

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
SIEGBERT ALBER

presentate il 24 ottobre 2002¹

I — Introduzione

II — Ambito normativo

A — *Disposizioni di diritto comunitario*

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division ha ad oggetto questioni relative all'interpretazione e all'applicazione delle direttive relative all'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli. In particolare, si tratta di stabilire se nell'indennizzo dei danni causati da un veicolo non identificato, che viene corrisposto da un organismo appositamente incaricato dallo Stato membro, si debba includere il risarcimento di interessi e spese sostenute. Va altresì chiarito se la soluzione adottata dal Regno Unito soddisfi i requisiti posti dal diritto comunitario per una efficace tutela giuridica, se l'organismo preposto alla corresponsione dell'indennizzo possa essere considerato debitamente autorizzato ai sensi della direttiva applicabile e se eventuali lacune nella trasposizione della direttiva costituiscano un'infrazione sufficientemente grave degli obblighi dello Stato membro da far sorgere una responsabilità per danni ai sensi del diritto comunitario nei confronti dello Stato inadempiente.

Direttiva del Consiglio 24 aprile 1972, 72/166/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e di controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità² (in prosieguo: la «prima direttiva»)

2. L'art. 3, n. 1, della detta direttiva così recita:

«Ogni Stato membro adotta tutte le misure necessarie, fatta salva l'applicazione dell'articolo 4, affinché la responsabilità civile relativa alla circolazione dei veicoli che

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — GU L 103, pag. 1.

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».

Direttiva del Consiglio 30 dicembre 1983, 84/5/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli³ (in prosieguo: la «seconda direttiva»)

3. L'art. 1, nn. 1 e 4, della seconda direttiva così recita:

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

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

La vittima può in ogni caso rivolgersi direttamente a questo organismo che, in base a informazioni da essa fornitegli su sua richiesta, è tenuto a darle una risposta motivata circa il proprio intervento.

(...)

2. (...) ⁴

(...)

Gli Stati membri possono limitare o escludere l'intervento di tale organismo in caso di danni alle cose causati da un veicolo non identificato. Essi possono parimenti auto-

³ — GU L 8, pag. 17.

⁴ — Il n. 2 disciplina gli importi minimi di garanzia.

rizzare per i danni alle cose, causati da un veicolo non assicurato, una franchigia, opponibile alla vittima, non superiore a 500 ECU.

Inoltre, ciascuno Stato membro applica all'intervento di tale organismo le proprie disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative, fatta salva qualsiasi altra pratica più favorevole alle vittime».

Environment, Transport and the Regions⁵. Gli accordi sono stati oggetto di modifiche e adeguamenti nel corso degli anni. Vanno citati, a tale proposito, in primo luogo l'accordo del Motor Insurers' Bureau «Compensation of Victims of Uninsured Drivers» (sull'indennizzo delle vittime di conducenti non assicurati)⁶ del 21 dicembre 1988 e, in secondo luogo, l'accordo su cui verte la presente causa, cioè l'accordo del Motor Insurers' Bureau «Compensation of Victims of Untraced Drivers» (sull'indennizzo delle vittime di conducenti non identificati) del 22 novembre 1972 nella versione modificata nel 1977. Quest'ultimo accordo verrà indicato in prosieguo anche come l'«accordo sui conducenti non identificati» o semplicemente l'«accordo».

B — Disposizioni nazionali

4. Per ovviare alla lacuna nella copertura di danni alle persone causati da conducenti di veicoli non assicurati o non identificati, fin dal 1946 nel Regno Unito è stato istituito, in accordo con il Ministero dei Trasporti, il Motor Insurers' Bureau, da parte di compagnie di assicurazione che svolgevano attività di assicurazione obbligatoria nel ramo auto. Il Motor Insurers' Bureau (in prosieguo: il «MIB») è una persona giuridica di diritto privato, i cui soci sono compagnie di assicurazione di diritto privato che svolgono attività di assicurazione nel ramo auto.

5. L'obbligo di indennizzo dei danni causati da conducenti non assicurati o non identificati deriva dagli accordi conclusi fra il MIB e il Secretary of State for the

6. L'accordo determinante ai fini della controversia in oggetto, risalente all'anno 1972, stabilisce sostanzialmente quanto segue:

- L'accordo è applicabile a tutti i casi in cui al MIB viene richiesta la corresponsione di un indennizzo per morte o lesioni personali derivanti dalla circolazione di un autoveicolo su strada nel Regno Unito, quando, in determinate circostanze, che non sono pertinenti ai fini del caso di specie, il richiedente non sia in condizione di rintracciare una persona responsabile per la morte o le lesioni personali (clausola 1).

⁵ — In prosieguo anche: il «Ministero dei Trasporti».

⁶ — In prosieguo anche: l'«accordo sui conducenti non assicurati».

- Nei casi in cui trova applicazione l'accordo, il MIB è tenuto a corrispondere al richiedente un indennizzo, il cui importo va quantificato nello stesso modo in cui un giudice quantificherebbe il risarcimento che il richiedente avrebbe potuto ottenere dalla persona non identificata ai sensi delle disposizioni di legge in vigore nel Regno Unito (clausola 3).
- Il MIB ha l'obbligo di verificare, per ogni domanda di indennizzo ad esso rivolta in osservanza dell'accordo, se la richiesta deve essere accolta (clausola 7).
- Nei casi in cui deve essere corrisposto un indennizzo, il MIB ha l'obbligo di notificare al richiedente quale importo è disposto a versare e qual è la composizione dell'importo stesso. Se il richiedente accetta tale indennizzo, il MIB deve provvedere a versarne l'importo (clausole 9 e 10).
- Il richiedente può impugnare ciascuna delle decisioni del MIB dinanzi a un arbitro (clausola 11).
- Prima dell'impugnazione, il richiedente ha il diritto di presentare osservazioni al MIB sulla decisione di quest'ultimo e di accludervi ulteriore materiale probatorio in merito alla propria richiesta. Il MIB può effettuare un'indagine su questi nuovi elementi e deve riferire al richiedente l'esito di tale indagine e ogni modifica della sua decisione (clausola 13).
- L'arbitro decide sull'impugnazione accertando se il MIB ha l'obbligo, ai sensi dell'accordo, di corrispondere un indennizzo e, in caso di soluzione in senso affermativo, ne determina l'importo (clausola 16).
- L'arbitro viene scelto da due elenchi di Avvocati della Corona (Queen's Counsels), che vengono stilate rispettivamente dal Lord Chancellor e dal Lord Advocate (clausola 18).
- L'arbitro decide sull'impugnazione basandosi sui documenti a lui sottoposti, anche se può invitare il MIB a disporre ulteriori indagini che ritiene opportune e sul cui risultato il richiedente ha il diritto di esporre le proprie osservazioni (clausola 17).

— Ognuna delle parti nel procedimento arbitrale sopporta le proprie spese (clausola 21). Sono posti a carico del MIB gli onorari dell'arbitro, tranne nel caso in cui questi constati che non vi erano ragionevoli fondamenti per proporre l'impugnazione, potendo decidere in siffatto caso che il richiedente debba sostenere le spese di onorario da corrispondergli (clausola 22).

7. L'accordo non contiene disposizioni esplicite né in merito agli interessi da pagare sull'indennizzo né riguardo al rimborso delle spese sostenute nel quadro del procedimento dinanzi al MIB.

III — Fatti e procedimento

8. Il 25 dicembre 1991 il ricorrente nel procedimento principale, sig. Evans (in prosieguo: il «ricorrente»), rimaneva vittima di un incidente automobilistico che gli causava lesioni. Mentre si protendeva dal lato strada verso l'interno della propria auto parcheggiata, per cercare un pacchetto ed estrarlo dall'auto, veniva investito. Il conducente dell'autoveicolo che l'ha investito non veniva identificato.

9. L'11 giugno 1992 il ricorrente richiedeva un indennizzo da parte del MIB sulla base dell'accordo. L'11 gennaio 1996 il MIB

comunicava al ricorrente di aver deciso di fissare l'indennizzo a GBP 50 000. Il ricorrente impugnava detta decisione dinanzi a un arbitro conformemente alla procedura prevista dall'accordo.

10. Il 27 agosto 1996 l'arbitro pronunciava il proprio lodo. Nel lodo si partiva dal presupposto che, sulla base di una responsabilità al 100 % del danneggiante, l'indennizzo avrebbe dovuto ammontare a GBP 58 286. In considerazione del concorso di colpa della parte lesa — verosimilmente dovuto al fatto di aver scaricato il veicolo dal lato strada — l'indennizzo doveva essere ridotto del 20 %, risultando pertanto un totale di GBP 46 629. Sulla scorta di determinati elementi probatori, segnatamente una videoregistrazione realizzata in un secondo momento da un detective privato — dalla quale sarebbe emerso chiaramente che l'handicap deambulatorio da cui era affetto il ricorrente non risultava essere così grave —, il lodo arbitrale considerava che il richiedente fosse in malafede, motivo per cui il richiedente veniva condannato al pagamento dell'onorario dell'arbitro (v. in merito la clausola 22, citata al paragrafo 6). Non dovevano essere versati interessi sull'indennizzo.

11. Il MIB versava al ricorrente la somma di GBP 46 629, oltre all'importo di GBP 770 corrispondente alle spese anticipate per la rappresentanza del ricorrente, al rimborso facoltativo di GBP 150 e all'IVA.

12. Il 16 settembre 1996 il sig. Evans si rivolgeva alla Commercial Court (Tribunale per questioni di diritto commerciale) chiedendo l'autorizzazione ad impugnare il lodo arbitrale. Il 16 dicembre 1996 veniva concessa l'autorizzazione al ricorso sulla questione della competenza dell'arbitro a riconoscere gli interessi. Il 29 luglio 1997 detto ricorso veniva respinto. Il 30 settembre 1998 la Court of Appeal (Corte d'appello) respingeva un ulteriore ricorso del ricorrente. Il giudice ha statuito che quanto il Regno Unito aveva intrapreso per l'attuazione della direttiva «non rappresenta un organismo né crea un rapporto che renda possibile opporre la direttiva nei confronti di chiunque (tranne eventualmente che nei propri confronti, ai sensi della sentenza Francovich)». Il 18 gennaio 1999 la House of Lords (Corte suprema) rigettava un'ulteriore domanda di autorizzazione ad appellare del ricorrente.

13. Il 25 febbraio 1999 il ricorrente presentava domanda di risarcimento dei danni contro il «Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions», ovvero il Ministero competente, per la mancata o inadeguata trasposizione della prima e della seconda direttiva. Il ricorrente faceva valere innanzi tutto che il Regno Unito non aveva provveduto a creare o autorizzare — o perlomeno non in una forma conforme al principio della certezza del diritto — un organismo incaricato di concedere gli indennizzi ai sensi dell'art. 1, n. 4, della seconda direttiva. In caso di corretta trasposizione della direttiva, infatti, il giudice non avrebbe potuto constatare che il MIB non era tenuto a riconoscere indennizzi ai sensi della prima o della seconda direttiva. Il ricorrente sosteneva altresì che l'accordo applicabile, concluso fra il MIB e il Ministero dei Trasporti, non prevedeva alcun indennizzo «almeno entro

i limiti dell'obbligo di assicurazione» — come recita la direttiva —, e inoltre non riconosceva alle vittime di conducenti non identificati alcun diritto opponibile al MIB, né riconosceva a queste persone alcun diritto alla tutela giurisdizionale.

14. Il ricorrente assume che gli sia derivato un danno a causa delle lacune nella trasposizione e che tali lacune rappresentino un'infrazione sufficientemente caratterizzata del diritto comunitario da dargli diritto a richiedere un indennizzo al Ministero.

15. Alla luce di quanto precede, con ordinanza 17 maggio 2000 il giudice del rinvio ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

1. Secondo la corretta interpretazione della direttiva del Consiglio 30 dicembre 1983, 84/5/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli (in prosieguo: la «seconda direttiva in materia di assicurazione auto»):

a) se gli accordi riguardanti la concessione di un risarcimento da parte dell'organismo istituito o

autorizzato ai sensi dell'art. 1, n. 4, debbano includere il versamento di interessi sulle somme di cui viene accertato l'obbligo di pagamento per danni patrimoniali alle cose o per danni alle persone;

organismo abbia fatto alla vittima un'offerta superiore alla somma alla fine da quest'ultima ottenuta, offerta che la vittima abbia rifiutato di accettare.

- b) in caso di soluzione in senso affermativo della questione sub a), a decorrere da quale data e su quale base debbano essere calcolati gli interessi.
2. Secondo la corretta interpretazione dell'art. 1, n. 4, della seconda direttiva in materia di assicurazione auto, nei casi in cui lo stesso organismo incaricato del risarcimento abbia un obbligo di accertare la lesione e il danno della vittima (e di sopportarne l'onere, comprese le spese di referti medici e altri):
 - a) se gli accordi riguardanti la concessione di un risarcimento da parte dell'organismo comprendano la previsione del pagamento delle spese sostenute da una vittima per preparare e presentare la sua domanda di risarcimento a tale organismo;
 - b) in caso di soluzione in senso affermativo della questione sub a), su quale base debbano essere calcolate tali spese nel caso in cui tale
 3. Secondo la corretta interpretazione dell'art. 1, n. 4, della seconda direttiva in materia di assicurazione auto, ove la domanda di risarcimento della vittima sia liquidata da un organismo di natura non giurisdizionale, se la vittima stessa abbia un pieno diritto di impugnare tale liquidazione in via giudiziale, sia su questioni di fatto che su questioni di diritto, anziché un diritto ad un'impugnazione dinanzi ad un arbitro indipendente, impugnazione avente le seguenti caratteristiche principali:
 - i) la vittima può rivolgersi all'arbitro sia su questioni di fatto che su questioni di diritto;
 - ii) nel notificare l'impugnazione, la vittima può presentare ulteriori argomenti e produrre, all'organismo incaricato del risarcimento, ulteriori prove sulla base delle quali esso può modificare la propria decisione sull'indennizzo prima dell'impugnazione;

- iii) alla vittima viene fornita in anticipo copia di tutti i documenti da fornire all'arbitro e le è data la possibilità di aggiungere qualsiasi documento in risposta;
 - iv) l'arbitro pronuncia, senza trattazione orale, un lodo in cui esso decide l'indennizzo che l'organismo incaricato del risarcimento deve corrispondere e motiva tale decisione;
 - v) se la vittima non è soddisfatta, essa ha diritto d'impugnare il lodo arbitrale dinanzi al giudice ordinario, ma può farlo solo in base a gravi irregolarità che viciano l'arbitrato o per questioni di diritto (compresa la questione se vi fossero prove a sostegno di una certa conclusione dell'arbitro o se sulla base delle prove nessun arbitro potesse ragionevolmente pervenire a una data conclusione), e, in caso di impugnazione su una questione di diritto, dev'essere ottenuta dal giudice un'autorizzazione all'impugnazione, autorizzazione che verrà concessa solo ove la decisione dell'arbitro sia chiaramente errata e appaia giusto ed equo, alla luce di tutte le circostanze, che il giudice decida la questione.
4. In caso di soluzione in senso affermativo delle questioni 1, lett. a), e/o 2, lett. a), e/o 3, se uno Stato membro abbia debitamente autorizzato un organismo ai sensi dell'art. 1, n. 4, della seconda direttiva in materia di assicurazione auto, qualora un organismo esistente abbia il compito di risarcire le vittime solo in base ad un accordo con la competente autorità dello Stato membro, che non corrisponda alla seconda direttiva in materia di assicurazione auto sotto tali profili, e:
- a) tale accordo crei un obbligo legale, nei confronti della competente autorità dello Stato membro, di risarcire le vittime che sia direttamente azionabile da parte dell'autorità competente mentre non conferisce a tali vittime un diritto soggettivo direttamente azionabile di ricorrere contro tale organismo, ma la vittima possa rivolgersi al giudice chiedendo che alla detta autorità venga ingiunto di dare esecuzione all'accordo ove la stessa dovesse omettere di farlo; e
 - b) tale organismo adempia il detto obbligo accogliendo e liquidando domande provenienti da vittime ai sensi di tale accordo; e

- c) lo Stato membro abbia ritenuto in buona fede che la conclusione di tale accordo desse alle vittime una tutela almeno equivalente a quella derivante dai dettami della seconda direttiva in materia di assicurazione auto.
5. In caso di soluzione in senso affermativo di una delle questioni 1, lett. a), o 2, lett. a), o 3, e/o di soluzione in senso negativo della questione 4, se un'inservanza della seconda direttiva in materia di assicurazione auto sotto tale profilo costituisca, da parte di uno Stato membro, un'infrazione sufficientemente grave da far sorgere una responsabilità per danni ai sensi del diritto comunitario ove sia accertata la sussistenza di tale danno.

16. Nel procedimento dinanzi alla Corte hanno presentato osservazioni il ricorrente, il governo del Regno Unito, che inoltre interviene a sostegno della parte convenuta nel procedimento principale, il MIB, in qualità di parte interveniente nel procedimento principale a sostegno del convenuto, e la Commissione.

IV — Presa di posizione

17. All'udienza il rappresentante del ricorrente sottolineava che, indipendentemente dal contenuto e dall'ordine delle questioni

pregiudiziali, il ricorrente ritiene che il Regno Unito non abbia trasposto la seconda direttiva, o che non l'abbia trasposta in maniera corretta, nel diritto nazionale. Il problema centrale nel caso di specie è la questione se uno Stato membro debba corrispondere un risarcimento a un singolo rientrando nella categoria di persone che la direttiva intende tutelare, nell'ipotesi in cui lo Stato membro non si sia attivato per dare la possibilità a queste persone di far valere la direttiva nei confronti di chiunque.

18. A fini di chiarezza, nella disamina procederò, comunque, seguendo l'ordine delle questioni della domanda di pronuncia pregiudiziale.

1) In merito alla questione del pagamento degli interessi e del rimborso delle spese — Prima e seconda questione

Argomenti dei soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte

19. Poiché l'argomentazione in merito alla prima e alla seconda questione è svolta ampiamente in parallelo, è possibile trattare le due questioni congiuntamente.

20. Il *ricorrente* sostiene che da un'interpretazione letterale dell'art. 1, nn. 1 e 4, della seconda direttiva in combinato disposto con l'art. 3, n. 1, della prima direttiva emerge che, nel caso di lesioni personali causate da un conducente non identificato, l'organismo autorizzato deve risarcire il danno — «almeno entro i limiti dell'ob-

bligio di assicurazione» — nella stessa misura e a pari condizioni rispetto a quanto previsto nell'ordinamento giuridico nazionale per il danno causato da un conducente identificato e assicurato. A sostegno di tale considerazione viene addotto il fatto che la direttiva, laddove prevede per la vittima di un conducente non identificato un trattamento diverso rispetto a quello di una vittima di un conducente non assicurato, lo stabilisce esplicitamente, come ad esempio in relazione a danni alle cose.

21. Anche nell'ipotesi in cui la seconda direttiva non abbia prescritto direttamente una parità di trattamento tra le vittime di conducenti non identificati e le vittime di conducenti assicurati o non assicurati, tale obbligo deriverebbe in ogni caso dal principio generale della parità di trattamento. Nel Regno Unito, tuttavia, non vi sarebbe parità di trattamento fra le vittime di conducenti non identificati e le vittime di conducenti assicurati o non sufficientemente assicurati. A differenza di questi ultimi, e senza alcuna giustificazione oggettiva, le vittime di conducenti non identificati non riceverebbero alcun indennizzo che sia anche comprensivo di interessi e spese e non godrebbero neanche delle stesse garanzie procedurali, ivi compreso il diritto alla tutela giurisdizionale.

22. Facendo riferimento alla sentenza della Corte nella causa Marshall⁷, nella quale la

Corte, in merito a un licenziamento discriminatorio, ha statuito che il riconoscimento di interessi è da considerarsi una componente essenziale dell'indennizzo, il ricorrente osserva che tale principio dovrebbe essere applicato anche all'indennizzo per le vittime di conducenti non identificati, da riconoscere conformemente alla seconda direttiva.

23. Le stesse considerazioni varrebbero del pari per il rimborso delle spese. Del resto tale posizione troverebbe conferma anche nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo la quale la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) ha come obiettivo la tutela concreta ed efficace dei diritti⁸.

24. Il *governo del Regno Unito* sostiene che le disposizioni applicabili di entrambe le direttive evidenziano che le direttive devono fornire solo garanzie minime, non perseguendo, peraltro, l'obiettivo di unificare gli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Nessuna disposizione nelle direttive verterebbe sulle singole componenti economiche di un indennizzo, né prevede che l'organismo incaricato dell'indennizzo debba versare lo stesso importo che sarebbe riconosciuto alla vittima di un conducente assicurato dalle istanze giudiziarie di uno Stato membro. Una diversità di trattamento delle due categorie di persone nel diritto degli Stati membri sarebbe oggettivamente giustificata, visto che l'organismo che ha l'obbligo di corrispondere il risarcimento

7 — Sentenza 2 agosto 1993, causa C-271/91 (Racc. pag. I-4367, punto 31).

8 — Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 9 ottobre 1979, Aerey/Irlanda, Serie A, n. 32, punto 24.

non è il responsabile del danno e a maggior ragione non potrebbe essere considerato responsabile di un danno consistente nel trattenere ingiustificatamente un importo dovuto al richiedente. La direttiva, da parte sua, all'ultimo comma dell'art. 1, n. 4, lascerebbe spazio a una disparità di trattamento.

25. Richiamandosi alla sentenza della Corte nella causa Sutton⁹, il governo del Regno Unito fa valere che il diritto comunitario non contiene alcun principio giuridico generale che comporta l'obbligo di includere necessariamente anche gli interessi nel pagamento di un indennizzo. Le stesse considerazioni varrebbero anche per il rimborso delle spese.

26. Il MIB fa valere sostanzialmente le stesse posizioni del governo del Regno Unito. A titolo di premessa, tuttavia, il MIB chiarisce che nel diritto britannico per il risarcimento dei danni i giudici fanno riferimento al momento della decisione. In opposizione a questo principio della Common Law, l'art. 35, n. A, del Supreme Court Act del 1981 conferisce al giudice la possibilità, in determinate circostanze, nel quadro della corresponsione di un indennizzo, di riconoscere anche gli interessi. Tale possibilità si limiterebbe, tuttavia, esclusivamente ai procedimenti giudiziari.

27. La *Commissione* mette innanzi tutto in evidenza che né la prima né la seconda direttiva contengono una disciplina esplicita in merito al riconoscimento di interessi o al rimborso delle spese sostenute, né tanto meno stabiliscono se occorre considerare tali elementi quali componenti dell'obbligo di assicurazione.

28. La *Commissione* esamina poi se l'art. 1, n. 4, della seconda direttiva conferisca allo Stato membro il diritto di trattare in maniera meno vantaggiosa una categoria di vittime rispetto a un'altra categoria. A tale riguardo, la *Commissione* è del parere che la seconda direttiva — fatte salve deroghe esplicite —, in considerazione del suo obiettivo generale, comporti l'obbligo di concedere alle vittime di conducenti non assicurati o non identificati lo stesso grado di copertura garantito alle vittime coperte da assicurazione obbligatoria.

29. La *Commissione* esamina, infine, se una normativa di uno Stato membro, che non preveda il riconoscimento di interessi alla vittima di conducenti non identificati, non contravvenga alla nozione di «indennizzo sufficiente», che rappresenta l'obiettivo della direttiva. In tal senso, la *Commissione* fa riferimento, da una parte, a una giurisprudenza della Corte favorevole al pagamento di interessi nell'ambito della responsabilità extracontrattuale della Comunità¹⁰ e nell'ambito della parità di trattamento tra uomini e donne¹¹. Dall'altra parte, la *Commissione* si richiama agli

10 — V. sentenze 4 ottobre 1979, causa C-238/78, Ireks-Arkady (Racc. pag. 2953, punto 20), e 3 febbraio 1994, causa C-308/87, Grifoni (Racc. pag. I-341, punto 40).

11 — V. sentenza Marshall (citata alla nota 7, punto 31).

9 — Sentenza 22 aprile 1997, causa C-66/95 (Racc. pag. I-2163).

obiettivi della direttiva, così come espressi nei 'considerando'. L'art. 1, n. 4, determinerebbe i casi nei quali gli Stati membri potrebbero limitare l'indennizzo, senza tuttavia lasciare intendere che possa essere escluso l'eventuale riconoscimento di interessi. In considerazione di questi elementi, la Commissione è propensa a considerare il riconoscimento di interessi, in conformità alle norme nazionali applicabili, quale parte integrante dell'indennizzo ai sensi dell'art. 1, n. 4, della seconda direttiva.

Valutazione

30. Per esaminare la questione se gli interessi e le spese costituiscano parte integrante della prestazione che l'organismo di cui all'art. 1, n. 4, della seconda direttiva deve corrispondere per i danni causati da un veicolo non identificato¹², occorre muovere innanzi tutto dal testo della prima e della seconda direttiva. Né la prima né la seconda direttiva fanno menzione esplicita di interessi o di spese. L'art. 1, n. 1, della seconda direttiva rinvia per la determinazione dell'oggetto dell'assicurazione all'art. 3, n. 1, della prima direttiva. Quest'ultima norma stabilisce semplicemente che ogni Stato membro adotta tutte le misure necessarie affinché la responsabilità civile relativa alla circolazione dei veicoli

che stazionano abitualmente nel suo territorio sia coperta in linea di principio da un'assicurazione. Il testo precisa che: «[i] danni coperti e le modalità dell'assicurazione sono determinati nell'ambito di tali misure».

31. In merito all'entità del diritto al risarcimento nei confronti dell'organismo ai sensi dell'art. 1, n. 4, della seconda direttiva, la detta disposizione prevede che deve essere corrisposto un risarcimento «almeno entro i limiti dell'obbligo di assicurazione». In merito alla portata dell'obbligo di assicurazione, il quinto 'considerando' della seconda direttiva così recita: «(...) gli importi a concorrenza dei quali l'assicurazione è obbligatoria devono consentire comunque di garantire alle vittime un *indennizzo sufficiente*, a prescindere dallo Stato membro nel quale il sinistro è avvenuto»¹³. Occorre pertanto verificare se, sulla base del contenuto e dell'obiettivo delle disposizioni, l'«obbligo di assicurazione» includa anche interessi e spese. In tale contesto va anche appurato se la natura del diritto al risarcimento eventualmente esiga anche il riconoscimento di interessi e spese.

32. In primo luogo, si deve considerare che la determinazione della portata dell'obbligo di copertura sulla base della prima e della seconda direttiva spetta, in linea di principio, agli Stati membri¹⁴. La prima

12 — Nel prosieguo si parlerà sia di veicolo non identificato sia di conducente non identificato. La diversa terminologia è dovuta al fatto che le direttive fanno riferimento al veicolo, mentre gli accordi fra il MIB e il Ministero dei Trasporti fanno riferimento al conducente.

13 — Il corsivo è mio.

14 — V. sentenza 14 settembre 2000, causa C-348/98, Mendes Ferreira e a. (Racc. pag. I-6711, punto 32); v. anche ordinanza 14 ottobre 2002, causa C-158/01, Withers (Racc. pag. I-8301, punto 18).

direttiva affidava tale compito unicamente agli Stati membri, come si evince non solo dall'art. 3, n. 1, della prima direttiva, ma anche tendenzialmente generale dal n. 2 della norma, ai sensi del quale ogni Stato membro, ad esempio, adotta tutte le misure necessarie per garantire che il contratto d'assicurazione copra i danni causati nel territorio degli altri Stati membri, *secondo la legislazione in vigore in questi Stati*.

compito degli Stati membri. L'ultimo comma dell'art. 1, n. 4, della seconda direttiva stabilisce esplicitamente, in merito all'organismo incaricato della corresponsione del risarcimento, che ciascuno Stato membro applica all'intervento di tale organismo — fatta salva qualsiasi altra pratica più favorevole alle vittime — *le proprie disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative*.

33. Le disparità tra gli Stati membri¹⁵ quanto alla portata dell'obbligo di assicurazione hanno condotto all'estensione, nel quadro della seconda direttiva, dell'obbligo di assicurazione alla responsabilità per i danni alle cose¹⁶. Sono stati altresì fissati importi minimi per la copertura dei danni alle persone e alle cose¹⁷. La terza direttiva¹⁸ si spinge ancora più in là, formulando requisiti minimi per la categoria di persone da assicurare¹⁹.

35. Si potrebbe a questo punto effettuare uno studio di diritto comparato sulle norme in vigore negli Stati membri in merito alla responsabilità civile per verificare se l'assicurazione obbligatoria includa solitamente anche il riconoscimento di interessi e spese. Tuttavia, anche nell'ipotesi in cui dovesse emergere che di norma l'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile si estende agli interessi e alle spese, tale risultato non dovrebbe valere necessariamente per tutti gli Stati membri poiché altrimenti non avrebbe più senso il riferimento alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali.

34. Al di là di tali requisiti minimi sempre più rigorosi, è necessario tuttavia considerare che la definizione delle caratteristiche del diritto al risarcimento continua a essere

36. È pertanto necessario chiarire se la natura del diritto al risarcimento eventualmente consenta di giungere alla conclusione che si devono indennizzare interessi e spese. Alla base dell'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli vi è, fondamentalmente, un diritto di natura civile al risarcimento del danno. L'obbligo di assicurazione, prescritto per legge, si ricollega a tale diritto di natura civile e ha la funzione di garantire economicamente un diritto, fondato, al risarcimento del danno.

15 — V. terzo 'considerando' della seconda direttiva.

16 — V. quarto 'considerando' e art. 1, n. 1, della seconda direttiva.

17 — V. quinto 'considerando' e art. 1, n. 2, della seconda direttiva.

18 — 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).

19 — V. art. 1 della direttiva 90/232.

37. Potrebbero sorgere dubbi in merito alla possibilità che la natura giuridica del diritto cambi quando il risarcimento del danno arrecato alle cose o alle persone deve essere corrisposto da un organismo ai sensi dell'art. 1, n. 4, della seconda direttiva. Sono ipotizzabili diverse modalità con cui uno Stato membro può far fronte ai propri obblighi di creazione o autorizzazione di un organismo ai sensi dell'art. 1, n. 4, della seconda direttiva. Si potrebbe trattare in questo caso di un ente amministrativo, di un'istituzione pubblica o, come nel caso di specie, di una istituzione di diritto privato. In ogni caso, lo Stato membro deve conferire tale compito all'organismo in questione. Si potrebbe, pertanto, pensare che la natura del diritto dipenda dall'organismo nei confronti del quale esso è azionabile.

38. L'art. 1, n. 4, della seconda direttiva, tuttavia, così recita esplicitamente: «[q]uesta disposizione lascia impregiudicato il diritto degli Stati membri di conferire o no all'intervento di questo organismo un carattere sussidiario, nonché quello di regolamentare le azioni tra questo organismo e il responsabile o i responsabili del sinistro (...)».

39. Questa formulazione evidenzia che il modo di procedere nei confronti dell'organismo non può essere considerato in maniera disgiunta dal diritto originario al risarcimento del danno, il che depone a favore della tesi che considera anche i diritti derivati come diritti di natura civile. A sostegno di tale tesi va ricordato che nel caso di specie il contesto giuridico è un contesto di diritto privato. Gli accordi conclusi fra il MIB e il Ministero dei Trasporti sono, infatti, accordi di diritto privato e il MIB è una società di diritto privato. Pertanto, per l'ulteriore analisi bisogna partire dal presupposto che si

tratta di un diritto al risarcimento del danno che rientra nel diritto privato.

40. La giurisprudenza della Corte di giustizia fornisce alcune indicazioni per determinare se gli interessi rappresentino o no una componente necessaria del diritto al risarcimento del danno. La causa *Marshall*²⁰, citata dai soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte, aveva ad oggetto un «equo risarcimento»²¹ del pregiudizio subito a seguito di un licenziamento discriminatorio sulla base del sesso, pertanto un diritto al risarcimento di natura civile. L'ordinamento giuridico nazionale prevedeva un massimale per risarcimenti di questo genere. I giudici non sembravano, inoltre, essere competenti a riconoscere interessi sulle somme concesse²². La Corte ha statuito in proposito «che un risarcimento integrale del pregiudizio sofferto a seguito del licenziamento discriminatorio non può prescindere da elementi, quali il decorso del tempo, tali da diminuirne di fatto il valore. La corresponsione di interessi, ai sensi delle pertinenti norme nazionali, è pertanto da considerarsi una componente essenziale di un indennizzo che consenta il ripristino di un'effettiva parità di trattamento»²³.

41. La causa *Ireks-Arkady*²⁴ aveva ad oggetto la questione dei limiti entro cui, in linea di principio, è ammissibile un diritto agli interessi nel quadro del diritto al risarcimento del danno derivato dalla responsabilità extracontrattuale della Comunità ai sensi dell'art. 215, secondo comma, del Trattato CEE. La Corte ha

20 — Causa C-271/91 (citata alla nota 7).

21 — V. sentenza *Marshall* (citata alla nota 7, punto 30).

22 — *Ibidem*, punto 6.

23 — *Ibidem*, punto 31.

24 — V. sentenza nella causa 238/78 (citata alla nota 10).

tratto dai principi giuridici generali comuni ai diritti degli Stati membri un diritto agli interessi a partire dalla sentenza che accerta l'obbligo di risarcimento del danno²⁵.

42. La Corte è giunta allo stesso risultato nella sentenza Grifoni²⁶. L'evento pregiudizievole all'origine della controversia era in quel caso un infortunio. La Corte ha statuito che «il risarcimento del danno è diretto, nella misura del possibile, alla reintegrazione del patrimonio della vittima di un infortunio. Ne consegue che si deve tener conto in termini effettivi della svalutazione monetaria successiva all'evento dannoso»²⁷. La Corte ha riconosciuto un diritto agli interessi a decorrere dalla data di pronuncia della sentenza.

43. Le tre cause illustrate avevano ad oggetto diritti al risarcimento del danno per motivazioni giuridiche diverse. L'elemento comune alle sentenze, tuttavia, è che in linea di principio la Corte, a condizioni da definirsi meglio, dichiara che il riconoscimento di interessi è un tratto distintivo di un diritto al risarcimento del danno.

44. A sostegno della tesi secondo la quale gli interessi non necessariamente costituiscono parte integrante di un diritto al risarcimento del danno, si è fatto riferi-

mento invece, nel corso della fase scritta del procedimento, alla sentenza nella causa Sutton²⁸. Detta sentenza aveva tuttavia ad oggetto il diritto alla corresponsione di interessi sugli arretrati di prestazioni previdenziali allorché il ritardo verificatosi nel loro pagamento è riconducibile ad una discriminazione fondata sul sesso. La Corte ha dichiarato in merito che «importi versati a titolo di prestazione previdenziale *non hanno natura di indennizzo*²⁹, talché il pagamento di interessi non potrebbe essere imposto in base all'art. 6 della direttiva 76/207, né quindi in base all'art. 6 della direttiva 79/7»³⁰. La Corte lasciava aperta la questione se un diritto agli interessi nei confronti dello Stato membro derivi da un'eventuale azione di responsabilità ai sensi del diritto comunitario, rinviando in merito al diritto nazionale³¹.

45. Poiché nella presente causa, tuttavia, si tratta fondamentalmente di un diritto al risarcimento del danno e non di prestazioni di previdenza sociale, non si può fare riferimento alla sentenza Sutton per escludere a priori un diritto ad ottenere interessi. Nella giurisprudenza invocata in merito ai diritti al risarcimento³² emerge, invece, che gli interessi sono piuttosto parte integrante del diritto al risarcimento del danno.

46. Prima di trasporre tale principio al caso di specie, occorre tuttavia esaminare se gli obiettivi della direttiva confermino tale tesi.

25 — V. sentenza Ireks-Arkady (citata alla nota 10, punto 20 e punto 2 del dispositivo).

26 — V. sentenza nella causa C-308/87 (citata alla nota 10).

27 — Ibidem, punto 40.

28 — Causa C-66/95 (citata alla nota 9).

29 — Il corsivo è mio.

30 — V. sentenza Sutton (citata alla nota 9, punto 27).

31 — Ibidem, punto 33 e dispositivo.

32 — V. supra, paragrafi 40-42.

47. Le direttive relative all'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli fissano standard minimi per la tutela delle vittime di sinistri. La prima direttiva si limita alla portata della copertura assicurativa, come emerge chiaramente dall'obiettivo di «liberalizzare maggiormente il regime di circolazione delle persone e degli autoveicoli nel traffico di viaggiatori tra gli Stati membri»³³.

48. Le vittime di veicoli non identificati sono state contemplate dalla legislazione comunitaria solo con la seconda direttiva. Imponendo di creare o di autorizzare un apposito organismo che, «almeno entro i limiti dell'obbligo di assicurazione»³⁴, deve corrispondere un risarcimento, si rinvia manifestamente al normale obbligo di indennizzo nei confronti delle persone lese da veicoli assicurati. Il criterio di determinazione dell'entità del risarcimento dovrebbe pertanto essere l'indennizzo solitamente corrisposto nei casi di danni causati da veicoli assicurati. La direttiva menziona esplicitamente e motiva oggettivamente le deroghe a tale regola, laddove previste.

49. Soltanto l'art. 1, n. 4, quarto comma, fa riferimento alla disciplina del danno causato da veicoli non identificati. Ai sensi di detta disposizione, gli Stati membri

possono limitare o escludere l'intervento dell'organismo nel caso di danni alle cose. Come recitano esplicitamente i 'considerando'³⁵, agli Stati membri è data questa possibilità per far fronte ai «rischi di frode».

50. A parte tale deroga, occorre partire dal presupposto che le vittime di veicoli non identificati ottengono un indennizzo pari a quello riservato alle vittime di veicoli identificati e assicurati. Si tratta di un requisito minimo, come si evince, da una parte, dall'uso della locuzione «*almeno* entro i limiti dell'obbligo di assicurazione»³⁶. Dall'altra parte, anche l'espressione utilizzata all'ultimo comma dell'art. 1, n. 4, della seconda direttiva — che così recita: «fatta salva qualsiasi altra pratica più favorevole alle vittime» — indica che alle vittime di veicoli non identificati deve essere accordata, in forza della direttiva, una tutela minima.

51. Per risolvere la questione del riconoscimento di interessi e del rimborso delle spese nel caso concreto in esame, occorre quindi verificare il modo di procedere nei casi di danni causati da veicoli assicurati. Se in tali casi vengono regolarmente corrisposti interessi e spese, anche la vittima di un sinistro causato da un veicolo non identificato deve beneficiare di pagamenti di questo tipo.

33 — V. quinto 'considerando' della prima direttiva.

34 — V. art. 1, n. 4, della seconda direttiva.

35 — V. sesto 'considerando' della seconda direttiva.

36 — V. art. 1, n. 4, della seconda direttiva; il corsivo è mio.

52. Il governo del Regno Unito ha fatto valere che vi sono motivi oggettivi che giustificano una disparità di trattamento fra le vittime di veicoli assicurati e le vittime di veicoli non identificati. A tale tesi si deve obiettare che, anche se il procedimento per ottenere l'indennizzo è fondamentalmente diverso, l'entità dell'indennizzo non può tuttavia essere inferiore rispetto all'indennizzo concesso alle vittime di veicoli regolarmente assicurati.

53. Tale conclusione non è inficiata dal riferimento da parte del governo del Regno Unito all'ultimo comma dell'art. 1, n. 4, della seconda direttiva, in cui risulta che, «inoltre, ciascuno Stato membro applica all'intervento di tale organismo le proprie disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative». Vero è che la norma citata rinvia alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative dello Stato membro, tuttavia, nell'attuazione del diritto comunitario, vanno osservati i principi sviluppati in una costante giurisprudenza della Corte di giustizia, e quindi, nel caso di specie, quello della tutela minima delle vittime di veicoli non identificati.

54. Trattasi nel caso di specie del principio di equivalenza e del principio di effettività. Detti principi, formulati come tali solo nella giurisprudenza più recente della Corte³⁷, si basano su una costante giurisprudenza,

che affonda le proprie radici nel passato³⁸. Sulla base di tali principi, le modalità procedurali intese a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza delle norme di diritto comunitario non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna né rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario³⁹.

55. Dunque, nell'ipotesi in cui nei processi per responsabilità civile dinanzi a tribunali degli Stati membri, in casi di sinistri causati da veicoli assicurati, vengano riconosciuti interessi e spese, tale criterio deve essere valido, in applicazione dei succitati principi, anche nei procedimenti per l'indennizzo delle vittime di veicoli non identificati. Tale requisito deriva dalla seconda direttiva nonché dai principi di applicazione del diritto comunitario.

56. Questa conclusione non può essere inficiata neanche dalla circostanza che il MIB esisteva già prima dell'adozione della seconda direttiva e che anche l'accordo tra il MIB e il Ministero dei Trasporti riguardante i conducenti non identificati era già stato concluso parecchio tempo prima dell'entrata in vigore della direttiva. L'art. 1, n. 4, della seconda direttiva parla espressamente dell'autorizzazione di un organismo, partendo quindi dal presupposto che in alcuni Stati membri eventual-

37 — V., ad esempio, sentenze 15 settembre 1998, causa C-231/96, *Edis* (Racc. pag. I-4951, punto 34), 17 novembre 1998, causa C-228/96, *Aprile* (Racc. pag. I-7141, punto 18), e 21 gennaio 1999, causa C-120/97, *Upjohn* (Racc. pag. I-223, punto 32).

38 — V., ad esempio, sentenze 16 dicembre 1976, causa 33/76, *Reve* (Racc. pag. 1989, punto 5), e causa 43/76, *Comet* (Racc. pag. 2043, punti 12-16).

39 — V. sentenza 14 dicembre 1995, causa C-312/93, *Peterbroeck* (Racc. pag. I-4599, punto 12, con ulteriori rinvii).

mente sussista già un siffatto organismo e vi sia una normativa in materia. Tuttavia ciò non esonera il legislatore comunitario dall'obbligo di prevedere lo standard minimo delle normative in materia di rimborso richiesto dalla direttiva. Ove le vittime di veicoli non identificati si trovino in una posizione peggiore di quella delle vittime di autoveicoli regolarmente assicurati, si potrebbe configurare un problema di corretta trasposizione della direttiva, su cui tornerò in prosieguo.

57. Come conclusione intermedia in merito alla prima ed alla seconda questione, occorre rilevare che gli interessi e le spese costituiscono una componente necessaria del diritto al risarcimento del danno subito da vittime di autoveicoli non identificati se e nella misura in cui questi elementi formano parte del diritto al risarcimento di un danno subito da vittime di autoveicoli regolarmente assicurati ed identificati. Tale considerazione vale sia riguardo al fondamento che alle modalità di liquidazione.

58. Il governo del Regno Unito e il MIB hanno fatto valere che, nella sistematica dell'ordinamento giuridico nazionale, interessi e spese non costituiscono in realtà una componente del diritto al risarcimento di un danno, ma che i *giudici* sono autorizzati per legge a riconoscere il pagamento degli interessi.

59. A tale riguardo si deve notare che nel confronto tra la portata della prestazione in caso di danni causati, da un lato, da

autoveicoli non identificati e, dall'altro, da autoveicoli regolarmente assicurati, occorre adottare un'ottica economica. Se per un danno di pari entità l'importo pagato è in linea di principio inferiore a seconda del responsabile del danno, ciò non può essere giustificato, tenuto conto del requisito stabilito dal diritto comunitario, da argomenti inerenti al sistema dell'ordinamento giuridico nazionale.

60. L'obiezione mossa dal governo del Regno Unito e dal MIB, secondo cui solo un giudice può riconoscere gli interessi, implica inoltre che per periodi precedenti alla pronuncia di una sentenza in linea di principio non vengono conteggiati interessi.

61. Il calcolo degli interessi maturati su un diritto al risarcimento di danni è in linea di principio subordinato al momento preso come riferimento, che può essere costituito dalla data dell'evento lesivo, ma anche dalla data della pronuncia di una sentenza, se, ad esempio, la portata del danno, tenendo conto del decorso del tempo⁴⁰, viene definita nella sentenza. In tal senso si possono intendere anche le citate sentenze⁴¹ Ireks-Arkady⁴² e Grifoni⁴³. Quindi, in linea di principio il *modus operandi* solitamente vigente nello Stato membro in questione può essere applicato sempreché il risultato non sia, per le posizioni giuridiche fondate sul diritto comunitario, più svantaggioso.

40 — V. sentenza Marshall (citata alla nota 7, punto 31).

41 — V. paragrafi 41 e 42.

42 — Citata alla nota 10.

43 — Citata alla nota 10.

62. Con riferimento al caso di specie si può configurare tuttavia un problema qualora gli interessi possano essere riconosciuti solo in sede giurisdizionale, ma l'accesso al giudice sia reso eccessivamente difficile. Il procedimento potrebbe allora essere di per sé problematico già sotto il profilo del diritto comunitario. In prosieguo tornerò ancora su tale questione.

2) *Sull'arbitrato — Terza questione*

Argomenti dei soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte

63. Nondimeno, la clausola 3 degli accordi applicabili nel presente procedimento (v. supra, paragrafo 6) recita che l'indennizzo che il MIB deve corrispondere va quantificato nello stesso modo in cui un giudice quantificherebbe il risarcimento. Pertanto l'obiezione secondo cui gli interessi potrebbero essere riconosciuti solo da giudici non dovrebbe impedire il calcolo di un risarcimento conformemente a quanto stabilito dal diritto comunitario.

64. Per completezza occorre ancora osservare che nel risarcimento secondo l'accordo sui conducenti non assicurati possono essere presi in conto anche gli interessi e le spese. Pertanto la circostanza che ad essere tenuta al pagamento non sia l'assicurazione competente, bensì un organismo collettivo, non può neanch'essa fungere da giustificazione oggettiva per il diverso calcolo dell'indennizzo sulla base dell'accordo riguardante conducenti non identificati.

65. Il *ricorrente* fa valere che l'arbitrato previsto nell'accordo sui conducenti non identificati non soddisferebbe né i requisiti di una tutela giuridica efficace, come stabiliti dalla Corte nella sentenza Johnston⁴⁴, né quelli di cui all'art. 6 della CEDU⁴⁵ relativi a un «equo processo»⁴⁶. Non avrebbe luogo una fase orale e avverso il lodo arbitrale potrebbe essere proposto un ricorso solo in caso di irregolarità gravi del procedimento di arbitrato o in relazione a questioni di diritto, a condizione che, riguardo a queste ultime, venga ammessa l'impugnazione.

66. Il diverso trattamento sul piano del diritto processuale costituirebbe una violazione del principio di parità di trattamento, il quale esigerebbe che nel Regno Unito le vittime di conducenti non identificati possano beneficiare della stessa tutela giuridica di cui godono le vittime di conducenti assicurati ovvero non assicurati. La circostanza che la vittima di un conducente non identificato non possa adire le vie legali nei confronti di quest'ultimo non potrebbe

44 — V. sentenza 15 maggio 1986, causa 222/84, Johnston (Racc. pag. 1651, punti 18 e 19).

45 — Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, stipulata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»).

46 — V. sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 22 luglio 1999, Scarth/Regno Unito.

valere come giustificazione oggettiva della disparità di trattamento. Inoltre la deroga a sfavore delle vittime di conducenti non identificati sarebbe prevista esclusivamente per motivi di risparmio.

67. Il governo del Regno Unito e il MIB fanno anzitutto valere che l'art. 1, n. 4, della seconda direttiva stabilisce solo requisiti minimi di tipo procedurale. La vittima dovrebbe rivolgersi direttamente all'organismo preposto. Per il resto, la direttiva rinvierebbe alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali.

68. Per quanto riguarda il principio di tutela giuridica efficace, il governo del Regno Unito fa valere che l'insieme dei mezzi giuridici a disposizione della vittima di un conducente non identificato costituisce un sistema strutturato in più gradi che sarebbe ben lungi dal rendere la tutela giuridica praticamente impossibile o eccessivamente gravosa. La circostanza dell'assenza della fase orale dinanzi all'arbitro non avrebbe impedito al ricorrente di dedurre i propri argomenti in maniera esaustiva e di approfondire la censura relativa al concorso di colpa.

69. Per quanto attiene al principio della parità di trattamento, occorrerebbe rilevare che la vittima di un conducente non identificato si troverebbe in una posizione più vantaggiosa, sotto molteplici aspetti, rispetto alla vittima di un conducente non assicurato. Il procedimento sarebbe atto a trattare la controversia spesso in maniera

più rapida e meno dispendiosa rispetto ad un procedimento giudiziario.

70. In relazione all'art. 6 della CEDU, sia il governo del Regno Unito che il MIB manifestano riserve in ordine alla questione se nel procedimento principale si tratti di «diritti ed obblighi di natura civile». In ogni caso il procedimento dovrebbe essere valutato nel suo complesso, inclusi i gradi di impugnazione, anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo⁴⁷. Anche se il procedimento dinanzi al MIB non soddisfacesse in toto i requisiti di cui all'art. 6 della CEDU, il procedimento arbitrale vi si conformerebbe in ogni caso. L'imparzialità e l'indipendenza dell'arbitro sarebbero garantite, ed esso eserciterebbe la competenza di pieno diritto di cui dispone sotto il controllo della High Court. Quanto al fatto che dinanzi all'arbitro non ha luogo una fase orale, all'udienza il rappresentante del governo del Regno Unito ha comunque lasciato trasparire dubbi sulla compatibilità del procedimento di arbitrato con l'art. 6 della CEDU.

71. La Commissione sostiene che l'art. 1, n. 4, della seconda direttiva conferisce alla vittima di un conducente non identificato il diritto ad un risarcimento e, di conseguenza, spetta agli Stati membri garantire una tutela giuridica efficace per salvaguardare questo diritto. La Commissione esamina poi se il procedimento arbitrale soddisfi i requisiti di cui all'art. 6 della CEDU. Sulla

⁴⁷ — V. sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 22 novembre 1995, Bryan/Regno Unito, Serie A, n. 335.

base degli elementi dedotti nella domanda di pronuncia pregiudiziale e fatte salve ulteriori precisazioni, la Commissione ritiene che il procedimento, alla luce dei criteri stabiliti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, sia lacunoso. Questi vizi riguarderebbero in particolare lo status dell'arbitro in relazione alla sua indipendenza, all'assenza di una fase orale e al diritto, solo molto limitato, di proporre ricorso avverso il lodo arbitrale.

per la cui attuazione si esige tutela giuridica. Occorre prendere le mosse dall'art. 1, n. 4, della seconda direttiva, che va letto alla luce del sesto 'considerando' della direttiva. I brani rilevanti così recitano:

«Ciascuno Stato membro crea o autorizza un organismo con il compito di rimborsare (...) i danni alle cose o alle persone causati da un veicolo non identificato (...).

Analisi

72. Con la terza questione il giudice del rinvio chiede se il procedimento da avviare, secondo quanto previsto nell'accordo, per ottenere un risarcimento dei danni soddisfi i requisiti imposti dal diritto comunitario relativi alla tutela giuridica efficace. A tale proposito l'esame non si limita però al procedimento dinanzi al MIB, disciplinato nell'accordo, relativo al ricorso all'arbitrato, bensì si riferisce anche alla connessa possibilità di impugnare, entro certi limiti, il lodo arbitrale dinanzi a giudici ordinari, come indicato sub v) nella terza questione pregiudiziale.

La vittima può in ogni caso rivolgersi direttamente a questo organismo che (...) è tenuto a darle una risposta motivata circa il proprio intervento».

Il sesto 'considerando' afferma quanto segue:

«considerando che è necessario prevedere che un organismo garantisca che la vittima non resti senza indennizzo se il veicolo che ha provocato il sinistro non è assicurato o non viene identificato; (...) che la vittima di un siffatto sinistro possa rivolgersi direttamente a questo organismo quale primo punto di contatto».

73. Per valutare la suddetta questione occorre anzitutto individuare la posizione giuridica conferita dal diritto comunitario,

74. A prescindere dalla possibilità di cui dispongono gli Stati membri di conferire all'intervento di questo organismo un carattere sussidiario⁴⁸, la vittima ha diritto ad un indennizzo almeno entro i limiti dell'obbligo di assicurazione. A tale riguardo si tratta di una posizione giuridica chiaramente delineata che il diritto comunitario conferisce alla cerchia di persone definite dalla direttiva.

75. Al fine di attuare questo diritto occorre garantire una tutela giuridica efficace. Vero è che la direttiva non menziona espressamente un requisito di tutela giuridica per tale diritto; tuttavia questo requisito discende dai principi generali di applicazione del diritto comunitario.

76. La Corte ha già avuto più volte occasione di esprimersi sul principio della tutela giuridica efficace alla stregua di principio giuridico generale del diritto comunitario. Essa ha dovuto prendere posizione su questo tema sia nella causa Johnston⁴⁹ che nella causa Coote⁵⁰ sotto il profilo dell'art. 6 della direttiva sulla parità di trattamento fra uomini e donne per quanto riguarda il lavoro⁵¹. A tale proposito, nella sentenza Johnston la Corte ha dichiarato quanto segue: «[i]l sindacato giurisdizionale che il succitato articolo vuole sia garantito costituisce espressione di un prin-

cipio giuridico generale su cui sono basate le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Detto principio è stato del pari sancito dagli artt. 6 e 13 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, stipulata il 4 novembre 1950. Come (...) dichiarato nella giurisprudenza della Corte, si deve tener conto, nell'ambito del diritto comunitario, dei principi ai quali è ispirata la convenzione suddetta»⁵².

77. Nella sentenza Johnston la Corte ha inoltre dichiarato quanto segue:

«Tocca agli Stati membri garantire un sindacato giurisdizionale effettivo sul rispetto delle vigenti disposizioni del diritto comunitario e della normativa nazionale destinata ad attuare i diritti sanciti dalla direttiva»⁵³.

78. Queste considerazioni di principio non sono affatto limitate al contesto fattuale della direttiva sulla parità di trattamento, bensì estendono la loro portata anche ad altri ambiti giuridici, come indica già la formulazione generica delle constatazioni. Nel contesto del diritto fondamentale, conferito dalla legislazione comunitaria, del libero accesso al lavoro, nella causa Heylens⁵⁴ la Corte ha rammentato, ad esempio, le osservazioni di principio della causa Johnston.

48 — V. art. 1, n. 4, seconda frase.

49 — Sentenza nella causa 222/84 (citata alla nota 44).

50 — Sentenza 22 settembre 1998, causa C-185/97 (Racc. pag. I-5199).

51 — Direttiva del Consiglio 9 febbraio 1976, 76/207/CEE, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro (GU L 39, pag. 40; in prosieguo: la «direttiva sulla parità di trattamento»).

52 — V. sentenza Johnston (citata alla nota 44, punto 18); v. anche sentenza Coote (citata alla nota 50, punto 21).

53 — V. sentenza Johnston (citata alla nota 44, punto 19), e sentenza Coote (citata alla nota 50, punto 22).

54 — Sentenza 15 ottobre 1987, causa 222/86 (Racc. pag. 4097, punto 14).

79. Per quanto attiene ai requisiti di contenuto del principio della tutela giuridica efficace, è d'uopo richiamare, da un lato, l'art. 6 della CEDU. L'art. 6, n. 1, prima frase, così recita: «[o]gni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole, da parte di un tribunale indipendente ed imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi (...) sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile (...)».

Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, preconstituito per legge. (...)».

80. Occorre inoltre rinviare all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali⁵⁵, che, se è vero che non produce ancora direttamente alcun effetto giuridico vincolante, tuttavia si può assumere come criterio di confronto, perlomeno in quanto si richiama a principi giuridici generalmente riconosciuti. Ai sensi dell'art. 51, le disposizioni della Carta si applicano anche agli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione. I nn. 1 e 2 dell'art. 47 della Carta così recitano:

81. Quindi, da un lato, il principio giuridico sancito dal diritto comunitario della tutela giuridica efficace include i requisiti di cui alle citate disposizioni e, dall'altro, impone ai giudici nazionali un obbligo di collaborazione per garantire la tutela giurisdizionale⁵⁶.

82. Al fine di esaminare ora in dettaglio se il procedimento previsto per ottenere un indennizzo a favore di vittime di autoveicoli non identificati soddisfi i requisiti fissati dal diritto comunitario, si devono in limine analizzare i requisiti procedurali posti dalla direttiva e in seguito le condizioni che vi si aggiungono in forza del principio di tutela giurisdizionale efficace.

«Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà, garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo.

83. Occorre valutare come requisito minimo procedurale l'art. 1, n. 4, secondo comma, della seconda direttiva, ai sensi del quale la vittima deve poter in ogni caso rivolgersi direttamente all'organismo, che è

55 — V. GU 2000, C 364, pag. 1.

56 — V. sentenza Peterbroeck (citata alla nota 39, punto 12).

tenuto a darle una risposta motivata circa il proprio intervento. Questi requisiti minimi sono soddisfatti, atteso che una vittima può, sulla base dell'accordo, rivolgersi direttamente al MIB⁵⁷, il quale deve esaminare la richiesta⁵⁸ e decidere in merito⁵⁹. Il governo del Regno Unito sostiene che dalla direttiva non possono derivarsi requisiti di diritto procedurale più ampi.

84. Come già indicato supra, la direttiva conferisce alla vittima, pure dal punto di vista del contenuto, un diritto, la cui attuazione in via giurisdizionale, se del caso, discende anche dal diritto comunitario. Si deve pertanto esaminare se siano soddisfatte le caratteristiche di una tutela giuridica efficace. L'art. 6 della CEDU, recepito dal diritto comunitario, e l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali, ampiamente coincidenti sotto il profilo sostanziale, devono servire a titolo di riferimento.

85. Per mettere in questione questo *modus operandi* il governo del Regno Unito ha tuttavia osservato che sarebbe controverso

se i diritti della vittima costituiscano «diritti di carattere civile» ai sensi dell'art. 6 della CEDU. Nell'ambito delle indagini sulla natura del diritto, per trarre eventuali conclusioni sul diritto ad interessi⁶⁰, mi sono già espresso sul contesto di diritto civile del diritto all'indennizzo. Alla luce di tale premessa, in questo ambito si dovrebbero poter prendere le mosse da un diritto di natura civile. Tuttavia, anche se, per qualche motivo, dovesse trattarsi di un diritto al risarcimento di natura pubblica, ciò non potrebbe costituire una giustificazione qualora, nell'attuazione di tale diritto, alla vittima venga negata la tutela giuridica. Inoltre, dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali non si può desumere un'analogia limitazione relativa a diritti di carattere civile. Pertanto è sufficiente che si tratti di un diritto «garantito dal diritto dell'Unione». È pacifico che il diritto all'indennizzo di cui all'art. 1, n. 4, della seconda direttiva va considerato come un diritto rientrante in questa categoria.

86. Sia l'art. 6 della CEDU che l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dispongono che la tutela giuridica dev'essere garantita da un tribunale indipendente ed imparziale, precostituito per legge, in un procedimento equo e pubblico.

87. Il diritto di opposizione dinanzi al MIB, che ha inizialmente ad oggetto solo un controllo della decisione proposta, tenuto conto dell'eventuale materiale probatorio ulteriormente fornito dalla vittima, non è conforme ai requisiti, così definiti, di un sindacato giurisdizionale. La prima fase del

57 — La clausola 1 così recita: «(...) this Agreement applies to any case in which an application is made to M.I.B. for a payment to respect of the death of or bodily injury to any person caused by or arising out of the use of a motor vehicle on a road in Great Britain (...)». (Il presente accordo è applicabile a tutti i casi in cui al MIB viene richiesta la corresponsione di un indennizzo per morte o lesioni personali derivanti dalla circolazione di un autoveicolo su strada nel Regno Unito). V. anche supra, paragrafo 6.

58 — La clausola 7 così recita: «M.I.B. shall cause any application made to them for a payment under this Agreement to be investigated (...)». (Il MIB ha l'obbligo di verificare ogni domanda di risarcimento ad esso rivolta in osservanza dell'accordo). V. anche supra, paragrafo 6.

59 — La clausola 9 così recita: «M.I.B. shall notify their decision to the applicant (...)». (Il MIB ha l'obbligo di notificare al richiedente la propria decisione). V. anche supra, paragrafo 6.

60 — V. supra, paragrafi 36 e segg.

procedimento d'opposizione è equiparabile a un reclamo amministrativo. Non si possono supporre né la completa indipendenza né l'imparzialità dell'organismo competente per il rimborso. Il MIB adotta una decisione che — se accettata dalla vittima — deve applicare contro se stesso e che lo vincola. Tuttavia, neanche l'introduzione del diritto di opposizione nell'ambito dell'accordo, che, come già ricordato⁶¹, è di natura privata, può essere valutata come «precostituzione per legge».

88. Tuttavia ciò sarebbe influente, ove vi sia un rimedio giuridico ad una siffatta decisione. A tale riguardo occorre convenire con il governo del Regno Unito che è necessario procedere ad una presa in considerazione globale delle possibilità di tutela giuridica. Pertanto, è d'uopo anzitutto far riferimento al procedimento di arbitrato, senza però limitarsi a questo.

89. Sorge anzitutto la questione se il procedimento arbitrale previsto dall'accordo costituisca un procedimento giurisdizionale. Rinviano alla giurisprudenza della Corte in merito alla definizione delle caratteristiche di un organo giurisdizionale ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), occorre menzionare cinque caratteristiche: *la precostituzione*

*per legge in quanto organo permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, la natura contraddittoria del procedimento e l'applicazione di norme giuridiche*⁶².

90. Se si parte dal presupposto che il procedimento di arbitrato viene istituito nell'accordo concluso tra il MIB e il Ministero dei Trasporti, è già controversa la precostituzione per legge dell'organo giudicante. Peraltro, l'organo giudicante non dovrebbe essere necessariamente vincolato al sistema giudiziario nazionale⁶³. Il fatto che l'arbitro sia operante nell'ambito delle Arbitration Acts⁶⁴ potrebbe tuttavia corroborare l'origine legale di tale organo.

91. Tuttavia, in base all'accordo concluso tra il MIB e il Ministero dei Trasporti viene appositamente definito un arbitro per un procedimento arbitrale. È quindi estremamente problematico ritenere che sia presente un «organo permanente», a meno che si consideri la disponibilità degli elenchi di potenziali arbitri tra gli Avvocati della Corona come organo permanente, mentre solo l'accesso agli elenchi ovvero l'adesione dell'arbitro restano subordinati alle esigenze pratiche.

92. L'ulteriore caratteristica, *l'obbligatorietà della giurisdizione*, dev'essere invece confermata — nel caso in cui si consideri

62 — V. sentenza 6 ottobre 1981, causa 246/80, Broekmeulen (Racc. pag. 2311).

63 — V., ad esempio, in merito al carattere di giudice del Conseil des Avocats, ordinanza 18 giugno 1980, causa 138/80, Borker (Racc. pag. 1975).

64 — Legge sulla giurisdizione arbitrale; v. a tale riguardo, le indicazioni contenute nella domanda di pronuncia pregiudiziale, paragrafi 111 e 114.

61 — V. supra, paragrafo 39.

sussistere in quanto tale una giurisdizione —, poiché — da quanto si può dedurre da tutti gli argomenti dedotti nella presente controversia — non vi è possibilità di opporsi in altro modo in via giudiziaria ad una decisione del MIB⁶⁵.

93. Appare poi estremamente controversa la questione se il procedimento di arbitrato costituisca un procedimento di natura contraddittoria. Vero è che le due parti, il MIB e la vittima, presentano le loro osservazioni conoscendo gli argomenti dedotti dalle altre parti. Nel corso del presente procedimento dinanzi alla Corte è emerso con evidenza che il ricorrente è stato accusato di malafede nel proporre impugnazione, ma che non ha avuto occasione di presentare osservazioni in merito a questa censura. A tale riguardo si tratta di un vizio procedurale che pone problemi da molteplici punti di vista.

94. In applicazione delle norme di diritto processuale nell'ambito di un procedimento civile, in cui vige il principio dispositivo, il giudice non può fondare la propria decisione su circostanze che non siano state dedotte dalle parti nell'ambito del procedimento e su cui la controparte non ha potuto presentare osservazioni. Tuttavia, anche se si volesse attribuire al procedimento arbitrale, in quanto prosecuzione del procedimento di natura analoga a quello amministrativo dinanzi al MIB, — con riserva — un carattere di diritto pubblico, si sarebbe in presenza di una violazione dei diritti della difesa⁶⁶ del ricorrente. I diritti della difesa devono essere tutelati anche nell'am-

bito di un procedimento in cui si applica il principio dell'impulso d'ufficio⁶⁷, cosicché una parte deve poter presentare osservazioni sui fatti imputatili.

95. Per quanto attiene infine al quinto criterio, «l'applicazione di norme giuridiche», esso va considerato soddisfatto se il giudice statuisce secondo diritto, ma non quando esso statuisce secondo equità. Per stabilire definitivamente se il quinto criterio sia soddisfatto, occorre approfondire ulteriormente la questione. La decisione contenuta nel lodo arbitrale di porre le spese a carico del ricorrente, fondandosi sulla sua presunta malafede — v. a tale riguardo la clausola 22 dell'accordo, citata al paragrafo 6 — senza che il ricorrente abbia potuto presentare osservazioni in merito a questa problematica, fa presumere che la decisione possa fondarsi su considerazioni d'equità.

96. Pertanto, come conclusione intermedia e provvisoria occorre rilevare che l'arbitro non soddisfa completamente i criteri relativamente rigorosi di cui all'art. 177 del Trattato CE ovvero dell'art. 234 CE, concernenti la sussistenza di un organo giurisdizionale.

97. Per quanto riguarda poi le caratteristiche di imparzialità e indipendenza, derivanti dal combinato disposto dell'art. 6 della CEDU e dell'art. 47 della Carta dei

65 — V. sentenza 17 settembre 1997, causa C-54/96, Dorsch Consult (Racc. pag. I-4961, punti 28 e 29).

66 — Sulla tutela dei diritti della difesa come criterio da prendere in considerazione, v. sentenza 14 dicembre 1995, cause riunite C-430/93 e C-431/93, van Schijndel e van Veen (Racc. pag. I-4705, punto 19).

67 — Normalmente nelle controversie di diritto pubblico e nei procedimenti penali.

diritti fondamentali, sulla base delle dichiarazioni dei soggetti che hanno presentato osservazioni nel presente procedimento, occorre considerare che gli Avvocati della Corona iscritti negli elenchi menzionati offrono tutte le garanzie di indipendenza. Tuttavia sorge la questione se essi, tenuto conto della loro posizione processuale e della loro vicinanza al MIB, offrano anche le stesse garanzie di imparzialità. L'arbitro può esigere dal MIB qualsivoglia indagine di più ampia portata ritenuta necessaria. Sussiste quindi una specie di ambito di negoziato tra l'arbitro e il MIB. Una volta pronunciato il lodo arbitrale, l'arbitro lo notifica in un primo momento solo al MIB, il quale è responsabile per la successiva comunicazione alla vittima.

98. Inoltre dinanzi all'arbitro non ha luogo alcuna udienza pubblica ai sensi del combinato disposto dell'art. 6 della CEDU e dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali, poiché esso decide sulla base dei documenti sottopostigli (v. clausola 17, citata al paragrafo 6). La collaborazione tra l'arbitro e il MIB nell'ambito del procedimento non può essere considerata una pubblica udienza. La vittima non partecipa a queste discussioni, come esige un procedimento di natura contraddittoria. In questo contesto il principio dell'oralità nei procedimenti giudiziari è affine al principio della pubblicità. Infine la forma in cui la sentenza è resa pubblica non può essere considerata come pubblicità ai sensi dell'art. 6 della CEDU. Di conseguenza, la pubblicità del procedimento non sembra garantita in maniera soddisfacente.

99. Il procedimento arbitrale previsto dall'accordo dà quindi adito a dubbi sotto molteplici aspetti.

100. Nella sentenza Nordsee⁶⁸ la Corte ha già dovuto esprimersi sulla questione se un arbitro privato possieda le caratteristiche di un giudice in relazione all'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE). La Corte ha ivi dichiarato che ciò dipende dalle peculiarità del procedimento arbitrale del singolo caso. In quella sentenza la Corte non ha riconosciuto la qualità di giudice all'arbitro, con la motivazione che, da un lato, al momento della conclusione del contratto, i contraenti erano liberi di affidare la soluzione delle loro eventuali controversie ai giudici ordinari⁶⁹, e che, dall'altro, le pubbliche autorità non erano implicate nella scelta della via dell'arbitrato e non potevano intervenire d'ufficio nello svolgimento del procedimento dinanzi all'arbitro⁷⁰.

101. Se si considera il procedimento arbitrale della presente controversia alla luce di questa premessa, emerge con evidenza che le pubbliche autorità, nella veste del Ministero dei Trasporti, erano senz'altro implicate nella scelta della via dell'arbitrato. Peraltro, la potenziale vittima è tenuta a cercare tutela giuridica nell'ambito di un accordo cui non ha partecipato e che è stato concluso tra parti che le sono del tutto estranee e su cui non ha alcuna influenza.

68 — Sentenza 23 marzo 1982, causa 102/81 (Racc. pag. 1095).

69 — Ibidem, punto 11.

70 — Ibidem, punto 12.

102. Pertanto, considerati tutti i dubbi espressi in precedenza riguardo all'istituzione e al *modus operandi* dell'arbitro, sono determinanti le modalità dell'ulteriore tutela giuridica della vittima.

103. Come emerge dalla terza questione, *sub v)*, della domanda di pronuncia pregiudiziale e come confermato dagli argomenti dedotti dai partecipanti, a questo riguardo coincidenti, la vittima può impugnare il lodo arbitrale dinanzi ai giudici ordinari. Tuttavia non esiste un procedimento d'impugnazione illimitato, bensì la tutela giurisdizionale e la portata del controllo sono subordinati a numerose condizioni restrittive.

104. Alla luce del quadro esposto dal giudice del rinvio, la situazione è la seguente. Il lodo arbitrale può essere impugnato per gravi irregolarità che viciano l'arbitrato o per questioni di diritto, compresa la questione se vi fossero prove a sostegno di una determinata conclusione dell'arbitro o se, sulla base delle prove disponibili, l'arbitro non potesse ragionevolmente giungere a una data conclusione. L'impugnazione su una questione di diritto dev'essere autorizzata dal giudice, e tale autorizzazione verrà concessa solo se la decisione dell'arbitro sia chiaramente errata e sia giusto ed equo, alla luce di tutte le circostanze, che un giudice decida la questione.

105. Queste condizioni restrittive per la tutela giurisdizionale presentano i tratti di un puro controllo di legittimità ovvero di una mera verifica della plausibilità. Il controllo di legittimità e l'autorizzazione all'impugnazione costituiscono spesso pre-

rogative delle corti superiori nell'ambito del procedimento di cassazione. La verifica dell'introduzione di un'impugnazione verte sulla questione se il lodo arbitrale sia chiaramente errato e se sia giusto ed equo, alla luce di tutte le circostanze, che un giudice decida la questione, ha un effetto ancora più restrittivo. L'accesso alla tutela giurisdizionale ordinaria viene reso decisamente gravoso per la vittima di un autoveicolo non identificato. Alla luce dei requisiti di una tutela giuridica efficace ciò pone notevoli problemi.

106. Se si tiene conto del fatto che in questa fase del procedimento si tratta in realtà di un procedimento di primo grado dinanzi ad un giudice ordinario, i requisiti di una tutela giuridica efficace non sono soddisfatti. La vittima deve avere la possibilità, quanto meno in un grado del giudizio, di ottenere piena tutela giurisdizionale, sia riguardo a questioni di fatto che a questioni di diritto.

107. Dal confronto tra questo mezzo giuridico e la tutela giuridica garantita alle vittime di autoveicoli identificati guidati da soggetti assicurati ovvero non assicurati — le quali possono appellarsi ad un giudice ordinario — emerge che la tutela giuridica di cui dispongono le vittime di conducenti non identificati è ampiamente inferiore a quest'ultima. La possibilità di beneficiare della tutela giuridica delle due categorie di persone, dal punto di vista del diritto comunitario, non deve necessariamente essere identica, ma detta tutela dev'essere qualitativamente equivalente. Nel caso di specie ciò significa che dev'essere garantito il ricorso ai giudici ordinari.

108. Tenuto conto del fatto che si tratta di una controversia di natura civile vertente sul pagamento di un indennizzo, che vede opposti vittima e organismo di assicurazione, ritengo indispensabile un grado di merito. Anche la sentenza Upjohn⁷¹ non osta a questa constatazione. In tale causa la Corte non ha reputato indispensabile una competenza giurisdizionale estesa ad un completo esame dei fatti. Tuttavia i fatti all'origine di tale controversia erano completamente diversi. Le autorità competenti in quel procedimento per la concessione ovvero per la revoca di un'autorizzazione all'immissione in commercio di medicinali dovevano procedere a complesse valutazioni rientranti nella sfera medico-farmacologica⁷². A tal fine esisteva un certo margine di discrezionalità, tanto più che il richiedente poteva ottenere una nuova valutazione della decisione dell'autorità competente presentando una nuova domanda⁷³.

109. Per giustificare la normativa esistente il governo del Regno Unito e il MIB hanno osservato che essa di regola consente di liquidare questi sinistri più rapidamente e con meno spese.

110. L'evento lesivo che ha condotto al presente procedimento risale al 25 dicembre 1991. Circa cinque anni più tardi, il 27 agosto 1996, l'arbitro notificava il proprio lodo. Fino a tale data non si era ancora parlato di ricorso a un tribunale ordinario.

71 — Sentenza nella causa C-120/97 (citata alla nota 37).

72 — Ibidem, punto 33.

73 — Ibidem, punto 40.

111. Anche se il procedimento previsto dall'accordo, confrontato con i ricorsi in materia di responsabilità civile proposti dinanzi a tribunali ordinari, si rivelasse più rapido e meno dispendioso, ciò non giustificerebbe in maniera sufficiente che le vittime siano private di una tutela giuridica efficace sotto forma di un giudizio di merito da parte di un giudice ordinario.

112. Spetta in definitiva al giudice del rinvio valutare le carenze della tutela giuridica e trarne le debite conseguenze sul piano del diritto. A tale riguardo esso dovrà considerare che la mancanza di un sindacato giurisdizionale riguardante questioni sia di fatto sia di diritto, sulle constatazioni dell'arbitro in merito ad un diritto derivante dalla seconda direttiva non soddisfa i requisiti previsti dalla legislazione comunitaria in relazione ad una tutela giuridica efficace.

3) Sulla corretta trasposizione della direttiva — Quarta questione

Argomenti dei soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte

113. Il *ricorrente* ritiene che la seconda direttiva non sia stata trasposta correttamente, se lo Stato membro non ha imposto all'organismo autorizzato un obbligo di risarcire la vittima di un conducente non identificato nella stessa misura di un'assi-

curazione obbligatoria ai sensi della prima direttiva. Nel Regno Unito la seconda direttiva non sarebbe stata recepita con il carattere vincolante che soddisfa i requisiti della certezza del diritto. Prescindendo dal fatto che il rimborso previsto nell'accordo non coinciderebbe in toto a quello di cui alla seconda direttiva, le vittime dovrebbero fondarsi su un accordo cui non avrebbero partecipato e rimettersi ad una semplice prassi del MIB di non far valere dinanzi ai giudici il fatto che la vittima non possa derivare alcun diritto dall'accordo.

114. Il governo del Regno Unito ed il MIB ritengono che non occorra presentare osservazioni sulla quarta questione. Tuttavia essi rammentano che, nell'ambito della trasposizione di una direttiva, spetterebbe allo Stato membro scegliere la modalità e i mezzi. Se l'ordinamento giuridico nazionale soddisfa già i requisiti della direttiva, non vi sarebbe motivo di apportare ulteriori modifiche. Così si sarebbe comportato il Regno Unito nel trasporre la seconda direttiva: l'accordo era conforme ai requisiti della precisione, della chiarezza e della trasparenza e quindi al principio della certezza del diritto.

115. Secondo quanto esposto dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte, il MIB costituisce un organismo autorizzato ai sensi dell'art. 1, n. 4, della seconda direttiva, in quanto sarebbe stato incaricato dalle autorità dello Stato membro di adempiere i compiti stabiliti dalla seconda direttiva, e non solo sarebbe in condizione, bensì sarebbe anche tenuto a indennizzare le vittime. Le vittime potrebbero anche rivolgersi direttamente a questo organismo,

il quale sarebbe obbligato a dare loro una risposta motivata. Sarebbe inoltre previsto dalla legge un procedimento nel caso in cui la vittima non sia soddisfatta dell'indennizzo proposto.

116. Tuttavia all'udienza il rappresentante della Commissione ha avanzato riserve, fondate sulla giurisprudenza nella causa White/White⁷⁴, citata dai soggetti che hanno presentato osservazioni, nonché sulla sentenza della Court of Appeal⁷⁵ con cui è stata respinta l'impugnazione proposta dal ricorrente. Poiché nell'ordinamento giuridico nazionale il MIB sarebbe qualificato come organismo esclusivamente privato e l'accordo concluso tra questo e il Ministero come avente natura puramente privata, con la conseguenza che non sussisterebbe alcun obbligo di applicare i criteri della seconda direttiva, in realtà l'organismo non sarebbe debitamente autorizzato ai sensi dell'art. 1, n. 4, della seconda direttiva.

Valutazione

117. Con la quarta questione il giudice del rinvio chiede se il Regno Unito abbia adempiuto l'obbligo, incombentegli in forza dell'art. 1, n. 4, della seconda direttiva, di autorizzare un organismo che abbia l'obbligo di risarcire i danni causati da un autoveicolo non identificato o non assicu-

74 — Sentenza della House of Lords 1° marzo 2001, UKHL pag. 9.

75 — V. supra, paragrafo 12.

rato. A tale riguardo occorre stabilire se tale obbligo risulti soddisfatto qualora un organismo già esistente debba di fatto rispondere di siffatti danni in base ad un accordo con la competente autorità, ma le vittime non dispongano di un diritto direttamente azionabile contro tale organismo. Il giudice del rinvio chiede inoltre se per risolvere la questione sia determinante che lo Stato membro abbia ritenuto in buona fede che l'accordo desse alle vittime una tutela almeno equivalente a quella derivante della seconda direttiva.

118. L'istituzione del MIB risale al 1946 e gli accordi relativi all'indennizzo di vittime di conducenti non assicurati ovvero non identificati sono stati conclusi, nella loro prima versione, in quell'epoca. Quindi, nel Regno Unito, già molto tempo prima dell'adozione della seconda direttiva era previsto un indennizzo per vittime di incidenti stradali causati da conducenti non assicurati ovvero non identificati.

119. Come emerge dagli atti, dopo l'adozione della seconda direttiva, il 30 dicembre 1983, il governo del Regno Unito ha avviato una procedura di consultazione sull'esigenza di autonome misure di attuazione per la trasposizione della direttiva. Tali riflessioni hanno portato alla conclusione che l'esistente tutela delle vittime soddisfaceva pienamente i requisiti, per cui non sarebbero state necessarie altre misure di recepimento in merito. Questa valutazione è stata evidentemente condivisa dalla Commissione, in quanto essa, in relazione al recepimento della seconda

direttiva, non ha sollevato obiezioni. Poiché anche nella pratica — come confermano all'unanimità i soggetti che hanno presentato osservazioni nel presente procedimento — il MIB ha sempre adempiuto gli obblighi incombenzgli in forza dei due accordi relativi a conducenti non assicurati ovvero non identificati, non vi è mai stato alcun elemento che desse adito a dubbi sulla corretta trasposizione della seconda direttiva.

120. La convinzione che non era necessario creare altre istituzioni per il recepimento della seconda direttiva si fondava anche sulla lettera dell'art. 1, n. 4, della seconda direttiva, recante espressamente la possibilità di autorizzare un organismo esistente. Così, nel Regno Unito non è stato adottato alcun atto giuridico formale di trasposizione della seconda direttiva, anche se il termine di recepimento ai sensi dell'art. 5, n. 1, della seconda direttiva è scaduto il 31 dicembre 1987, né la Commissione ha mai mosso critiche a questo proposito in quasi 15 anni.

121. Il fatto che, ciononostante, vi sia un problema in relazione alla trasposizione della seconda direttiva emerge non solo dal presente procedimento, ma anche dalla sentenza della House of Lords 1° marzo 2001, causa *White/White*⁷⁶, più volte citata nell'ambito del procedimento principale, vertente sull'accordo parallelo riguar-

76 — Citata alla nota 74.

dante conducenti non assicurati. La House of Lords non si riteneva in grado, come esige la giurisprudenza *Marleasing* della Corte⁷⁷, di interpretare l'accordo in un modo che avrebbe dato attuazione al contenuto della direttiva (v. in prosieguo, paragrafo 127). A sostegno di questa tesi la House of Lords adduceva che l'accordo è un contratto di natura privata, anche se una delle parti contraenti è un organismo dello Stato. Pertanto le parti contraenti sarebbero vincolate soltanto da quanto da esse concordato. La House of Lords riteneva quindi che i principi stabiliti nella causa *Marleasing* dovessero essere tralasciati, anche se in un altro punto della sua sentenza essa aveva espressamente dichiarato che l'accordo del MIB del 1988 sarebbe stato concluso al fine di dare attuazione alla direttiva⁷⁸.

122. È significativa anche la sentenza della Court of Appeal, con cui è stato respinto un ricorso del ricorrente in una fase processuale precedente al presente procedimento. Il giudice osservava che quanto intrapreso dal Regno Unito per attuare la direttiva non sarebbe «un organismo o un rapporto» che consentisse di opporre la direttiva a chiunque (tranne eventualmente che nei propri confronti, ai sensi della giurisprudenza *Francovich*⁷⁹).

123. Nel presente procedimento il ricorrente ritiene quindi che il Regno Unito non abbia recepito la seconda direttiva.

124. Gli obblighi che incombono agli Stati membri nell'ambito della trasposizione di una direttiva sono stabiliti in una giurisprudenza costante. È d'uopo ricapitolarne le linee fondamentali in questa sede. In relazione all'art. 189, terzo comma, del Trattato CE (divenuto art. 249, terzo comma, CE), la Corte ha dichiarato sostanzialmente quanto segue:

«Da questa disposizione emerge che la trasposizione di una direttiva non esige necessariamente un'attività legislativa in ciascuno Stato membro. In particolare, l'esistenza dei principi generali di diritto costituzionale o amministrativo può rendere superflua la trasposizione mediante provvedimenti legislativi o regolamentari specifici, a condizione tuttavia che detti principi garantiscano effettivamente la piena applicazione della direttiva ad opera dell'amministrazione nazionale e che, qualora la direttiva miri ad attribuire dei diritti ai singoli, la situazione giuridica scaturente da detti principi sia sufficientemente precisa e chiara e che i destinatari siano posti in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti ed eventualmente di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali. Quest'ultima condizione è particolarmente importante nel caso in cui la direttiva in questione miri ad attribuire diritti ai cittadini di altri Stati membri, poiché detti cittadini non sono normalmente al corrente di detti principi»⁸⁰.

77 — V. sentenza 13 novembre 1990, causa C-106/89 (Racc. pag. I-4135).

78 — «The MIB-Agreement was entered into with the specific intention of giving effect to the Directive».

79 — V., al riguardo, sentenza 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich e a.* (Racc. pag. I-5357).

80 — V. sentenza 23 maggio 1985, causa 29/84, *Commissione/Germania* (Racc. pag. 1661, punto 23). V., in questo senso, anche sentenza 20 marzo 1997, causa C-96/95, *Commissione/Germania* (Racc. pag. I-1653, punto 35).

125. Questa giurisprudenza è stata confermata in numerose sentenze⁸¹. Tuttavia, in un altro contesto la Corte ha dovuto precisare che, «(...) al fine di garantire la piena applicazione delle direttive, in diritto e non solo in fatto, gli Stati membri devono stabilire un *preciso ambito normativo* nel settore di cui trattasi»⁸².

126. Per quanto riguarda le esigenze della certezza del diritto, la Corte ha statuito che «le disposizioni di una direttiva devono essere attuate con efficacia cogente incontestabile, con la specificità, la precisione e la chiarezza necessarie per garantire pienamente la certezza del diritto, la quale esige che, qualora la direttiva miri ad attribuire diritti ai singoli, i destinatari siano posti in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti»⁸³. La Corte ha ribadito tali principi in termini analoghi in altre sentenze⁸⁴.

127. Nella sentenza *Marleasing*⁸⁵ la Corte ha confermato che l'obbligo degli Stati membri, derivante da una direttiva, di conseguire il risultato da questa contemplato, vale «per tutti gli organi degli Stati membri, ivi compresi, nell'ambito di loro competenza, quelli giurisdizionali. Ne con-

segue che nell'applicare il diritto nazionale, a prescindere dal fatto che si tratti di norme precedenti o successive alla direttiva, il giudice nazionale deve interpretare il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi pertanto all'art. 189, terzo comma, del Trattato»⁸⁶.

128. Come già indicato nell'ambito dell'esame della terza questione, la seconda direttiva mira a creare a favore delle vittime di autoveicoli non assicurati ovvero non identificati un diritto nei confronti di un organismo nazionale. Poiché, ai sensi dell'art. 249 CE, gli organismi nazionali hanno facoltà di scegliere la forma e i mezzi per raggiungere l'obiettivo vincolante imposto dalla direttiva, non si può di per sé contestare che i diritti delle vittime si fondino su un accordo concluso tra un'autorità e un organismo di diritto privato. Tuttavia i diritti devono essere riconoscibili e perseguibili con la chiarezza e la certezza richieste.

129. All'udienza il rappresentante del ricorrente ha accennato alle differenze di contenuto tra la seconda direttiva e l'accordo, elementi che, tuttavia, non costituiscono tutti oggetto del presente procedimento. Nondimeno, la problematica che riveste importanza fondamentale è quella che riguarda il diritto della vittima e la possibilità che questo venga fatto valere.

81 — V. sentenza 8 luglio 1987, causa 247/85, Commissione/Belgio (Racc. pag. 3029, punto 9); in questo senso v. anche sentenze 20 maggio 1992, causa C-190/90, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-3265, punto 17), e 9 settembre 1999, causa C-217/97, Commissione/Germania (Racc. pag. I-5087, punti 31 e 32).

82 — Sentenza 15 marzo 1990, causa C-339/87, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-851, punto 25); il corsivo è mio.

83 — V. sentenza 13 marzo 1997, causa C-197/96, Commissione/Francia (Racc. pag. I-1489, punto 15).

84 — Sentenza 8 luglio 1999, causa C-354/98, Commissione/Francia (Racc. pag. I-4927, punto 11).

85 — V. sentenza nella causa C-106/89 (citata alla nota 77).

86 — Ibidem, punto 8.

130. Infatti, stando alla descrizione unanime del rapporto tra le vittime e il MIB, le vittime non possono far valere alcun diritto contro il MIB. Vero è che il MIB, essendo tenuto a riconoscere l'indennizzo in forza dell'accordo concluso con il Ministero dei Trasporti, non sembra negare un risarcimento alla vittima nonostante l'assenza di rapporti giuridici di natura contrattuale. Tuttavia, se la vittima si ritenesse lesa, dovrebbe, se del caso, adire le vie legali contro il Ministero, affinché quest'ultimo lo solleciti a sua volta ad osservare l'accordo.

131. Questo *modus operandi* presenta così tanti fattori aleatori che non soddisfa i requisiti descritti riguardo alla certezza del diritto. Tale constatazione è ulteriormente rafforzata dalla problematica connessa alla tutela giuridica illustrata nell'ambito della terza questione.

132. Alla luce del comportamento dei giudici nazionali, poi, la situazione è del tutto inaccettabile. Sarebbe stato perlomeno necessario che i giudici nazionali, in ogni caso per quanto riguarda, sul piano del contenuto, la configurazione della posizione giuridica delle vittime ai sensi della giurisprudenza *Marleasing*, procedessero a un'interpretazione delle posizioni giuridiche derivanti dagli accordi conclusi tra il MIB e il Ministero dei Trasporti alla luce della seconda direttiva, tanto più che la House of Lords partiva dal presupposto che l'accordo del 1988 riguardante i conducenti non assicurati era stato concluso al fine di recepire la seconda direttiva.

133. Poiché i giudici britannici non si ritengono in grado di procedere in tal senso a motivo della struttura dei rapporti giuridici, emerge chiaramente che nel Regno Unito la seconda direttiva non è stata recepita in diritto nazionale con la precisione e la chiarezza necessarie. Di conseguenza, il requisito della certezza del diritto non è soddisfatto.

134. Infine il giudice del rinvio chiede se per risolvere la questione sia determinante che lo Stato membro fosse in buona fede per quanto riguarda la corretta trasposizione della direttiva. La valutazione della trasposizione di una direttiva nel diritto nazionale costituisce in linea di principio un esame oggettivo. La buona o la mala fede di uno Stato membro è irrilevante ai fini della constatazione che una trasposizione non soddisfa i requisiti stabiliti dal diritto comunitario. Tuttavia la questione può essere molto importante in relazione a un eventuale ricorso per risarcimento danni.

135. Pertanto, occorre risolvere la quarta questione nel senso che la seconda direttiva non è trasposta in maniera corretta fintantoché la vittima non dispone di nessun diritto ad agire nei confronti dell'organismo incaricato dalle autorità dello Stato membro di pagare l'indennizzo alle vittime di autoveicoli non identificati (ovvero non assicurati).

4) *Sulla responsabilità per danni dello Stato membro — Quinta questione*

Argomenti dei soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte

136. Il *ricorrente* ritiene che ricorrano i presupposti per una responsabilità per danni da parte del Regno Unito a motivo della mancata trasposizione della seconda direttiva. Il risultato prescritto dalla direttiva includerebbe la concessione di un diritto a favore dei singoli e, segnatamente, delle vittime di conducenti non identificati o non assicurati, una categoria di persone cui è pacifico che il *ricorrente* appartiene. Il contenuto del diritto potrebbe essere determinato sulla base delle disposizioni della direttiva. Si tratterebbe di un indennizzo da parte di un organismo autorizzato. La Corte non dovrebbe necessariamente esprimersi sulla questione della causalità, aspetto che competerebbe al giudice nazionale. Infine la violazione sarebbe sufficientemente caratterizzata. Il Regno Unito non avrebbe adottato alcuna misura di recepimento della direttiva.

137. Il *governo del Regno Unito* fa valere che le presunte violazioni in relazione ad interessi e spese farebbero sorgere numerosi interrogativi. Tuttavia, anche non volendo seguire le argomentazioni del governo del Regno Unito, la violazione del diritto comunitario non sarebbe sufficientemente caratterizzata da far sorgere una responsabilità per danni da parte sua. Parimenti, il Regno Unito avrebbe potuto ragionevol-

mente considerare che il procedimento soddisfacesse i requisiti della tutela giuridica efficace. Infine, se si volesse partire dal presupposto che l'organismo non sia stato autorizzato in un modo conforme alla direttiva, ciò non avrebbe in ogni caso provocato danni al *ricorrente*.

138. Il *MIB* sostiene che la soluzione della quinta questione spetta al convenuto nel procedimento principale.

139. La *Commissione* ritiene che spetti al giudice nazionale accertare se sussista una violazione sufficientemente caratterizzata del diritto comunitario. Tuttavia essa osserva che la seconda direttiva non farebbe menzione delle nozioni di interessi e di spese e che non ci sarebbe alcuna giurisprudenza al riguardo. La Commissione afferma inoltre di non aver mai sollevato prima la questione in relazione alla trasposizione della direttiva. Occorrerebbe altresì chiarire ulteriormente la problematica della compatibilità del procedimento arbitrale con i requisiti di una tutela giuridica efficace.

Valutazione

140. Con la quinta questione il giudice del rinvio chiede se il difetto di trasposizione

della seconda direttiva costituisca una violazione sufficientemente caratterizzata del diritto comunitario, che può far sorgere una responsabilità per danni da parte dello Stato membro.

141. Come si desume dalle osservazioni che precedono, la trasposizione della seconda direttiva ovvero la prassi applicativa delle misure qualificate come il recepimento sollevano dubbi sotto vari aspetti. Innanzi tutto l'importo dell'indennizzo va commisurato agli indennizzi normalmente previsti nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria, cosicché, con ogni probabilità, l'esclusione di interessi e spese dal calcolo dell'indennizzo secondo l'accordo non è adeguata. Inoltre, il diritto di ricorso di cui dispone una vittima non soddisfa sotto tutti gli aspetti i requisiti della tutela giuridica efficace. Infine l'autorizzazione dell'organismo ai sensi dell'art. 1, n. 4, della seconda direttiva, nella veste del MIB fa emergere carenze, in quanto le vittime non possono far valere direttamente nei confronti di questo organismo alcun diritto che le autorizzi anche ad agire in sede giudiziale.

142. Si può quindi affermare che questi vizi costituiscono una violazione del diritto comunitario riguardo alla trasposizione di una direttiva. Resta tuttavia da accertare se da questa violazione possa sorgere una responsabilità per danni da parte dello Stato membro.

143. La giurisprudenza della Corte in merito ad una responsabilità per danni da parte dello Stato membro in forza del diritto comunitario risale alla sentenza nella causa Francovich⁸⁷ (procedimento avviato a motivo della negligenza del legislatore italiano nel trasporre nel diritto nazionale entro il termine stabilito la direttiva concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro⁸⁸). Tale sentenza riporta la seguente dichiarazione di fondamentale importanza riguardo al principio della responsabilità dello Stato:

«[S]arebbe messa a repentaglio la piena efficacia delle norme comunitarie e sarebbe infirmata la tutela dei diritti da esse riconosciuti se i singoli non avessero la possibilità di ottenere un risarcimento ove i loro diritti siano lesi da una violazione del diritto comunitario imputabile ad uno Stato membro.

La possibilità di risarcimento a carico dello Stato membro è particolarmente indispensabile qualora, come nella fattispecie, la piena efficacia delle norme comunitarie sia subordinata alla condizione di un'azione da parte dello Stato e, di conseguenza, i singoli, in mancanza di tale azione, non possano far valere dinanzi ai giudici nazionali i diritti loro riconosciuti dal diritto comunitario»⁸⁹.

87 — V. sentenza nelle cause riunite C-6/90 e C-9/90 (citata alla nota 79, punto 41).

88 — Direttiva del Consiglio 20 ottobre 1980, 80/987/CEE (GU L 283, pag. 23).

89 — V. punti 33 e 34 della sentenza Francovich (citata alla nota 79).

144. In tale contesto le condizioni di un diritto al risarcimento dipendono «dalla natura della violazione del diritto comunitario che è all'origine del danno provocato»⁹⁰.

145. In caso di violazione dell'art. 189, terzo comma, del Trattato CE (divenuto art. 249, terzo comma, CE), da cui partiva la Corte nella causa Francovich, si può riconoscere un diritto al risarcimento ove ricorrano tre condizioni:

«La prima di queste condizioni è che il risultato prescritto dalla direttiva implichi l'attribuzione di diritti a favore dei singoli. La seconda condizione è che il contenuto di tali diritti possa essere individuato sulla base delle disposizioni della direttiva. Infine, la terza condizione è l'esistenza di un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo a carico dello Stato e il danno subito dai soggetti lesi»⁹¹.

146. Successivamente la Corte ha precisato più volte questa giurisprudenza⁹². La sen-

tenza Brasserie du Pêcheur⁹³ verteva anzitutto sulla questione se un diritto connesso alla responsabilità dello Stato possa sorgere anche dalla violazione del *diritto primario* da parte del legislatore nazionale⁹⁴. La Corte ha risolto la questione in linea di principio affermativamente⁹⁵. Nella detta sentenza la Corte ha osservato per la prima volta che la violazione dev'essere sufficientemente caratterizzata.

147. Per quanto attiene al criterio della «violazione sufficientemente caratterizzata», la Corte ha affermato che si deve verificare una «violazione manifesta e grave, da parte di uno Stato membro (...), dei limiti posti al [suo] potere discrezionale»⁹⁶.

«Al riguardo, fra gli elementi che il giudice competente può eventualmente prendere in considerazione, vanno sottolineati il grado di chiarezza e di precisione della norma violata, l'ampiezza del potere discrezionale che tale norma riserva alle autorità nazionali o comunitarie, il carattere intenzionale o involontario della trasgressione commessa o del danno causato, la scusabilità o l'inescusabilità di un eventuale errore di diritto, la circostanza che i comportamenti adottati da un'istituzione comunitaria abbiano potuto concorrere all'omissione, all'adozione o al mantenimento in vigore di

90 — Ibidem, punto 38.

91 — Ibidem, punto 40.

92 — V. sentenze 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du Pêcheur e Factortame (Racc. pag. I-1029); 26 marzo 1996, causa C-392/93, British Telecommunications (Racc. pag. I-1631); 23 maggio 1996, causa C-5/94, Hedley Lomas (Racc. pag. I-2553); 8 ottobre 1996, cause riunite C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 e C-190/94, Dillenkofer e a. (Racc. pag. I-4845); 24 settembre 1998, causa C-319/96, Brinkmann (Racc. pag. I-5255); 1^o giugno 1999, causa C-302/97, Konle (Racc. pag. I-3099); 15 giugno 1999, causa C-140/97, Rechberger (Racc. pag. I-3499); 4 luglio 2000, causa C-424/97, Haim (Racc. pag. I-5123), e 18 gennaio 2001, causa C-150/99, Stockholm Lindöpark (Racc. pag. I-493).

93 — Citata alla nota 92.

94 — Si trattava della violazione degli artt. 30 e 52 del Trattato CEE. V. sentenza Brasserie du Pêcheur (citata alla nota 92, punti 23 e 36).

95 — V. sentenza Brasserie du Pêcheur (citata alla nota 92, punti 40 e segg.).

96 — Ibidem, punto 55.

provvedimenti o di prassi nazionali contrari al diritto comunitario»⁹⁷.

148. La Corte ha risolto la questione della colpa come criterio di responsabilità nel senso che essa non è di per sé necessaria, ma «determinati elementi obiettivi e subiettivi riconducibili alla nozione di colpa nell'ambito di un ordinamento giuridico nazionale sono pertinenti per valutare se una violazione del diritto comunitario sia o no manifesta e grave»⁹⁸.

149. Nella sentenza *British Telecommunications*⁹⁹ la Corte ha applicato le condizioni relativamente più restrittive della sentenza *Brasserie du Pêcheur* anche in un caso vertente sulla non corretta trasposizione di una *direttiva* come atto lesivo.

150. Tuttavia nella sentenza *Hedley Lomas*¹⁰⁰ la Corte ha precisato che anche la mera violazione del diritto comunitario

potrebbe soddisfare il criterio di una violazione sufficientemente caratterizzata se lo Stato membro, «al momento in cui ha commesso la trasgressione, non si fosse trovato di fronte a scelte normative e disponesse di un margine di discrezionalità considerevolmente ridotto, se non addirittura inesistente»¹⁰¹.

151. Nella sentenza *Dillenkofer e a.*¹⁰², vertente, come la causa *Francovich*, su un caso in cui non erano state adottate misure per la trasposizione di una direttiva entro il termine prescritto, ragion per cui il ricorrente ritiene queste sentenze determinanti nel caso di specie, la Corte ha dichiarato che «la condizione di una violazione sufficientemente grave e manifesta, che pure non è stata menzionata nella citata sentenza *Francovich e a.*, era tuttavia inerente alla fattispecie oggetto della causa»¹⁰³.

152. Occorre quindi considerare come dato di fatto che l'eventuale responsabilità per danni da parte di uno Stato membro è in ogni caso subordinata all'esistenza di una violazione sufficientemente caratterizzata.

153. Sulla base delle considerazioni relative ad un margine di discrezionalità considere-

97 — *Ibidem*, punto 56.

98 — *Ibidem*, punto 78.

99 — V. sentenza nella causa C-392/93 (citata alla nota 92, punto 40).

100 — V. sentenza nella causa C-5/94 (citata alla nota 92).

101 — *Ibidem*, punto 28; v. più recentemente anche sentenza nella causa C-150/99 (citata alla nota 92, punto 40).

102 — V. sentenza nelle cause riunite C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94, C-190/94 (citata alla nota 92).

103 — *Ibidem*, punto 23.

volmente ridotto, se non addirittura inesistente, contenute nella sentenza Hedley Lomas, la Corte ha dichiarato nella sentenza Dillenkofer che «qualora, come nella causa Francovich e a., uno Stato membro, in violazione dell'art. 189, terzo comma, del Trattato, non prenda alcuno dei provvedimenti *necessari per raggiungere il risultato prescritto da una direttiva*, entro il termine fissato da quest'ultima, tale Stato membro viola, in modo grave e manifesto, i limiti posti all'esercizio dei suoi poteri»¹⁰⁴.

154. La soluzione della quinta questione è quindi subordinata al fatto che le violazioni individuate del diritto comunitario costituiscano singolarmente ovvero nel complesso una violazione sufficientemente caratterizzata. Sulla base delle sentenze Francovich e Dillenkofer si potrebbe ritenere, come fa il ricorrente, che l'inerzia da parte del Regno Unito costituisca una violazione grave e manifesta dei limiti posti allo Stato membro all'esercizio dei suoi poteri¹⁰⁵. Tuttavia, tenuto conto del fatto che lo Stato membro poteva in ogni caso, in parte anche espressamente secondo la direttiva, ricorrere ad un'infrastruttura già esistente, questa considerazione appare riduttiva. Sorge quindi la questione in quale misura un'azione del legislatore nazionale fosse necessaria per raggiungere il risultato prescritto dalla direttiva¹⁰⁶.

155. Manifestamente non occorre più creare un organismo ai sensi dell'art. 1, n. 4, della seconda direttiva. Tuttavia la direttiva conferisce alla singola vittima un diritto a un indennizzo nei confronti di questo organismo, come già osservato sopra¹⁰⁷. Per fondare ed attuare un diritto non è sufficiente che la potenziale vittima possa rivolgersi in qualche modo all'organismo. In relazione a questa posizione giuridica la direttiva è precisa e chiara. Poiché gli accordi conclusi tra il MIB e il Ministero dei Trasporti non conferiscono una siffatta posizione giuridica alla vittima, il legislatore nazionale avrebbe dovuto adottare misure al riguardo. Il suo intervento era necessario per creare a favore della vittima un diritto che potesse essere invocato dinanzi a un giudice, almeno entro i limiti dell'obbligo di assicurazione. La questione se ciò si dovesse realizzare adottando un atto legislativo o adeguando il contenuto dell'accordo costituisce, in definitiva, una decisione rientrando nel potere discrezionale dello Stato membro. A tale riguardo la direttiva conferisce allo Stato membro un certo margine di discrezionalità. Tuttavia lo Stato membro avrebbe dovuto stabilire in maniera vincolante l'obbligo di risultato derivante dalla direttiva in relazione alla posizione giuridica della vittima, e ciò sia dal punto di vista del diritto sostanziale che da quello del diritto processuale.

156. L'esistenza di un'infrastruttura già operante ha celato in un primo tempo la problematica, ragion per cui neanche la Commissione ha proceduto contro l'inerzia del Regno Unito in relazione alla direttiva. Nondimeno queste circostanze non privano l'inerzia del suo carattere di violazione

104 — Ibidem, punto 26; il corsivo è mio.

105 — Ibidem.

106 — Ibidem, punti 26 e 47.

107 — V. paragrafi 74 e segg.

degli obblighi incombenti allo Stato membro ai sensi dell'art. 249, terzo comma, di adottare le misure necessarie.

157. Compete al giudice nazionale esaminare se al ricorrente sia stato causato un danno — e, se del caso, in quale misura —

e se la violazione dell'obbligo ne sia stata la causa. Il Regno Unito, omettendo di conferire alle vittime di autoveicoli non identificati un diritto azionabile, almeno entro i limiti dell'obbligo di assicurazione, nei confronti dell'organismo di cui all'art. 1, n. 4, della seconda direttiva, ha commesso una violazione sufficientemente caratterizzata del diritto comunitario secondo la giurisprudenza della Corte relativa alla responsabilità per danni degli Stati membri.

V — Conclusione

158. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di risolvere come segue le questioni pregiudiziali:

«1. Gli interessi e le spese costituiscono una componente necessaria del diritto al risarcimento di un danno subito da vittime di autoveicoli non identificati se e nella misura in cui questi elementi formano parte del diritto al risarcimento di un danno subito da vittime di autoveicoli regolarmente assicurati ed identificati. Tale considerazione vale sia riguardo al fondamento che alle modalità di liquidazione.

2. Nelle circostanze descritte nella terza questione, per motivi di tutela giuridica efficace la vittima deve poter proporre ricorso, sia per questioni di fatto sia per questioni di diritto, dinanzi ad un giudice ordinario.
3. Per quanto attiene ai diritti della vittima, la seconda direttiva non è stata recepita in diritto nazionale con la precisione e la chiarezza necessarie a soddisfare il principio della certezza del diritto.
4. Il Regno Unito, omettendo di conferire alle vittime di autoveicoli non identificati un diritto azionabile, almeno entro i limiti dell'obbligo di assicurazione, nei confronti dell'organismo di cui all'art. 1, n. 4, della seconda direttiva, ha commesso una violazione sufficientemente caratterizzata del diritto comunitario».