CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DELL'11 MAGGIO 1977 [1]

Signor presidente,
signori giudici,

I — 1. Le questioni che vi sono state sottoposte con ordinanza 29 aprile 1976 dal tribunale civile e penale di Milano, giudicante in materia civile, riguardano una controversia sorta fra la società a responsabilità limitata italiana Ufficio Henry Van Ameyde e l'Ufficio centrale italiano di assistenza assicurativa automobilisti in circolazione internazionale (U.C.I.).

L'attrice è un'affiliata della società a responsabilitá limitata H. Van Ameyde B.V. dell'Aia. Quest'ultima società, che non è membro dell'ufficio olandese degli assicuratori di autoveicoli, controlla altre società nel mercato comune ed in Spagna. L'affiliata italiana, costituita il 24 gennaio 1963, ha per specifico oggetto la gestione e la liquidazione, per conto delle compagnie assicuratrici, dei sinistri coperti da una polizza d'assicurazione.

Imprese di tal genere vengono abitualmente designate col termine inglese di «loss-adjusters»; si tratta d'ausiliari delle compagnie di assicurazioni, distinti da queste ultime, i quali intervengono come esperti per accertare le circonstanze d'un incidente o d'un sinistro e l'ammontare dei danni che ne derivano e per *liquidare* i danni per conto di una compagnia di assicurazioni. L'attività di questi uffici ha sovente carattere internazionale; essi agiscono come mandatari di compagnie di assicurazioni di diversi paesi poste di fronte a problemi di definizione di sinistri, avvenuti in un paese straniero, che coinvolgono la loro clientela.

Il diritto italiano, pur considerando tale attività come accessoria dell'attività assicurativa, la distingue tuttavia nettamente da quest'ultima. L'esercizio, da parte d'una impresa quale l'attrice nella causa principale, dell'attività ausiliaria di gestione e liquidazione dei sinistri non è sottoposto al regime d'autorizzazione governativa vigente per le compagnie di assicurazioni.

Il convenuto nella causa principale, l'U.C.I., è stato costituito il 23 aprile 1953, sotto forma di società a responsabilità limitata disciplinata dalla legge italiana, fra imprese autorizzate a praticare l'assicurazione della responsabilità civile autoveicoli, per l'applicazione in Italia del sistema della «carta verde» creato nel 1952, in esecuzione della raccomandazione formulata il 25 gennaio 1949 dal sottocomitato dei trasporti su strada della commissione economica per l'Europa dell'ONU, dagli assicuratori di diversi paesi al fine di garantire, nei paesi attraversati da autoveicoli in circolazione internazionale e secondo le norme di legge in vigore nei suddetti paesi, la reale efficacia delle assicurazioni di responsabilità civile stipulate per i suddetti veicoli, mediante un certificato internazionale di assicurazione detto «carta verde».

Poiché il diritto italiano vieta fra l'altro alle società a responsabilità limitata l'esercizio dell'attività assicurativa, l'U.C.I. non può essere considerato esso stesso una compagnia di assicurazioni: esso non stipula contratti d'assicurazione né si impegna, contro versamento d'un premio, a coprire i rischi di incidenti stradali.

2. L'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile autoveicoli — che esisteva già in tutti gli altri Stati membri — fu introdotta in Italia in forza della legge 24 dicembre 1969, n. 990. Detta legge doveva entrare in vigore sei mesi dopo la pubblicazione del regolamento d'esecuzione che fu emanato con D.P.R. 24 no-

1 — Traduzione dal tedesco.

vembre 1970 e pubblicato il 14 dicembre 1970. L'assicurazione della responsabilità civile autoveicoli è dunque divenuta obbligatoria in Italia a decorrere dal 12 giugno 1971.

In base all'art. 6 della legge 24 dicembre 1969:

«per i veicoli ... immatricolati in Stati esteri, che circolino temporaneamente nel territorio ... della Repubblica, deve essere stipulata, per la durata della permanenza in Italia, un'assicurazione ai sensi della presente legge ...

L'obbligo dell'assicurazione si considera tuttavia assolto quando l'utente sia in possesso d'un certificato internazionale d'assicurazione rilasciato da apposito ente costituito all'estero che attesti l'esistenza di una assicurazione per la responsabilità civile per i danni causati dal veicolo ..., 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 ... della Repubblica, garantendone il pagamento agli aventi diritto e sia, a tale effetto, *riconosciuto* dal ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato».

L'«ente corrispondente» è, in virtù del riconoscimento concessogli con D.M. 26 maggio 1971, l'U.C.I., che con un'autorizzazione ministeriale del 27 giugno 1957 era divenuto membro del «Council of Bureaux» di Londra, organizzazione che raggruppa tutti gli uffici nazionali.

L'U.C.I. riunisce obbligatoriamente tutte le imprese italiane autorizzate, a norma dell'art. 10 della legge 24 dicembre 1969, a praticare l'assicurazione della responsabilità civile autoveicoli, ivi comprese le rappresentanze in Italia di compagnie di assicurazioni straniere.

3. Ciononostante, veniva ancor sempre effettuato alle frontiere il controllo della carta verde, con tutti i ritardi che esso implicava.

Il mezzo scelto per sopprimere la suddetta formalità è stato l'adozione della direttiva del Consiglio 24 aprile 1972, n. 72/166, testo che reintroduce un meccanismo convenzionale a due livelli:

— gli uffici nazionali hanno concluso con l'appoggio del «Council of Bureaux» di Londra in seno al comitato europeo delle assicurazioni un accordo di puro diritto privato per garantire la definizione dei sinistri, anche in mancanza di un'assicurazione;
— in aggiunta, la direttiva presuppone una convenzione tra ciascun ufficio nazionale e la sua amministrazione statale.

La soppressione del controllo della carta verde alle frontiere italiane è divenuta possibile dal momento in cui l'U.C.I. è stato autorizzato, con D.M. 12 ottobre 1972, ad indennizzare i danni causati dai veicoli dei cinque altri Stati membri (e, con decreto dell'11 dicembre 1973, dai veicoli dei nuovi Stati membri) ed ha stipulato, il 16 ottobre 1972 a Bruxelles, con gli uffici dei cinque altri Stati membri originari della CEE, e poi il 12 dicembre 1973 a Parigi, con gli uffici dei tre nuovi Stati membri, l'accordo contemplato dall'art. 2, n. 2, della direttiva del Consiglio 24 aprile 1972.

Questo accordo garantisce, alle condizioni fissate da ciascuna legislazione nazionale relativa all'assicurazione obbligatoria, l'assunzione, da parte dell'ufficio del paese nel quale ha avuto luogo l'incidente, della responsabilità per i danni che fanno sorgere in capo ai danneggiati un diritto a risarcimento; l'ufficio che ha risarcito i danni viene poi rimborsato dall'ufficio della Stato di cui è originario il responsabile del sinistro. L'art. 4 dell'accordo disciplina i rapporti fra ufficio emittente ed ufficio gestore, nonché i rapporti fra i membri di tali uffici ed i corrispondenti cui viene dato mandato di gestire e definire i reclami. L'art. 4 a) recita:

«Se un membro dell'ufficio emittente dispone, nel paese in cui ha sede l'ufficio gestore, d'una organizzazione costituita allo scopo d'effettuare operazioni d'assicurazione automobilistica, l'ufficio gestore dovrà, se richiestone, lasciargli la gestione e la definizione del reclamo».

Della clausola facoltativa di cui all'art. 4 b), l'ufficio italiano ha accettato soltanto la disposizione secondo cui:

«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;».

Esso non ha invece sottoscritto le disposizioni facoltative secondo cui il corrispondente designato può essere:

«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»:

La soppressione del controllo della carta verde, che la raccomandazione della Commissione 15 maggio 1973, n. 73/185 (GU 16 luglio 1973, n. L 194) aveva fissato, per quanto riguardava gli Stati membri originari, al 1° luglio 1973, è infine stata estesa ai nove Stati membri a decorrere dal 15 maggio 1974 con decisione della Commissione 6 febbraio 1974, n. 74/166 (GU 30 marzo 1974, n. L 87, pag. 13).

4. Ne è risultato un notevole cambiamento in relazione alla funzione svolta dagli uffici nazionali ed allo spazio che essi intendono lasciare agli «uffici di liquidazione», specialmente in Italia. Prima che venisse instaurata in Italia l'assicurazione obbligatoria, i terzi danneggiati da un veicolo straniero dovevano rivolgersi direttamente all'assicuratore straniero del veicolo. L'ufficio italiano agiva semplicemente da «ufficio ausiliario» (servicing bureau) e non già da «ufficio gestore» (handling bureau): su richiesta d'un assicurato titolare della carta verde, indirizzata all'ufficio italiano o ad un suo rappresentante autorizzato, l'ufficio italiano istruiva ogni reclamo presentato contro il suddetto assicurato. A tal fine, esso si metteva immediatamente in contatto con il membro dell'ufficio emittente che aveva rilasciato la carta verde (sia direttamente, sia tramite l'ufficio emittente) per accordarsi con lui in merito alla gestione od all'istruzione della pratica per conto del suddetto membro, alla cui approvazione doveva poi essere sottoposta la definizione del reclamo.

È così che, durante questo periodo, l'U.C.I. ha riconosciuto i mandati affidati da membri di uffici stranieri all'ufficio Van Ameyde ed ha consentito che tale ufficio partecipasse all'istruzione ed alla liquidazione dei sinistri in cui fossero coinvolti, in Italia, veicoli stranieri assicurati presso i suddetti membri degli uffici stranieri, pur riservandosi espressamente di riconsiderare il proprio atteggiamento nel momento in cui fosse entrata in vigore l'assicurazione obbligatoria.

Da quando è stata introdotta in Italia l'assicurazione obbligatoria degli autoveicoli, il terzo danneggiato da un veicolo straniero può e deve rivolgersi direttamente all'U.C.I. per tutti i danni causati in territorio italiano da tale veicolo, quali che siano la nazionalità ed il domicilio dell'assicuratore e dell'assicurato, giacché il legislatore italiano ha inteso garantire la sicurezza pubblica sul proprio territorio affidando all'U.C.I. *il monopolio legale dell'istruzione e della liquidazione* dei sinistri internazionali.

Invece di limitarsi ad *istruire* la pratica con l'assicuratore del paese d'origine, l'U.C.I. è divenuto ufficio *gestore,* vale a dire può gestire e definire i sinistri come se avesse rilasciato esso stesso la polizza. L'U.C.I. rimane personalmente responsabile nei confronti dei danneggiati, anche quando esso abilita a liquidare i sinistri compagnie di assicurazioni operanti in

Italia come corrispondenti di compagnie estere presso le quali era stata stipulata l'assicurazione ed ottenuta la carta verde. Esso può pure procedere direttamente al versamento dell'indennizzo quando il danno è stato causato da un veicolo non assicurato ai sensi della legge 24 dicembre 1969, senza con ciò perdere il diritto di regresso che gli spetta di fronte al proprietario ed al conducente dell'autoveicolo.

A partire dal momento di cui s'è detto, l'ufficio italiano s'è riservato il compito di designare il corrispondente italiano degli assicuratori esteri che coprivano la responsabilità civile degli stranieri coinvolti in un incidente automobilistico in Italia: esso ha scritto in tal senso tanto agli uffici esteri quanto ai loro membri, approvando soltanto la designazione, come corrispondente, della compagnia di assicurazioni italiana, socia dell'U.C.I. stesso, che risultava competente per territorio, trasmettendo le pratiche da istruire a questa sola società, e precisando, del resto, che l'assicuratore straniero *non doveva più* rivolgersi all'U.C.I., bensì direttamente all'assicuratore italiano così designato.

Il «Service Motor Policies» dei Lloyd's, che aveva affidato dei sinistri all'ufficio italiano Van Ameyde, ha avvertito quest'ultimo della predetta situazione, aggiungendo di essere costretto ad accettare questo stato di cose e pregandolo pertanto di rimettere all'U.C.I. le pratiche che era stato incaricato di trattare.

Più ancora, l'U.C.I. s'è lamentato del fatto che una compagnia francese continuava a trasmettere pratiche all'ufficio privato Van Ameyde «quando quest'ultimo non ha più titolo a gestire pratiche fin dal giugno 1971» (lettera dell'ufficio francese in data 9 settembre 1975).

Gli altri uffici nazionali hanno intimato ai loro membri di attenersi a questa linea d'azione «in conformità agli accordi fra uffici» (lettera dell'ufficio belga in data 5 settembre 1975).

Così stando le cose, l'Ufficio Van Ameyde, su preciso invito delle società straniere sue mandanti, ha consegnato all'U.C.I. le pratiche che gli erano state affidate, ma, ritenendosi vittima d'un boicottaggio sistematico, non a causa della sua nazionalità, giacché si tratta d'una società italiana, bensì della sua qualità d'ufficio «privato», ha chiesto al tribunale di Milano di dichiarare illegittima la pretesa dell'U.C.I. di affidare *l'istruzione e la liquidazione* dei sinistri esclusivamente agli assicuratori che fanno parte dell'U.C.I. stesso.

Con ordinanza 29 aprile 1976, il tribunale di Milano ha sospeso il procedimento e 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».

II — Sulle predette questioni la mia opinione è la seguente:

1. Con la prima questione si chiede se gli atti comunitari in esame, cioè la direttiva del Consiglio 24 aprile 1972 n. 72/166/CEE (GU n. L 103 del 2 maggio 1972, pag. 1), la raccomandazione della Commissione 15 maggio 1973 n. 73/185/CEE (GU n. L 194 del 16 luglio 1973, pag. 13) e la decisione della Commissione 6 febbraio 1974 n. 74/166/CEE (GU n. L 87, del 30 marzo 1974, pag 13) debbano essere interpretati nel senso che essi autorizzano provvedimenti normativi nazionali, accordi, decisioni e pratiche concordate miranti a restringere l'attività dei «loss-adjusters» o ad eliminarli dal settore della liquidazione dei sinistri causati da autoveicoli stranieri. Per esporre subito il mio punto di vista, ritengo che la questione vada risolta negativamente, come del resto hanno sostenuto tutti coloro che hanno presentato osservazioni nel presente procedimento.

La direttiva (CEE) del Consiglio n. 72/166, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione degli autoveicoli e di controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità, non contiene — se si prescinde dal problema della sfera d'efficacia territoriale della garanzia offerta dalle polizze RCA — alcuna norma volta a coordinare o ravvicinare le disposizioni nazionali. Essa presuppone piuttosto la conclusione d'un accordo fra gli uffici nazionali per rendere possibile la soppressione del controllo della carta verde alle frontiere interne della Comunità. Al riguardo l'art. 2, n. 2, della direttiva dispone dettagliatamente quanto segue:

«Per quanto concerne i veicoli stazionanti abitualmente nel territorio di uno degli Stati membri, le disposizioni della presente direttiva, eccettuati gli articoli 3 e 4, hanno effetto:

— dopo che sia stato concluso un accordo tra i sei 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;
— a decorrere dalla data fissata dalla Commissione, dopo che essa avrà constatato, in stretta collaborazione con gli Stati membri, l'esistenza del suddetto accordo;
— per la durata dell'accordo».

La raccomandazione (CEE) della Commissione n. 73/185 e la decisione (CEE) della Commissione n. 74/166 constatano semplicemente la conclusione degli accordi previsti nella direttiva del Consiglio fra gli uffici nazionali dei sei Stati membri originari il 16 ottobre 1972 e fra gli uffici nazionali di tutti gli Stati membri il 12 dicembre 1973 e ne traggono, in conformità alla direttiva, la conseguenza che da allora in poi è soppresso il controllo della carta verde alle frontiere interne della Comunità. Né la lettera né lo spirito dei suddetti provvedimenti comunitari offrono dunque alcun appiglio per affermare che essi consentano di limitare in qualche modo l'attività dei «loss-adjusters».

Le norme contenute nella direttiva del Consiglio non potevano tuttavia — come ha giustamente osservato il governo italiano — divenire operanti prima della conclusione degli accordi tra gli uffici nazionali degli Stati membri; la loro efficacia inoltre è limitata alla durata dei suddetti accordi. Con riferimento alla prima questione si deve dunque altresì esaminare l'accordo tra gli uffici, se si vuole accertare la portata delle norme comunitarie cui il predetto accordo intende dar corpo e la cui interpretazione deve seguire quella dell'accordo.

Secondo l'attrice nella causa principale, gli artt. 4 b), 6 e 7 dell'accordo fra uffici conterrebbero illecite restrizioni della concorrenza. Io non sono affatto di questo parere. L'art. 4 b), consentendo all'assicuratore straniero la scelta d'un corrispondente diverso da un membro dell'ufficio nazionale soltanto nell'ambito d'una clausola facoltativa che l'ufficio nazionale è libero d'accettare o meno al momento della conclusione dell'accordo, tiene conto del fatto che la disciplina normativa e l'organizzazione dell'assicurazione RCA sono del tutto diverse nei singoli Stati membri. Ciascun ufficio nazionale deve dunque accettare l'accordo in una forma compatibile col proprio diritto interno. In base alla legge italiana chi vuole svolgere l'attività d'assicuratore deve esservi autorizzato dallo Stato, possedere certi requisiti patrimoniali, fornire certe garanzie, costituire delle riserve e sottostare al controllo statale. Per di più la legge italiana riserva il potere di decidere sull'indennizzo del danneggiato esclusivamente all'assicuratore italiano o all'assicuratore straniero che abbia uno stabilimento in Italia. Considerata tale legislazione, l'ufficio italiano poteva accettare soltanto la lettera i) della clausola facoltativa. Il fatto che poi l'U.C.I. rimanga libero nella scelta dell'assicuratore corrispondente e possa sempre revocare il mandato è una logica conseguenza della responsabilità dell'U.C.I. nei confronti del danneggiato. Lo stesso vale per quanto previsto dagli artt. 6 e 7 dell'accordo tra uffici.

L'attrice nella causa principale sostiene che l'accordo tra uffici coarta ingiustamente l'assicuratore estero non stabilito in Italia nella scelta del suo ausiliario in quanto gli impedisce di affidare la liquidazione del sinistro ad un «loss-adjuster» di sua fiducia. In realtà l'accordo tra uffici non esclude la possibilità di affidare ad un «loss-adjuster» il suo tipico incarico di trattazione del sinistro e di preparazione della liquidazione attraverso la raccolta di tutti i documenti necessari per accertare l'entità del risarcimento. All'assicuratore straniero non stabilito in Italia l'accordo tra uffici non impedisce di chiedere all'assicuratore italiano, scelto da lui o per conto suo dall'U.C.I. come corrispondente, d'utilizzare nella definizione del sinistro la collaborazione d'un determinato «loss-adjuster». Il «loss-adjuster» non potrebbe in ogni caso provvedere per intero alla liquidazione del sinistro giacché non può risarcire di propria iniziativa il danno né il diritto italiano lo autorizza a farlo.

In conclusione si può dunque affermare che anche l'accordo tra uffici, il quale fa in un certo senso parte della disciplina comunitaria, non autorizza comportamenti contrari alla libera concorrenza.

2. Con la seconda questione si chiede se le norme poste in materia di concor-

renza dagli artt. 85, 86 e 90 del trattato CEE vietino provvedimenti normativi nazionali, accordi tra uffici, decisioni o pratiche concordate che siano tali da escludere i «loss-adjuster» dalla liquidazione dei sinistri causati da autoveicoli stranieri anche quando essi siano espressamente designati dalla imprese assicuratrici del veicolo danneggiante operanti nel paese d'origine.

a) Per quanto riguarda *l'accordo tra uffici,* ho già precisato, nelle osservazioni testé svolte circa le disposizioni comunitarie, che esso non contiene alcuna norma volta a vietare che i «loss-adjusters» partecipino, nell'ambito della loro tipica attività ausiliaria, alla definizione dei sinistri causati da veicoli esteri. Sotto questo aspetto l'accordo non contrasta quindi né con l'art. 85, né con l'art. 86 del trattato CEE.

b) Il *diritto italiano* esige che la liquidazione dei danni causati in Italia da veicoli stranieri venga effettuata esclusivamente sotto la responsabilità dell'U.C.I., il quale mantiene questa responsabilità e continua a rispondere nei confronti del danneggiato anche quando — come la legge espressamente gli consente — affida la liquidazione del danno ad un assicuratore italiano od allo stabilimento italiano d'un assicuratore straniero. L'U.C.I. non può invece, su richiesta d'un assicuratore straniero non stabilito in Italia, designare un «loss-adjuster» come ausiliario immediato del suddetto. In base alla legge italiana, infatti, solo gli assicuratori italiani o stabiliti in Italia, possono decidere in modo definitivo sulla liquidazione d'un sinistro, fissando l'ammontare dell'indennizzo, e provvedere al pagamento. Concordo con la Commissione nel ritenere giustificata tale disciplina che serve a tutelare i danneggiati. Se infatti si consentisse all'assicuratore straniero di provvedere, direttamente o tramite un «loss-adjuster» che ad ogni modo non potrebbe decidere in merito al pagamento dell'indennizzo, alla liquidazione del sinistro, il danneggiato dovrebbe in caso di disaccordo far valere le proprie ragioni fuori d'Italia; gli sarebbe perciò molto più difficile controllare l'osservanza delle condizioni e delle garanzie valevoli per il risarcimento. Se invece si autorizzasse il «loss-adjuster» a definire egli stesso il sinistro in nome dell'assicuratore estero, si finirebbe per aggirare la legge italiana, senza contare che il «loss-adjuster» esorbiterebbe dalle sue competenze ed opererebbe di fatto come assicuratore eludendo le norme di legge che disciplinano l'attività degli assicuratori. Fintanto che il diritto italiano si limita in questo modo ad impedire che il «loss-adjuster» intervenga come corrispondente immediato d'un assicuratore straniero non stabilito in Italia, non si può neppure parlare di violazione della concorrenza, visto che il «loss-adjuster» è qualcosa di diverso da un assicuratore e non può dunque assolutamente fargli concorrenza. L'attività tipica del «loss-adjuster» consiste infatti precisamente nello svolgere su mandato la funzione di ausiliario dell'assicuratore, senza da parte sua potere in alcun modo agire come assicuratore.

Nessuna norma di legge vieta invece ad un assicuratore di ricorrere ad un «loss-adjuster» per fargli svolgere in materia di liquidazione di sinistri automobilistici, nazionali o internazionali, le attività ausiliarie proprie di questo tipo d'impresa. La circostanza che un assicuratore estero non stabilito in Italia possa affidare un incarico al suo «loss-adjuster» di fiducia solo per l'intermediario d'un assicuratore corrispondente italiano non pregiudica indebitamente — a mio parere — la sua posizione concorrenziale in quanto questa complicazione è una conseguenza proporzionata ed accettabile del sistema necessario alla tutela dei danneggiati.

Riassumendo, si può quindi concludere che la legge italiana non provoca nell'ambito del sistema della carta verde alcuna illecita limitazione della concorrenza.

c) Secondo l'attrice nella causa principale l'U.C.I. e le società che ne fanno parte avrebbero tenuto, nel dare esecuzione al

sistema della carta verde, un comportamento vietato dal diritto comunitario della concorrenza. Tale comportamento sarebbe consistito in primo luogo nel fatto che l'U.C.I. non ha accettato la clausola facoltativa 4 b) iii) dell'accordo tra uffici. In secondo luogo l'U.C.I. avrebbe deciso di non ammettere i «loss-adjusters» neppure come ausiliari di assicuratori nella liquidazione di sinistri in cui fossero coinvolti veicoli stranieri. Anche i soci dell'U.C.I. — evidentemente su raccomandazione dell'U.C.I. o in seguito a reciproco accordo — si sarebbero in larga misura rifiutati di ricorrere, su richiesta di assicuratori stranieri, ai servizi dei «loss-adjusters».

Ho già spiegato sopra che la mancata accettazione della clausola facoltativa contenuta nell'art. 4 b) iii) dell'accordo tra uffici era imposta dal diritto italiano e non produceva effetti contrari alla libera concorrenza.

Sull'esistenza di decisioni dell'U.C.I. o di pratiche concordate dei suoi membri volte ad impedire del tutto che i «loss-adjusters» collaborino, nell'ambito della loro attività tipica, alla definizione dei sinistri in cui sono coinvolti veicoli stranieri, dovrà pronunciarsi il giudice investito della causa, visto che l'U.C.I. nega d'aver agito in tal modo. Ove tuttavia detto comportamento risultasse dimostrato, esso violerebbe, per diverse ragioni le regole di concorrenza del trattato CEE. Una simile esclusione dei «loss-adjusters» dall'esercizio di attività ausiliarie rientranti nella loro competenza e per essi tipiche porterebbe in taluni casi ed eliminare qualsiasi concorrenza dei «loss-adjusters» con gli assicuratori nell'offerta della loro attività ausiliaria. Essa impedirebbe inoltre del tutto agli assicuratori stranieri di far intervenire almeno indirettamente un «loss-adjuster» di loro fiducia nella definizione del sinistro, privandoli così d'un importante strumento di concorrenza con altri assicuratori. Tale limitazione della possibilità di concorrenza dei suddetti assicuratori non apparirebbe necessaria per applicare il sistema della carta verde e sarebbe perciò sproporzionata. L'asserito comportamento dell'U.C.I. e delle società che ne fanno parte pregiudicherebbe anche il movimento di prestazione di servizi fra gli Stati membri della CEE in quanto impedirebbe ad imprese d'uno Stato membro d'offrire i loro servizi ad imprese d'un altro Stato membro ed impedirebbe a queste ultime d'accettare i servizi delle prime. Esso violerebbe perciò l'art. 85, n. 1, del trattato CEE. Lo stesso comportamento rappresenterebbe poi, in relazione al monopolio legale dell'U.C.I. e quindi delle società che ne fanno parte, un abuso di posizione dominante ai sensi dell'art. 86 del trattato CEE. Al contrario le rilevanti norme del diritto italiano che, come abbiamo visto, non portano ad alcuna limitazione della concorrenza, non possono neppure venire considerate come provvedimenti statali vietati dall'art. 90, n. 1, del trattato CEE.

3. Con la terza questione si chiede se gli artt. 7, 52 e 59 del trattato CEE vietino provvedimento normativi nazionali o comportamenti che direttamente o indirettamente abbiano per effetto di impedire in uno Stato membro l'attività d'un «loss-adjuser» stabilito nel territorio di detto Stato, anche quando il provvedimento si riferisca ad un ufficio nazionale d'assicurazione od il comportamento vada imputato a quest'ultimo. Nel risolvere tale questione posso essere molto breve.

L'art. 7 del trattato CEE vieta in generale ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità. Per i settori della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi le disposizioni speciali degli artt. 52 e 59 del trattato CEE garantiscono rispettivamente l'applicazione del principio dell'art. 7 nell'uno e nell'altro settore. Se una certa disciplina è compatibile con gli artt. 52 e 59, essa lo è di conseguenza anche con il principio di cui all'art. 7.

L'attrice nella causa principale è una società costituita a norma del diritto italiano. Quando il diritto italiano ed il con-

seguente comportamento dell'U.C.I. escludono la possibilità di utilizzare i «loss-adjusters» come ausiliari immediati di assicuratori stranieri non stabiliti in Italia nella liquidazione di sinistri in cui sono coinvolti veicoli stranieri, questo divieto riguarda tutti i «loss-adjusters» senza distinzione di nazionalità. Non si comprende quindi come ciò potrebbe costituire una violazione dell'art. 52 o dell'art. 59 del trattato CEE. Ma non si può neppure accertare — come vorrebbe l'attrice nella causa principale — una violazione indiretta della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi. Non esiste infatti alcuna disposizione di legge italiana che vieti ai «loss-adjusters» senza distinzione di nazionalità di collaborare alla definizione di sinistri in cui sono coinvolti soltanto autoveicoli italiani. Manca pure qualsiasi indizio d'una corrispondente prassi dell'U.C.I. o degli assicuratori italiani. Infine, ho già dimostrato dettagliatamente che non si può ravvisare un'ingiustificata discriminazione degli assicuratori stranieri nel fatto che costoro, qualora non siano stabiliti in Italia, possono ricorrere ad un «loss-adjuster» di loro fiducia per la definizione d'un sinistro in cui siano coinvolti autoveicoli stranieri solo attraverso un assicuratore italiano. Per il suddetto motivo non può entrare in gioco nemmeno l'art. 62 del trattato CEE visto che si tratta di una modifica della posizione giuridica degli assicuratori stranieri non solamente irrilevante, ma per di più resa necessaria dall'introduzione dell'assicurazione obbligatoria RCA in Italia.

In conclusione si deve quindi affermare che né la libertà di stabilimento né la libera prestazione dei servizi sono state pregiudicate in Italia dall'introduzione e dall'applicazione del sistema della carta verde.

4. La quarta questione era subordinata ad una soluzione affermativa della prima. Poiché secondo me, come ho dimostrato, la prima questione va risolta in senso negativo, viene meno la necessità di risolvere la quarta questione.

III — Propongo quindi di risolvere le questioni poste dal tribunale civile e penale di Milano 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 vanno interpretate nel senso che esse autorizzino provvedimenti normativi nazionali, accordi, decisioni, pratiche concordate oppure un comportamento aventi per oggetto o per effetto di restringere o eliminare il campo d'azione di quelle imprese la cui attività consiste esclusivamente nel liquidare, per conto di assicuratori cui spetta il potere decisionale, i sinistri causati da autoveicoli esteri.

2. a) Un provvedimento normativo nazionale o un accordo tra uffici, che attribuiscano all'ufficio nazionale d'uno Stato membro la responsabilità esclusiva, nei confronti dei danneggiati, della liquidazione di sinistri causati nel territorio del suddetto Stato da autoveicoli esteri, ma non escludano tuttavia la possibilità di utilizzare in tali casi, con funzioni ausiliarie, imprese di mera liquidazione di sinistri, non violano gli artt. 85 e 86 del trattato CEE.

b) Una decisione o un comportamento d'un ufficio nazionale oppure una pratica concordata dei suoi membri, che mirino o siano atti ad escludere le imprese di mera liquidazione di sinistri dall'esercizio della loro tipica attività ausiliaria nella liquidazione di sinistri causati da autoveicoli stranieri, sono in contrasto con l'art. 85 e, qualora l'ufficio nazionale goda d'una posizione dominante, con l'art. 86 del trattato CEE.

3. Una disciplina giuridica o un comportamento, che riservino all'ufficio nazionale d'uno Stato membro o alle compagnie d'assicurazioni residenti o stabilite in tale Stato la liquidazione dei sinistri causati nel territorio del suddetto Stato da autoveicoli stazionati in un altro Stato membro, non danno luogo ad una discriminazione ai sensi degli artt. 52 e 59 del trattato CEE quando escludono dalla liquidazione di tali sinistri le imprese che non sono imprese d'assicurazioni, indipendentemente dalla loro nazionalità.