

Costituzionalità della normativa sull'indennizzo diretto
Corte Costituzionale , sentenza 19.06.2009 n° 180 

|
E' costituzionalmente legittima la normativa del Codice delle assicurazione che prevede l'obbligo dell'assicurato che ha subito un danno di rivolgersi al proprio assicuratore e non alla compagnia del danneggiante?

Costituzionalità della normativa sull'indennizzo diretto

(Corte Costituzionale, sentenza 19 giugno 2009, n. 180)

di Paolo Pandimiglio

(Fonte: [Altalex Mese - Schede di Giurisprudenza 9/2009](#))

Il quesito:

- **E' costituzionalmente legittima la normativa del Codice delle assicurazione che prevede l'obbligo dell'assicurato che ha subito un danno di rivolgersi al proprio assicuratore e non alla compagnia del danneggiante?**

Caso

Nel corso del giudizio per risarcimento danni da incidente stradale promosso da X. Trasporti. nei confronti delle assicurazioni Mediterranea (responsabile civile del proprietario del veicolo) e di Zurigo Assicurazioni (coprente i rischi dalla circolazione dello stesso veicolo), il Giudice di pace di Palermo ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 149 del Codice delle assicurazioni private nella parte in cui prevede l'obbligo per l'assicurato di rivolgersi alla propria compagnia anziché a quella avversaria.

La normativa

Codice delle assicurazioni private

Art. 144 (Azione diretta del danneggiato)

1. Il danneggiato per sinistro causato dalla circolazione di un veicolo o di un natante, per i quali vi è obbligo di assicurazione, ha azione diretta per il risarcimento del danno nei confronti dell'impresa di assicurazione del responsabile civile, entro i limiti delle somme per le quali è stata stipulata l'assicurazione.

2. Per l'intero massimale di polizza l'impresa di assicurazione non può opporre al danneggiato eccezioni derivanti dal contratto, né clausole che prevedano l'eventuale contributo dell'assicurato al risarcimento del danno. L'impresa di assicurazione ha tuttavia diritto di rivalsa verso l'assicurato nella misura in cui avrebbe avuto contrattualmente diritto di rifiutare o ridurre la propria prestazione.

3. Nel giudizio promosso contro l'impresa di assicurazione è chiamato anche il responsabile del

danno.

4. L'azione diretta che spetta al danneggiato nei confronti dell'impresa di assicurazione è soggetta al termine di prescrizione cui sarebbe soggetta l'azione verso il responsabile.

Art. 145 (Proponibilità dell'azione di risarcimento)

1. Nel caso si applichi la procedura di cui all'articolo 148, 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, ovvero novanta in caso di danno alla persona, decorrenti da quello in cui il danneggiato abbia chiesto all'impresa di assicurazione il risarcimento del danno, a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento, anche se inviata per conoscenza, avendo osservato le modalità ed i contenuti previsti all'articolo 148.

2. Nel caso in cui si applichi la procedura di cui all'articolo 149 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, ovvero novanta in caso di danno alla persona, decorrenti da quello in cui il danneggiato abbia chiesto alla propria impresa di assicurazione il risarcimento del danno, a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento, inviata per conoscenza all'impresa di assicurazione dell'altro veicolo coinvolto, avendo osservato le modalità ed i contenuti previsti dagli articoli 149 e 150.

Art. 149 (Procedura di risarcimento diretto)

1. In caso di sinistro tra due veicoli a motore identificati ed assicurati per la responsabilità civile obbligatoria, dal quale siano derivati danni ai veicoli coinvolti o ai loro conducenti, i danneggiati devono rivolgere la richiesta di risarcimento all'impresa di assicurazione che ha stipulato il contratto relativo al veicolo utilizzato.

2. La procedura di risarcimento diretto riguarda i danni al veicolo nonché i danni alle cose trasportate di proprietà dell'assicurato o del conducente. Essa si applica anche al danno alla persona subito dal conducente non responsabile se risulta contenuto nel limite previsto dall'articolo 139. La procedura non si applica ai sinistri che coinvolgono veicoli immatricolati all'estero ed al risarcimento del danno subito dal terzo trasportato come disciplinato dall'articolo 141.

3. L'impresa, a seguito della presentazione della richiesta di risarcimento diretto, è obbligata a provvedere alla liquidazione dei danni per conto dell'impresa di assicurazione del veicolo responsabile, ferma la successiva regolazione dei rapporti fra le imprese medesime.

4. Se il danneggiato dichiara di accettare la somma offerta, l'impresa di assicurazione provvede al pagamento entro quindici giorni dalla ricezione della comunicazione e il danneggiato è tenuto a rilasciare quietanza liberatoria valida anche nei confronti del responsabile del sinistro e della sua impresa di assicurazione.

5. L'impresa di assicurazione, entro quindici giorni, corrisponde la somma offerta al danneggiato che abbia comunicato di non accettare l'offerta o che non abbia fatto pervenire alcuna risposta. La somma in tal modo corrisposta è imputata all'eventuale liquidazione definitiva del danno.

6. In caso di comunicazione dei motivi che impediscono il risarcimento diretto ovvero nel caso di mancata comunicazione di offerta o di diniego di offerta entro i termini previsti dall'articolo 148 o di mancato accordo, il danneggiato può proporre l'azione diretta di cui all'articolo 145, comma 2, nei soli confronti della propria impresa di assicurazione. L'impresa di assicurazione del veicolo del responsabile può chiedere di intervenire nel giudizio e può estromettere l'altra impresa, riconoscendo la responsabilità del proprio assicurato ferma restando, in ogni caso, la successiva regolazione dei rapporti tra le imprese medesime secondo quanto previsto nell'ambito del sistema di risarcimento diretto.

Art. 150 (Disciplina del sistema di risarcimento diretto)

1. Con [decreto del Presidente della Repubblica](#), su proposta del Ministro delle attività produttive, da adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice sono stabiliti:

- a) i criteri di determinazione del grado di responsabilità delle parti per la definizione dei rapporti interni tra le imprese di assicurazione;
- b) il contenuto e le modalità di presentazione della denuncia di sinistro e gli adempimenti necessari per il risarcimento del danno;
- c) le modalità, le condizioni e gli adempimenti dell'impresa di assicurazione per il risarcimento del danno;
- d) i limiti e le condizioni di risarcibilità dei danni accessori;
- e) i principi per la cooperazione tra le imprese di assicurazione, ivi compresi i benefici derivanti agli assicurati dal sistema di risarcimento diretto.

2. Le disposizioni relative alla procedura prevista dall'articolo 149 non si applicano alle imprese di assicurazione con sede legale in altri Stati membri che operano nel territorio della Repubblica ai sensi degli articoli 23 e 24, salvo che le medesime abbiano aderito al sistema di risarcimento diretto.

3. L'ISVAP vigila sul sistema di risarcimento diretto e sui principi adottati dalle imprese per assicurare la tutela dei danneggiati, il corretto svolgimento delle operazioni di liquidazione e la stabilità delle imprese.

Costituzione

Articolo 3

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Articolo 24

Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

La difesa e' diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione.

La legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari.

Articolo 76

L'esercizio della funzione legislativa non puo' essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti.

Sintesi della problematica

Come è noto il [D.L. 209 del 2005](#) (codice delle assicurazioni private) ha introdotto una novità unica non solo per il nostro paese, ma per molti paesi dell'area di civil law: l'indennizzo diretto, ovvero l'obbligo per colui che viene danneggiato per colpa di qualcuno, di chiedere il risarcimento alla propria compagnia assicuratrice e non a quella del danneggiante.

Si tratta di una regola che ha creato perplessità e malumori da più parti perché è stato previsto un meccanismo complicato, per cui l'assicurazione che risarcisce il danno deve poi agire in rivalsa sulla compagnia avversaria, mediante un complicato e lacunoso sistema di stanze di compensazione su cui in questa sede non è il caso di soffermarsi.

La Corte Costituzionale chiamata a rispondere sulla costituzionalità della normativa ha analizzato tutte le opinioni, favorevoli e contrarie, per poi concludere che la normativa va mantenuta, purché l'indennizzo diretto sia visto come una facoltà, e non un obbligo, nel senso che l'assicurato potrà rivolgersi alternativamente alla sua compagnia o a quella avversaria.

La sentenza

Secondo il giudice a quo, la norma censurata ha previsto un'azione diretta del danneggiato nei confronti del proprio assicuratore, eliminando il diritto, spettante a qualunque danneggiato da fatto illecito, di agire (anche) contro il responsabile del danno e sostituendo alla legittimazione passiva dell'assicuratore per la r.c.a. di quest'ultimo quella dell'assicuratore dello stesso danneggiato.

Il Giudice di pace di Palermo sostiene che l'espressione letterale della norma stessa configura per il danneggiato l'obbligo senza alternative di agire contro la propria compagnia assicuratrice, in quanto dice che “i danneggiati devono rivolgere la richiesta di risarcimento all'impresa di assicurazione che ha stipulato il contratto relativo al veicolo utilizzato” e che in caso di mancata o insufficiente offerta, “il danneggiato può proporre azione diretta nei soli confronti della propria impresa di assicurazione”.

Scopo della norma è quello di ridurre i costi dei risarcimenti a carico della compagnie e anche quello dei premi, secondo la relazione del governo

Tale scopo è stato raggiunto, secondo il legislatore, anche grazie alla previsione che le imprese assicurative non siano tenute a versare le spese legali.

Tale normativa secondo alcuni commentatori scoraggia il danneggiato dal rivolgersi ad un legale, aumentando la possibilità che venga frodato dalla compagnia stessa.

In realtà la delega al governo prevedeva che il nuovo codice delle assicurazioni mirasse al contenimento dei premi di polizza, mentre invece in tal modo ha agito su altri aspetti rilevanti, diminuendo le garanzie di difesa del danneggiato, quindi ottenendo un effetto del tutto diverso dal previsto.

Peraltro si è avuto in questo modo un eccesso di delega, perché la legge ha introdotto una innovazione sostanziale e significativa che elimina il diritto, spettante a qualunque danneggiato da fatto illecito, di agire (anche) contro il responsabile del danno.

Tale innovazione avrebbe dovuto essere oggetto di una delega specifica, che però non si rinviene nella legge n. 229 del 2003, la quale si proponeva semplicemente di realizzare una semplificazione ed un riassetto della legislazione assicurativa, nel rispetto dei principi indicati.

Neppure l'obiettivo di ridurre i costi di gestione per ottenere l'abbattimento dei premi assicurativi, può riconoscersi tra i criteri direttivi della legge delega, che indica solo la tutela giuridica dell'assicurato. Inoltre, il decreto attuativo del codice predispose gli strumenti per ridurre i costi di gestione delle imprese assicurative, ma non assicura quelli idonei a consentire che i vantaggi economici della riforma possano esser partecipati con gli assicurati (attraverso la riduzione dei premi), piuttosto che destinati a profitto d'impresa.

Altro difetto vistoso della legge è la disparità di trattamento, in violazione dell'articolo 3 della Costituzione, tra le diverse ipotesi di danno in relazione alla loro entità.

La procedura obbligatoria del risarcimento diretto si applica infatti anche ove la persona del conducente (non, anche parzialmente, responsabile) abbia subito lesioni con postumi permanenti inabilitanti superiori al 9%.

Di conseguenza, risulta che a seconda del tipo di danni si avranno due diverse procedure, due diversi responsabili civili, e infine una regolamentazione completamente diversa per quanto riguarda la gerarchia delle fonti perché, se per i danni più gravi la fonte sarà la legge ordinaria, per i danni meno gravi la legge (articolo 150) ne demanda la disciplina ad una fonte secondaria di tipo regolamentare.

Ma l'aspetto più eclatante – ad avviso del rimettente – è che la sostituzione del contraddittore naturale (il danneggiante e il suo garante) del danneggiato con un soggetto del tutto estraneo al responsabile del danno, comporta che il danneggiato non può avvalersi degli ordinari mezzi istruttori, quale:

- l'interrogatorio formale,
- la richiesta di ordine di esibizione della denuncia di sinistro fatta dal responsabile del danno, nonché
- la richiesta di ordine di esibizione della perizia comparativa effettuata anche sul veicolo assicurato o delle fotografie riproducenti quest'ultimo.
- Il danneggiato non potrebbe nemmeno avvalersi di uno degli elementi di prova più significativi, recentemente valorizzati dalla riforma del codice di procedura civile (che impone al convenuto di prendere posizione sui fatti posti dall'attore a fondamento della domanda), e particolarmente rilevanti nell'ambito del processo del lavoro, ossia del tenore delle difese espletate nel primo atto difensivo, nonché del rilievo del comportamento processuale e anche preprocessuale delle parti.
- Il diritto di difesa del danneggiato appare poi limitato da eventuali obblighi contrattuali intercorrenti con il proprio assicuratore.
- Esiste poi una netta differenza di strumenti processuali e mezzi probatori tra le parti (ad es. l'assicuratore del danneggiato si può avvalere, contro il danneggiato, della denuncia di sinistro da lui presentata in adempimento dell'obbligo di legge, e ancora di ogni argomento di prova fondato sul suo comportamento processuale e preprocessuale, nonché, se lo ritiene conveniente, di ogni atto trasmessogli dall'assicuratore del responsabile, senza al contempo che il danneggiato attore possa chiederne utilmente l'esibizione).

Il Governo si costituisce in giudizio. La difesa dell'avvocatura si riduce, in sostanza ad una riaffermazione della bontà dei criteri utilizzati e a sottolineare la maggiore rapidità delle procedure rispetto a quelle tradizionali.

La Corte Costituzionale condivide solo in parte le osservazioni del Giudice di Pace.

Anzitutto, “sulla base del significato proprio delle parole, secondo la loro connessione (art. 12 disposizioni sulla legge in generale), l'azione diretta contro il proprio assicuratore è configurabile come una facoltà, e quindi un'alternativa all'azione tradizionale per far valere la responsabilità dell'autore del danno”.

Quanto alle argomentazione del rimettente, esse sono in parte condivisibili ma il GDP dimentica che scopo della norma è anche quello di agevolare il conducente assicurato nella ricerca dell'interlocutore per il conseguimento della riparazione del danno subito, in fase stragiudiziale e, ove occorra, mediante l'actio iudicii.

In pratica la legge vuole creare – secondo la Corte - un rapporto diretto tra impresa e cliente, affinché stimolando la ricerca da parte di quest'ultimo della “miglior compagnia”, risulti forte l'incentivo per le imprese ad investire nella concorrenza sulla qualità di servizi offerti e nella efficienza nella gestione dei sinistri.

Il che ovviamente dovrebbe tradursi in un incentivo per le compagnie assicurative a migliorare sempre di più la qualità dei servizi offerti.

Quanto all'indennizzo diretto, non è un obbligo, ma una facoltà. Nella misura in cui l'azione diretta contro l'assicuratore del danneggiato non rappresenta una diminuzione di tutela, ma un **ulteriore rimedio** a disposizione del danneggiato, non è riconoscibile un vizio nel procedimento di formazione legislativa: il sistema di liquidazione del danno creato nell'esercizio della delega è misurabile nei termini del riassetto normativo delegato.

La tesi dell'ammissibilità, accanto all'azione diretta, della tradizionale azione di responsabilità civile, toglie, altresì, fondamento alle censure di ordine sostanziale mosse dal rimettente, sotto i profili della lesione del diritto di azione e dei principi del giusto processo, nonché della disparità di trattamento riguardo ad altre categorie di danneggiati.

Il nuovo sistema di risarcimento diretto non consente di ritenere escluse le azioni già previste dall'ordinamento in favore del danneggiato. Del resto, dati i limiti imposti dalla legge delega e la necessità, già sottolineata, di interpretare la normativa delegata nel significato compatibile con principi e criteri direttivi della delega stessa, la scelta del danneggiato di procedere nei soli confronti del responsabile civile trova fondamento nella normativa codicistica, non esplicitamente abrogata.

La Corte fa poi un parallelo con la vicenda che ebbe a suo tempo l'introduzione della L. 990 del 1969, che prevedeva l'azione diretta nei confronti dell'assicuratore.

Dice la Corte che “Allo stesso modo in cui fu pacificamente ritenuto che l'introduzione, con l'art. 18 della legge 24 dicembre 1969, n. 990, dell'azione diretta contro l'assicuratore non elideva l'ordinaria azione di responsabilità civile nella circolazione stradale (art. 2054 cod. civ.: v., da ultimo, Cass., sentenza 11 giugno 2008, n. 15462), parimenti, la disciplina confermativa dell'azione diretta (art. 144 Cod. ass.) e l'introduzione di un'ipotesi speciale di essa, quella contro il proprio assicuratore (art. 149), non può aver precluso l'azione di responsabilità civile”.

A favore del carattere alternativo, e non esclusivo, dell'azione diretta nei soli confronti del proprio assicuratore, depone, poi, oltre all'interpretazione coerente della delega (dalla quale non sembra emergere la possibilità di uno stravolgimento del sistema), uno dei principi fondamentali della stessa, che è quello (art. 4, comma 1, lettera b) della “**tutela dei consumatori e più in generale dei**

contraenti più deboli avuto riguardo alla correttezza dei messaggi pubblicitari e del processo di liquidazione dei sinistri, compresi gli aspetti strutturali di tale servizio”. In presenza di tale formula, appare coerente con le finalità della legge delega un rafforzamento del servizio a tutela dei consumatori e dei contraenti deboli, **che si estrinseca attraverso il riconoscimento di una ulteriore modalità di tutela.**

La Corte conclude con un'osservazione de iure condendo.

Non si ignora – dice la Corte - che l'interpretazione costituzionalmente orientata, la quale, accanto alla nuova azione diretta contro il proprio assicuratore, ammette l'esperibilità dell'azione ex art. 2054 c.c. e dell'azione diretta contro l'assicuratore del responsabile civile, apre una serie di problemi applicativi. Tuttavia, la soluzione di detti problemi esula dai limiti del giudizio costituzionale, non potendo che essere demandata agli interpreti.

Per questi motivi la Corte Costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 149 del [decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209](#) (Codice delle assicurazioni private), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 24, 76 e 111 della Costituzione, dal Giudice di pace di Palermo, con l'ordinanza in epigrafe.

n.d.r. Resta il fatto che **non ci risulta essere vero che**

accanto alla nuova azione diretta contro il proprio assicuratore, la nuova disciplina ammette

1) l'esperibilità dell'azione ex art. 2054 c.c. (VERO)

2) ed insieme dell'azione diretta contro l'assicuratore del responsabile civile (FALSO)

nel senso che la seconda non ha alcun residuo fondamento normativo