RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa 152/83 *

I — La disciplina della materia, gli antefatti e il procedimento nella causa principale

A — *Lo sfondo normativo*

1. Il 17 dicembre 1953 veniva firmata la « Convenzione-tipo interuffici », convenzione di diritto privato in materia di assicurazione della responsabilità civile scaturente dalla circolazione degli autoveicoli, che istituiva un sistema elaborato dagli assicuratori, con scopi essenzialmente pratici. Il sistema è altrimenti noto come « sistema della carta verde », così denominato dal documento assicurativo standardizzato di color verde. Questo sistema di cooperazione prevede che ciascun ufficio centrale nazionale, associazione alla quale aderiscono tutte o la maggior parte delle società d'assicurazione, si impegni, da un lato, a liquidare, nel proprio paese, i sinistri provocati dagli autoveicoli immatricolati negli altri Stati membri, muniti di carta verde e, dall'altro, a rimborsare gli uffici stranieri che hanno liquidato in loco i sinistri provocati da autoveicoli assicurati nel proprio paese. Il sistema era imperniato sul possesso di un documento, detto « carta verde », da esibire alla frontiera. Una descrizione particolareggiata del regime in questione è contenuta nella parte in fatto della sentenza pronunziata dalla Corte nella causa 90/76, Van Ameyde/UCI (Racc. 1977, pag. 1091).

2. L'art. 13 di detta convenzione stipula che:

« (...) qualunque controversia tra uffici sull'interpretazione e sugli effetti della presente Convenzione sarà risolta da arbitri designati in base al procedimento disciplinato dal consiglio degli uffici.

La pronuncia degli arbitri sarà definitiva e vincolante per gli uffici.

Qualsiasi pronuncia degli arbitri sulle controversie loro sottoposte sarà comunicata a tutti gli uffici (...) ».

3. La direttiva 72/166 del Consiglio, del 24 aprile 1972, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e di controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità (GU L 103, pag. 1), ha lo scopo di facilitare ulteriormente il traffico dei viaggiatori tra gli Stati membri. Essa ha istituito un sistema le cui caratteristiche essenziali, esposte negli ultimi tre considerandi, possono riassumersi come segue:

a) ciascuna normativa nazionale degli Stati membri dovrà prevedere l'obbligo di assicurazione della responsabilità civile scaturente dagli autoveicoli e quindi,

b) presumere che qualsiasi autoveicolo comunitario che circola sul territorio della Comunità sia coperto da assicurazione,

c) sopprimere il controllo della carta verde per i veicoli normalmente stazionanti in uno Stato membro che entrano nel territorio di un altro Stato membro,

d) questo sistema sarebbe stato efficace solo se, in forza di un accordo, ciascun ufficio nazionale di assicurazioni avesse garantito, alle condizioni contemplate dalla

* Lingua processuale: il francese.

legislazione nazionale, la liquidazione dei danni risarcibili, arrecati sul proprio territorio da uno di detti veicoli, assicurato o meno; ciascun ufficio nazionale disponeva di un'azione di regresso nei confronti della persona responsabile o del suo assicuratore.

4. Per quel che riguarda quest'ultimo punto, l'art. 2, n. 2, di questa direttiva dispone che:

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

— dopo che sia stato stipulato un accordo tra i sei uffici nazionali d'assicurazioni ai sensi del quale ogni ufficio nazionale si renda garante, alle condizioni stabilite dalla propria legislazione nazionale in materia di assicurazione obbligatoria, della liquidazione dei sinistri verificatisi nel suo territorio e provocati da veicoli stazionanti abitualmente sul territorio di un altro Stato membro, assicurati o meno;

— 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 ».

5. Il 19 dicembre 1972 la direttiva di cui sopra veniva modificata dalla direttiva 72/430 del Consiglio (GU L 291, pag. 162) solo per quanto riguarda il numero degli Stati membri destinatari, in seguito al primo ampliamento della Comunità.

6. In considerazione della prima direttiva, gli uffici nazionali dei paesi comunitari, nonché della Svizzera e del Lichtenstein il 16 ottobre 1972 stipulavano una convenzione complementare a quella del 1953 già ricordata che sarebbe entrata in vigore « alla data contemplata dall'art. 2, n. 2, secondo trattino, della direttiva del Consiglio delle Comunità europee (...) », vale a dire alla data stabilita dalla Commissione. L'art. 1, lett. c), della convenzione osserva che la parti contraenti si fondano sulla direttiva. L'art. 2 si riferisce alla nozione di « stazionamento abituale » e lo definisce.

7. Il punto d) di detto articolo prevede che

« qualsiasi controversia tra uffici sull'interpretazione della nozione di stazionamento abituale non specificato già in precedenza sarà sottoposta ad un collegio di tre arbitri » e il punto e) dichiara che « gli arbitri così designati si pronunciano a maggioranza in ultimo grado e in via definitiva ».

8. L'art. 3 prevede inoltre che

« la presente convenzione modifica, nelle parti correlative, gli accordi esistenti in forma di convenzione-tipo interuffici (...) ».

9. In forza dell'art. 2, n. 2, secondo trattino, della direttiva 72/166, la Commissione, rilevando che l'accordo stipulato il 16 ottobre 1972 tra gli uffici nazionali soddisfaceva le condizioni del primo trattino dello stesso numero, il 15 maggio 1973 emetteva la raccomandazione 72/185 (GU L 194, pag. 13) fissando al 1° luglio 1973 la data a decorrere dalla quale gli Stati membri originari dovevano astenersi dal controllare alla frontiera l'assicurazione per la responsabilità civile per gli autoveicoli abitual-

mente stazionanti sul territorio europeo di un altro Stato membro.

10. Per effetto del primo ampliamento della Comunità, la Commissione, mediante la decisione 74/166 del 6 febbraio 1974 (GU L 87, pag. 13), fissava al 15 maggio 1974 la data per la soppressione dei controlli dell'assicurazione. La formulazione di questa decisione è identica a quella della raccomandazione già ricordata.

11. Dopo l'ulteriore adesione di paesi terzi, nonchè di alcuni dell'Est, al sistema summenzionato in forza di nuove convenzioni complementari stipulate tra uffici nazionali, la Commissione ha continuato ad emanare decisioni con lo stesso fondamento giuridico e con la stessa formulazione della prima raccomandazione, fissando di volta in volta la data a decorrere dalla quale gli Stati membri dovevano cessare di effettuare un controllo dell'assicurazione per la responsabilità civile per i veicoli abitualmente stazionanti sul territorio dei paesi in questione. Segnaliamo che la convenzione complementare del 12 dicembre 1973 è stata allegata alla decisione 74/167 della Commissione del 6 febbraio 1974 (GU L 87, pag. 14).

B — *Gli antefatti e il procedimento nella causa principale e la questione pregiudiziale*

12. Il 22 agosto 1973 il Demouche, cittadino francese veniva investito in Neuf-Brisach (Francia) da un veicolo immatricolato in Germania, assicurato presso la compagnia « Allianz« di Monaco, il cui autista era privo di patente. Con sentenza del 25 gennaio 1978, la chambre correctionnelle del tribunal de grande instance di Colmar condannava l'autista (nel frattempo deceduto) a versare al Demouche 34 175,79 FF con gli interessi legali, come risarcimento del danno corporeo arrecatogli. La sentenza condannava contemporaneamente in solido il Fonds de garantie automobile, ente che deve provvedere al risarcimento spettante alle vittime di incidenti automobilistici allorché detto risarcimento non è a carico dell'ufficio centrale.

13. Il Fonds de garantie automobile rifiutava il risarcimento, quindi il Demouche lo citava in giudizio, chiedendo il versamento della somma spettantegli. Poiché il Fonds de garantie automobile si era appellato all'art. R 420-1 del codice francese delle assicurazioni, il tribunal de grande instance, con sentenza 19 maggio 1982, invitava il Demouche a citare in giudizio l'ufficio centrale francese.

14. Con atto del 25 maggio 1982, il Demouche chiamava in causa l'ufficio centrale francese, che a sua volta chiamava in garanzia la compagnia d'assicurazioni « Allianz » e l'ufficio centrale tedesco « HUK-Verband ».

15. Con sentenza del 6 luglio 1983, il tribunal de grande istance di Colmar condannava l'ufficio centrale francese a risarcire il Demouche, in virtù di un'interpretazione della direttiva 72/166 summenzionata.

16. L'ufficio centrale tedesco « HUK-Verband » eccepiva l'incompetenza del tribunal de grande instance di Colmar, fondandosi sulla clausola compromissoria dell'art. 13 della convenzione interuffici del 17 dicembre 1953, in virtù del quale « qualsiasi controversia tra uffici sull'interpretazione e gli effetti della presente convenzione sarà sottoposta ad arbitrato (...) ». L'ufficio centrale francese sosteneva che detta clausola è stata modificata dalla convenzione complementare tra uffici del 16 ottobre 1972 [art. 2, lett. c)] che ha avuto l'effetto di limitare

ex nunc l'applicazione della clausola compromissoria alla sola ipotesi in cui una controversia verta sull'interpretazione della nozione di « stazionamento abituale ».

17. Il tribunal de grande instance de Colmar, ritenendo che fosse evidente che nella fattispecie si doveva interpretare un atto assimilabile ad un « atto adottato dalle istituzioni della Comunità », ai sensi dell'art. 177 del trattato CEE, con la stessa sentenza del 6 luglio 1983 sospendeva la pronuncia sulla chiamata in garanzia per sottoporre alla Corte la seguente questione:

« Se la convenzione integrativa del 16 ottobre 1972 abbia limitato l'applicazione della clausola compromissoria, contemplata in via generale dalla convenzione del 17 dicembre 1953, al solo caso di controversia fra uffici nazionali sull'interpretazione della nozione di stazionamento abituale ».

18. La sentenza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 26 luglio 1983.

19. Si deve osservare che, il 16 settembre 1983, l'ufficio centrale francese aveva interposto appello contro la sentenza di cui sopra. Dal momento che l'appello in Francia ha effetto sospensivo, la Corte, con ordinanza 9 novembre 1983, aveva disposto la sospensione del procedimento pregiudiziale. Per effetto dell'ordinanza di rinuncia all'appello pronunciata il 14 gennaio 1987 dal tribunal de grande instance, la Corte, con ordinanza del 25 febbraio 1987, ha disposto la riassunzione del procedimento pregiudiziale.

II — La fase scritta

1. Conformemente all'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della CEE hanno presentato osservazioni scritte: il 3 ottobre 1983, la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Jacques Delmoly, membro del suo ufficio legale in qualità di agente, il 17 ottobre 1983 lo HUK-Verband, rappresentato dall'avv. C. Hootz, del foro di Stoccarda, il 18 ottobre 1983 l'ufficio centrale francese, rappresentato dall'avv. Funck-Brentano del foro di Parigi, il 20 ottobre 1983, il governo del Regno Unito, rappresentato dall'avv. C. P. J. Muttukumaru, del Treasury Solicitors Department, in qualità di agente, e il 26 ottobre 1983, il governo danese, rappresentato dal sig. Laurids Mikaelsen, consigliere giuridico presso il Ministero degli affari esteri in qualità di agente.

2. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Le osservazioni scritte presentate alla Corte

a) *Sulla competenza della Corte*

3. L'*ufficio centrale francese* osserva in sostanza che la convenzione-tipo interuffici del 1953 nonché la convenzione integrativa del 1972 hanno indole di convenzione privata, poiché sono state stipulate tra enti di diritto privato. Non avrebbero quindi indole di atto adottato dalle istituzioni delle Comunità, come definito dall'art. 189 del trattato CEE. Solo gli atti elencati in questo articolo, salvo gli accordi internazionali, rientrano nella competenza interpretativa della Corte.

4. L'ufficio centrale francese osserva che, se la convenzione complementare del 1972 è stata stipulata tra gli uffici su sollecito della Commissione in applicazione dell'art. 2, n. 2, della direttiva 72/166 e la convenzione integrativa del 12 dicembre 1973 è stata

pubblicata in allegato alla decisione 74/167 della Commissione, le condizioni per la messa in atto della direttiva 72/166 dettate dall'esistenza della convenzione del 1953, hanno tuttavia indole eccezionale, in quanto detta messa in atto era stata promossa da enti di diritto privato e non già dalle autorità degli Stati membri. Questo procedimento eccezionale non può quindi conferire alla convenzione complementare l'indole di atto comunitario, presupposto necessario per la competenza della Corte.

5. L'*ufficio centrale tedesco « HUK-Verband »* riconosce che la convenzione-tipo interuffici del 1953 è stata stipulata nella sua forma originale come convenzione di diritto privato tra associazioni nazionali di assicuratori. Ma la direttiva 72/166 del Consiglio ha trasformato questo sistema in uno strumento di armonizzazione della legislazione degli Stati membri e quindi detto sistema è diventato un sistema comunitario. La direttiva, che ha lo scopo di facilitare il movimento dei viaggiatori fra gli Stati membri mediante la soppressione del controllo della carta verde al transito alla frontiera, subordina la sua entrata in vigore alla realizzazione di una convenzione integrativa nell'ambito della convenzione-tipo interuffici e le sue disposizioni — salvo gli artt. 3 e 4 — sono solo valide finché detta convenzione integrativa è in vita.

6. La Commissione ha constatato mediante la raccomandazione 73/185 che detta convenzione corrisponde ai principi della direttiva. Ciò è stato pure constatato con le decisioni 74/166, 74/167 e 75/23 della Commissione per quanto riguarda le convenzioni integrative successive. Inoltre il testo della convenzione integrativa del 12 dicembre 1973 è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale, in allegato alla decisione 74/167 del 6 febbraio 1974.

7. Queste convenzioni si fondano sulla direttiva 72/166 del Consiglio e sulle decisioni adottate dalla Commissione a questo scopo. Poiché la finalità della direttiva 72/166 non sarebbe stata perseguita senza l'ausilio di dette convenzioni, queste sono non solo giuridicamente riconosciute e integrate dalla Comunità, come emerge dalle sentenze della Corte 9 giugno 1977 nella causa 90/76 (Racc. 1977, pag. 1091, n. 18 della motivazione), ma anche, secondo le conclusioni dell'avvocato generale nella stessa causa, farebbero parte integrante della disciplina comunitaria e di conseguenza costituirebbero legislazione comunitaria in senso ampio. Per questo motivo la Corte di giustizia sarebbe competente ad interpretarle.

8. Il *governo del Regno Unito* osserva che le disposizioni della direttiva 72/166 del Consiglio non impongono alcun obbligo agli uffici nazionali d'assicurazione. Gli obblighi degli uffici sono stabiliti dalle convenzioni integrative e del pari i paesi terzi che aderiscono al sistema assumono i loro obblighi sottoscrivendo la convenzione integrativa, che non costituisce un atto adottato da un'istituzione della Comunità, bensì un accordo multilaterale disciplinato dal diritto privato. L'interpretazione di dette convenzioni non rientra quindi nella sfera dell'art. 177 del trattato CEE. Di conseguenza il governo britannico conclude che la Corte si dichiari incompetente a risolvere la questione sottopostale.

9. Il governo britannico sostiene che il suo punto di vista è suffragato dal fatto che, nel corso della riunione in sessione plenaria del 17 ottobre 1974, il consiglio degli uffici ha adottato una risoluzione inclusa nel processo verbale ufficiale della riunione e vertente sull'art. 2 della convenzione integrativa del 12 dicembre 1973. L'estratto del processo verbale recita:

« Articolo 2, lett. e) (Procedura d'arbitrato). La sottocommissione aveva rilevato che la

procedura d'arbitrato contemplata nella convenzione complementare verteva unicamente sull'interpretazione dei termini " stazionamento abituale " e quindi raccomandava di applicare la procedura d'arbitrato contemplata dalla convenzione-tipo in caso di controversia tra uffici indipendentemente dal soggetto.

Questa raccomandazione è stata approvata. »

Gli uffici firmatari devono quindi interpretare ed applicare le convenzioni integrative in questo ambito.

10. A giudizio del *governo danese* il fatto che tanto la direttiva del Consiglio quanto le decisioni del Consiglio presuppongano la stipulazione di convenzioni fra gli uffici nazionali e vi facciano riferimento espresso non ha l'effetto di conferire a dette convenzioni la stessa natura giuridica degli atti delle istituzioni. L'adozione degli atti comunitari summenzionati non equivale ad una « ratifica » o a una « ricezione » delle convenzioni tra uffici che renderebbe queste ultime, in quanto tali, strumenti di diritto comunitario. Per questi atti comunitari l'esistenza di convenzioni è un semplice presupposto di fatto sul quale essi fondano un determinato regime. In caso di denuncia della convenzione da parte dei contraenti, la direttiva perde la sua efficacia e l'obbligo degli Stati membri di astenersi dai controlli alle frontiere viene meno automaticamente. Le convenzioni stipulate tra gli uffici nazionali sono quindi accordi puramente privati (cfr. a questo proposito le conclusioni dell'avvocato generale Reischl nella causa 90/76, Racc. 1977, pag. 1091, e, in particolare, pag. 1129).

11. Il governo danese ritiene che, nella causa 90/76, la Corte non abbia interpretato la convenzione del 1953 come atto di diritto comunitario, ma abbia inteso valutarla alla luce degli artt. 85 e 86 del trattato CEE. La formulazione del punto 18 della motivazione nella sentenza summenzionata, in base al quale il sistema della carta verde è stato « riconosciuto e perfezionato dalle disposizioni comunitarie » riflette perfettamente l'orientamento giuridico del governo danese, che propone quindi alla Corte di declinare qualsiasi competenza a risolvere la questione sottopostale.

12. La *Commissione* ritiene che le convenzioni la cui interpretazione è richiesta siano accordi di diritto privato che non possono aspirare alla qualifica di atti di diritto comunitario. Non sono né « atti compiuti dalle istituzioni della Comunità » [(art. 177, lett. b)], né « statuti degli organismi creati con atto del Consiglio » [(art. 177, lett. c)]. La Commissione si rifà all'espressione usata dalla Corte nella sua ordinanza del 12 marzo 1980 nella causa 68/80 (Racc. 1980, pag. 771), in base alla quale « risulta dalla motivazione e dal testo del provvedimento di rinvio che la portata della questione sollevata, non riguarda, sotto alcun aspetto, né l'interpretazione del trattato CEE, né la validità o l'interpretazione di un atto emanato dalle istituzioni della Comunità ».

13. La Commissione si rimette alla Corte quanto alla decisione sulla sua competenza.

b) *Nel merito*

14. Nell'ipotesi in cui la Corte si dichiarasse competente, l'*ufficio centrale francese* osserva che la questione pregiudiziale fa insorgere il problema della portata delle clausole compromissorie contenute nella convenzione-tipo del 1953 e nella convenzione integrativa del 1972, alla luce della disciplina per la responsabilità per autoveicoli quale emerge dalla direttiva 72/166.

15. Poiché né l'armonizzazione, né la portata delle garanzie fornite alle vittime dipendono dagli uffici (art. 3, n. 1, della direttiva 72/166), l'intervento di questi si limita ai problemi conseguenti alla liquidazione dei sinistri provocati dai veicoli. Gli uffici non possono quindi modificare la portata della garanzia che è definita, d'altra parte imperfettamente, dalla direttiva, che non potrebbe di per sé esser assoggettata ad un arbitrato d'indole privata.

16. Le clausole compromissorie delle convenzioni integrative e della convenzione del 1953 vengono applicate solo allorché la controversia sottoposta al collegio arbitrale non verte sulla definizione della portata dell'obbligo assicurativo, poiché questo rientra nella competenza del giudice nazionale, che può e anche deve adire la Corte, come contemplato dall'art. 177.

17. Questa definizione comporta il problema dell'opponibilità delle esclusioni dalla garanzia, problema che nella fattispecie il giudice di rinvio ha risolto e il problema dell'imputabilità finale del risarcimento, sul quale non si è pronunciato, data la clausola compromissoria invocata. Quest'ultimo problema è strettamente legato a quello della definizione dell'obbligo assicurativo e al sistema voluto dalla direttiva ed esula dalla sfera d'applicazione della clausola compromissoria.

18. Dato che gli uffici nazionali sono associazioni senza capitale sociale e agiscono come mandatari, il pagamento finale spetta ai mandanti, uffici del paese d'origine o compagnia assicurativa. L'imputabilità del sinistro non può quindi essere determinata mediante arbitrato, poiché pronunciarsi sull'imputabilità vuol dire determinare la « legge applicabile » e definire la portata della garanzia. Solo i tribunali nazionali sono quindi competenti a determinare su chi incombe l'onere finale del risarcimento in base alla legge nazionale e, eventualmente, la Corte a norma dell'art. 177.

19. Se la clausola compromissoria della convenzione del 1953 venisse applicata in controversie vertenti sui problemi della portata della garanzia incombente agli uffici e disciplinata dalla direttiva si correrebbe il rischio che i lodi arbitrali introducano, sottraendolo al sindacato della Corte, un sistema di garanzia diverso, se non addirittura opposto a quello voluto dalla direttiva.

20. Il problema effettivamente sottoposto alla Corte è quindi quello della portata delle clausole compromissorie. L'ufficio centrale francese propone quindi alla Corte di riformulare la questione e di affermare che la messa in atto della direttiva 72/166 e della convenzione complementare del 1972 stipulata per la sua applicazione hanno avuto l'effetto di limitare la portata della clausola compromissoria generale della convenzione del 1953 ai soli casi in cui le controversie tra uffici non vertano su problemi che possono modificare la garanzia assicurativa e le deroghe a questa garanzia, l'interpretazione della direttiva o le sue modalità d'applicazione.

21. Lo « *HUK-Verband* » osserva che lo stretto rapporto tra la direttiva 72/166 e la convenzione complementare nonché la convenzione tra uffici richiede un'interpretazione uniforme di quest'ultima che può essere data solo da collegi arbitrali composti da persone ben addentrate nella materia.

Non si è mai pensato di abbandonare il procedimento dell'art. 13 della convenzione-tipo e le convenzioni integrative successive non hanno mai avuto il fine di limitare la sfera d'applicazione della clausola compromissoria iniziale. La clausola compromissoria della convenzione integrativa non limita la clausola della convenzione del 1953 poiché si riferisce alla sola nuova nozione dello « stazionamento abituale ». Essa apporta dunque solo un'integrazione alla convenzione del 1953.

22. L'art. 3 della convenzione integrativa comprova che la convenzione-tipo interuffici è stata modificata solo « in questi punti » e che per il resto dovrebbe rimanere immutata. Ciò viene confermato dall'atteggiamento dei rappresentanti di tutti gli uffici nazionali, espresso chiaramente nei processi verbali sulla materia.

C. Kakouris
giudice relatore