CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GEORGES COSMAS

presentate il 21 ottobre 1999 *

Indice

I — Introduzione I-6714
II — Il quadro giuridico comunitario I-6715
III — I fatti e il contesto giuridico nazionale I-6718
IV — Le questioni pregiudiziali I-6720
V — Soluzione delle questioni pregiudiziali I-6721
A — Il sistema istituito dalle tre direttive I-6722
a) In generale I-6722
b) La questione della natura della responsabilità civile I-6723
c) Soluzione delle prime due questioni I-6729
1) Soluzione della prima questione I-6729
2) Soluzione della seconda questione I-6729
B — Le questioni dell'interpretazione conforme e dell'effetto diretto orizzontale delle direttive I-6730
VI — Conclusioni I-6731

I — Introduzione

1. Nella presente causa, il Tribunal da Comarca di Setúbal (Portogallo) ha sottoposto alla Corte alcune questioni pregiudiziali relative all'interpretazione della seconda direttiva del Consiglio 30 dicembre 1983, 84/5/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli [1].

2. Dette questioni sono volte in sostanza a precisare i diritti delle vittime di un incidente stradale che siano familiari dell'assicurato, alla luce delle disposizioni comunitarie in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli.

3. In concreto, le questioni deferite sono incentrate sulla questione se la detta direttiva imponga agli Stati membri di far sì che l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile risultante dall'uso e dalla circolazione di autoveicoli copra i danni anche in caso di responsabilità solo oggettiva, vale a dire in mancanza di colpa, oppure se uno Stato membro possa, in caso di responsabilità oggettiva, escludere qualunque risarcimento ovvero se la direttiva

* Lingua originale: il greco.
1 — GU 1984, L 8, pag. 17.

imponga semplicemente il risarcimento dei danni dovuti ad errore del conducente, nel qual caso si sarebbe in presenza di una responsabilità per colpa. Si pone inoltre la questione della necessità di un'interpretazione conforme al diritto comunitario e dell'effetto diretto orizzontale della direttiva.

II — Il quadro giuridico comunitario

4. La questione dell'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative all'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli è stata disciplinata dal legislatore comunitario mediante l'adozione di direttive a partire dal 1972.

5. Le prime tre direttive hanno in comune l'obiettivo di agevolare la circolazione degli autoveicoli e di salvaguardare gli interessi delle vittime di incidenti stradali nella Comunità, indipendentemente dal luogo in cui avvengono gli incidenti. Esse hanno quindi l'obiettivo non soltanto di facilitare la libera circolazione nel mercato comune, eliminando i controlli alle frontiere della carta verde, la quale garantisce l'esistenza di una copertura assicurativa del veicolo, ma anche d'imporre alcune regole minime nel campo dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile risultante dalla circolazione dei veicoli.

6. La direttiva del Consiglio 24 aprile 1972, 72/166/CEE, 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 [2] (in prosieguo: la «prima direttiva»), prevede l'eliminazione del controllo alle frontiere della carta verde e l'istituzione in tutti gli Stati membri di un regime di assicurazione obbligatoria della responsabilità civile per i danni provocati sul complesso del territorio comunitario.

7. Nell'adottare il principio del risarcimento delle vittime di incidenti stradali in seguito all'accertamento della responsabilità, l'art. 3, n. 1, della direttiva 72/166 dispone:

«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» (il corsivo è mio).

8. Con l'adozione della seconda direttiva 84/5 (in prosieguo: la «seconda direttiva»), il legislatore comunitario ha inteso armonizzare le varie componenti di tale assicurazione obbligatoria al fine di garantire un

2 — GU L 103, pag. 1.

livello minimo di tutela alle vittime di incidenti stradali e di ridurre le disparità esistenti nella Comunità quanto alla portata di detta assicurazione.

9. La seconda direttiva riguarda la portata, ossia l'estensione della copertura fornita dall'assicurazione obbligatoria, per la quale essa fissa importi minimi. Per la precisione, l'art. 1, nn. 1 e 2, della seconda direttiva 84/5/CEE dispone:

«1. L'assicurazione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 72/166/CEE copre obbligatoriamente i danni alle cose e i danni alle persone.

2. Salvo importi maggiori di garanzia eventualmente prescritti dagli Stati membri, ciascuno Stato membro esige che gli importi per i quali tale assicurazione è obbligatoria ammontino:

— per i danni alle persone, ad almeno ECU 350 000 quando vi sia una sola vittima; quando vi siano più vittime implicate in uno stesso sinistro questo importo si moltiplica per il loro numero;

— per i danni alle cose, ad almeno ECU 100 000 per ciascun sinistro indipendentemente dal numero delle vittime.

Gli Stati membri possono prevedere, in sostituzione degli importi minimi di cui sopra, un importo minimo di ECU 500 000 per i danni alle persone, qualora vi siano più vittime di uno stesso sinistro ovvero, per i danni alle persone e alle cose, un importo minimo globale di ECU 600 000 per sinistro, indipendentemente dal numero delle vittime o dalla natura dei danni.

(...)».

10. L'art. 3 della direttiva dispone:

«I membri della famiglia dell'assicurato, del conducente o di qualsiasi altra persona la cui responsabilità civile sia sorta a causa di un sinistro e sia coperta dall'assicurazione di cui all'articolo 1, paragrafo 1, non possono essere esclusi, a motivo del legame di parentela, dal beneficio dell'assicurazione per quanto riguarda i danni alle persone».

11. Il nono 'considerando' della seconda direttiva riguarda tale disposizione e afferma che «è necessario accordare ai membri della famiglia dell'assicurato, del

conducente o di qualsiasi altro responsabile una protezione analoga a quella degli altri terzi vittime, comunque per quanto riguarda i danni alle persone».

12. L'art. 5 della direttiva 84/5, nella versione modificata dall'atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese e all'adeguamento dei trattati, allegato I, capitolo IX, intitolato «Ravvicinamento delle legislazioni», sub F, «Assicurazioni» [3], dispone:

«1. Gli Stati membri modificano le loro disposizioni nazionali per conformarsi alla presente direttiva entro il 31 dicembre 1987. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

2. Le disposizioni così modificate sono applicate entro il 31 dicembre 1988.

3. In deroga al paragrafo 2:

a) il Regno di Spagna, la Repubblica ellenica e la Repubblica portoghese dispongono di un termine fino al 31 dicembre 1995 per aumentare gli importi di garanzia sino agli importi previsti all'articolo 1, paragrafo 2. Qualora essi si avvalgano di questa facoltà, gli importi della garanzia devono raggiungere, rispetto agli importi previsti in detto articolo:

— una percentuale superiore al 16% entro il 31 dicembre 1988,

— una percentuale del 31% entro il 31 dicembre 1992.

(...)».

13. La terza direttiva del Consiglio 14 maggio 1990, 90/232/CEE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli [4] (in prosieguo: la «terza direttiva») è stata adottata per chiarire talune disposizioni relative all'assi-

3 — Il Trattato e l'Atto di adesione alla CEE e alla CEEA sono stati siglati il 12 giugno 1985 (GU L 302 del 15 novembre 1985); l'adesione del Portogallo alle Comunità ha avuto effetto dal 1° gennaio 1986.

4 — GU L 129 del 19 maggio 1990, pag. 33.

curazione obbligatoria, in quanto esistevano notevoli disparità nella copertura fornita da tale assicurazione [5].

14. Secondo il quinto 'considerando' della terza direttiva, «in alcuni Stati membri esistono lacune nella copertura fornita dall'assicurazione obbligatoria dei passeggeri di autoveicoli; (...) per proteggere tale categoria particolarmente vulnerabile di vittime potenziali, è necessario colmare tali lacune».

15. L'art. 1, n. 1, della terza direttiva dispone che «l'assicurazione di cui all'articolo 3, paragrafo 1 della direttiva 72/166/CEE copre la responsabilità per i danni alla persona di qualsiasi passeggero, diverso dal conducente, derivanti dall'uso del veicolo».

16. Infine, l'art. 6 della terza direttiva dispone:

«1. Gli Stati membri prendono le misure necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 31 dicembre 1992. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

2. In deroga al paragrafo 1:

— la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna e la Repubblica portoghese dispongono di un termine fino al 31 dicembre 1995 per conformarsi agli articoli 1 e 2;

(...)».

III — I fatti e il contesto giuridico nazionale

17. Il 12 febbraio 1995, un'autovettura di proprietà del signor Vitor Manuel Mendes Ferreira e condotta da uno dei figli di questi subiva un incidente in conseguenza del quale decedeva un ragazzo di dodici anni, anch'egli figlio del proprietario dell'autovettura e passeggero a bordo di quest'ultima. Nell'incidente non veniva coinvolto nessun altro veicolo. Peraltro, il giudice nazionale ritiene accertata l'assenza di qualsiasi colpa a carico del conducente del veicolo.

5 — V. anche il terzo 'considerando' della terza direttiva.

18. Il contratto d'assicurazione del signor Mendes Ferreira aveva trasferito alla società Companhia de Seguros Mundial Confiança S.A. (in prosieguo: la «Mundial Confiança») la responsabilità civile derivante dalla circolazione del veicolo in questione. Il massimale assicurato era pari a PTE 50 000 000.

19. Il signor Mendes Ferreira ed il coniuge hanno adito il Tribunal da Comarca di Setúbal chiedendo la condanna della Mundial Confiança al risarcimento del danno subito. Quest'ultima ha fatto valere che il diritto portoghese vigente all'epoca dei fatti escludeva qualsiasi obbligo di risarcimento.

20. Secondo il giudice nazionale, l'art. 504, n. 2, del codice civile portoghese (in prosieguo: il «codice civile»), nella versione vigente al momento dei fatti, disponeva che, in caso di trasporto gratuito, il trasportatore rispondeva solamente, in termini generali, per i danni colposamente causati. La giurisprudenza portoghese ha interpretato tale norma nel senso che il passeggero trasportato gratuitamente doveva provare, per poter ottenere un risarcimento, la colpa del conducente del veicolo che aveva provocato il sinistro.

21. L'art. 504 del codice civile è stato modificato dal decreto legge 6 marzo 1996, n. 14. Il testo modificato del paragrafo 3 contempla la possibilità di invocare la responsabilità civile oggettiva (senza colpa) a favore dei passeggeri trasportati gratuitamente; tale responsabilità è limitata ai danni alla persona [6].

22. Secondo il giudice nazionale, il preambolo del decreto legge 31 dicembre 1985, n. 522, che ha trasposto in diritto portoghese la direttiva 84/5, indica in particolare che la copertura dell'assicurazione obbligatoria del veicolo dev'essere estesa ai passeggeri trasportati gratuitamente [7]. Poiché, in presenza di colpa del conducente, i passeggeri trasportati gratuitamente erano già tutelati con riguardo alla responsabilità civile per fatto illecito, istituita nel 1966 dagli artt. 483 e ss. del codice civile, l'estensione della copertura assicurativa obbligatoria automobilistica ai passeggeri trasportati gratuitamente poteva avvenire soltanto nell'ambito della responsabilità civile oggettiva. Detta tutela era invece esclusa per effetto dell'art. 504, n. 2, del codice civile.

23. Il giudice nazionale spiega inoltre che, se anche la legislazione nazionale riconoscesse il diritto al risarcimento dei passeggeri trasportati gratuitamente in caso di responsabilità oggettiva, l'art. 508, n. 1, del codice civile fissa massimali di risarcimento per gli incidenti automobilistici

6 — Come rileva l'ordinanza di rinvio, il preambolo del decreto legge n. 14/96 motiva la modifica dell'art. 504 del codice civile con l'esigenza di adeguare il diritto interno alla terza direttiva, e in particolare al suo art. 1.

7 — Il giudice nazionale aggiunge che, come conferma la sentenza del Supremo Tribunal de Justiça 23 settembre 1997 (Boletim do Ministério da Justiça, n. 469, pag. 535), «si deve sottolineare che le finalità espresse nel preambolo del DL n. 522/85, conformemente ai principi contenuti nella seconda direttiva del Consiglio 30 dicembre 1983, non hanno trovato espressione legislativa nel decreto legge (...). Tali finalità consistevano nell'estendere la copertura assicurativa obbligatoria automobilistica ai passeggeri trasportati gratuitamente».

quando non vi sia colpa del responsabile. In concreto, il massimale è pari al doppio dell'importo corrispondente al limite della competenza per valore del giudice portoghese di secondo grado, fissato, dal 1987, in PTE 2 000 000 [8]. In altre parole, in caso di mancanza di colpa può essere risarcito il doppio di detto importo, ossia ESC 4 000 000.

24. Il giudice nazionale chiede se, alla luce degli artt. 1, n. 2, e 5, n. 2, della seconda direttiva, nella versione modificata dall'Atto di adesione, gli Stati membri possano fissare massimali di risarcimento, in caso di sinistro in cui non vi sia colpa del conducente responsabile, inferiori ai limiti minimi di capitale obbligatoriamente assicurati prescritti dalla direttiva medesima. Secondo il giudice nazionale, dalla seconda direttiva non emerge alcuna distinzione tra la responsabilità civile derivante dalla colpa del conducente e la responsabilità civile oggettiva, senza colpa.

IV — Le questioni pregiudiziali

25. Per dirimere la controversia di cui è investito, il Tribunal de Comarca di Setúbal ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 3 della direttiva 84/5/CEE imponga che l'assicurazione obbligatoria di responsabilità civile automobilistica garantisca i danni causati ai familiari del contraente o del conducente del veicolo anche quando i familiari siano trasportati gratuitamente e sussista solamente responsabilità civile oggettiva, non per colpa, o se, in tali casi, sia consentito allo Stato membro escludere la concessione di qualsiasi risarcimento.

2) Se gli importi minimi del capitale assicurato fissati all'art. 1, n. 2, della detta direttiva 84/5/CEE trovino parimenti applicazione nelle fattispecie di responsabilità civile oggettiva, non per colpa, ovvero se sia consentito alla normativa dello Stato membro prevedere che, quando non vi sia colpa da parte del conducente del veicolo responsabile dell'incidente, i massimali di risarcimento siano inferiori ai detti limiti minimi.

3) Se il giudice nazionale sia tenuto ad interpretare la propria legge nazionale in modo da renderla conforme alle disposizioni di una direttiva comunitaria, sia nel caso in cui la trasposizione risulti insufficiente sia nel caso in cui

8 — Art. 20, n. 1, della legge 23 dicembre 1987, n. 38. Come sottolinea il giudice nazionale, il limite è rimasto invariato nonostante la forte svalutazione della moneta portoghese.

siano state mantenute in vigore norme nazionali preesistenti.

4) Se il giudice debba procedere a tale interpretazione anche quando essa risulti contraria al senso e alla portata generalmente accolti delle norme della propria legge nazionale ovvero quando tale interpretazione coincida con le intenzioni del legislatore nazionale, ancorché non espresse nel testo dalla legge.

5) Se il giudice nazionale debba procedere a tale interpretazione conforme alle disposizioni di una direttiva comunitaria anche in una controversia che riguardi solo singoli soggetti privati.

6) Se, inoltre, il giudice nazionale debba procedere all'interpretazione della propria legge nazionale in modo conforme al disposto dell'art. 1 della direttiva 90/232/CEE anche in caso di incidente avvenuto anteriormente alla scadenza del termine concesso allo Stato membro ai fini della trasposizione di tale norma nel proprio ordinamento nazionale.

7) Nel caso in cui non fosse possibile interpretare la legge nazionale in modo da renderla conforme alle disposizioni di una direttiva, se il primato del diritto comunitario imponga al giudice nazionale di non applicare le norme nazionali incompatibili con una direttiva, anche nel caso di una controversia che riguardi solamente singoli soggetti privati».

V — Soluzione delle questioni pregiudiziali

26. In limine, occorre rilevare che l'incidente all'origine della controversia è avvenuto il 12 febbraio 1995, vale a dire dopo l'entrata in vigore delle prime due direttive, ma prima della scadenza del termine fissato per il Portogallo dalla terza direttiva [9].

27. Le questioni deferite vanno divise in due gruppi. Anzitutto, occorre chiarire il sistema istituito dalle tre direttive in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli, quale risulta dalle disposizioni in esse contenute, e risolvere le prime due questioni pregiudiziali su tale punto (A). Quindi, se necessario, esaminerò le altre cinque questioni relative all'interpretazione conforme al diritto comunitario e all'effetto diretto orizzontale delle direttive (B).

9 — Rammento che l'art. 6, n. 2, della terza direttiva ha fissato per detto Stato membro il termine del 31 dicembre 1995 per conformarsi in particolare all'art. 1, il quale dispone che l'assicurazione copre la responsabilità per i danni alla persona di qualsiasi passeggero, diverso dal conducente, derivanti dall'uso del veicolo.

A — *Il sistema istituito dalle tre direttive*

a) In generale

28. Anzitutto, la prima direttiva sancisce l'obbligatorietà dell'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli. Da un lato, il legislatore comunitario impone ad ogni Stato membro di adottare tutte le misure necessarie affinché la responsabilità civile sia coperta da assicurazione ma, dall'altro, gli lascia la facoltà di stabilire discrezionalmente a livello nazionale la portata della responsabilità coperta e le modalità assicurative.

29. Inoltre, la seconda direttiva, che si inscrive sostanzialmente nel quadro istituito dalla prima, riguarda l'estensione del potere discrezionale riconosciuto agli Stati membri per la determinazione della portata della responsabilità coperta e delle modalità assicurative. Essa dispone che i membri della famiglia dell'assicurato, del conducente o di qualsiasi altra persona la cui responsabilità civile sia sorta a causa di un sinistro e che sia coperta da assicurazione non possono essere esclusi, a motivo del legame di parentela, dal beneficio dell'assicurazione per quanto riguarda i danni alle persone.

30. In altri termini, la seconda direttiva è volta a prestare ai membri della famiglia delle suddette persone la stessa protezione concessa ai terzi. Gli Stati membri rimangono competenti a determinare la portata della copertura in favore di terzi e le modalità di detta copertura, quale è prevista dalla prima direttiva, nel rispetto delle condizioni stabilite sia dalla prima che dalla seconda direttiva. Tuttavia, indipendentemente dal grado di protezione dei terzi [10], l'obiettivo della seconda direttiva era quello di fare in modo che il legame di parentela non costituisse motivo di esclusione, cioè quella di garantire ai membri della famiglia dell'assicurato, del conducente o di qualsiasi altro responsabile una tutela equiparabile a quella prestata ai terzi, come sottolinea giustamente la Commissione al punto 12, sub b), delle sue osservazioni scritte.

31. Così, se in uno Stato membro la copertura obbligatoria si estende ai terzi passeggeri, devono essere coperti anche i passeggeri membri della famiglia dell'assicurato, del conducente o di qualsiasi altro responsabile. Tuttavia, in uno Stato membro che non imponga la copertura dei terzi passeggeri, i passeggeri membri della famiglia non beneficiano di copertura assicurativa in forza della seconda direttiva, giacché in quest'ipotesi la protezione è la stessa, ed il legame di parentela non costituisce motivo di esclusione.

32. Infine, la terza direttiva ha risolto il problema della copertura dei danni ai passeggeri di veicoli, chiunque essi siano, ad eccezione del conducente. Tale soluzione

10 — Ad esempio, in uno Stato membro l'assicurazione si estende ai terzi passeggeri e in un altro no.

si è imposta in quanto, come enunciato nel quinto 'considerando', in alcuni Stati membri esistevano lacune nella copertura fornita dall'assicurazione obbligatoria dei passeggeri di autoveicoli ed era necessario colmare tali lacune per proteggere tale «categoria particolarmente vulnerabile di vittime potenziali».

33. Di conseguenza, la specifica differenza tra la disciplina della seconda direttiva e quella della terza direttiva è che mentre con la seconda direttiva il legislatore comunitario vuole che il legame di parentela cessi di costituire motivo d'esclusione dalla copertura assicurativa, con la terza direttiva egli si occupa della questione essenziale della portata della copertura assicurativa dei passeggeri di autoveicoli.

b) La questione della natura della responsabilità civile

34. Come sottolineano nelle loro osservazioni scritte il governo italiano e la Commissione, dal testo della prima direttiva e delle due direttive successive risulta che esse, pur riguardando la copertura della responsabilità civile, non si preoccupano della questione essenziale delle forme che può assumere tale responsabilità, ossia non fanno distinzione tra responsabilità per colpa e responsabilità oggettiva o di rischio.

35. In particolare, è pacifico che per potere mettere in moto il meccanismo di tutela previsto dalle direttive comunitarie dev'essere accertata la responsabilità civile. Ciò significa che una data azione (il fatto di avere causato un sinistro nell'ambito della circolazione degli autoveicoli) dev'essere collegata ad una determinata persona, cui sarà addebitata ai fini del risarcimento.

36. Tutti gli ordinamenti giuridici partono dal postulato che il danno grava in linea di principio su chi lo subisce (casum sentit dominus), salvo che qualche ragione particolare non imponga e giustifichi il trasferimento del danno su un terzo, sul quale in definitiva graverà l'obbligo di versare il risarcimento [11]. Gl ordinamenti giuridici in linea di principio subordinano la responsabilità extra-contrattuale alla colpa di chi ha causato il danno.

37. Tuttavia, gli ordinamenti giuridici conoscono anche casi di responsabilità oggettiva, vale a dire indipendente da colpa. Un tipo particolare di responsabilità oggettiva è la responsabilità di rischio. Il tratto caratteristico della responsabilità di rischio è il ricorso, quale criterio di imputazione, alla creazione o conservazione di una fonte di rischio. Tale criterio consente

11 — V. in particolare, Panos K. Kornilkakis, «Η ευθύνη από διακινδύνευση. Δογματική και δικαιοπολιτική προσέγγιση» (La responsabilità oggettiva. Approccio dogmatico e giuridico-politico) Salonicco, 1982, nella collana «Δίκαιο και Κοινωνικοί Προβληματισμοί» (Diritto e problematiche sociali), n. 1 (227 pagg.), pag. 36 e ss. e pag. 113 e ss.

quindi di imporre l'obbligo di risarcire il danno subito dalla persona lesa.

38. La responsabilità di rischio è indipendente dalla colpa del responsabile e talora non presuppone neanche un comportamento illecito né, in generale, un intervento umano [12]. Il riconoscimento di tale responsabilità costituisce il risultato della graduale espansione dei principi di giustizia sociale e dell'idea che, poiché la natura e la rapida evoluzione della tecnica hanno dato all'uomo la possibilità di esercitare talune attività mettendo a sua disposizione macchine e procedure che costituiscono altrettante fonti potenziali di pericolo per i terzi (ad esempio, lo sfruttamento di forze naturali, la circolazione degli autoveicoli, ecc.), è giusto che i danni causati gravino non sulle persone lese, ma su coloro che hanno creato o hanno avuto il controllo dei rischi, indipendentemente da qualsiasi colpa o in generale da qualsiasi comportamento. L'onere che si fa gravare su dette persone costituisce in qualche modo la contropartita del riconoscimento giuridico delle fonti di pericolo, che peraltro sono anche all'origine dei vantaggi corrispondenti [13].

39. In molti ordinamenti giuridici la responsabilità risultante dalla circolazione dei veicoli è oggettiva (responsabilità di rischio) ed indipendente da colpa. Ciò avviene, ad esempio, nei diritti ellenico [14], francese [15] e tedesco [16]. È tuttavia significativo che, contrariamente alla maggior parte dei diritti degli Stati membri continentali, il diritto britannico non contempli la responsabilità oggettiva per i danni causati dal funzionamento degli autoveicoli, bensì esiga una condotta colposa (negligenza) [17].

40. Prima facie, le direttive non affrontano la questione se la responsabilità risultante dalla circolazione degli autoveicoli sia soggettiva, vale a dire se presupponga una colpa, un dolo o una negligenza del responsabile quale criterio d'imputazione del danno o se, al contrario, sia obiettiva, vale a dire sussista senza colpa, e presupponga il rischio quale criterio d'imputazione.

41. La soluzione di tale questione può essere stata intenzionalmente lasciata al potere discrezionale degli Stati membri? Baserò la mia risposta sull'interpretazione

12 — I fatti generatori di detta responsabilità possono infatti essere avvenimenti fisici (ad esempio, il comportamento di un animale o il crollo di un edificio) o fattori tecnici (ad esempio, il funzionamento di un'autovettura); v., in particolare, Apostolos S. Georgiadis, «Ενοχικό Δίκαιο. Γενικό μέρος» (Diritto delle obbligazioni. Parte generale), Atene, P.N. Sakkoulas, 1999 [nella collana «Δίκαιο και Οικονομία» (Diritto ed economia), 779 pagg.]; paragrafo 65, punti 1 ss., e P. Kornilakis, op. cit., pag. 127 e ss.

13 — V. A. Georgiadis, op. cit., paragrafo 65, punto 2.

14 — V. A Georgiadis, op. cit., paragrafo 65, punti 1 e ss.

15 — Per la presentazione del sistema in vigore in diritto francese, v. Yvonne Lambert-Faivre, Droit des assurances, Parigi, Précis Dalloz, 10ª edizione, 1998 (nella collana «Droit privé», 837 pagine), pag. 509 e ss., paragrafi 724 e ss., e pag. 539 e ss., paragrafi 754 e ss.

16 — Per un'analisi comparata della responsabilità di rischio nei sistemi giuridici contemporanei v., ad esempio, A.S. Georgiadis, op. cit., paragrafo 65, punti 9 e ss., e P. Kornilakis, op cit., passim.

17 — V., in particolare, R.F.V. Heuston e R.A. Buckley, «Salmond and Heuston on the law of torts», Londra, Sweet and Maxwell, 21ª edizione, 1996 (592 pagg.), pag. 223 e ss., e B.S. Markesinis e S.F. Deakin, «Tort law», Oxford, 3ª edizione, 1994 (758 pagg.), pag. 268 e ss.

letterale, sistematica e teleologica delle disposizioni delle tre direttive.

42. In primo luogo, le direttive hanno lo scopo di garantire, armonizzando le legislazioni nazionali, soprattutto la tutela degli interessi delle vittime di incidenti stradali verificatisi all'interno della Comunità, indipendente dal luogo del sinistro. Per tale motivo, adottando il principio del risarcimento delle vittime di incidenti stradali dal momento in cui viene accertata la responsabilità, l'art. 3, n. 1, della prima direttiva dispone che 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 assicurazione. La portata della copertura assicurativa* e le *modalità* dell'assicurazione sono determinate nell'ambito di tali misure.

43. Il testo dell'art. 3, n. 1, della prima direttiva dimostra chiaramente che il legislatore comunitario: a) non fa distinzione tra responsabilità per colpa e responsabilità di rischio [18]. In particolare, fa riferimento all'obbligo di assicurare la responsabilità civile, qualunque essa sia; dal momento in cui è accertata, essa dev'essere coperta da assicurazione. Pertanto, attenendosi al testo della direttiva, si potrebbe sostenere che, poiché la direttiva non fa riferimento alle diverse forme di responsabilità civile e non fa distinzione tra di esse, il legislatore comunitario ha lasciato la disciplina della questione relativa alla natura della responsabilità civile alla discrezionalità degli Stati membri; b) il legislatore comunitario si preoccupa di stabilire regole riguardanti non già la determinazione della *natura* della responsabilità, ma l'istituzione di un *obbligo* assicurativo e la delimitazione della *portata* di detto obbligo. Affronta, ad esempio, la questione se l'assicurazione debba coprire unicamente i danni alle cose e i danni alle persone, come infatti dispone l'art. 1, n. 1, della seconda direttiva, o (anche) i danni morali. Analogamente, fissa i *termini* e le *condizioni* della copertura. Tale enunciato è estremamente ampio e consente il permanere di differenze tra le legislazioni nazionali quanto all'estensione della copertura [19]. In altri termini, come ha rilevato la Corte [20], l'art. 3, n. 1, della prima direttiva «nel testo iniziale, (...) lasciava agli Stati membri il compito di determinare i danni coperti nonché le modalità dell'assicurazione obbligatoria».

44. Il legislatore comunitario infatti non ha voluto imporre agli Stati membri l'adozione di un determinato tipo di responsa-

18 — Rammento che, al paragrafo 34 delle sue conclusioni nella causa C-129/94, Ruiz Bernáldez, decisa con sentenza 28 marzo 1996 (Racc. pag. I-1829), l'avvocato generale Lenz ha rilevato quanto segue: «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. 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».

19 — V., al riguardo, il paragrafo 25 delle conclusioni dell'avvocato generale Lenz nella causa C-129/94, Ruiz Bernáldez, citata alla nota 18.

20 — Sentenza Ruiz Bernáldez, citata alla nota 18, punto 15.

bilità (responsabilità per colpa o senza colpa, ossia responsabilità di rischio), ma esige che la responsabilità civile in questione, quando sussiste ai sensi del diritto nazionale, sia coperta da assicurazione. La tesi secondo cui le disposizioni comunitarie non hanno tale portata e lasciano agli Stati membri la facoltà di includere la colpa tra le condizioni cui è subordinata l'esistenza della responsabilità civile può poggiare anche su altri validi argomenti dedotti dall'interpretazione adottata dalla Corte di altre disposizioni della prima direttiva.

45. Nella causa 64/83, Bureau Central Français/Fonds de Garantie Automobile [21], è stato sollevato il problema dell'interpretazione dell'art. 2, n. 2, della prima direttiva, il quale dispone che, per quanto concerne i veicoli stazionanti abitualmente nel territorio di uno degli Stati membri, le disposizioni della prima direttiva, eccettuati gli artt. 3 e 4, hanno effetto dopo che sia stato concluso un accordo tra gli uffici nazionali d'assicurazione ai sensi del quale «ogni ufficio nazionale si renda garante, *alle condizioni stabilite dalla propria legislazione nazionale relativa all'assicurazione obbligatoria*, per la definizione dei sinistri sopravvenuti nel suo territorio e provocati dalla circolazione dei veicoli stazionanti abitualmente sul territorio di un altro Stato membro indipendentemente dal fatto che siano assicurati o no» (il corsivo è mio).

46. Nel tentativo di delimitare la portata dell'art. 2, n. 2, l'avvocato generale Sir Gordon Slynn ha sottolineato quanto segue [22]: «Non esiste alcun obbligo assoluto di contemplare in ogni caso una responsabilità per i danni causati da veicoli, né tale responsabilità dev'essere identica in tutti gli Stati membri (...). Per quanto auspicabile possa essere che la normativa sull'assicurazione obbligatoria per gli incidenti automobilistici sia identica in ogni Stato membro della Comunità, in modo da dare al cittadino la certezza di essere coperto dovunque in base a norme uniformi, non mi sembra che la direttiva [72/166] sia intesa a raggiungere tanto risultato. Essa ha soppresso l'esigenza del controllo della carta verde alla frontiera, ma ha lasciato intatte le disposizioni della normativa nazionale sull'assicurazione obbligatoria, eccezion fatta per la parte in cui, come ad esempio all'art. 3, ha imposto obblighi espressi».

47. Nella sentenza 9 febbraio 1984, pronunciata nella medesima causa 64/83, la Corte ha fatto proprio il parere dell'avvocato generale e ha dichiarato [23] che «l'espressione "alle condizioni stabilite dalla propria legislazione nazionale relativa all'assicurazione obbligatoria", di cui all'art. 2, n. 2, della direttiva n. 72/166, dev'essere interpretata nel senso ch'essa si riferisce *ai limiti e alle condizioni della responsabilità civile* che si applicano all'assicurazione obbligatoria, fermo restando che il conducente del veicolo al momento in cui il sinistro si è verificato è considerato coperto da un'assicurazione valida in conformità a detta legislazione» (il corsivo è

21 — Sentenza 9 febbraio 1984 (Racc. pag. 689).

22 — V. le conclusioni nella causa 64/83, Bureau Central Français/Fonds de Garantie Automobile, citata alla nota 21 (Racc. pag. 718).

23 — Punto 29 della motivazione e punto 1 del dispositivo.

mio) [24]. In altre parole, la Corte ha ritenuto in sostanza che la direttiva lasci agli Stati membri la definizione delle condizioni nelle quali sorge la responsabilità civile, tra le quali occorre certamente includere la questione relativa al carattere oggettivo o soggettivo di detta responsabilità, nel qual caso è necessario esaminare se sia o meno richiesta una condotta colposa.

48. D'altro canto, l'interpretazione teleologica della disposizione corrobora la mia conclusione secondo cui il legislatore comunitario impone l'assicurazione obbligatoria per la copertura di *ogni tipo di responsabilità civile* derivante dalla circolazione di autoveicoli, indipendentemente dal fatto che si tratti di responsabilità oggettiva o soggettiva, senza tuttavia imporre l'adozione di un determinato tipo di responsabilità. L'obiettivo fondamentale del legislatore comunitario è la tutela delle vittime di incidenti stradali mediante l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile [25]; egli non ha sicuramente voluto mettere a rischio tale protezione lasciando alla discrezionalità del legislatore nazionale la scelta se imporre o meno la copertura assicurativa di detta responsabilità [26].

49. In altri termini, ritengo che il legislatore comunitario non abbia inteso consentire agli Stati membri, nel caso in cui ammettano la responsabilità civile di rischio in relazione alla circolazione degli autoveicoli, di limitare la tutela prevista dalle direttive ai soli casi nei quali vi sia colpa (dolo o negligenza) della persona giuridicamente responsabile o nei quali sussista un certo grado di colpa (ad esempio dolo o negligenza grave). In tale ipotesi, infatti, la protezione garantita dalle direttive e la voluta armonizzazione in sostanza verrebbero meno e l'art. 3, n. 1, della prima direttiva diverrebbe del tutto privo di efficacia. Pertanto, la tutela prevista dalle direttive costituisce la conseguenza ineluttabile [27] della constatazione di una responsabilità civile in base al diritto nazionale.

50. Inoltre, come ho già sottolineato, in gran parte degli ordinamenti giuridici la

24 — V. anche Claude Berr, «Droit européen des assurances: accidents de la circulation causés dans un État de la CEE par un véhicule étranger», articolo in «Droit européen des assurances», 1984 (pagg. 643-653), pag. 650, in cui l'autore formula alcune riserve sulla detta espressione.

25 — V. anche i paragrafi 21 e ss. delle conclusioni dell'avvocato generale Lenz nella causa C-129/94, Ruiz Bernáldez, citata alla nota 18.

26 — Peraltro, la constatazione che la tutela delle vittime costituisce un obiettivo fondamentale della disciplina comunitaria è basata anche sul fatto che il sesto 'considerando' della seconda direttiva sottolinea che «è necessario prevedere che un organismo garantisca che la vittima non resti senza indennizzo se il veicolo che ha provocato il sinistro non è assicurato o non viene identificato», anche se gli Stati membri restano liberi di attribuire o meno carattere sussidiario all'intervento di tale organismo. Infatti, l'art. 1, n. 4, della seconda direttiva ha rafforzato la tutela delle vittime imponendo agli Stati membri l'obbligo di creare o di autorizzare organismi con il compito di rimborsare i danni alle cose o alle persone causati da veicoli non identificati o non assicurati, come ha sottolineato la Corte nella causa Ruiz Bernáldez (punto 17), citata alla nota 18.

27 — Nella sentenza Ruiz Bernáldez, citata alla nota 18, in cui la questione era se fosse possibile escludere contrattualmente dalla copertura dell'assicurazione obbligatoria il risarcimento dei danni causati da conducenti in stato di ebrietà, la Corte ha infatti dichiarato (punto 18) che, se si tiene conto dell'obiettivo della protezione delle vittime di incidenti stradali, «costantemente riaffermato nelle direttive, l'art. 3, n. 1, della prima direttiva, come precisato ed integrato dalla seconda e dalla terza direttiva, va interpretato nel senso che l'assicurazione obbligatoria degli autoveicoli deve consentire ai terzi vittime di un sinistro causato da un veicolo di essere indennizzati per tutti i danni alle persone ed alle cose che gli stessi abbiano subito, sino a concorrenza degli importi fissati all'art. 1, n. 2, della seconda direttiva». La Corte ha poi dichiarato (punto 19): «Qualunque altra interpretazione si risolverebbe nel permettere agli Stati membri di limitare l'indennizzo dei terzi vittime di un incidente automobilistico a determinati tipi di danni, causando quindi disparità di trattamento tra le vittime a seconda del luogo ove è avvenuto il sinistro, il che è proprio quanto le direttive intendono evitare». Ha quindi concluso (punto 20): «Alla luce di quanto precede, l'art. 3, n. 1, della prima direttiva osta a che l'assicurato possa valersi di disposizioni legali o di clausole contrattuali allo scopo di rifiutare l'indennizzo dei terzi vittime di un sinistro causato dal veicolo assicurato».

responsabilità per la circolazione dei veicoli è oggettiva (responsabilità di rischio) ed indipendente da colpa, sebbene il diritto britannico non contempli la responsabilità oggettiva per i danni provocati dalla circolazione dei veicoli ed esiga una condotta colposa («negligenza»). Pertanto, il fatto che ai sensi di una legislazione nazionale la colpa assurga a condizione della responsabilità civile, che dev'essere coperta da assicurazione, non può essere considerato sostanzialmente equivalente, da un lato, ad uno stratagemma degli Stati membri per eludere gli obblighi derivanti dalla legislazione comunitaria e, dall'altro, ad un ostacolo sul cammino che deve condurre alla realizzazione della libera circolazione delle merci e delle persone, in quanto la questione della natura della responsabilità è di competenza delle autorità nazionali.

51. Ammettere una soluzione contraria a quella sopra indicata solleverebbe la questione se le direttive comunitarie impongano agli Stati membri che non contemplano una responsabilità oggettiva per i danni causati dalla circolazione dei veicoli di modificare le condizioni che determinano l'esistenza della responsabilità civile e di prevedere per tali ipotesi una responsabilità oggettiva, di rischio.

52. Poiché, come ho già sottolineato, detto obbligo non discende né dalla lettera né dallo spirito della disciplina comunitaria, non ritengo che l'obbligo di armonizzazione sancito dalle direttive possa divenire ostaggio delle peculiarità dei regimi giuridici nazionali, il che sarebbe contrario al principio del primato del diritto comunitario sui diritti nazionali.

53. Pertanto, l'interpretazione letterale, sistematica e teleologica delle disposizioni in questione dimostra che la definizione dei presupposti della responsabilità civile risultante dalla circolazione degli autoveicoli, ossia la questione se sia richiesta o meno una condotta colposa, è di competenza degli Stati membri.

54. Date le considerazioni che precedono, è giocoforza concludere che il diritto comunitario relativo all'assicurazione della responsabilità civile non ha armonizzato del tutto i regimi particolari di responsabilità civile. La disciplina comunitaria ha ad oggetto l'assicurazione obbligatoria, non la responsabilità civile. Per tale motivo, nessuna delle tre direttive contiene disposizioni che tengano conto dell'eventuale esistenza di regimi nazionali di responsabilità civile diversi, ossia di regimi nazionali di responsabilità per gli eventi non imputabili a colpa (responsabilità oggettiva o responsabilità di rischio) le cui modalità differiscano, principalmente per quanto concerne l'entità dell'indennizzo, da paralleli regimi di responsabilità civile basata sulla colpa del conducente.

c) Soluzione delle prime due questioni

1) Soluzione della prima questione

55. Con la prima questione, il giudice nazionale chiede alla Corte di precisare se l'art. 3 della seconda direttiva imponga che l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile automobilistica garantisca i danni causati ai familiari del contraente o del conducente del veicolo anche quando i familiari siano trasportati gratuitamente e sussista solamente responsabilità civile oggettiva, senza colpa, o se sia consentito allo Stato membro escludere la concessione di qualsiasi risarcimento.

56. In base all'analisi che precede, spetta al giudice nazionale interpretare il diritto nazionale vigente al momento dei fatti onde determinare se il passeggero trasportato gratuitamente e vittima di un incidente avvenuto senza colpa del conducente debba o meno essere coperto dal regime di assicurazione obbligatoria del contraente.

57. D'altro canto, dall'art. 3 della seconda direttiva discende che, se il diritto nazionale applicabile impone la copertura di un passeggero non appartenente alla famiglia del contraente o del conducente del veicolo, detta norma comunitaria implica che a partire dalla scadenza del termine per la trasposizione della direttiva in diritto portoghese occorre disapplicare tutte le disposizioni contrattuali o normative che escludano il membro della famiglia vittima dell'incidente, il quale si troverebbe in tal modo nella stessa situazione giuridica di un terzo, soltanto e semplicemente in quanto membro della famiglia del contraente o del conducente del veicolo. Per converso, se il diritto nazionale vigente non impone la copertura dei passeggeri, l'art. 3 della seconda direttiva non può essere invocato per imporre la copertura assicurativa obbligatoria di un passeggero membro della famiglia del contraente o del conducente.

2) Soluzione della seconda questione

58. Con la seconda questione, il giudice nazionale intende sapere se gli importi minimi del capitale assicurato fissati all'art. 1, n. 2, della seconda direttiva trovino applicazione nella fattispecie di responsabilità civile oggettiva, senza colpa, ovvero se sia consentito alla normativa di uno Stato prevedere che, quando non vi sia colpa da parte del conducente del veicolo responsabile dell'incidente, i massimali di risarcimento siano inferiori ai detti limiti minimi.

59. La Commissione si domanda se la risposta a tale quesito sia realmente utile ai fini della soluzione della controversia a qua.

60. Ritengo che la soluzione della prima questione abbia già fornito molti elementi per risolvere la seconda questione, ma che

non si possa sostenere che la soluzione della seconda questione sia divenuta superflua ai fini della decisione della causa a qua, poiché taluni aspetti meritano un'analisi più approfondita.

61. In concreto, dall'art. 1, n. 2, della seconda direttiva discende che, a partire dal momento in cui sorge la responsabilità civile e tenuto conto del fatto che il risarcimento deve coprire i danni materiali (danni alle cose e alle persone), devono essere garantiti i minimi di capitale assicurato fissati al detto articolo, indipendentemente dalla natura della responsabilità civile.

62. Pertanto, non è conforme alla direttiva e dev'essere disapplicata ogni norma nazionale che, soprattutto in ragione del fatto che la forma di responsabilità prevista è la responsabilità di rischio, fissi massimali di risarcimento inferiori ai minimi dell'assicurazione obbligatoria stabiliti nella seconda direttiva.

B — *Le questioni dell'interpretazione conforme e dell'effetto diretto orizzontale delle direttive*

63. Con le ultime cinque questioni, il giudice nazionale solleva problemi relativi all'obbligo di interpretazione conforme al diritto comunitario delle disposizioni nazionali ed al riconoscimento dell'effetto diretto orizzontale delle disposizioni delle direttive; egli muove dall'assunto che la normativa comunitaria in materia possa imporre regole concernenti il tipo di responsabilità (oggettiva o meno) e, pertanto, la relativa differenziazione dell'obbligo di coprire tale responsabilità.

64. In base alle considerazioni che precedono ho già concluso che le direttive comunitarie che disciplinano l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile risultante dalla circolazione degli autoveicoli non impongono agli Stati membri alcun obbligo di prevedere un determinato tipo di responsabilità e, pertanto, la regolamentazione di tale aspetto rientra nella loro competenza, e ho sottolineato che la normativa comunitaria riguarda in particolare l'estensione della copertura obbligatoria di tale responsabilità ed impone limiti che gli Stati membri devono rispettare. Pertanto, l'esame di tali questioni è superfluo in quanto privo di utilità ai fini della soluzione della causa a qua.

VI — Conclusioni

65. Pertanto, propongo alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali deferitele dal Tribunal da Comarca di Setúbal nel modo seguente:

«1) L'art. 3 della seconda direttiva del Consiglio 30 dicembre 1983, 84/5/CEE, 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 detta responsabilità, dev'essere interpretato nel senso che l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile automobilistica deve garantire ai passeggeri membri della famiglia del contraente o del conducente del veicolo la stessa tutela prevista dalla legislazione nazionale per i passeggeri che non siano membri della famiglia.

2) L'art.1, n. 2, della seconda direttiva dev'essere interpretato nel senso che gli importi minimi della copertura fissati al detto articolo sono applicabili alle situazioni in cui sussiste la responsabilità civile del contraente, indipendentemente dall'esistenza di regimi nazionali di responsabilità civile diversi, basati o meno sull'esistenza di una colpa».