CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO LA PERGOLA

presentate il 17 giugno 1997 *

I — Introduzione

1. I ricorsi per inadempimento in epigrafe, introdotti dalla Commissione, vertono sulla questione se le direttive 91/371/CEE e 92/49/CEE siano state oppur no trasposte nell'ordinamento interno del Regno di Spagna nei termini prescritti. Tratterò dei due ricorsi congiuntamente. Il testo legislativo che il Regno di Spagna ha adottato per conformarsi a tali obblighi e che forma oggetto di contestazione da parte della Commissione è infatti lo stesso per le due direttive.

II — I fatti della causa

2. La direttiva del Consiglio 92/371/CEE [1] del 20 giugno 1991, relativa all'applicazione dell'accordo tra la Comunità economica europea e la Confederazione svizzera concernente l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita, prevede, all'art. 1, primo comma, l'obbligo per gli Stati membri di modificare, entro ventiquattro mesi dalla sua notifica, le disposizioni nazionali in materia, per renderle conformi a detto accordo, informando immediatamente la Commissione dei provvedimenti adottati. La data ultima per la trasposizione è scaduta il 4 luglio 1993.

3. La direttiva del Consiglio 92/49/CEE [2] del 18 giugno 1992, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e che modifica le direttive 73/239/CEE e 88/357/CEE (terza direttiva assicurazione non vita), prevede, all'art. 57, che gli Stati membri adottino entro il 31 dicembre 1993 le disposizioni di trasposizione nell'ordinamento interno e ne informino immediatamente la Commissione.

4. Non avendo ricevuto, alla scadenza dei termini prima citati, alcuna comunicazione in merito alla trasposizione delle due direttive in questione, la Commissione ha iniziato la procedura precontenziosa che è culminata con l'invio dei pareri motivati per le due direttive al Regno di Spagna rispettivamente il 31 ottobre 1994 ed il 24 ottobre 1994. Il Regno di Spagna ha successivamente informato la Commissione, con lettera del 18 gennaio 1995, che le autorità competenti di tale Stato stavano predisponendo le misure

* Lingua originale: l'italiano.

1 — GU L 205, pag. 48.

2 — GU L 228, pag. 1.

necessarie per conformarsi alle due direttive precitate. Al 22 novembre 1995 la Commissione non aveva tuttavia ancora ricevuto alcuna comunicazione riguardo all'avvenuta trasposizione e pertanto essa ha introdotto, il 23 novembre 1995, i due ricorsi di inadempimento in discussione.

5. Con i precitati ricorsi la Commissione domanda alla Corte di dichiarare che il Regno di Spagna, non avendo adottato le necessarie disposizioni per conformarsi alle menzionate direttive o, in via subordinata, non avendo comunicato tali disposizioni, ha mancato di adempiere gli obblighi che gli artt. 5 e 189 del Trattato ad esso impongono.

6. Il Regno di Spagna ha eccepito l'avvenuta trasposizione delle direttive controverse mediante l'adozione della legge 30/1995, che è stata notificata alla Commissione il 5 dicembre 1995: successivamente, dunque, all'introduzione dei ricorsi. La Commissione, dal canto suo, ha contestato che la legge 30/1995 soddisfi gli obblighi di trasposizione stabiliti dalle due direttive, formulando al riguardo vari rilievi nella comparsa di replica, e censurando la lacunosità della normativa spagnola. La Commissione adduce, in particolare, che non risultano trasposte certe disposizioni della direttiva 91/371, come quelle volte ad assicurare che lo svolgimento dell'attività assicurativa sia automaticamente autorizzato, o a vietare la presa in considerazione dei bisogni economici del mercato. Ancora, per quel che riguarda la direttiva 92/49, la Commissione contesta la mancata trasposizione delle disposizioni della direttiva per quel che concerne il divieto di tener conto dei bisogni economici del mercato ai fini del rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività assicurativa, le norme in materia di riserve tecniche, le regole di congruità di cui all'art. 23 della direttiva, quelle che concernono i principi-guida in tema di riassicurazione e le altre relative alla possibilità di ricorso giurisdizionale. Il Regno di Spagna ha in via di controreplica dedotto la piena trasposizione delle disposizioni comunitarie controverse mediante il rinvio alla normativa generale vigente in Spagna nel settore in questione, per quel che non è espressamente disposto dalla legge 30/1995.

7. All'udienza tenutasi il 15 maggio 1997 la Commissione ha confermato, seppure in termini generali, il suo punto di vista: la trasposizione delle direttive controverse da parte del Regno di Spagna non sarebbe adeguata. La Commissione non ha però precisato in maniera sufficientemente precisa se e fin dove gli argomenti con cui la convenuta ha eccepito l'avvenuta trasposizione delle direttive fossero infondati. Per parte sua, il Regno di Spagna ha sostenuto che il complesso ed articolato sistema normativo spagnolo che regola il settore in questione, nel quale si inseriscono le disposizioni derogatorie dettate dalla legge 30/1995, adempie compiutamente gli obblighi imposti con le due direttive controverse.

III — Esame della controversia

8. Le parti convengono sull'esistenza dell'inadempimento per quel che concerne la mancata trasposizione delle due direttive controverse nei termini prescritti. Su tale punto occorre quindi accogliere i ricorsi della Commissione e dichiarare che il Regno

di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso imposti dal Trattato per non aver trasposto, entro i termini prescritti, le due direttive in questione.

9. Più complessa è, d'altra parte, la questione relativa alla completezza e conformità della trasposizione delle due direttive dedotte in causa per il tramite dell'adozione della legge 30/1995.

Va subito notato come il dibattito sulla congruità della trasposizione si sia svolto soltanto a partire dalla memoria di replica della Commissione. Neanche in udienza la Commissione è stata in grado di precisare adeguatamente gli addebiti mossi al convenuto e ribattere così alle osservazioni da quest'ultimo formulate in merito alla normativa spagnola con le quali si adduceva la conformità alle direttive del sistema legislativo nazionale. Ricordo al riguardo come la Corte abbia a più riprese insistito sull'esigenza che le censure mosse ad uno Stato membro col ricorso di inadempimento debbano sempre costituire preliminarmente oggetto della fase precontenziosa [3]. Ciò al fine di salvaguardare il diritto alla difesa dello Stato membro e di consentire che la Corte si pronunci su addebiti ben definiti, sui quali lo stesso Stato membro ha avuto modo di prendere posizione.

10. Nella presente controversia non sussistono, a mio avviso, le condizioni che permettono un compiuto esame da parte della Corte delle censure della Commissione, peraltro mosse solo nella seconda parte della procedura scritta. La difesa del Regno di Spagna, secondo la quale un articolato sistema di norme interno soddisfa agli obblighi posti con le direttive, non ha in realtà costituito oggetto di contraddittorio tra le parti. Non ritengo, tuttavia, che il mancato approfondimento in corso di causa degli addebiti contestati dalla Commissione al Regno di Spagna debba necessariamente condurre la Corte alla conclusione che il convenuto risulta aver adempiuto gli obblighi nascenti dalle due direttive. Vero è che, anche nel giudizio per inadempimento dinanzi questa Corte, vale il principio *actore non probante, reus absolvitur*. È però altrettanto certo che la difficoltà dimostrata dalla Commissione nel mettere a fuoco i punti controversi della legislazione spagnola in questione, peraltro di non agevole riferimento, né di sicura interpretazione, non è imputabile, almeno in gran parte, alla stessa Commissione. L'adozione della legge spagnola, di cui si contesta la congruità ai fini di causa, è stata infatti notificata all'esecutivo comunitario, nella migliore delle ipotesi [4], successivamente al deposito dell'atto introduttivo del ricorso. Non risponderebbe ad un senso di sostanziale giustizia ritenere che le direttive in parola siano state correttamente trasposte solo perché lo Stato convenuto ha emanato nuove norme nelle more del giudizio obbligando la ricorrente a riformulare di conseguenza l'oggetto del ricorso per inadempimento [5]. Andrebbe poi contro ragioni di economia processuale e di buona amministrazione della giustizia mandare esente da censura lo Stato convenuto, o addirittura non

3 — Sentenza 14 dicembre 1995, causa C-132/94, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-4789), e sentenza 25 aprile 1996, causa C-274/93, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-2019, punto 12).

4 — La Commissione aveva infatti inizialmente contestato al Regno di Spagna nella memoria di replica che la comunicazione della legge 30/1995 le era stata data soltanto con la prima comparsa di risposta della convenuta. Il Regno di Spagna ha al riguardo ribattuto che la legge controversa era stata notificata alla Commissione con lettera del 5 dicembre 1995.

5 — Confronta al riguardo le considerazioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa C-247/93, Commissione/Lussemburgo, cit., (paragrafo 12).

statuire del tutto al riguardo, costringendo di fatto la Commissione, in quest'ultimo caso, a iniziare *ex novo* due procedimenti d'inadempimento per le stesse ragioni dibattute nei ricorsi qui pendenti.

11. Ritengo, in conclusione, che, in una siffatta situazione e per le ragioni prima esposte, la Corte non possa pronunciarsi *funditus* sul merito delle norme spagnole controverse, per accertare se esse soddisfino o meno gli obblighi imposti dalle due direttive. D'altra parte, la Corte non può solo assolvere dalle censure addebitategli il Regno di Spagna in ossequio al principio *onus probandi incumbit ei qui dicit, non ei qui negat*, né tanto meno pronunciare un *non liquet* su tale parte del ricorso, limitandosi a statuire sulla palese, mancata trasposizione delle due direttive nei termini prescritti.

12. Ritengo invece utile, rifacendomi ad un precedente giurisprudenziale [6], che la Corte si pronunci in questa sede sugli aspetti relativi alla conformità comunitaria della legge spagnola soltanto in via interlocutoria, ed assegni alle parti un termine entro il quale esse riferiranno sui punti controversi della legislazione in questione non ancora sufficientemente chiariti in corso di causa. Ciò consentirà alla Corte di statuire sui ricorsi solo dopo che le parti abbiano approfondito tra loro le divergenze tuttora esistenti. Un tale accorgimento processuale permetterebbe infatti alla Commissione di formulare le sue censure con maggiore precisione, mentre darebbe al Regno di Spagna l'effettiva possibilità di esercitare a pieno il diritto alla difesa.

IV — Conclusioni

13. Alla luce delle considerazioni prima esposte propongo alla Corte di:

«a) statuendo in via definitiva:

accogliere il ricorso della Commissione e dichiarare che, non avendo adottato le necessarie misure di trasposizione delle direttive 91/371/CEE e 92/49/CEE

6 — Sentenza 17 dicembre 1980, causa 149/79, Commissione/Belgio (Racc. pag. 3881).

entro i termini prescritti, il Regno di Spagna ha mancato agli obblighi previsti agli artt. 5 e 189 del Trattato;

b) statuendo in via interlocutoria:

disporre che il Regno di Spagna e la Commissione riesamineranno congiuntamente la materia del contendere e faranno relazione alla Corte entro sei mesi dalla data della sentenza. La Corte si pronuncerà in via definitiva dopo tale data».