

Danno alla persona in Europa: un'armonizzazione possibile ?

di Silvia Toffoletto, Avvocato in Milano

ABSTRACT:

Spazio unico europeo, principio della doppia cittadinanza, libera circolazione delle persone da un lato, secoli di storia del diritto nei diversi Stati dell'Unione dall'altro: apertura delle frontiere, che si scontrano, talvolta, contro "barriere" normative non uniformi e consuetudini interpretative tra loro dissonanti.

*Ma proprio dove la normativa lascia spazio all'elaborazione giurisprudenziale, proprio lì vi è il terreno più fecondo per elaborare "prassi virtuose" e principi di diritto comuni che mettano al centro l'uomo, nella costruzione di una casa comune europea, ove si riescano a coniugare **diritti ed effettività di tutela**.*

SOMMARIO:

1. I passi verso l'armonizzazione del danno alla persona: il risarcimento del danno alla persona in materia di incidenti stradali / 2. La Commissione verso l'armonizzazione dopo il Reg.(UE) 864/2007 "Roma II" / 3. Consultazioni, comunicazioni e studi alla ricerca dell'armonizzazione / Anno 2011 – rimodellamento degli obiettivi: si parte dalla prescrizione / 4. Anno 2012 – proposte di modifica al Reg. (UE) 864/07 Roma II sulla legge applicabile per gli incidenti stradali / 5. I passi verso l'armonizzazione

I passi verso l'armonizzazione del danno alla persona: il risarcimento del danno alla persona in materia di incidenti stradali

Spazio unico europeo, principio della doppia cittadinanza, libera circolazione delle persone, immersi in secoli di storia del diritto talora profondamente diversificati nei 28 Stati dell'Unione; obiettivo unico e necessario: armonizzare, semplificare, oltrepassare le barriere concettuali tra gli istituti dei diversi Paesi, in vista di un bene di gran lunga superiore, il trattamento "omogeneo" dei cittadini dell'Unione, obiettivo che, a detta dei più, sembrerebbe quasi impossibile in materia di risarcimento del danno alla persona.

Nell'ambito dell'illecito, allora, iniziare a cercare profili di armonizzazione nella materia del risarcimento del danno alla persona a seguito di incidente stradale potrebbe essere un inizio, cercando, in primis, una disciplina comune sotto alcuni profili, come i termini di prescrizione, l'elaborazione di parametri "omogenei" per la quantificazione del danno e una classificazione uniforme in sede medico-legale delle lesioni.

La Commissione verso l'armonizzazione dopo il Reg.(UE) 864/2007 "Roma II"

Nella materia del danno alla persona, a seguito di incidente stradale, i criteri di collegamento stabiliti nel

Regolamento (UE) 864/2007 “Roma II” oltre a sovrapporsi, creando incertezza all’operatore del diritto, sono fonte essi stessi di dubbi interpretativi, per la terminologia utilizzata (che sottende evidentemente concetti giuridici che non sono simili nei diversi Stati dell’Unione); in ogni caso, poi, non toccano il cuore del problema (non essendo peraltro quella la sede), costituito dal raggiungimento della massima semplificazione possibile, nel riconoscimento e nella liquidazione del danno alla persona in modo *omogeneo* nei diversi Stati dell’Unione.

Allegato al Reg. (UE) 864/2007 vi è una “Dichiarazione della Commissione sugli incidenti stradali” che così recita: “**La Commissione, consapevole del fatto che gli Stati membri seguono *pratiche diverse* quanto all’**ENTITA’ del RISARCIMENTO** per le vittime degli **INCIDENTI STRADALI**,**

-è pronta ad esaminare i problemi specifici che incontrano i RESIDENTI dell’Unione Europea coinvolti in incidenti stradali in uno Stato membro diverso da quello in cui risiedono abitualmente.

-A tal fine, presenterà al Parlamento europeo e al Consiglio, entro la fine del 2008, uno studio sulle opzioni per migliorare la posizione delle vittime transnazionali, compresi gli aspetti assicurativi, che aprirà la strada ad un libro verde.”

Tale studio reca il titolo “*Compensation of victims of cross-border road traffic accidents in the EU: COMPARISON of NATIONAL PRACTICES, analysis of problems and evaluation of options for improving the position of cross-border victims*”, Team Leader Jean Albert, autori Demolin, Brulard, Barthelemy, ed è consultabile nella versione del 30.11.2008, sul sito

http://ec.europa.eu/civiljustice/news/docs/study_compensation_road_victims_en.pdf.

Rinviano alla lettura integrale del poderoso studio, nella presente sede vengono riportate in particolare due tabelle di comparazione contenute nella relazione, che appaiono particolarmente significative.

All’interno dell’indagine, è stato ipotizzato un caso (incidente stradale con marito e moglie francesi - Tartarin e Farandelle- con due figli, nell’occorso morte di lui, gravi lesioni di lei, danni alla persona, danni patrimoniali, spese di cura, etc), in base al quale sono state formulate domande omogenee per i 27 Stati membri (la Croazia non era ancora Stato dell’Unione europea); i risultati forniti dagli Stati sono stati riassunti in due tabelle.

Il “valore base” è costituito dal risarcimento che avverrebbe in Francia e i valori che verrebbero risarciti negli altri Stati vengono calcolati in più o in meno rispetto a tale valore base. Quindi se in Francia viene risarcito 100, si verifica se negli altri Stati è risarcito più o meno di 100 (in proporzione); la valuta utilizzata è l’Euro, con conversione per gli Stati che non adottano la moneta unica.

Nelle due tabelle, una prende in considerazione tutti gli aspetti risarcitori presentati con il caso ed l’altra tabella isola il solo danno da morte, essendo presenti sistemi con un welfare molto dissimile.

Questi i risultati:

“The general compensation levels are outlined in the table below:

Country	GRAND TOTAL in euros	Proportional	Differential
SK	225435	16,795	-83,205
SI	250735	18,680	-81,320
PL	290875	21,670	-78,330
CZ	361895	26,961	-73,039
DK	379610	28,281	-71,719
ES	575272,52	42,857	-57,143
LT	602834	44,911	-55,089
BG	624631	46,534	-53,466
RO	738122	54,989	-45,011
UK	761223,4	56,710	-43,290
MT	777805	57,946	-42,054
CY	1002805	74,708	-25,292
EE	1003235	74,740	-25,260
LU	1041385	77,582	-22,418
LV	1132601	84,378	-15,622
HU	1164270	86,737	-13,263
BE	1164249	86,735	-13,265
IE	1170772,68	87,221	-12,779
PT	1292123	96,262	-3,738
SE	1303005	97,073	-2,927
FR base	1342299,76	100,000	0,000
NL	1555777,5	115,904	15,904
AT	1567985	116,813	16,813
FI	1915904	142,733	42,733
DE	1941221	144,619	44,619
EL	1960285	146,039	46,039
IT	2149996,35	160,173	60,173

Source : Tartarin and Farandelle case study completed by the country experts under this Study and attached as Annex 86.

“From this table one can see that the compensation levels differ widely between Member States and that the risk of over or under compensation is clear. If the accident occurs in Italy, Farandelle would be **over compensated** by reference to what she would normally be entitled to in France. However, if the accident occurred in Poland, she would then be **under-compensated**.” “It is also important to note that where only the death of Tartarin is taken into account, the differential between countries changes. This is shown by comparing the graph below with the graph above.”

Nella seconda tabella, i risultati tra Stati sono parzialmente differenti, per i motivi dianzi accennati.

	Amount	Proportional	Differential
SK	24310	3,928	-96,072
EE	45400	7,337	-92,663
BG	112296	18,147	-81,853
PL	113000	18,261	-81,739
SE	127400	20,588	-79,412
SI	134400	21,719	-78,281
DK	231635	37,432	-62,568
CZ	254160	41,072	-58,928
MT	259600	41,951	-58,049
LV	259609	41,952	-58,048
ES	297322,64	48,047	-51,953
BE	325331	52,573	-47,427
UK	337243	54,498	-45,502
RO	380700	61,521	-38,479
LT	407425	65,839	-34,161
IE	415164,22	67,090	-32,910
LU	424500	68,599	-31,401
AT	428600	69,261	-30,739
HU	471400	76,178	-23,822
CY	519000	83,870	-16,130
FR base	618817,2	100,000	0
DE	751556	121,450	21,450
IT	797695,95	128,907	28,907
PT	844280	136,434	36,434
NL	889646	143,766	43,766
GR	912100	147,394	47,394
FI	1205340	194,781	94,781

Source : Tartarin and Farandelle case study completed by the country experts under this Study and attached as Annex 86 (counting only the consequences of Tartarin's death).

“Some countries will offer greater compensation levels for accidents resulting in “death” but lower compensation where the accident results in serious injuries whilst in other countries it will be the reverse.”

Lo studio, dopo l’analisi, dedica numerose pagine all’ “Assessment of Solution” (*panoramica di possibili soluzioni*), proponendo: 1) fare niente e valutare tra un paio d’anni l’impatto del Reg. Roma II;

2) applicare la legge di abituale residenza della vittima per il quantum;

3) fornire migliore informazione alle persone che vivono situazioni transfrontaliere o per cittadini europei che desiderano viaggiare verso altri Stati membri;

4) armonizzare le normative sugli incidenti in analogia a normative già esistenti in Europa (ad es. la responsabilità da prodotto);

5) principio di ubiquità o diritto delle vittime di scelta della lex fori;

6) forum conveniens come diritto del giudice di determinare il foro migliore basandosi su criteri determinati;

7) fornire copertura attraverso assicurazioni al danneggiato (legge del contratto di assicurazioni non dell’incidente);

8) fare un *nuovo tribunale europeo o un mediatore europeo*, che seguirebbe *un pacchetto di regole europee* sulla prescrizione, controversie e risarcimento.

Altre proposte risultano: creare un fondo di compensazione europeo o una commissione per le vittime degli incidenti stradali transfrontalieri o la creazione di un fondo per le vittime che credono di essere state “sotto

risarcite”; (32) obbligare le compagnie di assicurazione a fornire un’informazione ai loro clienti per dare una copertura migliore e rinforzare questa copertura; (37) creare un ente europeo che dia raccomandazioni sulle *somme medie di risarcimento per ferite personali o danni alla proprietà come il Road Traffic Accident Damage Board (“Liikennevahinkolautakunta”) finlandese*; progettare un sistema in cui la domanda venisse posta dalla corte nazionale (simile a una questione pregiudiziale) a un unico ente/corte per aiutare a determinare il quantum in caso di incidenti transfrontalieri.

Lo studio affronta poi la comparazione e le possibili soluzioni che attengono alla prescrizione e soluzioni che attengono all’entità del risarcimento.

Consultazioni, comunicazioni e studi alla ricerca dell’armonizzazione

Dopo lo studio dianzi citato, (“Compensation of victims of cross-border road traffic accidents in the EU: COMPARISON of NATIONAL PRACTICES, analysis of problems and evaluation of options for improving the position of cross-border victims”), risultano essere stati compiuti alcuni passi.

In data 26.03.2009 è stata lanciata una **consultazione** dalla Commissione (DG Internal Market and Services - Financial institutions – Insurance and pensions) dal titolo “Consultation paper on the Compensation of victims of Cross-Border Road Traffic Accidents in the European Union” consultabile sul sito:

http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2009/cross-border-accidents/rome2study_en.pdf, che, sulla scorta delle analisi condotte nel predetto studio di comparazione, ha formulato otto domande in tema di risarcimento e nove domande in tema di prescrizione. In data 07.10.2009 è stato pubblicato il “Feedback Statement” di tale consultazione, rinvenibile sul sito: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2009/cross-border-accidents/feedback.pdf, ove si dà atto che sono pervenuti in risposta n. 46 “contributions”, provenienti da vari enti e dagli organi di alcuni Stati membri dell’Unione; non risulta che l’Italia abbia risposto alla consultazione.

Rinviando alla lettura integrale del documento, nella presente sede si evidenzia il contenuto della “Option 3”. In tale sede viene chiesto il parere in merito all’ipotesi di creare delle **linee guida europee** che contengano, *quali* tipi di risarcimento possono essere riconosciuti e *in quale modo* dovrebbero essere calcolati, **per assistere i giudici nella valutazione dei danni e arrivare all’armonizzazione nel lungo termine.**

Alcuni hanno valutato positivamente tale proposta, trattandosi di fonte neutrale, anche se dovrebbero essere accettati parametri talvolta estranei alla lex fori; altri hanno sottolineato la difficoltà di trovare linee guida comuni, altri ancora hanno sottolineato che l’armonizzazione non potrebbe riguardare solo i casi transfrontalieri, e inevitabilmente coinvolgerebbe anche i danni verificatisi all’interno di ciascun Stato membro.

A chiusura delle risposte fornite per tale opzione, veniva specificato che sono stati forniti parecchi esempi di casi di **comune metodologia europea medico-legale**, come ad es. la tabella medica europea commissionata dal Trier Institute nel 2000 e usata dai pubblici dipendenti europei, predisposta dal CEREDOC – European Confederation of Medical Experts in the Assessment and Compensation of Physical Injury “*as an EU-wide legally binding scheme for determination of severity of damages to health*”, uno schema a livello europeo

legalmente vincolante per la determinazione dell'entità dei danni alla salute.

Le risposte a tale consultazione ovviamente non portavano a un'unica soluzione e, soprattutto, non vi era stato riscontro da parte di tutti gli Stati membri.

Anno 2011 – rimodellamento degli obiettivi: si parte dalla prescrizione

In data 18.05.2011 la Commissione (modificata, nel frattempo nei vertici, per le nuove elezioni) inviava una **Comunicazione** dal titolo “*Rafforzare i diritti delle vittime nell’Unione europea*” al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle Regioni, SEC (2011) 580 definitivo; SEC (2011) 581 definitivo, consultabile sul sito

[http://www.parlamento.it/web/docuorc2004.nsf/a4f26d6d511195f0c12576900058cac9/d481b3402cc2aedcc125789d0049f549/\\$FILE/COM2011_0274_IT.pdf](http://www.parlamento.it/web/docuorc2004.nsf/a4f26d6d511195f0c12576900058cac9/d481b3402cc2aedcc125789d0049f549/$FILE/COM2011_0274_IT.pdf) . Il presupposto da cui partiva la Commissione era porre al centro le vittime di

terrorismo, di reato, di violenza sessuale, i minori ed anche le vittime di incidenti stradali.

Nella premessa “*Perché le vittime sono importanti*”, si legge, “...**Nel 2010 più di un milione di incidenti stradali in tutta l’UE è costato la vita a 30.700 persone. Annualmente sulla strada vengono uccise circa 31.000 persone – tra cui 850 bambini sotto i 14 anni – 250.000 persone riportano lesioni gravi e 1,2 milioni lesioni lievi.**”

In particolare, per quanto attiene le vittime degli incidenti stradali, oltre ad auspicare una revisione della legge applicabile in base al Reg. n. 864/2007, la Commissione comunicava che nella specifica materia, la sua azione sarebbe stata volta in primo luogo all’armonizzazione in materia di **prescrizione** per le richieste di risarcimento in caso di incidenti stradali transnazionali.

Sulla scorta della comunicazione 18.05.2011, veniva lanciata una pubblica **consultazione** sulla prescrizione in materia di richiesta danni da incidente stradale con vittime residenti nell’Unione Europea, in data 19.11.12, consultabile sul sito http://ec.europa.eu/justice/newsroom/civil/opinion/files/120715/questionnaire_road_en.docx .

Anno 2012 – proposte di modifica al Reg. (UE) 864/07 Roma II sulla legge applicabile per gli incidenti stradali

Uno studio effettuato nel novembre 2012, consultabile sul sito del Parlamento europeo, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201301/20130110ATT58881/20130110ATT58881IT.pdf> , condotto da Jenny Papetas della Direzione generale delle politiche interne su richiesta della Commissione giuridica del Parlamento europeo, dal titolo: “*Scelta della legge applicabile per i sinistri stradali transfrontalieri: Roma II, convenzione dell’Aja e direttiva sull’assicurazione autoveicoli*”, doc. “PE 462.492”; (“Choice of Law for Cross Border Traffic Accidents”), metteva in evidenza le contraddizioni e i conflitti di norme in materia di legge applicabile. Nella parte conclusiva dell’analisi l’autrice effettuava la seguente proposta:

“Non esiste una soluzione ideale per le problematiche in questo ambito. La presente nota raccomanda una soluzione in base alla quale sia applicata la legge vigente nel paese di residenza della parte lesa nelle azioni intentate direttamente contro una compagnia di assicurazione e promosse conformemente alla direttiva sull'assicurazione autoveicoli.” “Tuttavia, è necessario stabilire se applicare tale legge in toto, esponendo la condotta del conducente alle norme sulla responsabilità di uno Stato in cui non stava agendo al momento dell'incidente, o se dividere la legge in modo che l'aspetto della responsabilità sia disciplinato dalla legge vigente nel luogo in cui è avvenuto l'incidente, mentre tutti gli altri aspetti del sinistro sono disciplinati dalla legge dello Stato di residenza abituale della parte lesa”. “...si ritiene giustificata l'applicazione completa della legge vigente nello Stato di residenza abituale della parte lesa con l'avvertenza che il ricorrente scelga tra il ricorso nei confronti della compagnia di assicurazioni o nei confronti del responsabile dell'incidente, in modo da evitare problemi correlati alle relative azioni.”

Nel frattempo, i cittadini dell'Unione si muovono all'interno dello spazio unico europeo, e i problemi devono comunque essere affrontati e risolti dalle Corti.

I passi verso l'armonizzazione

Cercare di modificare il criterio di collegamento come proposto nello studio Papetas dianzi citato non sembra una strada risolutiva, considerato che rimarrebbero le differenze di liquidazione tra Stati.

Una normativa comune in tema di prescrizione appare, invece, un'esigenza non più rinviabile e, ugualmente, dei comuni parametri medico-legali nella valutazione delle lesioni, risultano indispensabili.

Inoltre, traendo spunto da casi riguardanti incidenti stradali, la Corte di giustizia UE non sembra avere dubbi sugli obiettivi di armonizzazione e lo ha dimostrato nelle sentenze Haasová C-22/12 e Drozdovs C-277/12, entrambe depositate in data 24.10.13.

Coinvolto nell'azione di cambiamento e armonizzazione, allora, non è solo il legislatore europeo, tramite normative europee comuni in materia di prescrizione, ma protagonisti del cambiamento diventano anche i giudici degli Stati membri unitamente alla Corte di Giustizia UE, nonché i medici-legali alla ricerca di un Barème comune a livello europeo.

Il raggio d'azione iniziale potrebbe riguardare in particolare la materia degli incidenti stradali, e nello specifico: a) termini di prescrizione comuni, b) parametri “omogenei” per la quantificazione del danno e c) classificazione uniforme - in sede medico-legale - delle lesioni.

Lo studio dianzi richiamato (Demolin, Brulard, Barthelemy), è senz'altro molto articolato, ma, in particolare per le due tabelle che sono state sopra riportate, sembra mancare di un parametro di “omogeneità”. Manca infatti un parametro che consenta di effettuare effettivamente un confronto, in quanto lo studio in oggetto utilizza l'euro come strumento di comparazione, ma non valuta il diverso potere d'acquisto della moneta.

Uno studio sulla liquidazione del danno alla persona in materia di risarcimento del danno da lesioni e da

morte, in particolare da incidente stradale, nei diversi Paesi dell'Unione, risulta auspicabile, con un metodo non solo statico, di pura comparazione sul valore nominale dell'ammontare liquidato in Euro, ma anche dinamico (il potere di acquisto), che renda quei dati propedeutici per un ravvicinamento delle liquidazioni non solo dal punto di vista formale, ma anche e soprattutto sostanziale (quantum *omogeneo* per tutti).

Fondamentale risulterà anche lo studio di tabelle di classificazione in sede medico-legale delle percentuali di danno derivanti dalle lesioni, omogenee per tutti gli Stati membri.

Uno studio effettuato dal dipartimento di Medicina Legale "Sapienza" dell'Università di Roma del 02.05.2012, consultabile sul sito: <http://www.preventionandresearch.com/la-tutela-risarcitoria-della-salute-nel-diritto-comunitario>, concludeva proprio auspicando l'adozione di parametri uniformi per la valutazione di ogni singolo pregiudizio all'integrità psico-fisica del danneggiato in tutti gli Stati membri mediante la stesura di un *Barème* europeo.

Da ultimo, nel **Programma Giustizia 2014-2020** (Reg. (UE) n. 1382/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17.12.2013, nel quinto considerando si legge in particolare che: "*La formazione giudiziaria è fondamentale per rafforzare la fiducia reciproca e migliorare la cooperazione tra autorità e operatori giudiziari nei vari Stati membri.*" All'art. 3 è specificato l'obiettivo generale (contribuire all'ulteriore sviluppo di uno spazio europeo di giustizia basato sul riconoscimento reciproco e la fiducia reciproca, attraverso la promozione della cooperazione giudiziaria), e tra gli obiettivi specifici di cui all'art. 4, si legge "*b) sostenere e promuovere la formazione giudiziaria, compresa la formazione linguistica sulla terminologia giuridica, al fine di promuovere una cultura giuridica e giudiziaria comune*".

Molto si può fare per il ravvicinamento delle legislazioni e delle buone prassi europee, in particolare promuovendo la formazione giudiziaria sia dei Magistrati che degli avvocati, e auspicando nel contempo una Rete giudiziaria europea "dedicata", di facile utilizzo per tutte le magistrature degli Stati membri e in tutte le lingue dell'Unione, con tabelle medico-legali comuni, e parametri di liquidazione facilmente identificabili per tipo di danno e percentuale di postumi, per arrivare ad una liquidazione uniforme e omogenea del danno alla persona, per tutti i cittadini dell'Unione Europea.

Milano, 10.05.2016

Silvia Toffoletto (Avvocato in Milano)