166/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e di controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità (GU L 103, pag. 1), ha istituito un sistema basato, da un lato, sull'eliminazione del controllo della carta verde di assicurazione al passaggio delle frontiere interne della Comunità Europea e, dall'altro, sull'obbligo per ciascuno Stato membro di fare in modo che la responsabilità civile relativa alla circolazione degli autoveicoli sia coperta da un'assicurazione.

3 Ai sensi del secondo 'considerando' di tale direttiva:

«(…) qualsiasi controllo alla frontiera dell'obbligo di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli ha lo scopo di salvaguardare gli interessi delle persone suscettibili di essere vittime di un sinistro causato da tali veicoli (…)».

4 Il successivo settimo 'considerando' così recita:

«(…) la soppressione del controllo della "carta verde", per i veicoli stazionanti abitualmente in uno Stato membro e che entrano nel territorio di un altro Stato membro, può essere realizzata in base ad un accordo tra [gli] (…) uffici nazionali d'assicurazione, secondo cui ogni ufficio nazionale garantirebbe, alle condizioni previste dalla legislazione nazionale, l'indennizzo dei danni che comportano diritto a riparazione, causati sul suo territorio da uno di tali veicoli, anche se non assicurato».

5 Il quinto ed il sesto 'considerando' della direttiva medesima sottolineano peraltro che la liberalizzazione del regime di circolazione degli autoveicoli nel traffico di viaggiatori tra Stati membri costituisce un contributo verso l'apertura reciproca dei mercati.

6 L'art. 3, n. 1, della direttiva 72/166 così dispone:

«Ogni Stato membro adotta tutte le misure necessarie (…) affinché la responsabilità civile relativa alla circolazione dei veicoli che stazionano abitualmente nel suo territorio sia coperta da un'assicurazione (…)».

7 Il quinto ed il sesto 'considerando' della seconda direttiva del Consiglio 30 dicembre 1983, 84/5/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in

materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli (GU 1984, L 8, pag. 17), così recitano:

«(…) gli importi a concorrenza dei quali l'assicurazione è obbligatoria devono consentire comunque di garantire alle vittime un indennizzo sufficiente, a prescindere dallo Stato membro nel quale il sinistro è avvenuto;

(…) è necessario prevedere che un organismo garantisca che la vittima non resti senza indennizzo se il veicolo che ha provocato il sinistro non è assicurato o non viene identificato; (…)».

8 L'art. 1, n. 4, della direttiva 84/5 ha imposto agli Stati membri l'obbligo di istituire o autorizzare un fondo di garanzia per il risarcimento delle vittime di incidenti causati da veicoli per i quali non sia stato adempiuto l'obbligo di assicurazione di responsabilità civile auto.

9 Nella stessa disposizione viene precisato che tale obbligo non pregiudica il diritto degli Stati membri di conferire o meno all'intervento di tale organismo carattere sussidiario.

10 Le direttive 72/166 e 84/5 sono state modificate, da ultimo, dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 11 maggio 2005, 2005/14/CE, che modifica le direttive del Consiglio 72/166/CEE, 84/5/CEE, 88/357/CEE e 90/232/CEE e la direttiva 2000/26/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli (GU L 149, pag. 14). La trasposizione della direttiva 2005/14/CE non doveva essere ancora ultimata alla data di scadenza del termine fissato nell'ultimo parere motivato emesso nell'ambito del presente procedimento.

11 Come sottolineato nel primo 'considerando' di tale direttiva, il rafforzamento e il consolidamento del mercato unico delle assicurazioni in materia di assicurazione degli autoveicoli costituiscono un obiettivo fondamentale dell'azione comunitaria nel settore dei servizi finanziari, tenuto conto della particolare importanza dell'assicurazione responsabilità civile auto per i cittadini europei, sia in quanto contraenti sia come parti lese di un sinistro, da un lato, e per le compagnie di assicurazioni, dall'altro.

12 Il ventunesimo 'considerando' della direttiva medesima afferma peraltro che il diritto di invocare il contratto di assicurazione e di agire direttamente nei confronti della compagnia assicuratrice è di fondamentale importanza per la protezione delle vittime di incidenti automobilistici.

La direttiva 92/49

13 I 'considerando' primo, quinto, sesto, settimo e diciottesimo della direttiva 92/49 così recitano:

«(1) considerando che è necessario completare il mercato interno nel settore dell'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita, sotto il duplice profilo della libertà di stabilimento e della libertà di prestazione dei servizi, allo scopo di facilitare alle imprese di assicurazione che hanno la propria sede sociale nella Comunità la copertura dei rischi situati all'interno della Comunità;

(…)

(5) considerando che l'impostazione adottata consiste nell'attuare le forme di armonizzazione essenziali, necessarie e sufficienti ad ottenere il reciproco riconoscimento delle autorizzazioni e dei sistemi di controllo prudenziale, così da rendere possibile il rilascio di un'autorizzazione unica valida in tutta la Comunità e l'applicazione del principio del controllo da parte dello Stato membro d'origine;

(6) considerando che, di conseguenza, l'accesso all'attività assicurativa e l'esercizio della stessa saranno d'ora in poi subordinati alla concessione di un'autorizzazione amministrativa unica, rilasciata dalle autorità dello Stato membro in cui l'impresa di assicurazione ha la propria sede sociale; che grazie a tale autorizzazione l'impresa può svolgere le proprie attività ovunque nella Comunità, sia in regime di libero stabilimento, sia in regime di libera prestazione di servizi; (….)

(7) considerando che spetta ormai alle autorità competenti dello Stato membro d'origine vigilare sulla situazione finanziaria dell'impresa di assicurazione, in particolare sulla solvibilità e sulla costituzione di riserve tecniche sufficienti, nonché sulla loro rappresentazione mediante congrue attività;

(…)

(18) considerando che l'armonizzazione della normativa in materia di contratto di assicurazione non è una condizione preliminare per la realizzazione del mercato interno delle assicurazioni; che quindi la possibilità lasciata agli Stati membri di imporre l'applicazione della propria normativa ai contratti assicurativi che coprono rischi situati sul loro territorio è tale da offrire garanzie sufficienti ai contraenti assicurati che necessitano di una particolare tutela».

14 Nel titolo II della direttiva 92/49, rubricato «Accesso all'attività assicurativa», l'art. 6 dispone quanto segue:

«Il testo dell'art. 8 della [prima] direttiva [del Consiglio 24 luglio 1973], 73/239/CEE, [recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in materia di accesso e di esercizio dell'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita (GU L 228, pag. 3),] è sostituito dal testo seguente:

"(…)

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

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

(…)"».

15 Ai sensi dell'art. 9 di tale direttiva, collocato nel titolo III della medesima, rubricato «Armonizzazione delle condizioni di esercizio»:

«Il testo dell'articolo 13 della direttiva 73/239/CEE è sostituito dal testo seguente:

"(…)

1. La vigilanza finanziaria su un'impresa di assicurazione, compresa quella sulle attività da questa esercitate tramite succursali e in regime di prestazione di servizi, rientra nella competenza esclusiva dello Stato membro d'origine.

2. La vigilanza finanziaria comprende in particolare la verifica, per l'insieme delle attività dell'impresa di assicurazione, dello stato di solvibilità e della costituzione di riserve tecniche e delle attività di contropartita in conformità delle norme o della prassi stabilite nello Stato membro d'origine, ai sensi delle disposizioni adottate a livello comunitario.

(…)"».

16 Il successivo art. 11 così recita:

«Il testo dell'articolo 19, paragrafi 2 e 3, della direttiva 73/239/CEE è sostituito dal testo seguente:

"(…)

3. Ogni Stato membro adotta tutte le disposizioni utili affinché le autorità competenti dispongano dei poteri e dei mezzi necessari per la sorveglianza delle attività delle imprese di assicurazione aventi la sede sociale nel loro territorio, comprese le attività esercitate fuori di tale territorio, conformemente alle direttive del Consiglio riguardanti tali attività e ai fini della loro applicazione.

Questi poteri e mezzi devono in particolare consentire alle autorità competenti:

(…)

b) di prendere nei confronti dell'impresa, dei dirigenti responsabili o delle persone che controllano l'impresa tutti i provvedimenti appropriati e necessari per garantire che le attività dell'impresa siano conformi alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che l'impresa deve osservare nei vari Stati membri (…)

(…)”».

17 L’art. 29 della direttiva 92/49 prevede:

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

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

18 Ai sensi dell’art. 39, nn. 2 e 3, della direttiva medesima, collocato nel titolo IV, rubricato «Disposizioni sulla libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi»:

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

essa intende applicare, senza che tale prescrizione possa costituire per l'impresa una condizione preliminare per l'esercizio della sua attività.

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

19 Il successivo art. 40 così dispone:

«(…)

3. Se le autorità competenti di uno Stato membro constatano che un'impresa che ha una succursale od opera in regime di libera prestazione di servizi nel territorio di detto Stato non ne rispetta le norme di diritto ad essa applicabili, invitano l'impresa interessata a porre fine a tale situazione irregolare.

4. Se l'impresa in questione omette di conformarsi, le autorità competenti dello Stato membro interessato informano le autorità competenti dello Stato membro d'origine. Queste prendono senza indugio tutte le misure appropriate affinché l'impresa interessata ponga fine a tale situazione irregolare. La natura delle misure viene comunicata alle autorità competenti dello Stato membro interessato.

5. Se, nonostante le misure prese dallo Stato membro d'origine — o per l'insufficienza di tali misure o in mancanza delle misure stesse nello Stato interessato –, l'impresa persiste nel violare le norme di legge vigenti nello Stato membro interessato,

quest'ultimo, dopo averne informato le autorità competenti dello Stato membro d'origine, può prendere le misure appropriate per evitare o reprimere nuove irregolarità e, se strettamente necessario, impedire anche l'ulteriore stipulazione di contratti d'assicurazione da parte dell'impresa nel suo territorio. Gli Stati membri provvedono affinché sia possibile effettuare sul proprio territorio le notifiche alle imprese di assicurazione.

6. I paragrafi 3, 4 e 5 lasciano impregiudicato il potere degli Stati membri interessati di prendere, in caso di urgenza, misure appropriate per prevenire le infrazioni commesse sul loro territorio. Ciò implica la possibilità di impedire ad un'impresa di assicurazione la stipulazione di nuovi contratti di assicurazione nel loro territorio.

7. I paragrafi 3, 4 e 5 non pregiudicano il potere degli Stati membri di sanzionare le infrazioni sul proprio territorio.

(…)».

La normativa nazionale

20 L'art. 11, comma 1, della legge 24 dicembre 1969, n. 990, relativa all'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti (GURI n. 2 del 3 gennaio 1970), nel testo in vigore al momento della fase precontenziosa del procedimento (in prosieguo: la «legge n. 990/69»), impone alle

imprese di assicurazione l'obbligo di prestare l'assicurazione responsabilità civile auto su richiesta di qualsiasi potenziale cliente. Esso dispone quanto segue:

«Le imprese sono tenute ad accettare, secondo le condizioni di polizza e le tariffe che hanno l'obbligo di stabilire preventivamente per ogni rischio derivante dalla circolazione dei veicoli a motore o dei natanti, le proposte per l'assicurazione obbligatoria che sono loro presentate».

21 Tale obbligo di contrarre è stato essenzialmente mantenuto nell'art. 132 del codice delle assicurazioni private, istituito con decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, ed entrato in vigore il 1º gennaio 2006 (GURI n. 239 del 13 ottobre 2005; in prosieguo: il «codice delle assicurazioni private»). Tale articolo afferma:

«1. Le imprese di assicurazione sono tenute ad accettare, secondo le condizioni generali di polizza e le tariffe che hanno l'obbligo di stabilire preventivamente per ogni rischio derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, le proposte per l'assicurazione obbligatoria che sono loro presentate, fatta salva la necessaria verifica della correttezza dei dati risultanti dall'attestato di rischio, nonché dell'identità del contraente e dell'intestatario del veicolo, se persona diversa.

2. Le imprese di assicurazione possono richiedere che l'autorizzazione sia limitata, ai fini dell'assolvimento agli obblighi derivanti dal comma 1, ai rischi derivanti dalla circolazione di flotte di veicoli a motore o di natanti».

22 L'art. 11, comma 1 bis, della legge n. 990/69 dispone quanto segue:

«Ai fini dell'adempimento degli obblighi di cui al comma 1, nella formazione delle tariffe le imprese calcolano distintamente i premi puri ed i caricamenti in coerenza con le proprie basi tecniche, sufficientemente ampie ed estese ad almeno cinque esercizi. Ove tali basi non siano disponibili, le imprese possono fare ricorso a rilevazioni statistiche di mercato. Qualora l'ISVAP [Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo] accerti l'elusione dell'obbligo a contrarre attuata con riferimento a determinate zone territoriali o a singole categorie di assicurati, si applica una sanzione pecuniaria pari al 3 per cento dei premi per responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli risultanti dall'ultimo bilancio approvato, con un minimo di 1 milione di euro e fino ad un massimo di 5 milioni di euro. In caso di reiterata elusione dell'obbligo a contrarre, l'autorizzazione ad esercitare l'assicurazione delle responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli può essere revocata».

23 Le parti essenziali di tale disposizione sono riprese dagli artt. 35, n. 1, e 314, n. 2, del codice delle assicurazioni private.

24 L'art. 12 bis della legge n. 990/69 così recita:

«1. Al fine di garantire la trasparenza e la concorrenzialità delle offerte dei servizi assicurativi, nonché un'adeguata informazione agli utenti, le imprese che esercitano il ramo dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti rendono pubblici i premi e le condizioni generali e speciali di polizza praticati nel territorio della Repubblica.

2. I premi praticati su determinazione di ciascuna impresa di assicurazione agli assicurati inseriti nella classe di merito di massimo sconto nell'ultimo biennio sono uniformi sull'intero territorio nazionale.

3. La pubblicità dei premi e delle condizioni di polizza di cui al comma 1 è attuata presso ogni punto di vendita dell'impresa, nonché mediante siti Internet che permettono agli utenti di calcolare premi e prendere visione delle condizioni di polizza (…).

(…)

5. L'erroneità o l'incompletezza nell'adempimento degli obblighi di cui ai commi 1 e 3 comportano l'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria da 2 600 a 10 300 euro. In caso di omissione o ritardo superiore a trenta giorni la sanzione è raddoppiata».

25 Tali norme sono state, in sostanza, riprese dagli artt. 131 e 313 del codice delle assicurazioni private.

26 Infine, l'art. 12 quater, primo comma, della legge n. 990/69 così recita:

«1. Il rifiuto o l'elusione da parte delle imprese assicuratrici dell'obbligo di accettare le proposte presentate dagli assicurandi ai sensi dell'articolo 11 per l'assicurazione

obbligatoria per i rischi derivanti dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, sono soggetti ad una sanzione pecuniaria (…)».

27 Per analogia, l'art. 314, n. 1, del codice delle assicurazioni private afferma quanto segue:

«1. Il rifiuto o l'elusione dell'obbligo a contrarre di cui all'articolo 132, comma 1, è punit[o] con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro millecinquecento ad euro quattromilacinquecento».

II — La fase precontenziosa del procedimento

28 Con lettera del 22 marzo 2004 la Commissione richiamava l'attenzione della Repubblica italiana sui problemi di compatibilità della legge n. 990/69 e dell'applicazione di quest'ultima da parte dell'ISVAP con gli artt. 6, 29 e 39 della direttiva 92/49. Al tal riguardo la Commissione segnalava di aver ricevuto diverse denunce di imprese di assicurazione a proposito di sanzioni inflitte dall'ISVAP in quanto l'obbligo a contrarre di cui all'art. 11, comma 1, di detta legge sarebbe stato aggirato con la fissazione di tariffe esorbitanti.

29 Con lettera dell'8 giugno 2004 la Repubblica italiana rispondeva che la legge n. 990/69 e la sua applicazione da parte dell'ISVAP erano conformi al diritto comunitario. Essa faceva presente che la legge n. 990/69 non esigeva né un'approvazione preventiva delle tariffe né la loro comunicazione sistematica all'ISVAP. Tale legge lascerebbe le imprese di assicurazione libere di scegliere le loro tariffe, pur garantendo la possibilità per gli utenti di stipulare la polizza di assicurazione obbligatoria di responsabilità civile auto. A quest'ultimo proposito essa sottolineava la natura sociale della responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli.

30 Con lettera formale di diffida del 9 luglio 2004 la Commissione intimava alla Repubblica italiana di presentare osservazioni relativamente alla compatibilità degli artt. 11, commi 1 e 1 bis, 12 bis e 12 quater della legge n. 990/69, come interpretati e applicati dall'ISVAP, con la direttiva 92/49.

31 Con lettera del 31 agosto 2004 la Repubblica italiana comunicava le proprie osservazioni, sostanzialmente corrispondenti a quelle già trasmesse con la lettera dell'8 giugno 2004.

32 Il 22 dicembre 2004 la Commissione inviava una lettera di diffida complementare, in cui si sosteneva che, alla luce dei principi enunciati dalla Corte nella sentenza 5 ottobre 2004, causa C-442/02, CaixaBank France (Racc. pag. I-8961), l'obbligo di contrarre si poneva parimenti in contrasto con gli artt. 43 CE e 49 CE. Alla Repubblica italiana veniva concesso il termine di un mese per rispondere a tale lettera di diffida complementare.

33 Il 18 ottobre 2005, in mancanza di risposta alla lettera di diffida complementare, la Commissione inviava alla Repubblica italiana un parere motivato, insistendo sugli addebiti formulati nelle due lettere di diffida e invitando la Repubblica italiana a conformarvisi entro un termine di due mesi dalla sua ricezione.

34 Con lettera del 3 novembre 2005 la Repubblica italiana comunicava la pubblicazione del codice delle assicurazioni private.

35 Con lettera del 30 dicembre 2005 la Repubblica italiana rispondeva al parere motivato, ribadendo la compatibilità della normativa italiana con il diritto comunitario.

36 Alla luce della risposta della Repubblica italiana la Commissione riteneva necessario precisare i propri addebiti ed emetteva quindi, il 10 aprile 2006, un parere motivato complementare. La Repubblica italiana veniva invitata a conformarsi a tale parere motivato entro un termine di due mesi dalla sua ricezione.

37 Con lettera del 16 maggio 2006 la Repubblica italiana rispondeva al parere motivato complementare. Essa ribadiva la compatibilità della propria normativa con il diritto comunitario.

38 La Commissione, non soddisfatta della risposta della Repubblica italiana, ha deciso di proporre il presente ricorso.

III — Il procedimento dinanzi alla Corte

39 Con ricorso depositato presso la cancelleria della Corte il 20 dicembre 2006, la Commissione ha proposto il presente ricorso, chiedendo alla Corte di dichiarare quanto indicato al punto 1 della presente sentenza e di condannare la Repubblica italiana alle spese.

40 La Repubblica italiana chiede alla Corte di respingere il ricorso.

41 Con ordinanza 21 giugno 2007 il presidente della Corte ha ammesso l'intervento della Repubblica di Finlandia a sostegno della Repubblica italiana.

Sul ricorso

42 Nella sua memoria di replica la Commissione ha fatto presente che la principale violazione di diritto comunitario contestata alla Repubblica italiana è l'incompatibilità dell'obbligo di contrarre con gli artt. 43 CE e 49 CE. Appare quindi opportuno esaminare tale addebito in primo luogo.

Sull'addebito relativo alla violazione degli artt. 43 CE e 49 CE derivante dall'obbligo di contrarre

Argomenti delle parti

43 La Commissione sostiene che l'obbligo di contrarre, imposto a tutte le imprese di assicurazione esercenti il ramo responsabilità civile auto e nei confronti di tutti i proprietari di autoveicoli, al pari della possibilità offerta all'ISVAP di irrogare sanzioni in caso di violazione di detto obbligo, è incompatibile con gli artt. 43 CE e 49 CE.

44 Tale obbligo dissuaderebbe le imprese di assicurazioni stabilite in altri Stati membri dallo stabilirsi o dal prestare servizi in Italia e, quindi, ne pregiudicherebbe l'accesso al mercato italiano. In particolare, tali imprese si troverebbero nell'impossibilità di scegliere liberamente i loro servizi assicurativi e i destinatari dei servizi stessi. In tal modo, esse sarebbero costrette a sostenere costi eccessivi rispetto alle loro strategie aziendali. Tali costi sarebbero ancora più onerosi per le imprese che intendono esercitare in Italia attività sporadiche.

45 L'effetto restrittivo derivante dall'obbligo di contrarre sarebbe paragonabile a quello accertato dalla Corte nella sentenza CaixaBank France, citata supra.

46 La Commissione rileva, inoltre, che l'obbligo di contrarre risulta ingiustificato e sproporzionato rispetto all'obiettivo perseguito.

47 Per quanto attiene all'obiettivo, invocato dalla Repubblica italiana, di tutelare i proprietari di autoveicoli, la Commissione riconosce che l'obbligo di contrarre contribuisce a garantire che un proprietario di un autoveicolo possa trovare un'impresa di assicurazione disposta a stipulare una polizza di assicurazione responsabilità civile auto. Tuttavia, l'obbligo di contrarre andrebbe oltre quanto necessario per raggiungere l'obiettivo di tutela dei consumatori, essendo esso imposto alle imprese di assicurazioni nei confronti di tutti i proprietari di autoveicoli sull'intero territorio italiano, laddove la Repubblica italiana ha fatto valere difficoltà nel reperire un'impresa di assicurazioni disposta a stipulare una polizza di assicurazione di responsabilità civile auto unicamente per una zona geografica precisa ed una categoria di persone specifica, vale a dire l'Italia meridionale ed i nuovi conducenti.

48 Per quanto riguarda l'obiettivo, parimenti invocato dalla Repubblica italiana, consistente nel garantire un risarcimento adeguato alle vittime di incidenti stradali, la Commissione ritiene che questo sia già stato conseguito con l'obbligo di sottoscrivere una polizza di assicurazione responsabilità civile auto imposto, con il recepimento dell'art. 3 della direttiva 72/166, ai proprietari di autoveicoli nonché con l'esistenza in ogni Stato membro di un fondo nazionale di garanzia ai sensi della direttiva 84/5.

49 La Commissione osserva, infine, che in altri Stati membri esistono regimi meno restrittivi per conseguire i medesimi risultati che la normativa italiana pretende di perseguire. Essa menziona, a tal riguardo, il Bureau central de tarification, con sede sia in Belgio sia in Francia, il Consorcio de Compensación de Seguros in Spagna, il consorzio delle principali imprese di assicurazioni nei Paesi Bassi e il sistema di coassicurazione istituito in Portogallo.

50 La Repubblica italiana ricorda che l'assicurazione responsabilità civile auto, pur essendo un'assicurazione di tipo privatistico, è ispirata a finalità sociali, in particolare quelle dirette a garantire il risarcimento delle vittime di incidenti stradali. Sarebbe questo il motivo alla base dell'istituzione dell'obbligo per i proprietari di autoveicoli di contrarre un'assicurazione per risarcire i terzi.

51 Scegliendo di far gravare tale obbligo di contrarre sia sulle imprese di assicurazioni sia sugli utenti di autoveicoli, la Repubblica italiana avrebbe voluto tutelare al massimo, da un lato, i contraenti, nella loro qualità di consumatori, contro le discriminazioni in materia di accesso all'assicurazione obbligatoria e di libertà di circolazione e, dall'altro, le vittime degli incidenti stradali.

52 A parere della Repubblica italiana, tali obiettivi non possono essere pregiudicati dalla libertà di impresa. Tale Stato membro ritiene che, se la Corte dovesse accogliere il ragionamento della Commissione, l'assicurazione obbligatoria responsabilità civile auto diverrebbe un'assicurazione basata esclusivamente su logiche di mercato e perderebbe ampiamente il suo carattere sociale.

53 La Repubblica italiana sottolinea, inoltre, che l'obbligo di contrarre non produce alcun effetto dissuasivo sulle imprese di assicurazioni stabilite in Stati membri diversi dalla Repubblica italiana che intendano penetrare nel mercato italiano.

54 Nel caso in cui la Corte dovesse ciò nondimeno dichiarare che l'obbligo di contrarre costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento ed alla libera prestazione dei servizi, la Repubblica italiana deduce che tale obbligo è idoneo a conseguire gli obiettivi precedentemente menzionati di tutela dei consumatori e di protezione delle vittime di incidenti stradali.

55 L'obbligo di contrarre risulterebbe, inoltre, compatibile con il principio di proporzionalità. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, non sarebbe né praticabile né legale limitare l'obbligo di contrarre a determinate zone del territorio italiano o a determinati tipi di utenti. Una limitazione a talune categorie di utenti solleverebbe problemi di discriminazione, mentre una limitazione geografica inciterebbe le imprese di assicurazioni a non inserirsi nei territori soggetti all'obbligo di contrarre.

56 Per quanto attiene, infine, ai meccanismi alternativi istituiti in altri Stati membri, la Repubblica italiana deduce che, in assenza di una normativa armonizzata sulle modalità di realizzazione dell'obbligo di assicurazione in materia di responsabilità civile auto, ogni Stato membro resta libero di scegliere la soluzione più confacente rispetto alla propria situazione sociale nazionale. D'altronde, proprio a causa della disomogeneità delle diverse situazioni nazionali il legislatore comunitario non avrebbe potuto dettare norme di armonizzazione al riguardo.

57 La Repubblica di Finlandia osserva che l'obbligo di contrarre, indipendentemente dalla questione se restringa la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi, appare in ogni caso giustificato.

58 A tal riguardo, detto Stato membro sottolinea che sussiste uno stretto legame tra l'assicurazione responsabilità civile auto e la previdenza sociale con riguardo al risarcimento delle spese ospedaliere e di recupero delle vittime di incidenti stradali nonché dei costi per lucro cessante dagli stessi subiti.

59 A parere della Repubblica di Finlandia, l'obbligo di contrarre è necessario e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi perseguiti. Infatti, esso costituisce per l'utente il mezzo più semplice per adempiere i propri obblighi di legge.

Giudizio della Corte

— Sulla sussistenza di una restrizione alla libertà di stabilimento ed alla libera prestazione dei servizi

60 È pacifico che l'obbligo di contrarre si applica indistintamente a tutte le imprese che offrono l'assicurazione responsabilità civile auto sul territorio italiano.

61 La Commissione ritiene, tuttavia, che tale obbligo, considerato che riduce la possibilità per le imprese di assicurazioni di attuare in modo autonomo le loro scelte strategiche di mercato, incida sullo stabilimento e sulla prestazione di servizi in Italia per le imprese con sede in un altro Stato membro.

62 Secondo costante giurisprudenza, la nozione di «restrizione» ai sensi degli artt. 43 CE e 49 CE comprende tutte le misure che vietano, ostacolano o rendono meno attraente l'esercizio della libertà di stabilimento o della libera prestazione dei servizi (sentenze CaixaBank France, cit. supra, punto 11; 13 dicembre 2007, causa C-465/05, Commissione/Italia, Racc. pag. I-11091, punto 17, e 17 luglio 2008, causa C-389/05, Commissione/Francia, Racc. pag. I-5337, punto 52).

63 Per quanto attiene alla questione dell'individuazione delle circostanze in presenza delle quali una misura indistintamente applicabile, quale l'obbligo di contrarre di cui è causa nella specie, possa ricadere in tale nozione, si deve rammentare che una normativa di uno Stato membro non costituisce una restrizione ai sensi del Trattato CE per il solo fatto che altri Stati membri applichino regole meno severe o economicamente più interessanti ai prestatori di servizi simili stabiliti sul loro territorio (v., in tal senso, sentenze 10 maggio 1995, causa C-384/93, Alpine Investments, Racc. pag. I-1141, punto 27, e 12 luglio 2005, causa C-403/03, Schempp, Racc. pag. I-6421, punto 45).

64 Per contro, la nozione di restrizione ricomprende le misure adottate da uno Stato membro che, per quanto indistintamente applicabili, pregiudichino l'accesso al mercato per le imprese di altri Stati membri, ostacolando in tal modo il commercio intracomunitario (v., in tal senso, citate sentenze Alpine Investments, punti 35 e 38, nonché CaixaBank France, punto 12).

65 Nella specie, è pacifico che l'obbligo di contrarre non produce ripercussioni sull'accettazione, da parte delle autorità italiane, dell'autorizzazione amministrativa, menzionata supra al punto 13, che le imprese di assicurazione con sede in uno Stato membro diverso dalla Repubblica italiana ottengono nello Stato membro in cui hanno sede. Tale obbligo lascia quindi impregiudicato il diritto di accesso al mercato italiano dell'assicurazione responsabilità civile auto conseguente a tale autorizzazione.

66 Tuttavia, l'imposizione da parte di uno Stato membro di un obbligo di contrarre, come quello di cui è causa nella specie, costituisce un'ingerenza sostanziale nella libertà di contrarre di cui godono, in linea di principio, gli operatori economici.

67 In un settore come quello delle assicurazioni, una siffatta misura incide sull'accesso al mercato degli operatori interessati, in particolare laddove assoggetta le imprese di assicurazione non solo all'obbligo di assumersi tutti i rischi che vengono loro proposti, bensì parimenti ad esigenze di moderazione tariffaria.

68 Infatti, detto obbligo di contrarre, costringendo le imprese di assicurazione che accedono al mercato italiano ad accettare qualsiasi cliente potenziale, è tale da implicare, in termini di organizzazione e di investimenti, rilevanti oneri supplementari per le imprese stesse.

69 Queste sono tenute, qualora intendano poter accedere al mercato italiano secondo modalità compatibili con la normativa italiana, a ripensare la loro politica e le loro strategie aziendali, in particolare ampliando considerevolmente la gamma della loro offerta di servizi assicurativi.

70 L'obbligo di contrarre, implicando adeguamenti e costi di tale rilevanza per dette imprese, rende meno attraente l'accesso al mercato italiano e, in caso di accesso a tale mercato, riduce la capacità delle imprese interessate di svolgere immediatamente una concorrenza efficace nei confronti delle imprese tradizionalmente operanti in Italia (v., in tal senso, sentenza CaixaBank France, cit. supra, punti 13 e 14).

71 Conseguentemente, l'obbligo di contrarre restringe la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi.

— Sulla giustificazione della restrizione

72 Una restrizione alla libertà di stabilimento ed alla libera prestazione dei servizi può essere ammissibile ove risulti che essa risponde a ragioni imperative di interesse pubblico, è idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non va oltre

quanto necessario per il suo raggiungimento (v., in particolare, sentenze 5 dicembre 2006, cause riunite C-94/04 e C-202/04, Cipolla e a., Racc. pag. I-11421, punto 61; 13 dicembre 2007, causa C-250/06, United Pan-Europe Communications Belgium e a., Racc. pag. I-11135, punto 39, nonché 1° aprile 2008, causa C-212/06, Governo della Comunità francese e Governo vallone, Racc. pag. I-1683, punto 55).

73 Al fine di giustificare l'obbligo di contrarre, la Repubblica italiana ha invocato una serie di obiettivi, tra i quali la protezione sociale delle vittime di incidenti stradali.

74 Tale obiettivo di protezione sociale, da intendersi essenzialmente quale garanzia di adeguato risarcimento delle suddette vittime, può essere considerato quale ragione imperativa di interesse generale.

75 Infatti, come emerge dalla normativa comunitaria richiamata supra ai punti 3-12 e come sottolineato dalla Repubblica italiana e dalla Repubblica di Finlandia, lo scopo stesso dell'assicurazione obbligatoria responsabilità civile auto risiede nel garantire il risarcimento alle vittime di incidenti stradali.

76 Dallo stesso contesto normativo risulta che tale risarcimento viene principalmente finanziato mediante contratti conclusi con imprese di assicurazione, mentre il fondo di garanzia istituito in ogni Stato membro svolge solamente una funzione sussidiaria nel risarcimento delle vittime di incidenti stradali, in particolare nel caso in cui il sinistro sia stato causato da un veicolo per il quale gli obblighi assicurativi non siano stati soddisfatti.

77 L'art. 3 della direttiva 72/166 impone pertanto agli Stati membri di prendere tutte le misure utili affinché i loro cittadini adempiano l'obbligo consistente nella conclusione di un'assicurazione di responsabilità civile auto.

78 Si deve necessariamente rilevare che uno degli strumenti che consente agli Stati membri di rispettare tale obbligo, imposto dall'art. 3 della direttiva 72/166, consiste nel fare in modo che ogni proprietario di un autoveicolo sia in grado di sottoscrivere tale assicurazione ad una tariffa non eccessiva.

79 A tal riguardo, l'argomento della Commissione secondo cui l'obiettivo di protezione sociale delle vittime di incidenti stradali sarebbe in ogni caso conseguito con l'esistenza, in ogni singolo Stato membro, di un fondo di garanzia non può essere accolto.

80 È pur vero che l'esistenza del fondo di garanzia assicura il risarcimento delle vittime di sinistri causati da autoveicoli per i quali l'obbligo assicurativo non è soddisfatto. È quindi pacifico che, anche in assenza di un obbligo di contrarre come quello istituito dalla Repubblica italiana, ogni vittima di un incidente stradale otterrà un risarcimento.

81 Tuttavia, come rilevato supra al punto 76, emerge parimenti dalla normativa comunitaria che l'esistenza di un contratto individuale di assicurazione responsabilità civile auto e la possibilità di far valere il contratto medesimo direttamente nei confronti dell'impresa di assicurazioni costituiscono il fondamento principale della protezione delle vittime di incidenti stradali. Ciò premesso, non può essere contestato agli Stati membri di prendere iniziative dirette ad evitare che proprietari di autoveicoli si trovino nell'incapacità di assolvere il loro obbligo di conclusione di un'assicurazione responsabilità civile auto.

82 Dalle suesposte considerazioni risulta che l'obbligo di contrarre di cui è causa nella specie è idoneo a contribuire all'attuazione della normativa comunitaria riguardante l'obbligo, per ogni proprietario di un autoveicolo, di concludere un'assicurazione responsabilità civile auto ed è, pertanto, idoneo al conseguimento dell'obiettivo di tale normativa, consistente nel garantire un adeguato risarcimento delle vittime di incidenti stradali.

83 Per quanto attiene alla questione se l'obbligo di contrarre come quello vigente nella Repubblica italiana vada al di là di quanto è necessario per conseguire l'obiettivo di protezione sociale delle vittime di incidenti stradali, si deve anzitutto rammentare che, per quanto attiene al criterio di proporzionalità, non è indispensabile che la misura restrittiva adottata dalle autorità di uno Stato membro si collochi in uno schema condiviso da tutti gli Stati membri per quanto riguarda le modalità di protezione del legittimo interesse di cui trattasi.

84 Infatti, la situazione della circolazione stradale e degli obiettivi di interesse pubblico pertinenti in tale settore varia da uno Stato membro ad un altro. Conseguentemente, agli Stati membri dev'essere riconosciuto un margine di discrezionalità in tale settore. Se è pur vero che incombe allo Stato membro che invochi un'esigenza imperativa al fine di giustificare una restrizione ai sensi del Trattato CE dimostrare che la propria normativa è opportuna e necessaria per il raggiungimento dell'obiettivo legittimo perseguito, tale onere della prova non può estendersi fino a pretendere che lo Stato membro dimostri in positivo che nessun altro possibile provvedimento permetta la realizzazione dello stesso obiettivo alle stesse condizioni (sentenza 10 febbraio 2009, causa C-110/05, Commissione/Italia, Racc. pag. I-519, punti 65 e 66).

85 Conseguentemente, il fatto che taluni Stati membri abbiano scelto di istituire un regime differente da quello applicato dalla Repubblica italiana al fine di garantire che ogni proprietario di un autoveicolo possa concludere un contratto di assicurazione responsabilità civile auto ad una tariffa non eccessiva non consente di dimostrare che l'obbligo di contrarre vada al di là di quanto è necessario ai fini del conseguimento di obiettivi perseguiti. Le spiegazioni fornite dalla Commissione in merito ai regimi attuati in taluni Stati membri diversi dalla Repubblica italiana non consentono d'altronde di concludere che tali regimi siano, in definitiva, meno restrittivi e più vantaggiosi per le imprese di assicurazioni rispetto all'obbligo di contrarre previsto dal legislatore italiano.

86 Occorre poi esaminare l'argomento della Commissione secondo cui sarebbe sproporzionato imporre alle imprese assicurative un obbligo di contrarre nei confronti di tutti i potenziali clienti, e ciò sull'intero territorio italiano.

87 A tal riguardo la Repubblica italiana ha sostenuto, senza essere contraddetta in merito dalla Commissione, che nell'area meridionale del proprio territorio sussistono circostanze difficili che esigono misure correttrici da parte della pubblica autorità affinché l'assicurazione responsabilità civile auto possa essere offerta a condizioni accettabili tanto per i contraenti quanto per le imprese di assicurazioni.

88 È assodato, in particolare, che il numero di incidenti stradali dichiarati alle imprese di assicurazioni risulta particolarmente elevato in talune zone dell'Italia meridionale. Tale situazione ha condotto ad un considerevole aumento dei rischi finanziari cui tali imprese sono esposte in dette zone.

89 Ciò premesso, correttamente la Repubblica italiana ha ritenuto opportuno imporre a tutte le imprese operanti sul proprio territorio un obbligo di contrarre nei confronti di tutti i proprietari di autoveicoli residenti in Italia, al fine di evitare che tali imprese si ritirino dalla parte meridionale del territorio italiano e privino in tal modo i proprietari di autoveicoli ivi residenti della possibilità di concludere l'assicurazione, peraltro obbligatoria, di responsabilità civile auto.

90 Dall'art. 11, comma 1 bis, della legge n. 990/69 e dall'art. 35, n. 1, del codice delle assicurazioni private emerge d'altronde che, adottando tale misura, la Repubblica italiana non ha vietato alle imprese di assicurazione di applicare tariffe differenziate in funzione di statistiche storiche del costo medio del rischio nell'ambito di categorie di assicurati definite in maniera sufficientemente ampia.

91 In particolare, è pacifico che l'obbligo di contrarre non impedisca alle imprese di assicurazioni di calcolare una tariffa più elevata per un contraente residente in una zona caratterizzata da un numero rilevante di sinistri rispetto ad un contraente residente in una zona a rischio meno elevato.

92 Del resto, non può essere escluso che una limitazione dell'obbligo di contrarre alle sole regioni meridionali del territorio italiano farebbe sorgere, come dedotto dalla Repubblica italiana, una situazione giuridicamente dubbia, considerato che i proprietari di autoveicoli residenti in altre regioni italiane potrebbero far valere una disparità di trattamento nell'ipotesi in cui si trovassero, in una regione in cui non si applicasse l'obbligo di contrarre, di fronte a difficoltà nel reperire un'impresa di assicurazioni disposta a concludere un contratto di assicurazione responsabilità civile auto.

93 Da tutte le suesposte considerazioni emerge che l'obbligo di contrarre è idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non va al di là di quanto è necessario per il suo conseguimento.

94 L'addebito relativo alla violazione degli artt. 43 CE e 49 CE dev'essere pertanto respinto.

Sull'addebito relativo alla violazione degli artt. 6, 29 e 39 della direttiva 92/49 con riguardo ai criteri da rispettare nel calcolo dei premi assicurativi e con riguardo al controllo a posteriori cui tali premi sono assoggettati

Argomenti delle parti

95 A parere della Commissione, una volta dimostrata l'incompatibilità con il diritto comunitario dell'obbligo di contrarre imposto dall'art. 11, comma 1, della legge n. 990/69, ne consegue inevitabilmente che l'art. 11, comma 1 bis, della legge medesima è incompatibile con gli artt. 6, 29 e 39 della direttiva 92/49. Infatti, come avrebbe affermato la stessa Repubblica italiana, i criteri fissati per il calcolo dei premi sarebbero diretti a garantire il rispetto dell'obbligo di contrarre.

96 In particolare, l'obbligo per le imprese di assicurazione di fissare i premi conformemente alle proprie «basi tecniche, sufficientemente ampie ed estese ad almeno cinque esercizi» e di conformarli ad una determinata media di mercato, al pari dell'assoggettamento dei premi ad un controllo retroattivo e della possibilità per l'ISVAP di applicare sanzioni di notevole entità, costituirebbe una violazione del principio di libertà tariffaria enunciato da detti articoli della direttiva 92/49.

97 La Repubblica italiana osserva che i principi tariffari enunciati nella legge n. 990/69 perseguono il solo obiettivo di contenere il fenomeno consistente nel fatto che talune imprese di assicurazioni, calcolando una tariffa esorbitante, scoraggiano gli utenti dal sottoscrivere una polizza assicurativa presso di esse. Tali principi corrisponderebbero alle ordinarie regole tecniche di costruzione delle tariffe e ai principi attuariali seguiti dalle imprese di assicurazioni.

98 A parere della Repubblica italiana, dette disposizioni non obbligano affatto le imprese di assicurazioni a praticare prezzi simili alla media del mercato o a non discostarsi in maniera significativa dalle tariffe applicate negli ultimi cinque anni. A suo avviso, le imprese determinano le loro tariffe sulla base dello sviluppo registrato in passato e hanno il diritto di aumentare, anche in misura significativa, il livello dei premi assicurativi a fronte di un'evoluzione negativa in termini di sinistri.

99 Per quanto attiene all'ISVAP, la Repubblica italiana osserva che tale autorità interviene unicamente nei confronti delle imprese che applicano premi di assicurazione privi di ogni giustificazione tecnica plausibile, che riflettono abusi tariffari veri e propri e condotte discriminatorie tra gli assicurati. Essa sottolinea che nei casi in cui l'ISVAP interviene non si tratta di tariffe semplicemente elevate, bensì di vere abnormità tariffarie palesemente dirette a negare una copertura assicurativa. In tal senso, a taluni utenti sarebbero stati richiesti premi annui di oltre 7 000 euro.

Giudizio della Corte

100 Gli artt. 6, 29 e 39 della direttiva 92/49 vietano ad uno Stato membro di istituire un regime di previa approvazione o di comunicazione sistematica delle tariffe che un'impresa di assicurazioni si proponga di utilizzare sul suo territorio nelle proprie relazioni con i contraenti.

101 Come la Corte ha già avuto modo di rilevare, il legislatore comunitario ha in tal modo inteso garantire il principio della libertà tariffaria nel settore dell'assicurazione non vita, ivi compreso per quanto attiene all'assicurazione responsabilità civile auto (v. sentenze 25 febbraio 2003, causa C-59/01, Commissione/Italia, Racc. pag. I-1759, punto 29, e 7 settembre 2004, causa C-346/02, Commissione/Lussemburgo, Racc. pag. I-7517, punto 21).

102 Nella specie, l'art. 11, comma 1 bis, della legge n. 990/69 nonché l'art. 35, n. 1, del codice delle assicurazioni private obbligano le imprese che forniscono l'assicurazione responsabilità civile auto a calcolare in modo distinto i premi puri e i ricarichi conformemente alle loro basi tecniche, sufficientemente ampie e risalenti ad almeno cinque anni.

103 Per quanto attiene alla questione se tale regola sia compatibile con il principio della libertà tariffaria precedentemente rammentato, si deve rilevare, in primo luogo, che essa non ha istituito un sistema di previa autorizzazione o di comunicazione sistematica delle tariffe.

104 In secondo luogo, contrariamente a quanto affermato dalla Commissione, tale regola non impone alle imprese di assicurazioni di orientare le loro tariffe in base alla media del mercato. Al contrario, l'art. 11, comma 1 bis, della legge n. 990/69 e l'art. 35, n. 1, del codice delle assicurazioni private prevedono che le imprese di assicurazioni calcolino le loro tariffe secondo le proprie basi tecniche, precisando che, laddove tali basi non siano disponibili, le imprese di assicurazioni possono far ricorso a rilievi statistici del mercato.

105 In terzo luogo, considerato che l'art. 11, comma 1 bis, della legge n. 990/69 e l'art. 35, n. 1, del codice delle assicurazioni private possono avere ripercussioni sulle tariffe in quanto fissano un quadro tecnico nel quale le imprese di assicurazioni devono calcolare i loro premi, si deve necessariamente rilevare che tale limitazione di libertà tariffaria non è vietata dalla direttiva 92/49.

106 Si deve rammentare, a tal riguardo, che un'armonizzazione completa del settore tariffario in materia di assicurazione non vita che escluda qualsiasi misura nazionale che possa produrre ripercussioni sulle tariffe non può essere presunta in assenza di una volontà chiaramente espressa in tal senso dal legislatore comunitario (sentenza Commissione/Lussemburgo, cit. supra, punto 24).

107 La Commissione non ha d'altronde dimostrato né tanto meno preteso che la regola di calcolo imposta dal legislatore italiano sarebbe incompatibile con le regole tecniche di elaborazione e di principi attuariali seguiti nel settore assicurativo.

108 Dalle suesposte considerazioni deriva che l'addebito relativo alla violazione degli artt. 6, 29 e 39 della direttiva 92/49 dev'essere respinto.

Sull'addebito relativo alla violazione dell'art. 9 della direttiva 92/49 derivante dal controllo sulle modalità di calcolo dei premi assicurativi e dall'applicazione di sanzioni

Argomenti delle parti

109 A parere della Commissione, il controllo esercitato dall'ISVAP, ai sensi dell'art. 11, comma 1 bis, della legge n. 990/69 e, da ultimo, degli artt. 35, n. 1, e 314, n. 2, del codice delle assicurazioni private, sulle modalità con cui le imprese di assicurazioni operanti in Italia nel quadro della libertà di stabilimento o della libera prestazione dei servizi calcolano i loro premi assicurativi nonché l'imposizione di sanzioni costituiscono una violazione della ripartizione di competenze tra lo Stato membro di origine e lo Stato membro ospitante stabilita dall'art. 9 della direttiva 92/49.

110 Dal quinto 'considerando' della direttiva 92/49 emergerebbe che il principio del controllo da parte dello Stato di origine costituisce uno degli obiettivi essenziali di tale direttiva. Ogni deroga a tale principio dovrebbe essere interpretata restrittivamente.

111 Orbene, nessuna disposizione legittimerebbe gli interventi dell'ISVAP di cui trattasi. Al contrario, talune disposizioni della direttiva 92/49, quali i suoi artt. 11 e 40, applicherebbero con estrema ampiezza il principio del controllo dello Stato membro di origine.

112 Da tali disposizioni emergerebbe che l'ISVAP, qualora intendesse intervenire in merito ai premi assicurativi responsabilità civile auto praticati dalle imprese con sede principale in un altro Stato membro diverso dalla Repubblica italiana, dovrebbe informare delle presunte irregolarità le autorità di controllo dello Stato membro di origine, chiedendo a queste ultime di prendere le misure appropriate per porre fine alle infrazioni.

113 La Repubblica italiana osserva che gli interventi in materia tariffaria aventi ad oggetto la tutela dei consumatori non rientrano nell'ambito della vigilanza finanziaria delle imprese di assicurazioni ai sensi dell'art. 9 della direttiva 92/49. Infatti, gli strumenti di protezione della stabilità finanziaria, il cui utilizzo è di competenza esclusiva delle autorità dello Stato membro di origine, sono costituiti dai margini di solvibilità e dalla copertura delle riserve tecniche. Orbene, tali strumenti nulla avrebbero a che vedere con la tutela dei diritti del consumatore.

Giudizio della Corte

114 Come osservato dalla Commissione, la direttiva 92/49 istituisce, al suo quinto 'considerando' ed al suo art. 9, il principio del controllo da parte dello Stato membro di origine.

115 Tuttavia, come risulta inequivocabilmente dal settimo 'considerando' e dall'art. 9 della medesima direttiva, tale principio riguarda unicamente la sorveglianza finanziaria delle imprese di assicurazione.

116 È pur vero che l'art. 9 della direttiva 92/49 definisce in termini non esaustivi la sfera di applicazione del principio del controllo da parte dello Stato membro di origine, affermando che la vigilanza finanziaria comprende «in particolare» la verifica dello stato di solvibilità e della costituzione di riserve tecniche. Tuttavia, tale disposizione non può essere interpretata nel senso che essa significhi, nello spirito del legislatore comunitario, che lo Stato membro di origine possieda una competenza esclusiva di controllo che si estenda ai comportamenti commerciali delle imprese di assicurazioni.

117 Ne consegue che detto art. 9 non esclude la possibilità di controlli come quelli esercitati dall'ISVAP.

118 Le suesposte considerazioni non risultano contraddette dagli artt. 11 e 40 della direttiva 92/49, invocati dalla Commissione nella propria memoria di replica.

119 Quanto all'art. 11 della direttiva 92/49, si deve rilevare che tale disposizione apporta modifiche ad una disposizione della direttiva 73/239 che, al pari di tutte le altre disposizioni appartenenti alla stessa sezione della direttiva 73/239, riguarda la solidità finanziaria delle imprese di assicurazione. La Commissione non può quindi fondarsi su detto art. 11 per far valere che la competenza di sorveglianza ivi affermata andrebbe al di là dell'aspetto della solidità finanziaria.

120 Per quanto attiene all'art. 40 della direttiva 92/49, è sufficiente rilevare, da un lato, che la Commissione non ha contestato alla Repubblica italiana di aver ignorato gli obblighi affermati ai nn. 3-5 di tale articolo e, dall'altro, che l'art. 40, n. 7, della medesima direttiva conferma il potere dello Stato membro ospitante di sanzionare le violazioni commesse sul proprio territorio.

121 Da tutte le suesposte considerazioni emerge che il presente addebito dev'essere respinto.

IV — Sulle spese

122 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, primo comma, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Nella specie, la Commissione è rimasta soccombente. Atteso, tuttavia, che la Repubblica italiana non ha chiesto la condanna della Commissione alle spese, la Repubblica italiana e la Commissione devono entrambe essere condannate a sopportare ognuna le proprie spese.

123 A termini dell'art. 69, n. 4, primo comma, del regolamento di procedura, gli Stati membri intervenuti nella causa sopportano le proprie spese. La Repubblica di Finlandia, interveniente, sopporta quindi le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto.**

2) **La Commissione delle Comunità europee, la Repubblica italiana e la Repubblica di Finlandia sopportano le proprie spese.**

Firme