

### ORDINANZA

nella causa civile di primo grado iscritta al R.G. n. 1841/2009, proposta da:

XXX, rappresentato e difeso, in forza di procura a margine dell'atto di citazione, dall'Avv. Barbara Mariucci, ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Civitanova Marche, Viale Vittorio Veneto 13

Nei confronti di

XXX, in persona del Procuratore *pro tempore*, quale Impresa Designata per la Regione Marche alla gestione dei sinistri in carico al Fondo di Garanzia per le vittime della strada, rappresentata e difesa, in forza di procura apposta in calce alla copia notificata dell'atto di citazione, dall'Avv. Massimiliano Fraticelli, ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Macerata, Corso Cavour 105

**Fatto**  
Con atto di citazione ritualmente notificato l'attore conveniva in giudizio la Compagnia di Assicurazioni XXX s.p.a. nella qualità di impresa designata per la liquidazione dei danni per i sinistri in carico al Fondo di Garanzia per le vittime della strada, allegando di essere stato vittima il 2.6.2008, quale terzo trasportato inconsapevole della circolazione illegale (art. 283, comma secondo, ultimo periodo Dlgs. 209/2005), di un sinistro stradale che vedeva coinvolta l'autovettura su cui viaggiava, risultata poi compendio di furto già regolarmente denunciato dal proprietario, e che gli procurava gravi lesioni all'integrità fisica e danni di natura patrimoniale; per il cui risarcimento invocava la tutela giudiziaria, a seguito del fallimento della trattativa in sede stragiudiziale.

Si costituiva la Compagnia Di Assicurazioni XXX s.p.a. eccependo in via pregiudiziale di rito l'improcedibilità/improponibilità della domanda per violazione dell'art. 287, I comma, Cod. Assic., il quale, novellando sul punto la normativa previgente, prevede ora che nelle ipotesi contemplate dall'articolo 283, comma 1, lettere a), b), d), d-bis) e d-ter), l'azione per il risarcimento dei danni causati dalla circolazione dei veicoli e dei natanti, per i quali vi è obbligo di assicurazione, può essere proposta solo dopo che siano decorsi sessanta giorni da quello in cui il danneggiato abbia chiesto il risarcimento del danno, a mezzo raccomandata, all'impresa designata ed alla CONSAP - Fondo di garanzia per le vittime della strada, con ciò apportando una sostanziale modifica alla disciplina precedentemente recata dall'art. 22 l. 990/1969 che stabiliva che di quell'onere di comunicazione, previsto a pena di improponibilità della domanda giudiziaria, fossero destinatari non cumulativamente, ma disgiuntamente, l'impresa designata ovvero la Consap..

La parte attrice non contesta di aver inviato prima dell'introduzione del giudizio la raccomandata di cui all'art. 287 cit. soltanto all'impresa designata, ma deduce l'infondatezza dell'eccezione, sul presupposto che la violazione dell'obbligo di comunicazione alla Consap ora previsto dalla legge non comporterebbe alcuna conseguenza processuale, dal momento che l'azione per il risarcimento del danno deve essere esercitata esclusivamente nei confronti dell'impresa designata e che, comunque, l'art. 287, I comma, Dlgs. 209/2005 sarebbe costituzionalmente illegittimo *in parte qua* per violazione dell'art. 76 della Costituzione, stante il superamento dei limiti della delega attribuita dal Parlamento come stabiliti dall'art. 4 L. 229/2004.

La parte convenuta replica che la modifica intervenuta è invece necessaria per assicurare alla Consap la conoscenza delle richieste di risarcimento inviate alle Imprese designate, al fine di esercitare il diritto di intervento in sede giudiziale che la norma le attribuisce.

## DIRITTO

### Rilevanza della questione

La questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa dell'attore può considerarsi senza dubbio rilevante ai fini della decisione del giudizio, dal momento che l'introduzione, da parte del legislatore delegato, del nuovo e ulteriore onere da parte danneggiato di cumulativa comunicazione sia all'Impresa designata sia alla Consap, pena l'improponibilità dell'azione giudiziale (condizione di proponibilità dell'azione, la cui sussistenza, da riferirsi al momento della proposizione della domanda: Cass. Civ. 15138/2000), determina evidentemente la sorte dell'eccezione pregiudiziale e, conseguentemente, del giudizio, essendo pacifico che la comunicazione alla Consap è stata omessa.

In punto di rilevanza della questione è necessario verificare altresì se non esistano diverse interpretazioni della norma (nonostante l'inequivocabile chiarezza letterale della disposizione) tali da escludere la sanzione dell'improponibilità, come sembrerebbe suggerire la parte attrice. Ciò è da escludere, poiché sia la tesi della parte attrice sia quella della parte convenuta si fondano su un postulato errato, quello secondo cui la preventiva comunicazione alla Consap sarebbe preordinata alla tutela dell'interesse di quest'ultima di intervenire in giudizio. Ed invero, la ratio della predetta comunicazione (prima alternativa, oggi cumulativa) è invece quella di attivare una fase stragiudiziale che prevenga ed eviti il ricorso al giudice, favorisca il soddisfacimento stragiudiziale

delle istanze risarcitorie e ponga le imprese e gli istituti assicuratori della r. c. auto in grado di istruire la pratica e raccogliere tutti gli elementi di valutazione onde favorire la possibilità di liquidazione dell'indennizzo in via di composizione bonaria, evitando così i costi del giudizio (Corte Costituzionale, 24/1973; 19/1975; Cassazione civile, 6058/2010).

Se questa è la ratio della norma, va escluso che la comunicazione predetta sia preordinata ad assicurare il diritto alla Consap di predisporre tempestivamente l'intervento volontario adesivo; ed anzi, a ben vedere, tale comunicazione, che non offre evidentemente alcun elemento preciso in ordine all'an e al quando di un'eventuale ed incerta azione giudiziaria futura (che, per di più, lo *spatium deliberandi* concesso alla compagnia assicurativa dalla legge intenderebbe scongiurare), non tutela neppure le facoltà processuali della Consap quale ipotetico futuro interveniente ed il suo altrettanto ipotetico interesse a non incorrere in decadenze, dacché essa attraverso tale comunicazione non apprende se e quando l'azione giudiziale sarà effettivamente introitata, tanto più se si considera il fatto che né oggi né sotto la vigenza dell'art. 22 l. 990/1969 è previsto alcun obbligo per il danneggiato di notificare o comunicare successivamente a Consap l'avvio dell'eventuale fase giudiziale. E' chiaro, infatti, che se il Legislatore avesse inteso proteggere un interesse siffatto, avrebbe previsto che, ferma la legittimazione passiva esclusiva dell'Impresa designata, l'atto di citazione dovesse essere notificato, a mo' di mera *litis denuntiatio*, anche alla Consap, onde consentirle un tempestivo intervento in un giudizio non più ipotetico ed eventuale, ma certo, cristallizzato nell'oggetto e nelle ragioni della domanda, e già pendente. Tale rilievo trova ulteriormente conferma nella constatazione che la disciplina previgente fissata dagli artt. 19-22 l. 990/1969, pur prevedendo come quella attuale la legittimazione passiva esclusiva dell'Impresa designata e la facoltà della Consap di dispiegare intervento volontario in fase giudiziale, stabiliva che la comunicazione potesse essere inviata alternativamente all'Impresa designata ovvero alla Consap, attestando così che i due piani (quello della comunicazione stragiudiziale e quello della eventuale e successiva fase contenziosa) erano nettamente distinti e che alla previsione della ridetta comunicazione era sottesa una ratio che non lambiva neppure marginalmente il diverso profilo della tutela delle facoltà processuali riservate alla Consap.

Sulla scorta di tali premesse occorre concludere che, non essendo predicabile un'interpretazione della norma novellata nel senso di escludere la sanzione dell'improponibilità ove venga omessa la comunicazione (anche) alla Consap – la dottrina è unanime in tal senso, così come la sparuta giurisprudenza di merito che si è pronunciata sul punto successivamente alla modifica legislativa: cfr. Tribunale di Milano, 3999/2008; Tribunale Nola, 10.1.2008; Tribunale Rimini, 9.1.2008; Giud.

Pace S. Anastasia, 29 gennaio 2007 – la questione di legittimità costituzionale è rilevante per la definizione del giudizio *a quo*.

### Non manifesta infondatezza

La questione ad avviso di questo giudicante si presenta altresì non manifestamente infondata, venendo l'attuale formulazione dell'art. 287, comma 1, Dlgs 209/2005 ad involgere un profilo di possibile violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione, anche in relazione all'art. 24.

La modifica alla previgente disciplina operata dal Governo con l'art. 287 cit. introduce un nuovo e importante caso di improponibilità della domanda giudiziale, imponendo al danneggiato l'onere di comunicare cumulativamente la richiesta risarcitoria sia all'Impresa designata sia alla Consap.

Occorre pertanto verificare se tale modifica innovativa sia conforme ai criteri ed ai principi stabiliti dalla Delega conferita dal Parlamento, come individuati all'art. 4 L. 229/04, il cui testo è opportuno qui di seguito trascrivere:

“Il Governo è delegato ad adottare, entro due anni 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<sup>1</sup>, e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- <sup>1</sup> “Salvi i principi e i criteri direttivi specifici per le singole materie, stabiliti con la legge annuale di semplificazione e riassetto normativo, l'esercizio delle deleghe legislative di cui ai commi 1 e 2 si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:
- a) definizione del riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante la materia, previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato, reso nel termine di novanta giorni dal ricevimento della richiesta, con determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente;
  - b) indicazione esplicita delle norme abrogate, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile;
  - c) indicazione dei principi generali, in particolare per quanto attiene alla informazione, alla partecipazione, al contraddittorio, alla trasparenza e pubblicità che regolano i procedimenti amministrativi ai quali si attengono i regolamenti previsti dal comma 2 del presente articolo, nell'ambito dei principi stabiliti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni;
  - d) eliminazione degli interventi amministrativi autorizzatori e delle misure di condizionamento della libertà contrattuale, ove non vi contrastino gli interessi pubblici alla difesa nazionale, all'ordine e alla sicurezza pubblica, all'amministrazione della giustizia, alla regolazione dei mercati e alla tutela della concorrenza, alla salvaguardia del patrimonio culturale e dell'ambiente, all'ordinato assetto del territorio, alla tutela dell'igiene e della salute pubblica;
  - e) sostituzione degli atti di autorizzazione, licenza, concessione, nulla osta, permesso e di consenso comunque denominati che non implicino esercizio di discrezionalità amministrativa e il cui rilascio dipenda dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge, con una denuncia di inizio di attività da presentare da parte dell'interessato all'amministrazione competente corredata dalle attestazioni e dalle certificazioni eventualmente richieste;
  - f) determinazione dei casi in cui le domande di rilascio di un atto di consenso, comunque denominato, che non implichi esercizio di discrezionalità amministrativa, corredate dalla documentazione e dalle certificazioni relative alle caratteristiche tecniche o produttive dell'attività da svolgere, eventualmente richieste, si considerano accolte qualora non venga comunicato apposito provvedimento di diniego entro il termine fissato per categorie di atti in relazione alla complessità del procedimento, con esclusione, in ogni caso, dell'equivalenza tra silenzio e diniego o rifiuto;
  - g) revisione e riduzione delle funzioni amministrative non direttamente rivolte:
    - 1) alla regolazione ai fini dell'incentivazione della concorrenza;
    - 2) alla eliminazione delle rendite e dei diritti di esclusività, anche alla luce della normativa comunitaria;
    - 3) alla eliminazione dei limiti all'accesso e all'esercizio delle attività economiche e lavorative;
    - 4) alla protezione di interessi primari, costituzionalmente rilevanti, per la realizzazione della solidarietà sociale;
    - 5) alla tutela dell'identità e della qualità della produzione tipica e tradizionale e della professionalità;
  - h) promozione degli interventi di autoregolazione per standard qualitativi e delle certificazioni di conformità da parte delle categorie produttive, sotto la vigilanza pubblica o di organismi indipendenti, anche privati, che accertino e garantiscano la qualità delle fasi delle attività economiche e professionali, nonché dei processi produttivi e dei prodotti o dei servizi;
  - i) per le ipotesi per le quali sono soppressi i poteri amministrativi autorizzatori o ridotte le funzioni pubbliche condizionanti l'esercizio delle attività private, previsione dell'autoconformazione degli interessati a modelli di regolazione, nonché di adeguati strumenti di verifica e controllo successivi. I modelli di regolazione vengono definiti dalle amministrazioni competenti in relazione all'incentivazione della concorrenzialità, alla riduzione dei costi privati

- 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 e 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.”

Ritiene il rimettente che, anche a voler adottare una interpretazione la più estensiva e sistematica, che lasci al Governo una ampia discrezionalità nell'ambito della normazione delegata a livello primario, la sostanziale ed innovativa modifica introdotta con l'art. 287 cit. (in ordine alla quale la Sezione Consultiva all'interno del Parere 14 febbraio 2005, n. 11603 non fa alcun riferimento, di talché è dubbio se essa fosse contenuta nello schema sottoposto al Consiglio di Stato) non possa ritenersi ricompresa nella delega conferita né ad essa conforme, salvo operare una ulteriore forzatura ermeneutica che implicherebbe una surrettizia disapplicazione dell'art. 76 della Costituzione, il quale fa pur sempre riferimento a “principi e criteri direttivi” e ad “oggetti definiti”.

---

per il rispetto dei parametri di pubblico interesse, alla flessibilità dell'adeguamento dei parametri stessi alle esigenze manifestatesi nel settore regolato;

- l) attribuzione delle funzioni amministrative ai comuni, salvo il conferimento di funzioni a province, città metropolitane, regioni e Stato al fine di assicurarne l'esercizio unitario in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; determinazione dei principi fondamentali di attribuzione delle funzioni secondo gli stessi criteri da parte delle regioni nelle materie di competenza legislativa concorrente;
- m) definizione dei criteri di adeguamento dell'organizzazione amministrativa alle modalità di esercizio delle funzioni di cui al presente comma;
- n) indicazione esplicita dell'autorità competente a ricevere il rapporto relativo alle sanzioni amministrative, ai sensi dell'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689.”

E' noto che il "riassetto" sostanziale cui fa riferimento la norma delegante conferisce al Governo attribuzioni che vanno al di là della mera compilazione dei testi precedenti, conferendogli altresì il potere di apportare modifiche innovative, ma ciò pur sempre, e necessariamente, in conformità dei principi e criteri direttivi specifici per le singole materie e dei principi e criteri direttivi comuni a tutti gli interventi previsti dall'art. 20 l. 59 /1997 (come modificato dall'art. 1 l. 229/2003), ispirati alla massima riduzione dell'intervento pubblico laddove non necessario. I cosiddetti codici di "riassetto" pertanto posseggono due requisiti essenziali:

- la riforma dei contenuti della disciplina legislativa della materia, ispirandosi necessariamente anche a criteri di semplificazione "sostanziale" (alleggerimento degli oneri burocratici) e di "deregolazione";
- la creazione di una raccolta organica a livello primario di tutte le norme relative a una determinata materia.

Peraltro si osserva che l'operazione del Governo non mirava tanto nell'ambito del riassetto della materia assicurativa ad una effettiva semplificazione della materia – che non viene peraltro evidenziata né dalla relazione né dallo schema di articolato – ma si limitava piuttosto ad una raccolta organica delle norme del settore e ad alcune, certamente rilevanti, innovazioni richieste dalla delega, come, ad esempio, quelle relative all'accresciuta competenza sul piano normativo dell'ISVAP. (v. pareri Cons. Stato Adunanza Generale 25.10.2004 n.2/2004; Sezione Consultiva

per gli atti normativi, 14 febbraio 2005)

Il rimettente tiene ovviamente conto dell'insegnamento del Giudice delle Leggi sulla necessaria elasticità della delega quando essa abbia ampio oggetto e sulla conseguente necessità di riconoscere al legislatore delegato un grado di discrezionalità adeguato all'attuazione complessiva della delega. Si è affermato, infatti, che ai fini di un corretto controllo in ordine ad un preteso vizio costituzionale di eccesso di delega occorre condurre l'interpretazione tenendo conto del complessivo contesto e delle finalità che hanno ispirato la legge-delega, considerando che i principi e criteri direttivi, oltre che fondamento e limite, sono anche un criterio interpretativo delle norme delegate (da leggere, fin dove possibile, in senso compatibile con i principi della delega), ed infine riconoscendo al legislatore delegato un potere di scelta negli ambiti alternativi ad esso offerti. (Corte Costituzionale 5 febbraio 1999, n. 15). E' stato altresì chiarito che nell'ambito del criterio costituito dalla «definizione del riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante la materia» rientra l'obiettivo di ricondurre a sistema la disciplina del settore, introducendo disposizioni di carattere sostanziale e processuale che, per quanto non formino oggetto di espressa previsione nella normativa delegante, siano però coerenti con la ratio della delega e di essa costituiscano sviluppo. (Corte Costituzionale, Sentenza n. 230/2010, in riferimento specifico alla legge 229/03 ed al Dlgs 209/2005).

Non pare tuttavia al rimettente, neppure aderendo a tale approccio sistematico e facendo applicazione di siffatte direttive ermeneutiche, che la modifica introdotta dall'art. 287 cod. assic. possa essere ritenuta coerente con i principi e i criteri, già laschi, contenuti nella delega né che nell'ambito di nessuno di essi possa essere sussunta.

Ed anzi a ben vedere essa sembra porsi, al contrario, su di un piano di frizione con alcuni dei ridetti principi e con la ratio di fondo della legge. Se infatti tra le grandi linee direttrici del "riassetto" una delle più rilevanti, anche in un'ottica di adeguamento al diritto europeo, è quella del rafforzamento della tutela del danneggiato contraente debole (art. v. Corte Costituzionale, sentenza n 180/2009), allora appare distonica una norma che non fa che introdurre un ulteriore onere, un incombenza, un adempimento e quindi un condizionamento e una remora seppur temporanea alla tutela dei diritti del danneggiato e all'esercizio del diritto di difesa, onere presidiato per di più in ambito processuale dalla sanzione di improponibilità dell'azione. E sotto tale profilo va ulteriormente osservato che la giurisprudenza costituzionale non nega che l'introduzione di termini dilatori per accedere alla tutela giurisdizionale, il cui rispetto venga per di più presidiato da sanzioni di improponibilità dell'azione, costituisca astrattamente una limitazione del diritto di difesa, ma esclude che in concreto al cospetto di interessi preminenti al Legislatore sia precluso, contemperando i diversi valori in gioco,

prevedere qualsivoglia modulazione e limitazione all'accesso alla tutela giurisdizionale, attraverso l'imposizione di oneri non manifestamente irragionevoli e temporalmente contenuti (v. Corte costituzionale, sentenza n. 24 del 1973).

Nel caso di specie, tuttavia, la previsione di ulteriori oneri al danneggiato, la dilazione all'accesso alla tutela giurisdizionale e l'estensione della sanzione processuale di improponibilità dell'azione ad opera di una norma introdotta nell'ordinamento dal Governo in violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione, e quindi in carenza del relativo potere, si trasfonde conseguentemente e per l'effetto anche in una illegittima e non giustificata compressione del diritto di difesa presidiato dall'art. 24 della costituzione.

### PQM

Il Tribunale di Macerata, Sezione Distaccata di Civitanova Marche, visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87:

- solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 287, I comma, Dlgs. 209/2005, in relazione agli artt. 76, 77 e 24 della Costituzione, nella parte in cui prevede che l'azione per il risarcimento dei danni causati dalla circolazione dei veicoli e dei natanti, per i quali vi è obbligo di assicurazione, può essere proposta solo dopo che siano decorsi sessanta giorni da quello in cui il danneggiato abbia chiesto il risarcimento del danno, a mezzo raccomandata, all'impresa designata ed alla CONSAP cumulativamente;
- dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento iscritto al R.G. n. 1841/2009 alla Corte Costituzionale affinché si pronunzi sulla questione;
- per l'effetto, sospende il procedimento in corso e dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Cancelleria, alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Civitanova Marche, li 8.3.2011

Il Giudice

(Dott. Corrado Ascoli)