CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **315/1992** (ECLI:IT:COST:1992:315)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CORASANITI** - Redattore: - Relatore: **PESCATORE**
Udienza Pubblica del **19/05/1992**; Decisione del **29/06/1992**
Deposito del **08/07/1992**; Pubblicazione in G. U. **15/07/1992**
Norme impugnate:
Massime: **18609 18610 18611 18612**
Atti decisi:

N. 315

SENTENZA 29 GIUGNO-8 LUGLIO 1992

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Aldo CORASANITI; Giudici: dott. Francesco GRECO, 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, Dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 11, sesto 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 dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti), promosso con ordinanza emessa il 17 aprile 1991 dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto dal CODACONS - Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori - contro la Giunta del C.I.P., ed altri iscritta al n. 83 del registro ordinanze 1992 e

pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visti gli atti di costituzione del CODACONS e dell'A.N.I.A. - Associazione Nazionale Imprese di Assicurazione - nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 19 maggio 1992 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Uditi gli avvocati Carlo Rienzi, Roberto Canestrelli e Giuseppe Lo Mastro per il CODACONS e Alessandro Pace per l'A.N.I.A. e l'Avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso del giudizio instaurato a seguito del ricorso con cui alcune associazioni di categoria avevano impugnato la deliberazione della Giunta del Comitato Interministeriale Prezzi n. 14 del 26 aprile 1990, che stabiliva le tariffe dei premi per l'assicurazione della responsabilità civile dei veicoli a motore e dei natanti per il periodo 1° maggio - 30 aprile 1991, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, sesto comma, della legge 24 dicembre 1969, n. 990, modificato dalle legge 26 febbraio 1977, n. 39.

Le parti ricorrenti si erano dolute della deliberazione, che avrebbe comportato aumenti ingiustificati delle tariffe precedentemente in vigore, censurando in particolare il parere espresso dalla Commissione ministeriale prevista dalla norma già richiamata. Di tale parere, obbligatorio nel procedimento, si assumeva l'invalidità, per essere stato reso da un organo illegittimamente composto, non avendo il ministero dell'industria, commercio e artigianato inserito, tra i componenti della Commissione, rappresentanti degli interessi delle categorie degli utenti dei servizi assicurativi. In subordine, veniva eccepita l'illegittimità costituzionale della norma, per contrasto con l'art. 23 della Costituzione.

Con sentenza parziale pronunciata il 17 aprile 1991, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha respinto la censura rivolta contro il d.m. 14 gennaio 1989, istitutivo della Commissione, osservando che il ministero competente si era attenuto al disposto dell'art. 11 della legge n. 990 del 1969, il quale, nello stabilire che dell'organo devono far parte due membri di diritto (un rappresentante della Direzione generale delle assicurazioni private di interesse collettivo ed uno dell'Istituto nazionale delle assicurazioni), e cinque "esperti", non prevede la rappresentanza degli interessi di categoria, così come previsto invece per la Commissione centrale prezzi. La norma ha dunque inteso configurare la Commissione come un organo a competenza tecnica, con esclusione della presenza di altri interessi pubblici o di categoria.

Con l'ordinanza di rimessione resa nella stessa data della sentenza parziale, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio osserva che, tenuto conto della conformità a legge dell'operato del Ministero dell'industria, commercio e artigianato, assume rilevanza la subordinata questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, sesto comma, della legge n. 990 del 1969, che disciplina la composizione della Commissione.

Le tariffe assicurative di cui si discute - si legge nell'ordinanza - hanno natura di prestazioni patrimoniali imposte. Infatti esse sono inserite di diritto nei contratti di assicurazione, mentre per converso la stipula del contratto di assicurazione è obbligatoria per ogni proprietario di veicolo a motore che intenda far circolare lo stesso su strade di uso pubblico o su aree a queste equiparate.

Il cittadino ha dunque una scelta limitata alla rinuncia al soddisfacimento di un bisogno ormai essenziale, ovvero all'accettazione di condizioni unilateralmente e autoritativamente prefissate. La conseguenza è che anche per la determinazione delle tariffe assicurative deve ritenersi operante la garanzia apprestata dall'art. 23 della Costituzione, con particolare riguardo per la Commissione chiamata ad esprimere l'obbligatorio parere, Commissione che dovrebbe includere rappresentanti dei principali dicasteri, dell'Istituto centrale di statistica e delle categorie di cittadini interessate.

2. - Si è costituito in giudizio il CODACONS (Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori), il quale ha chiesto che la proposta questione di legittimità venga dichiarata fondata.

3. - Ha depositato atto di costituzione l'A.N.I.A. (Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici).

Precisando di essersi costituita nel giudizio a quo il 21 marzo 1992 e di conoscere la giurisprudenza di questa Corte che nega la legittimazione ad intervenire nel giudizio di costituzionalità ai controinteressati che non si siano costituiti prima dell'emanazione dell'ordinanza di rimessione. L'A.N.I.A. chiede tuttavia di essere ammessa, eventualmente previa sollevazione da parte della stessa Corte della questione di legittimità costituzionale degli artt. 23, terzo comma, e 25 della legge n. 87 del 1953 (così come interpretati dalla sentenza n. 220 del 1988).

La situazione di specie, osserva l'A.N.I.A., non può non ricollegarsi al diritto di agire e di difendersi in giudizio, protetto dall'art. 24 della Costituzione, cui la Corte ha riconosciuto valore di principio supremo.

Del resto, riconoscere che il giudizio di costituzionalità è fondato sulla ragionevolezza e sul bilanciamento dei valori comporta - soprattutto come indispensabile arricchimento delle rationes decidendi - la partecipazione di tutti coloro che sono interessati in senso sia formale che sostanziale.

Nel merito, l'A.N.I.A. sostiene che la censura proposta è infondata perché muove dall'erronea classificazione delle tariffe per la responsabilità civile automobilistica tra le prestazioni imposte a norma dell'art. 23 della Costituzione. Ma quand'anche si volesse accedere a tale impostazione, il dubbio di costituzionalità sarebbe comunque infondato. La previsione di una Commissione consultiva composta soltanto di tecnici od esperti (oltre che da rappresentanti del ministero dell'industria, commercio e artigianato e dall'I.N.A.), mira proprio a soddisfare pienamente la riserva relativa di legge della norma costituzionale, mediante l'osservanza di criteri obiettivi e con la salvaguardia dell'iniziativa economica delle imprese assicurative.

4. - È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che si dichiari l'infondatezza della questione. La composizione della Commissione - si afferma - assicura una valutazione obbiettiva, comprendendo rappresentanti pubblici ed esperti indipendenti e dotati di competenza specifica. Del tutto irrilevante appare per converso l'assenza di rappresentanti delle categorie di utenti: la rappresentanza non è infatti da ritenersi indispensabile, quando sussista una sufficiente garanzia di effettiva e obiettiva ponderazione degli interessi contrapposti.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato, in riferimento all'art. 23 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, sesto 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), nella parte in cui, prevedendo - in sede di approvazione da parte del Comitato interministeriale prezzi delle tariffe dei premi e delle condizioni generali di polizza relative all'assicurazione della responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione degli autoveicoli - l'intervento di una apposita Commissione ministeriale, in luogo della Commissione centrale prezzi, ne determina la composizione in modo meno garantistico rispetto a quest'ultima.

2. - Deve anzitutto dichiararsi inammissibile la costituzione nel presente giudizio dell'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici (A.N.I.A.), che nel giudizio a quo si è costituita soltanto dopo l'emanazione dell'ordinanza di rimessione. Anche nei confronti di tale associazione era stato proposto e notificato il ricorso iniziale.

L'A.N.I.A. invoca, in questa sede, l'osservanza del diritto di difesa sancito dall'art. 24 della Costituzione, con particolare riferimento all'emergere dell'interesse a contraddire proprio a seguito della conoscenza - per il tramite della Gazzetta Ufficiale - della proposta questione di legittimità costituzionale.

Questa Corte ha costantemente affermato che nei giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale sono legittimate a costituirsi soltanto le parti del giudizio a quo che, al momento del deposito o della lettura in dibattimento dell'ordinanza di rimessione, avevano tale qualità (tra le altre, v. sentt. nn. 63 del 1991, 124 del 1990, 220 e 1022 del 1988).

Al principio si è derogato nel caso di giudizio direttamente incidente su posizioni giuridiche soggettive, quando non vi sia la possibilità per i titolari delle medesime posizioni di difenderle come parti nel processo stesso.

È stata, così, ammessa la costituzione nel giudizio incidentale di legittimità della parte non costituita nel giudizio a quo, quando: a) viene sollevata una questione dalla cui risoluzione dipende l'intervento in questo giudizio del soggetto che ha chiesto di costituirsi nel processo costituzionale (sent. n. 429 del 1991); b) l'interesse a stare nel giudizio di costituzionalità sorge dall'ordinanza di rimessione, con la quale la stessa Corte ha sollevato questione di legittimità costituzionale di fronte a se medesima (sent. n. 20 del 1982); c) l'interesse di cui è titolare il soggetto, pur se formalmente esterno rispetto ad un giudizio cautelare, inerisca immediatamente al rapporto sostanziale, rispetto al quale - con riguardo alla concreta formulazione da parte del giudice rimettente della questione di costituzionalità - un'eventuale pronuncia di accoglimento eserciterebbe una influenza diretta, tale da produrre un pregiudizio irrimediabile della posizione soggettiva fatta valere.

Se, in tali casi, non si ammettesse la costituzione, si darebbe luogo ad un giudizio direttamente incidente su situazioni soggettive, senza la possibilità per i titolari di "difenderle" come parti nel processo stesso (sent. n. 314 del 1992).

Del tutto diverso è per contro il caso di specie. La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio era infatti già proposta, sia pure in via subordinata, nel ricorso introduttivo, in concorso con altre questioni, di pari natura.

L'A.N.I.A., anche nei confronti della quale, come si è già detto, era stato proposto il ricorso introduttivo, si è trovata quindi nella condizione di poter tempestivamente valutare il proprio interesse e decidere le modalità di difesa dello stesso, con riferimento ai profili di legittimità

delle norme.

3. - La questione di legittimità costituzionale sollevata dall'ordinanza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio è a sua volta inammissibile.

Tale Tribunale ha emanato l'ordinanza di rimessione dopo aver pronunciato la sentenza parziale recante la stessa data.

Con detta sentenza il giudice amministrativo aveva respinto la censura rivolta contro il d.m. 14 gennaio 1989, riconoscendo che il ministero dell'industria, commercio e artigianato si era correttamente attenuto alla legge nel comporre la Commissione ministeriale prevista dall'art. 11, sesto comma, impugnato.

Con la decisione il Tribunale amministrativo regionale ha definito quello che era l'unico oggetto del giudizio, esaurendo di conseguenza la propria cognizione.

L'ammettere la questione sollevata dopo la decisione del merito della causa si porrebbe in contraddizione evidente col carattere incidentale del giudizio sulla legittimità costituzionale delle leggi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, sesto 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 dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti), sollevata, in riferimento all'art. 23 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 giugno 1992.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: PESCATORE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 8 luglio 1992.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

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.