CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **159/1988** (ECLI:IT:COST:1988:159)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **MENGONI**
Udienza Pubblica del **10/12/1987**; Decisione del **28/01/1988**
Deposito del **11/02/1988**; Pubblicazione in G. U. **24/02/1988**
Norme impugnate:
Massime: **10366**
Atti decisi:

N. 159

SENTENZA 28 GENNAIO-11 FEBBRAIO 1988

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, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.l. 26 settembre 1978, n. 576, convertito in legge 24 novembre 1978, n. 738 ("Agevolazioni al trasferimento del portafoglio e del personale delle imprese di assicurazione poste in liquidazione coatta amministrativa"), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 12 settembre 1981 dal Giudice conciliatore di Roma nel procedimento civile vertente tra la s.p.a. S.I.A.D. e Putaggio Giuseppe, iscritta al n. 697 del registro ordinanze del 1981 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 26 dell'anno 1982;

2) ordinanza emessa il 7 aprile 1986 dal Giudice conciliatore di Milano nel procedimento civile vertente tra Nardelli Antonio e la s.p.a. Ambra Assicurazioni, iscritta al n. 579 del registro ordinanze 1986 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 1986;

Visti gli atti di costituzione di Putaggio Giuseppe, della s.p.a. S.I.A.D. e della s.p.a. Ambra Assicurazioni, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 10 dicembre 1987 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Uditi l'avv. Gregorio Iannotta per la s.p.a. S.I.A.D., l'avv. Giovanna Volpe Putzolu per la s.p.a. Ambra Assicurazioni e l'Avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Il Giudice conciliatore di Roma, con ordinanza del 12 settembre 1981, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma primo, del d.l. 26 settembre 1978 n. 576, convertito nella legge 24 novembre 1978 n. 738, portante "agevolazioni al trasferimento del portafoglio e del personale delle imprese di assicurazione poste in liquidazione coatta amministrativa". In ordine alle società autorizzate a esercitare le assicurazioni della responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti la norma denunziata dispone che per i contratti compresi nel portafoglio trasferito di ufficio ad altra impresa a norma del precedente art. 1, "il diritto di disdetta per evitare la tacita proroga del contratto non può essere esercitato per due anni a decorrere dalla data del decreto di liquidazione coatta".

Ad avviso del giudice remittente, la norma viola l'art. 3 Cost. in quanto introduce un irrazionale privilegio a favore delle imprese assicuratrici che assumono volontariamente il portafoglio di un'impresa messa in liquidazione coatta amministrativa, privilegio tanto più vistoso quando si consideri che si tratta di una sopravvenienza qualificata dal diritto comune come causa di scioglimento del contratto (art. 1902 cod.civ.). L'art. 3 sarebbe pure violato anche sotto il profilo del principio di uguaglianza formale delle parti del contratto, in quanto la sospensione biennale del potere di disdetta è prevista solo a carico dell'assicurato e non anche nei confronti dell'impresa cessionaria del contratto.

Il giudice a quo ravvisa anche una violazione dell'art. 41, 1° comma, Cost., il quale garantisce la libertà di contratto a tutti i cittadini con l'unica riserva dell'utilità sociale, mentre nell'art. 2 del decreto n. 576 del 1978 il limite inflitto all'autonomia negoziale dell'assicurato è rivolto esclusivamente alla tutela delle singole società subentrate nei contratti di assicurazione.

2. - La questione di legittimità costituzionale della norma in discorso è stata proposta anche dal Vice conciliatore di Milano con ordinanza 7 aprile 1986 in riferimento soltanto all'art. 3 Cost. Oltre che per i motivi già svolti nel provvedimento del Conciliatore di Roma, secondo il giudice milanese la norma censurata offende l'art. 3 anche perché discrimina - per ragioni che non sembrano ricollegabili a fini di utilità sociale - fra assicurati e assicurati, privando alcuni di essi, per il solo fatto di avere contrattato con imprese successivamente poste in liquidazione coatta, del diritto di intimare disdetta per evitare la proroga tacita del contratto.

3. - Nel primo giudizio di legittimità costituzionale si sono costituite entrambe le parti del giudizio principale, l'assicurato Putaggio Giuseppe, che si è limitato a riprodurre le argomentazioni dell'ordinanza di rimessione, e la Società Italiana Assicurazioni Danni, S.I.A.D.

s.p.a. Nel secondo giudizio si è costituita soltanto la società Ambra Assicurazioni s.p.a. In entrambi i giudizi ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato.

La S.I.A.D. s.p.a. nega che il divieto di disdetta costituisca un privilegio ingiustificato per l'impresa cessionaria dei contratti di assicurazione. Il divieto è strumentalmente collegato col trasferimento di ufficio del portafoglio, che altrimenti non sarebbe possibile e che è il perno di un meccanismo normativo congegnato in vista del duplice fine socialmente rilevante di conservare il posto di lavoro ai dipendenti dell'impresa dissestata, salvaguardando così i livelli di occupazione nel settore, e di agevolare la definizione dei sinistri indennizzabili a carico del Fondo di garanzia per le vittime della strada. Inoltre la sospensione biennale del diritto di disdetta ridonda in vantaggio dello stesso assicurato, il quale conserva l'originaria copertura assicurativa del rischio senza alcuna ulteriore controprestazione.

La medesima società contesta infine la pretesa violazione dell'art. 41 Cost., sia perché la legge in esame non tocca la libertà di iniziativa economica, la sola tutelata dalla norma costituzionale richiamata, sia perché, anche se la si interpreta come garanzia dell'autonomia negoziale in generale, questa Corte ha ripetutamente riconosciuto, in relazione ai contratti di locazione, che il diritto di disdetta può per rilevanti ragioni di utilità sociale essere limitato in via straordinaria e temporanea.

Analoghe considerazioni svolge la società Ambra Assicurazioni. In risposta all'argomento ulteriore avanzato dal Vice conciliatore di Milano, secondo cui la norma impugnata violerebbe l'art. 3 Cost. anche sotto il profilo della parità di trattamento degli assicurati presso le varie società autorizzate a gestire l'assicurazione r.c.a., la deducente rileva che le due situazioni messe a confronto, quella cioè degli assicurati presso un'impresa posta in liquidazione coatta e quella degli assicurati con imprese in bonis, non sono identiche. La disciplina delle procedure concorsuali introduce profonde modificazioni nelle situazioni giuridiche individuali, della cui legittimità costituzionale non si è mai dubitato, tanto meno per la liquidazione coatta amministrativa, la quale, a differenza delle altre procedure, non persegue soltanto il fine di tutela della massa creditoria, ma assolve anche funzioni di interesse generale connesse alla natura dell'attività esercitata dalle imprese ad essa assoggettate.

Nel suo atto di intervento l'Avvocatura dello Stato ribadisce le considerazioni svolte dalle società costituite in favore della correttezza costituzionale della norma in questione, e rammenta che tali considerazioni furono essenzialmente condivise dal Senato e dalla Camera dei deputati durante i lavori preparatori della conversione in legge del decreto n. 576 del 1978. Chiede pertanto che la questione sia dichiarata non fondata.

Considerato in diritto

1. - I giudizi di legittimità costituzionale instaurati dalle ordinanze indicate in narrativa hanno per oggetto la medesima questione, e pertanto devono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - Per chiarire la complessa ratio dell'art. 2 del d.l. n. 576 del 1978, conviene ricordare brevemente la disciplina anteriore dettata dal d.l. 23 dicembre 1976 n. 857 ("Modifica della disciplina dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti"), convertito nella legge 26 febbraio 1977 n. 39. Nel caso di liquidazione coatta amministrativa di una impresa autorizzata a esercitare l'assicurazione r.c.a., l'art. 8 - in deroga sia all'art. 1902 cod.civ. sia all'art. 83 del t.u. 13 febbraio 1959 n. 449, sulle assicurazioni private - disponeva la continuazione dei contratti in corso fino alla scadenza

del contratto, o del periodo di tempo per il quale era stato pagato il premio, nei limiti delle somme minime per cui è obbligatoria l'assicurazione e a carico del Fondo di garanzia per le vittime della strada. Questa norma si era rivelata gravida di inconvenienti e del tutto inadatta a mettere riparo alla grave crisi che aveva colpito il settore assicurativo. Anzitutto, mentre da un lato negava all'assicurato la facoltà di recesso immediato dal contratto prevista dall'art. 83 del testo unico cit., dall'altro riduceva la copertura dei rischi assicurata dal contratto nel limite dei minimi legali, con la franchigia di 100.000 lire per i danni alle cose. Gli assicurati che avessero stipulato, come frequentemente accade, massimali superiori, per conservare l'originaria copertura (senza franchigia) dovevano stipulare una polizza integrativa con un'altra società e pagare un'altra volta il premio. In secondo luogo, la facoltà di recesso dal contratto alla scadenza, che gli assicurati conservavano secondo il diritto comune, rendeva praticamente impossibile il trasferimento convenzionale del portafoglio ai sensi dell'art. 11, così frustrando le chances di risanamento dell'azienda, con grave pregiudizio sia dell'interesse generale alla conservazione degli assetti produttivi e dei livelli di occupazione, sia dell'interesse dei dipendenti dell'impresa in crisi alla conservazione del posto di lavoro.

Per rimuovere siffatti inconvenienti la nuova disciplina introdotta dal d.l. n. 576 del 1978 prevede che il decreto di liquidazione possa disporre il trasferimento di ufficio del portafoglio relativo alle assicurazioni contro i danni ad altra impresa disposta a rilevare l'azienda accollandosi i relativi oneri. Poiché il portafoglio è il nucleo essenziale dell'azienda assicurativa, l'operazione non può riuscire se l'impresa cessionaria non viene garantita contro il pericolo di disgregazione del portafoglio a causa delle disdette intimate dagli assicurati: donde il blocco dei contratti per due anni dalla data del decreto di liquidazione, disposto dall'art. 2. Per tal via, con una limitazione dell'autonomia privata circoscritta nel tempo e incidente solo sulla libertà di scelta dell'altro contraente (non sulla libertà di decidere se stipulare o no il contratto, trattandosi di assicurazione obbligatoria), gli inconvenienti sopra segnalati si convertono nei loro contrari di segno positivo: gli assicurati conservano la copertura assicurativa originaria senza ulteriori esborsi; è soddisfatto in pari tempo l'interesse generale alla conservazione dell'azienda e, con essa, dei livelli occupazionali, essendo l'impresa cessionaria, a fronte del blocco biennale dei contratti di assicurazione, obbligata a riassumere il personale dipendente dall'impresa posta in liquidazione (esclusi soltanto i dirigenti), mentre i rapporti di agenzia sono ricostituiti di diritto (artt. 5 e 6). Infine ne viene un beneficio anche al Fondo di garanzia per le vittime della strada, che vede limitato il suo onere ai sinistri verificatisi anteriormente alla data di pubblicazione del decreto di liquidazione coatta, e fruisce dell'ulteriore facilitazione costituita dall'obbligo imposto dall'art. 4 all'impresa cessionaria di provvedere alla liquidazione.

3. - La questione pertanto non è fondata.

Sotto nessun profilo può dirsi violato il principio di uguaglianza. Non in rapporto alla posizione degli assicurati presso altre imprese, perché profondamente diversa e quindi non comparabile è la posizione di quelli che hanno avuto la sfortuna o l'imprudenza di assicurarsi con imprese non sufficientemente capitalizzate o non correttamente gestite e alla fin dei conti poste in liquidazione coatta; anzi proprio la norma in questione ha l'effetto di mettere l'assicurato, quanto alla copertura dei rischi, nella posizione in cui si sarebbe trovato se avesse stipulato il contratto con un'impresa in bonis. Non nei rapporti tra assicurati e impresa subentrante, perché la deroga al principio di uguaglianza formale delle parti del contratto in ordine al potere di disdetta, conservato all'impresa e tolto invece per due anni all'assicurato, è giustificato per un verso dall'opportunità di non privare l'impresa di uno strumento di risanamento dell'azienda mediante abbandono dei contratti non in regola con requisiti legali o antieconomici (per es. di quelli stipulati con forti sconti sui premi nell'ambito di pratiche di dumping tariffario), per altro verso dalla necessità di garantire, con un sacrificio non eccessivo della libertà negoziale dell'assicurato, la conservazione del patrimonio aziendale ai fini dell'interesse generale della produzione e della tutela dell'occupazione.

Nemmeno sussiste violazione dell'art. 41, 1° comma, Cost. Anzitutto perché oggetto della tutela di questa norma costituzionale è l'attività produttiva, di solito esercitata in forma d'impresa, così che da essa l'autonomia negoziale riceve una tutela solo indiretta, in quanto strumento dell'iniziativa economica. In secondo luogo perché, anche ammesso che dagli artt. 41 e 42 Cost. possa essere argomentato un implici'to principio generale di tutela costituzionale dell'autonomia privata, le ragioni di utilità sociale sopra illustrate sono sufficienti a giustificare - secondo un criterio ripetutamente affermato da questa Corte (cfr., da ultimo, sent. 23 febbraio 1986, n. 108) - il vincolo di carattere straordinario e temporaneo che l'art. 2 del d.l. n. 576 del 1978 impone alla libertà negoziale dell'assicurato per quanto attiene alla facoltà di recesso dal contratto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma primo, del d.l. 26 settembre 1978, n. 576, convertito nella legge 24 novembre 1978, n. 738, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, dal Conciliatore di Roma e dal Vice conciliatore di Milano con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: MENGONI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria l'11 febbraio 1988.

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.