CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ

presentate il 25 gennaio 1996 *

A — Introduzione

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale dell'Audiencia Provincial di Siviglia [1] solleva questioni di interpretazione delle direttive comunitarie concernenti il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli. Sono state adottate frattanto in tale settore tre direttive, rispettivamente la direttiva 72/166/CEE [2], la direttiva 84/5/CEE [3] e la direttiva 90/232/CEE [4], mentre nel presente caso trattasi soprattutto dell'interpretazione delle prime due direttive. La terza direttiva, che fa parte del sistema normativo in parola, può venire utilizzata come contributo all'interpretazione, tanto più che essa è stata adottata prima del periodo rilevante ai fini della pronuncia non essendo ancora scaduto unicamente il termine di attuazione.

2. Il giudice nazionale chiede alla Corte di risolvere le questioni da esso sollevate nell'interpretazione della legge spagnola di esecuzione da applicare in una causa di responsabilità. Nella causa di merito il giudice di primo grado ha ritenuto che l'autore di un incidente automobilistico che aveva causato danni alle cose ne fosse responsabile civilmente, mentre ha liberato da qualsiasi obbligo di indennizzo la compagnia di assicurazione interessata. Tale decisione è stata presa sulla base dell'art. 3, n. 4, del Real Decreto legislativo 28 giugno 1986, n. 1301, e dell'art. 12, n. 3, lett. b), del regio decreto 30 dicembre 1986, n. 2641, secondo cui sono esclusi dalla copertura dell'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli i danni alle cose causati da un conducente in stato di ebrietà.

3. Il Pubblico ministero ha interposto appello avverso tale sentenza al fine di ottenere la condanna dell'assicuratore in solido con l'autore del danno. Quest'ultimo si è unito all'appello del Pubblico ministero.

4. Il giudice chiamato ora a pronunciarsi non fa mistero del fatto che secondo la sua opinione — espressa dal medesimo giudice anche in precedenza — è necessaria un'interpretazione della legislazione spagnola conforme alle direttive di modo che, all'occorrenza, non sia opponibile in alcun caso alla

* Lingua originale: il tedesco.

1 — Audiencia Provincial di Siviglia, Prima Sezione.

2 — Direttiva del Consiglio 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 L 103, pag. 1).

3 — Seconda direttiva del Consiglio 30 dicembre 1983, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli (GU 1984, L 8, pag. 17).

4 — Terza direttiva del Consiglio 14 maggio 1990, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli (GU L 129, pag. 33).

vittima un'esclusione dalla copertura stipulata fra le parti. Non vi è pertanto alcun dubbio che l'assicuratore è tenuto in via di principio a risarcire la vittima, salva l'azione di regresso contro l'autore del danno.

5. Il giudice a quo motiva dettagliatamente l'opinione in diritto su cui riposa il proprio convincimento, lasciando però intendere che un'altra sezione del medesimo giudice [5] ha deciso altrimenti la stessa questione giuridica decisiva nel presente caso, cosicché nell'interesse di un'applicazione uniforme devonsi prendere le mosse dal sussistere di una questione controversa circa l'interpretazione del diritto comunitario.

6. Si può sintetizzare in sostanza come segue l'argomentazione del giudice di rinvio. Conformemente allo scopo ed ai principi delle direttive, un'indennità va in ogni caso accordata, in linea generale, alla vittima di un incidente. L'esclusione dalla copertura in caso di ebrietà al volante osterebbe all'economia complessiva delle direttive. Proprio in considerazione del fatto che è più elevato il rischio potenziale di mettere in pericolo l'integrità fisica degli altri utenti della strada, non si può partire dal principio che potrebbe escludersi lecitamente la copertura dei danni causati guidando in stato di ebrietà. Poiché la vittima non può comunque ritrovarsi a mani vuote, il giudice solleva in subordine la questione dell'intervento obbligatorio dell'«organismo» menzionato all'art. 1, n. 4, della direttiva 84/5.

5 — La Quarta Sezione.

7. Il giudice nazionale sottopone alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il tenore dell'art. 3, n. 1, della prima direttiva del Consiglio 24 aprile 1972, 72/166/CEE, consenta che la disciplina nazionale, vigente in ciascuno Stato membro, del sistema di assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione degli autoveicoli fissi liberamente le esclusioni dalla copertura che ritenga opportune o se invece tali eventuali esclusioni debbano limitarsi a quelle espressamente previste dalla seconda direttiva del Consiglio 30 dicembre 1983, 84/5/CEE.

2) Se sia conforme alle norme summenzionate l'esclusione dalla copertura dell'assicurazione obbligatoria nell'ipotesi di danni alle cose provocati da un veicolo condotto da una persona sotto l'influenza di bevande alcooliche.

3) Se le ipotesi di cui all'art. 2, n. 1, della seconda direttiva del Consiglio 84/5/CEE debbano ritenersi un'enumerazione tassativa ed esaustiva di possibili disposizioni legali o clausole contrattuali escludenti il beneficio dell'assicurazione, ma non opponibili alla vittima,

cosicché potrebbe invece esserlo qualsiasi altra norma di esclusione, legale o contrattuale.

4) Se possa considerarsi conforme al sistema delineato dalle direttive 72/166/CEE, 84/5/CEE e 90/232/CEE che una disposizione legale o una clausola contrattuale con cui si escluda la copertura dell'assicurazione nel caso di ebrietà del conducente che ha arrecato il danno sia opponibile a terzi vittime del sinistro, qualora la detta disposizione o clausola sia valida nei rapporti tra assicuratore e assicurato.

5) Se, qualora le disposizioni delle citate direttive, ed in particolare l'art. 3, n. 1, della direttiva del Consiglio 72/166/CEE, consentissero di escludere la guida in stato di ebrietà dal beneficio dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e siffatta esclusione fosse opponibile alla vittima, possa ritenersi che si è in presenza di un'ipotesi di inesistenza di assicurazione, analoga a quelle di cui all'art. 1, n. 4, della seconda direttiva del Consiglio 84/5/CEE, con i conseguenti intervento e copertura da parte dell'organismo ivi previsto».

8. Sono intervenuti nel procedimento l'appellante, i governi spagnolo, ellenico e del Regno Unito nonché la Commissione. Il Pubblico ministero, il quale aveva avviato la causa principale, limita le sue conclusioni sostanzialmente alla constatazione che le questioni di diritto pertinenti alla decisione possono decidersi applicando il diritto spagnolo, talché non appare necessaria la domanda di pronuncia pregiudiziale. Esaminerò i punti di vista di tutti gli altri intervenienti nell'ambito della valutazione giuridica.

B — Parere

9. Le questioni del giudice nazionale sono dirette a precisare se eventuali esclusioni dalla copertura dell'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli siano disciplinate esaustivamente dalle direttive, cosicché ulteriori esclusioni sono in quanto tali inammissibili. Tuttavia, se gli Stati membri avessero la facoltà di autorizzare esclusioni dalla copertura diverse da quelle figuranti nella direttiva, occorrerebbe accertare se tali esclusioni siano efficaci nell'ambito dei rapporti contrattuali tra l'assicurato e l'assicuratore oppure se siano opponibili anche al terzo danneggiato. Trattasi quindi delle condizioni e dei limiti di eventuali esclusioni dalla copertura. Orbene, la questione dell'eventuale intervento obbligatorio degli organismi di garanzia di cui all'art. 1, n. 4, della direttiva 84/5 sorge soltanto qualora esclusioni dalla copertura non previste dalle direttive siano ammissibili oltre che opponibili alla vittima.

10. I governi spagnolo, ellenico e del Regno Unito, intervenienti, ritengono unanimemente che dal quadro complessivo delle direttive in parola emerge che le stesse, imponendo agli Stati membri di istituire un'assicurazione obbligatoria per gli autoveicoli, intendono offrire un'ampia protezione alla vittima. L'esclusione dell'intervento, opponibile alla vittima, è contraria agli scopi delle direttive. Certo gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale nella configurazione del contesto legale dell'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli, cosicché eventuali esclusioni dalla copertura produttive di effetti nel rapporto tra assicuratore ed assicurato sono ammissibili nei limiti in cui non conducano però a privare la vittima del suo diritto all'indennizzo.

11. In dettaglio le parti difendono rispettivamente i punti di vista seguenti:

Prendendo le mosse dalla premessa summenzionata, il *governo spagnolo* chiarisce che secondo la legislazione spagnola la vittima va risarcita senza che possano venirle opposte cause di esclusione derivanti dai rapporti fra le parti. Tale legislazione è pertanto conforme al diritto comunitario. L'opinione secondo cui *soltanto* le cause di esclusione menzionate all'art. 2 della direttiva 84/5 non sono opponibili al terzo danneggiato è erronea, poiché l'esclusione della responsabilità civile nei confronti della vittima è contraria alla disciplina vigente. L'esclusione dell'assicurazione nei confronti di un conducente che ha provocato un incidente in stato di ebrietà è, secondo tale governo, qualcosa di diverso.

12. Già sulla base della legislazione che costituisce lo sfondo normativo della domanda di pronuncia pregiudiziale, l'assicuratore disponeva, in seguito al risarcimento della vittima, di un'azione di rivalsa contro il conducente che ha causato un incidente guidando in stato di ebrietà. Durante la fase orale l'agente del governo spagnolo ha indicato che nel novembre 1994 è entrata in vigore una modifica legislativa secondo cui, per esigenze di chiarezza, è stata disciplinata espressamente in forma di legge l'azione di rivalsa già esistente.

13. Il governo spagnolo si pronuncia solo in subordine sulla questione dell'intervento obbligatorio del fondo di garanzia nazionale. Secondo la posizione sostenuta dal medesimo tale questione non è pertinente. Il fondo deve subentrare solo nell'ipotesi in cui la vittima non possa beneficiare di nessun'altra forma di indennizzo.

14. Il *governo ellenico* sottolinea l'importanza della protezione della vittima nel contesto della direttiva e fa notare che tale protezione è stata rafforzata col tempo e precisamente non soltanto per quanto riguarda il diritto sostanziale, ma anche sul piano della procedura, allo scopo di facilitare il risarcimento effettivo della vittima. La tesi del governo ellenico concorda in larga misura con quella del governo spagnolo. Le esclusioni conformi al regime esistente sono ammissibili in linea di principio nella misura in cui non penalizzino la vittima. L'esclusione per guida in stato di ebrietà può valere esclusivamente nei rapporti fra le parti. Infine, in casi analoghi a quello di specie, in via di principio non sussiste alcun obbligo di intervento a carico degli organismi nazionali di garanzia. Nondimeno un obbligo siffatto è concepibile se l'eventuale esclusione dalla

copertura fosse opponibile anche alla vittima. Durante la fase orale l'agente del governo ellenico ha di nuovo rilevato che l'obbligo d'intervento dovrebbe gravare in linea generale sulle compagnie di assicurazione senza essere scaricato sull'organismo nazionale di garanzia.

15. Il *governo del Regno Unito* ricorda che, ai sensi delle direttive, nella Comunità tutti gli autoveicoli vanno assicurati, in linea generale, contro la responsabilità. Secondo il medesimo, tuttavia, gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale per definire i limiti della responsabilità. L'art. 3 della direttiva 72/166 detta al riguardo le condizioni minime. Siffatte condizioni minime sarebbero poste in non cale dall'esclusione della responsabilità nei confronti della vittima di un sinistro causato da un guidatore in stato di ebrietà. Lo stesso vale per eventuali esclusioni dalla copertura a causa di altri impedimenti fisici dell'autore dell'incidente. Il governo del Regno Unito propone di risolvere le prime tre questioni nel modo seguente:

Le esclusioni dal risarcimento nel caso di un guidatore in stato di ebrietà sono contrarie al diritto comunitario. Su un piano astratto si può formulare la soluzione anche dicendo che gli Stati membri sono liberi di adottare misure di attuazione, nella misura in cui non si arrechi pregiudizio alla protezione della vittima e per il resto siano osservate le direttive.

16. Peraltro, il governo del Regno Unito propone di risolvere negativamente la quarta e la quinta questione. Esso fa valere in subordine che in linea di massima il rapporto fra l'autore del danno ed il suo assicuratore non è preso in considerazione dalle direttive. Queste ultime sono dirette esclusivamente a proteggere i terzi. L'art. 2 della direttiva 84/5 conferma il fatto che le esclusioni sono prive di effetto nei confronti della vittima.

17. La *Commissione* adotta una posizione diversa da quella dei tre governi intervenienti. Certo essa è in sintonia con i governi nella misura in cui afferma che le direttive perseguono la finalità di garantire un'ampia protezione delle vittime. Dal suo punto di vista vanno distinti tuttavia due obiettivi della direttiva. In primo luogo, esse sono dirette ad eliminare i controlli alle frontiere e, in secondo luogo, a garantire, all'interno della Comunità, alle vittime degli incidenti una protezione comparabile. Quest'ultimo obiettivo è perseguito soprattutto dalla terza direttiva. Con riguardo alla seconda direttiva la Commissione precisa che essa enumera in modo esaustivo le esclusioni non opponibili alle vittime. In presenza di altre esclusioni l'autoveicolo va considerato come non assicurato, il che implica l'obbligo d'intervento dell'organismo nazionale di garanzia. Non si deve però con questo perdere di vista la circostanza che gli Stati membri avevano la facoltà di ritenere sussidiario l'obbligo d'intervento dell'organismo di garanzia. Tenuto conto, da un lato, del margine di potere discrezionale lasciato agli Stati per l'attuazione delle direttive e, dall'altro, della necessità di garantire incondizionatamente la protezione della vittima, l'organismo nazionale deve garantire in ogni caso un indennizzo. Nell'ipotesi in cui sia ammessa l'esclusione della responsabilità per guida in stato di

ebrietà e che la stessa sia anche opponibile alla vittima, l'organismo di cui all'art. 1, n. 4, della seconda direttiva ha l'obbligo di intervenire.

Osservazione preliminare

18. La soluzione delle questioni va senza dubbio ricercata nel contesto normativo istituito dalle direttive 72/166, 84/5 e 90/232. Gli obiettivi perseguiti dalle direttive e la loro rilevanza sono quindi di importanza determinante ai fini dell'interpretazione delle pertinenti disposizioni.

19. La prima direttiva del 1972 è diretta, come già lascia intendere il suo titolo, all'eliminazione dei controlli alle frontiere in materia di assicurazione contro la responsabilità. Quale motivazione dell'oggetto della normativa si adduce innanzi tutto [6] l'obiettivo del mercato interno, una delle condizioni essenziali per conseguire tale scopo essendo quella di realizzare la libera circolazione delle merci e delle persone. Il quinto 'considerando' chiarisce che la direttiva è adottata tra l'altro per «liberalizzare maggiormente il regime di circolazione delle persone e degli autoveicoli nel traffico di viaggiatori tra gli Stati membri». Il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli, nell'interesse dell'istituzione e del funzionamento del mercato comune, è menzionato inoltre anche nel terzo 'considerando' della direttiva 84/5. Durante la fase orale la Commissione ha indicato che la libera circolazione degli autoveicoli costituisce un'autonoma libertà del diritto comunitario.

20. La Commissione, quando si riferisce nelle sue osservazioni scritte al carattere duplice degli obiettivi perseguiti dalle direttive, che consistono, soprattutto attraverso la terza direttiva, da un lato, nell'eliminazione dei controlli alla frontiera e, dall'altro, nell'instaurazione di una protezione della vittima comparabile nella Comunità, rischia di perdere di vista il collegamento necessario esistente tra i due obiettivi.

21. Già il secondo 'considerando' della direttiva 72/166 recita inequivocabilmente:

«(...) qualsiasi controllo alla frontiera dell'obbligo di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli ha lo scopo di salvaguardare gli interessi delle persone suscettibili di essere vittime di un sinistro causato da tali veicoli (...)».

22. L'«obbligo di assicurazione della responsabilità civile» per gli autoveicoli comunitari «con una copertura valida per il complesso

6 — V. il primo 'considerando' della direttiva 72/166.

del territorio comunitario» [7] è quindi un presupposto imprescindibile per la protezione di possibili vittime di sinistri e conseguentemente per l'eliminazione dei controlli alle frontiere.

23. La protezione della vittima ha quindi realmente quella straordinaria importanza che le è stata attribuita dalle parti al procedimento. L'importanza basilare della protezione della vittima già ai sensi della prima direttiva non è contraddetta dalla circostanza che lo stato giuridico delle vittime potenziali è stato rafforzato di volta in volta dalla seconda e dalla terza direttiva. Le direttive ulteriori sono rivolte comunque a colmare determinate lacune del sistema, alcune delle quali sono venute alla luce solo col passare del tempo. Ad esempio, allo scopo di migliorare la posizione delle vittime di incidenti, è stata emanata la disposizione della direttiva in discussione nel presente caso che priva di effetto determinate clausole di esclusione nei confronti delle persone danneggiate, alla stregua del riconoscimento espresso «di qualsiasi altra pratica più favorevole alle vittime» nell'ambito dell'art. 1, n. 4, della direttiva 84/5.

24. Le direttive configurano quindi il contesto normativo onde consentire alle persone danneggiate da un autoveicolo immatricolato in qualsiasi luogo della Comunità di ottenere comunque un risarcimento. Si iscrivono in tale contesto, da un lato, la garanzia di indennizzo, da parte dell'ufficio nazionale di assicurazione del paese ospite, dei danni causati dai veicoli stazionati abitualmente in un altro Stato membro [8], e, dall'altro, la creazione di un organismo con il compito di rimborsare i danni alle cose o alle persone causati da un veicolo non identificato o non assicurato [9].

Sulla soluzione della prima questione

25. Il giudice nazionale intende accertare se l'art. 3, n. 1, della direttiva 72/166 consenta in linea di massima ad uno Stato membro di stabilire liberamente le cause di esclusione che ritenga adeguate o se le cause di esclusione ammissibili siano limitate a quelle previste nella direttiva 84/5. L'art. 3, n. 1, della direttiva 72/166 recita:

«Ogni Stato membro adotta tutte le misure necessarie (...) affinché la responsabilità civile relativa alla circolazione dei veicoli che stazionano abitualmente nel suo territorio sia coperta da un'assicurazione. *I danni coperti e le modalità dell'assicurazione sono determinati nell'ambito di tali misure*» [10].

7 — V. ottavo 'considerando' della direttiva 72/166.

8 — V. decimo 'considerando' della direttiva 84/5.

9 — V. art. 1, n. 4, della direttiva 84/5.

10 — Il corsivo è mio.

Tale formulazione è univoca e, ad unanime avviso delle parti, molto ampia. Essa accorda agli Stati membri un vasto potere discrezionale e dà quindi automaticamente per scontate disparità tra i diversi Stati membri quanto all'estensione della copertura. Queste potenziali differenze emergono anche dalla formulazione dell'art. 3, n. 2, primo trattino, secondo cui ogni Stato membro adotta tutte le misure necessarie affinché il contratto d'assicurazione copra anche i danni causati nel territorio degli altri Stati membri *secondo la legislazione in vigore in questi Stati.*

26. Se ci si basa soltanto sull'articolo in parola, un'esclusione dalla copertura del tipo in discussione nel presente caso non pare sollevare alcun problema. Sorge però spontanea la questione se e, in caso affermativo, come tale libertà è limitata. Ad esempio potrebbe essere dato scorgere un limite siffatto nell'art. 2, n. 1, della direttiva 84/5 adottata in seguito. Il primo comma di tale disposizione è redatto come segue:

«Ciascuno Stato membro prende le misure necessarie affinché qualsiasi disposizione legale o clausola contrattuale contenuta in un contratto di assicurazione rilasciato conformemente all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 72/166/CEE, che escluda dall'assicurazione l'utilizzo o la guida di autoveicoli da parte:

— di persone non aventi l'autorizzazione esplicita o implicita o

— di persone non titolari di una patente di guida che consenta loro di guidare l'autoveicolo in questione o

— di persone che non si sono conformate agli obblighi di legge di ordine tecnico concernenti le condizioni e la sicurezza del veicolo in questione,

sia considerata, per l'applicazione dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 72/166/CEE, senza effetto per quanto riguarda l'azione dei terzi vittime di un sinistro».

27. Tale disposizione potrebbe considerarsi un elenco esaustivo delle esclusioni dall'assicurazione ammissibili. Nondimeno occorre valutare anche tale disposizione secondo l'economia generale del contesto normativo e sullo sfondo della sua origine. La libertà in origine riconosciuta agli Stati membri nell'elaborazione del contesto giuridico dell'assicurazione della responsabilità si è rivelata col trascorrere del tempo nociva al mercato

comune. Ne sono testimonianza il terzo, quarto e quinto 'considerando' della direttiva 84/5, che così recitano:

«considerando, tuttavia, che sussistono notevoli disparità quanto alla portata di detto obbligo di assicurazione tra le legislazioni degli Stati membri; che tali disparità hanno un'incidenza diretta sull'istituzione e il funzionamento del mercato comune;

considerando che è particolarmente giustificato estendere l'obbligo di assicurazione alla responsabilità per i danni alle cose;

considerando che gli importi a concorrenza dei quali l'assicurazione è obbligatoria devono consentire comunque di garantire alle vittime un indennizzo sufficiente, a prescindere dallo Stato membro nel quale il sinistro è avvenuto».

28. Le indicazioni citate in materia di contratti di assicurazione cui corrispondono disposizioni analoghe nella parte normativa della direttiva, vanno considerate come condizioni minime. Su un piano generale si può constatare che il potere discrezionale riconosciuto agli Stati membri nella prima direttiva è stato parzialmente ridotto a mano a mano che la seconda e la terza direttiva enunciavano e rafforzavano condizioni minime. Il margine di potere discrezionale rimasto agli Stati membri viene quindi limitato da condizioni minime e di altra natura nonché da principi sostanziali istituiti dalla direttiva.

29. Su tale sfondo anche l'art. 2, n. 1, della direttiva 84/5 va considerato come una condizione minima nel senso che in linea di massima non possono farsi valere nei confronti del terzo danneggiato determinate esclusioni dall'assicurazione considerate come lecite [11]. Qualora si identifichi la finalità della disposizione, in primo luogo, nel divieto di poter opporre ai danneggiati eventuali esclusioni dall'assicurazione — un'interpretazione che del resto è corroborata dal settimo 'considerando' della direttiva 84/5, nella parte in cui recita: «considerando che è interesse delle vittime che gli effetti di talune clausole di esclusione siano limitati alle relazioni tra l'assicuratore ed il responsabile del sinistro» —, non si devono allora intendere le menzionate esclusioni come un'enumerazione esaustiva delle possibili esclusioni dalla copertura.

30. La prima questione va quindi risolta come segue:

Le possibili esclusioni dalla copertura, nell'ambito del potere discrezionale di uno

11 — Sull'espressione «non può far valere» v. le osservazioni dell'agente della Commissione nel corso della fase orale; essa ha indicato che, durante i lavori preparatori della direttiva, si era preferita segnatamente tale terminologia.

Stato membro secondo l'art. 3, n. 1, della direttiva 72/166, non sono limitate dalle cause di esclusione di cui all'art. 2, n. 1, della direttiva 84/5.

Sulla soluzione della seconda questione

31. Il giudice nazionale si chiede se l'esclusione dalla copertura del conducente autore del sinistro per guida in stato di ebrietà sia compatibile con le pertinenti disposizioni della direttiva.

32. Tale questione va esaminata alla luce dei limiti già richiamati del potere discrezionale. Nella misura in cui la legislazione dello Stato membro rientri in tali limiti, la Corte non può sindacarne il tenore. Spetta invece alla Corte l'indicazione di tali limiti, al fine di permettere al giudice di rinvio di decidere se essi siano stati rispettati.

33. Vorrei dapprima attirare l'attenzione sulla distinzione fondamentale tra i rapporti giuridici che uniscono, da un lato, l'assicuratore e l'assicurato e, dall'altro, l'assicuratore e la vittima. La distinzione in parola è di importanza fondamentale anche con riguardo alla disciplina legale della portata dell'assicurazione. È assolutamente concepibile che l'obbligo d'intervento dell'assicuratore sia più esteso nei confronti della vittima che nei confronti della controparte contrattuale del contratto di assicurazione oppure dell'autore del danno, i quali non debbono essere necessariamente identici.

34. Ad una lettura delle direttive balza agli occhi che esse non si riferiscono specificamente ai rapporti contrattuali tra le parti del contratto di assicurazione. Niente si può desumere dalle direttive circa eventuali conseguenze di violazioni, da parte dell'assicurato ovvero dell'autore del danno, dell'obbligo di agire con prudenza. Ne consegue che gli Stati membri e le parti del contratto dispongono di una relativa libertà nell'elaborazione dei rapporti contrattuali tra le parti del contratto di assicurazione, la quale va esercitata beninteso nell'osservanza delle altre disposizioni della direttiva.

35. Sembra quindi perfettamente ammissibile far discendere conseguenze giuridiche da specifiche violazioni, da parte dell'assicurato o dell'autore del danno, dell'obbligo di agire con prudenza. Ritengo quindi ammissibile che, in stato di ebrietà al volante, si escluda l'intervento dell'assicurazione oppure si conceda l'azione di rivalsa.

36. La seconda questione va risolta pertanto come segue:

È compatibile con le pertinenti disposizioni l'esclusione dalla copertura dell'assicurazione

obbligatoria nei confronti del conducente di un veicolo il quale ha causato danni alle cose essendo sotto l'effetto dell'ingestione di bevande alcoliche.

Sulla soluzione della terza questione

37. Il giudice nazionale intende stabilire se le ipotesi di cui all'art. 2, n. 1, della direttiva 84/5, che possono implicare l'esclusione dalla copertura dell'assicurazione in forza delle disposizioni legali o di clausole contrattuali, non opponibili tuttavia alla vittima, vadano considerate esaustive nel senso che potrebbe opporsi alla vittima qualsiasi altra disposizione legale o contrattuale comportante l'esclusione dalla copertura.

38. Già si è stabilito, nell'ambito della soluzione della prima questione, che l'enumerazione delle possibili clausole di esclusione di cui all'art. 2, n. 1, della direttiva 84/5 non va considerata quale classificazione esaustiva delle esclusioni dalla copertura che sono ammesse. Sempre con la soluzione della prima questione, si è già chiarito che l'art. 2, n. 1, della direttiva 84/5 detta una condizione minima, in modo tale che le esclusioni enunciate nel contratto di assicurazione *non* sono comunque opponibili alla *vittima*.

39. L'esame in parola consente a mio parere di trarre l'ulteriore conclusione che non sono opponibili alla vittima eventuali eccezioni dell'assicuratore fondate sui rapporti contrattuali con l'assicurato circa possibili esclusioni dalla copertura. Se già le ipotesi di esclusione dall'assicurazione obiettivamente considerate legittime, quali sono enunciate all'art. 2, n. 1, della direttiva 84/5, non conducono a liberare l'assicuratore dai suoi obblighi, allora non possono determinare l'esclusione, nei confronti della vittima, della presa a carico del danno da parte dell'assicurazione — come si è già considerato nel contesto della discussione sulla seconda questione — né le esclusioni dell'intervento rese possibili da un comportamento personale riprovevole né le azioni di rivalsa. Siffatta conclusione è del resto corroborata dal comune obiettivo delle direttive più sopra richiamato, che consiste nella *protezione della vittima*.

40. La terza questione va risolta come segue:

Non sono opponibili alla vittima esclusioni dell'intervento, in linea di massima possibili e lecite, le quali vadano oltre le esclusioni dall'assicurazione enunciate all'art. 2, n. 1, della direttiva 84/5.

Sulla soluzione della quarta questione

41. Il giudice di rinvio intende stabilire se sia compatibile con la disciplina posta dalle direttive 72/166, 84/5 e 90/232 la circostanza

che possa opporsi al terzo danneggiato una clausola contrattuale, valida in via di principio nei rapporti interni tra assicuratore ed assicurato, che escluda dall'assicurazione in caso di ebrietà del conducente il quale ha causato il sinistro.

42. La soluzione di tale questione consegue immediatamente dalle considerazioni che precedono. La quarta questione va quindi risolta come segue:

La facoltà di opporre al terzo danneggiato una clausola contrattuale, valida nei rapporti interni tra l'assicuratore e l'assicurato, che escluda la copertura a causa dello stato di ebrietà del conducente il quale ha provocato il sinistro, osta ai principi delle direttive 72/166, 84/5 e 90/232.

Sulla soluzione della quinta questione

43. Con la quinta ed ultima questione il giudice nazionale si chiede se, nel caso in cui l'esclusione dall'assicurazione in caso di ebrietà dell'autore del danno sia opponibile alla vittima del sinistro, tale ipotesi possa considerarsi come «assenza di assicurazione» ai sensi dell'art. 1, n. 4, della direttiva 84/5, il che determinerebbe l'intervento e la copertura da parte dell'organismo ivi previsto.

44. Come lascia intendere la formulazione della questione, essa poggia sull'ipotesi che siano opponibili alla vittima eccezioni fondate sullo stato di ebrietà dell'autore del danno. Gli elementi suesposti portano alla conclusione che l'ipotesi più sopra definita non è concepibile per una serie di motivi giuridici. Sul fondamento dell'opinione esposta più sopra, non è più necessario esaminare la quinta questione. Se però la Corte non dovesse accogliere tale argomento e considerasse ammissibile l'esclusione della vittima dalla copertura a causa dell'ebrietà dell'autore del danno, la quinta questione riacquisterebbe tutta la sua rilevanza. Esaminerò pertanto in via subordinata siffatta questione.

45. Innanzi tutto va nuovamente sottolineato che la premessa posta a fondamento dell'ipotesi in parola è altamente improbabile. Secondo la disciplina delineata dalla

direttiva, eccezioni nei confronti della vittima sono concepibili soltanto quando si possa dimostrare il comportamento personale colposo di quest'ultima. In tal senso va interpretato ad esempio l'art. 2, n. 1, secondo comma, della direttiva 84/5, che così recita:

«Tuttavia, la clausola di cui al primo trattino può essere opposta alle persone che di loro spontanea volontà hanno preso posto nel veicolo che ha causato il danno se l'assicuratore può provare che esse erano a conoscenza del fatto che il veicolo era rubato».

46. A prescindere da siffatte, estreme situazioni eccezionali che dimostrano il comportamento riprovevole della vittima, occorre muovere dal fatto che si deve garantire alla stessa l'integrale risarcimento. Si può elevare tale principio al rango di concetto informatore delle direttive. In tal senso l'organismo nazionale di garanzia va visto come un ente che esplica la funzione di ricettacolo nei confronti delle vittime di sinistri altrimenti sprovvisti di protezione. La ratio dell'obbligo di istituire un organismo siffatto va ravvisata nella preoccupazione di proteggere la vittima.

47. Il modo in cui debba configurarsi la concreta ripartizione dell'obbligo di indennizzo è rimesso almeno in parte al potere discrezionale degli Stati membri. Tuttavia già dalle direttive emerge che, come regola generale, l'assicuratore dell'autoveicolo che ha provocato il danno deve intervenire per la copertura del medesimo. Soltanto nei casi in cui il veicolo non è assicurato o non può essere identificato, quindi, se è impossibile trovare una compagnia di assicurazione competente ad intervenire, deve entrare in funzione l'organismo di cui all'art. 1, n. 4, della direttiva 84/5 [12]. Inoltre gli Stati membri possono prevedere in altre ipotesi l'obbligo di «intervento» dell'organismo, segnatamente nel caso di veicoli rubati o ottenuti con la violenza [13]. Spetta dunque agli Stati membri decidere se l'obbligo di indennizzo debba gravare sulle compagnie private di assicurazione o sul fisco.

48. Risulta dai lavori preparatori della direttiva 84/5 [14] che la Commissione aveva favorito in origine un intervento obbligatorio dell'«organismo» di portata nettamente più

12 — V. sesto 'considerando' della direttiva 84/5.

13 — V. art. 2, n. 2, della direttiva 84/5.

14 — Proposta di seconda direttiva del Consiglio concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli (GU 1980, C 214, pag. 9); parere del Comitato economico e sociale in merito alla proposta (GU 1981, C 138, pag. 15); testo della direttiva modificato dal Parlamento europeo (GU 1981, C 287, pag. 44); modifica della proposta di seconda direttiva (GU 1982, C 78, pag. 17).

ampia. Nella proposta iniziale di direttiva l'art. 2 era redatto come segue:

«Ai fini dell'applicazione dell'articolo 1, paragrafo 3, della presente direttiva e dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 72/166/CEE, allorché in virtù della legge o di clausole contrattuali autorizzate dalla legge l'assicuratore rifiuta il pagamento, il veicolo è equiparato ad un veicolo non assicurato» [15].

49. In caso di totale esclusione dalla copertura da parte della legge o del contratto, il veicolo avrebbe dovuto ritenersi non assicurato. In seguito alle obiezioni formulate dal Comitato economico e sociale e dopo una proposta di modifica del Parlamento europeo la Commissione ha depositato una proposta modificata di direttiva, il cui art. 2, n. 1, corrisponde largamente all'art. 2, n. 1, primo comma, infine adottato, ma il cui n. 2 recitava però pur sempre come segue:

«(...) allorché in virtù della legge o di un'altra clausola contrattuale autorizzata dalla legge, l'assicuratore rifiuta il pagamento, il veicolo è equiparato ad un veicolo non assicurato» [16].

50. Come dimostra la direttiva 84/5 infine adottata, la soluzione proposta non si è concretata dinanzi al Consiglio. Al suo posto è stato inserito l'art. 1, n. 4, primo comma, che recita come segue:

«Ciascuno Stato membro crea o autorizza un organismo con il compito di rimborsare, almeno entro i limiti dell'obbligo di assicurazione, i danni alle cose o alle persone causati da un veicolo non identificato o per il quale non vi è stato adempimento dell'obbligo di assicurazione conformemente al paragrafo 1. Questa disposizione *lascia impregiudicato il diritto degli Stati membri* di conferire o no all'intervento di questo organismo un *carattere sussidiario*, nonché quello di regolamentare *le azioni* tra questo organismo e il responsabile o i responsabili del sinistro ed altri assicuratori o istituti di sicurezza sociale che siano tenuti ad indennizzare la vittima per lo stesso sinistro» [17].

51. Il tenore finalmente adottato nonché i lavori preparatori della disposizione dimostrano che l'«organismo» non è stato affatto concepito come ricettacolo generale chiamato a risarcire ogniqualvolta entri in gioco una causa di esclusione. Contrariamente all'espressione utilizzata nella questione pregiudiziale, la disposizione non menziona puramente e semplicemente un'«assenza di assicurazione». Tutto milita quindi a favore della tesi che, nell'ambito del sistema delineato dalle direttive, la vittima di un

15 — Art. 2 della proposta di seconda direttiva, ibidem.

16 — V. modifica della proposta di seconda direttiva, ibidem.

17 — Il corsivo è mio.

incidente va comunque risarcita da parte dell'assicuratore. Soltanto nell'ipotesi in cui la vittima dovesse essere privata del diritto all'indennizzo nei confronti di una compagnia di assicurazione, quale che ne fosse la ragione, l'«organismo» dovrebbe intervenire per garantire alla vittima un'ampia protezione. Del resto gli Stati membri hanno la facoltà di ampliare nella loro legislazione le competenze dell'«organismo» nella misura in cui alla vittima sia garantita una protezione integrale [18].

52. La quinta questione va pertanto risolta come segue:

Qualora l'esclusione dalla copertura dell'assicurazione sia legittimamente opponibile alla vittima a causa dello stato di ebrietà dell'autore del danno, l'organismo menzionato all'art. 1, n. 4, della direttiva 84/5 ha l'obbligo di risarcire la vittima.

C — Conclusione

53. Le considerazioni precedenti mi portano a proporre di risolvere le questioni pregiudiziali come segue:

«1) Le possibili esclusioni dalla copertura, nell'ambito del potere discrezionale di uno Stato membro secondo l'art. 3, n. 1, della direttiva 72/166, non sono limitate dalle cause di esclusione di cui all'art. 2, n. 1, della direttiva 84/5.

2) È compatibile con le pertinenti disposizioni l'esclusione dalla copertura dell'assicurazione obbligatoria nei confronti del conducente di un veicolo il quale ha causato danni alle cose essendo sotto l'effetto dell'ingestione di bevande alcoliche.

3) Non sono opponibili alla vittima esclusioni dell'intervento, in linea di massima possibili e lecite, le quali vadano oltre le esclusioni dall'assicurazione enunciate all'art. 2, n. 1, della direttiva 84/5.

4) La facoltà di opporre al terzo danneggiato una clausola contrattuale, valida nei rapporti interni tra l'assicuratore e l'assicurato, che escluda la copertura a causa

18 — V. art. 1, n. 4, sesto comma, della direttiva 84/5.

dello stato di ebrietà del conducente il quale ha provocato il sinistro, osta ai principi delle direttive 72/166, 84/5 e 90/232.

5) Qualora l'esclusione dalla copertura dell'assicurazione sia legittimamente opponibile alla vittima a causa dello stato di ebrietà dell'autore del danno, l'organismo menzionato all'art. 1, n. 4, della direttiva 84/5 ha l'obbligo di risarcire la vittima».