RELAZIONE D'UDIENZA
nella causa 206/84 *

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 trova nell'ambito della Comunità (artt. da 6 a 22), nonché per le attività delle agenzie o succursali stabilite nell'ambito della Comunità e dipendenti da imprese di assicurazione diretta la cui sede sociale si trovi fuori della Comunità (artt. da 23 a 29).

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

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

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

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

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

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

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

d) (...) ».

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

* Lingua processuale: l'inglese.

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 (fra i quali non sono compresi quelli coperti dalle assicurazioni sulla vita) « 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, Racc. 1974, pag. 1299).

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

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

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

« *Articolo 4*

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

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

Articolo 5

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

Articolo 6

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Per contro, altre questioni che presentano una maggiore tecnicità, ad esempio le disposizioni relative alle cessioni di portafoglio o al calcolo delle riserve tecniche, sono tuttora in esame. Inoltre, le discussioni non hanno finora consentito di trovare una soluzione unanimemente accettabile per quanto riguarda l'applicazione di norme relative alla congruenza o al modo di trattare talune assicurazioni. 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. Per trasporre nell'ordinamento interno la direttiva n. 78/473, l'*Irlanda* adottava le « *European Communities (Co-insurance) Regulations, 1983* » (normativa sulla coassicurazione comunitaria — SI n. 65 del 1983; in prosieguo: « la normativa del 1983 »).

a) L'*art. 4, n. 1* di tale normativa ha l'effetto di precludere agli assicuratori comunitari la partecipazione alla coassicurazione di un rischio localizzato in Irlanda, a meno che il coassicuratore delegatario sia autorizzato dalle autorità di controllo irlandesi. Per ottenere tale autorizzazione, l'impresa interessata deve, a norma dell'*art. 9* delle « European Communities (Non-life Insurance) Regulations, 1976 » (normativa sull'assicurazione comunitaria diversa dall'assicurazione

sulla vita — SI n. 115 del 1976), essere stabilita in Irlanda o avere l'intenzione di stabilirvisi.

b) L'*art. 4, n. 2* della normativa del 1983 stabilisce una deroga per determinati rischi di trasporto (« corpi di veicoli ferroviari », « corpi di veicoli aerei, marittimi, lacustri e fluviali », « merci trasportate », « responsabilità aeromobili » e « responsabilità veicoli marittimi, lacustri e fluviali »). Tuttavia, dal combinato disposto dell'art. 8, n. 1 della normativa del 1983 e dell'art. 4, n. 6 della normativa del 1976 risulta che, in questi casi, il coassicuratore delegatario deve dapprima informare il ministro irladese dell'industria, del commercio e del turismo, della sua intenzione di partecipare all'operazione di coassicurazione ed ottenerne il consenso.

c) Inoltre, il *paragrafo 3 dell'allegato* alla normativa del 1983 limita il diritto delle imprese assicuratrici della Comunità di praticare la coassicurazione in Irlanda ai contratti che superino un determinato valore. Così, nel caso di rischi delle categorie 8, 9 e 16, definiti nel *paragrafo 2* di detto allegato (« incendio ed elementi naturali », « altri danni ai beni » e « perdite pecuniarie di vario genere »), la somma totale assicurata per ciascun contratto non dev'essere inferiore a 50 milioni di unità di conto. Nel caso di rischi della categoria 13, definiti nel paragrafo 2 del suddetto allegato (« responsabilità generale »), la cifra d'affari dell'assicurato, per quanto riguarda le attività coperte dall'assicurazione, non dev'essere inferiore a 200 milioni di unità di conto.

d) Infine, dall'*art. 9* della normativa del 1983 risulta che qualsiasi persona (fisica o giuridica) che agisca in contrasto con le disposizioni della normativa stessa è passibile di sanzioni penali.

3. Ritenendo che la normativa irlandese di cui sopra fosse in contrasto con gli artt. 59 e 60 del trattato CEE, nonché con la direttiva n. 78/473, la Commissione inviava al governo irlandese, il 6 ottobre 1983, una *lettera di messa in mora* ai sensi dell'art. 169, 1° comma, del trattato.

Nella sua risposta del 26 dicembre 1983, il governo irlandese sosteneva in particolare che, secondo la giurisprudenza della Corte, gli Stati membri possono imporre restrizioni della libera prestazione dei servizi come quelle considerate, qualora esse siano necessarie nell'interesse generale, dal momento che la materia in questione non è stata ancora armonizzata. Secondo l'Irlanda, l'imposizione dell'obbligo di stabilimento sarebbe obiettivamente necessaria per garantire un'adeguata tutela dell'assicurato e dei terzi. Inoltre, l'art. 2, n. 1, della direttiva n. 78/473 consentirebbe che al coassicuratore delegatario venga imposto l'obbligo di stabilimento, tenuto conto in particolare delle disposizioni della direttiva n. 73/239. Infine, per quanto riguarda la coassicurazione nel caso di contratti il cui valore non raggiunga i limiti fissati nell'allegato alla normativa del 1983, l'esclusione della coassicurazione comunitaria nelle circostanze indicate sarebbe espressamente consentita dagli artt. 1, n. 2, e 8 della direttiva n. 78/473.

Il 22 maggio 1984 la Commissione emetteva, in forza dell'art. 169, 1° comma, del trattato, un *parere motivato* nel quale, basandosi sulla giurisprudenza della Corte, essa sosteneva in particolare che gli Stati membri non possono subordinare la prestazione di servizi di coassicurazione nel proprio territorio né alla condizione che il coassicuratore delegatario sia quivi stabilito o abbia ottenuto l'autorizzazione governativa nello Stato in cui sono prestati i servizi, né al rispetto di determinati valori limite. Secondo la Commissione, gli artt. 59 e 60 del trattato vietano chiaramente siffatte restrizioni.

La Commissione invitava il governo irlandese ad adottare i provvedimenti adeguati

per conformarsi al parere motivato entro il termine di due mesi dalla notifica dello stesso.

Il governo irlandese rispondeva al parere motivato con lettera 30 luglio 1984. Esso manteneva il proprio punto di vista, sostenendo in particolare che la normativa del 1983 era giustificata dalla necessità di tutelare l'interesse generale.

4. Con atto registrato nella cancelleria della Corte il 14 agosto 1984, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

Con atti depositati in cancelleria rispettivamente il 29 novembre e il 4 dicembre 1984, i governi del Regno Unito e del regno dei Paesi Bassi hanno chiesto di essere ammessi ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione. Con atti depositati rispettivamente il 22 ottobre, il 22 novembre e il 10 dicembre 1984, i governi del regno del Belgio, del regno di Danimarca e della Repubblica francese hanno chiesto di essere ammessi ad intervenire a sostegno delle conclusioni della convenuta.

Con ordinanze in data 24 ottobre e 12 dicembre 1984, la Corte ha deciso, sentito l'avvocato generale, di accogliere le suddette domande di intervento.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Essa ha tuttavia chiesto alla Commissione di precisare quali disposizioni della direttiva n. 78/473 siano state violate, a suo avviso, dalla normativa controversa.

Rispondendo a tale quesito, la Commissione ha osservato in particolare che la normativa controversa, stabilendo, nel caso di rischi localizzati nello Stato membro di cui trattasi, che il coassicuratore delegatario dev'essere quivi stabilito ed essere autorizzato a coprire da solo i rischi assicurati, attua in modo inesatto l'art. 2, n. 1, lett. c), della direttiva n. 78/473, e costituisce una violazione dell'art. 3 della stessa. Pur ammettendo che l'art. 2, n. 1, lett. c), è piuttosto vago per quanto riguarda il problema considerato, e cioè la necessità che il coassicuratore delegatario abbia ottenuto l'autorizzazione e sia stabilito nel paese del rischio, la Commissione sostiene che, tuttavia, tale norma dev'essere interpretata alla luce degli artt. 59 e 60 del trattato CEE, com'è stato sottolineato dallo stesso Consiglio nella suddetta dichiarazione figurante nel verbale di adozione della direttiva di cui è causa. Inoltre, l'art. 2, n. 1, lett. c), fa rinvio alla prima direttiva di coordinamento n. 73/239, la quale non impone, e non consente di imporre, ad un assicuratore l'obbligo di chiedere l'autorizzazione e di stabilirsi nello Stato membro in cui è localizzato il rischio. Quest'esigenza non trova affatto espressione nelle direttive. A norma dell'art. 6 della prima direttiva di coordinamento, l'autorizzazione dev'essere richiesta nel luogo in cui l'impresa esercita la propria attività, cioè ove l'impresa stabilisce la propria sede, o eventualmente una succursale o un'agenzia, per esercitare un'attività assicurativa, indipedentemente dal luogo in cui sono localizzati i rischi o dal luogo in cui risiedono i contraenti dell'assicurazione. Secondo l'art. 3 della direttiva sulla coassicurazione, la facoltà delle imprese comunitarie di partecipare ad una coassicurazione contemplata dalla direttiva, sia come coassicuratore delegatario sia come semplice coassicuratore, non può essere subordinata a condizioni diverse da quelle stabilite dalla direttiva stessa. La Commissione sostiene che l'art. 59 consente la coassicurazione anche al disotto dei valori limite. A suo avviso, è evidente che l'Irlanda cerca di sfruttare la direttiva e la sua interpretazione per ostacolare tale libertà. Sotto questo profilo la normativa irlandese costituirebbe una distorsione, e

quindi una violazione, della direttiva sulla coassicurazione, ed in particolare del suo art. 1, n. 2.

II — Le conclusioni delle parti

La *Commissione*, sostenuta dal governo britannico per quanto riguarda la domanda indicata in appresso, al punto 1, lett. a), nonché dal governo olandese, chiede che la Corte voglia:

1) dichiarare che:

a) adottando le disposizioni dell'art. 4 delle « European Communities (Coinsurance) Regulations, 1983 », secondo cui le imprese assicuratrici della Comunità le quali intendano prestare servizi assicurativi in Irlanda come coassicuratore delegatario devono essere autorizzate e perciò stabilite in tale Stato ovvero, in determinate circostanze, sono tenute ad informare il ministro competente e ad ottenerne il consenso, l'Irlanda è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 59 e 60 del trattato CEE e dalla direttiva n. 78/473/CEE;

b) in quanto le disposizioni del paragrafo 3 dell'allegato alla suddetta normativa vietano che assicuratori comunitari prestino in Irlanda servizi di coassicurazione per contratti di un importo totale inferiore a quello indicato nel suddetto paragrafo 3, l'Irlanda è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 59 e 60 del trattato CEE e dalla direttiva n. 78/473/CEE;

c) applicando le norme di diritto interno sopra menzionate, invece degli artt. 59 e 60 del trattato CEE, l'Irlanda è venuta meno agli obblighi ad essa imposti in ragione dell'efficacia diretta di detti articoli del trattato e della preminenza del diritto comunitario;

2) condannare l'Irlanda alle spese di causa.

Il *governo irlandese*, sostenuto dal governo belga, dal governo danese e dal governo francese, chiede che la Corte voglia:

— dichiarare che il ricorso è in tutto o in parte irricevibile;

— nella misura in cui il ricorso venisse considerato ricevibile, respingerlo;

— condannare la Commissione alle spese.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

1. *Sulla ricevibilità*

a) Il *governo irlandese* osserva che la Commissione, con il presente ricorso, tenta d'imporre il proprio punto di vista senza attendere l'esito dei procedimenti costituzionali già iniziati dal Consiglio in forza dell'art. 57, n. 2, del trattato. Il Consiglio starebbe infatti esaminando la proposta di seconda direttiva riguardante l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e, fra l'altro, la coassicurazione. Di conseguenza, la Commissione chiederebbe alla Corte di adempiere un compito che il trattato affida al Consiglio. Il ricorso dovrebbe quindi essere dichiarato irricevibile, ratione materiae.

b) La *Commissione* sottolinea che le direttive di coordinamento contemplate dagli artt. 57, n. 2, e 66 del trattato sono destinate ad agevolare la libera prestazione dei servizi, non già a crearla, poiché la libertà di prestare servizi risulta già direttamente dagli artt. 59 e 60. In nessun caso si potrebbe quindi ritenere ch'essa debba essere differita sino all'entrata in vigore di direttive di coordinamento, per quanto queste possano rivelarsi utili, o addirittura necessarie. È in tale contesto che si colloca l'elaborazione della seconda direttiva.

c) Il *governo britannico* ricorda fra l'altro che l'art. 57, n. 2, del trattato affida al Consiglio il compito di adottare direttive di coordinamento e che la Commissione, nel ricorso, non sostiene affatto che l'Irlanda sia venuta meno agli obblighi derivanti dalla proposta di seconda direttiva di coordinamento, bensì denuncia una violazione degli artt. 59 e 60 del trattato. Di conseguenza, non si potrebbe sostenere che la Corte, pronunziando nella fattispecie una sentenza favorevole alla Commissione, adempirebbe un compito assegnato al Consiglio dall'art. 57, n. 2, del trattato. D'altra parte, il programma di adozione delle direttive contemplato dall'art. 57, n. 2, avrebbe dovuto essere completato alla fine del periodo transitorio, il che si è rivelato impossibile: la proposta di seconda direttiva è in discussione da oltre nove anni. In tali circostanze, non si potrebbe criticare la Commissione per aver preso l'iniziativa di agire al fine di costringere l'Irlanda a conformarsi agli artt. 59 e 60 del trattato ed alla direttiva n. 78/473.

2. *Nel merito*

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

a) La *Commissione* osserva che gli artt. 59 e 60 del trattato impongono agli Stati membri, dalla scadenza del periodo transitorio, l'obbligo di consentire la libera prestazione dei servizi in tutti i campi, e quindi anche nel settore della coassicurazione. Perciò, a suo avviso, qualsiasi provvedimento nazionale che ostacoli la prestazione di servizi tanto da parte del coassicuratore delegatario, quanto da parte degli altri assicuratori, è in via di principio incompatibile col trattato CEE. Di conseguenza, a norma di questi articoli, dovrebbe essere soppressa qualsiasi norma che imponga alla persona che presti un servizio la condizione della residenza abituale nel territorio dello Stato in cui il servizio dev'essere fornito, poiché una siffatta condizione priverebbe, in definitiva, l'art. 59 di qualsiasi efficacia pratica.

Relativamente all'art. 60, 3° comma, del trattato — norma che riguarda unicamente il caso in cui il prestatore deve esercitare la propria attività, per l'esecuzione della prestazione, nel paese in cui tale prestazione viene fornita e unicamente in quanto tale attività vi sia esercitata a titolo temporaneo e di persona —, la Corte avrebbe riconosciuto che talune restrizioni possono sempre essere imposte alla libera prestazione dei servizi, qualora tali restrizioni abbiano carattere obiettivo, siano richieste dall'interesse generale, siano necessarie per la tutela della specifica attività o del settore economico in questione e siano imposte a qualsiasi persona o impresa che operi nello Stato. Tuttavia, siffatte restrizioni non potrebbero essere imposte qualora il prestatore di servizi sia già soggetto a disposizioni analoghe nello Stato in cui è stabilito.

La Commissione ricorda poi che le direttive di coordinamento previste dagli artt. 57, n. 2, e 66 del trattato sono destinate ad agevolare le libertà fondate sul trattato, non già a crearle. Di conseguenza, per quanto riguarda la coassicurazione, né la prima direttiva di coordinamento, e cioè la direttiva n. 73/239, né in particolare la direttiva n. 78/473 potrebbero venir interpretate nel senso ch'esse abbiano avuto lo scopo di creare, nel settore assicurativo, le libertà previste dal trattato. A fortiori, non le si potrebbero interpretare neppure nel senso ch'esse limitino o escludano (provvisoriamente) determinate attività dalla libera prestazione dei servizi. Le due direttive dovrebbero invece essere interpretate in conformità alle disposizioni del trattato.

Per quanto riguarda in particolare la direttiva n. 78/473, la Commissione ricorda di

avere presentato la sua prima proposta al Consiglio nel maggio 1974. Il relativo progetto era basato sul presupposto che fosse lecito ad uno Stato membro esigere che il coassicuratore delegatario fosse stabilito nel paese del rischio. Tuttavia, a seguito della sentenza 3 dicembre 1974 (causa 33/74, Van Binsbergen, Racc. pag. 1299), la Commissione aveva ritenuto inammissibile, alla stregua degli artt. 59 e 60 del trattato, per ragioni chiaramente indicate nella motivazione della proposta modificata, la condizione secondo cui il coassicuratore delegatario dovrebbe essere stabilito nel paese del rischio. Perciò questa disposizione della proposta iniziale non era stata ripresa nella proposta modificata presentata dalla Commissione al Consiglio nel maggio 1975. Tutte le altre disposizioni che figuravano nella proposta originaria e che sono state ripetute nella proposta modificata e successivamente adottata dal Consiglio dovrebbero essere interpretate alla luce di questo fondamentale cambiamento di indirizzo della Commissione. In particolare, nessuna di tali disposizioni potrebbe essere richiamata a sostegno di un'interpretazione dell'art. 2, n. 1, lett. c), della direttiva n. 78/473 in base alla quale si concludesse che questa norma autorizza gli Stati membri ad imporre al coassicuratore delegatario il requisito dello stabilimento nello Stato del rischio. La Commissione sottolinea che il testo ha lasciato in sospeso tale problema, come sarebbe chiaramente dimostrato dalla summenzionata dichiarazione del 23 maggio 1978, iscritta nel verbale della riunione del Consiglio in cui la direttiva è stata adottata.

b) Il *governo olandese* ricorda che la Corte ha più volte dichiarato espressamente che le disposizioni dell'art. 59 del trattato sono divenute direttamente e incondizionatamente efficaci alla scadenza del periodo transitorio. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, sarebbe tuttavia lecito, in ragione della particolare natura di determinati servizi, stabilire norme speciali che eventualmente limitino la libera prestazione degli stessi. Ciò implicherebbe fra l'altro che, in settori particolarmente sensibili, si possono adottare, nell'interesse generale, disposizioni da applicare a qualsiasi persona o impresa che operi nel territorio dello Stato membro in cui è fornito il servizio, qualora l'interesse generale non sia già tutelato dalle norme cui è soggetta la persona o l'impresa che presta il servizio, nello Stato membro in cui essa è stabilita.

Il governo olandese ritiene tuttavia che, benché il coordinamento nel settore in questione non sia ancora completo, non si può subordinare l'applicazione integrale dell'art. 59 del trattato e delle disposizioni della direttiva n. 78/473 alla condizione che il coordinamento sia stato completato (cfr. sentenza 27 febbraio 1980, causa 171/78, Commissione/Danimarca, Racc. pagg. 447, 466), in particolare perché le condizioni essenziali per un adeguato controllo nello Stato di stabilimento sono state già coordinate dalla direttiva n. 73/239.

c) Il *governo britannico* sottolinea che il grado di armonizzazione attualmente raggiunto nel settore in questione non ha alcuna incidenza sul fondamentale divieto di discriminazione sancito dal trattato, in particolare all'art. 59. Considerato che, dalla fine del periodo transitorio, le disposizioni del trattato hanno efficacia diretta, dovrebbe ritenersi che i programmi di direttive previsti dal trattato abbiano lo scopo di agevolare l'esercizio delle libertà da esso garantite, e non di creare tali libertà. Sotto questo profilo, la mancanza di disposizioni comunitarie per il coordinamento dei requisiti stabiliti sul piano nazionale non potrebbe giustificare l'imposizione di restrizioni alla libera prestazione dei servizi. L'adozione delle direttive resta necessaria al fine di garantire il reciproco riconoscimento di diplomi, certificati ed altri mezzi di prova del possesso di una qualificazione formale, non-

ché il coordinamento delle disposizioni nazionali relative all'accesso ad attività indipendenti ed al loro esercizio. Tuttavia, qualora l'interesse generale sia sufficientemente tutelato da provvedimenti applicati nello Stato membro in cui una persona o un'impresa è stabilita, lo Stato membro in cui detta persona o impresa fornisce un servizio non potrebbe richiamarsi alla mancanza di provvedimenti di coordinamento per giustificare restrizioni imposte alla libera prestazione dei servizi.

d) Il *governo irlandese* sostiene che gli artt. 59 e 60 del trattato devono essere interpretati sia nel contesto della giurisprudenza della Corte, ed in particolare delle sentenze 3 dicembre 1974 (Van Binsbergen, precitata), 26 novembre 1975 (causa 39/75, Coenen, Racc. pag. 1547), 17 dicembre 1981 (causa 279/80, Webb, Racc. pag. 3305) e 10 febbraio 1982 (causa 76/81, Transporoute, Racc. pag. 417), sia alla luce delle trattative intavolate dal Consiglio ai sensi dell'art. 57, n. 2, del trattato.

Secondo la suddetta giurisprudenza, gli artt. 59 e 60 sono direttamente efficaci e creano diritti che i giudici nazionali devono tutelare, anche senza la previa adozione di direttive d'armonizzazione da parte del Consiglio. A prima vista, sembrerebbe incompatibile con le norme del trattato il fatto che uno Stato membro, prima di consentire la libera prestazione dei servizi, esiga che il prestatore, stabilito in un altro Stato membro, si stabilisca nel proprio territorio. Tuttavia, la Corte avrebbe ritenuto possibili alcune eccezioni.

Ad esempio, la necessità di tutelare l'interesse generale potrebbe giustificare il fatto che lo Stato membro imponga talune condizioni, ivi compreso eventualmente l'obbligo, per l'impresa interessata, di essere in possesso di un'autorizzazione ufficiale rilasciata dallo Stato in questione.

e) 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.

Infine, secondo il governo belga, la Corte avrebbe più volte ammesso il principio secondo cui, anche qualora ostacolino la libera prestazione dei servizi, norme e condizioni imposte sul piano nazionale possono essere conformi al trattato, qualora siano giustificate dall'interesse generale e siano obiettivamente necessarie per garantire il raggiungimento degli scopi da esse perseguiti.

f) Il *governo danese* insiste soprattutto sul fatto che le norme di diritto comunitario e la giurisprudenza della Corte in materia di libera circolazione delle merci e di libera

prestazione dei servizi sono fondate sulle stesse considerazioni e che il livello di tutela stabilito sul piano politico dagli Stati membri, tanto per le merci quanto per le prestazioni di servizi, dev'essere rispettato qualora detta tutela corrisponda all'interesse generale e soddisfi, d'altra parte, determinate condizioni stabilite dalla giurisprudenza della Corte.

Dallo stesso sistema del trattato risulterebbe che le differenze esistenti quanto al livello di tutela devono essere eliminate anzitutto mediante provvedimenti di armonizzazione. Se gli Stati membri fossero sempre tenuti ad accettare l'importazione di servizi legittimamente prestati nello Stato d'origine, ne deriverebbero conseguenze imprevedibili quanto alla possibilità che il livello di tutela auspicato in ciascuno Stato venga determinato in modo autonomo. Per quanto riguarda la circolazione delle merci, la Corte ha ammesso, in particolare nella sentenza 17 dicembre 1981 (causa 272/80, Frans-Nederlandse Maatschappij, Racc. pag. 3277), che nello Stato d'importazione può essere richiesta un'autorizzazione supplementare al fine di tutelare taluni interessi di carattere generale, pur tenendo conto dei controlli effettuati nello Stato d'esportazione. Da questa giurisprudenza, trasposta al settore dei servizi, si desumerebbe che, in mancanza di un'armonizzazione sul piano comunitario, lo Stato membro può imporre al prestatore di servizi un regime d'autorizzazione, purché tale regime sia fondato su giustificati motivi d'interesse generale, non sia discriminatorio e sia necessario per garantire il livello di tutela voluto, fra l'altro in quanto le disposizioni dello Stato di stabilimento non siano sufficienti a tale scopo. Secondo il governo danese, questi criteri corrispondono a quelli che si possono desumere dalla giurisprudenza della Corte in materia di prestazione dei servizi.

g) Il *governo francese* osserva che la libera prestazione dei servizi è una libertà che, tuttavia, non ha carattere incondizionato né assoluto, poiché gli Stati membri, in mancanza di armonizzazione, conservano la propria competenza a disciplinare la materia, ed una disciplina implica, per definizione, effetti restrittivi per l'attività che ne costituisce oggetto. Inoltre, a suo avviso, gli Stati membri possono applicare tale disciplina ai prestatori che non siano stabiliti nel loro territorio. Ciò risulterebbe in particolare dall'art. 60, 3° comma, del trattato, che riguarderebbe espressamente l'esercizio di un'attività da parte del prestatore, non già il trasferimento fisico di quest'ultimo. Conseguentemente, in mancanza di norme armonizzate, o finché l'armonizzazione resti limitata, gli Stati membri sarebbero competenti a disciplinare qualsiasi attività di prestazione di servizi. Secondo il governo francese, la disciplina nazionale può applicarsi anche ai prestatori non stabiliti nello Stato in questione, purché si tenga conto della specificità dell'attività esercitata temporaneamente rispetto alla stessa attività esercitata permanentemente. D'altra parte, e in considerazione della particolare natura di talune prestazioni di servizi, al prestatore potrebbero essere imposte speciali condizioni, purché queste rispondano all'interesse generale, siano giustificate dall'applicazione di norme vigenti per il tipo di attività considerato, siano applicate in modo non discriminatorio, e l'interesse in questione non sia già salvaguardato dalle norme alle quali il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito.

ii) *Sull'obbligo, imposto al coassicuratore delegatario, di essere autorizzato, e quindi stabilito in Irlanda, ovvero, in determinate circostanze, di informare il ministro competente e di ottenerne il consenso*

a) Secondo la *Commissione*, l'obbligo imposto al coassicuratore delegatario, sia di es-

sere autorizzato, e quindi stabilito in Irlanda (a norma dell'art. 4, n. 1 della normativa del 1983), sia, in determinati casi, di informare il ministro dell'industria e di ottenerne il consenso (a norma dell'art. 4, n. 2 della stessa normativa), costituisce una ingiustificata restrizione della libera prestazione dei servizi, incompatibile con gli artt. 59 e 60 del trattato e non ammessa dalla direttiva n. 78/473.

Per quanto riguarda gli argomenti del governo irlandese basati sull'interpretazione della direttiva n. 78/473, la Commissione si riferisce in particolare alla genesi di tale direttiva, qual è stata sopra descritta. A suo avviso, il testo di base della direttiva avrebbe, di per sè, carattere essenzialmente neutrale e la questione controversa nella presente causa potrebbe essere risolta soltanto in base all'interpretazione degli artt. 59 e 60.

La Commissione sostiene che i servizi assicurativi transfrontalieri sono operazioni che possono dividersi in tre tipi:

— l'assicuratore può recarsi di persona nel paese in cui è localizzato il rischio (tipo 1);

— l'assicurato può recarsi nel luogo in cui l'assicuratore svolge, in un altro Stato membro, la sua attività, e quivi effettuare l'operazione in questione (tipo 2);

— è possibile che nessuno dei due si sposti e il contratto venga concluso attraverso uno dei vari moderni mezzi di comunicazione (tipo 3).

Secondo la Commissione, l'esigere che il coassicuratore delegatario sia stabilito in Irlanda o quanto meno abbia ottenuto il consenso del ministro irlandese competente rende vana la libertà di prestare servizi di tutti e tre i tipi. Inoltre, per quanto riguarda le operazioni dei tipi 2 e 3, l'Irlanda sembrerebbe cercare, attraverso il requisito dello stabilimento, di controllare non solo le attività degli assicuratori che si rechino di persona nel suo territorio per concludere contratti assicurativi, ma anche il comportamento degli assicuratori che non si allontanino mai dal luogo in cui sono stabiliti. Ora, poiché la libertà di prestare i servizi in questione è garantita dal trattato, gli Stati membri non hanno la facoltà di decidere quali metodi di prestazione di servizi saranno da loro autorizzati, né quali metodi saranno di fatto vietati.

Quanto alle restrizioni della libera prestazione dei servizi che la Corte ha effettivamente riconosciuto ammissibili, la Commissione ricorda ch'esse riguardavano in larga misura operazioni del tipo 1, sopra descritto. Tuttavia, la portata del problema attuale sarebbe molto più ampia, in quanto la prestazione di servizi da parte del coassicuratore delegatario nell'ambito della coassicurazione, e cioè l'assunzione del rischio, l'effettiva copertura o l'offerta di copertura del rischio, non richiederebbe affatto che il prestatore si sposti oltre frontiera. Quanto agli altri due tipi di prestazioni indicati, ad essi non potrebbe applicarsi alcuna delle deroghe ammesse dalla Corte, in base all'art. 60, 3° comma, del trattato.

La Commissione ritiene che gli Stati membri conservino entro certi limiti il potere di controllare, nell'interesse generale, l'attività di coassicurazione. In nessun caso, tuttavia, tale controllo potrebbe risolversi nel privare il coassicuratore delegatario del diritto di esercitare la propria attività in regime di li-

bera prestazione dei servizi. Inoltre, in quanto abbia effetti restrittivi, il controllo dovrebbe essere necessario. Sotto questo profilo, la Commissione non può ammettere che l'obbligo di stabilimento ovvero, per quanto riguarda i rischi di trasporto considerati, quello di ottenere il consenso del ministro competente siano obiettivamente necessari per la tutela degli assicurati e dei terzi. Per natura, infatti, la coassicurazione riguarda normalmente soltanto i grandi rischi, soprattutto industriali, commerciali o connessi ai trasporti, cosicché non esisterebbe una fondamentale disparità fra le rispettive situazioni dell'assicuratore e del contraente dell'assicurazione, tale da rendere necessaria una particolare tutela di quest'ultimo. Inoltre, l'attività assicurativa era già ampiamente controllata in tutti gli Stati membri, anche anteriormente alla prima direttiva di coordinamento. Gli assicuratori stabiliti nei vari Stati membri sono quindi, in ogni caso, imprese autorizzate ad esercitare l'attività assicurativa nel proprio paese. Per di più, e in ogni caso dopo l'adozione della prima direttiva, gli interessi finanziari degli assicurati e dei terzi sono debitamente protetti nell'ambito delle esistenti disposizioni armonizzate del diritto comunitario. Tale direttiva, infatti, attribuisce un generale potere di vigilanza, ed anche di controllo degli aspetti finanziari dell'attività delle imprese assicuratrici, allo Stato di stabilimento. La trasposizione di tale direttiva nel diritto interno implica quindi che tutti gli assicuratori stabiliti in uno Stato membro soddisfano già le esigenze imposte dall'interesse generale. Gli Stati membri in cui è fornita la prestazione di servizi assicurativi potrebbero e dovrebbero fare affidamento sugli Stati membri di stabilimento, ai quali incombe la responsabilità in forza della direttiva. Per quanto riguarda gli aspetti del controllo che non sono coperti dalla prima direttiva, gli Stati membri non sarebbero legittimati ad imporre provvedimenti il cui effetto restrittivo sulla libera prestazione dei servizi sia sproporzionato rispetto allo scopo perseguito. Infine, secondo la Commissione, l'assicurazione, in quanto settore di attività, non ha nulla di intrinsecamente « sensibile »; essa occupa effettivamente un posto di rilievo nella vita economica degli Stati sviluppati, ma ciò non costituisce, di per sé, una ragione sufficiente per far rientrare l'assicurazione nella più ampia deroga all'art. 59 del trattato, stabilita dalla Corte.

b) Il *governo olandese* dichiara di non poter condividere l'interpretazione data dall'Irlanda alla direttiva n. 78/473 e secondo cui l'art. 2, n. 1, lett. c), di tale direttiva imporrebbe al coassicuratore delegatario l'obbligo di essere autorizzato e stabilito nello Stato membro in cui è localizzato il rischio. Al riguardo, il governo olandese si basa in particolare sulla genesi della direttiva, qual è stata sopra descritta.

Esso considera che, d'altra parte, se si ammettesse l'esattezza della tesi sostenuta dal governo irlandese, si toglierebbe qualsiasi efficacia pratica all'art. 59, che ha precisamente lo scopo di eliminare gli ostacoli alla libera prestazione dei servizi nell'ambito della Comunità da parte di persone che non siano stabilite nello Stato membro in cui il servizio dev'essere prestato.

Secondo il governo olandese, dopo il coordinamento effettuato dalla direttiva n. 73/239, nulla potrebbe giustificare il requisito dell'autorizzazione e dello stabilimento ai sensi della normativa controversa. La condizione dell'autorizzazione e dello stabilimento imposta dall'Irlanda si risolverebbe in un duplice controllo e quindi in un'ingiustificabile discriminazione degli assicuratori stabiliti in altri Stati membri rispetto agli assicuratori irlandesi. Siffatti provvedimenti di controllo sarebbero inoltre incompatibili col principio di proporzionalità, poiché vanno al di là di quanto è strettamente necessario

per raggiungere lo scopo perseguito. L'autorità competente per il controllo nello Stato membro in cui il servizio è prestato potrebbe, in qualsiasi momento, chiedere a posteriori tutte le informazioni che desidera all'assicuratore interessato ed eventualmente concertarsi con l'autorità di controllo dello Stato membro in cui l'assicuratore è stabilito.

c) Il *governo britannico* sostiene che la direttiva n. 78/473, correttamente interpretata, non giustifica il fatto che, nell'ambito della coassicurazione comunitaria, al coassicuratore delegatario venga imposto l'obbligo di essere autorizzato nel paese in cui è localizzato il rischio.

In particolare, il governo britannico osserva che, secondo l'art. 3 della direttiva n. 78/473, le imprese aventi la sede sociale in uno Stato membro sono soggette alle condizioni imposte dalla direttiva n. 73/239 e che, qualora soddisfino tali condizioni, esse possono partecipare ad operazioni di coassicurazione, quali sono definite nell'art. 2, n. 1, della direttiva n. 78/473, senza essere soggette a condizioni diverse da quelle stabilite in questa direttiva. Di conseguenza, non si può imporre al coassicuratore delegatario un obbligo d'autorizzazione e di stabilimento nello Stato membro in cui è localizzato il rischio, a meno che quest'obbligo sia stato previsto espressamente o tacitamente dalla suddetta direttiva. Ora, la direttiva n. 78/473 non stabilisce espressamente che il coassicuratore delegatario debba essere autorizzato o stabilito nello Stato membro suddetto. In particolare, per quanto riguarda l'art. 2, n. 1, lett. c), di tale direttiva, il governo britannico ritiene che le condizioni di cui allo stesso art. 2, n. 1, abbiano carattere descrittivo e non normativo e definiscano le caratteristiche della categoria di operazioni di coassicurazione comunitaria cui si applicano gli artt. da 4 a 7 della stessa direttiva. L'art. 2, n. 1, lett. c), si riferisce alle « condizioni previste » dalla direttiva n. 73/239, ma nessuna disposizione di quest'ultima direttiva prevede una speciale autorizzazione per attività consistenti nella prestazione di servizi. Inoltre, l'interpretazione secondo cui la direttiva n. 78/473 richiederebbe che il coassicuratore delegatario sia stabilito nel paese di localizzazione del rischio renderebbe impraticabile la coassicurazione qualora il rischio sia localizzato in più di uno Stato membro. Ora, i rischi che si estendano al di là delle frontiere intracomunitarie costituirebbero, per eccellenza, il tipo di rischi che può richiedere la coassicurazione comunitaria. Se il coassicuratore delegatario dovesse essere autorizzato nello Stato in cui è localizzato il rischio, dovrebbe esserci più di un coassicuratore delegatario, il che sarebbe in contrasto con l'art. 2, n. 1, lett. a), della direttiva.

Inoltre, l'art. 4, n. 1 della normativa del 1983 implicherebbe una restrizione della libera prestazione dei servizi che sarebbe discriminatoria e non giustificata dall'interesse generale. In proposito, il governo britannico richiama l'attenzione sul fatto che, qualora un assicuratore straniero desideri agire in qualità di coassicuratore delegatario in Irlanda, il costo di tale operazione sarebbe artificialmente aumentato dalle spese supplementari sostenute al fine di conformarsi al suddetto art. 4, con la conseguenza di indebolire la posizione concorrenziale degli assicuratori stranieri e di favorire il ricorso agli assicuratori già stabiliti in Irlanda per l'assunzione del ruolo di coassicuratore delegatario in operazioni di coassicurazione comunitaria. Inoltre, considerata la natura della coassicurazione, sarebbe impossibile sostenere che la tutela del consumatore giustifica, in tale settore, restrizioni come quelle imposte dall'art. 4. D'altra parte, la direttiva n. 73/239 avrebbe già previsto un adeguato controllo finanziario.

Infine, nel caso dei rischi di trasporto contemplati dall'art. 4, n. 2 della normativa del 1983, l'obbligo di ottenere il previo consenso del ministro avrebbe effetto restrittivo,

pregiudicherebbe la possibilità di fornire servizi assicurativi in Irlanda in qualità di coassicuratore delegatario, e creerebbe anch'essa una manifesta discriminazione fra gli assicuratori stabiliti in Irlanda e quelli stabiliti in altri Stati membri.

d) Il *governo irlandese* sostiene che l'art. 4 della normativa del 1983 risponde agli obblighi imposti all'Irlanda dalla direttiva n. 78/473 ed è giustificato dall'interesse generale.

In particolare, il governo irlandese sottolinea che la direttiva n. 78/473 consente espressamente l'imposizione dei requisiti d'autorizzazione stabiliti dall'art. 4, n. 1. Poiché, secondo quanto disposto dalla direttiva n. 73/239, tutti gli assicuratori che partecipino ad un contratto di coassicurazione comunitaria devono essere autorizzati in uno qualunque degli Stati della Comunità, sarebbe necessario stabilire una condizione più precisa nel caso del coassicuratore delegatario, espressamente contemplato dall'art. 2, n. 1, lett. c), della direttiva n. 78/473. L'unica interpretazione possibile sarebbe perciò quella secondo cui il coassicuratore delegatario dev'essere autorizzato nello Stato membro nel quale è localizzato il rischio. Quest'interpretazione sarebbe corroborata in particolare dal quarto « considerando », nonché dall'art. 2, n. 1, lett. e), e dall'art. 4 della direttiva n. 78/473, che potrebbero aver senso soltanto con riferimento ad un coassicuratore delegatario stabilito nello Stato di localizzazione del rischio, in cui egli conosce le norme pertinenti ed in cui è soggetto ad un controllo.

D'altra parte, il governo irlandese sostiene che, in ragione del carattere sensibile del settore assicurativo e dei motivi d'interesse generale per cui le autorità nazionali sono tenute a disciplinare questo settore di attività, è evidente che, in mancanza di una previa armonizzazione delle legislazioni nazionali, un'illimitata libertà di prestare servizi assicurativi rappresenterebbe una grave minaccia per l'interesse generale. In proposito, detto governo sottolinea che la direttiva n. 73/239 non ha lo scopo d'armonizzare tutti gli aspetti del necessario controllo delle attività assicurative, né le norme per esse vigenti. La necessità di un'armonizzazione risulterebbe, d'altronde, dalle discussioni relative alla proposta di seconda direttiva. In mancanza di una previa armonizzazione, il requisito dell'autorizzazione, qual è stabilito dall'art. 4, n. 1 della normativa del 1983, sarebbe quindi necessario al fine di garantire un'adeguata tutela degli assicurati e dei terzi. Al riguardo, il governo irlandese considera che spetta in primo luogo allo Stato membro nel quale è localizzato il rischio decidere in merito all'interesse generale per quanto riguarda le attività esercitate nel proprio territorio; che la situazione derivante dal fatto che un assicuratore si trovi in difficoltà si ripercuote negativamente su chiunque sia assicurato presso l'assicuratore in questione ed è quindi una di quelle che l'interesse generale impone di evitare; infine, che la condizione secondo cui il coassicuratore delegatario dev'essere stabilito nello Stato membro del rischio è il mezzo meno restrittivo per garantire un corretto controllo delle attività di assicurazione.

Il governo irlandese sottolinea altresì che la Corte ha riconosciuto, nella sua giurisprudenza, l'importanza della tutela dell'interesse generale nel settore in questione e l'interferenza fra quest'interesse e gli artt. 59 e 60 del trattato. In particolare, il governo irlandese contesta che le sentenze della Corte offrano un valido spunto per le distinzioni fatte dalla Commissione fra le operazioni dei cosiddetti tipi 1, 2 e 3. Tali distinzioni sarebbero artificiose e contraddittorie, e nulla consentirebbe di affermare che il principio enunciato nell'art. 60, 3° comma, del trattato o i motivi di interesse generale fatti valere dal governo irlandese non debbano essere presi in considerazione, in quanto gli aspetti tecnici della prestazione di servizi non implichino il trasferimento fisico del prestatore.

Infine, per quanto riguarda il consenso del ministro di cui all'art. 4, n. 2 della normativa del 1983, il governo irlandese rileva che tale requisito è d'applicazione generale e che, in pratica, il consenso viene dato in tutti i casi.

e) Il *governo belga* ritiene che la normativa controversa sia conforme alla direttiva n. 78/473. Da un esame più approfondito del testo di tale direttiva risulterebbe infatti che questa è stata redatta in base all'ipotesi che il coassicuratore delegatario sia autorizzato nel paese del rischio, in conformità alla direttiva n. 73/239.

Ciò si desumerebbe 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 ».

D'altra parte, secondo il governo belga, le particolari caratteristiche del settore assicurativo e il fatto che l'armonizzazione è stata attuata solo in grado molto limitato giustificano il mantenimento in vigore di condizioni nazionali in materia di controllo nel paese in cui è fornita la prestazione. Tali condizioni sarebbero giustificate dall'interesse generale, che coincide nella fattispecie con la tutela dei consumatori, e sarebbero obiettivamente necessarie per garantire il rispetto delle norme professionali cui sono soggette le imprese stabilite nel territorio nazionale e senza le quali, d'altronde, non sarebbe possibile la parità nelle condizioni di concorrenza.

Infine, il governo belga è del parere che la normativa controversa sia conforme a quanto disposto dagli artt. 59 e 60 del trattato. Esso sottolinea in proposito che la normativa nazionale irlandese, così come la direttiva n. 78/473, non ha lo scopo di obbligare il coassicuratore delegatario a stabilirsi o ad ottenere l'autorizzazione in Irlanda, bensì quello di concedere agevolazioni ai coassicuratori nel caso in cui il coassicuratore delegatario sia stabilito o autorizzato in questo Stato.

f) Il *governo danese* sostiene che le condizioni dello stabilimento e dell'autorizzazione vigenti in Irlanda rispondono ai criteri fissati dal diritto comunitario. Esso osserva che, infatti, le norme che potrebbero garantire un sufficiente livello di tutela comune, e che consentirebbero di abolire le condizioni imposte sul piano nazionale, non sono state ancora adottate dal Consiglio; in particolare, l'armonizzazione attuata con la direttiva n. 73/239 non aveva lo scopo di fissare in modo definitivo un livello di tutela comune e di creare in tal modo una base sufficiente per la libera prestazione dei servizi.

Secondo il governo danese, sarebbe forse opportuno riferirsi alle esperienze fatte negli Stati Uniti, ove è tuttora ammesso che ciascuno degli Stati della federazione detti norme per tutte le compagnie d'assicurazione che svolgono la propria attività nel suo territorio, comprese le compagnie di altri Stati della federazione. Questa competenza comprenderebbe anche la facoltà d'imporre condizioni relative allo stabilimento e all'autorizzazione.

g) Il *governo francese* sostiene che, incontestabilmente, la prestazione di servizi assicurativi presenta particolari caratteristiche e le considerazioni d'ordine pubblico e d'interesse generale ch'essa suscita giustificano l'adozione di norme professionali e l'applicazione delle stesse al prestatore. In tale contesto, la direttiva n. 73/239 ha dato luogo ad un coordinamento soltanto parziale. Gli Stati membri sarebbero perciò legittimati, secondo la giurisprudenza della Corte, ad imporre al prestatore non residente condizioni specifiche, giustificate dall'interesse generale e derivanti dall'applicazione di norme professionali.

In base ad un esame delle disposizioni della direttiva n. 78/473, il governo francese conclude che la trasposizione effettuata dall'Irlanda è conforme alla direttiva. Esso consi-

dera inoltre che né la direttiva né la trasposizione fattane dall'Irlanda sono in contrasto col trattato. Benché, infatti, secondo il governo francese, sia indispensabile che le norme di ordine pubblico o d'interesse generale emanate dagli Stati membri vengano applicate e rispettate, lo Stato d'origine del prestatore non ha la possibilità di controllare se questi rispetti le norme vigenti nello Stato di destinazione della prestazione. Si tratta di un problema specifico, che non è stato ancora risolto da un alcun provvedimento di coordinamento comunitario. Inoltre, l'esigenza di una previa autorizzazione e/o di una sede stabile non è sproporzionata rispetto allo scopo perseguito e non ripete affatto la condizione relativa all'autorizzazione che l'assicuratore deve ottenere, nel proprio Stato d'origine, ai sensi della direttiva n. 73/239. In effetti, l'autorizzazione che l'assicuratore ha dovuto ottenere nel proprio Stato d'origine vale soltanto per le attività ch'egli esercita nel territorio di questo Stato.

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

a) La *Commissione* sostiene che l'Irlanda è venuta meno agli obblighi derivanti dagli artt. 59 e 60 del trattato, in quanto la normativa adottata da tale Stato per trasporre la direttiva n. 78/473 nel diritto interno esclude le prestazioni di servizi, nel settore della coassicurazione, per rischi inferiori ai valori limite stabiliti dalla normativa stessa.

La Commissione ammette che il regime coordinato della direttiva n. 78/473 riguarda soltanto i contratti di una certa importanza. Inoltre, essa non intende opporsi ai limiti finanziari che gli Stati membri hanno fissato allo scopo di delimitare il campo d'applicazione della direttiva n. 78/473. Tuttavia, tenuto conto della fondamentale libertà sancita dagli artt. 59 e 60 del trattato, la Commissione non potrebbe ammettere che, in forza della direttiva n. 78/473, qualsiasi Stato membro abbia il diritto di escludere la coassicurazione dal momento che non vengano raggiunti determinati valori limite. La coassicurazione riguardante contratti il cui valore si collochi al disotto di detti limiti rimane infatti soggetta al fondamentale regime di libertà previsto dal trattato ed è consentita in quanto tale, senza che al coassicuratore delegatario possa essere imposto il requisito dello stabilimento, né l'obbligo di ottenere il consenso del ministro competente.

b) Il *governo irlandese* contesta che per la coassicurazione relativa a contratti di valore inferiore ai valori limite stabiliti dalla normativa del 1983 debbano valere le libertà sancite dal trattato. Esso ricorda in particolare che, come primo principio, la direttiva n. 78/473 riguarda unicamente i rischi che, per la loro natura o la loro importanza, richiedano la partecipazione di più assicuratori ai fini della loro garanzia. Stando così le cose, sarebbe logico prevedere valori limite. Infine, i valori limite stabiliti nella normativa irlandese non sarebbero stati fissati unilateralmente o arbitrariamente. Essi sarebbero stati invece definiti nell'ambito della conferenza delle autorità incaricate del controllo delle assicurazioni nella Comunità.

c) Il *governo belga* ricorda che l'art. 1, n. 2, confermato dall'art. 8, 2° comma, della direttiva n. 78/473, limita l'applicazione di questa ad una certa categoria di rischi. È perciò evidente che soltanto i rischi di entità superiore ai valori limite possano fruire delle agevolazioni concesse dalla direttiva. Le operazioni di coassicurazione riguardanti gli altri rischi resterebbero perciò soggette, a norma dell'art. 2, n. 2, della direttiva n. 78/473, alle legislazioni nazionali vigenti al momento dell'entrata in vigore della direttiva stessa. Secondo il governo belga, la normativa irlandese è perciò conforme alla direttiva.

D'altra parte, in attesa di un ulteriore coordinamento, le operazioni non contemplate dalla direttiva rientrerebbero nel regime ge-

nerale della libera prestazione dei servizi, regime che implicherebbe provvisorie limitazioni della relativa libertà, assolutamente conformi al trattato ed alla giurisprudenza della Corte. Il governo belga sostiene perciò che la normativa controversa non è neppure in contrasto con gli artt. 59 e 60 del trattato.

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

a) La *Commissione* sostiene che l'Irlanda è venuta meno agli obblighi derivanti dall'efficacia diretta degli artt. 59 e 60 del trattato e dal principio della preminenza del diritto comunitario, in quanto le autorità irlandesi applicano una normativa nazionale contrastante con le suddette disposizioni. Qualora, infatti, una disposizione di diritto comunitario sia direttamente efficace, le autorità nazionali dovrebbero applicarla, nonostante il diritto interno. Secondo la Commissione, il fatto che uno Stato membro non dia, in tali circostanze, la preminenza al diritto comunitario costituisce una separata e distinta infrazione di questo diritto.

b) Il *governo irlandese* ribadisce di aver sempre rispettato, nella propria legislazione interna, gli obblighi impostigli sia dagli artt. 59 e 60 del trattato, sia dalla direttiva n. 78/473. Per il resto, esso si riferisce alle proprie precedenti osservazioni, che sarebbero valide, mutatis mutandis, per quanto riguarda la terza censura della Commissione.

c) I *governi belga e francese* ritengono che, essendo la normativa irlandese conforme al diritto comunitario, la sua applicazione non può, a sua volta, costituire un'infrazione.

IV — La fase orale del procedimento

All'udienza, svoltasi nei giorni 6 e 7 novembre 1985, hanno presentato osservazioni orali il governo dell'Irlanda, convenuta, rappresentato dai sigg. J. D. Cooke, SC, e J. O'Reilly, barrister, il governo belga, rappresentato dal sig. R. Hoebaer, il governo danese, rappresentato dal sig. L. Mikaelsen, assistito dal sig. C. Gulmann, il governo francese, rappresentato dal sig. R. de Gouttes, il governo olandese, rappresentato dal sig. D. J. Keur, il governo britannico, rappresentato dai sigg. N. Phillips, QC, e P. Lasok, e la Commissione delle Comunità europee, ricorrente, rappresentata dal sig. D. Gilmour, assistito dai sigg. E. Steindorff e A. Philip.

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

O. Due
giudice relatore