

Il consiglio di stato e l'attuazione del risarcimento diretto

Autore: Quadri Fabio

In: Diritto amministrativo

Ho dovuto rileggere ripetutamente il parere del 19 dicembre 2005 del Consiglio di Stato, relativo allo schema di D.P.R. recante l'attuazione dell'art. 150 del Codice delle Assicurazioni, per cercare di capirne il significato, la portata e, soprattutto, la coerenza. A onor del vero, ancora oggi, rinvengo nello stesso solo grosse contraddizioni e nessuna certezza. Cercher?, allora, di esplicitare i miei dubbi esaminando passo-passo quanto riportato nel parere.

?

????????? Il mancato preventivo parere del Consiglio di Stato ed il parere delle competenti Commissioni Parlamentari

?

Osserva il Consiglio di Stato che *le disposizioni recanti la procedura di risarcimento diretto (art.149) e la relativa disciplina (art.150), risultano inserite nel Codice delle Assicurazioni sulla base degli elementi e delle indicazioni contenuti nel parere reso dalle competenti Commissioni parlamentari: non erano presenti nello schema di decreto legislativo sul quale questa Sezione ha previamente espresso il suo parere (Adunanza del 14 febbraio 2005)?.*

Per quanto concerne il parere delle competenti Commissioni, il Consiglio di Stato pu? fare solo riferimento al parere espresso dalla X Commissione del Senato, laddove, nella seduta del 22 giugno 2005, esaminando un testo che non conteneva il risarcimento diretto, l'on. Maconi (DS-U) proponeva l'inserimento dell'indennizzo diretto degli assicurati. Non mi risulta che altre commissioni parlamentari, quali, ad esempio, quella per gli Affari Costituzionali o la Commissione Giustizia, sia siano espresse in tal senso

esaminando lo schema di Cedreto Legislativo antecedente al Codice delle Assicurazioni.

Mi risulterebbe, invece, che undici Senatori della Repubblica, in data 8 novembre 2005, ovvero prima del parere del Consiglio di Stato, abbiano presentato una proposta di legge (<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Ddlpres&leg=14&id=154720>) con la quale si richiede proprio l'abrogazione dell'indennizzo diretto. E che due Senatori fra essi, tra cui il primo firmatario, siano proprio membri della X Commissione del Senato.

Ora, l'aver proposto un "risarcimento" diretto non meglio specificato prima dell'entrata in vigore del Codice, alla luce della successiva richiesta di abrogazione fatta da alcuni membri "e non- della medesima Commissione, non pu' certo far pensare, come ha invece ritenuto il Consiglio di Stato, che il risarcimento diretto, cos' come " stato introdotto, corrisponda "agli elementi" e alle indicazioni della competente Commissione?". Se cos' fosse stato, ovvero se gli artt. 149 e 150 corrispondessero esattamente alla volont' parlamentare, non si comprenderebbe perch' gli stessi parlamentari di area governativa (cio' della maggioranza) ne abbiano immediatamente chiesto l'abrogazione. Non solo, ma durante l'esame del disegno di legge abrogativo alle commissioni congiunte di Giustizia e Attivit' produttive (<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=14&id=168647>), il Presidente della Commissione Giustizia Antonino Caruso ha testualmente dichiarato: *Vi " poi un ulteriore motivo che milita a favore della soppressione dei citati articoli del decreto delegato ed " quello relativo all'eccesso di delega rispetto ai principi e criteri direttivi della legge n. 229 del 2003 che erano diretti alla tutela dei consumatori e, in generale, dei contraenti pi' deboli sotto il profilo della trasparenza delle condizioni contrattuali e dell'informativa preliminare, contestuale e successiva alla conclusione del contratto?* Eccesso di delega ribadito nella stessa seduta anche dal Senatore Semeraro membro, come gi' detto, della Commissione Attivit' Produttive.

E' quindi una forzatura ritenere che una presunta indicazione della X Commissione del Senato, possa sopperire integralmente al mancato preventivo parere del Consiglio di Stato, come qualcuno vorrebbe leggere ora nel parere del 19 dicembre 2005 qui in commento. Non si pu', oltretutto, dimenticare che il preventivo (e non postumo) parere era richiesto proprio dalla Legge Delega 29 luglio 2003 n.229. Pertanto, il Consiglio di Stato avrebbe dovuto rispondere ad un altro quesito, ovvero: poteva il Governo emanare una norma di legge senza il preventivo parere del Consiglio di Stato, ancorch' ci' fosse chiesto dalla Legge Delega?

?

????????? La tutela del consumatore e del contraente pi? debole

?

Gli artt 149 e 150 del Codice delle Assicurazioni, nonch? il successivo regolamento attuativo esaminato dal Consiglio di Stato, devono necessariamente adeguarsi ai principi e criteri direttivi della Legge Delega, la quale, espressamente li indica nella tutela del consumatore e del contraente pi? debole. Sinceramente, gli artt. 5, 6 e 7, i quali disciplinano le modalit? con cui il danneggiato deve presentare la richiesta di risarcimento, hanno notevolmente complicato questo adempimento, soprattutto laddove con la precedente Convenzione Indennizzo Diretto bastava presentare la copia della Constatazione Amichevole d?Incidente sottoscritta al proprio assicuratore per essere risarciti. Nulla dice il Consiglio di Stato in merito a tale situazione peggiorativa. Per non parlare poi dei criteri di ripartizione delle responsabilit? dell?incidente e dell?attribuzione del relativo grado di responsabilit? che ora sono tipizzati sulla base di alcuni *barem?s* predeterminati, e non pi?, quindi, in base ai principi del codice civile, del codice della strada o dell?apprezzamento del Giudice. E mi sembra persino superfluo far notare come l?aver escluso fra i danni accessori le spese di consulenza legale vada nel senso opposto alla tutela del consumatore e del contraente pi? debole, a tutto vantaggio esclusivo delle compagnie assicuratrici che non avranno nella fase stragiudiziale alcun contraddittore.

Ma il vero controsenso nel parere del Consiglio di Stato ? che lo stesso, come vedremo, giustifica lo schema di regolamento pur definendolo ?restrittivo? dei diritti del consumatore e del contraente pi? debole.

Il Consiglio di Stato, infatti equivoca sui principi da seguire cos? come imposti dalla Legge Delega: ritiene, infatti, che il prevedere presunti benefici per gli assicurati (e vedremo poi cosa consiglia il Supremo Giudice) coincida con la tutela del consumatore e contraente pi? debole previsto dalla Legge Delega. Non ho timore di smentita quando affermo che restringere i diritti dei consumatori-danneggiati, come affermato dallo stesso Consiglio di Stato, va nel senso opposto a quello voluto e previsto nella delega parlamentare. Infatti, presunti benefici in temi di ?ottimizzazione della gestione?, ?controllo dei costi? e ?innovazione dei contratti? (come previsto dall?art. 14 dello schema di regolamento) nulla hanno a che vedere con la tutela dei contraenti deboli.

?

????????? Il risarcimento diretto un?autonomia negoziale?

?

L'art. 149 del Codice delle Assicurazioni prevede che il risarcimento diretto si applichi nel caso di scontro fra veicoli assicurati per la responsabilità civile obbligatoria. In questo caso i danneggiati devono chiedere il risarcimento del danno alla impresa assicuratrice del veicolo danneggiato.

Pertanto, il danneggiato in questione è sottoposto a due obblighi: 1) contrarre una polizza assicurativa; 2) chiedere il risarcimento del danno alla medesima compagnia. Non c'è scelta.

Il Consiglio di Stato, giustificando lo schema di regolamento nel punto in cui esclude fra i danni accessori le spese legali, definisce tale limitazione dei diritti una *restrizione consapevole e liberamente accettata dal danneggiato che intende utilizzare questo meccanismo risarcitorio*.

Se ci si fermasse qui nella lettura del parere, sembrerebbe che il danneggiato possa autonomamente e liberamente scegliere se attivare la procedura di risarcimento diretto oppure chiedere il risarcimento secondo i meccanismi ordinari, ovvero quelli previsti dall'art.144, alla compagnia del civile responsabile.

Invece no. Infatti, secondo il Consiglio di Stato la libertà del danneggiato consisterebbe solo nell'accettare o meno l'offerta (restrittiva) dalla propria compagnia e, in caso negativo (ovvero, di non accettazione), di poterla convenire in giudizio. Secondo il Supremo Giudice tale meccanismo semplificato (?) rientrerebbe nell'area dell'autonomia negoziale (??) delle parti che stipulano il contratto d'assicurazione. In sostanza il danneggiato che è obbligato a stipulare una polizza assicurativa, che è obbligato ad accettare le Condizioni Generali di Assicurazione e che, quindi, è poi obbligato ad accettare un risarcimento senza potersi far assistere da un professionista se non a proprie spese, avrebbe autonomia negoziale? E in cosa consisterebbe questa autonomia? Il danneggiato (che, rammentiamolo, è una vittima di un sinistro che ha subito un danno ingiusto in conseguenza di un fatto illecito) può forse negoziare al momento della stipula della polizza se accettare o meno la procedura di risarcimento diretto? No, perché la legge lo obbliga in tal senso. Può negoziare con la propria compagnia quanto deve essere risarcito a proprio favore? No, perché ci sono dei *barem*s per il grado di responsabilità e non può avvalersi di un professionista che contratti per lui se non a proprie spese. Può ottenere senza ricorrere al giudice l'integrale risarcimento, ivi incluse le sacrosante spese legali? No, la legge lo vieta. La facoltà di ricorrere alla giustizia ordinaria non può ritenersi una autonomia negoziale ma solo un diritto costituzionalmente garantito.

La vera autonomia negoziale ci sarebbe stata solo se il meccanismo del risarcimento diretto fosse stato facoltativo ovvero se il danneggiato, consapevolmente al momento del sinistro e ad ogni sinistro, avesse potuto realmente scegliere se attivare o meno la procedura ex art. 149 oppure attivare la procedura

(stragiudiziale) ex art. 148. Cos? come ? prevista nello schema di regolamento ? solo una imposizione restrittiva che nulla ha di negoziale.

?

????????? **I benefici derivanti agli assicurati dal risarcimento diretto.**

?

Finalmente, il Consiglio di Stato su un punto ? chiaro: lo schema di regolamento, cos? com?? non prevede specificatamente quei benefici per gli assicurati che giustificano tali restrizioni dei loro diritti.

Anche qui, per?, non si comprende se tale censura sia limitata al caso di risarcimento in forma specifica o nella sua integralit? al meccanismo del risarcimento diretto. Poich? tali benefici, che dovevano essere espressamente indicati, come previsto dall?art. 150 lettera e) del Codice delle Assicurazioni, non sono stati precisati nello schema di regolamento se non in modo alquanto generico, non possiamo se non ritenere che il Consiglio di Stato si riferisse al meccanismo del risarcimento diretto nella sua integrit?. Non possiamo, infatti, credere che i benefici (che altro non sono se non una riduzione dei premi) per gli assicurati debbano esservi solo in caso di risarcimento del danno in forma specifica previsto contrattualmente. Naturalmente viene, comunque, da chiedersi se per gli assicurati una presunta riduzione di premio in cambio di un restrittivo (ovvero minore e non integrale) risarcimento corrisponda realmente ad un beneficio. Anche se, rammentiamolo, la Legge Delega non parlava di benefici ma bens? di tutela, che ? cosa ben diversa.

E prevedere per legge una soglia di riduzione del prezzo, cos? come consigliato dal Consiglio di Stato, rispetta la direttiva comunitaria 92/49/CEE denominata ?Libert? Tariffaria ed abolizione dei controlli preventivi e sistematici sulle tariffe e sui contratti?? Pare assurdo che sia lo stesso Consiglio di Stato suggerire un sistema di controllo preventivo dei premi da parte dello Stato.

Si deve fare, infine, un?altra considerazione.

Il risarcimento in forma specifica (ovvero, la riparazione del danno al veicolo ad opera di carrozzerie convenzionate con la stessa compagnia assicuratrice), previsto dall?art. 14 dello schema di regolamento, altro non si ridurr? se non ad una limitazione della concorrenza fra autoriparatori. Infatti, in questo modo i carrozzieri che vorranno continuare a restare sul mercato dovranno necessariamente accettare i costi imposti dalle compagnie assicuratrici, in barba alla legge della domanda-offerta e a tutte le norme dell?antitrust. In sostanza, ci? che ? uscito dalla porta (ovvero l?accordo ANIA-CARROZZIERI) rientra oggi

dalla finestra. A discapito, oltretutto, della sicurezza stradale. Infatti, sar? naturale che i carrozzieri, per restare nei costi imposti, dovranno necessariamente ?risparmiare? a propria volta sui costi di riparazione. Alla lunga il beneficio sar? solo per le compagnie a danno degli utenti stessi.

Monza, l? 16 gennaio 2005

avv. Fabio Quadri

<https://www.diritto.it/il-consiglio-di-stato-e-l-attuazione-del-risarcimento-diretto/>