

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI PARMA

ORDINANZA DI RIMESIONE ATTI ALLA CORTE COSTITUZIONALE
EX ART. 23 L. 11.03.1953, N. 87

Il Giudice di Pace di Parma,

- letta la citazione per risarcimento danni da incidente stradale depositata presso la Cancelleria di questo Ufficio in data 23.01.2008, causa iscritta al n. R.G. 391/2008, nonché il verbale di prima udienza del giorno 29.01.2008, nel quale l'attore sollevava eccezione preliminare di incostituzionalità ai sensi dell' art. 134 cost. e dell'art. 23 L. 87/1953;
- ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal ricorrente in relazione agli artt. 149 e 150 del Codice delle Assicurazioni per contrasto con gli artt. 3, 24 e 76 della Costituzione della Repubblica Italiana;
- osservato che ad avviso di questo giudice le menzionate norme - art. 149 e 150 del D.Lgs n. 209/2005 - acquistano rilievo sotto il profilo dell'incostituzionalità;
- riportandosi in parte alla narrativa di cui alla verbalizzazione operata dall'attore all'indicata udienza del 29.01.2008, a scioglimento della riserva d'udienza, ritiene di sollevare questione di legittimità costituzionale delle sopra indicate norme ante l'ill.ma Corte Costituzionale.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Premessa.

Il Decreto Legislativo 07.09.2005 n. 209, cosiddetto Codice delle Assicurazioni Private, ha introdotto nell'ordinamento italiano una nuova procedura per il risarcimento del danno cagionato a seguito di sinistri verificatisi in occasione della circolazione dei veicoli sulle strade.



La nuova azione introdotta dalla normativa, definita anche "indennizzo diretto", nell'intenzione del legislatore, avrebbe funzione di semplificazione dei tempi delle procedure assicurative di liquidazione del danno, nonché funzione del contenimento dei costi assicurativi.

Come osservato, per introdurre la disciplina di cui sopra, il legislatore ha utilizzato lo strumento del decreto legislativo.

1) RILEVANZA DELLA QUESTIONE



Parte attrice del giudizio in cui la questione viene sollevata ha proposto la azione di risarcimento del danno da circolazione di veicoli nei confronti della propria compagnia di assicurazione, Ubi Assicurazioni S.p.a., in applicazione della normativa di cui agli artt. 149 e 150 del Codice delle Assicurazioni.

Nella domanda sopra proposta è di piena evidenza la sussistenza di un collegamento giuridico, e non di mero fatto, tra la *res iuridicante* e la norma di legge ritenuta in contrasto con il dettato costituzionale.

Inoltre, lo stesso collegamento appare fondamentale anche ai fini sostanziali, atteso che, in assenza di detti articoli 149 e 150, l'azione sarebbe stata introdotta nei confronti del responsabile del danno e della relativa Compagnia assicurativa, soggetti diversi dall'odierna convenuta, e pertanto la conformità o meno alla normativa costituzionale degli artt. 149 e 150 del Codice delle Assicurazioni Private appare senza dubbio rilevante ai fini decisori: questo in quanto, ove il detto disposto normativo venga ritenuto in contrasto con la normativa costituzionale, la domanda risarcitoria dovrebbe essere rivolta al responsabile del sinistro ed alla relativa Compagnia.

9

2) LA NON MANIFESTA INFONDATEZZA

a) Il quadro normativo e l'iter approvativo degli artt. 149 e 150 Cod.

Ass.

1. La scelta del decreto legislativo.

Il legislatore, per riordinare il settore assicurativo, ha scelto la strada del decreto legislativo ovvero una norma dell'ordinamento giuridico con forza di legge emanata, in via eccezionale, dal Governo su delega del Parlamento; quest'ultimo ricorre alla delega dell'esercizio del potere legislativo, nei casi in cui la materia oggetto del decreto sia molto complessa o richieda un lungo procedimento di formazione della legge; per cui il Governo, che può avvalersi dell'aiuto di organi consultivi tecnici, appare come il più idoneo a legiferare. La delega deve essere esercitata in un termine prefissato e nel rispetto di principi e criteri direttivi indicati nella legge delega, così come previsto dall'articolo 76 della Costituzione: nell'emanare il decreto, il Governo deve rispettare rigorosamente i limiti ed i principi sanciti nella legge delega.

Se ciò non avviene il decreto legislativo è viziato d'incostituzionalità per eccesso di delega.

Il procedimento di formazione del decreto legislativo è disciplinato dall'art. 14 della Legge n. 400 del 1988 che configura, appunto, il Governo come soggetto competente ad adottare l'atto.

2. La legge delega.

La legge n. 229 del 29.07.2003 ha riservato la delega al Governo per il riassetto del settore assicurativo.

Art. 4 della detta legge prevede: " Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di assicurazioni, ai sensi e secondo i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- 
- a) adeguamento della normativa alle disposizioni comunitarie e agli accordi internazionali;
 - b) tutela dei consumatori e, in generale, dei contraenti più deboli, sotto il profilo della trasparenza delle condizioni contrattuali, nonché dell'informativa preliminare, contestuale e successiva alla conclusione del contratto, avendo riguardo anche alla correttezza dei messaggi pubblicitari e del processo di liquidazione dei sinistri, compresi gli aspetti strutturali di tale servizio;
 - c) salvaguardia dell'effettiva concorrenza tra le imprese autorizzate all'esercizio dell'attività assicurativa in Italia o operanti in regime di libertà di prestazioni di servizi;
 - d) previsione di specifici requisiti di accesso e di esercizio per le società di mutua assicurazione esonerate dal pieno rispetto delle norme comunitarie, nonché per le imprese di riassicurazione;
 - e) garanzia di una corretta gestione patrimoniale e finanziaria delle imprese autorizzate all'esercizio dell'attività assicurativa, anche
- 

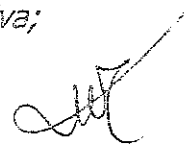
nell'ipotesi di una loro appartenenza ad un gruppo assicurativo, nonché con riferimento alle partecipazioni di imprese assicurative in soggetti esercenti attività connesse a quella assicurativa e di partecipazione di questi ultimi in imprese assicurative;

f) armonizzazione della disciplina delle diverse figure di intermediari nell'attività di distribuzione dei servizi assicurativi, compresi i soggetti che, per conto di intermediari, svolgono questa attività nei confronti del pubblico;

g) armonizzazione della disciplina sull'esercizio e sulla vigilanza delle imprese di assicurazione e degli intermediari assicurativi alla normativa comunitaria;

h) riformulazione dell'apparato sanzionatorio alla luce dei principi generali in materia:

1) affiancando alle ipotesi di ricorso alla sanzione amministrativa pecuniaria (nei riguardi di imprese e operatori del settore, la previsione di specifiche sanzioni penali, modulate tra limiti minimi e massimi, nei casi di abusivo esercizio di attività assicurativa, agenziale, mediatizia e peritale da parte di imprese e soggetti non autorizzati o non iscritti ai previsti albi e ruoli ovvero di rifiuto di accesso, opposto ai funzionari dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP), agli uffici o alla documentazione relativa alle anzidette attività, anche esercitate in via di fatto o, infine, di truffa assicurativa;



2) prevedendo la facoltà di difesa in giudizio da parte dell'ISVAP, a mezzo dei suoi funzionari, nei ricorsi contro i provvedimenti sanzionatori di cui all'articolo 6 della legge 5 marzo 2001, n. 57;
i) riassetto della disciplina dei rapporti tra l'ISVAP e il Governo, in ordine alle procedure di crisi cui sono assoggettate le imprese di assicurazione."

Non essendo il Governo riuscito a rispettare il limite temporale di un anno, con la legge 27 luglio 2004, n.186 si è ampliato il limite temporale a due anni.

b) Mancato parere del Consiglio di stato.

Il primo comma dell'art. 4 della L.229/2003 rimanda ai "principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, come sostituito dall'articolo 1 della legge delega in esame, e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi" : fra questi vi è l'obbligatorietà della preventiva richiesta di parere al Consiglio di Stato.

Il Consiglio di Stato ha emesso parere n. 11603 il 14.2.2005 relativamente al Codice delle Assicurazioni, ma il testo esaminato dal Consiglio di Stato in detta occasione era mancante delle norme relative all'indennizzo diretto, inserite nella legge ex novo e alla scadenza del termine biennale concesso dalla legge delega per la loro emissione, non sottoposte al nuovo vaglio dell'organo deputato in quanto, in attesa di nuovo parere del Consiglio di Stato, certamente sarebbe scaduto il termine detto dei due anni per l'emissione della normativa delegata.

pertanto, va riaffermato che non sono stati oggetto del parere del Consiglio di Stato gli articoli 149 e 150 del Codice delle Assicurazioni.

E' evidente, quindi, che già per questo primo motivo gli articoli relativi all'indennizzo diretto sono da ritenersi incostituzionali, essendo stati inseriti nel provvedimento legislativo all'ultimo momento, senza il rigoroso rispetto del dettato della legge delega il quale richiedeva l'obbligatorietà del parere del Consiglio di Stato.

c) L'eccesso di delega ex art. 76 della Costituzione .

Il Decreto Legislativo è viziato di incostituzionalità per ulteriore eccesso di delega.

Per meglio chiarire : come sopra indicato, la mancata richiesta preventiva del parere del Consiglio di Stato configura una prima ipotesi di eccesso di delega.

Ora, verrà invece esaminato il contenuto della legge delega, in tema di risarcimento del danno e liquidazione dei sinistri.

Il potere normativo delegato dalla Legge 29.07.2003 n. 229 (riassetto in materia di assicurazioni) era limitato ad un riassetto delle disposizioni vigenti in materia assicurativa e non poteva estendersi fino all'abrogazione sostanziale e all'abrogazione delle norme esistenti in materia.

Ad una attenta lettura del testo, si palesa che la legge delega in nessun punto entra specificatamente nel merito del risarcimento dei danni e nella liquidazione dei sinistri, se non al punto B) ove è stata espressamente prevista la tutela dei consumatori ed in generale "dei contraenti più deboli sotto il profilo della trasparenza delle condizioni contrattuali, nonché



dell'informativa preliminare, contestuale e successiva alle conclusioni del contratto, avendo riguardo alla correttezza dei messaggi processuali e del processo di liquidazione dei sinistri".

va pertanto ritenuto che il Governo intendesse tutelare il contraente più debole ed il consumatore al momento della sottoscrizione del contratto, non certo modificare i principi generali in materia di risarcimento dei danni che sono regolati dagli artt. 2043 e 2054 Cod. Civ.

 Il consumatore, come veniva definito dall'art. 2 della L. 281/1998, altri non è se non la persona fisica che acquista o utilizza beni o servizi per scopi non riferibili all'attività imprenditoriale e professionale eventualmente svolta. Analogamente, il contraente altri non è se non chi ha contratto una polizza di assicurazioni. Pertanto, la tutela doveva essere riservata a tutti i rapporti contrattuali (e non extra-contrattuali), ovvero alle cosiddette garanzie dirette, a favore degli assicurati-consumatori-contraenti.

L'art. 149 del Codice delle Assicurazioni non prende assolutamente in considerazione i soggetti sopra descritti, ma bensì i danneggiati o, osando una diversa definizione, le vittime di un sinistro stradale.

Ma il danneggiato in conseguenza di un sinistro non è nella fattispecie consumatore e tanto meno contraente, bensì controparte di un altro soggetto, col quale non ha nessun rapporto contrattuale, il quale, commettendo un fatto illecito, ha causato dei danni ingiusti che debbono essere risarciti ai sensi degli artt. 2043 e 2054 Cod. Civ. In virtù dell'art. 149 i danneggiati sono ora obbligati a chiedere il risarcimento del danno



non a chi è responsabile dello stesso, ai termini del codice civile, ma bensì ad un altro soggetto; ovvero alla propria compagnia assicuratrice.

E' pertanto chiaro che il decreto legislativo ha modificato, sia sostanzialmente sia proceduralmente, i diritti dei danneggiati, facoltà questa non concessa dalla legge delega.

Di più.

L'art. 149 del Codice delle Assicurazioni non regola in alcun i rapporti del contraente più debole, né tutela i consumatori, ma trasforma la procedura di risarcimento prevista dagli artt. 2043 e 2054 Cod. Civ. a favore dei soli danneggiati da un sinistro stradale.

Inoltre, l'art. 149 del Codice delle Assicurazioni confonde il significato giuridico dei termini "risarcimento" ed "indennizzo": il risarcimento nasce dal fatto illecito di un terzo, mentre l'indennizzo nasce da un rapporto contrattuale.

Infine, l'art. 149 del Codice delle Assicurazioni, al punto 6, prevede che il danneggiato possa proporre l'azione diretta nei confronti della propria impresa assicuratrice, senza dover obbligatoriamente citare in giudizio il responsabile civile del danno e la compagnia di assicurazione di quest'ultimo.

Orbene, dalla lettura della legge delega sopra citata appare evidente che il Parlamento non ha delegato al Governo la capacità di innovare e trasformare i principi fondamentali del Codice di Procedura Civile ed in particolare il principio del contraddittorio regolato dall'art. 101 c.p.c.



Brevemente, si osserva altresì che l'art. 149, comma 6, potrebbe altresì provocare una duplicazione di giudicati sullo stesso fatto storico poiché, non necessariamente, le imprese di assicurazione possono venire a conoscenza di più azioni promosse da più danneggiati.

Si osserva inoltre che non è comprensibile come il giudicante possa accertare la responsabilità del sinistro in un giudicato ove non sia prevista l'obbligatorietà della partecipazione del responsabile del sinistro.

Sembra pertanto evidente che il Governo, con l'approvazione del Decreto Legislativo n. 209/2005, abbia violato l'art. 76 della Costituzione per eccesso di delega.

Non meno grave è la violazione del diritto comunitario laddove si è, con il risarcimento diretto, disattesa la V Direttiva comunitaria, eliminando l'azione diretta nei confronti dell'impresa del civile responsabile e pertanto, a breve, è facile prevedere sin da ora anche ricorsi alla Corte Europea.

d) Violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Un principio fondamentale della nostra carta costituzionale è quello dell'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge.

Con l'introduzione della procedura di indennizzo diretto i cittadini danneggiati per un unico fatto illecito dovranno applicare norme giuridiche differenti per ottenere il risarcimento del danno.

La norma dell'indennizzo diretto si applica in ipotesi di scontro tra due o più veicoli, entrambi regolarmente assicurati ed immatricolati in Italia, e



solo se il conducente non responsabile del sinistro abbia riportato lesioni con conseguenze non superiori al 9% di invalidità permanente.

L'elencazione dei casi di applicazione appare non estensibile ad ipotesi diverse da quelle testé elencate.

Detta disuguaglianza sarà ravvisabile in molteplici ipotesi, delle quali può darsi solo un'idea, in via sintetica, con gli esempi che seguono:

- L'art. 149 del Codice delle Assicurazioni prevede che la procedura di indennizzo diretto si applica esclusivamente nel caso di scontro di due veicoli e nel caso di danni fisici riportati dal conducente. Pertanto i medesimi danneggiati per un unico fatto storico avranno trattamenti diversi: infatti il terzo trasportato verrà risarcito ai sensi dell'art. 141 ed il conducente ai sensi dell'art. 149 del Codice delle Assicurazioni.

- L'art. 149 del Codice delle Assicurazioni non si applica in caso in cui siano coinvolti pedoni, ciclisti o beni mobili.

Ma le disparità di trattamento e di tutela tra situazioni giuridiche analoghe sono infinite a dimostrazione della palese incostituzionalità della norma. Inoltre, l'indennizzo diretto detta altresì diversi criteri di risarcimento del danno, e quindi una diversa applicazione del diritto sostanziale: l'art. 150 del Codice delle Assicurazioni, rinviando ad un successivo emanando decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle Attività Produttive, da adottarsi entro i 90 giorni successivi dall'entrata in vigore del Codice, prevede l'adozione di precisi criteri per l'indennizzo diretto, statuendo pertanto, per decreto, il grado di responsabilità delle



parti e il limite di risarcibilità del danno accessorio, attuando, nuovamente, un diverso trattamento fra chi viene assoggettato all'indennizzo diretto e chi non lo è : il primo non potrà mai vedersi riconosciuti alcuni danni accessori al sinistro, quali il fermo tecnico del mezzo, la svalutazione del bene, le spese legali; inoltre, può vedersi attribuire una responsabilità diversa da quella applicabile col criterio di cui all'art. 2054 Cod. Civ. Il secondo godrà invece dell'applicazione delle norme generali in materia.

e) Violazione dell'art. 24 della Costituzione.

Un sistema di indennizzo che prevede l'esclusione del riconoscimento delle spese legali nella fase extragiudiziale comporta una grave violazione dell'art. 24, comma 2, della Costituzione.

L'art. 150 del Codice delle Assicurazioni prevede l'introduzione di un regolamento in base al quale le spese accessorie dovute al danneggiato sono solo quelle relative alle consulenze medico – legali.

Appare evidente come la fase extragiudiziale, qualora rimanga priva di esito positivo, sia preliminare al successivo giudizio e gli adempimenti da compiere in essa siano i presupposti da cui muovere per adire le vie legali.

Le due fasi sono, dunque, strettamente connesse e l'attività legislativa, che le

ha cristallizzate così come appaiono oggi, è stata così vasta da potersi ragionevolmente supporre che il cittadino medio senz'altro non ne abbia la giusta e necessaria conoscenza.



La necessità, quindi, di specifiche competenze tecnico - legali e la prevenienza della fase extra giudiziale rispetto al successivo giudizio, portano senz'altro ad escludere di trovarci innanzi a "semplici" fattispecie complesse.

Anzi è proprio di "procedimento" che si deve parlare, con termini perentori ed adempimenti a carico sia del danneggiato che dell'impresa assicuratrice del danneggiante.

La messa in mora dell'Assicurazione mediante raccomandata con avviso di ricevimento, quale condizione di procedibilità dell'azione risarcitoria contro l'assicuratore medesimo, integra un atto giuridico in senso stretto, non un atto negoziale (Cassazione civile 15 Maggio 1980 n. 3206) ed il decorso di 60 giorni dall'invio della stessa costituisce termine legale per poter poi eventualmente esperire l'azione stessa.

Non va dimenticato l'onere, a carico dell'assicuratore che sia in possesso di tutti gli elementi necessari, di formulare l'offerta risarcitoria in favore del danneggiato proprio nell'arco dello "*spatium deliberandi*".

Ci si trova di fronte ad una sequela di atti (legislativamente disciplinati), tra loro legati da nessi di implicazione reciproca, preordinati all'atto finale che è il soddisfacimento del diritto del danneggiato.

Esito che si deve conseguire dapprima mediante bonaria composizione poi, (e qui sorge il concetto di "procedimento"), esauriti gli adempimenti richiesti dalla fase extragiudiziale, attraverso l'azione legale, che ne è la diretta conseguenza.

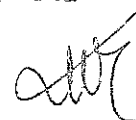


La previsione normativa appare orientata nel senso che l'intervento legale, durante questa fase, debba ritenersi una mera facoltà e non una necessità per il danneggiato.

Si tratta, però, di una posizione non condivisibile, sulla base di quanto asserito dalla Suprema Corte : " *L'intervento di un professionista, legale o perito di fiducia, così come previsto dall'art. 5 della legge 5 Marzo 2001 n. 57 e come altresì affermato nel precedente regime della Corte di Cassazione (Cass. Civ. 12.10.98 n. 11090) è necessario non solo per dirimere eventuali divergenze su punti della controversia, quanto per garantire già in questa prima fase la ove si osservi che l'istituto assicuratore non solo è economicamente più forte, ma anche tecnicamente organizzato e professionalmente attrezzato per affrontare tutte le problematiche in materia di risarcimento del danno da circolazione stradale, attesa la complessità e molteplicità dei principi regolatori della materia*", così si è recentemente espressa la Suprema Corte (sentenza n. 11606/05).

Non va dimenticata neppure la previsione di cui al comma 2 dell'art. 24 della Costituzione : "la difesa è un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento".

Quanto sopra, non può non ritenersi che spetta al danneggiato individuare gli strumenti più adatti a garantire i propri diritti, così come sanciti agli artt. 2054 e 1917 Cod.Civ., e di conseguenza poter affidare ad un legale la



19/12/2001, in tal senso inoltre C. Cassazione, sentenza n. 11583 del 22.6.2004, nonché C. Cassazione sentenza n. 11606 del 31.05.2005).

La competenza ed il sostegno che il legale può fornire nella fase extragiudiziale costituisce, quindi, un efficace ed insostituibile strumento a sostegno delle ragioni del danneggiato.

Per cui qualora le spese legali sostenute dal danneggiato in fase extragiudiziale debbano considerarsi un onere esclusivamente a suo carico o, come pure sostenuto uno "strumento non necessario", si assisterebbe ad una vera e propria violazione del diritto alla difesa (per il danneggiato) come già sostenuto dalla Cassazione.

P.Q.M.

visto l'art. 23, comma 3, Legge 11 marzo 1953 n. 87 :

- dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 149 e 150 del Codice delle Assicurazioni Private e quindi solleva la questione di legittimità costituzionale dei detti articoli del decreto legislativo 7 settembre 2005 n. 209, per contrasto con gli artt. 3, 24 e 76 della Costituzione, per i motivi di cui alla presente ordinanza;
- sospende il presente giudizio in corso in attesa della decisione della Corte Costituzionale;
- dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale in Roma;
- ordina alla Cancelleria di notificare, con urgenza, la presente ordinanza alle parti in causa e al Sig. Presidente del Consiglio dei Ministri,



nonché di comunicarla al Sig. Presidente del Senato della Repubblica e al
Sig. Presidente della Camera dei Deputati.

Parma, 06.02.2008

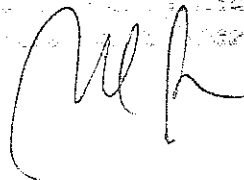
Il Giudice di Pace

(Avv. Simonetta Mazza)

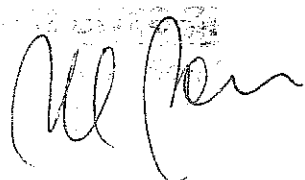


DEPOSITATO IN CANCELLERIA IL - 8 FEB 2008

1.04.2008 15:12
CANCELLERIA

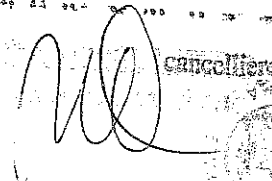


RECEVUE
PARMA 08 FEB 2008



Per copia conforme all'originale
- 8 FEB 2008

Parma, li



cancelliere

