

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

CHRISTINE STIX-HACKL

presentate il 5 ottobre 2006¹

I — Introduzione

1. Nel presente procedimento pregiudiziale la Corte è chiamata a pronunciarsi sulla questione se, in materia di assicurazione obbligatoria della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli, una persona che sia rimasta vittima di un incidente automobilistico mentre si trovava a bordo di un autoveicolo che non era adibito al trasporto passeggeri né provvisto di sedili idonei a tale uso, debba essere considerata un «passeggero», ai sensi dell'art. 1, della direttiva del Consiglio 90/232/CEE². Con la seconda questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede inoltre alla Corte se i singoli possano far valere dinanzi ai giudici nazionali i diritti che vengono loro conferiti dall'art. 2 della direttiva 90/232.

¹ — Lingua originale: il francese.

² — 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 (GU L 129, pag. 33; in prosieguo: la «terza direttiva »).

II — Ambito normativo

A — Diritto comunitario

2. Ai sensi dell'art. 1 della direttiva del Consiglio 72/166/CEE³, con il termine veicolo si intende «qualsiasi autoveicolo destinato a circolare sul suolo e che può essere azionato da una forza meccanica, senza essere vincolato ad una strada ferrata, nonché i rimorchi, anche non agganciati».

3. L'art. 3, n. 1, della prima direttiva, stabilisce quanto segue:

«Ogni Stato membro adotta tutte le misure necessarie (...) affinché la responsabilità civile

³ — Direttiva 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; in prosieguo: la «prima direttiva»).

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».

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

4. L'art. 2, n. 1, della seconda direttiva del Consiglio, 84/5/CEE, dispone⁴:

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

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

- di persone non aventi l'autorizzazione esplicita o implicita

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

o,

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

4 — Direttiva 30 dicembre 1983, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli, come modificata dalla terza direttiva (GU L 8, pag. 17; in prosieguo: la «seconda direttiva»).

Gli Stati membri hanno la facoltà — per i sinistri avvenuti nel loro territorio — di non applicare la disposizione del primo comma se e nella misura in cui la vittima può ottenere il risarcimento del danno da un istituto di sicurezza sociale».

considerando che occorre garantire che le vittime di sinistri della circolazione automobilistica ricevano un trattamento comparabile indipendentemente dal luogo della Comunità ove il sinistro è avvenuto;

5. Ai termini del secondo, terzo, quarto e quinto 'considerando' della terza direttiva:

considerando in particolare che in alcuni Stati membri esistono lacune nella copertura fornita dall'assicurazione obbligatoria dei passeggeri di autoveicoli; che, per proteggere tale categoria particolarmente vulnerabile di vittime potenziali, è necessario colmare tali lacune;

«considerando che l'articolo 3 della direttiva 72/166/CEE impone a ogni Stato membro di prendere qualsiasi misura necessaria affinché la responsabilità civile risultante dalla circolazione dei veicoli che stazionano abitualmente nel suo territorio sia coperta da un'assicurazione; che i danni coperti e le modalità dell'assicurazione devono essere determinati nell'ambito di tali misure;

(...)).

6. A tenore dell'art. 1 della terza direttiva:

considerando che la direttiva 84/5/CEE (...) ha notevolmente ridotto le disparità relative al livello e al contenuto dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile negli Stati membri; che continuano, tuttavia, ad esistere notevoli disparità nella copertura fornita da tale assicurazione;

«Fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 1, secondo comma della direttiva 84/5/CEE, 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.

Ai fini della presente direttiva, si intende per "veicolo" un veicolo quale quello definito all'articolo 1 della direttiva 72/166/CEE».

soggetto o il suo rappresentante sia tenuto a pagare a chiunque (tranne i soggetti esclusi) per risarcimenti o spese determinate da danni fisici o materiali causati dall'uso negligente dell'autoveicolo in tale momento da parte dell'utente (...).

B — *Diritto nazionale*

7. L'art. 56 del Road Traffic Act 1961 (codice della circolazione stradale; in prosieguo: la «legge del 1961») stabilisce nei seguenti termini l'obbligo di sottoscrivere un'assicurazione relativamente all'uso di un autoveicolo:

8. L'art. 65, n. 1, lett. a), della legge del 1961, come inserito dalla regola n. 7 dell'European Communities (Road traffic) (Compulsory Insurance) (Amendment) Regulations 1992 (in prosieguo: il «regolamento del 1992»), definisce la nozione di «soggetto escluso» nei termini seguenti:

«(1) Nessun soggetto (in prosieguo l'«utente») può utilizzare in un luogo pubblico un autoveicolo a propulsione meccanica a meno che, al momento del suo utilizzo, l'assicuratore dell'autoveicolo o un soggetto esonerato sia responsabile per i danni causati dall'uso negligente dell'autoveicolo da parte dell'utente stesso o sia in vigore in tale momento:

«(a) chiunque faccia valere un danno personale subito mentre si trovava in — o sopra — un autoveicolo a propulsione meccanica (...) al quale si riferisce il documento pertinente, diverso da uno o più autoveicoli a propulsione meccanica che formino una combinazione di veicoli costituente una categoria specificata ai fini del presente paragrafo con regolamento ministeriale, nei limiti in cui tale regolamento non estende l'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile a copertura dei passeggeri:

(a) una polizza di assicurazione approvata in base alla quale l'utente o un altro soggetto che sarebbe responsabile per i danni causati dall'uso negligente dell'autoveicolo in tale momento da parte dell'utente, sia assicurato illimitatamente per qualsiasi importo (...) che l'utente o il suo rappresentante o qualsiasi altro

(i) alle parti di un autoveicolo a propulsione meccanica, diverso da un

grande autoveicolo destinato al servizio pubblico, che non siano progettate e costruite con sedili per passeggeri (...)).

(b) motociclette progettate e costruite con sedili per passeggeri.

(2) Il n. 1, lett. a) di questo articolo entrerà in vigore il 31 dicembre 1995.

9. In base ai poteri che gli erano stati conferiti dagli artt. 5 e 65, n. 1, lett. a), della legge del 1961, il Ministro ha adottato il regolamento del 1992, il cui art. 4 ha inserito un nuovo art. 6 nel Road Traffic (Compulsory Insurance) Regulations 1962 (in prosieguo: il «regolamento del 1962»), ai termini del quale:

(3) Il n. 1, lett. b) di questo articolo entrerà in vigore il 31 dicembre 1998».

«(1) [a]i fini dell'art. 65, n. 1, lett. a), della legge del 1961, sono qui specificati i seguenti autoveicoli:

(a) autoveicoli, diversi dalle motociclette, progettati e costruiti con sedili per passeggeri;

10. Il giudice del rinvio indica che l'interazione tra l'art. 56 e l'art. 65, n. 1, lett. a), della legge del 1961 comporta che chiunque circoli con autoveicolo deve essere provvisto di una polizza di assicurazione approvata per coprire ogni forma di responsabilità per danni fisici cagionati ai passeggeri del veicolo diversi dai soggetti esclusi. Questi ultimi sono coloro che lamentano un danno subito mentre si trovavano in un autoveicolo non appartenente ad una delle categorie specificate dal regolamento ministeriale. Di conseguenza, relativamente agli autoveicoli specificati dal Ministro nell'ambito del regolamento, sussiste l'obbligo di sottoscrivere un'assicurazione della responsabilità civile per i danni causati alle persone che viaggiano a bordo degli stessi. Tuttavia, nello specifi-

care un autoveicolo o una classe di autoveicoli, il Ministro non ha il potere di estendere l'obbligo di assicurazione per danni causati ai passeggeri che viaggino in una qualsiasi parte di tale autoveicolo o categoria di veicoli non progettata e costruita con sedili.

III — Fatti e procedimento nella causa principale. Questioni pregiudiziali

11. La signora Farrell è stata vittima di un incidente stradale avvenuto il 26 gennaio 1996 mentre si trovava a bordo di un autoveicolo. Il signor Whitty, proprietario e conducente del veicolo, ha perso il controllo di quest'ultimo, andando a sbattere contro un muro. L'autoveicolo incidentato era un furgone non progettato né costruito per il trasporto di passeggeri nella parte posteriore, cosicché non era fornito di sedili nella parte posteriore. Al momento dell'incidente, la signora Farrell era seduta sul pavimento della parte posteriore del furgone, ossia nell'area del veicolo non munita di sedili.

12. Dopo l'incidente è emerso che il signor Whitty non era assicurato. Per tale motivo, la signora Farrell ha chiesto un risarcimento al

MIBI, invocando un accordo da questo concluso con il Ministro per l'ambiente nel 1998 (in prosieguo: l'«accordo»), in base al quale il MIBI s'impegnava a risarcire le vittime di incidenti stradali in cui fossero coinvolti conducenti che avessero omesso di soddisfare l'obbligo di assicurazione imposto dalla legge del 1961.

13. Il MIBI ha tuttavia rifiutato di risarcire la signora Farrell per il fatto che quest'ultima viaggiava in una parte dell'autoveicolo che non era stata progettata né costruita per il trasporto di passeggeri. Pertanto, la responsabilità per le lesioni personali subite dalla ricorrente nella causa principale non era contemplata dall'assicurazione obbligatoria ai sensi della legge del 1961; di conseguenza, l'accordo non trovava applicazione ed il MIBI non era obbligato a risarcire la signora Farrell né ad ottemperare ad una qualsiasi decisione favorevole alla signora Farrell che la stessa avesse ottenuto in un procedimento contro il signor Whitty.

14. Nel settembre 1997, la signora Farrell ha avviato un procedimento contro tutti i convenuti della causa a qua. Nel luglio 2001, è stata pronunciata una sentenza favorevole alla signora Farrell che condannava il signor Whitty. La stima dei danni è stata rinviata ad una successiva decisione di merito.

15. Con la sua argomentazione, la ricorrente nella causa principale chiede sostanzialmente

una pronuncia in cui si dichiara che la normativa nazionale vigente al tempo dell'incidente non dava adeguata attuazione a tutte le pertinenti disposizioni della prima direttiva, come modificata dalla terza direttiva, riferendosi in particolare all'art. 1 di quest'ultima. Le autorità convenute ed il MIBI hanno negato dinanzi al giudice nazionale che le misure nazionali vigenti al momento dell'incidente non dessero adeguata attuazione alle disposizioni dell'art. 1 della terza direttiva. Le predette autorità hanno infatti sostenuto che, non estendendo l'assicurazione obbligatoria alla responsabilità civile per danni causati ai passeggeri che si trovino in una qualsiasi parte di un autoveicolo a propulsione meccanica diverso da un grande autoveicolo destinato al servizio pubblico, che non sia stata progettata e costruita con sedili per passeggeri, le disposizioni nazionali vigenti davano attuazione alle pertinenti disposizioni delle direttive in oggetto in maniera adeguata ed entro i limiti di quanto consentito; in particolare, le stesse disposizioni del diritto comunitario ammetterebbero la possibilità di non estendere l'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile relativamente ai passeggeri che viaggino nella summenzionata parte di un autoveicolo.

90/232/CEE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli, l'Irlanda fosse tenuta, a partire dal 31 dicembre 1995 — data entro la quale tale Stato membro era tenuto a dare attuazione alle disposizioni della terza direttiva relativamente ai passeggeri di autoveicoli diversi dalle motociclette — a rendere obbligatoria l'assicurazione della responsabilità civile per danni causati alle persone che viaggino in una parte dell'autoveicolo che non sia stata progettata né costruita con sedili per passeggeri;

- 2) se, in caso di soluzione affermativa della prima questione, l'art. 1 della terza direttiva conferisca ai singoli diritti che possono essere fatti valere direttamente dinanzi ai giudici nazionali».

IV — Analisi

16. In tale contesto, la High Court of Ireland ha posto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

A — Osservazioni preliminari

«1) Se, in forza dell'art. 1, della terza direttiva del Consiglio 14 maggio 1990,

17. Il presente procedimento interessa la normativa comunitaria in materia di assicu-

razione obbligatoria per la responsabilità civile automobilistica. Tale normativa si compone di una serie di direttive miranti a facilitare la circolazione automobilistica tra gli Stati membri.

medesima direttiva stabilisce la costituzione di un fondo di garanzia con il compito di rimborsare i danni alle cose o alle persone causati da un veicolo non identificato o non assicurato⁶.

18. Così, con riguardo agli autoveicoli, la prima direttiva ha instaurato l'obbligo di stipulare un'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile risultante dalla circolazione degli stessi, allo scopo di coprire i danni alla persona. La copertura assicurativa deve estendersi ai danni causati sul territorio di altri Stati membri, conformemente alla legislazione in vigore in questi Stati.

20. La terza direttiva mira ugualmente a ridurre le disparità tra le legislazioni degli Stati membri, in particolare, tentando di colmare le lacune nella copertura fornita dall'assicurazione obbligatoria dei passeggeri⁷. Anche la terza direttiva contiene alcune disposizioni concernenti l'estensione territoriale dell'assicurazione, nonché l'accesso al fondo di garanzia.

19. La seconda direttiva mira ad appianare le disparità tra gli Stati membri per quanto riguarda il livello ed il contenuto dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile, in particolare, mediante la fissazione di importi minimi di garanzia. Inoltre, è previsto che l'assicurazione debba coprire i danni sia alle persone che alle cose. La seconda direttiva prevede, peraltro, l'inopponibilità ai terzi che siano vittime di un sinistro, di clausole contrattuali che escludono dall'obbligo di assicurazione l'utilizzo o la guida di autoveicoli da parte di persone non autorizzate, di persone non titolari di una patente di guida o di persone che non si siano conformate agli obblighi di legge di ordine tecnico concernenti le condizioni e la sicurezza del veicolo in questione⁵. Infine, la

21. La quarta direttiva⁸, che non è applicabile ai fatti di cui alla causa principale, disciplina sostanzialmente il regolamento dei sinistri legati ad incidenti automobilistici avvenuti in un paese diverso da quello di origine della vittima. Al fine di agevolare l'azione di risarcimento da parte della persona lesa, la direttiva prevede che quest'ultima possa agire direttamente nel proprio Stato di residenza nei confronti del mandatario per la liquidazione dei sinistri,

6 — Art. 1, n. 4, della seconda direttiva.

7 — V., in particolare, il quinto 'considerando' della terza direttiva, ai termini del quale, «(...) in alcuni Stati membri esistono lacune nella copertura fornita dall'assicurazione obbligatoria dei passeggeri di autoveicoli; che, per proteggere tale categoria particolarmente vulnerabile di vittime potenziali, è necessario colmare tali lacune».

8 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 16 maggio 2000, 2000/26/CE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e che modifica le direttive 73/239/CEE e 88/357/CEE del Consiglio (Quarta direttiva assicurazione autoveicoli (GU L 181, pag. 65; in prosieguo: la «quarta direttiva»).

5 — Art. 2, n. 1, della seconda direttiva.

designato in tale Stato membro dall'impresa di assicurazione della persona responsabile.

una nuova copertura assicurativa, quando giungono alla frontiera del paese in cui si stanno recando.

22. Infine, la direttiva 2005/14/CEE⁹, aggiorna e migliora il sistema comunitario di assicurazione automobilistica, in particolare, estendendo il diritto di azione diretta previsto dalla quarta direttiva a tutte le vittime di sinistri automobilistici.

24. Il sistema della carta verde opera attraverso gli uffici nazionali delle assicurazioni¹⁰, che si rendono garanti, da una parte, della definizione e della liquidazione dei sinistri derivanti da incidenti stradali provocati da automobilisti stranieri e dall'altra, dell'emissione dei certificati d'assicurazione automobilistica («carta verde») che le imprese di assicurazione rilasciano ai loro assicurati.

23. Va osservato che tale disciplina comunitaria si inserisce in un contesto normativo affermatosi in precedenza, caratterizzato dal sistema della carta verde, che è stato istituito il 1° gennaio 1953 sotto l'egida della Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa, ed è gestito dal consiglio dei *Bureaux*, un organismo istituito nel 1949 con sede a Londra. Tale sistema ha come obiettivo, da un lato, di fare in modo che le vittime di un sinistro automobilistico non debbano sopportare le conseguenze del fatto che i danni fisici o materiali da esse subiti siano stati causati da un automobilista straniero e non da una persona residente nel loro paese, e, dall'altro, di evitare che gli automobilisti siano costretti a sottoscrivere

25. In sintesi, occorre tenere presente che il diritto comunitario ha previsto l'istituzione di un'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile risultante dalla circolazione degli autoveicoli. Le persone lese hanno un diritto di azione diretta nei confronti dell'assicuratore della responsabilità civile o, in sua assenza, possono attingere dal fondo di garanzia automobilistica competente per territorio. Per contro, il diritto comunitario non ha proceduto al ravvicinamento delle norme sulla responsabilità civile in materia di incidenti stradali. Di conseguenza, sorge la questione se, ed in che

9 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 11 maggio 2005, 2005/14/CE, che modifica le direttive del Consiglio 72/166/CEE, 84/5/CEE, 88/357/CEE e 90/232/CEE e la direttiva 2000/26/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli (GU L 149, pag. 14).

10 — V. la definizione contenuta nell'art. 1, della prima direttiva: «organizzazione professionale che è costituita, conformemente alla raccomandazione n. 5 adottata il 25 gennaio 1949 dal sottocomitato trasporti stradali del comitato dei trasporti interni della commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, e che raggruppa imprese di assicurazione che hanno ottenuto in uno Stato l'autorizzazione ad esercitare il ramo "responsabilità civile autoveicoli"».

misura, l'assicuratore della responsabilità civile o il fondo di garanzia possano opporre alla persona lesa non soltanto l'assenza di responsabilità da parte dell'assicurato, ma anche il comportamento della stessa vittima del sinistro o eventuali clausole di esclusione contenute nel contratto di assicurazione¹¹.

non obbligavano gli Stati membri a prevedere l'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile risultante dai danni alla persona causati a passeggeri che venivano trasportati in una parte del veicolo non destinata né adibita al trasporto passeggeri. Essa sottolinea poi che l'art. 1 della terza direttiva ha modificato gli obblighi degli Stati membri in materia di assicurazione, imponendo loro di garantire che l'assicurazione automobilistica copra tutti i passeggeri a bordo di un autoveicolo. Pertanto, la terza direttiva non lascerebbe in merito alcun margine di discrezionalità agli Stati membri.

B — Sulla prima questione pregiudiziale

1. Sintesi degli argomenti delle parti

26. La signora Farrell e la Commissione sostengono che l'art. 1 della terza direttiva implica che l'assicurazione obbligatoria debba coprire, in tutti gli Stati membri, i danni causati alle persone che viaggiano in una parte del veicolo che non è stata concepita per il trasporto di passeggeri né equipaggiata con sedili a tal fine, mentre il governo irlandese ed il MIBI sostengono il contrario.

27. Richiamando la pronuncia della Corte nella causa Withers¹², la signora Farrell ricorda che la prima e la seconda direttiva

28. La signora Farrell precisa che la nozione di «passeggero» di cui all'art. 1, della terza direttiva non viene definita. Dall'ordinanza emessa dalla Corte nella citata causa Withers¹³ potremmo desumere che per passeggero debba intendersi ogni persona che si trovi a bordo di un autoveicolo, indipendentemente dal fatto che sia o meno seduta. Secondo la ricorrente nella causa principale, qualora il termine «passeggero», impiegato nella terza direttiva, dovesse essere interpretato nel senso che si riferisce soltanto alle persone sedute, nell'ordinanza summenzionata la Corte non avrebbe dovuto aggiungere l'aggettivo «sedute». Inoltre, la signora Farrell osserva che la Corte ha altresì menzionato il termine «passeggeri» nel passo dell'ordinanza relativo alla parte di un veicolo non munita di posti a sedere. È perciò evidente che, se la Corte avesse voluto stabilire una distinzione tra i passeggeri e le altre persone che viaggiano a bordo di un autoveicolo, avrebbe potuto utilizzare il termine «individuo» al posto di «passeggero».

11 — V., a proposito della citata disposizione, l'art. 2, n. 1, della seconda direttiva e, con riferimento al fondo di garanzia, l'art. 1, n. 4, terzo paragrafo, della medesima direttiva.

12 — Ordinanza della Corte (Prima Sezione) 14 ottobre 2002, causa C-158/01, Withers (Racc. pag. I-8301).

13 — Cit. alla nota 12 (punto 21).

29. Secondo la signora Farrell, da tale osservazione discenderebbe che l'art. 1 della terza direttiva deve essere interpretato nel senso che pone un obbligo per gli Stati membri di prevedere l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile per i danni cagionati alle persone che si trovino in una parte di un veicolo che non è stata progettata per il trasporto di passeggeri, né è stata munita di sedili a tal fine. Tale considerazione non perderebbe valore per il fatto che nel verbale del Consiglio emesso durante l'adozione della posizione comune relativa alla terza direttiva si legge che «il Consiglio e la Commissione dichiarano che le disposizioni dell'art. 1 non pregiudicano le disposizioni delle legislazioni degli Stati membri per quanto riguarda l'indennizzo del passeggero la cui responsabilità è coinvolta nell'incidente, del passeggero in soprannumero o del passeggero che venga trasportato all'interno di un veicolo che non è stato progettato per il trasporto di persone diverse dal conducente». Infatti, la signora Farrell ricorda che, secondo la giurisprudenza¹⁴, quando una dichiarazione contenuta in un verbale del Consiglio non trova riscontro nel testo della direttiva, tale dichiarazione non può contribuire all'interpretazione di quest'ultima.

30. Il governo irlandese sostiene di aver trasposto correttamente la terza direttiva, in quanto quest'ultima non obbligherebbe gli Stati membri a prendere provvedimenti affinché l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile copra i danni fisici subiti da persone che viaggino in una parte del

veicolo non progettata per il trasporto di passeggeri né munita di sedili a tal fine.

31. Poiché la terza direttiva non definisce la nozione di «passeggero», il governo irlandese ritiene che spetti agli Stati membri determinare quali persone, tra quelle che si trovano a bordo di un veicolo, debbano essere considerate «passeggeri» ai fini della terza direttiva. Secondo tale governo, la nozione di «passeggero» presuppone necessariamente un veicolo munito di posti a sedere e la presenza di un sedile per il passeggero. Tale approccio sarebbe conforme alla volontà del legislatore quando ha adottato la direttiva. Il governo irlandese sostiene inoltre che la Commissione avrebbe indicato che la terza direttiva non impediva agli Stati membri di prevedere esenzioni dalla copertura assicurativa obbligatoria come quelle contemplate dal regolamento del 1992¹⁵.

32. Il governo irlandese considera che si debba distinguere il concetto di «passeggero» ai sensi dell'art. 1 della terza direttiva

14 — Sentenze 30 gennaio 1985, causa 143/83, Commissione/Danimarca (Racc. pag. 427, punti 12 e 13), e 26 febbraio 1991, causa C-292/89, Antonissen (Racc. 1991, pag. I-745, punti 17 e 18).

15 — Al riguardo, il governo irlandese si riferisce ad una lettera in data 4 maggio 1990 del direttore della direzione generale istituti finanziari e diritto delle società della Commissione europea, in cui viene specificamente indicato che, in mancanza di una definizione del concetto di «passeggero» all'interno della direttiva, gli Stati membri godono evidentemente di una certa libertà di decidere in quali casi una persona che viaggia all'interno di un veicolo o sopra di esso in modo pericoloso o non previsto dalla casa costruttrice automobilistica non possa più essere considerata un «passeggero».

dal termine «passeggero» utilizzato in un senso più generale per indicare una persona diversa dal conducente che si trova all'interno di un veicolo o sopra di esso. In quanto godono del detto potere discrezionale, come risulterebbe dalla causa Mendes Ferreira¹⁶, spetterebbe agli Stati membri determinare, in mancanza di una qualsiasi definizione della nozione di «passeggero» ai sensi della terza direttiva, i casi in cui una persona che circoli a bordo di un veicolo in un modo pericoloso, non previsto dal costruttore automobilistico, non possa essere considerata un passeggero ai sensi dell'art. 1 della detta direttiva.

33. Peraltro, il governo irlandese asserisce che tale impostazione risponde pienamente ad esigenze di sicurezza. Esso sostiene che tra le finalità di un veicolo figura il trasporto di persone diverse dal conducente in condizioni di sicurezza. In proposito, tale governo menziona, da una parte, i continui sforzi volti a migliorare la sicurezza dei veicoli e, dall'altra i requisiti, posti tanto dal diritto interno quanto dal diritto comunitario, relativi all'installazione ed all'utilizzo delle cinture di sicurezza all'interno degli autoveicoli¹⁷. La scelta dell'Irlanda di non imporre l'assicurazione obbligatoria per il

caso dei passeggeri che viaggino nelle parti di un veicolo non progettate per il trasporto di persone (per esempio sulla pala di un escavatore) sarebbe pertanto assolutamente conforme alla politica nazionale in materia di sicurezza stradale.

34. Sarebbe incompatibile con tale ottica accettare che i passeggeri viaggino in parti del veicolo che non sono state concepite per il trasporto di persone e che sono sprovviste di sistemi di ritenuta adeguati. Anche sul piano del diritto comunitario, sarebbe paradossale introdurre direttive riguardanti la costruzione, l'equipaggiamento e l'utilizzo delle automobili, con l'obiettivo di standardizzare le misure di sicurezza, esigendo la presenza delle cinture di sicurezza per i passeggeri e, contemporaneamente, insistere affinché le persone che viaggiano in una qualsiasi parte di un veicolo, magari sul tetto dell'automobile o sotto di essa, vengano indennizzate dall'assicurazione, quando si sono esposte deliberatamente ad una situazione di pericolo.

35. Da parte sua, la Commissione prende atto che la discussione verte sulla portata dell'obbligo di predisporre una copertura assicurativa obbligatoria per i danni alla persona dei passeggeri in forza dell'art. 1, della terza direttiva. Essa precisa che prima dell'adozione di tale direttiva la situazione dei passeggeri di un veicolo non era stata espressamente disciplinata a livello comunitario. Al contrario, la Commissione sostiene

16 — Sentenza 14 settembre 2000, causa C-348/98, Mendes Ferreira e Delgado Correia (Racc. pag. I-6711).

17 — A titolo di esempio, il detto governo cita la direttiva del Consiglio 18 dicembre 1975, 76/115/CEE, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative agli ancoraggi delle cinture di sicurezza dei veicoli a motore (GU L 24, pag. 6); la direttiva del Consiglio 28 giugno 1977, 77/541/CEE, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle cinture di sicurezza e ai sistemi di ritenuta dei veicoli a motore (GU L 220, pag. 95), modificata con direttiva della Commissione 30 ottobre 1990, 90/628/CEE, che adegua al progresso tecnico la direttiva 77/541/CEE (GU L 341, pag. 1), e la direttiva del Consiglio 16 dicembre 1991, 91/671/CEE, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'uso obbligatorio delle cinture di sicurezza sugli autoveicoli di peso inferiore a 3,5 tonnellate (GU L 373, pag. 26).

che la detta disposizione ha esplicitamente esteso la copertura obbligatoria imposta dall'art. 3, n. 1, della prima direttiva ai danni alla persona «di qualsiasi passeggero, diverso dal conducente», come confermato, tra gli altri, al punto 34 della sentenza Mendes e Delgado Correia Ferreira^{18 19}.

36. Secondo la Commissione, l'art. 1 della terza direttiva intenderebbe dare un approccio uniforme alla questione della copertura assicurativa dei passeggeri, ciò che implica necessariamente una definizione della nozione di «passeggero». Tuttavia, poiché tale nozione non è esplicitamente definita nella terza direttiva, per «passeggero» deve intendersi semplicemente «chi viaggia a bordo di un veicolo pubblico o privato; ogni occupante del veicolo diverso dal conducente, dal pilota o da un membro dell'equipaggio»²⁰.

37. La Commissione ricorda che la terza direttiva ha lo scopo di assicurare un alto

livello di protezione dei consumatori nel settore delle assicurazioni automobilistiche e che una definizione ampia di «passeggero» si presterebbe alla realizzazione di tale obiettivo, fornendo protezione a chiunque viaggi a bordo di un veicolo. Essa aggiunge che il concetto di «veicolo» è definito in termini generali all'art. 1, n. 1, della prima direttiva. La Commissione constata che la normativa vigente esclude specificamente le persone che prendono posto in un veicolo di loro spontanea volontà essendo a conoscenza del fatto che si tratta di un veicolo rubato. Per contro, tale normativa non conterrebbe alcuna disposizione con riguardo alla situazione di una persona che occupi un veicolo in un modo non previsto dal costruttore, anche se, evidentemente, si potrebbe pensare che tale situazione ponga analoghi problemi di ordine pubblico.

38. Con riferimento alla dichiarazione inserita nel verbale del Consiglio al momento dell'adozione della posizione comune, la Commissione asserisce che una dichiarazione generale di questo tipo, che non trova riscontro nel testo di una disposizione di diritto derivato, non può essere utilizzata ai fini dell'interpretazione di quest'ultima²¹. In particolare, una dichiarazione che contraddice la lettera o la struttura di una direttiva non può modificare la categoria di persone che devono essere coperte da assicurazione obbligatoria²².

39. La Commissione ritiene inoltre che tale dichiarazione non sia stata redatta specifica-

18 — Cit. alla nota 16.

19 — «Si deve tuttavia ricordare che, anche se l'art. 1 della terza direttiva ha esteso la copertura obbligatoria imposta dall'art. 3, n. 1, della prima direttiva, come precisato e completato dalla seconda direttiva, ai danni alla persona di qualsiasi passeggero, diverso dal conducente, risulta (...) che esso non prescrive il tipo di responsabilità civile che l'assicurazione obbligatoria per gli autoveicoli deve coprire».

20 — Definizione del New Shorter Oxford Dictionary, 1993, riportata dalla Commissione [traduzione libera].

21 — Sentenze Antonissen, cit. alla nota 14, e 10 gennaio 2006, causa C-402/03, Skov e a. (Racc. pag. I-199).

22 — V., per analogia, la sentenza Skov, cit. (punto 43).

mente per chiarire la nozione di «passeggero» in quanto tale, né, di conseguenza, per definire la portata dell'obbligo di assicurazione. Essa crede piuttosto che la detta dichiarazione si riferisca a determinate situazioni in cui il risarcimento potrebbe venire limitato in base a considerazioni legate alla responsabilità della vittima.

40. A proposito di tale limitazione, la Commissione cita la causa *Candolin*²³, in cui la Corte ha dovuto esaminare una disposizione del diritto finlandese che consentiva di limitare il risarcimento del danno subito da un passeggero sulla base di una sua corresponsabilità, nel caso in cui il conducente si fosse trovato in stato di ubriachezza. La Commissione sottolinea che, in tale occasione, la Corte ha respinto l'argomento secondo cui il diritto comunitario non fisserebbe alcun limite alla valutazione, in base alla normativa nazionale sulla responsabilità civile, del grado di corresponsabilità del passeggero alla realizzazione del danno subito, e che solo con il verificarsi di circostanze eccezionali in base ad una valutazione caso per caso, l'ampiezza del risarcimento della vittima può essere limitata (e non in base a criteri generali e astratti)²⁴. Al riguardo, la Commissione segnala la modifica apportata alla terza direttiva, in epoca successiva rispetto ai fatti di cui alla causa principale, con la direttiva 2005/14/CEE²⁵, che ha introdotto un nuovo comma nell'art. 1 della terza direttiva²⁶.

41. D'altra parte, la Commissione ritiene che la situazione di una persona che sceglie, o accetta semplicemente, di viaggiare in una parte del veicolo non munita di sedili per passeggeri, non possa essere equiparata alle circostanze gravi ed eccezionali che giustificano un'eccezione all'obbligo di assicurazione. Tale eccezione è prevista dalla terza direttiva per i passeggeri che viaggiano di loro spontanea volontà in un'automobile sapendo che è stata rubata, e altresì dalla seconda direttiva, che prevede una deroga all'obbligo di risarcimento con riguardo alle persone che, spontaneamente, hanno preso posto nel veicolo che ha causato il danno, qualora venga provato che essi erano a conoscenza del fatto che il veicolo non era assicurato.

42. La Commissione è quindi del parere che la nozione di «passeggero» ai sensi dell'art. 1 della terza direttiva copra un concetto assai ampio che comprende ogni persona trasportata all'interno di un veicolo.

2. Valutazione

23 — Sentenza 30 giugno 2005, causa C-537/03, *Candolin* (Racc. pag. I-5745).

24 — Sentenza *Candolin*, cit. (punti 29 e 30).

25 — Cit. alla nota 9.

26 — «Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché qualsiasi disposizione di legge o clausola contrattuale contenuta in una polizza di assicurazione che escluda un passeggero dalla copertura assicurativa in base alla circostanza che sapeva o avrebbe dovuto sapere che il conducente del veicolo era sotto gli effetti dell'alcol o di altre sostanze eccitanti al momento del sinistro sia considerata senza effetto per quanto riguarda l'azione di tale passeggero».

a) Testo e ambito normativo dell'art. 1 della terza direttiva.

43. Mentre la nozione di veicolo è definita all'art. 1 della terza direttiva, non si può dire lo stesso della nozione di passeggero. Del resto, l'art. 1 della terza direttiva si riferisce a «qualsiasi passeggero, diverso dal conducente», indicando con ciò che la qualità di passeggero esclude quella di conducente²⁷.

44. Il governo irlandese non contesta il fatto che, in base ad un'interpretazione più ampia, la nozione di passeggero possa comprendere ogni persona che si trovi «all'interno di, o sopra» un veicolo.

45. Si tratta allora di stabilire se occorra escludere dalla cerchia dei passeggeri in senso lato le persone che si trovino a bordo di un veicolo che non è stato destinato al trasporto passeggeri e che non è equipaggiato a tal fine.

46. Il governo irlandese, sostenuto dal MIBI, propende per un'interpretazione restrittiva della nozione di passeggero, che escluderebbe dalla copertura assicurativa obbligato-

ria le persone lese che abbiano viaggiato a bordo di un mezzo non adibito al trasporto passeggeri né equipaggiato a tal fine. Tale governo giustifica siffatta impostazione per questioni di coerenza con la normativa in materia di sicurezza stradale, sostenendo che includere tali persone nella copertura assicurativa obbligatoria significherebbe obbligare l'assicurazione a rispondere di un comportamento pericoloso deliberatamente posto in atto.

47. Se è vero che la preoccupazione di coerenza del governo irlandese merita attenzione, è altrettanto vero che l'interpretazione dell'art. 1 della terza direttiva sostenuta da tale governo introduce una distinzione tra le persone lese, che non trova riscontro nella direttiva. La Commissione fa giustamente notare che la normativa comunitaria pertinente prevede un'eccezione all'obbligo di assicurazione in relazione ai passeggeri che viaggino di loro spontanea volontà a bordo di un veicolo pur sapendo che è stato rubato²⁸, e altresì una deroga all'obbligo di risarcimento con riguardo alle persone che abbiano spontaneamente preso posto nel veicolo che ha causato il danno, qualora risulti che le stesse erano a conoscenza del fatto che il veicolo non era assicurato²⁹. Non appare opportuno, pertanto, introdurre limiti impliciti alla copertura assicurativa accordata ai passeggeri.

27 — Circa la difficoltà di determinare concretamente il conducente, si veda lo studio fortemente istruttivo del Centre du droit de la consommation dell'Università di Lovanio, dedicato alla trattazione di tale tema secondo il diritto belga: «La notion de conducteur sous l'empire de la loi du 21 novembre 1989», *Forum de l'assurance* 2006.

28 — Art. 2, n. 1, secondo trattino, della seconda direttiva.

29 — Art. 1, n. 4, terzo trattino, della seconda direttiva.

48. Con riguardo alla mancata copertura delle persone che si espongono volontariamente ad un pericolo del quale avrebbero dovuto essere a conoscenza, secondo la posizione adottata dal governo irlandese, occorre ricordare la causa *Candolin*³⁰; quest'ultima aveva ad oggetto una disposizione dell'ordinamento finlandese che consentiva di ridurre il risarcimento di un passeggero — in seguito al riconoscimento di un concorso di colpa della vittima nella realizzazione del danno —, quando il conducente del veicolo si trovava in stato di ebbrezza. Dopo aver sottolineato che le prime tre direttive comunitarie in materia di assicurazione automobilistica non avevano realizzato un'armonizzazione delle normative nazionali sulla responsabilità civile, la Corte ha affermato che, tuttavia, tali normative non possono privare le dette direttive del loro effetto utile. La Corte ha ammesso che ciò si verificerebbe, qualora il diritto al risarcimento della vittima di un sinistro venisse limitato in base a criteri generali ed astratti, piuttosto che operando una valutazione caso per caso del comportamento della vittima. Se trasferiamo tale ragionamento alla causa a qua, nonostante il fatto che le disposizioni della normativa nazionale controversa non riguardino la responsabilità civile, potremmo desumere che la copertura assicurativa di determinate categorie di persone trasportate all'interno di un veicolo non può essere limitata o esclusa in base a considerazioni sulla pericolosità, in astratto, del comportamento degli interessati.

49. Infine, sebbene essa non sia applicabile alla fattispecie, occorre tuttavia osservare che anche la direttiva 2005/14 ha adottato un approccio restrittivo con riguardo ai limiti della copertura assicurativa per i passeggeri.

Infatti, l'art. 1 della terza direttiva, come modificato dalla direttiva 2005/14³¹, prevede che «[g]li Stati membri adottano le misure necessarie affinché qualsiasi disposizione di legge o clausola contrattuale contenuta in una polizza di assicurazione che escluda un passeggero dalla copertura assicurativa in base alla circostanza che sapeva o avrebbe dovuto sapere che il conducente del veicolo era sotto gli effetti dell'alcol o di altre sostanze eccitanti al momento del sinistro sia considerata senza effetto per quanto riguarda l'azione di tale passeggero». Detta disposizione è motivata dal fatto che il passeggero «non è solitamente in grado di valutare in modo adeguato il livello d'intossicazione del conducente»³².

b) Finalità dell'art. 1 della terza direttiva

50. Occorre adesso verificare se la finalità dell'art. 1 della terza direttiva confermi le obiezioni formulate poc'anzi sulla base del testo di tale disposizione e del suo contesto normativo.

51. La terza direttiva ha modificato sensibilmente lo stato del diritto comunitario per

30 — Cit. alla nota 23.

31 — Cit. alla nota 9.

32 — Quindicesimo 'considerando' della direttiva 2005/14.

quanto concerne la copertura assicurativa obbligatoria dei passeggeri. Nell'ordinanza Withers, che riguardava fatti simili a quelli all'origine della causa principale, la Corte ha statuito che la prima e la seconda direttiva «non ostano al mantenimento in vigore di una normativa nazionale che non prevede che l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli copra i danni alla persona causati ai passeggeri trasportati in una parte di un veicolo diverso da un [grosso] veicolo adibito a servizi pubblici su larga scala, a meno che tale parte del veicolo non sia stata progettata e costruita con posti a sedere per passeggeri», poiché gli Stati membri restano competenti per la determinazione del grado di copertura dei passeggeri³³.

52. Tale giurisprudenza non sembra decisiva per la soluzione della causa in esame, in quanto la terza direttiva ha lo scopo di colmare «lacune nella copertura fornita dall'assicurazione obbligatoria dei passeggeri di autoveicoli»³⁴ esistenti in alcuni Stati membri, mediante un'estensione della copertura assicurativa obbligatoria prevista dall'art. 3, n. 1, della terza direttiva a «qualsiasi passeggero, diverso dal conducente»³⁵.

53. Occorre qui rilevare che tale estensione è intesa a tutelare una «categoria particolar-

mente vulnerabile di vittime potenziali»³⁶. Orbene, come ha giustamente osservato la Commissione, siffatta vulnerabilità esiste rispetto ad ogni persona trasportata. Invece non appaiono convincenti le considerazioni svolte dalla Commissione relativamente alla necessità di assumere un livello elevato di tutela dei consumatori, conformemente all'enunciato del tredicesimo 'considerando', poiché l'imperativo di proteggere i consumatori non può ignorare il peso del comportamento delle persone trasportate, che si espongono deliberatamente ad un rischio.

54. Tenuto conto del fatto che la terza direttiva mirava ad armonizzare il contenuto e l'ampiezza dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile automobilistica, dobbiamo considerare che la nozione di passeggero, di cui all'art. 1 della terza direttiva, dev'essere interpretata in maniera uniforme a livello comunitario. Infatti, l'assenza di uniformità interpretativa avrebbe precisamente l'effetto di consentire l'esistenza delle lacune che la terza direttiva intende eliminare.

55. Al riguardo, occorre rilevare che l'interpretazione proposta dal governo irlandese rischierebbe di creare nuove disparità tra gli Stati membri. Infatti, se la nozione di

33 — V. punto 18 [e 22] dell'ordinanza cit. alla nota 12.

34 — Quinto 'considerando' della terza direttiva.

35 — V., su questo punto, sentenza Mendes Ferreira, cit. alla nota 16 (punto 34).

36 — Quinto 'considerando' della terza direttiva.

passaggero si riferisse solamente ai passeggeri che occupano posti appositamente previsti per il loro trasporto, potrebbero sorgere alcune divergenze sul conteggio di tali passeggeri³⁷.

56. In tale contesto, è difficile far dipendere la nozione di passeggero ai sensi dell'art. 1, della terza direttiva dal comportamento della vittima di un incidente stradale. In realtà, la presa in considerazione del comportamento della vittima di un sinistro, indipendentemente dal fatto che essa avesse o meno preso posto all'interno di un veicolo soggetto all'obbligo di assicurazione, rientra nella normativa sulla responsabilità civile e non nella sfera di applicazione dell'azione diretta promossa dalla vittima nei confronti dell'assicuratore della responsabilità civile o, in assenza di questo, dell'organismo previsto dall'art. 1, n. 4, della seconda direttiva. L'assicuratore o il citato organismo possono proporre un ricorso contro la persona che ha contribuito con il suo comportamento alla realizzazione del danno.

verbale emesso al momento dell'adozione della posizione comune del Consiglio e citata nella summenzionata lettera del 4 maggio 1990, non mi pare affatto pertinente. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, una dichiarazione generale riportata nel verbale del Consiglio che non trova riscontro nel testo di una disposizione di diritto derivato non può essere utilizzata ai fini dell'interpretazione di quest'ultima³⁸; in ogni caso, la dichiarazione in oggetto prevede soltanto la possibilità di limitare «il risarcimento del passeggero», quando costui abbia contribuito alla realizzazione del danno subito. Tale dichiarazione sembra pertanto riguardare le norme sulla responsabilità civile, non potendo limitare la portata delle disposizioni di diritto comunitario atte ad assicurare un'estensione uniforme dell'assicurazione obbligatoria — ad esclusione dei limiti derivanti dal comportamento del passeggero (salvo eccezioni espressamente previste).

c) Conclusione

57. Infine, il riferimento del governo irlandese alla dichiarazione congiunta del Consiglio e della Commissione, contenuta nel

58. L'art. 1, della direttiva 90/232/CEE dev'essere interpretato nel senso che osta al fatto che uno Stato membro mantenga una normativa nazionale che esclude dall'obbligo di assicurazione in materia di responsabilità civile i danni alla persona subiti dai singoli che viaggino in parti di un veicolo che non

37 — V., ad esempio, per la Francia, l'art. A211-3 del codice delle assicurazioni: «il trasporto si considera effettuato in condizioni di sicurezza soddisfacenti: a) per quanto riguarda le vetture da turismo (...) quando i passeggeri sono trasportati all'interno del veicolo; b) per quanto riguarda le auto private, quando le persone trasportate hanno preso posto, i) all'interno dell'abitacolo, ii) su un piano a griglia, iii) all'interno di una carrozzeria chiusa e quando il numero di passeggeri non eccede le otto persone escluso il conducente (...) Agli effetti dell'applicazione delle precedenti disposizioni, i bambini d'età inferiore ai 10 anni contano la metà(...)» (il corsivo è mio).

38 — V. giurisprudenza cit. alla nota 21.

sono state progettate né costruite con sedili per passeggeri.

C — Sulla seconda questione pregiudiziale

59. Con la seconda questione, il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se l'art. 1 della terza direttiva conferisca ai singoli diritti che possono essere fatti valere dinanzi alle giurisdizioni nazionali.

1. Sintesi degli argomenti delle parti

60. La signora Farrell e la Commissione sostengono che l'art. 1 della terza direttiva conferisce ai singoli diritti che possono essere invocati direttamente dinanzi ai giudici nazionali. Al contrario, il governo irlandese ed il MIBI sostengono che, in quanto la terza direttiva è stata trasposta correttamente, tale questione è irrilevante.

61. La signora Farrell evidenzia che, quando gli obblighi rivolti agli Stati membri sono sufficientemente chiari e precisi, una direttiva può avere effetto diretto. Secondo la

ricorrente nella causa principale, il fatto che la Corte consideri che la terza direttiva ha effetto diretto emergerebbe dal testo stesso della citata ordinanza Withers. Il dettaglio che, al punto 20 di tale ordinanza³⁹, la Corte non abbia dichiarato che la terza direttiva non presenta le caratteristiche necessarie per poter avere effetto diretto, dimostra, secondo la signora Farrell, che soltanto la data in cui si era verificato l'incidente impediva di invocare la detta normativa. La signora Farrell ritiene perciò che la seconda questione pregiudiziale debba essere risolta nel senso che «[l']articolo 1 della terza direttiva, che è stato concepito per conferire diritti ai singoli in termini sufficientemente chiari e precisi, può avere effetto diretto».

62. Il governo irlandese, sostenuto dal MIBI, sostiene che, in quanto la direttiva in parola è stata correttamente trasposta, non è necessario invocarne l'effetto diretto. Tuttavia, senza smentire questa posizione, esso rileva che un tale effetto non potrebbe affatto derivare dall'ordinanza Withers, sopra ricordata. Il MIBI contesta il fatto di essere un organismo facente parte dello Stato, secondo il criterio indicato nella sentenza Foster⁴⁰: al riguardo, esso ricorda di avere personalità giuridica di diritto privato e di esercitare le proprie competenze in materia di assicurazione automobilistica obbligatoria in base ad un accordo liberamente negoziato con lo Stato.

39 — «Tuttavia, l'incidente all'origine della controversia principale si è verificato il 23 luglio 1995, vale a dire prima della scadenza del termine di trasposizione fissato per l'Irlanda dalla terza direttiva (...). Tale direttiva non può quindi essere fatta valere dalle parti nella causa principale dinanzi al giudice del rinvio».

40 — Sentenza 12 luglio 1990, causa C-188/89, Foster (Racc. pag. I-3313, punto 18).

63. Da parte sua, la Commissione rammenta che i singoli possono invocare direttamente le disposizioni di una direttiva contro uno Stato membro, nei limiti in cui esse siano incondizionate e sufficientemente precise. Di conseguenza, tale istituzione ritiene che occorra stabilire, in limine, se il MIBI sia o meno un organismo che promana dallo Stato, conformemente al criterio indicato nella sentenza Foster⁴¹. Affinché il MIBI possa essere qualificato come tale, deve trattarsi di un organismo o di un ente soggetto all' autorità o al controllo dello Stato o che dispone di poteri che eccedono i limiti di quelli risultanti dalle norme che si applicano nei rapporti fra singoli. La Commissione sostiene che, alla luce della missione pubblica particolare assegnata al MIBI, tale organismo deve essere considerato un'emanazione dello Stato. Essa segnala, d'altronde, una sentenza della Circuit Court (Irlanda), in cui il giudice nazionale sarebbe giunto ad una analoga conclusione⁴².

sola eccezione delle persone che viaggino a bordo del veicolo che ha causato il danno essendo a conoscenza del fatto che è stato rubato. La Commissione ritiene che la disposizione di cui trattasi consenta di individuare al contempo i beneficiari ed il tipo di responsabilità da coprire con l'assicurazione obbligatoria. Essa aggiunge che, in effetti, l'art. 3, n. 1 della prima direttiva lascia agli Stati membri un certo potere discrezionale quanto al modo di organizzare i loro rispettivi regimi di assicurazione obbligatoria; tuttavia tale potere sarebbe, secondo la Commissione, di carattere puramente organizzativo e non riguarderebbe la portata dell'obbligo fondamentale di assicurazione. La Commissione propone pertanto alla Corte di pronunciarsi nel senso che l'art. 1 della terza direttiva può essere invocato direttamente dai singoli dinanzi ai giudici nazionali.

2. Valutazione

64. Secondo la Commissione, resta allora da verificare se l'art. 1 della terza direttiva sia formulato in termini non condizionali ed abbastanza precisi da consentire di far valere tale disposizione nei confronti del MIBI. Essa constata che la detta disposizione prevede che l'assicurazione obbligatoria copra la responsabilità per i danni alla persona di qualsiasi passeggero, diverso dal conducente, derivanti dalla circolazione del veicolo, con la

65. Alla luce dei fatti della causa a qua, si deduce che il giudice del rinvio domanda se la ricorrente possa invocare l'art. 1 della terza direttiva al fine di eludere l'applicazione delle disposizioni del diritto nazionale che escludono dal beneficio dell'assicurazione obbligatoria — e, di conseguenza, dalle prestazioni del MIBI — le persone che viaggiano in parti del veicolo non progettate né costruite con sedili per passeggeri.

41 — Cit. alla nota 40.

42 — Sentenza 29 ottobre 1999, Dublin Bus/MIBI.

66. Secondo la giurisprudenza⁴³, soltanto le disposizioni incondizionate e sufficientemente precise possono essere fatte valere da un singolo nei confronti di uno Stato membro.

67. L'art. 1 della terza direttiva prevede che l'assicurazione obbligatoria copra «la responsabilità per i danni alla persona di qualsiasi passeggero, diverso dal conducente, derivanti dall'uso del veicolo», con la sola eccezione delle persone che viaggiano a bordo di un veicolo sapendo che è stato rubato. Tale disposizione, in quanto consente di identificare sia i beneficiari, sia la natura della responsabilità che dev'essere coperta dall'assicurazione obbligatoria, risulta idonea a conferire ai singoli interessati un diritto incondizionato e si mostra sufficientemente precisa. Tale conclusione non viene contraddetta dal fatto che l'art. 1 della terza direttiva rinvia all'art. 3, n. 1, della prima direttiva, il quale obbliga ogni Stato membro ad adottare «tutte le misure necessarie (...) affinché la responsabilità civile relativa alla circolazione dei veicoli che stazionano abitualmente sul suo territorio sia coperta da un'assicurazione». Infatti, se è pur vero che le direttive successive hanno lasciato agli Stati membri una certa libertà in merito all'attuazione delle disposizioni in materia di assicurazione automobilistica obbligatoria, è altrettanto vero che esse hanno definito il contenuto e la portata di quest'ultima; quanto alla

situazione giuridica dei passeggeri — la cui definizione appartiene unicamente al diritto comunitario —, essa può essere definita in base a tre generazioni successive di direttive.

68. Esiste una difficoltà particolare, che deriva, nel caso di specie, dalla circostanza che il veicolo incidentato non era assicurato e che la vittima del sinistro, la signora Farrell, ha presentato una domanda di risarcimento presso il MIBI, quale organismo autorizzato a tal fine, ai sensi dell'art. 1, n. 4, della seconda direttiva.

69. Poiché si tratta di un ente di diritto privato, formato dalle compagnie di assicurazione presenti sul mercato irlandese delle assicurazioni automobilistiche, e i cui rapporti con lo Stato sono regolati attraverso una convenzione di diritto privato⁴⁴ che gli affida il compito di assicurare l'espletamento delle funzioni attribuite all'organismo di cui all'art. 1, n. 4, della seconda direttiva, occorre stabilire se il MIBI possa essere considerato un'emanazione dello Stato in base ai criteri enunciati nella sentenza Foster⁴⁵. La Corte ha affermato che «disposizioni incondizionate e sufficientemente precise di una direttiva [possono] essere invocate dagli amministratori nei confronti di organismi o di enti (...) soggetti all'autorità o al controllo dello Stato o che [dispongono] di poteri che [eccedono] i limiti di quelli risultanti dalle norme che si applicano nei rapporti fra singoli». Da ciò emerge, secondo la Corte, che «fa comunque parte degli enti ai quali si

43 — V., per esempio, sentenza 19 gennaio 1983, causa 8/81, Becker (Racc. pag. 53).

44 — Convenzione del 21 dicembre 1998 stipulata tra il MIBI ed il Ministro dell'ambiente.

45 — Cit. alla nota 40 (punto 18).

possono opporre le norme di una direttiva idonea a produrre effetti diretti un organismo che, indipendentemente dalla sua forma giuridica, sia stato incaricato, con un atto della pubblica autorità, di prestare, sotto il controllo di quest'ultima, un servizio di interesse pubblico e che dispone a questo scopo di poteri che eccedono i limiti di quelli risultanti dalle norme che si applicano nei rapporti fra singoli»⁴⁶.

70. La questione assume una connotazione particolare, in quanto la disciplina comunitaria delle assicurazioni automobilistiche si innesta in un sistema di più vecchia data⁴⁷, che lasciava un ampio margine di manovra ai professionisti del ramo assicurativo nella costituzione degli uffici nazionali delle assicurazioni e dei fondi nazionali di garanzia delle vittime di incidenti automobilistici, talché la messa in atto del relativo sistema comunitario all'interno degli Stati membri è affidata in larga misura all'intervento di strutture di diritto privato.

71. In considerazione delle scarse informazioni sul MIBI fornite dal giudice a quo, difficilmente si potrebbe affermare, prima

facie, che tale organismo è sottomesso all'autorità o al controllo dello Stato, non essendo peraltro evidente che esso disponga di poteri che eccedono i limiti di quelli risultanti dalle norme che si applicano nei rapporti fra singoli. Al contrario, è pacifico che il MIBI svolge le funzioni di organismo autorizzato ai sensi dell'art. 1, n. 4, della seconda direttiva, avendo il compito di rimborsare le vittime di incidenti automobilistici causati da veicoli non identificati o non assicurati. Tale compito ha carattere pubblico, in quanto è previsto dalla stessa seconda direttiva, ed il controllo dello Stato viene esercitato mediante l'accordo — nella fattispecie, di tipo convenzionale — dell'organismo interessato⁴⁸.

72. In conclusione, ritengo che il MIBI possa essere equiparato allo Stato, quale organismo autorizzato, ai sensi dell'art. 1, n. 4, della seconda direttiva, a svolgere il compito che la stessa direttiva attribuisce ai detti organismi, di guisa che l'art. 1 della terza direttiva può essere invocato direttamente dai singoli dinanzi ai giudici nazionali.

48 — Sulla questione dell'equiparazione di un ente privato, come un organismo professionale, ad un ente statale, v. Wernicke, S., *Die Privatwirkung im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Baden-Baden 2002, pag. 186 e segg. L'autore considera un caso di equiparazione quello in cui ad un privato venga affidato il compito di svolgere una funzione pubblica incombente allo Stato in forza del diritto comunitario, mentre, in base al diritto nazionale, l'esecuzione di tale funzione spetta esclusivamente all'ente privato di cui trattasi (v. op. cit. pag. 190). L'autore tuttavia ammette tale equiparazione solo per quanto risulti necessario ai fini dell'esecuzione di una funzione pubblica. Tale soluzione merita di essere condivisa, perché garantisce l'invocabilità di disposizioni precise ed incondizionate del diritto derivato all'interno degli Stati membri, a prescindere dalla natura dell'organismo incaricato dallo Stato di assicurare l'adempimento di un compito pubblico prescritto dal diritto comunitario.

46 — Ibidem, punto 20.

47 — V. paragrafo 23 e segg.

V — Conclusione

73. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di giustizia di risolvere le questioni poste dal giudice del rinvio nel seguente modo:

- «1) L'art. 1, della direttiva del Consiglio 90/232/CEE dev'essere interpretato nel senso che osta al fatto che uno Stato membro mantenga una normativa nazionale che esclude dall'obbligo di assicurazione in materia di responsabilità civile i danni alla persona subiti dai singoli che viaggino in parti di un veicolo che non sono state progettate né costruite con sedili per passeggeri.
- 2) L'art. 1 della direttiva del Consiglio 90/232/CEE può essere invocato direttamente dai singoli dinanzi ai giudici nazionali».