



REPUBBLICA ITALIANA
Consiglio di Stato
Sezione Consultiva per gli Atti Normativi
Adunanza di Sezione del 8 novembre 2011

NUMERO AFFARE 04318/2011

OGGETTO: Ministero della salute.

Schema di regolamento recante tabella delle menomazioni all'integrità psicofisica comprese tra 10 e 100 punti di invalidità, ai sensi dell'art. 138 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209.

LA SEZIONE

Vista la relazione trasmessa con nota n. prot. 21122 del 15 settembre 2011, con la quale il Ministero della salute ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

esaminati gli atti e udito il relatore consigliere Alessandro Botto;

Premesso

Il Ministero della salute chiede il parere di questo Consesso sullo schema di regolamento recante la tabella delle menomazioni alla integrità psico-fisica comprese tra dieci e cento punti di invalidità e relativa quantificazione economica sulla base di indici moltiplicatori e correttivi.

Riferisce il Ministero che la monetizzazione dei danni conseguenti ad incidente stradale non avviene in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, essendo dipendente dalle tabelle elaborate da ciascun tribunale. Ciò comporta una ingiustificata disparità di trattamento a svantaggio dei danneggiati da sinistri avvenuti nelle circoscrizioni dei tribunali che adottano criteri più restrittivi.

Al fine di porre rimedio a tale stato di cose la legge 5 marzo 2001, n. 57 (*disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati*) ha disciplinato la materia della valutazione medico-legale del danno derivante da incidenti stradali ed ha previsto in proposito l'emanazione di una tabella unica, valida su tutto il territorio nazionale, della menomazioni all'integrità psicofisica e del relativo valore percentuale e pecuniario, poi adottata con decreto del Ministro della sanità, del Ministro del lavoro

e della previdenza sociale e del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato del 3 luglio 2003, pubblicata sulla G.U. 11 settembre 2003 n. 211 (per le menomazioni comprese tra 1 e 9 punti di invalidità)..

Aggiunge l'Amministrazione referente che il sistema risulta poi completato dalla legge 12 dicembre 2002, n. 273 (*misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza*) che, all'art. 23, ha previsto un'ulteriore tabella unica delle menomazioni all'integrità psico-fisica comprese tra 10 e 100 punti di invalidità, da emanarsi con decreto del Ministro della Salute, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, del Ministro delle attività produttive e del Ministro della giustizia.

Peraltro il successivo d.lgs. 7 settembre 2005 n. 209 (codice delle assicurazioni private) ha abrogato il citato art. 23 della legge n. 273/2002, trasfondendo il relativo contenuto nell'art. 138.

Afferma il Ministero della salute che, al fine di predisporre la tabella in questione, è stata istituita una commissione di studio, che ha visto la partecipazione dei rappresentanti dei dicasteri interessati, dell'Inail, dell'Ania, nonché di esperti di medicina legale ed è stata successivamente integrata anche dai rappresentanti delle associazioni dei familiari e vittime della strada e dell'Osservatorio della Lega italiana dei diritti dell'uomo.

Aggiunge l'Amministrazione che la predetta commissione ha completato i propri lavori in data 12 dicembre 2005, e che il relativo elaborato è stato trasmesso al Ministero dello sviluppo economico ai fini della definizione dei valori pecuniari da assegnare ai vari punti di invalidità; quest'ultimo Ministero, poi, ha trasmesso la documentazione elaborata al Ministero referente in data 1 febbraio 2006.

Di seguito sono stati acquisiti i pareri favorevoli alla prosecuzione dell'iter dello schema di regolamento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero della giustizia.

Infine, il Consiglio dei ministri ha approvato lo schema di regolamento in esame nella riunione del 3 agosto 2011.

Quanto all'articolato sottoposto al parere di questo Consesso, osserva l'Amministrazione referente che esso risulta costituito da un articolo unico, che rinvia alle allegate tabelle:

1. la tabella di cui al comma 1, lett. a), concernente le menomazioni alle integrità psicofisiche comprese tra 10 e 100 punti di invalidità;
2. la tabella di cui al comma 1, lett. b), concernente il valore pecuniario da attribuire ad ogni singolo punto di invalidità.

Considerato:

Con lo schema di regolamento in esame il Governo intende porre rimedio alle distorsioni che si verificano attualmente in materia di risarcimento dei danni non patrimoniali (di non lieve entità) derivanti da incidenti stradali. Infatti, la prassi dei tribunali italiani a tal fine fa riferimento a differenti tabelle parametriche, autonomamente elaborate dai singoli uffici giudiziari, con evidenti effetti distorsivi sul piano della entità dei risarcimenti accordati per analoghe menomazioni.

Tale esigenza appare sicuramente condivisibile e coerente con le esigenze ordinamentali di parità di trattamento tra situazioni analoghe, nonché in linea con i più recenti arresti giurisprudenziali della Corte di Cassazione, la quale ha avuto modo di affermare che la liquidazione del danno non patrimoniale alla persona da lesione all'integrità psicofisica presuppone l'adozione da parte di tutti i giudici di merito di parametri di valutazione uniformi (Cass., III, 7 giugno 2011 n. 12408).

Il testo all'uopo predisposto, poi, appare correttamente elaborato sotto il profilo procedimentale e dell'acquisizione degli atti di concerto tra i Ministeri indicati nella norma di legge che autorizza l'intervento regolamentare in esame, ossia l'art. 138, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 209/2005, salvo che per la compilazione del documento di sintesi dell'analisi d'impatto della regolamentazione, non allegato agli atti.

Ciò premesso, in relazione al contenuto dello schema di regolamento in esame, la Sezione ritiene di dover esprimere le considerazioni che seguono.

a) Innanzitutto la Sezione evidenzia che il testo dello schema, sia nell'intestazione, sia nel contenuto dell'art. 1, sembra far riferimento alle sole lesioni di non lieve entità, ossia a quelle comprese tra i 10 e i 100 punti di invalidità, in attuazione del citato art. 138, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 209/2005. In realtà, invece, nella tabella allegata, relativa ai coefficienti moltiplicatori del punto di invalidità, vengono contemplate anche le lesioni di lieve entità, comprese tra 1 punto e 9 punti di invalidità, attualmente disciplinate dal Decreto interministeriale del 3 luglio 2003. A ciò si aggiunga che anche la tabella delle menomazioni (Allegato II) indica, per talune di esse, valori variabili con un minimo inferiore a 10.

In proposito, la Sezione rileva che l'art. 139 dello stesso d.lgs. n. 209/2005 prevede una nuova disciplina regolamentare delle conseguenze risarcitorie non patrimoniali delle lesioni di lieve entità, caratterizzata da un modello procedimentale del tutto analogo a quello contemplato dal precedente art. 138 per le conseguenze risarcitorie (sempre non patrimoniali) relative alle lesioni di non lieve entità (ossia comprese tra i 10 e i 100 punti di invalidità).

Ne consegue che l'avvenuta inclusione nella tabella parametrica di riferimento allegata allo schema di regolamento in esame anche delle lesioni di lieve entità, sembra denotare la volontà del Governo

di esercitare in questa sede anche la potestà regolamentare prevista dall'art. 139 del d.lgs. n. 209/2005; se questo è l'effettivo intento del Governo occorre, peraltro, che venga modificato lo schema in esame, nel senso di ricomprendere, nella intitolazione, nelle premesse, nel testo (composto di un unico articolo) e nella tabella di cui all'allegato III, il richiamo anche delle lesioni di lieve entità e della relativa disciplina legislativa, ossia l'art. 139 più volte citato. In via contestuale dovrà anche essere prevista l'abrogazione del decreto interministeriale che attualmente disciplina tale ultima materia.

b) Quanto ai coefficienti parametrici indicati nella tabella dei valori economici contemplata nell'allegato III, la Sezione osserva che la progressione dei coefficienti moltiplicatori ivi prevista non sembra rispondere a quanto stabilito dall'art. 138, comma 2, lett. c) del d.lgs. n. 209/2005.

Con tale ultima norma il legislatore ha disposto che la tabella unica nazionale venga redatta secondo alcuni criteri, tra cui quello in forza del quale l'incidenza della menomazione sugli aspetti dinamico-relazionali della vita del danneggiato cresca in modo più che proporzionale rispetto all'aumento percentuale assegnato ai postumi.

Ebbene, se si esamina la sequenza dei coefficienti moltiplicatori previsti nella tabella, ci si avvede che essa non sembra rispettare il criterio della crescita più che proporzionale rispetto all'aumento dei punti di invalidità.

Va evidenziato che la tavola dei coefficienti moltiplicatori del punto riporta, per i punti da 1 a 9, i coefficienti da 1 a 2,30 in conformità a quanto previsto dall'art. 139, comma 6, del citato d.lgs. n. 209 del 2005, ma, rispetto al coefficiente 2,30 i coefficienti successivi sono sì cresciuti, ma in misura che appare non più che proporzionale, come invece la legge impone.

Tali osservazioni vengono svolte dalla Sezione in via collaborativa e nel pieno rispetto della discrezionalità tecnica che compete all'Amministrazione; ciò che si vuole evidenziare è che un eventuale scostamento del testo regolamentare dal criterio previsto espressamente dalla legge autorizzativa provocherebbe con molta probabilità la disapplicazione della norma regolamentare da parte del giudice civile investito dalla domanda risarcitoria, con conseguente inutilità dell'esercizio della potestà normativa in esame.

La Sezione, inoltre, ritiene utile sottoporre all'Amministrazione referente una possibile conseguenza distorsiva derivante dall'applicazione ai soli sinistri stradali degli indici parametrici contenuti nelle tabelle allegare allo schema di regolamento in questione: infatti, analoghe conseguenze sul piano lesivo verrebbero ad ottenere differenti trattamenti risarcitori, a seconda del solo fatto che la lesione sia avvenuta nell'ambito della circolazione stradale o meno.

c) Valuti, pertanto, l'Amministrazione se sia utile promuovere una modifica legislativa in proposito, che consenta di ampliare lo spettro applicativo delle predette tabelle parametriche.

d) Peraltro, tornando all'analisi dello schema di regolamento in esame, ritiene la Sezione che, proprio al fine di eliminare ogni possibile dubbio interpretativo in sede applicativa, sia opportuno specificare nel testo dello stesso che esso si applica ai soli sinistri derivanti dalla circolazione dei veicoli. Infatti, la formulazione attuale non appare perspicua al riguardo, non facendo espresso richiamo di tale limitazione *ratione materiae* prevista invece (implicitamente per l'art. 138 ed esplicitamente per l'art. 139) dalla norma di legge autorizzativa all'esercizio del potere regolamentare in esame.

e) Da ultimo, la Sezione evidenzia che appare altresì opportuno inserire nel presente 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.

f) Si suggerisce, infine, una revisione formale del testo (ad esempio, nelle premesse, con riguardo alla menzione del parere del Consiglio di Stato, sostituendo alla parola “*seduta*” la parola “*adunanza*”), e di apporre, alla fine, la clausola di inserzione.

P.Q.M.

nelle precedenti considerazioni è il parere della Sezione.

L'ESTENSORE
Alessandro Botto

IL PRESIDENTE
Luigi Cossu