74/166/CEE della Commissione del 6 febbraio 1974, miranti ad abolire il controllo della carta verde alle frontiere tra gli Stati membri, non vanno interpretate nel senso che esse autorizzino provvedimenti normativi nazionali o accordi tra uffici nazionali d'assicurazione o loro membri che risultino incompatibili con le norme del trattato in materia di concorrenza, di diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi.

2. Un provvedimento normativo nazionale o un accordo tra gli uffici nazionali istituiti nell'ambito del sistema della carta verde che attribuisca all'ufficio nazionale la responsabilità esclusiva della liquidazione dei danni provocati nel territorio dello Stato membro interessato da veicoli stranieri assicurati all'estero, ma che non pregiudichi la possibilità per l'ufficio nazionale od i suoi membri di far ricorso alle imprese di mera liquidazione di sinistri per conto degli assicuratori, nel senso della gestione e dell'istruzione dei reclami, non è incompatibile con il combinato disposto dell'art. 90, n. 1, e degli artt. 85 e 86 del trattato.
3. Una decisione o un comportamento d'un ufficio nazionale o pratiche concordate dei suoi membri che mirino o siano atti ad emarginare le imprese di mera liquidazione (nel senso sopra indicato) di sinistri per conto degli assicuratori, potrebbero, eventualmente, incorrere nel divieto posto dall'art. 85 e, se l'ufficio nazionale fruisce d'una posizione dominante, nel divieto posto dall'art. 90 del trattato in collegamento con l'art. 86. Spetta al giudice nazionale accertare se ricorrano i presupposti per l'applicazione di tali divieti.
4. Perché la discriminazione ricada sotto i divieti di cui agli artt. 52 e 59, è sufficiente che derivi da una disciplina, di qualsiasi natura, volta a regolare, in modo collettivo, l'esercizio dell'attività di cui trattasi. In tal caso appare irrilevante che la discriminazione tragga origine da atti della pubblica autorità o, al contrario, da atti di privati.
5. Una disciplina giuridica o un comportamento che riservino all'ufficio nazionale d'uno Stato membro o ai suoi soci o alle compagnie d'assicurazione ivi stabilite la decisione finale circa l'indennizzo per i danneggiati da incidenti provocati, sul territorio di tale Stato, da veicoli abitualmente stazionati in un altro Stato membro non violano il divieto di discriminazione posto dagli artt. 52 e 59 del trattato, se l'esclusione di altre categorie d'imprese non è basata sul criterio della nazionalità.

Nel procedimento 90/76,

avente ad oggetto una domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal tribunale civile e penale di Milano nella causa dinanzi ad esso pendente fra

S.R.L. UFFICIO HENRY VAN AMEYDE

e

S.R.L UFFICIO CENTRALE ITALIANO DI ASSISTENZA ASSICURATIVA AUTOMOBILISTI IN CIRCOLAZIONE INTERNAZIONALE (U.C.I.),

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 7, 52, 59, 85, 86 e 90 del trattato CEE, della direttiva (CEE) del Consiglio n. 72/166 (GU 1972, n. L 103, pag. 1), della raccomandazione (CEE) della Commissione n. 73/185 (GU 1973, n. L 194, pag. 13) e della decisione (CEE) della Commissione n. 74/166 (GU 1974, n. L 87, pag. 14), relativi al certificato d'assicurazione detto «carta verde»,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; A. M. Donner, presidente di sezione; J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe e G. Bosco, giudici;

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

L'ordinanza di rinvio e le osservazioni scritte presentate a norma dell'art. 20 dello statuto della Corte di giustizia della CEE si possono così riassumere:

I — Gli antefatti e il procedimento

1. La causa principale oppone una società italiana, affiliata d'un «loss adjuster» olandese, all'Ufficio centrale italiano di assistenza assicurativa (in prosieguo: U.C.I.). Il «loss adjuster» lamenta di essere stato escluso, in seguito ad una decisione dell'U.C.I. o dei suoi membri o ad una pratica concordata di questi ultimi, dal mercato della liquidazione dei sinistri causati in Italia da autoveicoli stranieri, mercato che costituisce il suo specifico campo d'azione.

2. La professione di «loss adjuster», originaria del Regno Unito, s'è diffusa negli altri Stati membri in epoca abbastanza recente. Gli assicuratori inglesi hanno sempre avuto l'abitudine di ricorrere per l'istruzione delle pratiche di danni, almeno in relazione a certi tipi di rischi assicurati, nonché, sempre in determinati casi, per il controllo dei rischi da assicurare, ad esperti indipendenti. Questo genere d'attività s'è accresciuto da quando i Lloyd's di Londra si sono interessati al mercato delle assicurazioni di terra, giacché i comitati d'assicuratori da cui sono formati i Lloyd's non possiedono in genere un proprio «servizio sinistri». Il «loss adjuster» riceve le sue istruzioni dall'assicuratore ed assume la figura di mandatario di quest'ultimo.

3. Il «loss adjuster» non è necessariamente un esperto tecnico, anzi può egli

stesso ricorrere ai servizi d'un perito. Egli tutela gli interessi del suo mandante. Fuori del mercato britannico, il «loss adjuster» ha finora lavorato soprattutto come corrispondente degli assicuratori britannici, e principalmente dei Lloyd's. I «loss adjusters» si considerano liberi professionisti e sono pagati per ogni singolo incarico in funzione della difficoltà della pratica.

4. Quando sono incaricati dell'istruzione d'una pratica di danni, i «loss adjusters» devono fornire ai loro mandanti informazioni il più possibile ampie, precise e complete su tutti gli elementi che possono servire ad accertare se il sinistro debba dar luogo, ed in quale misura, ad un risarcimento dei danni. Tuttavia, la decisione finale circa il pagamento spetta esclusivamente all'assicuratore. Quando ci si riferisce all'attività dei «loss adjusters» come ad un'attività di «liquidazione» dei sinistri, è in tal senso che l'espressione deve essere intesa. Occorre cioè distinguere fra l'istruzione della pratica, che può essere compiuta da un «loss adjuster», e la decisione finale di pagamento, che è di esclusiva competenza dell'assicuratore. Il danneggiato non può, a quanto pare, agire contro il «loss adjuster».

5. Prima dell'introduzione del sistema delle carte verdi e della creazione degli uffici centrali d'assicurazione, vale a dire prima degli anni cinquanta, il «loss adjuster» svolgeva un'importante funzione in materia di incidenti automobilistici avvenuti all'estero. Infatti, se in uno Stato si verificava un incidente fra un veicolo nazionale ed un veicolo estero, l'assicuratore straniero affidava spesso ad un «loss adjuster» nazionale il mandato di accertare i danni e di negoziare con la vittima. Ciò spiega perché la suddetta professione si sia sviluppata di pari passo con la diffusione del turismo.

6. La società Van Ameyde ha operato per parecchi anni in Italia prima che entrasse in vigore la legge nazionale sull'assicurazione R.C.A. (responsabilità civile autoveicoli) obbligatoria. Durante il suddetto periodo essa ha svolto la propria attività nel settore dei sinistri causati da autoveicoli stranieri come mandataria di compagnie estere per la gestione e la liquidazione dei danni causati in Italia da autoveicoli assicurati presso tali compagnie.

7. Da quando è entrata in vigore in Italia la legge sull'assicurazione R.C.A. obbligatoria, l'U.C.I., richiamandosi a tale legge, sostiene che le imprese assicuratrici straniere non possono più incaricare un «loss adjuster» di gestire ed istruire le pratiche relative ai danni provocati in Italia da veicoli assicurati presso di loro.

Il sistema della carta verde e gli uffici centrali

8. Prima che fosse introdotto il sistema delle carte verdi e venissero creati uffici centrali d'assicurazione, il turista straniero implicato in un incidente rischiava spesso il sequestro del veicolo a garanzia del risarcimento dei danni. Negli Stati in cui l'assicurazione per la responsabilità civile automobilistica (in prosieguo: R.C.A.) era obbligatoria, il turista straniero doveva spesso provvedere a stipulare un'assicurazione presso un assicuratore con sede nel paese che egli intendeva visitare (questo tipo d'assicurazione era detto «assicurazione-frontiera»).

9. Era evidente che tale situazione ostacolava la libera circolazione ed il turismo.

10. Il primo tentativo di porvi rimedio fu effettuato nel 1934, allorché l'istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato elaborò un progetto di convenzione internazionale presso la società delle nazioni. Il progetto non ebbe alcun seguito per lo scoppio del conflitto mondiale e, dopo la fine della guerra, si arenò a causa delle eccessive divergenze nella disciplina della responsabilità civile nei vari Stati.

11. In una seduta, svoltasi a Ginevra il 25 gennaio 1949, il sottocomitato dei trasporti su strada della commissione eco-

nomica per l'Europa dell'ONU formulò la raccomandazione n. 5, rivolta ai paesi nei quali era vigente l'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile automobilistica, invitando tutti i governi a richiedere ai propri assicuratori del ramo di concludere accordi secondo principi generali prefissati, allo scopo di consentire agli automobilisti che si recassero negli altri paesi di soddisfare le esigenze proprie della legislazione assicurativa ivi vigente.

12. I principi-guida di tali accordi furono i seguenti:

a) la costituzione in ciascun paese di un'apposita organizzazione centrale riconosciuta dal rispettivo governo e denominata ufficio nazionale di assicurazione o bureau, la quale raccogliesse tutti o la maggior parte degli assicuratori della responsabilità civile automobilistica operanti nel paese;
b) il rilascio da parte dell'ufficio agli assicuratori membri di uniformi documenti assicurativi nazionali a garanzia del risarcimento del danno provocato in Stati esteri, ed il rilascio di tali documenti ai singoli assicurati.

13. La già menzionata raccomandazione contemplava la possibilità di costituire un ufficio nazionale d'assicurazione anche nei paesi — come l'Italia — non a regime di assicurazione obbligatoria.

14. Su iniziativa inglese un gruppo di assicuratori europei si riunì a Londra per approfondire gli aspetti connessi con la pratica realizzazione della raccomandazione n. 5 e nel 1952 venne predisposta la cosiddetta convenzione-tipo Interbureaux o convenzione di Londra. Il testo di detta convenzione-tipo ed il modello del certificato internazionale uniforme di assicurazione furono approvati dall'O.E.C.E. (Organizzazione europea per la cooperazione economica) ed il sistema — chiamato della carta verde per il colore del certificato — entrò in funzione nel 1953.

15. Gli assicuratori italiani aderirono poco dopo alla «convenzione di Londra», benché non vigesse nel loro paese il regime dell'assicurazione obbligatoria, di guisa che il certificato internazionale di assicurazione in quel primo momento attestava unicamente che l'utente del veicolo immatricolato all'estero era coperto da garanzia assicurativa; l'ufficio italiano, cioè l'U.C.I., si limitava a sua volta ad accertamenti e perizie ed interveniva per eventuali accordi transattivi subordinati al benestare dell'assicuratore estero interessato all'incidente. A quell'epoca l'U.C.I. non rispondeva della liquidazione dei sinistri. Esso operava semplicemente come mandatario degli assicuratori esteri per l'istruzione delle pratiche di danni. Come accadeva già prima, la responsabilità continuava a gravare sull'assicuratore straniero. Quindi l'assicuratore straniero poteva benissimo dar mandato ad un «loss adjuster» invece di utilizzare i servizi dell'U.C.I.

16. Nel periodo di cui si sta parlando (1953-1970) l'U.C.I. non ha mai sollevato né avrebbe potuto sollevare obiezioni contro il fatto che un assicuratore straniero ricorresse ai servizi di un «loss adjuster» anziché a quelli d'un membro dell'U.C.I. stesso. Poiché la liquidazione del danno era totalmente effettuata dall'assicuratore straniero, veniva a crearsi fra questo ed il cittadino italiano vittima dell'incidente, un rapporto diretto; ciò faceva sì che l'assicuratore straniero fosse completamente libero di affidare, in tutto o in parte, la liquidazione del danno a chi più gli piacesse.

17. Con la convenzione europea per l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile, firmata a Strasburgo il 20 aprile 1959 da quindici paesi fra cui l'Italia, si è inteso garantire il risarcimento del danno subito dalla circolazione di veicoli immatricolati all'estero.

18. L'art. 2, paragrafo 2, dell'allegato n. 1 della menzionata convenzione, accogliendo integralmente il sistema della carta verde, statuisce che è consentita la circolazione di veicoli stranieri sul territorio dello Stato ospitante a condizione che

un ufficio, riconosciuto a tal fine dal governo, assuma nei riguardi delle persone danneggiate l'obbligo di risarcire il danno da essi cagionato conformemente alla legge nazionale.

19. Con legge 24 dicembre 1969, n. 990, l'Italia ha adempiuto all'impegno internazionale che si era assunta sottoscrivendo la convenzione di Strasburgo ed ha adottato il regime dell'assicurazione obbligatoria contro la responsabilità civile automobilistica. L'art. 6 della legge disciplina l'assicurazione dei veicoli immatricolati all'estero statuendo espressamente che

«per i veicoli e natanti ... immatricolati o registrati in Stati esteri, che circolino temporaneamente nel territorio o nelle acque territoriali della Repubblica, deve essere stipulata, per la durata della permanenza in Italia, un'assicurazione ai sensi della presente legge secondo le modalità che saranno stabilite con il regolamento di esecuzione. L'obbligo della assicurazione si considera tuttavia assolto quando l'utente sia in possesso di un certificato internazionale di assicurazione rilasciato da apposito ente costituito all'estero che attesti l'esistenza di un'assicurazione per la responsabilità civile per i danni causati dal veicolo o dal natante, a condizione che il certificato risulti accettato da un corrispondente ente costituito in Italia presso il quale l'assicurato si intende domiciliato, che si assume di provvedere, nei limiti e nelle forme stabilite dalla presente legge, alla liquidazione dei danni causati nel territorio o nelle acque territoriali della Repubblica, garantendone il pagamento agli aventi diritto e sia, a tale effetto, riconosciuto dal ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato».

20. In esecuzione del menzionato art. 6 della legge n. 990 del 1969 il ministro dell'industria ha emanato il D.M. 26 maggio 1971 con il quale ha riconosciuto quale «Ente costituito in Italia» l'Ufficio centrale italiano di assistenza assicurativa automobilisti in circolazione internazionale S.r.l. con sede in Milano.

21. In ogni paese in cui vige il sistema della carta verde, l'automobilista può ottenere dal suo assicuratore tale documento, sottoscritto dall'ufficio nazionale (ufficio emittente) ed attestante che il suo titolare è coperto dalla assicurazione obbligatoria. Munito della carta verde, l'automobilista può recarsi in un altro Stato membro in cui vige lo stesso sistema senza dover stipulare una nuova assicurazione e senza che il suo assicuratore debba avere una succursale in tale Stato. Se l'automobilista incappa in un incidente nello Stato da lui visitato, la sua vettura non sarà sequestrata, né lui stesso sarà arrestato a garanzia del pagamento degli eventuali danni, dal momento che la vittima dell'incidente potrà, in base al diritto nazionale, rivolgersi direttamente all'ufficio nazionale, chiamato in tal caso «ufficio gestore».

22. In base all'accordo bilaterale fra l'ufficio gestore e l'ufficio emittente, quest'ultimo si impegna a rimborsare all'ufficio gestore le somme liquidate e le spese e gli corrisponde, inoltre, una commissione pari al 15 % delle somme liquidate.

23. Il sistema è costituito, al tempo stesso, dalla suddetta rete di accordi bilaterali e dalle leggi nazionali del paese in cui è avvenuto l'incidente. Questo paese riconosce che il proprio ufficio nazionale ha assunto l'impegno di liquidare i danni causati da stranieri in possesso della carta verde.

24. Dopo l'emanazione della legge sull'assicurazione obbligatoria la funzione svolta dall'U.C.I. è dunque cambiata. L'U.C.I. non è più semplicemente un mandatario degli assicuratori esteri, bensì assume direttamente la responsabilità di liquidare, in conformità alle leggi nazionali, ogni sinistro causato in Italia da un veicolo estero, il cui conducente sia munito della carta verde.

25. In base alla convenzione-tipo l'U.C.I., nella sua qualità d'ufficio gestore, ha la facoltà di incorporare nei suoi ac-

cordi bilaterali la clausola 4 così formulata: [1]

«a) .....

b) Un membro dell'ufficio emittente può chiedere all'ufficio gestore di affidare la gestione e la liquidazione del sinistro ad un corrispondente designato che può essere:
   i) o un membro dell'ufficio gestore;
   ii) o un'organizzazione istituita nel paese dell'ufficio gestore per effettuare le operazioni di assicurazione contro il rischio automobilistico o altri rischi;
   iii) oppure un'organizzazione con sede nel paese dell'ufficio gestore e specializzata nella liquidazione dei sinistri per conto degli assicuratori

Se l'ufficio gestore accetta la domanda, dà mandato al corrispondente designato di trattare e di liquidare il sinistro. La designazione del mandatario è comunicata all'ufficio gestore dall'ufficio emittente che diviene così il garante della buona esecuzione degli impegni qui di seguito menzionati.

Chiedendo la nomina del corrispondente designato, il membro dell'ufficio emittente si impegna
- ad affidare al corrispondente la trattazione di tutti i reclami;
- a trasmettergli tutte le comunicazioni relative a tali reclami, ed a lasciargli la cura di istruire e liquidare i reclami.

Da parte sua, l'ufficio gestore s'impegna a trasmettere al corrispondente tutte le comunicazioni che riceverà dall'assicurato e tutti i reclami che riceverà dai terzi, nonché ad informare costoro del mandato affidato al corrispondente.

Il corrispondente designato è responsabile della trattazione dei reclami nei confronti dell'ufficio gestore, in quanto agente di tale ufficio debitamente fornito di mandato. Nell'esercizio delle sue funzioni il corrispondente terrà conto delle istruzioni, sia generali, sia specifiche, che riceverà dall'ufficio gestore.

In via eccezionale l'ufficio gestore, ove ne sia richiesto, può affidare il mandato di cui sopra ad un corrispondente designato per la trattazione d'un singolo reclamo, anche se tale corrispondente non ha ricevuto un mandato generale.

In ogni momento, e senza bisogno di motivare la sua decisione, l'ufficio gestore può avocare a sé la trattazione d'un reclamo già affidata ad un corrispondente o, più in generale, revocare il mandato.

c) Se nel paese in cui ha sede l'ufficio gestore le operazioni d'assicurazione sono effettuate esclusivamente da un organismo statale, l'ufficio gestore affiderà, ove ne sia richiesto dall'ufficio emittente o da un membro dell'ufficio emittente, l'istruzione e la definizione d'un singolo reclamo o dei reclami in generale all'organismo indipendente di trattazione dei reclami creato a tale scopo dall'ufficio gestore o, qualora non esista un simile organismo, ad una persona debitamente qualificata residente nel paese dell'ufficio gestore e designata a tal fine dal membro dell'ufficio emittente.

d) In ogni caso, assumendosi il compito di definire i reclami, il membro s'impegnerà nei confronti dell'ufficio gestore a definire il reclamo in piena conformità alla legge del paese, fermo restando che la responsabilità dell'osservanza di tale impegno ricadrà sempre sull'ufficio emittente.»

26. Nell'ambito degli Stati membri della Comunità solo quattro uffici nazionali hanno accettato di includere integralmente tale clausola nei loro accordi bilaterali.

26. Qualora l'U.C.I. avesse accettato tale clausola e, su richiesta degli assicuratori esteri, avesse affidato all'attrice la liquidazione dei sinistri, non avrebbe con ciò cessato di essere responsabile di fronte al danneggiato a norma delle leggi nazionali. Esso avrebbe potuto, in qualsiasi

1 — N. d. Tr.: Versione non ufficiale.

momento, revocare il mandato al «loss adjuster» che sarebbe stato un semplice mandatario dell'U.C.I. In realtà, l'U.C.I. non ha mai inserito detta clausola nei suoi accordi, eccettuato il punto b (i).

28. L'attrice afferma di non aver più potuto esercitare la sua professione in Italia a partire dal momento in cui fu introdotta l'assicurazione obbligatoria. In effetti, la liquidazione dei sinistri fu da allora in poi sempre effettuata dai membri dell'ufficio italiano (che per conto loro erano liberi di ricorrere ai servizi d'un «loss adjuster».

29. Allo scopo di agevolare ulteriormente la circolazione degli autoveicoli nella Comunità, la direttiva del Consiglio n. 72/166 CEE del 24. 4. 1972 (GU n. L 103 del 2. 5. 1972) ha richiesto l'abolizione dei controlli alla frontiera per i veicoli normalmente stazionati in uno Stato membro che entrino nel territorio di un altro Stato membro.

30. Per raggiungere tale scopo essa auspica un accordo tra uffici nazionali di assicurazione che garantisca il risarcimento dei danni causati da un autoveicolo normalmente stazionato in diverso Stato membro, anche se detto veicolo risultasse non assicurato. E poiché, beninteso, l'abolizione dei controlli alle frontiere non può avvenire se in uno o più Stati membri non sia in vigore l'assicurazione R.C.A. obbligatoria, prescrive l'applicazione generalizzata di tale assicurazione.

31. L'accordo di cui trattasi, complementare rispetto alla convenzione-tipo, è stato stipulato il 12. 12. 1973 e denominato «Convenzione complementare tra uffici nazionali di assicurazione» (GU 30 marzo 1974, n. L 87, pag. 15). Esso sostanzialmente stabilisce che se un veicolo stazionato abitualmente in uno Stato membro sia posto in circolazione in un altro Stato membro, l'utente dello stesso è considerato assicurato ai sensi e per gli effetti della convenzione-tipo anche se non dovesse risultare tale. Di conseguenza, l'U.C.I. è responsabile della liquidazione d'ogni sinistro causato in Italia da un veicolo d'un altro Stato membro, anche se il conducente non risulta assicurato.

32. La Commissione con raccomandazione 15 maggio 1973, n. 185 (GU 16 luglio 1973, n. L 194, pag. 13), considerando che i sei uffici nazionali degli Stati membri fondatori avevano, sin dal 16. 11. 1972, stipulato un accordo conforme alla direttiva del Consiglio, ha chiesto ad ogni Stato membro fondatore di astenersi, a decorrere già dal 1° luglio 1973, dall'effettuare il controllo alle frontiere dell'assicurazione R.C.A. per i veicoli stazionati abitualmente sul territorio europeo di un altro Stato membro. Successivamente, con decisione n. 74/166 CEE del 6. 2. 1974 (GU 30. 3. 1974, n. L 87, pag. 13), preso atto della stipula, da parte degli uffici nazionali di tutti gli Stati membri, della citata convenzione del 12. 12. 1973, la Commissione fissava al 15. 5. 1974 la data limite per l'eliminazione dei controlli di cui trattasi.

33. Esistono altri due provvedimenti della Commissione, relativi al sistema della carta verde, ma irrilevanti nel caso di specie: la decisione n. 74/167 (GU 30 marzo 1974, n. L 87, pag. 14) e la raccomandazione (CEE) 10 febbraio 1974, n. 165 (GU 30 marzo 1974, n. L 87, pag. 12).

34. Il 22 luglio 1975 il «Motor insurers bureau» ha notificato, in nome proprio e di tutti gli uffici della Comunità, alla Commissione, mediante il formulario A/B, il contenuto della convenzione-tipo e della convenzione complementare per ottenere un'attestazione negativa od un'esenzione.

35. Il 25 gennaio 1975 l'attrice nella causa principale ha indirizzato alla Commissione, in applicazione dell'art. 3, n. 2, (b), del regolamento del Consiglio n. 17/62 una domanda tendente a far constatare un'infrazione agli artt. 85 e 86 del trattato CEE essenzialmente per i seguenti motivi:

— l'U.C.I. non ha accettato la clausola facoltativa 4 b iii della convenzione-tipo «interbureaux» e avrebbe escluso i «loss adjusters» dalla liquidazione dei «sinistri carta verde»;
— l'U.C.I. si riserverebbe il diritto di rifiutare o revocare in qualsiasi momento senza dover giustificare la propria decisione, il mandato in favore dell'istante relativo alla liquidazione di sinistri della suddetta categoria, sollecitato da assicuratori stranieri.

36. In seguito a questa domanda la Commissione ha avviato una procedura di istruzione che non è ancora conclusa.

37. Contemporaneamente alla presentazione d'una denuncia alla Commissione, l'attrice nella causa principale ha intentato dinanzi al tribunale civile e penale di Milano un'azione volta a far accertare che la pretesa dell'U.C.I. di affidare l'istruzione e la liquidazione dei sinistri alle sole compagnie d'assicurazione sue socie è illegale ed a far dichiarare di conseguenza illegale ogni intervento effettuato dall'U.C.I. nei confronti di terzi per restringere l'attività dell'attrice e sviarne la clientela.

38. Con ordinanza 29 aprile 1976 il tribunale di Milano ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la direttiva n. 72/166 CEE del Consiglio (GU 2. 5. 1972, n. L 103), la raccomandazione n. 73/185 CEE della Commissione (GU 16. 7. 1973, n. L 194) e la decisione n. 74/166 CEE della Commissione (GU 30. 3. 1974, n. L 87) debbano essere interpretate nel senso che esse autorizzano provvedimenti normativi nazionali, accordi, decisioni e pratiche concordate tra gli uffici nazionali d'assicurazione oppure un comportamento di ogni singolo ufficio nazionale o delle imprese ad esso associate aventi per oggetto o per effetto di restringere od eliminare la concorrenza delle imprese che esercitano un'attività di mera liquidazione di sinistri causati da veicoli non nazionali, riservando totalmente tali attività alle imprese di assicurazione che siano associate allo stesso ufficio nazionale.
2) Quale che sia la risposta al quesito sub 1) se gli artt. 85, 86 e 90 del trattato CEE vietino ogni provvedimento normativo nazionale, ogni accordo tra uffici nazionali ed ogni decisione, pratica concordata o comportamento che siano tali da riservare alle sole imprese di assicurazioni partecipanti all'ufficio nazionale l'attività di liquidazione di danni provocati dalla circolazione di veicoli non nazionali, con esclusione delle imprese di mera liquidazione non associate all'ufficio anche quando esse siano designate dalle imprese assicuratrici del veicolo danneggiante operanti nel paese di origine.
3) Quale che sia la risposta al quesito sub 1) se il principio di non discriminazione (art. 7 del trattato) e le disposizioni sul diritto di stabilimento (art. 52 del trattato) e sulla libera prestazione dei servizi (art. 59 del trattato) vietino ogni provvedimento normativo nazionale ed ogni comportamento che direttamente o indirettamente abbia per effetto di impedire in uno Stato membro l'effettivo esercizio e la gestione dell'attività economica di liquidazione — sinistri da parte di un'impresa che si stabilisca nel territorio di detto Stato membro, quand'anche il provvedimento o il comportamento si riferiscano ad un ufficio nazionale di assicurazione secondo la definizione della direttiva 72/166 CEE.
4) In caso di risposta affermativa al quesito sub 1) se gli atti comunitari ivi menzionati siano da considerare legittimi avuto riguardo alla conformità con gli artt. 7, 52, 59, 85, 86 e 90 del trattato CEE ed avuto altresì riguardo ad ogni altro vizio di legittimità quivi compreso il difetto di motivazione e l'osservanza delle forme sostanziali.

Il procedimento

L'ordinanza di rinvio è pervenuta alla Corte il 27 settembre 1976. In confor-

mità all'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia CEE hanno depositato osservazioni scritte: l'Ufficio Henry van Ameyde S.r.l., la S.r.l. U.C.I., il governo italiano, il governo belga e la Commissione delle Comunità europee.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha chiesto alle parti nella causa principale ed alla Commissione di rispondere ad alcuni quesiti.

Riassunto delle osservazioni scritte

Osservazioni della società van Ameyde

Circa i fatti della causa, l'attrice osserva che la ferma volontà dell'U.C.I. di escludere comunque dall'attività di gestione e liquidazione dei sinistri cagionati da veicoli stranieri i «loss adjusters» è formalizzata in atti e decisioni ufficiali. L'U.C.I. non tollera l'intervento di costoro neppure quando agiscono formalmente come submandatari d'imprese d'assicurazione socie dell'U.C.I.

Il risultato pratico, per quanto concerne la van Ameyde, è la totale chiusura del mercato italiano nel quale è divenuto per essa impossibile esercitare la propria tipica attività d'impresa.

L'attrice sottolinea che la responsabilità assunta giuridicamente dall'ufficio nazionale non è economicamente sopportata dal medesimo; che la personalità giuridica dell'ufficio nazionale d'assicurazione ha carattere strumentale e serve semplicemente «da paravento» alle società che ne fanno parte; che l'attività di liquidazione può essere distinta dall'attività d'assicurazione in senso stretto.

Il sistema della carta verde intende agevolare il risarcimento dei danneggiati attraverso un meccanismo di concentrazione delle responsabilità in un unico soggetto.

Questa responsabilità dell'ufficio centrale nazionale di assicurazione è peraltro meramente strumentale ed apparente. Ogni volta che essa si attualizza, il suo rischio economico è spostato su un altro soggetto mediante un sistema di rivalsa automatico. L'ufficio nazionale di assicurazione dello Stato in cui avviene il sinistro è tenuto a risarcire il danneggiato verso il quale risponde direttamente. Esso tuttavia ha diritto di rivalsa nei confronti dell'ufficio nazionale di assicurazione del paese di stazionamento abituale del veicolo danneggiante, che rilasciò la carta verde.

Vi sia o non vi sia valida carta verde, la responsabilità grava sempre, in ultima analisi, sull'assicuratore straniero del danneggiante (con garanzia sussidiaria dell'ufficio nazionale di tale assicuratore in caso di inadempimento di lui), salva l'ipotesi residua di assenza totale di valida assicurazione, nel qual caso la responsabilità è sopportata egualmente da un altro soggetto e cioè dall'ufficio nazionale dello Stato di stazionamento abituale del veicolo danneggiante.

Il rischio per l'ufficio gestore di sopportare una perdita in relazione ai risarcimenti corrisposti ai danneggiati è del tutto insussistente. È dunque chiaro che il vero interessato per quanto concerne le modalità e l'ammontare del risarcimento ai danneggiati è non già l'ufficio gestore, bensì un soggetto diverso (l'assicuratore straniero o tutt'al più il suo ufficio nazionale di assicurazione).

Dal punto di vista economico l'U.C.I. non è un soggetto economico diverso (aggiuntivo o sostitutivo) rispetto alle imprese potenzialmente capaci di svolgere l'attività di gestione e liquidazione sinistri; esso è soltanto lo strumento attraverso il quale alcune tra queste imprese (e cioè le imprese di assicurazione) si riservano un'ingiustificata esclusiva nello svolgimento dell'attività in parola.

L'U.C.I. è anche uno strumento utilizzato per la ripartizione tra queste imprese (e più esattamente, tra le maggiori) del mercato interno italiano dei servizi di gestione e liquidazione dei sinistri cagionati

da veicoli esteri. Dato che solo le maggiori imprese di assicurazione italiane sono dotate di propri uffici specializzati nella gestione e liquidazione dei sinistri, ad esse e solo ad esse viene riservata, tramite lo schermo dell'U.C.I., l'effettiva gestione e liquidazione dei sinistri di cui trattasi.

Il mercato della gestione e liquidazione dei sinistri «carta verde» è un mercato distinto e separabile dal mercato assicurativo in senso stretto.

Per quanto riguarda il settore dei sinistri meramente nazionali, solo le maggiori imprese assicurative italiane operanti nel ramo della responsabilità civile autoveicoli dispongono di un proprio servizio di gestione e liquidazione dei sinistri. Viceversa le imprese minori sono normalmente sprovviste di un servizio siffatto e debbono pertanto ricorrere alla collaborazione di uffici di liquidazione privati per il necessario disbrigo delle pratiche.

L'attrice fa rilevare l'incongruenza di una situazione in cui un'autonoma attività di gestione e liquidazione sinistri è pienamente consentita per quanto attiene ai sinistri meramente nazionali, mentre viene impedita per quanto concerne i sinistri cagionati in Italia da veicoli stranieri.

Sulla prima questione

La convenzione-tipo tra uffici nazionali (convention-type interbureaux) non è oggetto d'alcun espresso riferimento o valutazione negli atti comunitari di cui trattasi, sicché dal collegamento tra convenzioni complementari e convenzione-tipo si può soltanto desumere una generica recezione dei principi informatori comuni di tale sistema pattizio, ma non già una specifica approvazione delle singole clausole dei vari accordi. La circostanza che gli atti comunitari si limitino ad accertare la conformità degli accordi ai «principi» posti dalla direttiva è, del resto, confermata dallo stesso tenore letterale della raccomandazione e della decisione.

Posto che per la realizzazione dei fini propri della direttiva l'unico presupposto rilevante è l'assunzione da parte dell'ufficio nazionale della funzione di garante di determinati sinistri;

- che la funzione di puro garante non è di per sé inscindibile dall'attività economica di gestione e liquidazione dei sinistri;
- che l'obbligo giuridico di garanzia assunto dall'ufficio nazionale di assicurazione non gli impone un corrispondente effettivo rischio economico, tale da giustificare una sua facoltà di escludere a suo libito un'intera categoria di potenziali liquidatori;
- che l'attività di gestione e liquidazione dei sinistri è distaccabile dall'attività di assicurazione, sicché non è affatto necessario, per svolgere la prima, essere assicuratori;

ne consegue che dall'accertamento incidentale, nella raccomandazione e nella decisione, dell'esistenza degli accordi («Conventions complementaires») previsti dalla direttiva, non si può far discendere la conclusione che la creazione di un unico garante nazionale importi necessariamente una restrizione dell'attività di liquidazione dei sinistri cagionati da veicoli stranieri escludendone le imprese e gli uffici di mera liquidazione, a beneficio delle imprese assicurative socie del garante nazionale.

Gli atti comunitari in esame non possono essere interpretati nel senso che essi legittimino gli accordi, le decisioni, i comportamenti degli uffici nazionali di assicurazione che restringono la concorrenza nel settore dell'attività di liquidazione dei sinistri. Non potrebbe certo sostenersi che gli atti comunitari in parola autorizzino, o addirittura impongano, l'emanazione di provvedimenti normativi nazionali che abbiano per scopo o effetto una restrizione o eliminazione della concorrenza nel settore della liquidazione dei sinistri.

Sulla seconda questione

L'art. 85 del trattato CEE vieta gli accordi restrittivi ed atti assimilabili, non soltanto

con riferimento alle attività industriale e commerciale in senso stretto, ma altresì alle attività di prestazione di servizi in generale, ed in particolare all'attività assicurativa ed ausiliarie della stessa.

Uno degli elementi essenziali della libertà di concorrenza è la facoltà per ogni imprenditore di potere scegliere liberamente i propri ausiliari. In linea di massima è quindi essenziale alla libertà di concorrenza nell'interno del mercato comune che l'imprenditore situato in uno qualunque degli Stati membri possa esercitare senza ostacoli questa facoltà di scelta per quanto riguarda la designazione di ausiliari in altri Stati membri. Un accordo tra due o più associazioni od organizzazioni nazionali di imprese, mediante il quale i membri di un'associazione od organizzazione nazionale contraente rinuncino al loro diritto di nominare propri ausiliari in un altro Stato della CEE e congiuntamente conferiscano questo diritto alla corrispondente associazione od organizzazione di tale Stato, in modo che solo quest'ultima possa, in via esclusiva e a sua completa discrezione, esercitare l'attività di ausiliario direttamente o tramite designazione di uno dei propri membri, costituisce, di conseguenza, un accordo tra imprese restrittivo della concorrenza in violazione del divieto posto dall'art. 85, n. 1, del trattato CEE.

A questo riguardo l'attrice cita la decisione della Commissione 16 dicembre 1971, *Vereniging van Cementhandelaren* (GU 17 gennaio 1972, n. L 13) e la decisione della Commissione 23 dicembre 1971 *Nederlandse Cement-Handelmaatschappij* (GU 26 gennaio 1972, n. L 22).

Un accordo di tal genere ha per scopo e per effetto di restringere la concorrenza fra gli assicuratori stranieri di veicoli coinvolti in incidenti in Italia, dal momento che la maggiore o minore efficienza del servizio risultante dalla scelta dell'uno piuttosto che dell'altro dei possibili ausiliari contribuisce a formare l'immagine pubblica — ed incide pertanto sulla capacità concorrenziale — degli imprenditori membri della suddetta organizzazione.

Una restrizione della concorrenza si verifica anche, per effetto dell'accordo, a livello degli ausiliari operanti nel mercato nazionale, e suscettibili di essere designati da imprenditori stranieri partecipanti all'accordo attraverso la loro organizzazione nazionale.

Un accordo siffatto altera la struttura unitaria del mercato comune, isolando ciascun mercato nazionale nel settore particolare dei servizi offerti dalle imprese ausiliarie. L'effetto di detto accordo per le imprese ausiliarie si prospetta come un boicottaggio vero e proprio nei confronti di un'intera categoria di soggetti perfettamente in grado di svolgere i servizi che potrebbero essere loro affidati.

L'attrice conclude che la convenzione-tipo fra uffici nazionali ed in particolare gli artt. 4 b (clausola facoltativa), 6 e 7, rappresentano un accordo, o comunque clausole di un accordo, restrittivo della concorrenza nell'interno del mercato comune, e pertanto vietato ai sensi dell'art. 85, n. 1, CEE:

a) nella misura in cui si prevede come meramente facoltativa la clausola che permette la designazione da parte dell'assicuratore straniero, che sopporta il peso del risarcimento, di un ausiliario di suo gradimento e fiducia per la liquidazione dei danni nel paese ove l'incidente si è verificato;
b) nella misura in cui, anche quando la suddetta clausola facoltativa sia stata accettata, il suo effetto è quello di rimettere alla pura discrezionalità ed arbitrio di ogni ufficio nazionale di assicurazione in veste di ufficio gestore la decisione se accettare o meno la designazione di ausiliari effettuata da un assicuratore membro dell'altro ufficio nazionale;
c) nella misura in cui, anche quando la clausola facoltativa sia stata accettata e l'ufficio gestore abbia accettato la «domanda di designazione» dell'assicu-

ratore straniero interessato, resta pur sempre rimessa alla mera discrezionalità e arbitrio dell'ufficio gestore la facoltà di revocare in qualunque momento l'ausiliario designato dall'assicuratore straniero interessato;

d) nella misura in cui l'ufficio gestore è libero di determinare a suo piacimento il modo in cui si svolgerà la gestione e la liquidazione dei sinistri per conto dell'assicuratore straniero interessato, anche imponendogli quale ausiliario un suo membro, a prescindere da ogni diversa indicazione dell'assicuratore straniero stesso;

e) nella misura in cui, in ogni caso, si stabilisce una discriminazione tra le imprese designabili dall'assicuratore straniero, cioè tra le succursali delle imprese di assicurazione straniere abilitate all'esercizio dell'assicurazione automobilistica nel paese dell'ufficio gestore e di «loss adjusters». Infatti la designazione da parte dell'imprenditore straniero è vincolante per l'ufficio di gestione se riguarda una succursale del predetto assicuratore, mentre se riguarda un «loss adjuster» può essere accettata o respinta a discrezione.

Il fatto che gli accordi tra uffici siano stati, seppur tardivamente, notificati alla Commissione ai sensi del regolamento CEE n. 17/62 conferma l'asserzione che essi violano il divieto posto dall'art. 85, n. 1, del trattato CEE.

Non potendo mettersi in dubbio che l'ufficio nazionale di assicurazione sia, ai sensi della direttiva e degli accordi tra uffici, un'associazione tra imprese di assicurazione, possono configurarsi come decisioni vietate dall'art. 85, n. 1, del trattato CEE:

1) la decisione dell'Ufficio nazionale italiano (U.C.I.) di non accettare l'art. 4 b (clausola facoltativa) della «Convention-type interbureaux»;

2) la decisione del consiglio di amministrazione dell'U.C.I. di non dar seguito comunque alla designazione da parte di assicuratori stranieri di imprese di mera liquidazione quali mandatarie per la liquidazione di propri sinistri;

3) la decisione del consiglio di amministrazione dell'U.C.I. di non permettere comunque lo svolgimento di attività di gestione e liquidazione di sinistri da parte dei suddetti ausiliari, neppure nella forma di submandatari di imprese di assicurazione italiane formalmente incaricate della gestione e liquidazione di sinistri.

La illegittimità di consimili decisioni è stata più volte affermata dal Consiglio e dalla Commissione.

Secondo una corretta interpretazione dell'art. 85, n. 1, del trattato CEE non sono autorizzati provvedimenti normativi nazionali che diano il rango di norme imperative interne ad accordi o decisioni illeciti perché in contrasto col diritto comunitario. In ogni caso il sistema istituito dal trattato CEE impone alle autorità nazionali degli Stati membri di interpretare ed applicare la propria normativa nazionale nel senso in cui essa sia compatibile con le norme comunitarie, piuttosto che nel senso in cui essa entri in conflitto con tali norme.

Sull'art. 86 del trattato CEE

Sotto il profilo geografico è evidente che l'Italia, ove si ripercuote il comportamento qui censurato dell'U.C.I., costituisce una «parte sostanziale» del mercato comune.

L'U.C.I. e le imprese di assicurazione ad esso associate vi occupano una posizione dominante, né serve obiettare che tale posizione dominante deriva o quantomeno è stata riconosciuta da provvedimenti normativi italiani (cfr. in proposito: causa General Motors Continental/ Commissione; Racc. 1975, pag. 1367).

Le imprese d'assicurazione italiane, tramite lo schermo del loro ufficio nazionale, abusano della loro posizione dominante sul mercato. Dopo aver acquisito una posizione dominante sullo specifico mercato della liquidazione dei sinistri «carta verde» col boicottare sistematica-

mente i «loss adjusters», esse sfruttano tale posizione dominante per escludere potenziali concorrenti al fine di ripartirsi tra loro il suddetto mercato (cfr. causa ICI e CSC/Commissione; Racc. 1974, pag. 224).

Considerato che i «loss adjusters» sono perfettamente idonei a prestare i servizi di gestione e liquidazione dei sinistri internazionali, è evidente che il comportamento dell'U.C.I., discriminatorio a favore delle imprese assicuratrici sue socie, assume un carattere abusivo analogo a quello condannato nel caso «GEMA» (G.U. 20 giugno 1971, n. L 134).

L'attrice ritiene anche che l'U.C.I. abusi della sua posizione dominante «imponendo direttamente od indirettamente ... condizioni contrattuali non eque». La nozione di «condizione non equa» s'adatta infatti al meccanismo attraverso il quale l'U.C.I. può imporre all'assicuratore straniero la collaborazione, in veste di ausiliario, di uno dei suoi soci, non designato dall'assicuratore straniero e senza facoltà per quest'ultimo di rifiutarne le prestazioni.

Sull'art. 90 del trattato CEE

Un'esenzione dall'osservanza delle regole di concorrenza del trattato CEE potrebbe aversi soltanto nella misura in cui si ritenesse applicabile alla fattispecie il disposto dell'art. 90, n. 2.

L'attribuzione all'U.C.I. della funzione di garante dell'indennizzo dei danni cagionati da veicoli stranieri non importa la qualificazione per l'U.C.I. medesimo di impresa incaricata della gestione di un servizio economico di interesse generale; e ciò perché, come precedentemente illustrato, la mera funzione di garanzia non dà luogo di per sé allo svolgimento di un'attività rilevante come attività di impresa.

Supposto comunque che questa funzione debba essere considerata un servizio rientrante nella nozione di cui all'art. 90, n. 2, la limitazione dell'applicabilità delle regole di concorrenza previste dal trattato non potrebbe che concernere la prestazione di questo servizio, senza perciò stesso estendersi alla prestazione di altri servizi, connessi ma distinti, come il servizio di liquidazione e gestione dei sinistri. L'esenzione dall'osservanza delle regole sulla concorrenza vale soltanto «nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, della specifica missione» affidata all'impresa. Ora, lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'U.C.I. non esige una restrizione della concorrenza mediante l'eliminazione di un'intera categoria di potenziali concorrenti al livello delle imprese capaci di svolgere i servizi ausiliari di gestione e liquidazione dei sinistri.

Sulla terza questione

Sull'art. 7 del trattato

Dato il rapporto esistente fra l'art. 7, da un lato, e gli artt. 52 e 59, dall'altro lato, è evidente che ogni violazione di queste ultime norme importa al tempo stesso una violazione dell'art. 7.

Sull'art. 52 del trattato

Gli artt. 52 e 59 concorrono a realizzare un obiettivo fondamentale del mercato comune, che è quello di rimuovere gli ostacoli all'esistenza di un unico mercato comunitario nel campo della libera circolazione delle persone e dei servizi. Nel caso di specie, ove si interpretassero gli artt. 52 e 59 nel senso di autorizzare provvedimenti nazionali, accordi, decisioni, comportamenti quali quelli che l'U.C.I. assume a fondamento del proprio operato, il risultato sarebbe proprio quello di pervenire ad un isolamento del mercato nazionale italiano nel particolare settore dei servizi accessori di cui si tratta.

Le restrizioni vietate dall'art. 52 concernono non soltanto il diritto di stabilimento sotto il profilo della teorica possibilità di accesso, ma anche restrizioni diverse ed indirette che discriminino tra

cittadini e beneficiari stranieri del diritto di stabilimento, eliminando per questi ultimi l'utilità dell'esercizio di tale diritto, ancorché formalmente garantito.

Infatti, mentre per i «loss adjusters» italiani resta pur sempre la possibilità di sopravvivere sul mercato, svolgendo la loro tipica attività nel settore dei sinistri nazionali, per le analoghe imprese straniere (o filiali di gruppi stranieri) tale possibilità è del tutto teorica per quanto riguarda i sinistri meramente nazionali ed è addirittura esclusa per quanto riguarda i sinistri causati da veicoli stranieri.

Non è di alcuna utilità riconoscere in astratto ai «loss adjusters» stranieri il diritto di costituire in Italia proprie filiali, se poi l'attività tipica di queste viene concretamente impedita o svuotata di contenuto.

Sull'art. 59 del trattato

Le lamentate restrizioni violano anche il disposto dell'art. 59 nel senso che:
- introducono una discriminazione tra i «loss adjusters» italiani e quelli stranieri, dal momento che i primi possono liberamente prestare in Italia i loro tipici servizi su mandato di imprese di assicurazione italiane, mentre, per i «loss adjusters» stranieri (o filiali italiane dei medesimi) è esclusa la possibilità di prestare i propri tipici servizi su mandato di imprese di assicurazione straniere;
- introducono una discriminazione tra i beneficiari dei servizi ausiliari dei «loss adjusters», dal momento che, mentre le imprese di assicurazione italiane possono liberamente scegliere i propri ausiliari, tale facoltà di libera scelta non esiste nella stessa misura per le imprese di assicurazione straniere, che sono costrette a ricorrere ai servizi ausiliari delle imprese di assicurazione socie dell'U.C.I.

In materia di libera prestazione dei servizi la presente fattispecie solleva anche un problema di compatibilità del comportamento dell'U.C.I con l'art. 62 del trattato CEE. In effetti ci si trova di fronte a «nuove restrizioni alla libertà effettivamente raggiunta, per quanto riguarda la prestazione dei servizi al momento dell'entrata in vigore del trattato CEE.

Le regole del trattato in materia di libera prestazione dei servizi ed in particolare il divieto posto dall'art. 62 permettono anche di chiarire in che limiti può essere invocato l'art. 90, n. 2. La misura in cui uno Stato membro può imporre nuove restrizioni alla libertà di prestazione di servizi precedentemente raggiunta va desunta dall'art. 55 del trattato CEE applicabile in questa materia in virtù del richiamo operato dall'art. 66, e concernente «le attività che in tale Stato partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio di pubblici poteri». In questa prospettiva la facoltà riconosciuta ad ogni Stato membro di creare nuovi monopoli o situazioni di privilegio sulla base dell'art. 90, n. 2, in modo tale da restringere od eliminare un precedente regime di libera prestazione di servizi, potrebbe essere esercitata soltanto nei limiti in cui debba riconoscersi al servizio monopolizzato una connessione sufficientemente stretta con l'esercizio della pubblica autorità.

Sulla quarta questione

Ove, per ipotesi, la Corte risolvesse in senso affermativo la prima questione, l'attrice farebbe allora valere l'illegittimità degli atti comunitari di cui trattasi.

Per quanto concerne la direttiva (CEE) del Consiglio 24 aprile 1972, n. 166, si potrebbe rilevare i seguenti vizi:
- totale carenza di motivazione in punto di attività di mera gestione e liquidazione dei sinistri, attività accessoria ed estranea all'oggetto della direttiva medesima;
- sviamento di potere rispetto alla finalità dichiarata di ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli, e di controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità;

— violazione degli artt. 7, 52 e segg., 85, 86 e 90 del trattato CEE;
— violazione di forme sostanziali perché è indicato come base giuridica della direttiva medesima il solo art. 100 del trattato CEE.

Lo stesso varrebbe con riferimento alla decisione (CEE) della Commissione del 6 febbraio 1974, n. 74/166 e alla raccomandazione (CEE) della Commissione del 15 maggio 1973, n. 73/183, supposto che di quest'ultima si potesse valutare la legittimità in questa sede.

L'attrice propone che le questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte siano risolte come segue:

1. La direttiva (CEE) del Consiglio n. 72/166, la raccomandazione (CEE) della Commissione n. 73/185, e la decisione (CEE) della Commissione n. 74/166 non autorizzano provvedimenti normativi nazionali, accordi, decisioni e pratiche concordate tra gli uffici nazionali di assicurazione oppure comportamenti di ogni singolo ufficio nazionale o delle imprese ad esso associate aventi per oggetto o per effetto di restringere od eliminare la concorrenza delle imprese che esercitano un'attività di mera liquidazione di sinistri causati da veicoli non nazionali, riservando totalmente tali attività alle imprese di assicurazione che siano associate allo stesso ufficio nazionale.
2. Gli artt. 85, 86 e 90 del trattato CEE vietano ogni provvedimento normativo nazionale, ogni accordo tra uffici ed ogni decisione, pratica concordata o comportamento che siano tali da riservare alle sole imprese di assicurazione partecipanti all'ufficio nazionale l'attività di liquidazione di danni provocati dalla circolazione di veicoli non nazionali, con esclusione dei «loss adjusters» non associati all'ufficio, anche quando essi siano designati dalle imprese assicuratrici del veicolo danneggiante operanti nel paese di origine.
3. Il principio di non discriminazione (art. 7 del trattato) e le disposizioni sul diritto di stabilimento (artt. 52 e segg. del trattato) e sulla libera prestazione dei servizi (art. 59 del trattato) vietano ogni provvedimento normativo nazionale ed ogni comportamento che direttamente od indirettamente abbia per effetto di impedire in uno Stato membro l'effettivo esercizio e la gestione dell'attività economica di liquidazione dei sinistri da parte di un'impresa che si stabilisca nel territorio di detto Stato membro, quand'anche il provvedimento o il comportamento si riferiscano ad un ufficio nazionale di assicurazione secondo la definizione della direttiva 72/166 CEE.
   In caso di soluzione affermativa della prima questione:
4. Gli atti comunitari ivi menzionati sono da considerare illegittimi per violazione degli artt. 7, 52 e segg., 59, 85, 86 e 90 del trattato CEE e per vizi di difetto di motivazione, sviamento di potere ed inosservanza di forme sostanziali.

Osservazioni dell'Ufficio centrale italiano

Sul piano dei fatti l'U.C.I. tiene a sottolineare due aspetti del sistema della carta verde:

a) la domanda che sia incaricato uno degli enti previsti dalla clausola facoltativa deve essere presentata dall'ufficio emittente e accettata dall'ufficio di gestione: questo perché gli uffici restano gli unici responsabili verso i danneggiati per il corretto adempimento delle obbligazioni incombenti sia sull'assicuratore estero dell'automobilista responsabile, sia sull'organismo incaricato nel paese ove il sinistro si è verificato;
b) la clausola facoltativa riguarda in tutte le sue ipotesi la scelta di organismi che svolgono non solo l'istruzione di sinistri ma pure il pagamento dei danni con anticipo dei fondi necessari. In queste due attività si esplica la vera e propria gestione e definizione delle vertenze. Nell'art. 4 b) della convenzione si legge infatti: «... d'aban-

donner la gestion et règlement des réclamations à un correspondant désigné ...».

La convenzione si preoccupa di garantire la serietà degli enti cui vengono delegate le funzioni proprie dell'ufficio di gestione, ma di cui l'ufficio di gestione resta responsabile. Questo spiega perché occorre sempre l'accettazione dell'ufficio di gestione per nominare il mandatario che gli è segnalato dall'ufficio emittente e che esso ha il diritto di revocare.

L'attività normale d'un«loss adjuster» consiste esclusivamente nell'istruire le pratiche. Quest'attività è perfettamente libera sia in Italia, sia negli altri paesi che non accettano integralmente la clausola facoltativa, ma ne accettino solo i primi due punti. Le imprese che esercitano l'assicurazione R.C.A. in Italia fanno normalmente ricorso ai «loss adjusters» tanto per i sinistri nazionali (oltre 5 milioni) quanto per i sinistri «carta verde» (circa 30 000, di cui circa 10 000 vengono denunciati all'U.C.I.).

L'attività di definizione e pagamento dei danni, cioè la vera e propria attività di liquidazione non è invece tipica delle imprese di «loss adjusters». La facoltà riconosciuta dall'art. 4 di accettare anche queste imprese come delegate a dette funzioni oltre che all'istruzione, rimanendo l'ufficio responsabile, è connessa alla diversa configurazione che nei singoli Stati il «loss adjuster» può assumere, sia sotto il profilo della forma giuridica che tale impresa può avere, sia sotto il profilo dei controlli statali che garantiscono la sua sicurezza patrimoniale, sia in relazione alle norme valutarie.

In base alla clausola facoltativa l'ufficio può anche non accettare la designazione di un'impresa di assicurazione sua socia: non si vede, quindi, ove sia la distorsione delle regole della concorrenza: esiste invece una perfetta parità tra assicuratori ed uffici privati. L'U.C.I. potrebbe benissimo, come è del resto diritto di tutti gli uffici, liquidare in proprio i danni. Se non lo fa, ha diritto di scegliersi liberamente i propri mandatari per i quali resta responsabile.

Se veramente gli uffici dei nove paesi della CEE dovessero venire obbligati, loro malgrado, a rinunciare alla garanzia che gli stessi forniscono ai rispettivi governi, la conseguenza per gli Stati membri della CEE sarebbe inevitabilmente quella di dovere ripristinare i controlli alle frontiere della posizione assicurativa degli utenti di veicoli a motore immatricolati negli altri Stati della CEE. L'area comunitaria di libera circolazione automobilistica verrebbe irrimediabilmente distrutta.

La tesi dell'ufficio van Ameyde porterebbe, se accolta, al ristabilimento del sistema vigente prima dell'introduzione dell'assicurazione obbligatoria, sistema abbandonato perché fonte di enorme svantaggio per le vittime degli incidenti e di insoddisfazione per gli Stati. Attualmente, invece, a tutela dei diritti delle vittime, l'ufficio di gestione nazionale è considerato esso stesso come assicuratore dell'automobilista estero.

Altro elemento negativo, constatato quando il sistema era quello ora invocato dall'ufficio van Ameyde, era costituito dalla dipendenza dell'ufficio di liquidazione dei anni dalle istruzioni e dagli interessi dell'assicuratore estero. Se l'assicuratore estero non dava il consenso al pagamento, il danneggiato restava senza risarcimento. Poiché questi casi sono stati tutt'altro che rari, con il sistema degli uffici si è voluto liberare i danneggiati da tale dipendenza, dando agli stessi la possibilità di avere un organismo solvibile nel proprio paese e controllato dal governo.

A partire dall'entrata in vigore in Italia della legge sull'assicurazione obbligatoria, l'U.C.I. si rivolse per le funzioni ad esso accollate dalla legge a quei mandatari che per la loro organizzazione (forma sociale), capacità patrimoniale, per i controlli statali e per le autorizzazioni valutarie gli consentivano di giudicare meglio realizzata la finalità sociale della legge:

imprese di assicurazione italiane o estere con stabilimento, autorizzate dal competente ministero italiano all'esercizio, nel paese, dell'assicurazione R.C.A.

Questa situazione lascia i «loss adjusters» pienamente liberi di svolgere la loro tipica attività tramite le imprese designate in Italia.

La pretesa dell'attrice è quella di sostituirsi all'ufficio gestore, lasciando tuttavia che quest'ultimo sia sempre responsabile per legge dell'operato dell'ufficio van Ameyde. L'ufficio van Ameyde, infatti, si presenta ai danneggiati come diretto mandatario dell'assicuratore straniero incaricato non di istruire la pratica, ma di definire la vertenza stessa togliendo così ai danneggiati quella garanzia, che invece è stata data agli stessi da tutto il sistema della direttiva 72/166 CEE, dalla legge italiana e convenzioni tra uffici, di avere nel proprio paese un ufficio responsabile.

L'opposizione dell'U.C.I. a questa pretesa è motivata soprattutto dall'interesse dei danneggiati, dato che, una volta terminati gli accertamenti, il danneggiato deve essere pagato subito, occorre cioè anticipare i fondi necessari. Lasciando invece non solo gli accertamenti, ma anche la liquidazione ed il pagamento del danno in mano ai «loss adjusters», il danneggiato deve attendere l'invio dei fondi dall'estero, oltre agli altri inconvenienti già visti.

Sulla prima questione

È del tutto chiaro che gli atti normativi comunitari di secondo grado non possono autorizzare comportamenti vietati dal trattato.

Anche i provvedimenti normativi presi sul piano nazionale, in ottemperanza di tali atti comunitari di secondo grado, non possono essere in contrasto con le norme del trattato. Lo stesso dicasi per la convenzione fra gli uffici nazionali.

Occorre tuttavia precisare che nessuno di tali atti comporta per i «loss adjusters» un divieto o una restrizione di svolgere ovunque la loro opera di ausiliari per attività peritali e di accertamento, ferma la responsabilità dell'ufficio di gestione o dell'impresa di assicurazione designata per le operazioni di definizione e pagamento: attività che pure l'ufficio Van Ameyde svolge in Italia nel settore dei «sinistri stranieri».

Ora la questione, così come è stata formulata, sembra ignorare la distinzione tra attività istruttoria e delega al pagamento, poiché parla di «imprese che esercitano un'attività di mera liquidazione di sinistri causati da veicoli non nazionali», mentre invece il «loss adjuster» non ha caratteristiche che gli consentano di garantire l'attività di pagamento del risarcimento.

Tale chiarimento appare necessario anche per la seconda questione in quanto né nella normativa comunitaria, né in quella nazionale, né nell'accordo sussiste una riserva in favore delle sole imprese nazionali.

Sarà pure opportuno per la Corte chiarire in particolare la validità della clausola 4 b, cioè chiarire che il suo carattere facoltativo appare ragionevole in funzione di autorizzazione all'esercizio, controlli, norme valutarie, forma dell'ente, organizzazione e capacità economica patrimoniale a garanzia dei danneggiati.

Principio essenziale per l'applicazione del sistema della carta verde è che la scelta del delegato spetti in ultima istanza all'ufficio gestore, unico responsabile, mentre l'ufficio Van Ameyde vorrebbe intaccare questo principio sostenendo la nullità dell'accordo che non consente alla compagnia straniera di scegliere ed imporre una qualsiasi ditta che, per la configurazione che assume nel paese dell'ufficio gestore, non possa godere la fiducia dello stesso. Pertanto, allorché il D.M. italiano 26 maggio 1976, uniformandosi alla facoltà concessa dalla convenzione di non avvalersi di tutte le ipotesi dell'art. 4 b) della convenzione stessa, prevede che il mandato per la liquidazione sia

conferito ad un assicuratore membro dell'U.C.I., non fa che adattare alla situazione dell'ordinamento giuridico nazionale le finalità della direttiva, della legge italiana e dell'accordo fra uffici, che perseguono l'intento di conferire una effettiva sicurezza alle vittime della strada.

L'ufficio è responsabile patrimonialmente verso i danneggiati, mentre l'impresa che tratta e gestisce i sinistri non lo è. È esigenza che scaturisce da questa stessa premessa che il responsabile abbia la facoltà di scelta circa il modo di gestire l'affare donde scaturisce la sua responsabilità. Se anche si volesse reputare che agli uffici sia conferito un monopolio, è evidente che l'applicazione del primo comma dell'art. 86 osterebbe all'adempimento della specifica missione che è loro affidata (art. 90, n. 2).

Comunque costituiti, gli uffici non hanno fine lucrativo. Per quanto concerne l'art. 85, non si può affermare che esista un'impresa dominante. Le attività dell'U.C.I. che potrebbero essere considerate come un monopolio trovano largo compenso nella garanzia che l'ufficio è obbligato a prestare ai danneggiati, garanzia che non viene certo né prestata né richiesta alle imprese private di «loss adjusters».

Tale situazione non consente di porre sullo stesso piano l'ufficio ed il «loss adjuster».

Non si può dunque parlare di sfruttamento abusivo anche in vista del carattere necessitato di certi comportamenti. D'altra parte, come potrebbe l'asserita posizione dominante essere pregiudizievole al commercio fra gli Stati membri, quando essa vige in tutti gli Stati, per l'ufficio nazionale, e nell'interesse dei danneggiati d'ogni Stato? A questo proposito l'U.C.I. rileva che i sinistri internazionali non rappresentano in Italia più dello 0,56 % del totale dei sinistri.

L'ufficio Van Ameyde, e gli altri organismi privati, tutti con attività molto differenziata rispetto alla semplice liquidazione dei danni esteri, tipica degli uffici nazionali, hanno quindi un più vasto campo di azione. Sotto questo profilo è persino opinabile il considerare gli uffici nazionali come concorrenti dei «loss adjusters».

Sulla terza questione

Gli atti normativi comunitari relativi all'adozione del sistema della carta verde sono perfettamente compatibili con le norme del trattato CEE ed in particolare:
- con l'art. 7, perché non introducono alcuna discriminazione in ragione della nazionalità;
- con l'art. 52, perché gli stabilimenti in Italia di «loss adjusters» stranieri hanno le stesse possibilità d'accesso alla professione riservate ai «loss adjusters» italiani;
- con l'art. 59, perché il «servizio» in contestazione è la liquidazione (nel senso di definizione e pagamento, poiché non è discussa la parte «istruzione») del danno, ed il diritto a fornire questo servizio viene preteso da un soggetto italiano (Van Ameyde S.r.l.) a favore dei danneggiati italiani (e quindi al di fuori degli schemi della libertà di servizi).

Sulla quarta questione

La quarta questione diventa priva d'oggetto in seguito alla soluzione proposta per la prima questione.

Osservazioni della Repubblica italiana

Sul piano dei fatti la Repubblica italiana osserva che la gestione dei sinistri causati dai veicoli non nazionali non costituisce per gli uffici nazionali un'attività lucrativa che in quanto tale si siano voluti riservare, ma esprime in effetti il contenuto di un onere che ciascun ufficio nazionale si è assunto, con rischio e responsabilità, come contropartita dei vantaggi in tal modo garantiti agli assicurati nel proprio paese che si rechino all'estero.

Le imprese d'assicurazione incaricate dagli uffici nazionali di provvedere alla trattazione e liquidazione dei sinistri causati da veicoli non nazionali, sono in ogni caso libere di rivolgersi per la liquidazione del sinistro anche a dei «loss adjusters», alla sola condizione che costoro provvedano alla istruzione e liquidazione del sinistro in nome e per conto dell'impresa assicuratrice che li ha incaricati e che gli atti relativi al concordamento del risarcimento dovuto, in particolare, siano intestati all'impresa assicuratrice associata all'ufficio nazionale gestore. Solo in tal modo, invero, al danneggiato è di fatto garantito l'effettivo pagamento dell'indennizzo concordato.

In definitiva, tutto il sistema è fondato sulla funzione di pubblico interesse svolta dagli uffici nazionali di assicurazione e sulla garanzia che è a loro mezzo assicurata ai danneggiati da veicoli non nazionali, con rischio, responsabilità ed obbligo di risarcimento a loro esclusivo carico.

Tale esclusiva responsabilità verrebbe ad essere compromessa se qualsiasi imprenditore potesse assumersi competente alla trattazione ed alla liquidazione dei sinistri causati da veicoli non nazionali. Gli Stati membri sarebbero allora costretti a ripristinare alle frontiere i controlli dell'assicurazione di responsabilità civile per i veicoli non nazionali.

Accade talora — spiega il governo italiano — che le imprese assicuratrici straniere interessate direttamente dal danneggiato incarichino uffici privati di provvedere alla trattazione ed alla liquidazione del sinistro.

Se il danneggiato viene effettivamente e prontamente risarcito, l'ufficio nazionale gestore non viene nemmeno a conoscenza dell'accaduto e non avrebbe oltretutto interesse a dolersene, proprio perché la gestione dei sinistri causati da veicoli non nazionali si risolve, come si è sopra rilevato, in un onere a suo carico. Ma, talvolta, il danneggiato, dopo aver concordato il risarcimento dovutogli e dopo aver sottoscritto la c.d. «quietanza» (che viene secondo prassi rilasciata senza che alcun effettivo pagamento sia effettuato) non riceve, per lungo tempo, alcun indennizzo. Egli si rivolge in questo caso all'ufficio nazionale, che è ovviamente tenuto ad indennizzarlo.

Rivendicando a ciascuna impresa che si occupi della trattazione e liquidazione di sinistri il diritto di provvedere, pur senza assumere alcuna responsabilità nei confronti del danneggiato, alla trattazione e liquidazione dei sinistri causati da veicoli non nazionali, l'attrice nella causa principale contesta in radice la compatibilità con il diritto comunitario del sistema che ha consentito di eliminare il controllo alle frontiere dei certificati di assicurazione. A tale radicale contestazione l'attrice deve essere stata indotta, evidentemente, dalla ovvia impossibilità di vincolare gli uffici nazionali nella scelta dei loro mandatari.

Per quanto concerne le questioni pregiudiziali, il governo italiano osserva che esse, così come formulate, risentono d'un equivoco circa la natura stessa dell'attività di «loss adjuster». L'attività di liquidazione dei sinistri, proprio perché «ausiliaria» di quella assicurativa, è per sua natura propria delle imprese di assicurazione e in tanto può essere effettivamente svolta da altri in quanto costoro ne siano incaricati dalle imprese assicuratrici.

L'attività di mera liquidazione dei sinistri può essere liberamente esercitata, non solo per i sinistri causati da veicoli nazionali, ma anche per i sinistri causati da veicoli non nazionali, alla sola condizione che l'impegno di provvedere al pagamento in favore del danneggiato sia assunto in nome, per conto, e con «quietanza» di una impresa assicuratrice del cui operato l'ufficio nazionale di assicurazione debba e possa in concreto rispondere.

Il governo italiano esclude che il riferimento all'art. 7 del trattato sia pertinente.

Il regime istituito o avallato dalla direttiva del Consiglio n. 166 non può assumersi incompatibile con gli artt. 52 e 59 del trattato CEE, dato che nessuna restrizione ne deriva, sotto il profilo considerato da tali disposizioni, in danno delle imprese che si occupano, su incarico delle compagnie assicuratrici, della istruzione, trattazione, e liquidazione dei sinistri automobilistici. Queste imprese possono infatti liberamente stabilirsi sul territorio di un altro Stato membro e fornirvi le proprie prestazioni in perfetta parità di condizioni con le analoghe imprese nazionali, anche per quanto concerne l'attività di liquidazione relativa a sinistri causati da veicoli non nazionali.

Esso sottolinea inoltre che l'attrice nella causa principale è un'impresa italiana che esercita la sua attività in Italia, e non un'impresa di un altro Stato membro rispetto alla quale possa discutersi di restrizioni alla libertà di stabilimento o alla libera prestazione dei servizi.

Sull'art. 85 del trattato

Secondo il governo italiano, nessun pregiudizio deriva alle relazioni commerciali fra Stati membri dal fatto che nella gestione dei sinistri causati da veicoli non nazionali sia provveduto, nell'ambito territoriale di ciascuno degli Stati membri, da parte degli uffici nazionali di assicurazione.

L'attività dei «loss adjusters» è già per sua natura condizionata al conferimento di un mandato da parte delle imprese assicuratrici. Queste ultime possono liberamente accordarsi in ordine alle modalità da seguire per il regolamento e la definizione dei rapporti contrattuali con i propri assicurati.

Nel caso di specie sarebbe necessario, per discutere di concorrenza, che gli uffici nazionali d'assicurazione ed i «loss adjusters» si trovassero ad operare sul mercato a parità di condizioni e secondo analoga situazione nei confronti dei danneggiati.

Come risulta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, perché possa assumersi vietata responsabilità dall'art. 85 del trattato CEE, un'intesa deve risultare tale da «apparire ragionevolmente probabile» che ne sia ostacolata la concorrenza «in una parte rilevante del mercato», tale cioè che possa «seriamente nuocere alla concorrenza», «in modo sensibile» ed «in misura rilevante» e «non trascurabile». Orbene, nel 1974, ad esempio, su oltre 5 milioni di sinistri denunciati, soltanto 9 540 (di cui solo 6 817 concernenti veicoli immatricolati in altri Stati membri) sono stati denunciati all'ufficio nazionale di assicurazione italiano e anche per i 6 817 sinistri in questa sede rilevanti la trattazione e liquidazione nei confronti del danneggiato, affidate dall'ufficio gestore ai propri membri, sono state in effetti curate proprio dalle agenzie private di liquidazione sinistri.

Inoltre, in base alla giurisprudenza della Corte, i presupposti per l'applicazione del divieto di cui all'art. 85 si devono valutare con riferimento al contesto concreto nel quale l'accordo si situa, considerandosi cioè il «contesto economico e normativo» nel quale gli accordi sono destinati a produrre i propri effetti, ed assumono quindi rilievo, a questo proposito, le considerazioni sopra svolte sul carattere ausiliario, per sua natura, dell'attività esercitata dai «loss adjusters», sulle esigenze imposte dalle norme sull'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile in materia di autoveicoli, e sulle finalità perseguite dalla normativa nazionale e comunitaria in argomento intervenuta.

Tali considerazioni escludono che, nel caso di specie, si possa ravvisare un'intesa vietata dall'art. 85 del trattato CEE. Ma anche se si dovesse pervenire ad una diversa soluzione, sarebbe in ogni caso — a parere del governo italiano — da ravvisare, nella specie, una delle deroghe consentite dall'art. 85, n. 3, del trattato CEE, tanto più che tale deroga, se in ipotesi necessaria, sarebbe necessariamente implicita nelle norme adottate in argomento dal Consiglio e dalla Commissione delle

Comunità europee, e che il sistema è stato inserito nell'ambito dell'ordinamento comunitario.

Il complesso delle norme contrattuali, nazionali e comunitarie intervenute nella materia rappresenta in effetti lo strumento necessario ed indispensabile per consentire l'eliminazione del controllo alle frontiere, e quindi per conseguire uno degli obiettivi primari del trattato CEE.

Analoghe considerazioni valgono anche ad escludere che il complesso delle norme in discussione sia incompatibile con i diritti attribuiti ai singoli dall'art. 86 del trattato CEE. In primo luogo, il comportamento contemplato dal suddetto articolo risulta vietato soltanto «nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri». La sentenza pronunciata dalla Corte nella causa ICI/Commercial Solvents Corporation (Racc. 1974, pag. 223) va intesa in tal senso, cioè nel senso che per l'operatività del divieto in discussione occorre pur sempre che risultino in qualche modo pregiudicate le relazioni commerciali. Gli accordi e la normativa ora in discussione sono rivolti proprio a garantire una più efficace tutela dei «consumatori» e valgono proprio ad evitare gli inconvenienti che in loro danno si verificavano con il previgente sistema.

L'esame analitico della sentenza della Corte consente al governo italiano di rilevare che le regole della concorrenza stabilite dal trattato sono sempre state applicate con riguardo all'eventuale pregiudizio arrecato alle relazioni commerciali, e comunque in vista di finalità che non sono invece compromesse nella specie in esame.

Per poter parlare di «posizione dominante», dovrebbe potersi ravvisare, ancora una volta, una concreta incidenza sul «mercato comune o su una parte sostanziale di questo», così come occorrerebbe di nuovo considerare il «contesto economico e normativo» nell'ambito del quale le convenzioni stipulate tra gli uffici nazionali di assicurazione e le norme che ne regolano l'attività sono destinate ad esplicare effetti.

Se anche volessero ravvisarsi, nella specie in esame, un'intesa o un abusivo sfruttamento di una posizione dominante in contrasto con gli artt. 85 e 86 del trattato CEE, assumerebbe in ogni caso rilievo, per giustificare il complesso di norme contrattuali, nazionali e normative in discussione, l'art. 90, n. 2, del trattato. Quale che sia la veste giuridica loro attribuita, gli uffici centrali possono essere qualificati come «imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale»; e ciò specialmente quando si consideri che le prestazioni fornite sono imposte da specifiche norme, nazionali e comunitarie, e che scopo della limitata eccezione dell'art. 90, n. 2, che fa seguito al rigoroso divieto disposto dal n. 1, è di salvaguardare certe fondamentali esigenze di carattere economico, che potrebbero essere messe in pericolo da un'applicazione troppo severa delle norme del trattato.

Infine, il governo italiano fa osservare che non possono essere messe in dubbio né la validità della normativa comunitaria derivata discussa nella causa di merito, né la compatibilità con le norme del trattato CEE delle convenzioni stipulate tra gli uffici nazionali di assicurazione.

Il governo italiano propone perciò alla Corte di affermare, in diritto, che il sistema instaurato con le convenzioni stipulate dagli uffici nazionali di assicurazione e con la direttiva del Consiglio n. 72/166 non è in contrasto con gli artt. 85 e 86 del trattato CEE.

Osservazioni del governo belga

Sulla prima questione

Nessuno degli atti comunitari in esame autorizza il legislatore nazionale, gli uffici nazionali di assicurazione o le imprese assicuratrici a limitare o abolire la con-

correnza nel settore della liquidazione dei sinistri causati da veicoli immatricolati all'estero. Lo scopo degli atti comunitari richiamati nella questione è quello di garantire il risarcimento dei danni causati da detti veicoli, anche qualora non intervenga alcun assicuratore, e di consentire in tal modo l'abolizione del controllo sull'assicurazione ai confini. Nessuna delle norme comunitarie di cui trattasi riserva determinate attività assicurative — o connesse alle assicurazioni — a determinati assicuratori, associati agli uffici nazionali, od a questi ultimi.

Sulla seconda questione

Il governo belga osserva che la convenzione-tipo e gli accordi complementari fra uffici nazionali di assicurazione mirano a semplificare ed accelerare la liquidazione dei sinistri, mediante l'intervento dell'ufficio gestore «che istruisce la pratica e liquida i danni come se avesse esso stesso rilasciato la polizza».

La convenzione-tipo contiene inoltre talune disposizioni aventi lo scopo di consentire ai vari uffici nazionali di assicurazione di adempiere efficacemente il compito d'interesse generale loro incombente nei rispettivi paesi.

Le compagnie d'assicurazione straniere possono indicare a ciascun ufficio nazionale il corrispondente di cui esse intenderebbero servirsi nel rispettivo paese; l'ufficio nazionale è libero di accettare la proposta e di conferire a tale corrispondente il mandato per la gestione dei sinistri provocati da assicurati presso la compagnia straniera, ma può anche opporre un rifiuto e gestire direttamente il sinistro ovvero scegliere un diverso mandatario. Se è vero che nessuna disposizione normativa impedisce all'U.C.I. di affidare a chiunque esso voglia la liquidazione dei sinistri, se ne può desumere che il rifiuto dell'U.C.I. di rivolgersi all'ufficio van Ameyde S.r.l. per conferirgli il mandato non è connesso all'eventuale monopolio detenuto dall'U.C.I. nel settore della gestione e della trattazione di determinati sinistri, ma trova giustificazione nel normale gioco delle regole della libertà contrattuale, che la convenzione-tipo non fa altro che confermare, nella cosiddetta clausola facoltativa. Il comportamento dell'U.C.I. è altresì conforme ai principi generali che disciplinano il mandato e secondo cui ognuno è libero di scegliere o meno un mandatario per rappresentarlo, tenuto conto del fatto che il mandatario può impegnare la responsabilità del mandante, e che il mandato è sempre revocabile.

Il governo belga ritiene quindi che la convenzione-tipo tra uffici nazionali di assicurazione non possa essere considerata invalida alla luce del diritto comunitario.

Osservazioni della Commissione

Sulla prima questione

La Commissione ritiene che la prima questione posta dal giudice nazionale vada risolta in senso negativo. È possibile affermare che i provvedimenti comunitari di cui trattasi non potrebbero comunque essere interpretati come intesi o atti ad autorizzare elementi del «sistema della carta verde» o, ancor meno, dello statuto o del comportamento dell'U.C.I., che risultassero incompatibili con la normativa comunitaria.

La direttiva si propone unicamente di eliminare il controllo della carta verde alle frontiere fra Stati membri e, per raggiungere tale obiettivo, da un canto auspica un accordo tra uffici nazionali di assicurazione attraverso il quale il risarcimento dei danni causati da un autoveicolo di diverso Stato membro sia garantito anche se detto veicolo risultasse non assicurato; e d'altro canto mira a generalizzare l'assicurazione R.C.A. obbligatoria. Ove il «sistema della carta verde», cui gli atti comunitari si sovrappongono, dovesse contenere elementi incompatibili con le norme comunitarie in tema di concorrenza, o di libertà di stabilimento e di prestazione di servizi, la direttiva non potrebbe comunque costituire né un avallo

né un aggravamento di detti elementi, che sono estranei al suo obiettivo e non necessari al conseguimento dello stesso.

Essa rappresenta soltanto un fattore di liberalizzazione nella circolazione degli autoveicoli e, in conseguenza, delle persone, delle merci e dei servizi.

La Commissione propone che la prima questione posta dal tribunale di Milano sia risolta come segue:

Eventuali provvedimenti normativi nazionali, ovvero accordi, decisioni o pratiche concordate tra uffici nazionali di assicurazione, oppure comportamenti di singoli uffici nazionali o delle imprese ad essi associate, i quali avessero per oggetto o per effetto di restringere od eliminare la concorrenza, in particolare escludendo dalle attività ad esse proprie le imprese il cui ruolo consiste nello svolgere per il conto degli assicuratori, ai quali spetta la decisione finale, attività di mera liquidazione di sinistri causati da veicoli non stazionati abitualmente sul territorio nazionale, non sono autorizzati dalla direttiva n. 72/166 CEE del Consiglio, né dalla raccomandazione n. 73/185 CEE o dalla decisione n. 74/166 della Commissione.

Sulla seconda questione

La legge italiana esige che la liquidazione dei sinistri provocati da autoveicoli esteri sul territorio nazionale si effettui sotto la responsabilità dell'U.C.I. Peraltro, essa prevede espressamente la possibilità, per l'U.C.I., di ammettere a provvedere alla liquidazione le imprese assicuratrici operanti in Italia che siano corrispondenti degli assicuratori esteri presso i quali è stata stipulata l'assicurazione R.C.A.

In tal modo, perché un assicuratore straniero possa svolgere in Italia quella fase particolare ed eventuale del suo servizio che è la liquidazione del sinistro, esso deve essere stabilito in Italia; anche in tal caso, l'U.C.I. mantiene, nei confronti dei danneggiati, la responsabilità della liquidazione. Nel valutare la legge italiana che riserva all'ufficio nazionale la liquidazione dei sinistri provocati da autoveicoli assicurati da assicuratori esteri, non bisogna trascurare il fatto che, nella fase della liquidazione del sinistro, accanto all'interesse dell'assicuratore, un altro interesse deve essere tutelato: quello dei danneggiati.

Canalizzando sull'U.C.I. la responsabilità della liquidazione nei confronti dei danneggiati ed esigendo che tale responsabilità sussista anche nel caso in cui l'assicuratore estero abbia uno stabilimento in Italia, la legge italiana non restringe indebitamente la libertà dell'assicuratore estero di operare in Italia in quella fase della sua attività che è rappresentata dalla liquidazione del sinistro.

La legge italiana — precisa la Commissione — non impone all'U.C.I. di effettuare solo direttamente le operazioni relative alla fase di liquidazione, né di affidare dette operazioni esclusivamente ad assicuratori. Essa si limita ad esigere che la liquidazione, chiunque ne sia il materiale esecutore, venga effettuata lasciando ferma la responsabilità dell'U.C.I. nei confronti dei danneggiati.

La Commissione conclude quindi che la legge italiana non è indebitamente restrittiva nei riguardi della facoltà dell'assicuratore straniero di designare un «loss adjuster» per effettuare le operazioni di liquidazione che rientrano nelle competenze di tale tipo di imprese. Risulta tuttavia dalla legge che il «loss adjuster» non può operare che sotto la responsabilità dell'U.C.I., associazione di compagnie assicuratrici che agisce per il tramite dei suoi membri.

Ciò appare conforme al ruolo ausiliario e non indipensabile che la professione di «loss adjuster» svolge rispetto a quella di assicuratore.

La Commissione ritiene che, tanto quando la clausola 4 b) iii) della convenzione-tipo è stata ripresa negli accordi tra uffici nazionali, come allorché non lo è

stata, detti accordi lasciano sostanzialmente impregiudicata la facoltà dell'assicuratore straniero di chiedere l'intervento di un «loss adjuster», e quella dell'ufficio di gestione di servirsi o meno dei servizi di un tale tipo di impresa (o di lasciare o meno ai suoi membri la facoltà di farlo). Pertanto, la convenzione-tipo e, di conseguenza, gli accordi che la riproducono in quanto non coartano la libertà di scelta degli uffici nazionali circa l'eventuale utilizzazione di «loss adjusters» nella fase di liquidazione del sinistro, non appaiano restrittivi di concorrenza.

L'impresa attrice nella causa principale sostiene che in Italia l'U.C.I. escluderebbe totalmente i «loss adjusters» dalle attività di liquidazione dei sinistri «carta verde». Trattasi quindi di determinare se un simile comportamento sarebbe o meno incompatibile con le norme del trattato sulla concorrenza.

Sull'art. 85

L'U.C.I. costituisce, oltreché un'impresa, un'associazione di imprese; di conseguenza, le sue decisioni sono decisioni di un'associazione di imprese.

Un comportamento dell'U.C.I. inteso ad escludere i «loss adjusters» dal mercato dei «sinistri carta verde», mercato che in Italia comprende la quasi totalità delle attività dei «loss adjusters», sarebbe restrittivo della concorrenza.

Esso eliminerebbe infatti ogni concorrenza che, nella prestazione di servizio che è loro propria e che essi rendono agli assicuratori da cui sono stati designati, i «loss adjusters» potrebbero fare agli altri assicuratori (alterando quindi, in favore di questi ultimi, il gioco del mercato). Sotto altro aspetto, toglierebbe agli assicuratori che lo desiderano la facoltà di indirizzarsi a dei «loss adjusters» per l'effettuazione di quelle particolari operazioni del servizio assicurativo che questi sono atti a svolgere (riducendo così i mezzi mediante i quali detti assicuratori possono competere con le altre imprese assicuratrici). Inoltre, eliminerebbe dal mercato anche quel fattore di progresso che sarebbe stato fornito da una concorrenza tra «loss adjusters» intesa a fornire il miglior servizio.

Il comportamento di cui trattasi inciderebbe inoltre sugli scambi tra Stati membri. Il fatto di impedire ad imprese di uno Stato membro di prestare un servizio ad imprese di Stati membri diversi, ed a queste di utilizzare il servizio di quelle, altera infatti le condizioni di circolazione dei servizi in un senso contrario al mercato comune.

Fin quando una pluralità di imprese assicuratrici, ciascuna agente liberamente ed individualmente, scegliesse di procedere direttamente alla liquidazione dei sinistri, l'esclusione dei «loss adjusters» che potrebbe derivarne non sarebbe incompatibile con l'art. 85, ma allorchè tale risultato fosse perseguito o raggiunto mediante un comportamento concertato di dette imprese, detto comportamento ricadrebbe nel divieto sancito dall'art. 85, n. 1.

Il comportamento di cui trattasi potrebbe esprimersi nella sistematica ed ingiustificata esclusione dei «loss adjusters» da parte dell'U.C.I., come anche nel divieto fatto da tale ufficio ai suoi membri di ricorrere ai servizi di «loss adjusters».

Nel caso in cui l'assicuratore straniero presso il quale l'assicurazione R.C.A. è stata stipulata chiedesse di servirsi, per le operazioni di liquidazione, di un «loss adjuster» da lui indicato, ci si potrebbe trovare di fronte ad un comportamento restrittivo allorchè, senza indicazione di validi motivi, nessun seguito fosse riservato a tale richiesta dall'U.C.I.

Naturalmente, anche se accogliesse la domanda, l'U.C.I. resterebbe solo responsabile nei confronti dei danneggiati. Nei suoi rapporti con l'ufficio e l'assicuratore esteri, tuttavia, non è ipotizzabile che l'U.C.I. sia tenuto responsabile di aver mal condotto le operazioni di liquida-

zione per averle fatte eseguire, su richiesta dell'assicuratore estero stesso, da un «loss adjuster» da detto assicuratore designato.

Sull'art. 86

Secondo la Commissione, l'U.C.I. detiene una posizione dominante. Esso ha, infatti, il diritto esclusivo di liquidare, direttamente o indirettamente, i sinistri avvenuti in Italia e riguardanti autoveicoli assicurati all'estero. Nei confronti dei «loss adjusters», l'importanza della posizione dell'U.C.I. è determinata anche dalla circostanza che, a quanto pare, di fatto i sinistri trattati da «loss adjusters» sono in massima parte quelli riguardanti veicoli assicurati all'estero.

Gli stessi comportamenti dell'U.C.I. che, considerati come decisioni di un'associazione di imprese, risulterebbero incompatibili con l'art. 85, costituirebbero abusi di posizione dominante sotto il profilo dell'art. 86, se all'U.C.I. viene riconosciuta una tale posizione.

Sull'art. 90

Poiché la legge italiana non è restrittiva di concorrenza, non ci si trova in presenza di misure statali che possano ricadere nel divieto sancito dall'art. 90, n. 1. La Commissione non ritiene che l'U.C.I. sia un'impresa incaricata della gestione di servizi di interesse economico generale, poiché la sua attività non giova all'insieme dell'economia del paese. Se tuttavia l'U.C.I. dovesse essere considerata tale, i comportamenti più sopra considerati incompatibili con l'art. 85 o con l'art. 86, potrebbero, naturalmente, violare l'art. 90 n. 2.

La Commissione suggerisce pertanto di risolvere la seconda questione come segue:

a) Un provvedimento normativo nazionale il quale attribuisca ad un ente costituito in Italia la responsabilità esclusiva, nei confronti dei danneggiati, della liquidazione dei sinistri relativi ad autoveicoli assicurati da imprese straniere, ma lasci a tale ente, senza pregiudizio di detta responsabilità, la facoltà di far appello ad altre imprese qualificate, ivi compresi organismi privati con attività di mera liquidazione, non è incompatibile con l'art. 90, n. 1, CEE, sotto il profilo degli artt. 85 o 86.

b) Gli accordi conclusi tra uffici nazionali di assicurazione i quali, rendendo così applicabile il provvedimento normativo di cui sub a), autorizzano l'ufficio nazionale di uno Stato membro a provvedere, sotto la propria responsabilità e per il conto dell'assicuratore straniero, alla liquidazione dei sinistri avvenuti in detto Stato membro e relativi ad autoveicoli assicurati da assicuratori stranieri, obbligando peraltro detto ufficio nazionale, quando l'assicuratore dispone di uno stabilimento nel territorio nazionale e ne faccia richiesta, ad affidare a detto stabilimento la liquidazione di cui trattasi, non ricadono nel divieto sancito dall'art. 85, n. 1, del trattato CEE.

c) Un comportamento inteso o atto ad escludere le imprese di mera liquidazione delle attività a questa proprie, o comunque a frapporre ostacoli sostanziali all'esercizio di tali attività sul territorio di uno Stato membro, restringe sensibilmente la concorrenza ed incide sugli scambi intracomunitari. Pertanto, se costituisce l'oggetto o la conseguenza di un'intesa o di una pratica concordata fra imprese assicuratrici, ovvero di decisioni di un'associazione di tali imprese, detto comportamento ricade nel divieto sancito dall'art. 85, n. 1, del trattato CEE, senza pregiudizio dell'art. 85, n. 3; se è tenuto da un'impresa in posizione dominante, configura uno sfruttamento abusivo di tale posizione ai sensi dell'art. 86 dello stesso trattato; e se è posto in essere da imprese incaricate di un servizio d'interesse economico generale, può costituire un'infrazione all'art. 90, n. 2, sotto il profilo degli artt. 85 e 86.
Rappresenta un comportamento di tal fatta il non dar seguito, senza validi

motivi, alla richiesta di affidare ad imprese di mera liquidazione, nei limiti delle competenze proprie ad un'impresa di questa categoria, le operazioni di liquidazione di un sinistro automobilistico, quando detta richiesta emani dall'assicuratore della responsabilità civile relativa alla circolazione dell'autoveicolo che ha causato il sinistro, il quale non abbia il diritto di provvedere direttamente alla liquidazione stessa.

Sulla terza questione

A parere della Commissione la terza questione andrebbe sostanzialmente risolta come segue:

a) L'art. 7 del trattato CEE è una disposizione generale, di cui gli artt. 52 e 59 garantiscono l'applicazione nei settori particolari del diritto di stabilimento e della libera prestazione di servizi.
Di conseguenza, la compatibilità con l'art. 7 di una norma nazionale operante nei suddetti settori è funzione della compatibilità della stessa con gli artt. 52 e 59.

b) Gli artt. 52 e 59 del trattato CEE vietano con efficacia diretta, a decorrere dalla fine del periodo transitorio, ogni discriminazione basata sulla nazionalità che risulti da una norma di qualsiasi natura diretta a disciplinare collettivamente l'esercizio di un'attività determinata.

c) Non costituisce peraltro una discriminazione ai sensi e per gli effetti del primo di tali articoli il fatto di riservare ad imprese assicuratrici o ad un ufficio di assicurazione rispondente alla definizione fornita dalla direttiva 72/166, stabiliti nel territorio dello Stato membro in cui un sinistro sia causato da un autoveicolo stazionante abitualmente in diverso Stato membro, la liquidazione di detto sinistro, purché l'esclusione, che ne deriva, di imprese appartenenti a diversa categoria, quali ad esempio le cosiddette imprese di mera liquidazione, riguardi tanto le imprese degli altri Stati membri, quanto anche quelle dello Stato membro di cui trattasi.

d) Per le categorie di imprese la cui esclusione è compatibile con l'art. 52, l'ipotesi di attività svolta sotto forma di prestazione di servizi ai sensi dell'art. 59, non si pone.

Sulla quarta questione

A parere della Commissione la soluzione della quarta questione risulta dalle soluzioni delle precedenti questioni.

II — Fase orale

Nella discussione orale, che si è svolta il 16 marzo 1977, l'attrice nella causa principale, con l'avv. Fernand Charles Jeantet, del foro di Parigi, la convenuta nella causa principale, con l'avv. Gianguido Scalfi, del foro di Milano, il governo italiano, con l'avvocato dello Stato Arturo Marzano, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. A. Marchini Camia, consigliere giuridico, hanno sviluppato gli argomenti dedotti nella fase scritta.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza dell'11 maggio 1977.

In diritto

1 Con ordinanza 29 aprile 1976, pervenuta in cancelleria il 27 settembre 1976, il tribunale civile e penale di Milano ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, quattro questioni pregiudiziali vertenti sull'interpreta-

zione della direttiva n. 72/166/CEE del Consiglio del 24 aprile 1972 concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e di controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità (GU 2 maggio 1972, n. L 103, pag. 2), della raccomandazione (CEE) n. 73/185 della Commissione del 15 maggio 1973 (GU 16 luglio 1973, n. L 194, pag. 13), della decisione n. 74/166/CEE della Commissione del 6 febbraio 1974 (GU 30 marzo 1974, n. L 87, pag. 14), nonché degli artt. 7, 52, 59, 85, 86 e 90 del trattato.

2 Dette questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia che oppone un'impresa di «loss-adjusters», attrice nella causa principale, all'Ufficio centrale italiano di assistenza assicurativa automobilisti in circolazione internazionale, in prosieguo U.C.I., convenuto nella causa principale, e nella quale l'attrice chiede al giudice nazionale di dichiarare illegittima la pretesa dell'U.C.I. di affidare l'istruzione e la liquidazione dei sinistri causati da veicoli assicurati all'estero alle sole compagnie d'assicurazione che siano socie dell'U.C.I. stesso e, in conseguenza, di dichiarare illecito qualsiasi intervento dell'U.C.I. nei confronti di terzi volto a restringere la libera attrività dell'attrice ed a sviarne la clientela.

3 L'U.C.I. è l'ufficio nazionale, riconosciuto dalla legge interna, che raggruppa la totalità o la maggioranza degli assicuratori della responsabilità civile automobilistica operanti in Italia. Esso risponde, nell'ambito del sistema detto della carta verde, dell'indennizzo dei sinistri causati da veicoli stranieri assicurati da compagnie estere, in base ad accordi tra gli uffici nazionali dei paesi aderenti a tale sistema, o addirittura, in seguito ad accordi complementari, dei sinistri causati da veicoli stranieri non assicurati.

Osservazioni generali

4 Le questioni in esame inducono a premettere due osservazioni di carattere generale concernenti, l'una la portata del termine «liquidare» utilizzato nelle questioni stesse, l'altra lo sviluppo del sistema della carta verde a livello comunitario.

5 (a) Nel formulare le questioni il giudice nazionale ha affermato che l'attività dei «loss-adjusters» è quella di «liquidare» i sinistri causati da autoveicoli stranieri. Dal fascicolo processuale risulta però che la professione di «loss-adjuster» consiste specialmente nel fornire ad una compagnia d'assicurazione informazioni ampie, precise e complete che le permettano di decidere se il sini-

stro debba o meno dar luogo ad un risarcimento dei danni e di stabilire l'ammontare del risarcimento, mentre la decisione finale circa il pagamento spetta sempre all'assicuratore. Nei confronti dell'assicuratore il «loss-adjuster» svolge una funzione ausiliaria e non indispensabile, tenuto conto del fatto che l'assicuratore potrebbe provvedere alle medesime incombenze mediante la propria organizzazione. È in questo senso limitato che, ai fini della soluzione delle questioni in esame, occorre intendere il termine «liquidare» riferito alla professione di «loss-adjuster».

6 (b) Dal fascicolo processuale risulta pure che, in seguito ad una convenzione internazionale, firmata a Strasburgo il 20 aprile 1959, cui aderiscono tutti gli Stati membri della Comunità, vecchi e nuovi, l'Italia ha adottato il regime dell'assicurazione obbligatoria in materia di responsabilità civile per gli autoveicoli e l'U.C.I. si assume direttamente, in base tanto alla legislazione nazionale quanto ad una rete di accordi bilaterali, l'impegno di liquidare i danni relativi a qualsiasi sinistro causato in Italia da un veicolo straniero il cui guidatore sia munito di carta verde.

7 Secondo l'art. 6 della legge italiana 24 dicembre 1969, n. 990, i veicoli immatricolati o registrati negli Stati esteri, che circolino temporaneamente in territorio italiano, devono essere assicurati ai sensi della predetta legge. Tale obbligo si considera tuttavia assolto quando l'utente sia in possesso d'un certificato internazionale d'assicurazione rilasciato dal competente organismo straniero, detto «ufficio emittente», ed attestante l'esistenza d'una assicurazione di responsabilità civile per i danni causati dal veicolo, purché il certificato sia accettato dall'U.C.I., organismo riconosciuto a tal fine con decreto del ministero dell'industria 26 maggio 1971.

8 Gli accordi tra uffici, parte integrante del sistema della carta verde, dispongono che, se un incidente dà luogo ad un reclamo contro l'assicurato, l'ufficio del paese in cui l'incidente s'è verificato, detto «ufficio gestore», istruisce e definisce il reclamo come se avesse rilasciato esso stesso la polizza. Qualora l'ufficio emittente, che ha rilasciato ad un suo consociato un certificato che quest'ultimo ha consegnato all'assicurato, disponga nel paese dell'ufficio gestore d'una organizzazione costituita allo scopo d'effettuare operazioni di assicurazione automobilistica, l'ufficio gestore, se ne è richiesto, lascia a tale membro la gestione e la definizione del reclamo.

9 Per contro, solo in forza d'una clausola facoltativa (n. 4 (b) dell'accordo tra uffici) l'ufficio emittente può chiedere all'ufficio gestore di affidare la trattazione

e la definizione dei sinistri ad un corrispondente designato che, in base alla suddetta clausola, può essere:

i) o un membro dell'ufficio gestore;

ii) o un'organizzazione stabilita nel paese dell'ufficio gestore per effettuarvi le operazioni d'assicurazione contro il rischio automobilistico o altri rischi;

iii) oppure un'organizzazione con sede nel paese dell'ufficio gestore e specializzata nella liquidazione dei sinistri per conto degli assicuratori.

Anche quando l'ufficio gestore ha accettato la clausola facoltativa, il corrispondente designato rimane responsabili della trattazione dei reclami nei confronti dell'ufficio gestore, in quanto agente di tale ufficio debitamente fornito di mandato, e deve tener conto delle istruzioni, sia generali, sia specifiche, ricevute dall'ufficio gestore.

10 A livello comunitario, la direttiva n. 72/166/CEE del Consiglio del 24 aprile 1972 riguarda sia il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione degli autoveicoli, sia il controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità. Essa intende inoltre facilitare la libera circolazione delle merci e delle persone mediante la soppressione del controllo della carta verde alle frontiere intracomunitarie per i veicoli abitualmente stazionati in uno Stato membro che entrino nel territorio di un altro Stato membro. In base al sesto considerando della direttiva, questo scopo si può realizzare grazie ad un accordo fra i sei uffici nazionali d'assicurazione con il quale ciascun ufficio nazionale garantisca, alle condizioni fissate dalle leggi nazionali, l'indennizzo dei danni risarcibili causati sul suo territorio da un veicolo, assicurato o meno, abitualmente stazionato in un altro Stato membro.

11 Con la raccomandazione n. 73/185/CEE del 15 maggio 1973 la Commissione, considerando che gli Stati membri originari avevano adottato od erano in procinto di adottare le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva del 24 aprile 1972, stabiliva, all'art. 1, quanto segue:

«A decorrere dal 1° luglio 1973, ogni Stato membro fondatore si astiene dall'effettuare il controllo dell'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di veicoli quando questi stazionino abitualmente sul territo-

rio europeo di un altro Stato membro fondatore e non siano stati oggetto della notifica di cui all'art. 4, lettera b), della direttiva del Consiglio del 24 aprile 1972».

12 Con la decisione n. 74/166/CEE del 6 febbraio 1974 la Commissione, considerando che il 12 dicembre 1973 gli uffici nazionali di assicurazione dei nove Stati membri avevano stipulato un accordo conforme alla predetta direttiva, disponeva quanto segue:

«Dal 15 maggio 1974, ogni Stato membro si astiene dall'effettuare un controllo dell'assicurazione di responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli, che stazionano abitualmente nel territorio europeo di un altro Stato membro, e come previsto nella convenzione stipulata dagli uffici nazionali di assicurazione il 12 dicembre 1973».

13 Lo scopo della direttiva in questione di facilitare la libera circolazione delle merci e delle persone è stato così raggiunto grazie agli accordi ed alla decisione sopra menzionati.

Sulla prima questione

14 Con la prima questione si chiede se la direttiva, la raccomandazione e la decisione succitate vadano interpretate nel senso che esse autorizzano provvedimenti normativi nazionali, accordi, decisioni e pratiche concordate tra gli uffici nazionali di assicurazione, oppure un comportamento di ogni singolo ufficio nazionale o delle imprese ad esso associate, aventi per oggetto o per effetto di restringere l'attività dei «loss-adjusters» nel settore della liquidazione dei sinistri causati da veicoli stranieri.

15 Non si può pensare che la direttiva, la raccomandazione e la decisione succitate, avendo, come sopra illustrato, lo scopo d'eliminare il controllo della carta verde alle frontiere tra gli Stati membri, autorizzino provvedimenti normativi nazionali o accordi tra uffici nazionali d'assicurazione, o loro membri, incompatibili con le norme del trattato in materia di concorrenza, di diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi. A maggior ragione è da escludere ch'esse autorizzino eventuali accordi o pratiche concordate tra uffici nazionali d'assicurazione o eventuali comportamenti dei suddetti uffici che siano incompatibili con tali norme del trattato.

Sulla seconda questione

16 Con la seconda questione si chiede se le regole di concorrenza poste dagli artt. 85, 86 e 90 del trattato vietino ogni provvedimento normativo nazionale, ogni accordo tra uffici ed ogni decisione o pratica concordata che siano tali da escludere i «loss-adjusters» dalla liquidazione dei danni causati da veicoli non nazionali, anche quando i suddetti «loss-adjusters» siano designati dagli assicuratori del responsabile del sinistro operanti nel paese d'origine.

17 È opportuno trattare separatamente i provvedimenti nazionali e gli accordi tra uffici, da una parte, e le decisioni e pratiche concordate, dall'altra parte.

Provvedimenti normativi nazionali e accordi tra uffici

18 Il sistema della carta verde, riconosciuto e perfezionato dal diritto comunitario, si propone di agevolare la libera circolazione delle persone e delle merci tutelando al tempo stesso l'interesse delle persone danneggiate da un incidente mediante la creazione, in ciascun paese aderente, d'un ufficio nazionale formato dalle compagnie d'assicurazione, ciascuna delle quali è soggetta a particolari controlli e deve fornire le garanzie richieste dalle leggi nazionali. Un provvedimento nazionale che riservi in tal modo alle sole compagnie d'assicurazione la liquidazione dei sinistri provocati da veicoli esteri, nel senso di decisione finale circa l'indennizzo ai danneggiati, realizza uno degli obiettivi del sistema della carta verde. Attribuendo all'ufficio nazionale formato da compagnie d'assicurazione il diritto esclusivo di liquidare direttamente i sinistri nel senso sopra indicato o di affidarne la liquidazione ad uno dei suoi soci, lo Stato membro non pone in essere alcun provvedimento contrario alle norme del trattato, ed in particolare all'art. 90 in collegamento con gli artt. 85 e 86, purché la suddetta esclusiva non leda la libertà dell'assicuratore incaricato della liquidazione di far ricorso, per l'istruzione del sinistro, ad un'altra impresa, non facente parte dell'ufficio, specializzata in tale settore.

19 Secondo l'attrice nella causa principale, il rifiuto dell'ufficio italiano di includere negli accordi da esso stipulati la clausola facoltativa, con la conseguenza che ai membri degli uffici stranieri è stata tolta la possibilità di scegliere come corrispondente in Italia, per la gestione e la definizione dei reclami, un'organizzazione del tipo indicato alla lett. (b) (iii) della suddetta clausola, costituisce una decisione d'una associazione d'imprese assicuratrici, vietata dall'art. 85, n. 1, del trattato.

20 Di fronte ad una legislazione nazionale che riservi l'attività assicurativa, ivi compresa la decisione circa l'indennizo ai danneggiati, ai soli assicuratori, l'adozione della clausola facoltativa consentirebbe all'assicuratore straniero di aggirare tale legislazione per mezzo d'un «loss-adjuster». Inoltre, qualora la legislazione nazionale precisi che la responsabilità nei confronti dei danneggiati incombe sempre all'ufficio gestore, il lasciare la gestione e la definizione d'un reclamo ad un'organizzazione che non faccia parte del suddetto ufficio e non eserciti attività assicurativa contrasterebbe con la suddetta legislazione. Viceversa, l'accordo tra uffici non esclude in alcun modo la collaborazione dei «loss-adjusters», nell'ambito della loro tipica attività ausiliaria, alla liquidazione dei sinistri provocati da veicoli stranieri.

21 Di conseguenza, il predetto accordo non contravviene, sotto questo aspetto, né all'art. 85, né all'art. 86 del trattato.

22 Un provvedimento nazionale o un accordo tra gli uffici nazionali istituiti nell'ambito del sistema della carta verde che dichiari l'ufficio nazionale unico responsabile della liquidazione dei sinistri causati nel territorio dello Stato membro interessato da veicoli assicurati all'estero, ma che lasci intatta la possibilità per l'ufficio nazionale od i suoi membri di far ricorso alle imprese di mera liquidazione dei sinistri per conto degli assicuratori (intendendosi qui «liquidazione» nel senso di gestione ed istruzione dei reclami), non è incompatibile con il combinato disposto dell'art. 90, n. 1, e degli artt. 85 e 86 del trattato.

Decisioni e pratiche concordate

23 Dal momento che una legislazione nazionale del tipo testé considerato non viola le regole di concorrenza del trattato, l'ufficio gestore, rifiutando in ossequio a detta legislazione di accettare l'intera clausola facoltativa, ed in particolare d'accettarne il punto (b) (iii), non ha agito in contrasto con gli artt. 85 e 86 del trattato. Del resto, né una simile legislazione né la mancata accettazione della clausola facoltativa impediscono all'ufficio gestore od ai suoi membri di chiedere, ove la reputino necessaria, la collaborazione d'un «loss-adjuster» nell'esercizio della sua normale attività ausiliaria che è la gestione e l'istruzione dei sinistri.

24 Una decisione o un comportamento d'un ufficio nazionale oppure pratiche concordate dei suoi membri, che abbiano per oggetto o possano avere per effetto di emarginare le imprese che esercitano per conto degli assicuratori

un'attività di mera liquidazione dei sinistri, nel senso ristretto già illustrato, potrebbero, eventualmente, risultare vietati dall'art. 85 e, nell'ipotesi d'una posizione dominante dell'ufficio nazionale, dall'art. 90 del trattato in collegamento con l'art. 86.

25 È compito del giudice nazionale accertare se sussistano le condizioni per l'applicazione di tali divieti.

Sulla terza questione

26 Con la terza questione si chiede se gli artt. 7, 52 e 59 del trattato vietino ogni provvedimento normativo nazionale e ogni comportamento che direttamente o indirettamente abbiano per effetto di impedire, in uno Stato membro, ad un «loss-adjuster» stabilito in tale Stato, l'effettivo esercizio della sua attività, quand'anche il provvedimento o il comportamento riguardino un ufficio nazionale d'assicurazione secondo la definizione della direttiva n. 72/166/CEE.

27 Mentre l'art. 7 del trattato è una norma che vieta in generale ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità, gli artt. 52 e 59 garantiscono l'applicazione di tale divieto nei rispettivi specifici settori del diritto di stabilimento e della libera prestazione dei servizi. Ne consegue che una disciplina compatibile con gli artt. 52 e 59 risulta anche conforme all'art. 7.

28 Gli artt. 52 e 59 proibiscono direttamente qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità. Per essere vietata dai suddetti articoli, è sufficiente che una discriminazione derivi da una disciplina, di qualsiasi natura, volta a regolare, in modo collettivo, l'esercizio dell'attività considerata. In tal caso appare irrilevante che la discriminazione tragga origine da atti della pubblica autorità o, al contrario, da atti degli uffici nazionali d'assicurazione, cioè degli uffici che rispondono alla definizione fornita dalla direttiva n. 72/166/CEE.

29 Tuttavia, il fatto di riservare a compagnie d'assicurazione o ad un simile ufficio nazionale, stabiliti nel paese in cui si verifica un incidente provocato da un veicolo abitualmente stazionato in un altro Stato membro, la decisione concernente l'indennizzo al danneggiato, non costituisce una discriminazione ai sensi degli artt. 52 e 59 se l'esclusione d'altre categorie di imprese non è effettuata in base al criterio della nazionalità.

30 Una disciplina giuridica o un comportamento che abbiano per effetto di riservare all'ufficio nazionale di uno Stato membro o ai suoi soci o alle compagnie d'assicurazione ivi stabilite la decisione finale circa il risarcimento spettante ai danneggiati da incidenti causati, sul territorio di tale Stato, da veicoli abitualmente stazionati in un altro Stato membro, non violano il divieto di discriminazione posto dagli artt. 52 e 59 del trattato.

Sulla quarta questione

31 La soluzione negativa della prima questione rende priva d'oggetto la quarta questione.

Sulle spese

32 Le spese sostenute dal governo italiano e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno sottoposto osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dal tribunale civile e penale di Milano con ordinanza 29 aprile 1976, dichiara:

1° **La direttiva n. 72/166/CEE del Consiglio del 24 aprile 1972, la raccomandazione 73/185/CEE della Commissione del 15 maggio 1973 e la decisione n. 74/166/CEE della Commissione del 6 febbraio 1974, miranti ad abolire il controllo della carta verde alle frontiere tra gli Stati membri, non vanno interpretate nel senso che esse autorizzino provvedimenti normativi nazionali o accordi tra uffici nazionali d'assicurazione o loro membri che risultino incompatibili con le norme del trattato in materia di concorrenza, di diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi.**

2° **(a) Un provvedimento normativo nazionale o un accordo tra gli uffici nazionali istituiti nell'ambito del sistema della**

carta verde che attribuisca all'ufficio nazionale la responsabilità esclusiva della liquidazione dei danni provocati nel territorio dello Stato membro interessato da veicoli stranieri assicurati all'estero, ma che non pregiudichi la possibilità per l'ufficio nazionale od i suoi membri di far ricorso alle imprese di mera liquidazione di sinistri per conto degli assicuratori, nel senso della gestione e dell'istruzione dei reclami, non è incompatibile con il combinato disposto dell'art. 90, n. 1, e degli artt. 85 e 86 del trattato.

(b) Una decisione o un comportamento d'un ufficio nazionale o pratiche concordate dei suoi membri che mirino o siano atti ad emarginare le imprese di mera liquidazione (nel senso sopra indicato) di sinistri per conto degli assicuratori, potrebbero, eventualmente, incorrere nel divieto posto dall'art. 85 e, se l'ufficio nazionale fruisce d'una posizione dominante, nel divieto posto dall'art. 90 del trattato in collegamento con l'art. 86.

3° Una disciplina giuridica o un comportamento che riservino all'ufficio nazionale d'uno Stato membro o ai suoi soci o alle compagnie d'assicurazione ivi stabilite la decisione finale circa l'indennizzo per i danneggiati da incidenti provocati, sul territorio di tale Stato, da veicoli abitualmente stazionati in un altro Stato membro non violano il divieto di discriminazione posto dagli artt. 52 e 59 del trattato.

Kutscher Donner Mertens De Wilmars

Sørensen Mackenzie Stuart Stuart O'Keeffe Bosco

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 9 giugno 1977.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher