

N. 4821/2018 Reg. gen.
N. 4 ruolo di udienza pubblica



PROCURA GENERALE
presso la Corte di Cassazione

UDIENZA PUBBLICA DEL 3 NOVEMBRE 2020
SEZIONI UNITE CIVILI
Presidente: Pietro CURZIO
Relatore: Luigi Alessandro SCARANO

CONCLUSIONI DEL PUBBLICO MINISTERO

Il Pubblico Ministero, vista la fissazione di udienza pubblica davanti a Codeste Sezioni Unite, per la data sopra indicata, così espone per iscritto le proprie motivate conclusioni.

La Terza Sezione di Codesta Corte, con ordinanza interlocutoria 18.12.2019 n. 33675, rimetteva il presente procedimento davanti a Codeste Sezioni Unite, ravvisando la seguente questione di massima di particolare importanza, ex art. 374, comma 2, c.p.c., compendiata nel seguente quesito: *se l'art. 122 del codice delle assicurazioni private debba interpretarsi, alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nel senso che la nozione di circolazione su aree equiparate alle strade di uso pubblico comprenda e sia riferita a quella su ogni spazio in cui il veicolo possa essere utilizzato in modo conforme alla sua funzione abituale.*

Venendo alla trattazione dei singoli motivi di ricorso, il Pubblico Ministero osserva quanto segue.

Con il 1° motivo di ricorso,

lamentano violazione dell'art. 352 c.p.c., per non essere stata preceduta, l'udienza di discussione davanti alla Corte di appello di Milano, dalla relazione orale del Consigliere relatore. Lamentano inoltre violazione dell'art. 24 Cost., per essere stato, in detta udienza, eccessivamente limitato il turno di tempo concesso al proprio difensore per la discussione (10 minuti e un ulteriore minuto dopo un invito del Presidente alla concisione).

Il Pubblico Ministero osserva che l'omessa relazione da parte del consigliere incaricato comporta una mera irregolarità processuale che il codice di rito non sanziona con alcuna previsione di invalidità¹.

¹ Cass. Sez. III, 7759/2005; 614/2003; 3652/1986. Sez. I, 1615/1998. Sez. L, 23495/2010; 7053/1986; 5139/1986; 271/1984; 3237/1981; 1255/1976.

A handwritten signature in black ink, located in the bottom right corner of the page.

Quanto ai tempi concessi al difensore per l'illustrazione delle proprie argomentazioni, non è chiaro, dal tenore del motivo di ricorso, quali fossero gli specifici aspetti che una eventuale estensione della discussione avrebbe consentito di evidenziare o approfondire, colmando lacune e integrando gli argomenti ed i rilievi già contenuti nei precedenti atti difensivi; anche tenendo conto della particolare estensione e completezza di questi ultimi².
Il motivo di ricorso, pertanto, è infondato.

Con il 2° motivo di ricorso si lamenta, sotto il profilo della motivazione contraddittoria, la mancata applicazione della Direttiva 1972/166/CEE (d'ora in poi: Prima Direttiva. Art. 3, § 1, in particolare) e, sostanzialmente, si formulano censure che possono essere trattate unitamente al motivo 3°.

Tale ultimo motivo è quello che ha indotto la Terza Sezione civile alla rimessione a Codeste Sezioni Unite. In esso si lamenta violazione della sopracitata normativa sovranazionale³, come interpretata dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea con la sentenza 4.9.2014, resa dalla Terza Sezione⁴, a seguito di rinvio pregiudiziale effettuato dalla Corte suprema della Slovenia.

La questione, in estrema sintesi, consiste nel valutare se, in base alla Prima Direttiva, la copertura assicurativa obbligatoria si riferisca solo alla circolazione di un veicolo sulle strade pubbliche (o a queste equiparate). Oppure, se l'utilizzo normale di un veicolo, secondo la destinazione che gli è propria, comporti a ricomprendere anche le aree private in tale copertura. Ciò, tenendo presente che la normativa citata non consente ad ogni singolo Stato membro dell'Unione di circoscriverne la portata, limitando pertanto l'obbligo di assicurazione ed i relativi effetti a determinati usi o a determinati luoghi⁵. Nonché, considerando l'esigenza, perseguita dalla Prima Direttiva, di tutelare le vittime degli incidenti da circolazione. Il che avrebbe dovuto indurre la Corte territoriale ad interpretare l'art. 122 cod. ass. priv.⁶ in senso conforme alla citata Prima Direttiva.

In sostanza, si tratta di valutare se possa essere sterilizzato l'inciso "*su strade di uso pubblico o su aree a queste equiparate*", contenuto nel comma 1 del citato art. 122 cod. ass. priv., avente un carattere limitativo, di natura spaziale, dell'obbligo di assicurazione per i veicoli a motore e della conseguente azionabilità diretta del diritto al risarcimento verso l'assicuratore.

Il Pubblico Ministero osserva quanto segue.

Dall'art. 1, § 1, Prima Direttiva, si evince che per veicolo si intende *qualsiasi autoveicolo destinato a circolare sul suolo e che può essere azionato da una forza meccanica, senza essere vincolato ad una strada ferrata, nonché i rimorchi, anche non agganciati*.

Dall'art. 3, § 1, Prima Direttiva, emerge che l'assicurazione concerne la *circolazione dei veicoli che stazionano abitualmente nel territorio* di ogni Stato membro.

L'art. 4, Prima Direttiva, consente ai singoli Stati membri deroghe in senso limitativo solo con riferimento a specifici tipi di veicoli o a talune persone fisiche o giuridiche, pubbliche o private, a determinate condizioni che ora qui non rilevano.

² Cass. Sez. II, 28229/2017. Sez. I, 18618/2003.

³ Poi seguita da altre Direttive:

1984/5/CEE (Seconda Direttiva) del 30.12.1983;

1990/232/CEE (Terza Direttiva) del 14.5.1990;

2000/26/CE (Quarta Direttiva) del 16.5.2000;

2005/14/CE (Quinta Direttiva) dell'11.5.2005;

2009/103/CE del 16.9.2009, abrogatrice delle precedenti Direttive, in un'ottica di risistemazione e codificazione della materia.

⁴ Causa C-162/13. *Vnuk/Zavarovalnica Triglav d.d.*

⁵ Vedi § 42, sentenza 4.9.2014.

⁶ Nonché l'art. 3, comma 1, d.m. 1.4.2008, n. 86.

Nessuna limitazione di carattere spaziale all'obbligo assicurativo può quindi rinvenirsi nella Prima Direttiva.

La vigente Direttiva 2009/103 conferma le anzidette definizioni e limitazioni ed anch'essa non prevede esclusioni legate all'ambito spaziale di circolazione del veicolo.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, come già accennato, ha avuto modo di occuparsi della interpretazione della normativa suddetta.

La sentenza 4.9.2014, citata, si riferisce al caso di un incidente cagionato da un trattore munito di rimorchio all'interno di una casa colonica, durante un'operazione di immissione del rimorchio all'interno di un fienile, e nacque da un rifiuto di indennizzo da parte dell'assicuratore. Rifiuto fondato sull'uso del veicolo non come mezzo di trasporto, ma come mezzo di lavoro e di traino.

In quel frangente, la Corte di Giustizia, nel decidere sul rinvio pregiudiziale ex art. 267 T.F.U.E., concluse per l'adozione di una nozione di circolazione dei veicoli comprensiva di qualunque uso conforme alla destinazione propria del medesimo, rimettendo al giudice sloveno il relativo accertamento di merito.

Successiva sentenza della Corte di Giustizia 28.11.2017, Grande Sezione⁷, su rinvio pregiudiziale proveniente dalla Corte di appello di *Guimarães*, Portogallo, prese in esame un incidente cagionato da un trattore, impiegato quale motrice di una pompa e ribaltatosi a seguito dello smottamento del terreno. La Corte di Giustizia, sulla questione posta dal giudice rimettente circa la limitazione spaziale della circolazione coperta dall'assicurazione obbligatoria, concluse che questa non poteva dirsi limitata alle strade pubbliche, purché l'uso del veicolo fosse conforme alla sua destinazione⁸.

Ad analoghe conclusioni giunse la Sesta Sezione, sentenza 15.11.2018⁹ e sentenza 20.12.2017¹⁰; nonché la Seconda Sezione, sentenza 20.6.2019¹¹.

Ritiene questo Pubblico Ministero che l'interpretazione adottata dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con riferimento al principio stabilito dall'art. 3, § 1, Prima Direttiva, sia da ritenersi consolidata ed esprima l'esigenza di evitare limitazioni spaziali all'obbligo di assicurazione per i veicoli circolanti.

Ciò rende pleonastica una rimessione alla Corte di Giustizia U.E., ex art. 267 T.F.U.E., essendo ormai chiara l'interpretazione dell'art. 3, § 1, Prima Direttiva¹².

Tale interpretazione, alla quale bisogna riconoscere un'efficacia *ultra partes*¹³, fa sorgere un indubbio contrasto fra la normativa unionale e la normativa interna, come costantemente interpretata dalla giurisprudenza di legittimità¹⁴. Interpretazione che si direbbe necessitata dal tenore testuale dell'art. 122, comma 1, cod. ass. priv. e dal suo inciso limitante *su strade*

⁷ Causa C-514/16, *Rodrigues de Andrade/Credito Agricola Seguros*.

⁸ Vedi, in particolare, §§ 32, 34, 35 e 36. Nel caso, peraltro, la Corte di Giustizia ritenne che l'uso del trattore quale generatore di forza motrice per l'azionamento di una pompa non poteva essere ricollegato al concetto, pur ampio, di circolazione e faceva del trattore non un mezzo di trasporto, ma un mezzo di lavoro.

⁹ C-648/2017. *Baltic Insurance Company/Baltijas apdrošināšanas Nams*, in un caso di incidente avvenuto nel parcheggio privato di un supermercato. Vedi § 40.

¹⁰ C-334/2016 (*José Luis Nunez Torreiro/AIG Europe Limited, Sucursal en Espana/ Unión Española del Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras – Unespa*), in tema di incidente avvenuto in zona destinata al transito di mezzi cingolati.

¹¹ C-100/2018 (*Linea Directa Aseguradora SA/Segurcaixa, Sociedad Anònima de Seguros y Reaseguros*), con riferimento ad un incendio cagionato dall'impianto elettrico di un veicolo parcheggiato in un garage privato.

¹² Vedi *Raccomandazioni della Corte di Giustizia U.E. all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale*. 2019/C-380/01, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea dell'8 novembre 2019. In particolare, §§ 5. e 6. Vedi anche Corte di Giustizia U.E., sentenza 6.10.1982, C-283/1981, *CILFIT S.r.l./Ministero della Sanità*.

¹³ Cass. Sez. V, 5381/2017; 22577/2012. Sez. III, 4466/2005.

¹⁴ Senza pretesa di completezza: Cass. Sez. un. 8620/2015. Sez. III, 17017/2018; 10513/2017; 21254/2016; 3257/2016; 9441/2012; 5111/2011. Sez. VI-3, 27759/2017.

di uso pubblico o su aree a queste equiparate; norma già preceduta dall'art. 1, l. 24.12.1969, n. 990, di identico tenore.

Tale contrasto non è eliminabile in via interpretativa, posta la chiarezza dell'inciso limitante poc'anzi menzionato, la cui disapplicazione richiederebbe un intervento di carattere non puramente ermeneutico, bensì la vera e propria cancellazione di una parte dell'art. 122, comma 1, cod. ass. priv. Operazione non consentita all'interprete, se non facendo violenza al tenore testuale della norma.

Quale la via da scegliere per eliminare il suddetto iato fra diritto nazionale e diritto unionale? Si deve riconoscere alla Prima Direttiva il carattere della autoesecutività, stante la specificità e la precisione dei precetti ivi contenuti, poi integrati dalle successive Direttive in materia¹⁵. In particolare, l'obbligo assicurativo imposto dall'art. 3, § 1, stante la sua assolutezza e la mancanza di qualsivoglia limitazione di carattere spaziale poneva, nei confronti degli Stati membri, un obbligo preciso e circostanziato di introdurre un sistema di assicurazione che prescindesse da limitazioni ivi non previste.

Peraltro, in una controversia fra singoli (c.d. orizzontale), nemmeno una Direttiva *self-executing*, paragonabile ad un Regolamento, può produrre l'effetto di una diretta disapplicazione del diritto interno, se con quella contrastante. Infatti, estendere l'invocabilità di una disposizione di una Direttiva non trasposta, o trasposta erroneamente, all'ambito dei rapporti tra singoli equivarrebbe a riconoscere all'Unione europea il potere di istituire con effetto immediato obblighi a carico di questi ultimi, mentre tale competenza le spetta solo laddove le sia attribuito il potere di adottare regolamenti¹⁶.

Esclusa la facoltà di diretta disapplicazione del diritto interno, non rimane che sollevare la questione di legittimità costituzionale, per contrasto dell'art. 122, comma 1, cod. ass. priv., con gli artt. 11 e 117 Cost., limitatamente all'inciso *su strade di uso pubblico o su aree a queste equiparate*. Contrasto che potrebbe essere ravvisabile anche con gli artt. 76 e 77 Cost., peccando l'art. 122, comma 1, cod. ass. priv., di eccesso di delega rispetto all'art. 4, 29.7.2003, n. 229, ove, alla lett. a), era previsto l'adeguamento della normativa alle disposizioni comunitarie.

Infine, si ritiene che il d.m. del Ministero Sviluppo Economico, 11.3.2020, n. 54, in vigore dal 16 agosto 2020, il quale, nell'art. 1, comma 3, Sezione II, dell'Allegato A, prevede che *L'impresa assicura anche la responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione, dalla sosta, dalla fermata, dal movimento del veicolo e da tutte le operazioni preliminari e successive equiparate alla circolazione in qualsiasi area privata, ad esclusione (...)*, non possa mutare le suddette conclusioni.

Non si vede, infatti, come una fonte normativa di carattere secondario, in assenza di specifica delega legislativa, possa intervenire a modificare la norma di rango primario rappresentata dall'art. 122 cod. ass. priv. in questione, del cui contrasto con le Direttive comunitarie si discute.

Il d.m. 54/2020 è stato emanato in forza dell'art. 22, comma 4, d.l. 18.10.2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla l. 17.12.2012, n. 221, il quale prevedeva, semplicemente, la definizione, da parte del Ministero per lo Sviluppo Economico, del contratto base di assicurazione obbligatoria della responsabilità civile da circolazione, all'esclusivo fine di favorire una scelta contrattuale maggiormente consapevole da parte del consumatore. Di certo, non erano stati attribuiti, dalla norma primaria in argomento, poteri di ampliamento o

¹⁵ La Corte di Giustizia U.E., Grande Sezione, nella sentenza 7.8.2018, C-122/2017, *David Smith/Patrick Meade/Philip Meade/FBD Insurance plc*, § 35, ha riconosciuto il carattere dell'autoesecutività alla Terza Direttiva, la quale, fra l'altro, ha precisato il contenuto dell'art. 3, § 1, della Prima Direttiva.

¹⁶ Sentenza di cui a nota 15, § 42. Vedi Corte di Giustizia U.E., sentenza 26.2.1986, C-152/1984, M. H. Marshall/Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority, § 48. Sentenza 14.2.1994, C-91/1992, *Paolo Faccino Dori/Recreb S.r.l.*; §§ 20 e 24. Sentenza Grande Sezione, 5.10.2004, C-397/2001 a C-403/2001, *Bernhard Pfeiffer e altri/Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut e V.*, § 108.

di addizione delle previsioni contenute nel cod. ass. priv. Fra l'altro, l'art. 22, comma 4, sopra citato, prevedeva che l'esercizio di tale potere regolamentare fosse esercitato entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del d.l. 179/2012 (e cioè dal 19 dicembre 2012); termine *longe et ultra* decorso al momento dell'emanazione del d.m. 54/2020.

Infine, anche a diversamente argomentare, il d.m. suddetto lascerebbe intatta ogni problematica relativa al periodo precedente la sua entrata in vigore, non potendosi di certo postularne la retroattività.

Per tutti i motivi sopra esposti

IL PUBBLICO MINISTERO

chiede che Codeste Sezioni Unite vogliano sospendere il presente procedimento, rimettendo gli atti alla Corte costituzionale, perché valuti la conformità dell'art. 122, comma 1, cod. ass. priv., alle norme meglio richiamate in motivazione (artt. 11, 76, 77 e 117 Cost.).

Roma, 26 ottobre 2020

Il Sostituto Procuratore Generale
Alberto CARDINO



Procura Generale c/o Corte Cassazione
Depositato in Segreteria Civile

oggi, li 26 OTT 2020



L'Assistente Giudiziario
Vincenza Cocco

IL PROCURATORE GENERALE AGGIUNTO

Luigi

5° 26/10/20

IL PROCURATORE GENERALE AGGIUNTO
Luigi Salvato

