CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **560/1987** (ECLI:IT:COST:1987:560)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CASAVOLA**
Udienza Pubblica del **13/10/1987**; Decisione del **10/12/1987**
Deposito del **18/12/1987**; Pubblicazione in G. U. **23/12/1987**
Norme impugnate:
Massime: **3912**
Atti decisi:

N. 560

SENTENZA 10-18 DICEMBRE 1987

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, della legge 24 dicembre 1969, n. 990 ("Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti"), modificato dalla legge 26 febbraio 1977, n. 39 ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 1976, n. 857, concernente modifica della disciplina dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti"), promosso con ordinanza emessa il 10 giugno 1986 dal Tribunale di Milano nel procedimento civile vertente tra Grasso Gianfranco e la S.p.A. MAA Assicurazioni, iscritta al n. 763 del registro ordinanze 1986 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 1987;

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 13 ottobre 1987 il Giudice relatore Francesco Paolo Casavola;

Udito l'Avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Grasso Gianfranco, vittima di un sinistro da circolazione stradale, cagionato da veicolo non identificato (a seguito del quale aveva subito l'amputazione di una gamba), ha convenuto in giudizio dinanzi al Tribunale di Milano la S.p.A. MAA Assicurazioni, quale impresa designata a liquidare i sinistri di cui all'art. 19, primo comma, lett. a), della legge 24 dicembre 1969, n. 990 ("Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti").

Il giudice adito ha sollevato, in relazione agli artt. 2 e 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, della legge citata (come modificato dalla legge 26 febbraio 1977, n. 39) nella parte in cui limita l'intervento del Fondo di garanzia per le vittime della strada, relativo a danni cagionati da veicolo rimasto sconosciuto, ad una somma massima di lire 15 milioni per persona ed a lire 25 milioni per sinistro.

Il giudice a quo dà atto dell'ontologica diversità tra l'ipotesi in cui il veicolo investitore sia rimasto sconosciuto ed i casi nei quali il danno sia stato cagionato da veicolo non coperto da assicurazione o la cui assicurazione versi in stato d'insolvenza, prospettiva già oggetto di esame da parte di questa Corte che, con sentenza del 10 dicembre 1981, n. 202, aveva a riguardo escluso la violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Ritiene peraltro il giudice rimettente che quest'ultima norma debba considerarsi vulnerata sotto un diverso profilo, in quanto il lasso di tempo intercorso tra la previsione originaria (coincidente con i minimi di garanzia per l'assicurazione obbligatoria allora vigenti) e l'epoca attuale avrebbe finito per privare di ogni "pratica consistenza" l'intervento del Fondo. La progressiva erosione del massimale verrebbe a contraddire le scelte operate dal legislatore "in una violazione del principio di uguaglianza (...) a causa del trattamento irrazionale riservato ad una categoria di danneggiati". Inoltre i soggetti che abbiano riportato soltanto danni lievi, ritroverebbero un ristoro pressoché integrale, là dove i portatori di ingenti lesioni (qual è l'attore nel giudizio di rinvio) conseguono un risarcimento del tutto insufficiente.

La mancata previsione di un meccanismo d'adeguamento evidenzierebbe poi una disparità di trattamento rispetto agli altri casi di cui all'art. 19, ove i massimali sono stati oggetto di periodiche revisioni, nonché ad altre forme d'intervento solidaristico, quali ad esempio l'Istituto della pensione sociale, oggetto di un recente incremento operato con la legge 15 aprile 1985, n. 140.

Del resto, conclude il Tribunale, la Corte costituzionale con la sentenza 2 maggio 1985, n. 132 ha ritenuto questa lacuna normativa in tema di risarcimento dei danni alla persona come motivo di illegittimità del limite posto alla responsabilità del vettore aereo dalla Convenzione di Varsavia.

2. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata infondata.

Premesso che numerosi disegni di legge presentati nella passata legislatura avevano

previsto che anche i limiti in argomento venissero riferiti alla Tabella A allegata alla legge n. 990, del 1969, analogamente a quanto già accaduto per le altre ipotesi di cui all'art. 19 della legge citata, l'Avvocatura sottolinea come il legislatore si sia fatto carico del problema, anche in applicazione della direttiva C.E.E. del 30 dicembre 1983 che elimina la disparità di trattamento a carico dei danneggiati da veicoli non identificati.

Sarebbe però evidente, a parere dell'Avvocatura, come ogni intervento a riguardo, in quanto connesso al contemperamento di opposti interessi, attiene alla sfera di discrezionalità propria del legislatore.

Conclude l'Avvocatura osservando che la somma de qua riveste pur sempre un certo valore economico e che un diverso ristoro in caso di danni di differente gravità si avrebbe pur sempre anche nell'ipotesi di aumento del massimale. Il carattere solidaristico dell'intervento, gravante sull'Istituto nazionale delle assicurazioni, precluderebbe ogni raffronto con altre problematiche (quale ad esempio la responsabilità del vettore aereo) salvo quella connessa all'indennizzo per i danni prodotti dalle Forze armate alleate, oggetto appunto di una pronuncia d'infondatezza da parte di questa Corte (sent. 46/1971).

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale di Milano, con ordinanza del 10 giugno 1986, solleva questione di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione, dell'art. 21, primo comma, della legge 24 dicembre 1969, n. 990 ("Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti"), modificato dalla legge 26 febbraio 1977, n. 39, di conversione del decreto-legge 23 dicembre 1976, n. 857, nella parte in cui limita l'intervento del Fondo di garanzia, previsto dalla lett. a), dell'art. 19, primo comma, della stessa legge, ad un massimo di lire 15 milioni per ogni persona danneggiata, nel limite di lire 25 milioni per sinistro, senza stabilire né all'origine né successivamente alcuna forma di adeguamento di tali limiti.

2. - La questione è fondata.

In adempimento dell'obbligo assunto in base all'art. 9 della Convenzione europea relativa all'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile in materia di autoveicoli, del 20 aprile 1959, è stato istituito, con l'art. 19 della legge n. 990 del 1969, presso l'Istituto nazionale delle assicurazioni un "Fondo di garanzia per le vittime della strada" per il risarcimento dei danni causati dalla circolazione dei veicoli o natanti assoggettati a obbligo di assicurazione:

a) quando il sinistro sia cagionato da veicolo o natante non identificato - ed è questo il caso di specie;

b) quando il veicolo o natante risulti non assicurato;

c) quando l'impresa assicuratrice che ha emesso la polizza, si trovi al momento del sinistro in stato di liquidazione coatta, o vi venga posta successivamente.

Il Fondo è alimentato prevalentemente da un contributo che le imprese autorizzate all'esercizio delle assicurazioni per la responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti sono tenute a versare all'Istituto nazionale delle assicurazioni, gestione autonoma del "Fondo di garanzia per le vittime della strada".

Detto contributo è stato determinato, per il corrente anno 1987, con decreto 30 gennaio

1987 del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, nella misura del 2 per cento dei premi incassati nello stesso esercizio dalle imprese assicuratrici, essendo del 3 per cento la aliquota massima prevista dall'art. 31 della legge n. 990 del 1969.

È quindi evidente il fine solidaristico della contribuzione della generalità degli assicurati alla alimentazione del Fondo, che si riverbera sul carattere delle erogazioni del medesimo, a rimborso delle somme anticipate - per la liquidazione dei danni derivanti dal sinistro - dalle imprese designate ogni tre anni, per ogni Regione o gruppo di Regioni, con decreto del Ministro dell'industria.

Tuttavia questa Corte ritiene di dover ribadire che il carattere solidaristico sopra evocato non esclude né limita in alcun modo la natura risarcitoria e non già indennitaria della prestazione garantita dall'intervento del Fondo.

Da ciò discende che, nei limiti dei massimali stabiliti dalla legge, il danno deve essere risarcito in tutta la sua estensione, ivi compreso il danno alla vita di relazione cui è andata incontro per le menomazioni riportate la vittima del sinistro.

Il legislatore nella legge istitutiva del Fondo di garanzia, nel far coincidere il limite di lire 15 milioni per ogni persona sinistrata, nel limite di lire 25 milioni per ogni sinistro, con i minimi di garanzia per l'assicurazione obbligatoria, stabiliti nella Tabella A annessa alla legge, dimostrava esplicitamente di voler ancorare l'intervento del Fondo di garanzia ai valori dell'assicurazione obbligatoria.

La elevazione di questi ultimi con successivi provvedimenti legislativi (d.P.R. 12 agosto 1977, n. 776; d.P.R. 17 giugno 1982, n. 457; d.P.R. 22 luglio 1983, n. 357; d.P.R. 4 agosto 1984, n. 517; d.P.R. 9 aprile 1986, n. 124), mentre invariata restava l'indicazione dei limiti di valore dell'intervento del Fondo nell'art. 14 del decreto-legge 23 dicembre 1976, n. 857, convertito con modificazioni nella legge 26 febbraio 1977, n. 39, svela una disattenta estraniazione della mens legis dalla ratio palese nella originaria disposizione del 1969, con la aberrante conseguenza che dall'allineamento iniziale dei massimali minimi del Fondo di garanzia con quelli della assicurazione obbligatoria si è pervenuti oggi alla sproporzione degli immutati 15 milioni per persona e 25 milioni per sinistro dell'intervento del Fondo contro i 200 milioni per persona e 500 milioni per sinistro dell'assicurazione obbligatoria.

D'altra parte il meccanismo della alimentazione del Fondo con contribuzioni percentuali sui premi incassati dalle imprese assicuratrici dimostra che il mancato adeguamento dei massimali di risarcimento per l'intervento del Fondo di garanzia determina una disequazione non giustificabile tra la provvista crescente del Fondo e la fissità delle sue potenzialità di esborso.

Decisiva appare in ogni caso la incongruenza di un intervento di natura risarcitoria che, per la immodificabilità dei termini monetari in cui si esprime, sia assoggettato nel decorso del tempo alla progressiva riduzione e vanificazione del suo potere di mercato.

È qui evidente la irrazionalità della disposizione legislativa che non colloca nel flusso temporale la ponderazione dei valori monetari della prestazione risarcitoria.

Il vulnus del principio di eguaglianza e di ragionevolezza, di cui all'art. 3 della Costituzione, impone pertanto che la norma sia caducata.

Resta nella discrezionalità del legislatore la scelta dei modi per ripristinare la par condicio tra le vittime della strada per sinistri cagionati da veicoli non identificati e la generalità degli aventi diritto al risarcimento dei danni coperti da polizza di assicurazione "R.C.A.".

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, della legge 24 dicembre 1969, n. 990 ("Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti"), modificato dalla legge 26 febbraio 1977, n. 39, per la parte in cui non prevede l'adeguamento dei valori monetari ivi indicati.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 1987.

Il Presidente: SAJA

Il Redattore: CASAVOLA

Depositata in cancelleria il 18 dicembre 1987.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.