



**- TABELLA UNICA NAZIONALE EX ART. 139 COD. ASS. PRIV. -
INDICAZIONI AL GOVERNO A SEGUITO DELL'INCONTRO DEL 24.07.2012
PRESSO IL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO**

Premesso che:

- ♦ in data 24 luglio 2012 presso il Ministero dello Sviluppo Economico in Roma il Sottosegretario allo sviluppo economico Prof. Claudio De Vincenti, unitamente al Prof. Giuseppe Coco ed al Dott. Gianfranco Vecchio, ricevevano una delegazione dell'Associazione Italiana Familiari Vittime della Strada, composta per l'occasione dall'Avv. Gianmarco Cesari (Foro di Roma), dal Dott. Stefano Mannacio, dall'Avv. Angelo Perrini (Foro di Torino), dall'Avv. Marco Bona (Foro di Torino), dall'Avv. Paolo Maria Storani (Foro di Macerata) e dal Dott. Patrizio Rossi (medico legale);
- ♦ tale delegazione rilevava tutte le sue perplessità circa la legittimità costituzionale dell'art. 138 Cod. Ass. Priv., invitando quindi il Governo a rimettere la questione dei principi e dei criteri redazionali della tabella unica nazionale al Parlamento;
- ♦ nondimeno la stessa delegazione, preso atto della ferma determinazione del Governo a procedere comunque con l'attuazione della delega (con tabella unica nazionale recante, come preannunciato dai predetti esponenti ministeriali, valori monetari mediamente inferiori a quelli recati dalle tabelle milanesi nella misura del 10%), rilevava, diffusamente argomentandone le ragioni, l'esigenza di almeno due iniziative da parte del Governo in sede di redazione del d.P.R.: un chiarimento circa la non inclusione del danno morale nell'art. 138 Cod. Ass. Priv.; la delimitazione dell'ambito di operatività *ratione temporis* della tabella unica nazionale ai soli sinistri successivi all'entrata in vigore del futuro d.P.R.;
- ♦ la predetta delegazione si impegnava pertanto ad inviare ai predetti esponenti del Ministero un documento di sintesi recante le due iniziative suggerite, accompagnate dalle argomentazioni e dalle fonti, normative e giurisprudenziali, a loro sostegno;

ciò premesso, si sottopongono al Governo le seguenti misure.

| DELIMITAZIONE DELL'AMBITO OPERATIVO DELLA TABELLA UNICA NAZIONALE EX ART. 138 COD. ASS. PRIV. AL SOLO DANNO BIOLOGICO |
|---|
| Iniziativa suggerita |
| <i>Inserimento, nella premessa alla tabella o direttamente nel testo, della precisazione per cui: «I valori monetari previsti dal Codice delle Assicurazioni Private per la liquidazione delle lesioni personali da sinistri stradali sono funzionali al risarcimento del solo danno biologico. Conseguentemente la tabella unica nazionale, di cui al comma 2 dell'art. 138 Cod. Ass. Priv., ed il comma 3 del medesimo articolo si riferiscono unicamente al danno biologico, esulando dall'ambito operativo di tali disposizioni il danno morale, così come peraltro definito dal primo comma, lettera c), dell'art. del d.P.R. 3 marzo 2009 n. 37 e dagli artt. 1, lettera b), e 4, primo comma, lettera c), del d.P.R. 30 ottobre 2009 n. 181, pertanto rimanendo la liquidazione dei pregiudizi morali assoggettata per intero unicamente al principio della valutazione in via equitativa sancito dagli artt. 1226 e 2056 c.c.».</i> |
| Motivazioni |
| <i>L'inserimento suggerito, proteso a scongiurare qualsiasi residua incertezza sull'effettiva portata della futura tabella unica nazionale, è del tutto legittimo sotto il profilo dell'esercizio della delega legislativa da parte del Governo: esso, infatti, non ha carattere innovativo sul piano normativo, ma solamente ricognitivo dell'attuale disciplina, atteso che la ratio legis delle predette disposizioni - ricavabile dalla</i> |

Giuseppa Cassaniti Mastrojeni – tel. & fax 090710707 – cell. 3408273214



via A. Tedeschi, 82 - 00157 Roma - tel. 06 41734624 - fax 06 233216163

genesi dell'art. 5 della legge 5 marzo 2001 n. 57 da cui discesero nel 2005 rispettivamente gli artt. 138 e 139 Cod. Ass. Priv. - è inequivocabile nel delineare l'esclusione del danno morale dai criteri redazionali della tabella unica nazionale per la r.c.a.¹.

Inoltre la tradizionale distinzione tra danno biologico e danno morale, già salda nelle pronunce della Corte costituzionale² e riaffermata dalla Cassazione anche dopo il 2008³, è stata ribadita *expressis verbis* in seno ai richiamati d.P.R. del 2009.

Del resto è opportuno scongiurare qualsiasi rischio di incertezze sul punto: difatti, l'inclusione, da una parte della giurisprudenza, del danno morale entro il danno biologico "tabellato" *ex lege* produrrebbe significative divergenze tra, da un lato, i valori tabellari di legge e, dall'altro lato, i valori recati dalle tabelle milanesi e romane che continueranno a trovare applicazione fuori dalla r.c.a., con conseguenti manifesti vizi di incostituzionalità *ex art. 3 Cost.* tali da minare alla radice l'operatività della tabella unica nazionale. In particolare, seguirebbe un periodo di contrasti giurisprudenziali sul futuro d.P.R. con significativi costi per danneggiati, compagnie assicuratrici e Stato (su quest'ultimo versante aggravandosi il contenzioso giudiziario). Inoltre il rischio di diversi indirizzi giurisprudenziali sull'interpretazione della tabella unica nazionale minerebbe l'obiettivo fondamentale di uniformità di trattamento dei danneggiati a livello nazionale.

APPLICAZIONE RATIONE TEMPORIS DELLA TABELLA UNICA NAZIONALE

Iniziativa suggerita

Inserimento, nella premessa alla tabella unica nazionale o direttamente nel testo del d.P.R., della precisazione per cui «*La tabella unica nazionale, di cui al comma 2 dell'art. 138 Cod. Ass. Priv., ed il comma 3 del medesimo articolo trovano applicazione esclusivamente con riferimento ai danni alla persona prodotti dai sinistri stradali occorsi a far data dal giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del presente d.P.R.*».

Motivazioni

Al punto e) del Parere n. 4209 del 17 novembre 2011 il Consiglio di Stato, senza considerare

¹ In particolare si richiamano i seguenti passaggi: 1) il decreto legge 28 marzo 2000 n. 70, intervenuto a disciplinare la liquidazione delle micropermanenti in ambito r.c.a. (il primo tentativo di standardizzazione del danno alla persona), distingueva nettamente fra danno biologico e danno morale, collocandoli in due diverse disposizioni (all'art. 13, comma 1, lettera c, fissava quale limite massimo per il risarcimento del danno morale, considerato a parte rispetto al danno biologico, la misura del 25% di quanto corrisposto a quest'ultimo titolo); 2) il decreto legge non venne poi convertito, ma il dibattito per una disciplina dei danni risarcibili nei casi di sinistri stradali proseguì nei mesi successivi in Parlamento con la disamina del progetto di legge n. 7115, che all'art. 5, sempre mantenendo netta la distinzione tra danno biologico e danno morale, conteneva una disposizione analoga *ad hoc* per quest'ultima categoria («*a titolo di danno non patrimoniale, nei casi in cui questo è risarcibile ai sensi dell'articolo 2059 del codice civile, è liquidato un importo non superiore al 25 per cento dell'importo liquidato a titolo di danno biologico*»); 3) tuttavia, nelle ultime fasi della discussione di questo progetto di legge (seduta del 10 gennaio 2001) questa disposizione sul danno morale venne stralciata per effetto dell'approvazione di un emendamento che, nelle parole del suo estensore (l'On. Manlio Contento), aveva quale inequivocabile scopo quello di «*sopprimere ogni limitazione alla determinazione del danno morale che forse è l'unico aspetto rimesso al prudente apprezzamento del magistrato*»; 4) il danno biologico, dunque, approdò al diritto positivo (art. 5 della legge 5 marzo 2001 n. 57) quale sotto-categoria del danno non patrimoniale normativamente distinta, *per espressa volontà del Parlamento*, dal danno morale; 5) siffatto modello fu poi ripreso dagli artt. 138 e 139 Cod. Ass. Priv. espressamente ai fini della redazione tabelle del danno biologico (*in primis* quelle medico-legali, in tutta evidenza non comprensive dei pregiudizi morali) e - si noti bene - senza che la legge delega autorizzasse modifiche dell'assetto precedente (ossia l'inclusione dei pregiudizi morali nel danno biologico).

² Corte cost., 11 luglio 2003, n. 233; Corte cost., 22 luglio 1996, n. 293; Corte cost., 14 luglio 1986, n. 184.

³ Cfr. *ex plurimis* Cass. civ. sez. lav., 2 aprile 2012, n. 5230; Cass. civ., Sez. III, 12 settembre 2011, n. 18641; Cass. civ., Sez. III, 10 maggio 2011, n. 10207; Cass. civ., Sez. III, 21 aprile 2011, n. 9139; Cass. civ., Sez. III, 9 marzo 2011, n. 5540; Cass. civ. Sez. III, 7 gennaio 2011, n. 260; Cass. civ., Sez. III, 17 settembre 2010, n. 19816; Cass. civ., Sez. III, 15 luglio 2009, n. 16448; Cass. civ., Sez. III, 20 maggio 2009, n. 11701.



via A. Tedeschi, 82 - 00157 Roma - tel. 06 41734624 - fax 06 233216163

adeguatamente i limiti costituzionali dell'esercizio della delega legislativa ed il testo stesso del Cod. Ass. Priv., si è così espresso: *"appare altresì opportuno inserire [nello] schema di regolamento una disciplina transitoria, onde chiarire che esso si applica a tutte le fattispecie risarcitorie non ancora definite, anche ove l'evento dannoso si sia già verificato al momento di entrata in vigore del regolamento stesso. Tale chiarimento normativo sembra, infatti, utile per evitare un'applicazione temporale disomogenea sul territorio nazionale e anche per evitare possibili controversie sul punto"*.

Senonché si sottolinea come in sede di redazione dello schema di d.P.R. il Governo non possa in alcun modo introdurre nello schema di decreto oppure nella relazione illustrativa o nelle sue premesse norme le quali non siano state espressamente delegate allo stesso dal legislatore ordinario in conformità con l'art. 76 Cost., posto altresì il limite di cui all'art. 77, primo comma, Cost.

In particolare, va osservato come l'eventuale introduzione della disciplina transitoria – comunque ritenuta "opportuna" e non già imposta dal Consiglio di Stato (con conseguente assoluta non vincolatività di tale indicazione) – sarebbe tale da comportare l'inserimento *ex novo* nel d.P.R. di una norma non autorizzata dalla legge delega di cui al primo comma dell'art. 138 Cod. Ass. Priv., non prevedendo peraltro tale Codice da nessuna sua parte una disciplina transitoria siffatta. Anzi, in assenza di una tale previsione da parte del Cod. Ass. Priv., deve ritenersi operante ed invalicabile, quale disciplina transitoria, il principio generale dell'irretroattività della legge sancito dall'art. 11 delle *Disposizioni sulla legge in generale*, con conseguente inevitabile applicazione, ai sinistri antecedenti l'entrata in vigore del futuro d.P.R., degli artt. 1226 e 2056 c.c. (principio della valutazione in via equitativa "pura"), rispetto ai quali i criteri ed i parametri medico-legali e monetari, di cui all'emananda tabella unica nazionale, costituiranno una deroga. In sintesi l'eventuale introduzione di una disciplina transitoria, quale quella (solamente!) "suggerita" dal Consiglio di Stato, si porrebbe in manifesto contrasto sia con gli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. e sia con l'art. 11 preleggi, con la conseguenza che non sarebbe tale da produrre le certezze auspiccate, bensì, all'opposto, una stagione di contrasti giurisprudenziali e di rimessioni alla Corte costituzionale.

Peraltro una norma quale quella ritenuta "opportuna" dal Consiglio di Stato, si abbatterebbe, sempre in violazione delle predette disposizioni, sui processi già instaurati e sulle controversie già passate attraverso le procedure liquidative *ex art.* 148 Cod. Ass. Priv. con effetti significativamente negativi sui danneggiati (peraltro soggetti alle sanzioni processuali previste dal Codice di Procedura Civile in relazione ai casi di differenze tra *petitum* e liquidato).

Per questi motivi si è prospettata innanzitutto la prima opzione.

Tuttavia, per il caso in cui il Governo intendesse fornire, come pure opportuno, nella relazione illustrativa o nella premessa o nel testo del d.P.R. delle indicazioni chiarificatorie circa l'applicazione *ratione temporis* della tabella unica nazionale, si è suggerita altresì la seconda opzione, invero l'unica recante una regola conforme al dettato costituzionale, all'art. 11 delle preleggi ed al Cod. Ass. Priv., che, come si è innanzi sottolineato, non prevede una disciplina transitoria quale quella "suggerita" dal Consiglio di Stato.

Questa seconda soluzione, sicuramente preferibile rispetto alla prima per la chiarezza che andrebbe a sviluppare, avrebbe l'effetto di dirimere ogni questione, scongiurando nuovi ed indesiderati contrasti in sede di contenzioso.

Deve pure sottolinearsi come questa seconda opzione risulti in tutto e per tutto conforme alla soluzione cui è addivenuta la Cassazione (cfr. Cass. civ., Sez. III, 13 maggio 2009, n. 11048) in una vicenda che presenta diverse analogie con quella odierna. In particolare, in tale pronuncia la Cassazione ha affermato l'irretroattività delle tabelle, approvate con il d.m. 3 luglio 2003, per la liquidazione del danno biologico relativo alle lesioni di lieve entità (da 1 a 9% di I.P.), di cui all'art. 5 della legge n. 57/2001⁴. Nel caso, in cui

⁴ Nello specifico in detto precedente i giudici di legittimità hanno affermato quanto segue: «Nel terzo motivo si deduce l'error in iudicando ed il vizio della motivazione in relazione al regime di calcolo del danno biologico e del danno morale, che il giudice di pace ha adottato secondo le vigenti tabelle del triveneto (con sentenza deliberata il 27 agosto 2003) e secondo il regime risarcitorio vigente al tempo del fatto dannoso (16 marzo 2002) e che il Tribunale di Verona ha modificato motu proprio applicando le tabelle micropermanenti adottate sulla base della L. n. 57 del 2001, art. 5, Giuseppa Cassaniti Mastrojeni – tel. & fax 090710707 – cell. 3408273214



via A. Tedeschi, 82 - 00157 Roma - tel. 06 41734624 - fax 06 233216163

il Governo optasse per la prima opzione o per accogliere il (non vincolante) suggerimento del Consiglio di Stato, non si dubita che la Cassazione un domani perverrebbe ad affermare il medesimo principio statuito nel 2009, conseguentemente rendendosi del tutto opportuno e logico, per ragioni di economia dei contenziosi, anticipare sin da subito tale approdo.

Auspicandosi l'accoglimento dei suggerimenti innanzi espressi ed in ogni caso riservandosi ogni ulteriore osservazione alla disamina dei concreti valori tabellari dei quali non si è ancora presa visione e che si richiede di poter verificare preliminarmente alla loro approvazione, si contesta ad ogni modo la legittimità costituzionale ex artt. 76 e 77, primo comma, Cost. dell'attuazione delle deleghe legislative previste dall'art. 138 Cod. Ass. Priv., atteso che è ampiamente decorso il termine generale di ventiquattro mesi fissato dal predetto Codice per la promulgazione, da parte del Governo, delle disposizioni di attuazione (art. 335, comma 2, Cod. Ass. Priv.) e che l'art. 76 Cost. sancisce che l'esercizio della funzione legislativa possa essere delegato al Governo soltanto "per tempo limitato" (individuato dal Cod. Ass. Priv. per l'appunto in ventiquattro mesi).

27 luglio 2012

*senza applicare alcun correttivo per le condizioni soggettive del danneggiato e così riducendo sia la voce danno biologico che quella del danno morale. Il motivo è fondato in punto di diritto: ed invero le tabelle mediche per la micropermanente sono state approvate per D.M. 3 luglio 2003, in vigore dal giorno 11 settembre 2003, data della sua pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale e **senza effetto retroattivo**. A partire da tale data viene così introdotto un regime speciale per il danno biologico lieve o da micropermanente (sino a 9 punti) in deroga al regime ordinario codificato dall'art. 2056 c.c., e con la previsione (introdotta da successiva novella n. 273 del 2002) del potere di correzione della stima del danno nella misura del 25%, così delimitando il potere di personalizzazione del danno, ampiamente sostenuto dalla Corte Costituzionale (1986 n.194) e dalla Corte di cassazione (incluso il punto 4.9 del preambolo sistematico delle SU 11 novembre 2008 nn. 26973 e 26974). Le tabelle ministeriali in questione, per atto amministrativo, appaiono in contrasto con la definizione ampia del danno biologico considerata, anche per le micropermanenti, dall'art. 139, comma 2, del codice delle assicurazioni, che determina la struttura complessa del danno biologico nelle sue quattro componenti essenziali (fisica e psichica e riferite alle perdite della vita attiva e della vita di relazione), tanto da determinare gli stessi tribunali a ritenerle come orientative e non vincolanti, in attesa di una loro riformulazione del rispetto della forma regolamentare e per decreto presidenziale. Nulla impediva alle parti, anche in sede di appello, di concordare per la nuova (riduttiva) valutazione dei danni attraverso le tabelle ministeriali orientative, ormai vigenti al tempo della seconda decisione. Ma in mancanza di tale accordo spettava alla parte lesa esigere una valutazione equitativa personalizzata, e cioè una valutazione integrale del danno [...]. L'errore compiuto dai giudici di appello è dunque duplice. Da un lato hanno applicato retroattivamente un regime speciale, senza il consenso delle parti, e d'altro lato non hanno motivato in punto di personalizzazione in relazione alla tipologia della lesione ed alle condizioni soggettive personalizzanti, e così facendo hanno consapevolmente proceduto ad una riduzione di un importo più ampio, già deciso dai giudici del primo grado».*

Giuseppa Cassaniti Mastrojeni – tel. & fax 090710707 – cell. 3408273214

Via San Filippo Bianchi, 54 – 98122 Messina – email: comitato.messina@tiscali.it