CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **634/1988** (ECLI:IT:COST:1988:634)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **MENGONI**
Udienza Pubblica del **19/04/1988**; Decisione del **08/06/1988**
Deposito del **10/06/1988**; Pubblicazione in G. U. **15/06/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13219 13220 13221**
Atti decisi:

N. 634

SENTENZA 8-10 GIUGNO 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

nel giudizio promosso con ricorso del Ministro dell'Industria, per delega del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 6 aprile 1982, depositato in Cancelleria il 20 aprile successivo ed iscritto al n. 4 del registro ricorsi 1982, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto 26 gennaio 1982, n. 90, con il quale l'Assessore regionale per l'Industria ha autorizzato la società Tuttolomondo ad esercitare attività assicurativa;

Visto l'atto di costituzione della Regione Sicilia;

Udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 1988 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Uditi l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Ministro dell'Industria e l'avvocato Pietro Virga per la Regione Sicilia;

Ritenuto in fatto

1. - Con decreto 26 gennaio 1982 n. 90, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana n. 8 del 20 febbraio 1982, l'Assessore per l'Industria della Sicilia ha autorizzato la s.p.a. Tuttolomondo, con sede in Palermo, "a esercitare nel territorio della Regione siciliana, l'attività assicurativa e riassicurativa per i seguenti rami: assicurazione auto, assicurazioni marittime e trasporti, assicurazioni aereonautiche, incendio ed altri danni ai beni, responsabilità civile, credito e cauzione, perdite pecuniarie di vario genere, tutela giudiziaria".

Avverso il decreto, con ricorso notificato il 6 aprile 1982, il Ministro dell'Industria, delegato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ha sollevato conflitto di attribuzioni per i seguenti motivi: a) il decreto impugnato esorbita, per tutti i rami assicurativi autorizzati, dalle attribuzioni della Regione siciliana, secondo quanto può desumersi dagli artt. 17 lett. e) e 20 dello Statuto regionale, nonché del d.p.r. 5 novembre 1949, n. 1182 portante norme di attuazione nelle materie relative all'industria e al commercio. L'art. 4, primo comma, di tali norme dispone che "l'Assessorato regionale esercita le attribuzioni del Ministero dell'industria e del commercio nei confronti delle imprese di assicurazione che abbiano la loro sede e che assumano rischi entro i limiti territoriali della Regione". La competenza dell'Assessorato è delimitata da un doppio criterio di territorialità, l'uno soggettivo, riferito alla sede dell'impresa assicuratrice, l'altro, oggettivo, relativo alla localizzazione dei rischi assicurati, la cui potenzialità deve essere circoscritta al territorio della Regione: ciò in armonia coi limiti della competenza legislativa (concorrente) della Regione, che l'art. 17 dello Statuto riconosce al fine "di soddisfare le condizioni particolari e gli interessi propri della Regione".

Il criterio oggettivo non può ricorrere per l'assicurazione (obbligatoria) della responsabilità civile derivante dalla circolazione degli autoveicoli, la cui disciplina, introdotta dalla legge 24 dicembre 1969, n. 990, è ispirata a rigidi criteri di infrazionabilità territoriale dell'assicurazione: la copertura della polizza non può essere limitata ai sinistri che si verificano nel territorio della Regione, ma deve assicurare il rischio per tutto il territorio nazionale, e tale obbligo è penalmente sanzionato dall'art. 32 della legge n. 990 del 1969.

L'indivisibilità territoriale dei rischi assicurabili si riflette nella natura necessariamente unitaria della disciplina amministrativa dell'esercizio dell'assicurazione. Nel determinare le condizioni di polizza e i minimi tariffari, e nel predisporre strumenti di controllo e di garanzia centralizzati (conto consortile, fondo di garanzia per le vittime della strada, controlli affidati ad un solo organismo), la legge n. 990 mira chiaramente a stabilire un trattamento assicurativo uniforme su tutto il territorio nazionale. Questa finalità sarebbe frustrata se fosse ammessa una pluralità di interventi amministrativi, i quali postulano inevitabilmente autonomia e discrezionalità nell'esercizio delle varie competenze.

In relazione, poi, all'esercizio delle funzioni amministrative concernenti il ramo "infortuni", pure ricompreso nell'autorizzazione rilasciata dall'Assessore regionale siciliano limitatamente alle "persone trasportate", il provvedimento impugnato esorbita - sempre a giudizio del ricorrente - dai limiti delle attribuzioni regionali almeno per la ragione che esso risulta emanato senza la preventiva intesa con il Ministero dell'Industria, e senza l'audizione della speciale Commissione consultiva prescritte dall'art. 4 del citato d.p.r n. 1182 del 1949.

2. - Si è costituito il Presidente della Regione siciliana sostenendo, in primo luogo, l'inammissibilità del ricorso, in quanto inteso a provocare una pronunzia non sulla legittimità, ma sull'efficacia dell'atto impugnato: tale efficacia, in quanto circoscritta all'attività

assicurativa da esplicare nell'ambito del territorio regionale, esula dalla giurisdizione di questa Corte, riguardando, se mai, il giudice ordinario, chiamato a pronunziarsi sull'idoneità dei contratti stipulati dalla compagnia assicuratrice ai fini dell'assolvimento dell'obbligo derivante dall'art. 32 della legge n. 990 del 1969.

In secondo luogo si sostiene l'infondatezza del ricorso, in quanto l'art. 20 dello statuto regionale, nell'attribuire agli organi della Regione siciliana l'esercizio delle funzioni esecutive e amministrative degli organi statali, riconosce agli organi della Regione, con riferimento alle materie di cui agli artt. 14, 15 e 17 (tra cui, appunto, le assicurazioni) pienezza di potestà amministrativa. La norma statutaria si è proposta uno scopo di decentramento amministrativo nella materia de qua, sulla cui legittimità costituzionale questa Corte si è già pronunziata con sentenza n. 175 del 1975, che ha dichiarato infondata la questione di legittimità della legge siciliana istitutiva di una commissione regionale consultiva per le assicurazioni private.

3. - In particolare, per l'assicurazione auto, la resistente richiama anche la giurisprudenza dell'Alta Corte per la Regione siciliana, secondo cui il limite territoriale va rispettato tenendo conto dell'ambito territoriale entro cui si svolge l'attività autorizzata, indipendentemente dalla circostanza che i suoi risultati economici possano ripercuotersi anche fuori da tale ambito (sent. n. 4 del 1950). Come non si è mai dubitato che la Regione possa autorizzare l'apertura di sportelli bancari, ancorché gli assegni emessi dalle varie filiali o da agenzie siano destinati a circolare fuori dal territorio regionale, così non ha rilievo la circostanza che l'oggetto cui si riferisce il contratto di assicurazione sia un autoveicolo che potrà circolare anche al di fuori del territorio regionale. Il luogo in cui possono verificarsi i rischi coperti non ha rilevanza; importa soltanto che il contratto sia stato stipulato in Sicilia con una impresa avente sede in Sicilia. Altrimenti non si comprenderebbe perché l'assistenza sanitaria debba essere prestata dalla Regione anche a chi abbia la residenza fuori dal territorio regionale.

Del resto, se è vero che l'autorizzazione dell'attività assicurativa è giustificata dall'esigenza di tutelare l'affidamento degli utenti, garantendo la necessaria idoneità morale, tecnica e finanziaria della compagnia abilitata, questa stessa esigenza può esser parimenti soddisfatta attraverso il controllo effettuato dall'Assessore regionale, fermo restando che l'impresa, una volta autorizzata, resta sottoposta a tutte le norme statali in materia. Essa, infatti, è tenuta a partecipare al Conto consortile, a pagare i contributi al Fondo di garanzia per le vittime della strada, ad associarsi all'Ufficio centrale italiano, ad adottare le tariffe stabilite da un organismo centrale per tutti i raggruppamenti provinciali, e ad osservare, infine, tutti gli altri adempimenti di legge.

4. - Infine la Regione resistente deduce l'insussistenza della violazione dell'art. 4, secondo comma, del d.p.r. n. 1182 del 1949, atteso che la "previa intesa" con il Ministro dell'industria è prescritta solo per le assicurazioni sulla vita e quelle individuali contro gli infortuni, non rientranti nell'autorizzazione concessa col provvedimento impugnato.

Considerato in diritto

1. - Contro il ricorso per regolamento di competenza proposto dal Ministro dell'industria, delegato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, avverso il decreto n. 90 del 1982 dell'Assessore per l'industria della Regione siciliana, la difesa della Regione oppone preliminarmente una eccezione di inammissibilità, sul riflesso che il ricorso sarebbe inteso a provocare una pronuncia della Corte non già sulla "legittimità", bensì sulla "efficacia" dell'atto impugnato.

L'eccezione è infondata. Il ricorrente chiede una pronuncia costitutiva di inefficacia

(annullamento) del decreto autorizzativo impugnato, previo accertamento dell'illegittimità del medesimo in quanto invasivo della sfera di competenza dello Stato in materia di autorizzazione all'esercizio di attività assicurative. Non si comprende come possa prospettarsi una separazione delle due pronunce: l'una presuppone l'altra.

In realtà, dallo svolgimento del motivo sembra di capire che la resistente non distingue l'efficacia del decreto di autorizzazione dall'"efficacia degli atti che la società Tuttolomondo porrà in essere in base a tale autorizzazione". Indubbiamente la pronuncia sull'efficacia dei contratti di assicurazione appartiene alla competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria, non invece l'accertamento pregiudiziale della spettanza all'amministrazione regionale del potere di autorizzare la detta società a esercitare attività assicurativa. Tale questione è materia di conflitto di attribuzione fra Stato e Regione, la cui decisione appartiene alla competenza di questa Corte ai sensi dell'art. 39 della legge n. 87 del 1953.

2. - Nel merito il ricorso è fondato.

L'art. 17 lett. e) dello Statuto siciliano attribuisce alla Regione una competenza legislativa secondaria in materia, tra l'altro, di disciplina delle assicurazioni, "entro i limiti dei princi'pi e degli interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato e al fine di soddisfare condizioni particolari e interessi propri della Regione"; a norma dell'art. 20, le correlative funzioni esecutive e amministrative sono svolte dal Presidente e dall'assessore regionale. In attuazione di tali norme, l'art. 4, primo comma, del d.p.r. 5 novembre 1949 n. 1182, determina la misura in cui le attribuzioni del Ministero dell'industria sono trasferite all'Assessorato regionale indicando due criteri concorrenti, l'uno soggettivo, l'altro oggettivo: la competenza regionale è circoscritta alle imprese di assicurazione che: a) abbiano la sede in Sicilia, e b) "assumano i rischi entro i limiti territoriali della Regione". Non viene qui in considerazione il limite ulteriore previsto dal secondo comma in ordine alle assicurazioni sulla vita e a quelle individuali sugli infortuni, contrariamente a quanto ritiene il ricorrente equivocando sulla natura dell'assicurazione auto sotto il profilo della responsabilità per danni alle persone trasportate.

3. - Il conflitto di attribuzione, oggetto del presente giudizio, nasce da un contrasto di interpretazioni del secondo criterio, indicato sub b). Il Ministero dell'industria - confortato da un parere del Consiglio di Stato in data 16 ottobre 1973, comunicato dal Ministro al Presidente della Regione siciliana in data 20 luglio 1974 - intende il criterio dell'assunzione territorialmente limitata del rischio come requisito di localizzazione dei rischi assicurati nel territorio della Regione. Questa, invece, lo intende come requisito di localizzazione nel detto ambito territoriale della stipulazione dei contratti di assicurazione.

L'interpretazione caldeggiata dalla resistente è insostenibile sia sul piano letterale, sia sul piano della ratio normativa. La frase "entro i limiti territoriali della Regione" qualifica sintatticamente i rischi assunti in sé considerati, non gli atti (contratti) con cui l'impresa assicuratrice li assume obbligandosi a risarcire i danni sofferti dagli assicurati in conseguenza del loro verificarsi. Solo se interpretato come requisito di localizzazione geografica dei sinistri che costituiscono il contenuto potenziale del rischio assicurato il criterio sub b) riceve senso e valore dal punto di vista della ratio della norma, la quale risponde allo scopo di fissare dei criteri di individuazione della necessità di soddisfare condizioni particolari e interessi propri della Regione, prevista dall'art. 17 dello Statuto come requisito della competenza regionale in discorso.

Non ha pregio l'argomento tratto dal parallelismo prospettato dalla resistente con la competenza della Regione ad autorizzare l'apertura di sportelli bancari, "ancorché gli assegni emessi dalle varie filiali o agenzie siano destinati a circolare fuori dal territorio della Regione". La circolazione degli autoveicoli non può evidentemente essere paragonata alla circolazione degli assegni circolari: il rischio connesso alla prima può verificarsi in ogni momento e in

qualsiasi luogo in cui l'autoveicolo si trovi a circolare, mentre il rischio connesso alla seconda riguarda il pagamento estintivo dell'assegno da parte dell'emittente, i cui recapiti, indicati come luogo di pagamento, sono per ipotesi situati in Sicilia.

In linea generale, con riferimento alle assicurazioni facoltative, si deve concludere che l'Assessorato regionale per l'industria è competente ad autorizzare imprese aventi sede in Sicilia a esercitare attività assicurativa limitatamente a rischi per loro natura localizzati nel territorio della Regione.

Pertanto il decreto impugnato è illegittimo in quanto autorizza la soc. Tuttolomondo ad assicurare rischi che possono verificarsi anche fuori del territorio della Regione siciliana, alla sola condizione che i relativi contratti di assicurazione siano stipulati in Sicilia.

4. - Per quanto riguarda l'"assicurazione auto", il vizio di illegittimità è ancora più grave, essendo sopravvenuta in questa materia, in seguito alla legge 4 dicembre 1969 n. 990, che ha sancito l'obbligatorietà dell'assicurazione, una specifica causa preclusiva di ogni competenza regionale, anche limitatamente al rischio connesso alla circolazione degli autoveicoli nel territorio della Regione.

La legge citata ha radicalmente innovato la disciplina della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, in funzione di interessi generali, uniformemente valutati, ai quali corrisponde un regime unitario e centralizzato comportante una competenza esclusiva dello Stato. Basti ricordare la necessità che i massimali minimi, validi per tutto il territorio dello Stato, siano determinati da un unico organo, cioè dal Ministro; così pure unico deve essere l'organo di controllo dell'adempimento degli obblighi assicurativi, dovendo il controllo essere ispirato a unità di indirizzo; inscindibili, infine, appaiono le attività amministrative connesse all'istituzione presso l'Istituto nazionale delle assicurazioni di un "conto consortile" e di un "Fondo di garanzia per le vittime della strada" (artt. 14 e 19). A proposito di quest'ultimo la competenza esclusiva del Ministero dell'industria risulta chiaramente dall'art. 20, il quale dispone, tra l'altro, che spetta al Ministro la designazione, "per ogni regione, o per gruppi di regioni, del territorio nazionale", dell'impresa tenuta a liquidare agli aventi diritto le somme loro dovute a carico del Fondo.

Perciò la competenza regionale - che per i veicoli immatricolati in Sicilia presupporrebbe la frazionabilità del rischio, in guisa da assoggettarlo a una disciplina diversificata per la frazione corrispondente alla circolazione del veicolo nel territorio della Sicilia - è già esclusa in base al criterio dell'art. 17 dello Statuto siciliano, interpretato da questa Corte, nella sentenza n. 175 del 1975, come criterio di competenza esclusiva dello Stato quando "esiste l'esigenza di garantire unità di indirizzo e armonica disciplina per l'intero territorio nazionale".

Inoltre, come ha rilevato il Consiglio di Stato nel parere sopra richiamato, la competenza esclusiva dello Stato anche nell'ambito della Regione siciliana si fonda specificamente sulla valutazione del regime di assicurazione obbligatoria statuito dalla legge n. 990 come integrante gli estremi di una "riforma economico-sociale della Repubblica", sia in ragione della preminenza dell'interesse generale alla tutela delle vittime della strada, sia per le correlative strutture istituzionali e normative qualificate dallo scopo di assicurare uniformità di trattamento. Sebbene la dizione usata dall'art. 14 dello Statuto siciliano ("senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano") sia diversa da quella adottata per altre regioni ad autonomia speciale, non si può dubitare che le "norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica" debbano essere rispettate anche dal legislatore e dall'amministrazione della Regione siciliana.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta allo Stato autorizzare imprese di assicurazione aventi sede in Sicilia a esercitare attività assicurativa avente per oggetto l'assunzione di rischi che possono verificarsi fuori dal territorio della Regione siciliana, restando esclusa, per quanto riguarda specificamente l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, ogni competenza della Regione in ordine all'esercizio di tale assicurazione, anche limitatamente al rischio connesso alla circolazione degli autoveicoli e dei natanti nell'ambito territoriale della Sicilia; conseguentemente annulla il decreto 26 gennaio 1982 n. 90 dell'Assessore per l'industria della Regione siciliana indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 1988.

Il Presidente: SAJA

Il relatore: MENGONI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 10 giugno 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.