SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
16 dicembre 1999 *

Nella causa C-239/98,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla signora C. Tufvesson, consigliere giuridico, e dal signor B. Mongin, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor C. Gómez de la Cruz, membro del stesso servizio, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Repubblica francese, rappresentata dalla signora K. Rispal-Bellanger, vicedirettore presso la direzione «Affari giuridici» del Ministero degli Affari esteri, e dal signor Claude Chavance, segretario agli affari esteri presso la stessa direzione, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata di Francia, 8 B, boulevard Joseph II,

convenuta,

avente ad oggetto un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica francese, non avendo adottato (e messo in vigore) e non avendo comunicato tutte le

* Lingua processuale: il francese.

disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi pienamente alla direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/49/CEE, 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») (GU L 228, pag. 1), ed alla direttiva del Consiglio 10 novembre 1992, 92/96/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta sulla vita e che modifica le direttive 79/267/CEE e 90/619/CEE (terza direttiva «assicurazione vita») (GU L 360, pag. 1), in particolare non avendo trasposto tali direttive per quanto riguarda le mutue assicuratrici disciplinate dal code de la mutualité, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato CE e delle dette direttive,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori D.A.O. Edward, presidente di sezione, J.C. Moitinho de Almeida (relatore), L. Sevón, J.-P. Puissochet e P. Jann, giudici,

avvocato generale: S. Alber
cancelliere: H. von Holstein, cancelliere aggiunto

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 7 luglio 1999,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 29 settembre 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 7 luglio 1998, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE (divenuto art. 226 CE), un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica francese, non avendo adottato (e messo in vigore) e non avendo comunicato tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi pienamente alla direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/49/CEE, 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») (GU L 228, pag. 1), ed alla direttiva del Consiglio 10 novembre 1992, 92/96/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta sulla vita e che modifica le direttive 79/267/CEE e 90/619/CEE (terza direttiva «assicurazione vita») (GU L 360, pag. 1), in particolare non avendo trasposto tali direttive per quanto riguarda le mutue assicuratrici disciplinate dal code de la mutualité, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato CE e delle dette direttive.

2 Dal primo 'considerando' delle direttive 92/49 e 92/96 risulta che queste ultime hanno per oggetto il completamento del mercato interno nel settore dell'assicurazione per quanto riguarda la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, allo scopo di facilitare alle imprese di assicurazione con sede sociale nella Comunità la copertura dei rischi situati all'interno della Comunità.

3 Secondo il quinto 'considerando' di tali direttive, queste ultime stabiliscono il principio del reciproco riconoscimento delle autorizzazioni e dei sistemi di

controllo prudenziale, così da rendere possibile il rilascio di un'autorizzazione unica valida in tutta la Comunità e l'applicazione del principio del controllo da parte dello Stato membro d'origine.

4 Ai sensi dell'art. 6 della direttiva 92/49 [che sostituisce l'art. 8 della prima direttiva del Consiglio 24 luglio 1973, 73/239/CEE (GU L 228, pag. 3)]:

«1. Lo Stato membro di origine esige che le imprese di assicurazione richiedenti l'autorizzazione

a) adottino una delle forme seguenti:

(...)

— per quanto riguarda la Repubblica francese: "Société anonyme, société d'assurance mutuelle", "institution de prévoyance régie par le code de la sécurité sociale", "institution de prevoyance régie par le code rural", "mutuelles régies par le code de la mutualité».

5 L'art. 5 della direttiva 92/96 [che sostituisce l'art. 8 della prima direttiva del Consiglio 5 marzo 1979, 79/267/CEE (GU L 63, pag. 1)], contiene questa stessa disposizione.

6 Ai sensi degli artt. 57, n. 1, primo comma, della direttiva 92/49 e 51, n. 1, primo comma, della direttiva 92/96, gli Stati membri adottano entro il 31 dicembre

1993 le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alle direttive 92/49 e 92/96 e le mettono in vigore entro il 1° luglio 1994. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

7 Con lettera del 31 marzo 1995 la Commissione attirava l'attenzione delle autorità francesi sul fatto che la legge 8 agosto 1994, n. 94/678, relativa alla tutela sociale integrativa dei lavoratori subordinati e recante trasposizione delle direttive del Consiglio delle Comunità europee 92/49 e 92/96 rispettivamente del 18 giugno e del 10 novembre 1992 (JORF 10 agosto 1994, n. 184, pag. 11 655), e la legge 8 agosto 1994, n. 94/679, recante diverse disposizioni di ordine economico e finanziario (JORF 10 agosto 1994, n. 184, pag. 11 668), non avevano trasposto le direttive 92/49 e 92/96 per quanto riguarda le mutue assicuratrici disciplinate dal code de la mutualité.

8 L'8 giugno 1995, in risposta a tale lettera, le autorità francesi precisavano che un progetto di legge diretto a trasporre tali direttive per quanto riguarda le mutue assicuratrici disciplinate dal code de la mutualité sarebbe stato a breve presentato al Parlamento francese.

9 Non essendo stato adottato alcun provvedimento, la Commissione, con lettera di diffida del 31 gennaio 1996, secondo il procedimento previsto all'art. 169 del Trattato, invitava la Repubblica francese a presentare, entro un termine di due mesi, le sue osservazioni in ordine alla mancata trasposizione delle direttive 92/49 e 92/96 sul punto sopramenzionato.

10 Nella loro risposta del 2 luglio 1996 le autorità francesi indicavano che la trasposizione delle dette direttive per quanto riguarda il code de la mutualité si trovava in una fase preparatoria.

11 Il 5 marzo 1997 la Commissione inviava un parere motivato alla Repubblica francese, invitandola ad adottare, entro due mesi, le misure necessarie per conformarsi completamente alle direttive 92/49 e 92/96.

12 Il 18 novembre 1997 le autorità francesi, rammentando, in particolare, i principi che disciplinano la normativa francese sulla mutualità, comunicavano alla Commissione un progetto di trasposizione delle direttive 92/49 e 92/96 che consentiva di rendere queste ultime applicabili alle associazioni mutualistiche rientranti nell'ambito di applicazione del code de la mutualité e, il 3 dicembre 1997, la informavano del fatto che esse si impegnavano a depositare, all'inizio dell'anno 1998, un progetto di legge che fissava i principi generali e che era destinato a trasporre queste due direttive. Le disposizioni regolamentari dirette a trasporre le norme tecniche e prudenziali delle direttive 92/49 e 92/96 dovevano essere annunciate entro la fine dell'anno 1998.

13 L'11 febbraio 1998 le autorità francesi illustravano alla Commissione le caratteristiche specifiche della mutualità e la informavano degli orientamenti scelti per la trasposizione delle direttive 92/49 e 92/96 a tale settore.

14 L'11 marzo 1998 il governo francese informava la Commissione del nuovo orientamento che esso intendeva adottare, secondo il quale, nel diritto interno, sarebbe stata operata una distinzione tra, da un lato, le attività di assicurazione mutualistiche esercitate sotto forma di prestazioni in denaro o in natura e che sarebbero rientrate nell'ambito di applicazione delle norme prudenziali delle direttive 92/49 e 92/96 e, dall'altro, le attività delle mutue assicuratrici non riguardanti l'assicurazione e che avrebbero dovuto essere gestite da società controllate.

15 Con lettera 6 maggio 1998 la Commissione rammentava alle autorità francesi che essa riteneva che la specificità delle mutue assicuratrici francesi potesse essere garantita assicurando la piena applicazione delle direttive 92/49 e 92/96 nei loro confronti.

16 Il 7 luglio 1998 la Commissione ha proposto il presente ricorso.

17 Nel suo ricorso la Commissione constata anzitutto che la trasposizione delle direttive 92/49 e 92/96 da parte della Repubblica francese è incompleta poiché non è stata estesa alle mutue assicuratrici disciplinate dal code de la mutualité.

18 Inoltre essa sottolinea, in particolare, che da tale mancata trasposizione consegue il fatto che:

— le mutue assicuratrici francesi non sono soggette ai requisiti prudenziali e finanziari delle direttive 92/49 e 92/96 (riserve tecniche adeguate, margine di solvibilità);

— la loro attività di assicurazione propriamente detta non è giuridicamente separata dalle attività delle «opere sociali» riguardanti in particolare la farmacia, i centri ottici, le case di villeggiatura e la locazione di sale per riunioni, in contrasto con il principio di specializzazione delle imprese d'assicurazione stabilito dalle direttive 92/49 e 92/96, che impone che le attività commerciali e le opere sociali che esercitano le mutue non siano gestite in seno al medesimo soggetto di diritto;

— il loro sistema di trasferimento del portafoglio non è conforme alle direttive 92/49 e 92/96;

— il loro sistema di riassicurazione non è conforme agli obblighi del Trattato.

19 Nel suo controricorso il governo francese sostiene anzitutto che, nei limiti in cui emerge dal ricorso che la Commissione procede ad un'estensione della controversia, in quanto quest'ultima riguarderebbe altresì la conformità dei meccanismi di riassicurazione in vigore ai sensi della normativa interna applicabile alle mutue assicuratrici disciplinate dal code de la mutualité con il diritto comunitario [vale a dire con la direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, 64/225/CEE, volta a sopprimere in materia di riassicurazione e di retrocessione le restrizioni alle libertà di stabilimento ed alla libera prestazione dei servizi (GU 1964, n. 56, pag. 878)], mentre tale addebito non è stato affatto menzionato nel procedimento precontenzioso, il ricorso è irricevibile.

20 A tal proposito, la Commissione ha asserito nella replica, e riaffermato in occasione della trattazione orale, che l'addebito formulato nella lettera di diffida, nel parere motivato e nel ricorso non è mai stato modificato e che tanto l'insieme del procedimento precontenzioso quanto le conclusioni del ricorso hanno sempre riguardato il fatto che la Repubblica francese non ha adottato o, comunque, non ha comunicato le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per trasporre le direttive 92/49 e 92/96 relativamente alle mutue assicuratrici disciplinate dal code de la mutualité. Inoltre, in occasione della trattazione orale, la Commissione ha ammesso che, contrariamente a quanto essa aveva a torto asserito nel suo ricorso, la mancata trasposizione delle direttive 92/49 e 92/96 non ha alcun effetto sulla riassicurazione, poiché gli obblighi comunitari imposti agli Stati membri in materia non risultano da tali direttive, ma dalla direttiva 64/225 alla quale la Commissione non ha mai fatto cenno nel suo ricorso.

21 Inoltre, il governo francese riconosce che gli artt. 6 della direttiva 92/49 e 5 della direttiva 92/96 hanno incluso nel loro ambito d'applicazione ratione materiae le

mutue assicuratrici disciplinate dal code de la mutualité e che le disposizioni di trasposizione non sono state rese applicabili nei loro confronti. Esso aggiunge che le modalità di tale inclusione sono ancora in discussione tra le autorità francesi e le organizzazioni mutualistiche interessate, le quali ultime ritengono che l'applicazione delle direttive 92/49 e 92/96 alle loro attività metterebbe in discussione la specificità mutualistica. In occasione dell'udienza, il governo francese ha prodotto agli atti una relazione redatta nel maggio 1999, su richiesta del governo («Relazione Rocard»), sulle mutue e sul diritto comunitario, sottolineando la necessità di una trasposizione il più possibile rapida delle direttive 92/49 e 92/96 nell'ordinamento francese.

22 E' sufficiente rilevare che il governo francese non contesta che le disposizioni necessarie alla trasposizione delle direttive 92/49 e 92/96 nell'ordinamento interno per quanto riguarda le mutue assicuratrici non sono state ancora adottate.

23 Pertanto, occorre dichiarare fondato il ricorso proposto dalla Commissione.

24 Di conseguenza, occorre dichiarare che la Repubblica francese, non avendo adottato le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi pienamente alla direttiva 92/49 ed alla direttiva 92/96, in particolare non avendo trasposto tali direttive per quanto riguarda le mutue assicuratrici disciplinate dal code de la mutualité, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza delle dette direttive.

Sulle spese

25 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha concluso in tal senso e la Repubblica francese è rimasta sostanzialmente soccombente, quest'ultima va condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **La Repubblica francese, non avendo adottato le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi pienamente alla direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/49/CEE, 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»), ed alla direttiva del Consiglio 10 novembre 1992, 92/96/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta sulla vita e che modifica le direttive 79/267/CEE e 90/619/CEE (terza direttiva «assicurazione vita»), in particolare non avendo trasposto tali direttive per quanto riguarda le mutue assicuratrici**

disciplinate dal code de la mutualité, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza delle dette direttive.

2) La Repubblica francese è condannata alle spese.

Edward Moitinho de Almeida Sevón

Puissochet Jann

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 dicembre 1999.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

D.A.O. Edward