

SENTENZA DELLA CORTE
4 dicembre 1986 *

Nella causa 205/84,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. F.-W. Albrecht, in qualità di agente, assistito dal sig. E. Steindorff, professore presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Monaco di Baviera, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. M. Beschel, membro del servizio giuridico della Commissione, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

sostenuta da

1) **Regno dei Paesi Bassi**, rappresentato dal sig. I. Verkade, segretario generale presso il Ministero degli affari esteri, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede della propria ambasciata, 5, rue C. M. Spoo,

2) **Regno Unito**, rappresentato dal sig. J. R. J. Braggins, del Treasury Solicitor's Department, Queen Anne's Chambers, Londra, in qualità di agente, assistito dal sig. N. Phillips, QC, e dal sig. P. Lasok, barrister, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede della propria ambasciata, 28, boulevard Royal,

intervenienti,

contro

Repubblica federale di Germania, rappresentata dal sig. M. Seidel, mandatario ad litem, Ministerialrat presso il Ministero federale dell'economia, assistito dal sig. R. Lukes, professore presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Münster, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede della propria ambasciata, 20-22, avenue Émile Reuter,

convenuta,

sostenuta da

* Lingua processuale: il tedesco.

- 1) **Regno del Belgio**, in persona del ministro delle relazioni esterne, rappresentato dal sig. R. Hoebaer, direttore presso il Ministero degli affari esteri, del commercio estero e della cooperazione allo sviluppo, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso la sede della propria ambasciata, 4, rue des Girondins,
- 2) **Regno di Danimarca**, rappresentato dal sig. L. Mikaelson, consigliere giuridico presso il Ministero degli affari esteri, in qualità di agente, assistito dal sig. Claus Gulmann, professore di diritto, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il proprio incaricato d'affari, consigliere Ib Bodenhagen, regia ambasciata di Danimarca, 11 B, boulevard Joseph-II,
- 3) **Repubblica francese**, rappresentata dal sig. G. Guillaume, direttore degli affari giuridici presso il Ministero delle relazioni esterne, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede della propria ambasciata, 2, rue Bertholet,
- 4) **Irlanda**, rappresentata dal sig. L. J. Dockery, Chief State Solicitor, Dublin Castle, Dublino, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede della propria ambasciata, 28, route d'Arlon,
- 5) **Repubblica italiana**, in persona del capo del servizio del contenzioso diplomatico, dei trattati e degli affari legislativi, L. Ferrari Bravo, in qualità di agente, rappresentato e assistito dall'avvocato dello Stato O. Fiumara, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede della propria ambasciata, 5, rue Marie-Adélaïde,

intervententi,

causa avente ad oggetto la dichiarazione del fatto che la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti, in forza del trattato CEE, ed in particolare degli artt. 59 e 60 dello stesso, nel settore della libera prestazione di servizi di assicurazione, ivi compresa la coassicurazione, e della direttiva del Consiglio 30 maggio 1978, n. 78/473/CEE, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di coassicurazione comunitaria (GU L 151, pag. 25),

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins e F. Schockweiler, presidenti di sezione, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, U. Everling, K. Bahlmann e R. Joliet, giudici,

avvocato generale: Sir Gordon Slynn
 cancelliere: J. A. Pompe, cancelliere aggiunto

vista la relazione d'udienza, completata a seguito della trattazione orale svoltasi nei giorni 6 e 7 novembre 1985,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 20 marzo 1986,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

- 1 Con atto depositato in cancelleria il 14 agosto 1984, la Commissione delle Comunità europee ha proposto a questa Corte, in forza dell'art. 169 del trattato CEE, un ricorso inteso a far dichiarare che la Repubblica federale di Germania,
 - a) in ragione dell'applicazione del « Versicherungsaufsichtsgesetz » (legge per la vigilanza sulle assicurazioni, in prosieguo: « VAG »), nella formulazione della quattordicesima legge di modifica 29 marzo 1983 (BGBl. I, pag. 377), la quale assoggetta al requisito dello stabilimento e dell'autorizzazione nella Repubblica federale di Germania le imprese assicuratrici della Comunità che intendano prestare in detto Stato — tramite rappresentanti, procuratori, agenti od altri intermediari — servizi nell'ambito dell'assicurazione diretta (ad eccezione dell'assicurazione sui trasporti) e vieta alle imprese assicuratrici intermediarie con sede nella Repubblica federale di Germania di procurare a residenti contratti assicurativi con assicuratori aventi sede in un altro Stato membro, è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 59 e 60 del trattato CEE;
 - b) in ragione dell'entrata in vigore e dell'applicazione della suddetta quattordicesima legge di modifica del VAG, la quale doveva servire a dare attuazione alla direttiva del Consiglio 30 maggio 1978, n. 78/473, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di coassicurazione comunitaria (GU L 151, pag. 25), è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 59 e 60 del trattato CEE nonché dalle disposizioni della suddetta direttiva, in quanto le disposizioni della legge relative alla coassicurazione comunitaria stabiliscono che il coassicuratore delegatario — qualora il rischio assicurato sia localizzato nella Repubblica federale di Germania — deve quivi essere stabilito ed essere autorizzato a coprire i rischi anche da solo;

- c) in ragione della fissazione, da parte del « Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen » (Ufficio federale di controllo delle assicurazioni), nell'ambito dell'attuazione della direttiva n. 78/473/CEE, di valori limite troppo elevati per i rischi nei rami assicurativi incendio, responsabilità civile aeromobili e responsabilità civile generale, che possono costituire oggetto di coassicurazione comunitaria, è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dall'art. 1, 2° comma, e dall'art. 8 della suddetta direttiva, nonché dagli artt. 59 e 60 del trattato CEE, in quanto viene esclusa nella Repubblica federale la prestazione di servizi in materia di coassicurazione per rischi di entità inferiore ai valori limite.
- 2 La Commissione ha inoltre proposto ricorsi per inadempimento contro la Repubblica francese (causa 220/83), la Danimarca (causa 252/83) e l'Irlanda (causa 206/84), relativamente alla trasposizione, da parte di questi Stati membri, della suddetta direttiva n. 78/473. In tali ricorsi, la Commissione formula censure ampiamente coincidenti con quelle sollevate ai punti b) e c) nella presente causa. Per contro, tali ricorsi non contengono censure corrispondenti a quella indicata al punto a), nonostante il fatto che, nei suddetti Stati membri, le normative generali sul controllo delle imprese assicuratrici implicino restrizioni analoghe a quelle che costituiscono oggetto di questa censura.
- 3 Nella presente causa, i governi belga, danese, francese, irlandese e italiano sono intervenuti a sostegno della Repubblica federale di Germania, mentre i governi britannico ed olandese sono intervenuti a sostegno della Commissione.
- 4 Per quanto riguarda le disposizioni della normativa tedesca di cui è causa, le direttive comunitarie di coordinamento nel settore assicurativo ed i mezzi e argomenti dedotti sia dalle parti principali sia dalle intervenienti, si rimanda alla relazione d'udienza. Tali elementi del fascicolo sono richiamati in appresso soltanto nella misura necessaria al ragionamento della Corte.

I — Sulla ricevibilità

- 5 In via preliminare, è opportuno esaminare taluni problemi di ricevibilità che sono stati dibattuti dinanzi alla Corte.

- 6 Il governo irlandese sostiene che la Commissione, proponendo i ricorsi di cui trattasi, tenta d'imporre il proprio punto di vista senza attendere l'esito dei procedimenti già iniziati dal Consiglio ai sensi dell'art. 57, n. 2, del trattato. La proposta di seconda direttiva in materia di assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita (GU 1976, C 32, pag. 2; in prosieguo: « proposta di seconda direttiva »), che si trova attualmente all'esame del Consiglio, tratterebbe esattamente gli stessi problemi di delimitazione della libera prestazione dei servizi che sono in causa nella fattispecie. In realtà, la Commissione chiederebbe alla Corte di adempiere il compito che il trattato ha affidato al Consiglio.
- 7 In proposito si deve ricordare che, secondo l'art. 155 del trattato, spetta alla Commissione vigilare sull'applicazione delle disposizioni del trattato. Nell'assolvere questo compito, essa è tenuta, qualora ritenga che uno Stato membro sia venuto meno ad uno degli obblighi ad esso incombenti in forza del trattato, a proporre un ricorso a norma dell'art. 169. Il semplice fatto che sia stata già presentata al Consiglio la proposta per un atto legislativo la cui adozione e la cui trasposizione nel diritto interno sarebbero idonee a porre fine all'infrazione allegata dalla Commissione non esclude che questa abbia la facoltà di proporre un siffatto ricorso per inadempimento.
- 8 I governi francese e irlandese hanno sostenuto che, in realtà, la Commissione mette in dubbio la conformità al trattato della direttiva n. 78/473 e, pertanto, contesta la legittimità di quest'ultima. Ora, la Commissione non avrebbe proposto in tempo utile un ricorso per annullamento contro tale direttiva. I suddetti governi esprimono quindi seri dubbi quanto alla ricevibilità della domanda della Commissione, che tenderebbe a rimettere in discussione un testo di diritto comunitario da ritenersi definitivo.
- 9 Si deve constatare che questa argomentazione mette in luce una divergenza di interpretazione della direttiva. La Commissione, nel ricorso, intende la direttiva in senso conforme alla propria interpretazione degli artt. 59 e 60 del trattato, mentre i due governi la intendono in modo contrastante con detta interpretazione degli artt. 59 e 60. Ora, questi problemi d'interpretazione potranno essere risolti soltanto quando sarà esaminato il merito della causa.
- 10 Stando così le cose, nulla osta a che la Corte proceda all'esame del merito.

II — Nel merito

A — Sulla prima censura formulata dalla Commissione

1) Sull'oggetto di tale censura

- 11 Dal testo stesso delle conclusioni del ricorso della Commissione risulta che la prima censura riguarda gli obblighi di autorizzazione e di stabilimento imposti dal VAG a qualsiasi prestatore di servizi nel settore dell'assicurazione diretta in generale, ad eccezione delle assicurazioni sui trasporti, che non sono soggette a detti obblighi, e della coassicurazione comunitaria, che costituisce oggetto della seconda e della terza censura. Inoltre la Corte prende atto del fatto che, nella fase orale del procedimento, la Commissione ha precisato che il ricorso non riguarda le assicurazioni obbligatorie.
- 12 Per contro, rispondendo ad un quesito della Corte, la Commissione ha spiegato che, a differenza delle censure relative alla coassicurazione comunitaria, la prima censura riguarda anche le assicurazioni sulla vita. Durante la trattazione orale, il governo tedesco ha confermato di non aver mai messo in dubbio che il procedimento per inadempimento vertesse anche su queste assicurazioni. Alcuni dei governi che sono intervenuti a sostegno della Repubblica federale di Germania hanno tuttavia considerato la risposta della Commissione come un tentativo di estendere l'oggetto del ricorso, il che li avrebbe privati della possibilità di far valere circostanze particolari, proprie del settore delle assicurazioni sulla vita.
- 13 In proposito si deve constatare che tanto il parere motivato quanto il ricorso sono redatti in termini generali e si riferiscono a disposizioni tedesche che si applicano anche alle assicurazioni sulla vita. È vero che questi due documenti fanno unicamente menzione della direttiva del Consiglio 24 luglio 1973, n. 73/239, 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 della suddetta direttiva n. 78/473, relativa alla coassicurazione comunitaria, non già della direttiva del Consiglio 5 marzo 1979, n. 79/267, recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'accesso all'attività dell'assicurazione diretta sulla vita ed il suo esercizio (GU L 63, pag. 1). Tuttavia, questa circostanza può spiegarsi col fatto che, sui punti rilevanti per il presente ricorso, la direttiva del 1979 non differisce da quella del 1973. Benché le assicurazioni sulla vita pongano effettivamente problemi specifici, in particolare per quanto riguarda le condizioni di assicurazione

e l'investimento delle riserve tecniche, tali problemi possono essere distinti da quelli relativi alle condizioni imposte in materia di stabilimento e di autorizzazione, che sono le uniche ad essere criticate dalla Commissione nell'ambito della prima censura. Ciò premesso, la risposta della Commissione dev'essere considerata come una precisazione, non già come una estensione del ricorso.

- 14 Nel formulare la prima censura, la Commissione ha menzionato separatamente il divieto, imposto dal VAG agli intermediari stabiliti nella Repubblica federale di Germania, di proporre a residenti contratti di assicurazione con assicuratori stabiliti in un altro Stato membro. Nel corso del procedimento dinanzi alla Corte, la Commissione ed il governo britannico hanno sostenuto che siffatti intermediari, nel fornire la propria consulenza circa la scelta di assicurazioni e di assicuratori, agiscono nel solo interesse dei contraenti dell'assicurazione. Le ragioni attinenti alla tutela di questi ultimi, fatte valere dal governo tedesco, non potrebbero quindi giustificare in alcun modo il suddetto divieto, tanto più che, secondo quest'ultimo governo, il VAG non vieta ai contraenti dell'assicurazione che risiedono in territorio tedesco di rivolgersi direttamente alle imprese assicuratrici straniere di cui trattasi.
- 15 Il governo tedesco ha replicato che il contraente dell'assicurazione, quando si rivolge, di propria iniziativa, direttamente all'impresa assicuratrice straniera, è consapevole di rinunciare alla tutela offerta dalla normativa del proprio paese. Per contro, qualora l'intermediario sia stabilito nella Repubblica federale di Germania, il contraente dell'assicurazione si rivolgerebbe ad un'impresa nazionale che, tuttavia, esercita la propria attività nell'interesse delle imprese assicuratrici e, nel caso di specie, nell'interesse di un'impresa che non è stabilita né autorizzata in Germania. Il divieto di cui è causa costituirebbe quindi un necessario complemento delle condizioni relative allo stabilimento e all'autorizzazione.
- 16 In merito a questo punto si deve ricordare che la professione d'intermediario nel settore assicurativo non costituisce oggetto di alcuna disciplina comunitaria che consenta alla Corte di accertare se un siffatto intermediario eserciti la propria attività nell'interesse dell'una o dell'altra parte del contratto d'assicurazione. Inoltre, la circostanza che il contratto d'assicurazione sia stato stipulato con l'ausilio di un intermediario non incaricato dall'impresa assicuratrice straniera non può modificare la natura di detto contratto in quanto relativo ad un servizio prestato da quest'ultima impresa al contraente dell'assicurazione. Ne consegue che, per quanto riguarda le norme sulla libera prestazione dei servizi, il divieto di cui trattasi non

può essere dissociato dalla censura riguardante gli obblighi di stabilimento e di autorizzazione imposti all'impresa assicuratrice in quanto prestatrice di servizi e che, pertanto, la Corte può limitarsi a statuire su detta censura.

- 17 Si deve quindi concludere che la prima censura formulata dalla Commissione riguarda l'attività assicurativa nel suo complesso, ad eccezione delle assicurazioni sui trasporti, della coassicurazione comunitaria e delle assicurazioni obbligatorie, e verte sui requisiti dello stabilimento e dell'autorizzazione imposti dalla normativa tedesca agli assicuratori comunitari in quanto prestatori di servizi ai sensi del trattato.

2) *Sulla nozione di prestazione di servizi in materia di assicurazione*

- 18 Ai sensi dell'art. 59, 1° comma, del trattato, l'abolizione delle restrizioni della libera prestazione dei servizi nell'ambito della Comunità si estende a tutti i servizi prestati da cittadini degli Stati membri stabiliti in un paese della Comunità che non sia quello del destinatario della prestazione. Secondo l'art. 60, 1° comma, sono considerate come servizi le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, in quanto non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone.
- 19 Per le prestazioni di servizi così definite, i suddetti articoli impongono l'abolizione di qualsiasi restrizione della loro libera circolazione, con riserva tuttavia di quanto disposto dall'art. 61 e dagli artt. 55 e 56, cui fa rinvio l'art. 66. Mentre questi ultimi articoli non sono stati richiamati nel presente procedimento, il governo italiano ha ricordato che, secondo l'art. 61, n. 2, la liberalizzazione dei servizi assicurativi che sono connessi a movimenti di capitale deve essere attuata in armonia con la graduale liberalizzazione della circolazione dei capitali. In proposito, si deve tuttavia rilevare che già la prima direttiva del Consiglio 11 maggio 1960 per l'applicazione dell'art. 67 del trattato (GU 1960, pag. 921) ha previsto che gli Stati membri concedano qualsiasi autorizzazione di cambio relativa ai movimenti di capitali e necessaria per i trasferimenti effettuati in esecuzione di contratti di assicurazione, via via che tali contratti sono ammessi al beneficio della libera circolazione dei servizi, in applicazione degli artt. 59 e seguenti del trattato.

- 20 Mentre, perciò, le norme sui movimenti di capitali non possono limitare la libertà di concludere contratti di assicurazione sotto forma di prestazione di servizi in forza degli artt. 59 e 60 del trattato, si pone invece il problema della delimitazione del campo d'applicazione di questi articoli rispetto a quello delle disposizioni del trattato relative al diritto di stabilimento.
- 21 In proposito si deve riconoscere che, qualora un'impresa assicuratrice di uno Stato membro sia permanentemente presente in un altro Stato membro, ad essa si applicano le disposizioni del trattato sul diritto di stabilimento, anche se la sua presenza in quest'ultimo Stato non ha assunto la forma di una succursale o di una agenzia, ma si manifesta tramite un semplice ufficio, gestito da personale dipendente dall'impresa, o tramite una persona indipendente, ma incaricata di agire in permanenza per conto dell'impresa alla stessa stregua di un'agenzia. In ragione della suddetta definizione contenuta nell'art. 60, 1° comma, l'impresa assicuratrice non potrebbe quindi, in tal caso, valersi degli artt. 59 e 60 del trattato per quanto riguarda le sue attività nel secondo Stato membro.
- 22 Così pure, come la Corte ha affermato nella sentenza 3 dicembre 1974 (causa 33/74, Van Binsbergen, Racc. pag. 1299), è giusto riconoscere ad uno Stato membro il diritto di provvedere affinché un prestatore di servizi, la cui attività si svolga per intero o principalmente sul territorio di detto Stato, non possa utilizzare la libertà garantita dall'art. 59 allo scopo di sottrarsi alle norme sull'esercizio della sua professione la cui osservanza gli sarebbe imposta ove egli si stabilisse nello Stato in questione; una simile situazione deve infatti venir regolata dalle norme sul diritto di stabilimento e non dalle norme sulla prestazione di servizi.
- 23 Si deve infine ricordare che, essendo il campo d'applicazione degli artt. 59 e 60 definito in funzione dei luoghi di stabilimento o di residenza del prestatore dei servizi e del loro destinatario, possono sorgere problemi particolari qualora il rischio coperto dal contratto d'assicurazione sia localizzato nel territorio di uno Stato diverso da quello del contraente dell'assicurazione, destinatario dei servizi. Questi problemi, che non hanno costituito oggetto di discussioni dinanzi alla Corte, non saranno da questa esaminati nell'ambito della presente causa. Il successivo esame riguarda quindi unicamente le assicurazioni contro rischi localizzati nello Stato membro del contraente dell'assicurazione (in prosieguo: « lo Stato destinatario »).

24 Da quanto precede risulta che le prestazioni di servizi da prendere in considerazione onde statuire sul presente ricorso riguardano i soli contratti d'assicurazione relativi a rischi localizzati in uno Stato membro e conclusi, da un contraente stabilito o residente in questo Stato, con un assicuratore che sia stabilito in un altro Stato membro e che non sia in alcun modo permanentemente presente nel primo Stato, né svolga la propria attività per intero o principalmente nel territorio di tale Stato.

3) *Sulla conformità dei requisiti controversi agli artt. 59 e 60 del trattato*

25 Secondo la costante giurisprudenza della Corte, gli artt. 59 e 60 del trattato hanno acquistato efficacia diretta alla scadenza del periodo transitorio e la loro applicabilità non è subordinata all'armonizzazione o al coordinamento delle legislazioni degli Stati membri. Detti articoli dispongono l'abolizione non soltanto di tutte le discriminazioni nei confronti del prestatore in ragione della sua nazionalità, ma anche di tutte le restrizioni della libera prestazione dei servizi imposte in ragione del fatto che il prestatore è stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui dev'essere fornita la prestazione.

26 Poiché il governo tedesco e taluni dei governi intervenuti a sostegno dello stesso si sono riferiti all'art. 60, 3° comma, per far valere che lo Stato destinatario può applicare la propria normativa in materia di controllo anche agli assicuratori stabiliti in un altro Stato membro, si deve aggiungere che, come questa Corte ha precisato in particolare nella sentenza 17 dicembre 1981 (causa 279/80, Webb, Racc. pag. 3305), la suddetta norma ha anzitutto lo scopo di rendere possibile al prestatore l'esercizio della propria attività nello Stato membro destinatario, senza alcuna discriminazione rispetto ai cittadini di tale Stato. Essa non implica tuttavia che qualsiasi disciplina nazionale che si applichi ai cittadini di tale Stato e si riferisca normalmente ad un'attività permanente delle imprese stabilite in tale Stato possa essere integralmente e allo stesso modo applicata anche ad attività di carattere temporaneo esercitate da imprese aventi sede in altri Stati membri.

27 La Corte ha tuttavia ammesso, in particolare nelle sentenze 18 gennaio 1979 (cause 110 e 111/78, Van Wesemael, Racc. pag. 35) e 17 dicembre 1981 (causa 279/80, Webb, loc. cit.), che, tenuto conto delle speciali caratteristiche di talune

prestazioni di servizi, non si possono considerare incompatibili col trattato talune condizioni specifiche imposte al prestatore, che siano giustificate dall'applicazione di norme relative a questi tipi di attività. Tuttavia, la libera prestazione dei servizi, in quanto principio fondamentale sancito dal trattato, può venire limitata solamente da norme giustificate dall'interesse generale e obbligatorie nei confronti di tutte le persone e le imprese che esercitino la propria attività nel territorio dello Stato destinatario, nella misura in cui tale interesse non risulti garantito dalle norme alle quali il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito. Inoltre, le suddette condizioni devono essere obiettivamente necessarie al fine di assicurare l'osservanza delle norme professionali e di garantire la tutela degli interessi da queste perseguita.

28 Si deve constatare che le condizioni controverse nella presente causa, e cioè gli obblighi, imposti ad un assicuratore stabilito in un altro Stato membro, autorizzato dall'autorità di controllo di quest'ultimo e sottoposto al controllo di detta autorità, di disporre di una sede stabile nel territorio dello Stato destinatario e di ottenere una specifica autorizzazione dall'autorità di controllo di questo Stato, costituiscono restrizioni della libera prestazione dei servizi, in quanto rendono più onerose le prestazioni dell'assicuratore nello Stato destinatario, in particolare qualora le sue attività in questo Stato presentino carattere puramente occasionale.

29 Ne consegue che le suddette condizioni possono essere considerate compatibili con gli artt. 59 e 60 del trattato soltanto qualora sia provato che esistono, nel settore di attività considerato, esigenze imperative connesse all'interesse generale le quali giustificano restrizioni della libera prestazione dei servizi, che tale interesse non è già garantito dalle norme dello Stato di stabilimento e che lo stesso risultato non potrebbe essere ottenuto mediante provvedimenti meno drastici.

a) Sull'esistenza di un interesse che giustifichi talune restrizioni della libera prestazione dei servizi nel settore assicurativo

30 Come hanno affermato il governo tedesco e gli intervenienti a sostegno dello stesso, senza essere contraddetti dalla Commissione, né dai governi britannico ed olandese, l'attività assicurativa costituisce un settore particolarmente sensibile dal punto di vista della tutela del consumatore, in quanto contraente dell'assicurazione

e assicurato. Ciò risulta in particolare dallo specifico carattere della prestazione dell'assicuratore, legata ad eventi futuri per i quali è incerto, al momento della conclusione del contratto, se si verificheranno o, in ogni caso, quando si verificheranno. L'assicurato che, dopo un sinistro, non ottenga l'indennizzo può trovarsi in una situazione molto precaria. Così pure, per il contraente dell'assicurazione, è di regola estremamente difficile valutare se le prospettive di evoluzione della situazione finanziaria dell'assicuratore e le clausole contrattuali, quasi sempre imposte da quest'ultimo, gli offrano sufficienti garanzie quanto all'indennizzo in caso di sinistro.

31 Si deve inoltre prendere in considerazione, com'è stato rilevato dal governo tedesco, il fatto che in taluni rami l'assicurazione è divenuta un fenomeno di massa. In effetti, vengono conclusi contratti da un grandissimo numero di contraenti, cosicché la salvaguardia degli interessi degli assicurati e dei terzi danneggiati riguarda praticamente tutta la popolazione.

32 Queste particolari caratteristiche proprie del settore assicurativo hanno indotto tutti gli Stati membri ad istituire regimi che sottopongono le imprese assicuratrici a norme imperative, per quanto riguarda sia la loro situazione finanziaria, sia le condizioni di assicurazione da esse applicate, nonché ad un controllo permanente dell'osservanza di dette norme.

33 Risulta quindi che nel settore considerato esistono esigenze imperative, connesse all'interesse generale, che possono giustificare restrizioni della libera prestazione dei servizi, a condizione, tuttavia, che le norme dello Stato di stabilimento non siano sufficienti per raggiungere il livello di tutela necessario e che le condizioni imposte dallo Stato destinatario non vadano al di là di quanto è necessario a tal fine.

b) Sulla questione del se l'interesse generale non sia già salvaguardato dalle norme dello Stato di stabilimento

34 La Commissione, nonché i governi britannico e olandese, sostengono che, in ogni caso dopo l'adozione delle prime direttive di coordinamento nn. 73/239 e 79/267, le suddette esigenze di tutela sono ampiamente soddisfatte mediante il controllo effettuato dalle autorità dello Stato di stabilimento.

- 35 In proposito si deve anzitutto rilevare che, ai sensi del preambolo e della parte dispositiva delle due summenzionate direttive, queste hanno lo scopo di agevolare la creazione, da parte delle imprese assicuratrici, di succursali o agenzie in uno Stato membro diverso da quello della propria sede. Esse disciplinano i rapporti fra la legislazione e l'autorità di controllo dello Stato in cui l'impresa ha sede, da un lato, e quelle degli Stati in cui l'impresa ha stabilito succursali o agenzie, dall'altro, ma non riguardano le attività che l'impresa esercita sotto forma di prestazione di servizi ai sensi del trattato. Di conseguenza, non è possibile applicare le disposizioni di queste direttive ai rapporti fra lo Stato di stabilimento, in cui si trovano la sede, la succursale o l'agenzia, e lo Stato in cui è fornita la prestazione di servizi. Questi rapporti sono presi in considerazione soltanto nella proposta di seconda direttiva.
- 36 Si deve tuttavia esaminare se, ciononostante, le due prime direttive non contemplino condizioni di esercizio dell'attività assicurativa sufficientemente uniformi nell'intera Comunità e mezzi di controllo sufficientemente efficaci, tanto da far ritenere che le restrizioni imposte dagli Stati destinatari alle imprese prestatrici di servizi debbano essere abolite in tutto o, quanto meno, in parte.
- 37 Per quanto riguarda la situazione finanziaria delle imprese assicuratrici, le due direttive contengono disposizioni molto dettagliate sul patrimonio libero dell'impresa, e cioè sul suo capitale netto. Queste disposizioni mirano a garantire la solvibilità dell'impresa, e le direttive impongono all'autorità di controllo dello Stato membro in cui è situata la sede dell'impresa l'obbligo di verificare lo stato di solvibilità di quest'ultima « per l'insieme delle sue attività ». Questa formula dev'essere intesa come riferentesi anche alle attività esercitate sotto forma di prestazione di servizi. Ne consegue che lo Stato destinatario non è legittimato a procedere esso stesso a siffatte verifiche, ma deve accettare l'attestato di solvibilità rilasciato dall'autorità di controllo dello Stato membro nel cui territorio è situata la sede sociale dell'impresa prestatrice di servizi. Secondo il governo tedesco, che non è stato contraddetto dalla Commissione, ciò è quanto avviene nella Repubblica federale di Germania.
- 38 Per contro, le due direttive non hanno previsto l'armonizzazione delle norme nazionali relative alle riserve o agli accantonamenti tecnici, cioè ai mezzi finanziari immobilizzati per la garanzia degli impegni assunti con la stipulazione di contratti, e distinti dal capitale netto dell'impresa. In proposito, le direttive hanno espressa-

mente riservato la necessaria armonizzazione a direttive ulteriori. Le direttive nn. 73/239 e 79/267 hanno quindi lasciato a ciascun paese in cui l'impresa esercita la sua attività il compito di disciplinare con proprie norme il calcolo delle suddette riserve e di determinare la natura e i criteri di valutazione degli attivi che ne costituiscono la contropartita. Gli attivi corrispondenti alle attività esercitate in un determinato Stato membro devono essere localizzati in questo Stato e la loro esistenza dev'essere verificata dall'autorità di controllo di tale Stato, benché le direttive prevedano l'obbligo, per lo Stato membro nel cui territorio è situata la sede dell'impresa, di vigilare affinché il bilancio di quest'ultima presenti attivi congruenti e equivalenti agli impegni contratti in tutti i paesi in cui l'impresa esercita le sue attività. L'abolizione di quest'obbligo di localizzazione viene proposta soltanto nel progetto di seconda direttiva, che riguarda fra l'altro l'armonizzazione delle norme nazionali relative alle riserve tecniche.

- 39 Durante il procedimento dinanzi alla Corte, il governo tedesco ed i governi intervenuti a sostegno dello stesso hanno dimostrato l'esistenza di notevoli differenze fra le norme nazionali attualmente vigenti e relative alle riserve e agli accantonamenti tecnici, nonché agli attivi che ne costituiscono la contropartita. In mancanza di un'armonizzazione al riguardo, e di qualsiasi norma che imponga all'autorità di controllo dello Stato di stabilimento di verificare l'osservanza delle norme in vigore nello Stato destinatario, si deve ammettere che quest'ultimo ha il diritto di esigere e di controllare l'osservanza delle proprie norme in materia di riserve e accantonamenti tecnici relativamente alle prestazioni di servizi effettuate nel suo territorio, purché tali norme non vadano oltre quanto è necessario per garantire la tutela dei contraenti dell'assicurazione e degli assicurati.
- 40 Infine, per quanto riguarda le condizioni di assicurazione, le due prime direttive di coordinamento non implicano alcuna armonizzazione in proposito e lasciano a ciascuno Stato membro nel quale l'impresa esercita la sua attività il compito di vigilare sull'osservanza delle proprie norme imperative relativamente alle operazioni svolte nel suo territorio. La proposta di seconda direttiva determina il campo d'applicazione di siffatte norme imperative ed esclude che queste vengano applicate a determinate assicurazioni di carattere commerciale che sono definite in modo dettagliato. Tenuto conto delle notevoli differenze fra le norme nazionali vigenti in materia, si deve constatare che, anche su questo punto e con la stessa riserva, lo Stato membro destinatario ha il diritto di esigere e di controllare l'osservanza delle proprie norme relativamente alle prestazioni di servizi effettuate nel suo territorio.

- 41 Si deve quindi riconoscere che, allo stato attuale del diritto comunitario, le esigenze di tutela dei contraenti dell'assicurazione e degli assicurati che sono state sopra descritte giustificano il fatto che lo Stato membro destinatario garantisca l'applicazione della propria legislazione per quanto riguarda le riserve o gli accantonamenti tecnici e le condizioni d'assicurazione, purché le condizioni imposte da tale legislazione non vadano oltre quanto è necessario per garantire la tutela dei contraenti dell'assicurazione e degli assicurati. Resta pertanto da esaminare se sia necessario che il relativo controllo venga effettuato nell'ambito di un regime di autorizzazione e mediante l'imposizione, all'impresa assicuratrice, del requisito dello stabilimento nello Stato destinatario.

c) Sulla necessità del regime di autorizzazione

- 42 La Commissione non nega che lo Stato destinatario abbia il diritto di esercitare un certo controllo nei confronti delle imprese assicuratrici che forniscono prestazioni di servizi nel suo territorio. Durante la fase orale del procedimento, essa ha anzi ammesso la possibilità di subordinare a determinati provvedimenti di controllo a priori l'esercizio di qualsiasi attività sotto forma di prestazione di servizi da parte dell'impresa interessata. Tuttavia, essa ha ribadito che siffatti provvedimenti devono rientrare nell'ambito di un regime meno restrittivo di quello di autorizzazione, senza tuttavia precisare quali dovrebbero essere le modalità di detto regime.
- 43 Secondo il governo tedesco ed i governi intervenuti a sostegno dello stesso, il necessario controllo non può essere esercitato al di fuori di un regime di autorizzazione che consenta un esame prima dell'inizio delle attività, una sorveglianza continua di queste ultime e la possibilità di revocare l'autorizzazione in caso di infrazioni gravi e persistenti.
- 44 In proposito si deve rilevare che, in tutti gli Stati membri, il controllo delle imprese assicuratrici è organizzato nell'ambito di un regime di autorizzazione, e che la necessità di un siffatto sistema è riconosciuta dalle due prime direttive di coordinamento per quanto riguarda le attività da esse contemplate. Secondo il rispettivo art. 6 di queste direttive, ciascuno Stato membro subordina l'accesso all'attività assicurativa sul proprio territorio ad una autorizzazione amministrativa. L'impresa che apre succursali o agenzie in Stati membri diversi da quello della propria sede deve quindi ottenere un'autorizzazione dall'autorità di controllo di ciascuno di tali Stati.

- 45 Si deve d'altronde osservare che la proposta di seconda direttiva prevede il mantenimento in vigore di questo regime. L'impresa deve ottenere un'autorizzazione amministrativa per ciascuno Stato membro nel quale intende esercitare la propria attività sotto forma di prestazioni di servizi. Benché, secondo il progetto, tale autorizzazione debba essere rilasciata dall'autorità di controllo dello Stato di stabilimento, questa autorità deve tuttavia consultare previamente l'autorità di controllo dello Stato destinatario, trasmettendole copia dell'intero fascicolo. Il progetto prevede inoltre una permanente collaborazione fra le due autorità di controllo, tale da permettere in particolare a quella dello Stato di stabilimento di adottare tutti gli opportuni provvedimenti, che possono giungere fino alla revoca dell'autorizzazione, per porre fine alle infrazioni che le siano state segnalate dall'autorità di controllo dello Stato destinatario.
- 46 Stando così le cose, non può essere disatteso l'argomento del governo tedesco secondo cui soltanto l'imposizione del requisito dell'autorizzazione può garantire, in modo efficace, il controllo che, tenuto conto delle precedenti considerazioni, è giustificato da ragioni attinenti alla tutela dei consumatori, in quanto contraenti dell'assicurazione e assicurati. Poiché un sistema come quello proposto nel progetto di seconda direttiva, in base al quale l'applicazione del regime di autorizzazione è affidata allo Stato membro di stabilimento in stretta collaborazione con lo Stato destinatario, non può essere instaurato se non per via legislativa, si deve altresì ammettere che, allo stato attuale del diritto comunitario, spetta allo Stato destinatario concedere e revocare tale autorizzazione.
- 47 Si deve tuttavia sottolineare che l'autorizzazione dev'essere concessa a qualsiasi impresa stabilita in un altro Stato membro, che ne faccia domanda e soddisfi le condizioni imposte dalla legislazione dello Stato destinatario, come pure che tali condizioni non possono aggiungersi a condizioni legali equivalenti già soddisfatte nello Stato di stabilimento e che l'autorità di controllo dello Stato destinatario deve tener conto degli esami e delle verifiche già effettuati nello Stato membro di stabilimento. Ora, secondo il governo tedesco, che su questo punto non è stato contraddetto dalla Commissione, il regime di autorizzazione tedesco è pienamente conforme a tali esigenze.
- 48 È opportuno inoltre accertare se il requisito dell'autorizzazione, riguardante, a norma del VAG, qualsiasi attività assicurativa ad eccezione delle assicurazioni sui trasporti, sia giustificato in tutti i casi. In proposito è stato sottolineato, in particolare dal governo britannico, che la libera circolazione dei servizi è importante so-

prattutto per le assicurazioni commerciali e che, precisamente per queste assicurazioni, vengono meno le ragioni di tutela del contraente dell'assicurazione fatte valere dal governo tedesco e dai governi intervenuti a sostegno dello stesso.

- 49 Da quanto precede si desume che il requisito dell'autorizzazione può essere mantenuto in vigore soltanto in quanto sia giustificato dalle ragioni di tutela del contraente dell'assicurazione e dell'assicurato fatte valere dal governo tedesco. Si deve anche ammettere che tali ragioni non hanno la stessa importanza per tutti i rami assicurativi e che possono esistere casi in cui, dato il carattere del rischio assicurato e del contraente dell'assicurazione, non vi è alcuna necessità di tutelare quest'ultimo mediante l'applicazione delle norme imperative del suo ordinamento nazionale.
- 50 Tuttavia, benché la proposta di seconda direttiva abbia tenuto conto di queste considerazioni escludendo in particolare le assicurazioni di carattere commerciale, definite in modo dettagliato, dall'applicazione delle norme imperative dello Stato destinatario, si deve anche constatare che la Corte, in base agli elementi di diritto e di fatto di cui dispone, non è in grado di stabilire una siffatta distinzione generale e di fissarne i limiti con sufficiente precisione per determinare i casi particolari in cui le esigenze di tutela, caratteristiche delle attività assicurative in generale, non giustificano il requisito dell'autorizzazione.
- 51 Dalle precedenti considerazioni risulta che la prima censura formulata dalla Commissione dev'essere disattesa nella parte riguardante il requisito dell'autorizzazione.

d) Sulla necessità dello stabilimento

- 52 Se è vero che il requisito relativo all'autorizzazione costituisce una restrizione della libera prestazione di servizi, il requisito relativo allo stabilimento è di fatto la negazione stessa di tale libertà. Esso ha la conseguenza di privare di ogni efficacia pratica l'art. 59 del trattato, il cui scopo consiste per l'appunto nell'eliminare le restrizioni della libera prestazione di servizi da parte di persone non stabilite nello Stato nel cui territorio dev'essere fornita la prestazione (cfr., in particolare, le sentenze 3 dicembre 1974, loc. cit., 26 novembre 1975, causa 39/75, Coenen, Racc. pag. 1547, e 10 febbraio 1982, causa 76/81, Transporoute, Racc. pag. 417). Tale

requisito può essere ammissibile soltanto qualora sia provato ch'esso costituisce una condizione indispensabile per raggiungere lo scopo perseguito.

- 53 In proposito, il governo tedesco osserva in particolare che il requisito dello stabilimento nello Stato destinatario consente all'autorità di controllo di questo Stato di verificare in loco e permanentemente l'attività esercitata dall'assicuratore autorizzato e che, se non venisse imposto tale requisito, detta autorità non sarebbe in grado di adempiere il proprio compito.
- 54 La Corte ha già sottolineato, nella sua giurisprudenza, da ultimo nella sentenza 3 febbraio 1983 (causa 29/82, Van Luijpen, Racc. pag. 151), che considerazioni di ordine amministrativo non possono giustificare la deroga, da parte di uno Stato membro, alle norme del diritto comunitario. Questa constatazione è tanto più valida quando la deroga di cui trattasi ha l'effetto di escludere l'esercizio di una delle libertà fondamentali garantite dal trattato. Nella fattispecie, non è quindi sufficiente che la disponibilità in loco di tutti i documenti necessari per il controllo da parte delle autorità dello Stato destinatario possa agevolare l'adempimento del compito di queste autorità. È necessario, inoltre, dimostrare che, anche nell'ambito di un regime di autorizzazione, queste non potrebbero adempiere in modo efficace il loro compito di controllo senza che l'impresa abbia, nel suddetto Stato membro, una sede stabile ove siano disponibili tutti i documenti necessari.
- 55 Ciò non è stato dimostrato. Come si è rilevato in precedenza, il diritto comunitario in materia di assicurazioni non osta, nel suo attuale stadio di evoluzione, a che lo Stato destinatario esiga che gli attivi corrispondenti alle riserve o agli accantonamenti tecnici relativi alle attività esercitate nel proprio territorio siano quivi localizzati. In tal caso, l'esistenza di detti attivi può essere verificata in loco, anche qualora l'impresa non abbia alcuna sede stabile nel suddetto Stato. Per le altre condizioni di attività soggette a controllo, la Corte ritiene che questo controllo possa essere esercitato basandosi su copie di bilanci, resoconti e documenti commerciali, ivi comprese le condizioni d'assicurazione ed i programmi di attività, inviate a partire dallo Stato di stabilimento e debitamente autenticate dalle autorità di questo Stato membro. Nell'ambito di un regime di autorizzazione, è possibile sottoporre l'impresa a siffatte condizioni di controllo nell'atto di autorizzazione e garantire il rispetto delle condizioni stesse, eventualmente, mediante la revoca di tale atto.

- 56 Non è quindi provato che le esigenze sopra prospettate ed attinenti alla tutela del contraente dell'assicurazione e dell'assicurato rendano indispensabile lo stabilimento dell'assicuratore nel territorio dello Stato destinatario.
- 57 Relativamente alla prima censura formulata dalla Commissione, si deve quindi concludere che la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 59 e 60 del trattato CEE, assoggettando, col « *Versicherungsaufsichtsgesetz* », all'obbligo dello stabilimento nel suo territorio le imprese assicuratrici della Comunità che intendano prestare in detto Stato, tramite rappresentanti, procuratori, agenti od altri intermediari, servizi nell'ambito dell'assicurazione diretta, ad eccezione dell'assicurazione sui trasporti; ciò non vale, tuttavia, per quanto riguarda le assicurazioni obbligatorie e le assicurazioni per le quali l'assicuratore è permanentemente presente nel territorio della Repubblica federale per un tramite che debba essere assimilato ad un'agenzia o ad una succursale, ovvero esercita la propria attività per intero o principalmente nel territorio di tale Stato.

B — Sulla seconda censura formulata dalla Commissione

- 58 Con la seconda censura, la Commissione mira a far dichiarare un inadempimento riguardante tanto la direttiva n. 78/473 sulla coassicurazione comunitaria, quanto gli artt. 59 e 60 del trattato. Tuttavia, come la prima censura, anche la seconda si basa sulla tesi secondo cui gli obblighi relativi all'autorizzazione e allo stabilimento sono incompatibili con gli artt. 59 e 60 del trattato per quanto riguarda l'attività assicurativa nel suo complesso. Secondo la Commissione, non vi è quindi alcun motivo di distinguere sotto questo profilo la situazione dell'assicuratore in generale da quella del coassicuratore delegatario. La Repubblica federale di Germania avrebbe perciò commesso un'infrazione ai suddetti articoli, in quanto, nel trasporre la direttiva n. 78/473 nell'ordinamento interno, essa ha esentato da tali obblighi unicamente gli altri coassicuratori, e non il coassicuratore delegatario.
- 59 La Commissione ammette che la direttiva è ambigua su questo punto, ma sostiene ch'essa deve essere interpretata in senso conforme al trattato, il che è stato riconosciuto dagli Stati membri nella dichiarazione comune figurante nel verbale della riunione del Consiglio in data 23 maggio 1978. Conseguentemente, non si potrebbe in alcun modo ritenere che la direttiva imponga al coassicuratore delegatario l'obbligo di essere autorizzato e di stabilirsi nello Stato membro in cui è localizzato il rischio.

- 60 Da parte sua, il governo tedesco fa riferimento alla distinzione effettuata dalla direttiva n. 78/473 fra il coassicuratore delegatario e gli altri coassicuratori. Le disposizioni di questa direttiva riguardanti il coassicuratore delegatario, ed in particolare l'art. 2, n. 1, lett. c), in quanto rinvia alla direttiva n. 73/239, proverebbero che lo Stato in cui è localizzato il rischio può esigere che il coassicuratore delegatario sia stabilito e autorizzato nel proprio territorio, cosicché possa coprire interamente il rischio anche da solo. Pertanto, la normativa tedesca non violerebbe né la direttiva n. 78/473, né gli artt. 59 e 60 del trattato.
- 61 È vero che, secondo la suddetta disposizione della direttiva, il coassicuratore delegatario è autorizzato « secondo le condizioni previste dalla prima direttiva di coordinamento, cioè è trattato come l'assicuratore che copre la totalità del rischio ». La direttiva non indica, tuttavia, in quale Stato membro il coassicuratore delegatario dev'essere autorizzato, e da quanto precedentemente affermato al punto A risulta che, secondo il diritto comunitario, un assicuratore già autorizzato e stabilito in uno Stato membro non deve necessariamente essere stabilito in un altro Stato membro, per poter coprire la totalità di un rischio localizzato nel territorio di quest'ultimo Stato.
- 62 Come questa Corte ha affermato nella sentenza 13 dicembre 1983 (causa 218/82, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 4063), allorché una norma di diritto derivato comunitario ammetta più di una interpretazione, si deve dare la preferenza a quella che renda la norma stessa conforme al trattato rispetto a quella che porti a constatare la sua incompatibilità col trattato stesso. Stando così le cose, la direttiva non dev'essere interpretata isolatamente, dovendosi invece esaminare se i requisiti di cui trattasi siano o meno in contrasto con le suddette disposizioni del trattato e far riferimento all'esito di tale esame ai fini dell'interpretazione della direttiva.
- 63 Ora, per quanto riguarda l'attività assicurativa in generale, la Corte ha testé affermato che l'obbligo di stabilimento è incompatibile con gli artt. 59 e 60 del trattato. Di conseguenza, l'imposizione di tale obbligo al coassicuratore delegatario non può essere fondata sulla direttiva n. 78/473. Basta quindi esaminare se sia conforme al diritto comunitario l'imposizione, al coassicuratore delegatario, dell'obbligo di essere autorizzato nel paese del rischio.

- 64 In proposito, dall'esame della prima censura risulta che il requisito dell'autorizzazione, nello Stato destinatario, di un'impresa prestatrice di servizi assicurativi può essere considerato compatibile col trattato soltanto qualora sia giustificato da motivi attinenti alla tutela del consumatore, in quanto contraente dell'assicurazione o assicurato. Ora, secondo il suo art. 1, n. 2, la direttiva n. 78/473 riguarda soltanto le assicurazioni contro rischi che, per loro natura o importanza, richiedono la partecipazione di più assicuratori ai fini della loro garanzia. Inoltre, secondo il suo art. 1, n. 1, la direttiva si applica soltanto alle operazioni di coassicurazione comunitaria aventi ad oggetto taluni dei rischi elencati nell'allegato della direttiva n. 73/239. Ad esempio, essa non riguarda né le assicurazioni sulla vita, né le assicurazioni contro gli infortuni e la malattia, né le assicurazioni per la responsabilità civile derivante dalla circolazione stradale. I contraenti delle assicurazioni contemplate dalla direttiva sono soltanto grandi imprese o gruppi d'impresa, in grado di valutare e di negoziare le polizze assicurative che vengono loro proposte; perciò, gli argomenti relativi alla tutela dei consumatori non hanno, in questo caso, la stessa rilevanza che nel caso di altre forme di assicurazione.
- 65 Dall'esame della prima censura risulta inoltre che il requisito dell'autorizzazione nello Stato destinatario non è giustificato neppure qualora l'impresa prestatrice di servizi soddisfi già condizioni equivalenti imposte nello Stato membro di stabilimento e qualora esista un sistema di collaborazione fra le autorità di controllo degli Stati membri interessati, tale da garantire un controllo efficace dell'osservanza di siffatte condizioni anche per quanto riguarda le prestazioni di servizi. Ora, come risulta dal preambolo della direttiva n. 78/473, questa mira a realizzare il minimo di coordinamento ritenuto necessario per facilitare l'esercizio effettivo dell'attività di coassicurazione comunitaria ed organizza una speciale collaborazione fra le autorità di controllo degli Stati membri e fra queste autorità e la Commissione, sistema che, per le prestazioni di servizi nell'ambito dell'assicurazione in generale, è previsto soltanto nella proposta di seconda direttiva.
- 66 D'altra parte, una differenza di trattamento in proposito fra il coassicuratore delegatario e gli altri coassicuratori non risulta obiettivamente giustificata. In effetti, benché spetti al coassicuratore delegatario stipulare il contratto e garantirne l'esecuzione, nulla osta a che egli copra una parte del rischio anche inferiore a quella degli altri coassicuratori.

- 67 Date queste circostanze, e per quanto riguarda le assicurazioni che rientrano nell'ambito della direttiva n. 78/473 sulla coassicurazione, i requisiti posti dal VAG, non solo quanto allo stabilimento, ma anche quanto all'autorizzazione del coassicuratore delegatario, sono incompatibili con gli artt. 59 e 60 del trattato e quindi anche con la direttiva.
- 68 Si deve perciò dichiarare che la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 59 e 60 del trattato CEE e della direttiva del Consiglio n. 78/473, in quanto le disposizioni della sua normativa stabiliscono, per la coassicurazione comunitaria, che il coassicuratore delegatario, nel caso di rischi localizzati nella Repubblica federale di Germania, deve quivi essere stabilito ed autorizzato.

C — *Sulla terza censura formulata dalla Commissione*

- 69 Secondo il suo tenore letterale, la terza censura riguarda il livello dei valori limite fissati nella Repubblica federale di Germania per determinati rischi che costituiscono oggetto di coassicurazione comunitaria. Tuttavia, nel corso del procedimento dinanzi alla Corte, la Commissione ha precisato che detta censura è diretta, in realtà, contro l'esistenza stessa di siffatti valori limite.
- 70 Ora, si deve constatare che questa è una censura diversa e più ampia di quella formulata nelle conclusioni del ricorso. Essa non può, quindi, essere ritenuta ammissibile. Per quanto riguarda la censura iniziale, la Commissione non ha addotto alcun argomento per provare che il livello dei valori limite fissati dalla normativa tedesca sia troppo elevato.
- 71 Ne consegue che la terza censura formulata dalla Commissione dev'essere disattesa.

III — *Sulle spese*

- 72 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Tuttavia, a norma del § 3, 1° comma, dello stesso articolo, la Corte può compensare, in tutto o in parte, le spese, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi. Poiché ciascuna delle parti è rimasta soccombente su determinati capi del ricorso, le spese devono essere compensate.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1) La Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 59 e 60 del trattato CEE, assoggettando, col « Versicherungsaufsichtsgesetz », all'obbligo dello stabilimento nel suo territorio le imprese assicuratrici della Comunità che intendano prestare in detto Stato, tramite rappresentanti, procuratori, agenti od altri intermediari, servizi nell'ambito dell'assicurazione diretta, ad eccezione dell'assicurazione sui trasporti; ciò non vale, tuttavia, per quanto riguarda le assicurazioni obbligatorie e le assicurazioni per le quali l'assicuratore è permanentemente presente nel territorio della Repubblica federale per un tramite che debba essere assimilato ad un'agenzia o ad una succursale, ovvero esercita la propria attività per intero o principalmente nel territorio di tale Stato.
- 2) La Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 59 e 60 del trattato CEE e della direttiva 30 maggio 1978 del Consiglio n. 78/473, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di coassicurazione comunitaria, stabilendo, per le prestazioni di servizi che rientrano nella coassicurazione comunitaria, che il coassicuratore delegatario, nel caso di rischi localizzati nella Repubblica federale di Germania, deve quivi essere stabilito ed autorizzato.
- 3) Per il resto, il ricorso è respinto.
- 4) Ciascuna delle parti, comprese le intervenienti, sopporterà le proprie spese.

Mackenzie Stuart Galmot Kakouris O'Higgins Schockweiler

Bosco Koopmans Due Everling Bahlmann Joliet

Così deciso e pronunziato in Lussemburgo, il 4 dicembre 1986.

Il cancelliere
P. Heim

Il presidente
A. J. Mackenzie Stuart