

MB.O LAW REVIEW

RIVISTA GIURIDICA ON-LINE

www.mbolaw.it

MACROLESIONI 2021:

CRITICA ALLA PROPOSTA DI

TABELLA UNICA NAZIONALE

(IN VIOLAZIONE DELLA

DELEGA LEGISLATIVA)

di Marco Bona e Giorgia Lanzafame

1/2021

mb.o

STUDIO LEGALE
BONA · OLIVA
& ASSOCIATI

**MACROLESIONI 2021:
CRITICA ALLA PROPOSTA DI TABELLA UNICA NAZIONALE (IN
VIOLAZIONE DELLA DELEGA LEGISLATIVA)**

MARCO BONA AVVOCATO E DOTTORE IN RICERCA IN DIRITTO PRIVATO COMPARATO,
PARTNER STUDIO LEGALE MB.O, TORINO

GIORGIA LANZAFAME AVVOCATO, STUDIO LEGALE MB.O, TORINO

ABSTRACT

Il 2021 è iniziato con il singolare annuncio, da parte di un legale di imprese assicuratrici, di una “consultazione” avviata dal MISE, decisamente ristretta, non pubblica, della durata di pochissimi giorni, su uno schema di d.P.R. recante la tabella delle menomazioni e la tabella unica nazionale di cui all’art. 138 Cod. Ass. Priv. («Danno non patrimoniale per lesioni di non lieve entità»), schema poi venuto a conoscenza dei più quasi per caso. Tali tabelle sono state redatte da tecnici sin qui rimasti ignoti, i quali hanno operato in seno all’IVASS ed al MISE in assenza di qualsivoglia trasparenza e confronto tecnico-scientifico-giuridico. La “consultazione pubblica” di cui si vocifera è di fatto una “fake news”. Per quanto concerne il barème medico-legale non è stata coinvolta neppure la Società Italiana di Medicina Legale, tenuta fuori anche dalla consultazione fittizia. La T.U.N., peraltro neppure allegata nella sua interezza, reca risarcimenti inferiori (anche nella misura del 10-12%) rispetto a quelli attribuiti dalle “tabelle milanesi”, fatta eccezione per i casi, meno frequenti, di menomazioni superiori all’85% di i.p. (peraltro, in base ad una corretta applicazione dell’art. 138, comma 2, suscettibili di liquidazioni maggiori rispetto a quelle prospettate dalla T.U.N.). Soprattutto, emergono in relazione alla proposta di T.U.N. rilevanti divergenze, chiaramente illegittime, dai criteri di cui alla legge delega, ciò sia a livello di determinazione del valore monetario di base del danno biologico da i.p., sia in relazione alla fissazione di valori massimi per la liquidazione del danno morale (non previsti dall’art. 138), sia con riferimento alla determinazione dell’andamento della curva di progressione più che proporzionale dei valori di base (la curva è a “S” rispetto alla previsione normativa di una curva esponenziale). L’auspicio è che, preso atto della scadenza del termine per l’esercizio della delega del 2017 e delle criticità delle tabelle proposte, il Governo rimetta la questione al Parlamento, affinché, nell’apprestare una nuova delega, istituisca procedure più trasparenti per l’approvazione delle tabelle, di cui all’art. 138 Cod. Ass. Priv., prevedendo altresì l’istituzione di commissioni tecniche rappresentative di tutte le parti interessate. Le criticità e gli scenari di incostituzionalità della T.U.N. mettono a forte rischio lo stesso obiettivo della certezza del diritto alla base della sua redazione, dischiudendo la strada per ulteriori conflitti sui parametri monetari.

SOMMARIO. - 1. PREMESSA: LO SCHEMA DI TABELLA UNICA NAZIONALE E L'ANOMALA "CONSULTAZIONE PUBBLICA" (LAMPO E RISTRETTA). - 2. UNA SERIA QUESTIONE DI METODO E DI TRASPARENZA. - 3. RILIEVI SULLA "PARTE MEDICO-LEGALE" DELLO SCHEMA DI D.P.R... - 4. LA INCOSTITUZIONALE (ED INESISTENTE) "TABELLA DEI VALORI ECONOMICI PER MACROINVALIDITÀ". - 4.1. IL VALORE BASE DEL DANNO BIOLOGICO DA INVALIDITÀ PERMANENTE: VIOLAZIONE DELLA LEGGE DELEGA. — 4.2. LA PREVISIONE FUORI DELEGA DI "VALORI MASSIMI" PER IL DANNO MORALE: FUORI DELEGA. - 4.3. IL COEFFICIENTE DEMOLTIPLICATORE IN BASE ALL'ETÀ DEL DANNEGGIATO: QUALE CRITERIO? - 4.4. *LAST BUT NOT LEAST*: LA CURVA AD ANDAMENTO IRREGOLARE DEI VALORI MONETARI DEL DANNO NON PATRIMONIALE. 5. VALORI MONETARI DI BASE AL RIBASSO: LA COMPARAZIONE TRA LA BOZZA TUN 2021 E LE "TABELLE MILANESI" 2018. - 6. T.U.N. FUORI TEMPO MASSIMO: QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE *EX ART. 76 COST.* - 7. QUALI VALORI PER IL DANNO BIOLOGICO DA INVALIDITÀ TEMPORANEA DA MACROLESIONI? - 8. IRRETROATTIVITÀ DEI FUTURI PARAMETRI MONETARI: ULTERIORE VIOLAZIONE DELLA LEGGE DELEGA DA PARTE DELLO SCHEMA DI D.P.R.

1. Premessa: lo schema di tabella unica nazionale e l'anomala "consultazione pubblica" (lambo e ristretta).

È dal 2002 - nello specifico a partire dall'**art. 23, comma 4**, della **legge 12 dicembre 2002 n. 273** (legge contenente «*Misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza*»)¹ - che il legislatore ha coltivato, con riferimento ai danni alla persona da sinistri stradali, l'obiettivo di procedere alla realizzazione dei criteri medico legali e dei parametri monetari per la liquidazione del danno biologico da 10 a 100% di i.p..

Tale prima norma era decisamente laconica e stringata²: con essa si delegava, senza specificazione alcuna dei criteri, ad una norma di rango secondario (un regolamento) la predisposizione delle due tabelle.

Con d.m. 26 maggio 2004 veniva incaricata una commissione tecnica per la predisposizione del *barème* medico-legale, commissione poi ampliata a seguito delle critiche piovute sulla sua ristretta composizione, la quale addiveniva in data 12 dicembre 2005 all'approvazione di una bozza di tabella medico legale delle menomazioni all'integrità psicofisica comprese tra dieci e cento punti. Tuttavia, questo primo tentativo naufragava già nel corso del 2006.

Come noto, nel frattempo la predetta disposizione, di cui alla legge n. 273/2002, confluiva nel **Codice delle Assicurazioni Private**, andando a sostanziare l'**art. 138 Cod. Ass. Priv.**, norma sin da subito risultata critica innanzitutto sul piano della sua **legittimità costituzionale**, ciò anche in relazione ai criteri ivi previsti per la redazione dei parametri medico-legali e monetari³.

Seguivano poi svariati altri tentativi - poco trasparenti in relazione agli "esperti" coinvolti nei progetti - di redazione di tabelle medico-legali e tabelle monetarie per la liquidazione

¹ In *G.U.* n. 293 del 14 dicembre 2002, *suppl. ord.*

² Art. 23, comma 4, della legge n. 273/2002: «*Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro delle attività produttive, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Ministro della giustizia, si provvede alla predisposizione di una specifica tabella unica su tutto il territorio dello Stato: a) delle menomazioni alla integrità psicofisica comprese tra 10 e 100 punti; b) del valore pecuniario da attribuire ad ogni singolo punto di invalidità comprensiva dei coefficienti di variazione corrispondenti all'età del soggetto lesa*».

³ Si rinvia a quanto si osservò in M. BONA, *Il danno alla persona nel Codice delle assicurazioni e nel nuovo processo civile*, Milanofiori Assago, 2006, 39 e ss..

del danno biologico *ex art. 138 Cod. Ass. Priv.*; tuttavia, essi fallivano sistematicamente anche in seno al Parlamento. Con riferimento ai parametri monetari tra le ragioni di tali fiaschi spiccava soprattutto la **costante divergenza dalle “tabelle milanesi”**, nel frattempo elevate dalla Cassazione a riferimento valevole, ai fini della liquidazione equitativa *ex artt. 1226-2056 c.c.*, per tutto il territorio nazionale⁴.

Ciò succintamente rammentato, in tutta evidenza qualcuno, dopo la riforma degli artt. 138 e 139 Cod. Ass. Priv. intervenuta nel 2017⁵, ha continuato a lavorare al progetto di tabellazione anche in piena emergenza Covid-19.

Infatti, dall'articolo “*Macrolesioni, in arrivo la tabella unica nazionale*” di Maurizio Hazan, pubblicato su *IlSole24-Ore* del 16 gennaio 2021 (pag. 24), si è venuto ad apprendere, non senza una certa quale sorpresa, dell'avvio, persino, di una «**pubblica consultazione**» (*sic!*) in ordine ad uno **schema di decreto del Presidente della Repubblica** - ignoto ai più - avente giustappunto oggetto il regolamento recante la tabella delle menomazioni all'integrità psicofisica comprese fra 10 e 100 punti di invalidità, ai sensi dell'**art. 138 Cod. Ass. Priv.**, schema poi cominciato a circolare in varie *chat* di esperti del settore.

Invero, sul sito del Ministero dello Sviluppo Economico (**MISE**) non si è rinvenuta traccia di tale “pubblica consultazione” (neppure della stessa bozza di d.P.R. oggetto di scrutinio), pertanto al limite del fantomatico; soltanto in seguito, in modo fortuito, si è venuti a conoscenza di una missiva datata 13 gennaio 2021 del Ministero (nello specifico la sua Direzione generale per il mercato, la concorrenza, la tutela del consumatore e la normativa tecnica, Divisione IV – Promozione della concorrenza, semplificazioni per le imprese e servizi assicurativi), avente per oggetto lo schema in questione e, nello specifico, «*Richiesta osservazioni ai fini dell'AIR*», con destinatari un selezionatissimo gruppo di soggetti (ANIA, AIOP - Associazione italiana ospedali privata, ARIS - Associazione Religiosa Istituti Socio-Sanitari, FEDERANISAP – Federazione Nazionale delle Associazioni regionali o Interregionali delle Istituzioni sanitaria Ambulatoriali Private, FEDERSANITA' ANCI – Aziende Sanitarie e Comuni per l'integrazione Socio-Sanitaria, FIASO - Federazione Italiana Aziende Sanitarie e Ospedaliere, CNCU - Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti). In tale missiva la prevalente presenza di destinatari nell'ambito della sanità privata è stata spiegata in considerazione dell'applicazione della tabella dei risarcimenti per le invalidità macro-permanenti anche al settore sanitario, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 24 del 2017 (cd. “**Legge Gelli-Bianco**”). Nessuna delle associazioni di vittime, che negli anni hanno contribuito al dibattito sul tema anche con ripetuti interventi in Parlamento e sessioni presso i ministeri competenti, è stata coinvolta nella “pubblica” consultazione riferita da Hazan. Sono rimaste fuori anche l'avvocatura e le associazioni specializzate in materia (AIFVS, UNARCA, PEOPIL), eppure intervenute ancora nel corso del dibattito parlamentare che nel 2017 ha condotto al “nuovo” art. 138 Cod. Ass. Priv.. Tale missiva per pochi, peraltro, ha previsto il termine, incredibilmente ridotto, di soli 15 giorni per l'invio di eventuali osservazioni.

È poi emerso che neppure la **SIMLA** (la Società Italiana di Medicina Legale e delle Assicurazioni) è stata minimamente coinvolta, ciò né in relazione alla redazione della

⁴ Cfr. Cass. civ., Sez. III, 7 giugno 2011, n. 12408, in *Corr. giur.*, 2011, 1075.

⁵ Cfr. l'art. 1, commi 17-19, della legge 4 agosto 2017, n. 124 («*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*»).

bozza di d.P.R., né nella “consultazione ristretta”⁶, al punto che la stessa associazione è stata costretta a scrivere al MISE per lamentare la situazione⁷.

Il presente contributo mira ad illustrare, “a caldo”, le criticità della bozza che è in circolazione, criticità segnalate direttamente al MISE da AIFVS, UNARCA, PEOPIL in un documento congiunto inviato il 29 gennaio 2021⁸.

2. Una seria questione di metodo e di trasparenza.

Quanto innanzi esposto impone la seguente conclusione: a prescindere dal giudizio sul merito, la valutazione sullo schema di d.P.R. non può che essere negativa per quanto concerne il metodo di lavoro con cui il MISE è pervenuto allo schema di d.P.R..

Infatti, a seguito della radicale riformulazione dell’art. 138 Cod. Ass. Priv. e dei precedenti fallimenti di tabellazione (dovuti anche all’assenza di trasparenza dei lavori preparatori delle nuove tabelle e della totale mancanza di pluralismo nella selezione dei redattori delle stesse) ci si sarebbe attesi che i Ministeri coinvolti dedicassero la dovuta attenzione proprio a questi profili.

Invece, si ha che – perlomeno a leggere l’articolo di Maurizio Hazan e la «*Relazione illustrativa*» predisposta dal MISE – alla redazione delle tabelle avrebbero partecipato soltanto non meglio individuati tecnici dell’IVASS.

La questione del metodo coinvolge logicamente sia la parte medico-legale che quella giuridica della proposta in commento.

Per quanto concerne la parte medico-legale nell’*incipit* dello schema di d.P.R. si rinviene unicamente che un «*Gruppo tecnico*» istituito da un decreto direttoriale 13 marzo 2018 (non rinvenuto) avrebbe provveduto all’«*aggiornamento*» delle tabelle delle menomazioni all’integrità psicofisica predisposte dalla commissione che era stata istituita con decreto del Ministro della salute del 26 maggio 2004, già a suo tempo criticata proprio per il novero di “tecnici” coinvolti (alcuni non erano neppure medico-legali).

Sul versante della parte giuridica si tace del tutto in ordine agli specifici soggetti redattori: appare, nondimeno, che, diversamente da quanto occorso in relazione alle tabelle delle menomazioni, non sia stato istituito alcun “gruppo tecnico”, tantomeno una commissione; d’altro canto, la «*Relazione illustrativa*» a firma MISE indica come la “parte giuridica” sarebbe stata predisposta dalle «*strutture tecniche del Ministero dello sviluppo economico con il supporto dell’Istituto di vigilanza IVASS*»⁹.

Insomma, nessuno sforzo pare essere stato compiuto da parte del MISE per assicurare un risultato condiviso e trasparente a livello scientifico e giuridico.

Altro dato indubbio è che la proposta spuntata in questo primo mese del 2021 non è frutto di un confronto da parte del Ministro dello sviluppo economico con il Ministro della

⁶ Cfr. F. MAROZZI, *Le misteriose nuove tabelle di valutazione e liquidazione del danno biologico*, 18 gennaio 2021, in *simlaweb.it*.

⁷ Cfr. la lettera del 26 gennaio 2021 della SIMLA riportata all’indirizzo <https://www.simlaweb.it/valutazione-danno-biologico-simla-scrive-mise/>.

⁸ Pubblicato su *unarca.it*.

⁹ Più nello specifico, come si apprende da tale relazione, sarebbe accaduto quanto segue: «*al fine di promuovere - secondo condizioni di imparzialità e terzietà - il rispetto del più ampio equilibrio di bilancio degli interessi economici recati dal nuovo comma 1 dell’articolo 138 del Codice, il Ministero proponente ha chiesto formale supporto tecnico all’Istituto di vigilanza IVASS che, a febbraio 2020, mediante la realizzazione di uno studio ad hoc dei dati di mercato e delle condizioni di contesto, ha trasmesso il proprio contributo tecnico-scientifico definendo il sistema matematico-statistico oggi sotteso al proposto schema di tabella unica dei risarcimenti che, nel rispetto delle previsioni legislative, definisce il valore economico dei risarcimenti del danno non patrimoniale*». Di tutto ciò non è dato reperire traccia alcuna. Parimenti non è dato conoscere né chi abbia redatto il contributo IVASS, né i “dati di mercato” e le “condizioni di contesto” considerate da quest’ultimo istituto, né sulla base di quali criteri tali dati e condizioni abbiano inciso sul valore economico dei risarcimenti.

salute, con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro della giustizia, come, invece, espressamente imposto dall'art. 138, comma 1, Cod. Ass. Priv.. Vero è che il concerto tra Ministeri potrebbe ancora avere luogo, ma risulta alquanto singolare che la predetta missiva del MISE del 13 gennaio 2021, con la quale è stata avviata la “consultazione ristretta”, non sia stata indirizzata anche ai detti Ministeri, oppure non sia stato dato atto dell'intervenuto confronto infraministeriale o del suo prossimo intervento. Ciò che, tuttavia, risulta davvero inammissibile è la già innanzi rilevata assenza di una vera e propria consultazione successiva alla divulgazione dello schema di d.P.R., nonostante la singolare narrazione – da parte di taluni¹⁰ - di una “pubblica consultazione” che sarebbe stata avviata dal MISE, autentica mistificazione, giacché essa non risulta accreditabile come tale, né secondo i parametri italiani (già di per sé deficitari), né tantomeno secondo i canoni – questi sì ispirati alla trasparenza ed a un confronto serio sul merito – normalmente impiegati dalla Commissione Europea e dal Parlamento dell'Unione¹¹.

La rappresentazione della “consultazione pubblica”, che sarebbe in corso, corrisponde, purtroppo, ad una “*fake news*”.

A giustificazione dell'operazione in corso è stata addotta, dai primi prontissimi commentatori¹², anche l'esigenza di superare il conflitto che si sarebbe venuto a registrare, secondo la loro ricostruzione, tra “**tabelle milanesi**” e “**tabelle romane**” (inquadrate da tali Autori come conformi, rispetto alle prime, al modello delineato dal legislatore nel 2017 in seno al novellato art. 138 Cod. Ass. Priv.), ciò nello scenario della riaffermazione dell'autonomia del danno morale rispetto al danno biologico.

In realtà, avverso tale narrazione deve osservarsi quanto segue: 1) nel 2017 il legislatore risolse ogni potenziale conflitto tra tabelle locali, optando molto chiaramente per le “**tabelle milanesi**”¹³, fermo restando che la giurisprudenza di legittimità e quella di merito, adeguatasi ogni dove al modello ambrosiano, nell'ultimo decennio non ha mai nutrito dubbi sulla rilevanza nazionale di tali tabelle rispetto a quelle romane; 2) l'autonomia del danno morale rispetto al danno biologico era stata a sua volta risolta, sul piano dei casi “standard”, dalle “**tabelle milanesi**”¹⁴ (sul punto decisamente più conformi all'impostazione di cui all'art. 138 rispetto a quelle romane), ponendosi semmai una questione sul piano della personalizzazione del danno non patrimoniale (problema, però, non incidente sullo sviluppo dei parametri monetari di base). In breve, non vi era nessuna particolare ragione, tantomeno dopo ben sedici anni di attesa, per saltare qualsiasi confronto tecnico a livello medico-legale e giuridico.

¹⁰ Cfr., per esempio, M. HAZAN, F. MARTINI, M. RODOLFI, *Danni: con la consultazione pubblica torna il “sogno” della Tabella nazionale*, in *Guida al Diritto-Il Sole-24-Ore*, n. 4, 30 gennaio 2021, 9-10. Tali Autori menzionano, fra l'altro, «il concreto e serio coinvolgimento» dell'IVASS nella predisposizione dello schema di d.P.R., di cui, tuttavia, non si sono rinvenuti documenti ufficiali. Da segnalarsi, peraltro, come tale coinvolgimento non fosse previsto dall'art. 138 Cod. Ass. Priv. per la redazione delle tabelle.

¹¹ Cfr. su tale approccio quanto illustrato su https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/consultations_en.

¹² Cfr. M. HAZAN, F. MARTINI, M. RODOLFI, *Danni: con la consultazione pubblica torna il “sogno” della Tabella nazionale*, cit., 10.

¹³ Cfr. *infra* § 4.1.

¹⁴ Come anche colto da Cass. civ., Sez. III, 10 novembre 2020, n. 25164, sulla quale cfr. M. BONA, “*San Martino 2020*”: il decalogo della Cassazione per l'applicazione delle “**tabelle milanesi**”, 26 gennaio 2021, in *ridare.it*.

La certezza del diritto, sul fronte dei danni da lesioni personali¹⁵, era ed è sufficientemente garantita dalle “tabelle milanesi”, rafforzate da ultimo dal “**decalogo**” dettato dalla Suprema corte con la **sentenza n. 25164/2020** per la loro applicazione¹⁶.

3. Rilievi sulla “parte medico-legale” dello schema di d.P.R..

Per ragioni ovvie di (in)competenza non si entrerà nel merito della Tabella delle menomazioni (già, comunque, oggetto di diverse ed autorevoli censure a livello medico legale in seno alla Società Italiana di Medicina Legale¹⁷), se non per osservare quanto segue in relazione alle “**note introduttive sui criteri applicativi**” della tabella delle menomazioni di cui all’**Allegato II** dello schema di d.P.R., note che – è opportuno rilevarlo – non posseggono alcuna valenza normativa in relazione a tutti i profili affrontati dallo schema di d.P.R..

Invero, si è innanzitutto colpiti dalla seguente indicazione: *«l’uso [delle tabelle delle menomazioni] deve esserne riservato a medici specialisti in medicina legale o, in mancanza, a medici comunque di comprovata esperienza medico legale nella valutazione del danno alla persona»*. La prospettiva di medici privi di specializzazione in medicina legale, ai quali si concede da parte di un d.P.R. la possibilità di sostituirsi ai medici legali, risulta inconciliabile innanzitutto con il ruolo centrale ascritto all’accertamento medico-legale esplicitamente da parte degli stessi artt. 138 e 139 Cod. Ass. Priv..

Per il resto, non si può che ribadire come la soluzione di tutta una serie di questioni – innanzitutto i problemi relativi all’eventualità di menomazioni preesistenti e di menomazioni plurime – non possa risultare vincolata alle determinazioni di mere “note illustrative” poste all’interno di un d.P.R. e recanti criteri, anche di rilevanza giuridica, mai sottoposti al vaglio del legislatore in sede di delega.

4. La incostituzionale (ed inesistente) “Tabella dei valori economici per macroinvalidità”.

Passando al merito della proposta e concentrandoci sulla parte giuridica, all’**Allegato III** dello schema di d.P.R. si rinviene la tabella recante i valori monetari indicata dall’art. 1, comma 1, lett. *b*), dell’art. 138 Cod. Ass. Priv..

In realtà, all’opposto di quanto indicato dall’art. 138 Cod. Ass. Priv., singolarmente tale tabella non viene riportata nello schema di d.P.R.¹⁸, bensì si rinvergono **tre distinte tavole** recanti rispettivamente i seguenti coefficienti moltiplicatori:

- coefficiente moltiplicatore biologico del punto;
- coefficiente moltiplicatore per danno morale;
- coefficiente demoltiplicatore demografico di riduzione per l’età.

Prima di passare alla disamina di tali coefficienti risulta opportuno ribadire anche per tale

¹⁵ Diverso discorso potrebbe svolgersi in relazione alle tabelle per i danni da uccisione. Sul punto cfr. M. BONA, *Quali valori tabellari per il danno non patrimoniale da morte?*, 7 settembre 2020, in *ridare.it*.

¹⁶ Sul punto cfr. *amplius* M. BONA, “*San Martino 2020*”: *il decalogo della Cassazione per l’applicazione delle “tabelle milanesi”*, cit..

¹⁷ Cfr., fra i primi commenti, L. MASTROROBERTO, *Tabelle allegate allo “schema” del possibile DPR per la valutazione del danno biologico*, 21 gennaio 2021, in *simlaweb.it*. Cfr., inoltre, la lettera della SIMLA al MISE del 26 gennaio 2021 in cui tale associazione ha stigmatizzato quanto segue: *«un’eventuale pubblicazione della guida sulla valutazione del danno biologico da noi curata, oggi in fase di aggiornamento, nel Sistema Nazionale Linee Guida dell’Istituto Superiore di Sanità, provocherebbe con altissima probabilità la disapplicazione della Tabella all’oggetto, per altro allo stato sfornita di copertura scientifica, da parte dell’intera comunità scientifica medico-legale con conseguente inutilità dell’esercizio della potestà normativa in esame»* (<https://www.simlaweb.it/valutazione-danno-biologico-simla-scrive-mise>).

¹⁸ A parte l’evidente maggiore difficoltà per gli operatori, ciò rende decisamente complesso il confronto tra la proposta di TUN ed i valori monetari attualmente riconosciuti dalla giurisprudenza.

parte del d.P.R. come le “note introduttive”, di cui allo stesso allegato, siano prive di qualsiasi rilievo normativo, non rappresentando neppure la volontà del legislatore (sotto diversi profili disattesa).

Al pari prive di qualsivoglia rilievo anche solo a livello interpretativo sono le indicazioni fornite dalla «*Relazione illustrativa*» circolante su carta intestata del MISE.

4.1. Il valore base del danno biologico da invalidità permanente: violazione della legge delega.

Tanto la prima tavola quanto la nota introduttiva alla stessa evidenzia la consapevole scelta dei “tecnici” redattori della tabella di considerare «*non il punto base utilizzato dalla giurisprudenza di merito milanese*» (corrispondente nella versione 2019 delle “*tabelle milanesi*” ad Euro 1.182,41), bensì il valore previsto dall’art. 139, comma 1, lett. a), ultimo periodo, Cod. Ass. Priv. per il primo punto di invalidità all’età zero (Euro 814,27, recato dal d.m. 22 luglio 2019)¹⁹.

Tale scelta non risulta legittima ai sensi dell’art. 138 Cod. Ass. Priv.

A parte il fatto che la distinzione voluta dal legislatore a partire dal 2001 tra, da un lato, la disciplina relativa ai danni da macrolesioni (art. 138) e, dall’altro lato, quella sulle microlesioni (art. 139) è lungi dal supporre ed autorizzare un identico punto di partenza a livello di valore monetario di base²⁰, sta di fatto che i lavori preparatori del “nuovo” art. 138 testimoniano inequivocabilmente come il Parlamento, laddove in seno al primo capoverso del comma 2 aveva introdotto la precisazione, per cui la tabella unica nazionale è da redigersi «*tenuto conto dei criteri di valutazione del danno non patrimoniale ritenuti congrui dalla consolidata giurisprudenza di legittimità*», si sia riferito più precisamente alle “*tabelle milanesi*”²¹ (del resto, come rilevato in occasione degli stessi lavori

¹⁹ Per inciso il valore individuato dai redattori della proposta di TUN qui in commento è pure inferiore a quello indicato dal Tribunale di Roma, nel 2019 ammontante, come nel caso delle “*tabelle milanesi*”, ad Euro 1.182,41.

²⁰ Anzi, occorrerebbe considerare che il legislatore ha costantemente indicato sin dal principio la sua ferma intenzione di discriminare nel trattamento delle persone alle prese con “micropermanenti” rispetto ai macrolesi: invero, la penalizzazione del risarcimento dei danni da 1% a 9% di i.p. è stata sempre giustificata con il fine di dare di meno ai primi e di più ai secondi.

²¹ La versione dell’art. 138 Cod. Ass. Priv. poi approvata dal Parlamento, condivisa anche dal Governo nel corso dei lavori parlamentari, fu così illustrata - da parte dell’On. Fregolent, Relatrice per la maggioranza per la VI Commissione – durante la seduta n. 486 di lunedì 21 settembre 2015 avanti l’Assemblea generale della Camera, avente per oggetto la «*Discussione del disegno di legge: Legge annuale per il mercato e la concorrenza (A.C. 3012-A); e delle abbinata proposte di legge: Causi e Benamati; Marco Di Stefano ed altri; Moretto ed altri; Colletti ed altri; Vignali; Russo ed altri; Simonetti ed altri (A.C. 2437-2469-2684-2708-2733-3025-3060)*»: «*Le Commissioni [n.d.r.: VI e X] hanno approvato un emendamento dei relatori, volto a garantire il diritto delle vittime dei sinistri ad un pieno risarcimento del danno non patrimoniale effettivamente subito e a razionalizzare i costi gravanti sul sistema assicurativo e sui consumatori. L’ammontare complessivo riconosciuto è cumulativo del risarcimento del danno non patrimoniale conseguente a lesioni fisiche. In sede referente è stato previsto che, con riferimento alla tabella delle macrolesioni, al fine di considerare la componente del danno morale da lesione d’integrità fisica, la quota corrispondente al danno biologico è incrementata in via percentuale e progressiva per punto. A questi valori si somma la personalizzazione del risarcimento attribuita alla discrezionalità del giudice, pari al trenta per cento. La tabella unica nazionale è redatta tenendo conto dei criteri valutativi del danno non patrimoniale ritenuti congrui dalla consolidata giurisprudenza di legittimità, ossia le tabelle del tribunale di Milano*». Può poi ricordarsi come alla successiva seduta n. 492 di martedì 29 settembre 2015 l’On. Vazio, fra i promotori del “nuovo” art. 138 Cod. Ass. Priv., aggiungeva quanto segue: «*Non è vero [...] che il danno non patrimoniale o il danno patrimoniale verrà risarcito in maniera differente per i sinistri stradali rispetto agli altri sinistri. È una cosa che è completamente inventata. Il testo all’esame dice esattamente che al Governo è demandata l’elaborazione di una tabella unica nazionale e, quindi, su tutto il territorio nazionale, tenendo conto della giurisprudenza di legittimità e quindi delle tabelle che la Corte di Cassazione e il tribunale di Milano hanno via via interpretato. Pertanto non esiste più lo sdoppiamento*

preparatori, elevate a riferimento a valenza nazionale dalla giurisprudenza di legittimità²²). Ciò è pure comprovato dall'indicazione dello stesso legislatore di introdurre nelle redigende tabelle la posta del danno morale "standard", impostazione che per l'appunto contraddistingue le "tavole ambrosiane" come si evince dalla loro terza colonna intitolata «*aumento*»²³.

Tali indicazioni relative alla *ratio legis* rilevano ovviamente ai sensi dell'art. 12 preleggi e da esse, innanzitutto ai sensi dell'art. 76 Cost., non potevano discostarsi i "tecnici" che hanno predisposto lo schema di d.P.R..

Pertanto, il valore di partenza della tavola proposta dallo schema di d.P.R. è profondamente errato, invero incostituzionale.

4.2. La previsione fuori delega di "valori massimi" per il danno morale.

Correttamente, del resto questa essendo l'indicazione fornita dal comma 2, lett. e), dell'art. 138, nella proposta di T.U.N. in luogo di prevedersi incrementi risarcitori per il danno morale ancorati a scaglioni di gradi di invalidità permanente (come nelle "tabelle milanesi" e pure nell'impostazione romana), si è optato per attribuire distinti incrementi risarcitori per ciascun grado di invalidità.

Non altrettanto corretta, invece, è la netta scelta dei redattori dello schema di d.P.R., «*al fine di garantire una specifica personalizzazione del danno*» in questione, di prevedere, «*in analogia con quanto stabilito dalla tabella adottata dal Tribunale di Roma*»²⁴, delle fasce di oscillazione in aumento o diminuzione dei valori incrementali e, quindi, un tetto indicato come "massimo".

*del risarcimento danni. [...] Credo che il lavoro fatto dalle Commissioni e in particolare dalla Commissione di riferimento che ha portato al testo in esame in Aula sia stato un ottimo lavoro ed è esattamente in linea con le aspettative di tutti coloro che chiedono di essere risarciti sia per il danno morale sia per il danno biologico, ma in quel criterio di univocità di danno che la giurisprudenza di legittimità oggi, non ieri, sta applicando. [...] Quello in esame è un testo che va incontro alle esigenze di coloro che hanno risarcito un danno ed otterranno il giusto risarcimento per quello che hanno subito». Su questa esatta ratio legis di questa disposizione cfr. altresì in estrema sintesi il Dossier Schede di lettura n. 494/2 (luglio 2017) su A.S. n. 2085-B, dossier redatto dai rispettivi servizi studi di Camera e di Senato, ove, ad illustrazione del nuovo testo dell'art. 138, si ricordava che «*attualmente la giurisprudenza ha elaborato delle tabelle risarcitorie (c.d. tabelle del Tribunale di Milano) che contemplano una liquidazione unitaria (danno biologico standard e danno morale, con la garanzia di un livello minimo di personalizzazione) e che vengono applicate, da tempo e spontaneamente, praticamente su tutto il territorio nazionale, essendo considerate un efficace punto di riferimento per una equa valutazione monetaria del danno subito*»; «*La Corte di Cassazione, con sentenza del 7 giugno 2011 n. 12408, ha definito le tabelle elaborate dal tribunale di Milano come le più congrue, sia per il metodo di calcolo sia per quanto riguarda i valori risarcitori, individuando in esse il parametro di riferimento per il risarcimento alla persona da applicarsi uniformemente sull'intero territorio nazionale*». Tale documento di studio ricordava poi quanto segue: «*la Camera dei deputati il 21 marzo 2017 ha approvato una proposta di legge (ora A.S. 2755) diretta a predeterminare i criteri per la liquidazione del danno non patrimoniale. La proposta, che non interviene sulla disciplina contenuta nel Codice delle assicurazioni private, stabilisce che tanto il danno non patrimoniale derivante dalla lesione temporanea o permanente dell'integrità psico-fisica, quanto il danno non patrimoniale derivante dalla perdita del rapporto di tipo familiare, devono essere liquidati dal giudice, con valutazione equitativa, sulla base delle tabelle, che vengono allegare alle disposizioni di attuazione del codice civile. Si tratta delle tabelle elaborate dall'Osservatorio sulla Giustizia civile di Milano*».*

²² Cass. civ., Sez. III, 7 giugno 2011, n. 12408, cit..

²³ Come condivisibilmente si è osservato in dottrina in relazione alle modifiche apportate al primo capoverso del comma 2 dell'art. 138 ed alla lett. e) del medesimo comma, «*non può sfuggire [...] come il legislatore si sia adoperato per elevare a criterio di calcolo due aspetti essenziali del sistema empirico che compone la così detta "tabella milanese", la quale costituisce dunque l'evidente approdo sistemico al quale la norma intende condurre il futuro provvedimento attuativo*», F. MARTINI, *Il nuovo danno alla persona da sinistro stradale*, in AA.VV., *Riforma della rc auto: tutte le novità della "Legge Concorrenza"*, a cura di F. MARTINI e M. RODOLFI, Milano, 2017, 45.

²⁴ Così le "note introduttive" di cui all'Allegato III dello schema.

Prima di tutto la diversificazione tra “minimi”, medi” e “massimi” non è stata indicata, né espressamente, né in via implicita, dal legislatore in seno al comma 2, lett. e), dell’art. 138; tantomeno, è stata ivi espressa l’idea dell’introduzione di una **soglia “massima” per la personalizzazione del danno morale**.

D’altro canto, avverso la configurabilità di una siffatta soglia si pongono sia la giurisprudenza di legittimità²⁵ (da tenersi in considerazione da parte dei redattori dello schema di d.P.R. in base allo stesso art. 138), sia gli stessi artt. 138, comma 4, e 139, comma 3, Cod. Ass. Priv., che lasciano intendere che i valori tabellari individuati secondo i valori base e pure personalizzati in relazione agli aspetti dinamico-relazionali del danno biologico non siano esaustivi di tutti i profili non patrimoniali del danno se non in relazione ai soli **aspetti pregiudizievoli di carattere fisico** e non già a quelli morali, pertanto confermando la possibilità di **ulteriori personalizzazioni** (aggiuntive rispetto al limite del 30%) relativamente ai profili pregiudizievoli non strettamente fisici. Avverso la possibilità di configurare una soglia massima per il danno morale si pone anche il comma 3 dell’art. 138 Cod. Ass. Priv. così come novellato dal legislatore del 2017 che è inequivocabile nel raccordare l’incremento ivi previsto in via esclusiva alla rilevante incidenza della menomazione su «*specifici aspetti dinamico-relazionali personali documentati e obiettivamente accertati*». Dunque, il limite del 30% riguarda soltanto la personalizzazione del danno biologico, mentre nessuna soglia viene contemplata per il danno morale, ciò a conferma dell’erroneità dall’impostazione seguita dallo schema di d.P.R..

4.3. Il coefficiente demoltiplicatore in base all’età del danneggiato: quale criterio?

L’art. 138, comma 2, lett. d), reca criteri decisamente discutibili e, comunque, di impossibile concretizzazione: «*il valore economico del punto è funzione decrescente dell’età del soggetto, sulla base delle tavole di mortalità elaborate dall’ISTAT, al tasso di rivalutazione pari all’interesse legale*».

Orbene, sia le “note introduttive”, sia la “relazione illustrativa”, di cui allo schema di d.P.R., rilevano l’intervenuta applicazione di tutti i predetti criteri, ma, invero, l’unico

²⁵ La Cassazione ha ritenuto superabili, dinanzi a circostanze particolari, gli stessi limiti “massimi” riportati dalle “tabelle milanesi”. Cfr., per esempio, le seguenti pronunce: Cass. civ., Sez. III, 4 febbraio 2020, n. 2461, in *Ced Cass.*, che ha affermato come innanzitutto per il danno morale «*non sarebbe giustificata in radice la postulazione di un tetto massimo alla personalizzazione del danno*»; Cass. civ., Sez. III, 13 dicembre 2019, n. 32787, in *Ced Cass.*, per la quale i limiti massimi tabellari, di cui alle “tabelle milanesi”, possono anche essere superati «*quando la specifica situazione presa in considerazione si caratterizzi per la presenza di circostanze di cui il parametro tabellare non possa aver già tenuto conto*», situazione che può verificarsi allorché l’illecito sia stato commesso con dolo («*la Corte di merito non ha considerato se il fatto illecito violento, di natura dolosa, da cui è derivata la lesione della persona, meriti una particolare e separata valutazione in termini di danno morale, e la fattispecie dunque integri le ipotesi particolari che giustificano, in ipotesi, anche uno sconfinamento dai parametri ordinari*»); Cass. civ., Sez. III, Ord., 31 dicembre 2019, n. 2762, in *Ced. Cass.*, ove i giudici di legittimità hanno avvallato la decisione impugnata che, in relazione ad una vittima di una *malpractice* medica per effetto della quale si era innestato anche l’insediamento nel suo organismo del germe produttivo di infezione osteomielitica, aveva attribuito al rischio di recidiva – inquadrata quale «*evento idoneo ad incidere, in termini di una più accentuata “sofferenza interiore” (soprattutto legata al timore del suo elevato grado di mortalità) sulla prosecuzione del percorso esistenziale del P.*» – una personalizzazione ulteriore (extra-tabellare) all’aumento personalizzato tabellare. Aggiungasi la contrarietà ribadita ancora da ultimo dalla Suprema corte (cfr., per esempio, Cass. civ., Sez. III, 10 novembre 2020, n. 25164) avverso automatismi risarcitori. Dunque, non può condividersi l’affermazione per cui l’impostazione di cui alla T.U.N. si porrebbe maggiormente in linea con i desiderata della Cassazione rispetto alle “tabelle milanesi” (cfr. M. HAZAN, F. MARTINI, M. RODOLFI, *Danni: con la consultazione pubblica torna il “sogno” della Tabella nazionale*, cit., 33); vero è il contrario: fissato un “minimo”, la personalizzazione del danno morale non dovrebbe incontrare rigidi paletti, altrimenti andrebbe a cristallizzarsi l’automatismo risarcitorio.

dato certo rimane il seguente: i redattori, accantonando di fatto la predetta norma, hanno assunto quale modello il fattore costante di riduzione pari a quello adottato dalle “tabelle milanesi” (- 0,005) e dall’art. 139 Cod. Ass. Priv..

Tale soluzione può condividersi nel merito, ma rimane la divergenza con la, pur assurda, disposizione di legge.

4.4. Last but not least: curva ad andamento irregolare dei valori monetari del danno non patrimoniale.

La T.U.N. non è neppure corretta quanto alla **curva** che i suoi valori monetari vanno a delineare, questione estremamente complessa e tecnica, che si tenterà qui di riassumere e semplificare.

Una critica, che poteva e può muoversi alle “tabelle milanesi”, riguarda l’andamento differenziato della loro curva: esso è chiaramente connotato, ancorché in modo impreciso in termini di linearità/sviluppo della stessa, da una **forma sigmoidea**, fra l’altro tale da comportare, nel suo andamento a “S”, un trattamento marcatamente ridimensionato per i casi più gravi, com’è per l’appunto tipico delle curve logistiche ad “S”, la cui crescita rallenta nell’ultima parte²⁶. Peraltro, non tutti i valori, di cui alla curva milanese, risultano corrispondere ad un’unica equazione (da qui, in senso atecnico, le “irregolarità” rinvenibili riportandosi i valori su un sistema di assi cartesiani).

Come si illustrerà oltre attraverso i grafici di cui al § 5, tali caratteristiche connotano anche la curva alla base dello schema di d.P.R. (a sua volta con **forma di “S”**), sol potendosi osservare, rispetto alla “curva ambrosiana”, una crescita maggiore (pur modesta) in relazione all’ultimo tratto (all’incirca dal 90% di i.p. in su assumendosi a riferimento i parametri minimi per il danno morale). Non dissimilmente dalle “tabelle milanesi” anche nella T.U.N. proposta non sembrerebbe ricorrere un’unica funzione a sovrintendere l’andamento; ad ogni modo, tale equazione, laddove sussistente, non risulta recepire le direttive dell’art 138.

Infatti, in direzione opposta, l’art. 138, comma 2, lett. c), Cod. Ass. Priv., laddove stabilisce a scampo di ogni equivoco che il valore economico del punto «*cresce in modo più che proporzionale rispetto all’aumento percentuale assegnato ai postumi*», risulta non collimare con la prospettiva di una curva sigmoidea, peraltro connotata da irregolarità nel suo andamento, bensì con una **curva esponenziale** o, alternativa compatibile, con una curva rispondente ad una funzione quadratica, comunque riconducibile ad una specifica equazione.

In pratica, pur con tutti i limiti di competenza di chi scrive quanto a tale questioni matematiche, emerge come lo schema di d.P.R. non raggiunga in nessun modo l’obiettivo posto dal legislatore all’art. 138, comma 2, norma che si può autorizzare i ministri delegati - assunto, però, quale punto di partenza il valore monetario base delle “tabelle milanesi”²⁷ - ad una revisione, rispetto a tali tavole, dei valori monetari successivi al primo attraverso la correzione dell’andamento della curva, ma non già l’apprestamento - peraltro “al ribasso” e, quindi, con valori monetari per lo più divergenti in negativo dalle “tabelle milanesi” - di una curva sigmoidea diversa, salva la correzione, determinata da non meglio precisati criteri e forse operata per ragioni propagandistiche²⁸, relativa alle

²⁶ Più nello specifico, all’inizio la crescita è quasi esponenziale, successivamente rallenta, diventando quasi lineare, per raggiungere una posizione asintotica dove non c’è più crescita.

²⁷ Cfr. *supra* § 4.1.

²⁸ Indubbiamente la fascia di danneggiati con lesioni superiori all’85% rappresenta una quota di sinistri decisamente ridotta e, quindi, di modesto impatto sulle imprese assicuratrici, anche tenuto conto del più elevato tasso di mortalità di questi macrolesi in ordine al risarcimento dei quali non difettano strategie

menomazioni superiori all'85% di i.p.. Se proprio si desiderava mutare la curva rispetto alle "tabelle milanesi", tale operazione andava effettuata realizzando una curva esponenziale, ovviamente, per le ragioni già indicate, assumendosi a valore base il primo di cui alle dette tavole.

Insomma, i redattori della T.U.N. proposta dal MISE sono stati lungi dall'aver applicato una funzione corrispondente alle indicazioni del legislatore, per l'appunto tali da imporre l'adozione di una curva esponenziale con velocità di crescita marcata (ciò per il «*più che proporzionale*»). Inoltre, i valori monetari, discostandosi da quelli milanesi, sono contraddistinti da **autentica arbitrarietà**, risultando non solo non improntati al modello normativo, ma neppure in conformità alle indicazioni giurisprudenziali rilevanti ai sensi del comma 2 dell'art. 138.

Può anche osservarsi come i coefficienti di moltiplicazione del punto per il danno biologico non siano stati neppure calibrati sulla progressione di cui all'art.139, comma 6, che prevedono l'adozione di un moltiplicatore del valore del punto così riassunto:

- 1% moltiplicatore 1
- 2% moltiplicatore 1,10
- 3% moltiplicatore 1,20
- 4% moltiplicatore 1,30

Allo scattare del 5 punto il moltiplicatore cresce non più dello 0,10 ma dello 0,20:

- 5% moltiplicatore 1,50
- 6% moltiplicatore 1,70
- 7% moltiplicatore 1,90
- 8% moltiplicatore 2,10
- 9% moltiplicatore 2,30

In pratica, secondo tale progressione - invero più assimilabile ad una "parabola schiacciata" e, quindi, a sua volta non appieno compatibile, in termini di velocità di crescita, con il modello richiamato dal comma 2 dell'art. 138 (come si riferiva innanzi, tale da implicare una curva esponenziale)²⁹ - il moltiplicatore del decimo punto avrebbe dovuto crescere dello 0,30 divenendo ipoteticamente 2,60 e non già 2,473, pertanto al 20% attestandosi al 6,30 e non già al 3,944; e così a seguire, con risarcimenti vieppiù maggiori, invero non di poco, rispetto a quelli recati dalla T.U.N. proposta³⁰.

A giustificazione dell'operazione condotta i redattori dello schema di d.P.R. nella «*Relazione illustrativa*» hanno indicato che il «*moltiplicatore è stato determinato nel rispetto delle caratteristiche del mercato assicurativo, nonché dei vincoli di legge, in modo da garantire la congruità del valore con quanto previsto per le microlesioni, evitando effetti di maggior onere per il mercato assicurativo e per i consumatori danneggiati*».

Senonché, a parte il fatto che non risulta in nessun modo chiarito come tali considerazioni abbiano inciso nella scelta dei singoli moltiplicatori da parte dei redattori dello schema di d.P.R. (l'indicazione è criptica), molto semplicemente il comma 2 dell'art. 138 Cod. Ass. Priv. non autorizza affatto operazioni di questo tipo nella

attendistiche (in caso di morte, infatti, operano drastici ridimensionamenti delle liquidazioni del danno non patrimoniale).

²⁹ Però, rispetto alla curva sigmoidea di cui alla T.U.N. in disamina, decisamente più vicina al modello da realizzare (ossia la curva esponenziale).

³⁰ Si rimane, pertanto, interdetti, laddove la «*Relazione illustrativa*» (pag. 4) asserisce che ai fini della fissazione del valore di base del danno biologico si è assunto quello di cui all'art. 139, ciò anche in ragione di «*un'esigenza di coerenza e continuità nel passaggio da micro (fino a 9 punti) a macro (dai 10 ai 100 punti di invalidità)*», salvo poi che per la progressione dei valori successivi ci si è discostati drasticamente da tale paradigma. Chiara è l'**assenza di qualsivoglia coerenza** dei redattori della proposta di T.U.N., così come evidente è l'**arbitrio assoluto** che ha connotato l'operazione qui criticata.

determinazione dei criteri liquidativi³¹.

In breve, anche sotto questi profili lo schema di d.P.R. **viola manifestamente la delega legislativa**, fermo restando che nessun dato ufficiale del mercato assicurativo nel contesto della r.c.a. indica una crisi dello stesso; anzi, gli ultimi venti anni denotano l'incremento costante di redditività del ramo in questione e, più in generale, delle assicurazioni.

5. Valori monetari di base al ribasso: la comparazione tra la bozza TUN 2021 e le “tabelle milanesi” 2018.

La «*Relazione illustrativa*» dello schema di d.P.R. reca un succinto e decisamente singolare paragrafo dedicato alla «*validazione del modello*»: «*Per verificare la coerenza delle ipotesi sottostanti il modello proposto, è stato effettuato un confronto tra le somme complessivamente liquidate, calcolate sulla base della medesima distribuzione dei sinistri ottenuta dalla rilevazione campionaria effettuata. L'analisi statistica evidenzia che il modello proposto dalle Tabelle del Tribunale di Milano conduce a risultati simili a quello sotteso allo schema di regolamento governativo (i valori liquidati secondo le tabelle milanesi appaiono poco più alti di quelli regolamentari). L'apparente distanza, invece, dei risarcimenti prodotti dal modello regolamentare (più bassi) rispetto al liquidato totale del mercato verrebbe potenzialmente colmato dalla personalizzazione del giudice (nel valore massimo del 30%, ai sensi dell'art.138 del CAP, comma 3)*».

Questa singolare rappresentazione operata dagli ignoti redattori dello schema di d.P.R. risulta sconfessata dai seguenti dati, che evidenziano come non sia per niente vero che le liquidazioni comportate dalle T.U.N. di cui allo schema di d.P.R. siano “simili” a quelle risultanti dall'applicazione delle “tabelle milanesi”; tantomeno è vero, come pure si illustrerà, che la distanza sia soltanto “apparente”³².

Ciò posto, al fine di stimare le differenze correnti tra T.U.N. e “tabelle milanesi” sono state selezionate quattro classi di età dei danneggiati (10, 30, 50 e 70 anni) e dieci gradi di invalidità permanente (10%, 15%, 25%, 40%, 50%, 60%, 75%, 80%, 90%, 100%).

I valori monetari funzionali alla comparazione sono stati fissati considerandosi:

- per la tabella T.U.N. il coefficiente moltiplicatore per il danno morale indicato come “minimo”, cioè in ragione del fatto che nella prassi le liquidazioni, innanzitutto a livello stragiudiziale, tendono ad assestarsi sui minimi tabellari e che, in ogni caso, ogni variazione in incremento non costituisce un dato sistematico, ma soltanto ipotetico; peraltro, le “tabelle milanesi” recano un unico

³¹ L'obiettivo, sancito al comma 1 dell'art. 138, di «*razionalizzare i costi gravanti sul sistema assicurativo e sui consumatori*» svolge unicamente la funzione di giustificare la fissazione di criteri dotati di una certa qual prevedibilità, non già, come si evince chiaramente dalla sua collocazione nella norma, assurge anche a criterio redazionale dei valori tabellari, ferma restando la finalità di «*garantire il diritto delle vittime dei sinistri a un pieno risarcimento del danno non patrimoniale effettivamente subito*». D'altro canto, “razionalità” non equivale a ribasso dei risarcimenti. Non si condivide, pertanto, quanto osservato da M. HAZAN, F. MARTINI, M. RODOLFI, *Danni: con la consultazione pubblica torna il “sogno” della Tabella nazionale*, cit., 32-33, i quali elevano tale obiettivo a parametro funzionale alla redazione della T.U.N.. Quand'anche questa fosse una lettura corretta – e non lo è in assenza di indicazioni del legislatore – si avrebbe, comunque, come in nessun modo risulti spiegata l'operazione di “equilibrio” che avrebbero posto in essere i tecnici all'origine della proposta di T.U.N.; non solo: rimarrebbero dubbi sulle ragioni dei “sacrifici” imposti alle vittime con menomazioni da 10 a 85% di i.p. (cfr. *infra* § 5), atteso che da oltre un decennio (invero già dal 2001) i dati comprovano l'assenza dei presupposti economici per “tagli” risarcitori. Cfr. ancora da ultimo A. FRASCHILLA E V. MALAGUTTI, *Rc Auto, così le assicurazioni guadagnano grazie alla pandemia*, 25 gennaio 2021, in <https://espresso.repubblica.it/affari/2021/01/25/news/rc-auto-guadagno-1.358753>.

³² Per inciso risulta del tutto incomprensibile l'attribuzione alla personalizzazione della funzione di livellamento delle distanze tra i valori di base, ciò anche alla luce delle ricorrenti strettoie poste a tale fase della liquidazione del danno alla persona.

coefficiente, in linea con la giurisprudenza di legittimità, tale da assurgere a valore di base, pur sempre incrementabile; dunque, i valori “minimi”, di cui alla proposta di T.U.N., e le percentuali di incremento, di cui alla terza colonna delle “tabelle milanesi”, sono gli unici dati omogenei e suscettibili di comparazione³³;

- per le “tabelle milanesi” i parametri monetari di cui alla versione 2018, dunque non aggiornati rispetto a quelli di cui allo schema di d.P.R., invece aggiornati al 12 dicembre 2019 (com’è dato ipotizzare da quanto riportato a pag. 41 del documento recante la bozza dello schema); la conseguenza è che i risarcimenti accordati dalle “tabelle milanesi” all’attualità sono maggiori rispetto ai valori sotto riportati e, quindi, le differenze tra le due tabelle devono considerare anche questo profilo.

I.P. %	Età	Tabelle Milano	Proposta TUN	Variazione %
10%	10	€ 26.677,00	€ 23.293,41	- 12,7
	30	€ 23.884,00	€ 20.881,23	- 12,6
	50	€ 21.090,00	€ 18.493,41	- 12,3
	70	€ 18.297,00	€ 16.154,32	- 11,7
15%	10	€ 51.145,00	€ 48.483,82	- 5,2
	30	€ 45.789,00	€ 43.463,01	- 5,1
	50	€ 40.434,00	€ 38.492,91	- 4,8
	70	€ 35.078,00	€ 33.624,24	- 4,1
25%	10	€ 125.955,00	€ 118.676,64	- 5,8
	30	€ 112.766,00	€ 106.386,90	- 5,7
	50	€ 99.577,00	€ 94.221,31	- 5,4
	70	€ 86.388,00	€ 82.303,99	- 4,7
40%	10	€ 301.707,00	€ 271.923,11	- 9,9
	30	€ 270.115,00	€ 243.763,70	- 9,8
	50	€ 238.523,00	€ 215.888,74	- 9,5
	70	€ 206.930,00	€ 188.582,65	- 8,9
50%	10	€ 449.914,00	€ 402.512,80	- 10,5
	30	€ 402.803,00	€ 360.829,99	- 10,4
	50	€ 355.691,00	€ 319.568,22	- 10,2
	70	€ 308.580,00	€ 279.148,52	- 9,5
60%	10	€ 611.672,00	€ 552.675,64	- 9,6
	30	€ 547.622,00	€ 495.442,49	- 9,5
	50	€ 483.573,00	€ 438.787,46	- 9,3
	70	€ 419.524,00	€ 383.288,65	- 8,6

³³ Per questa ragione non è dato comprendere per quale motivo l’«esempio di calcolo del risarcimento» di cui a pag. 43 del documento circolante recante la bozza di schema di d.P.R. utilizzi il parametro medio quale coefficiente moltiplicatore per il danno morale.

I.P. %	Età	Tablette Milano	Proposta TUN	Variazione %
75%	10	€ 841.525,00	€ 807.724,87	- 4
	30	€ 753.407,00	€ 724.079,72	- 3,9
	50	€ 665.289,00	€ 641.279,47	- 3,6
	70	€ 577.172,00	€ 560.169,03	- 2,9
80%	10	€ 911.939,00	€ 899.626,59	- 1,4
	30	€ 816.448,00	€ 806.464,42	- 1,2
	50	€ 720.957,00	€ 714.243,28	- 0,9
	70	€ 625.466,00	€ 623.904,21	- 0,2
90%	10	€ 1.042.796,00	€ 1.089.377,39	+ 4,5
	30	€ 933.602,00	€ 976.565,29	+ 4,6
	50	€ 824.409,00	€ 864.892,71	+ 4,9
	70	€ 715.216,00	€ 755.499,17	+ 5,6
100%	10	€ 1.164.484,00	€ 1.286.647,89	+ 10,5
	30	€ 1.042.549,00	€ 1.153.407,16	+ 10,6
	50	€ 920.613,00	€ 1.021.512,29	+ 11
	70	€ 798.678,00	€ 892.309,15	+ 11,7

Tali dati vengono qui sotto sviluppati in forma grafica.

Grafico 1. Danneggiato di 10 anni

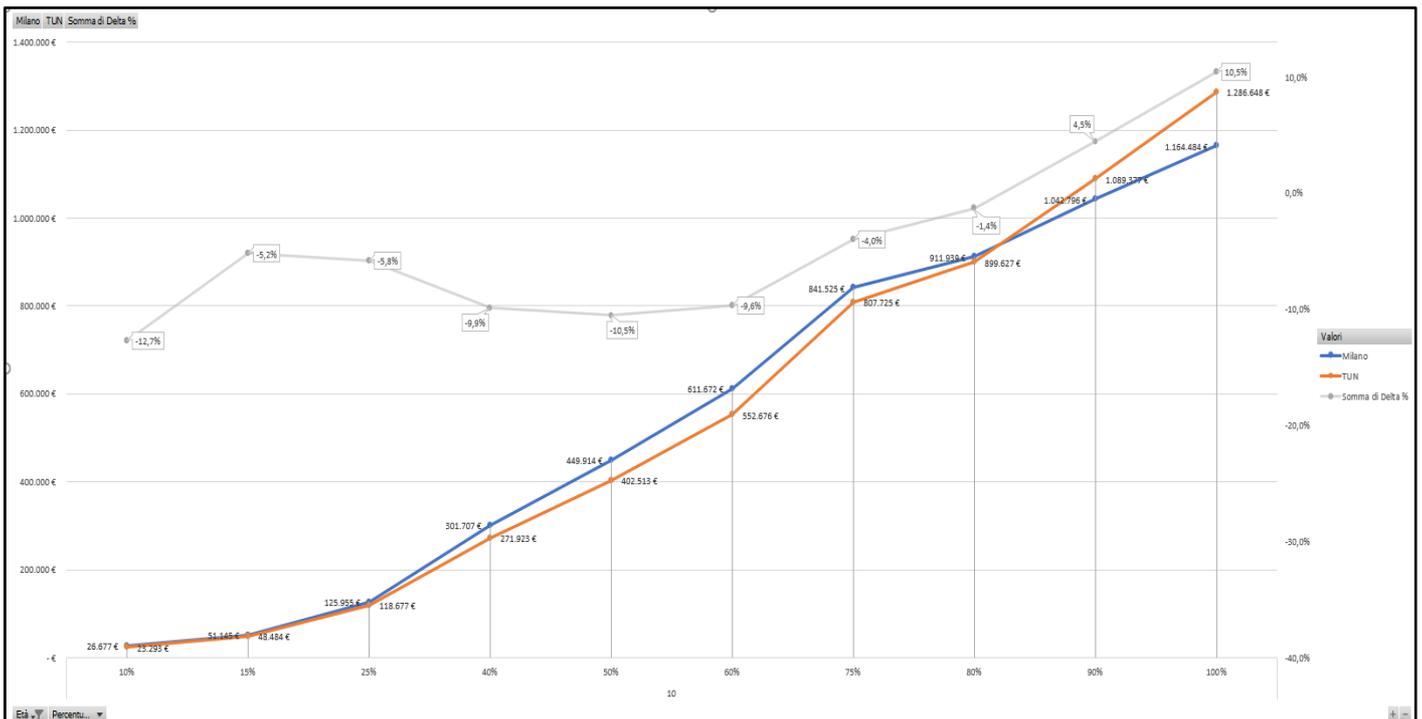


Grafico 2. Danneggiato di 30 anni

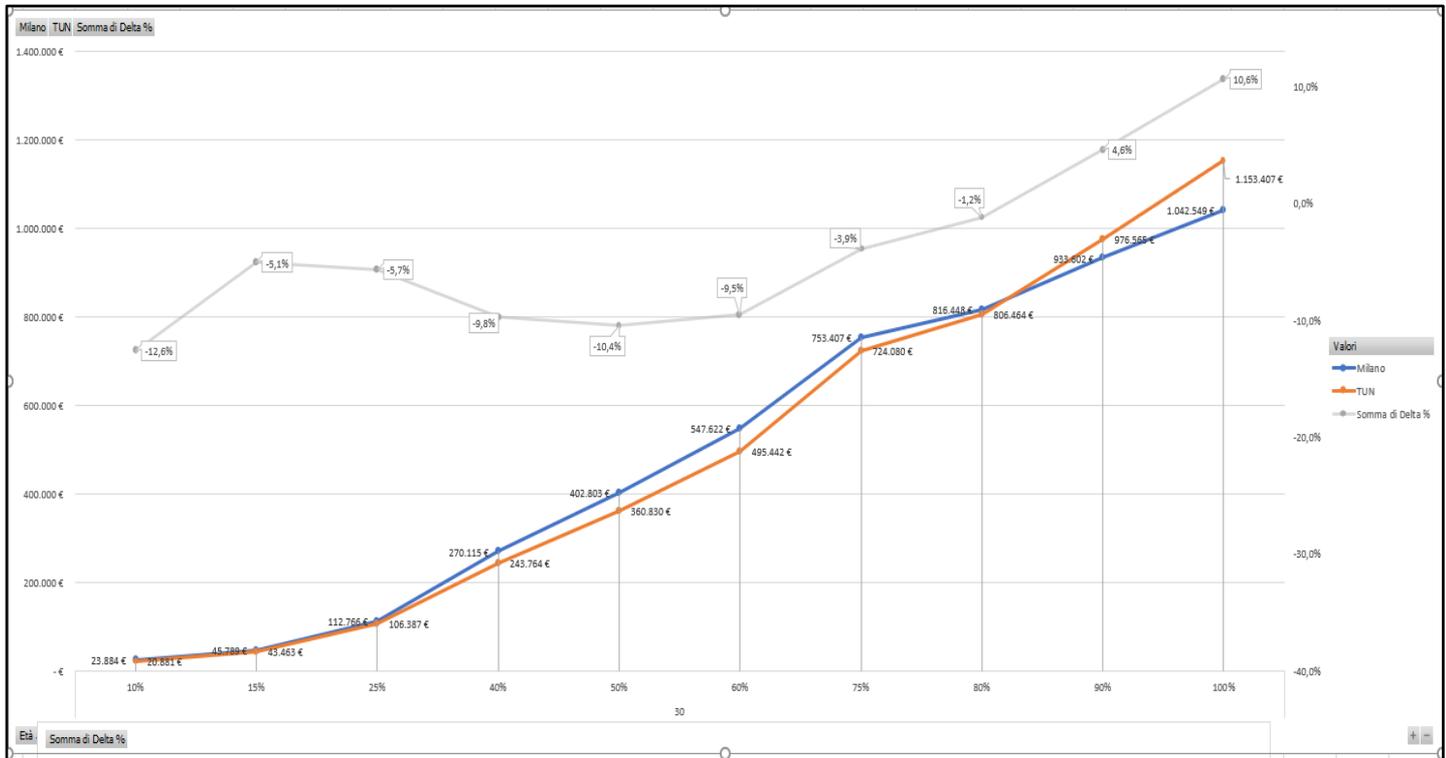


Grafico 3. Danneggiato di 50 anni

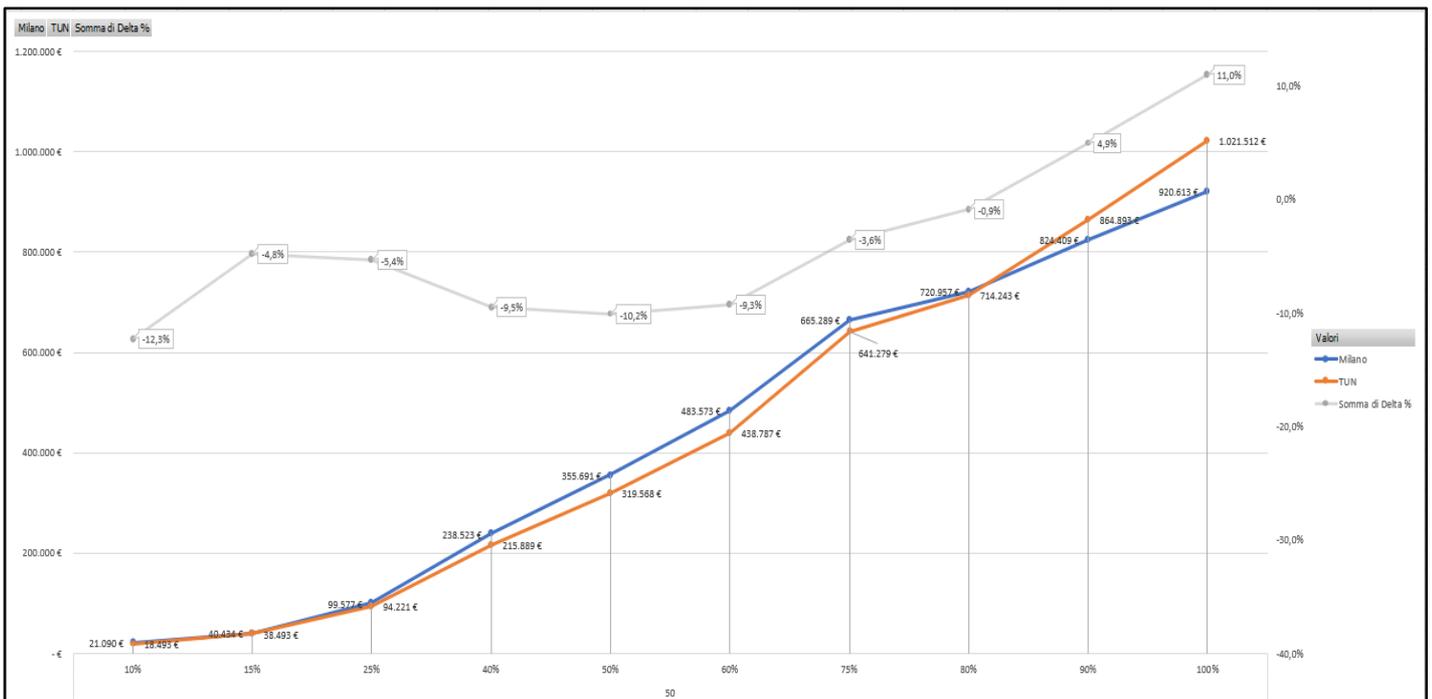


Grafico 4. Danneggiato 70 anni

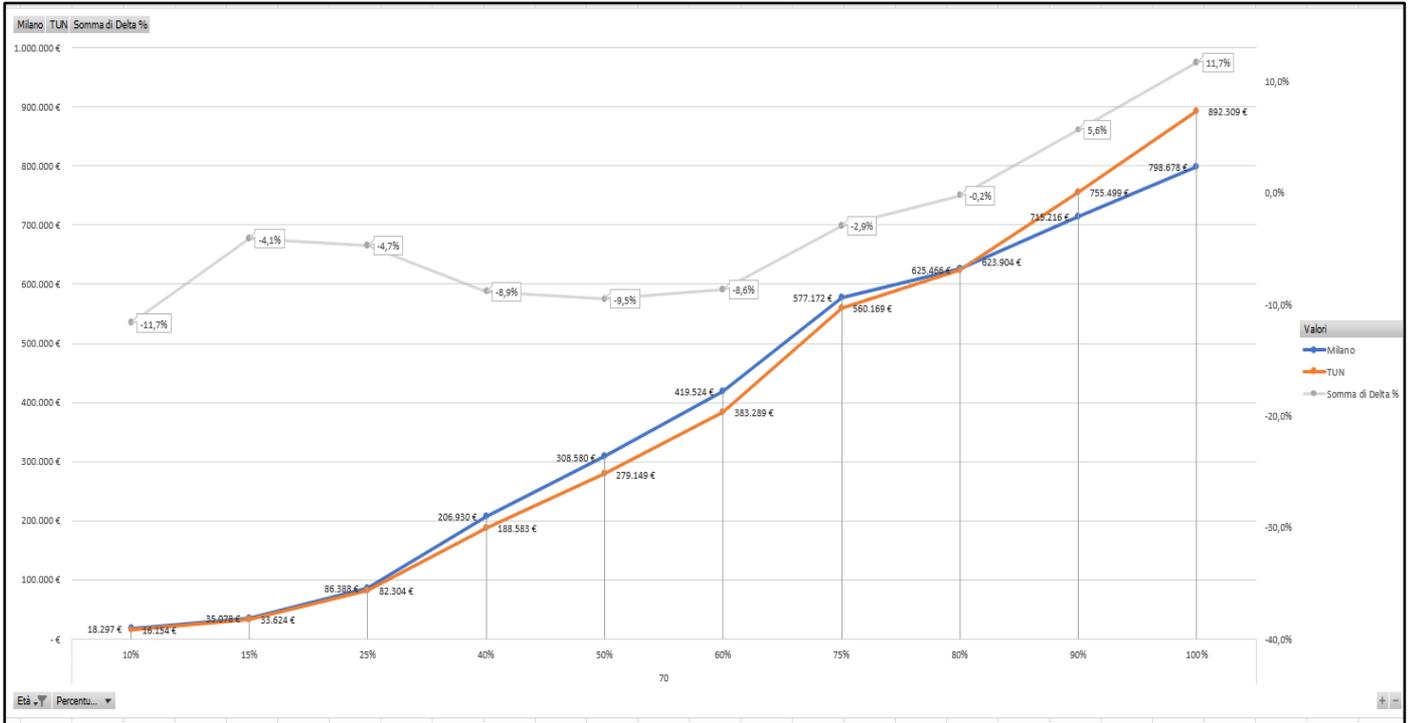
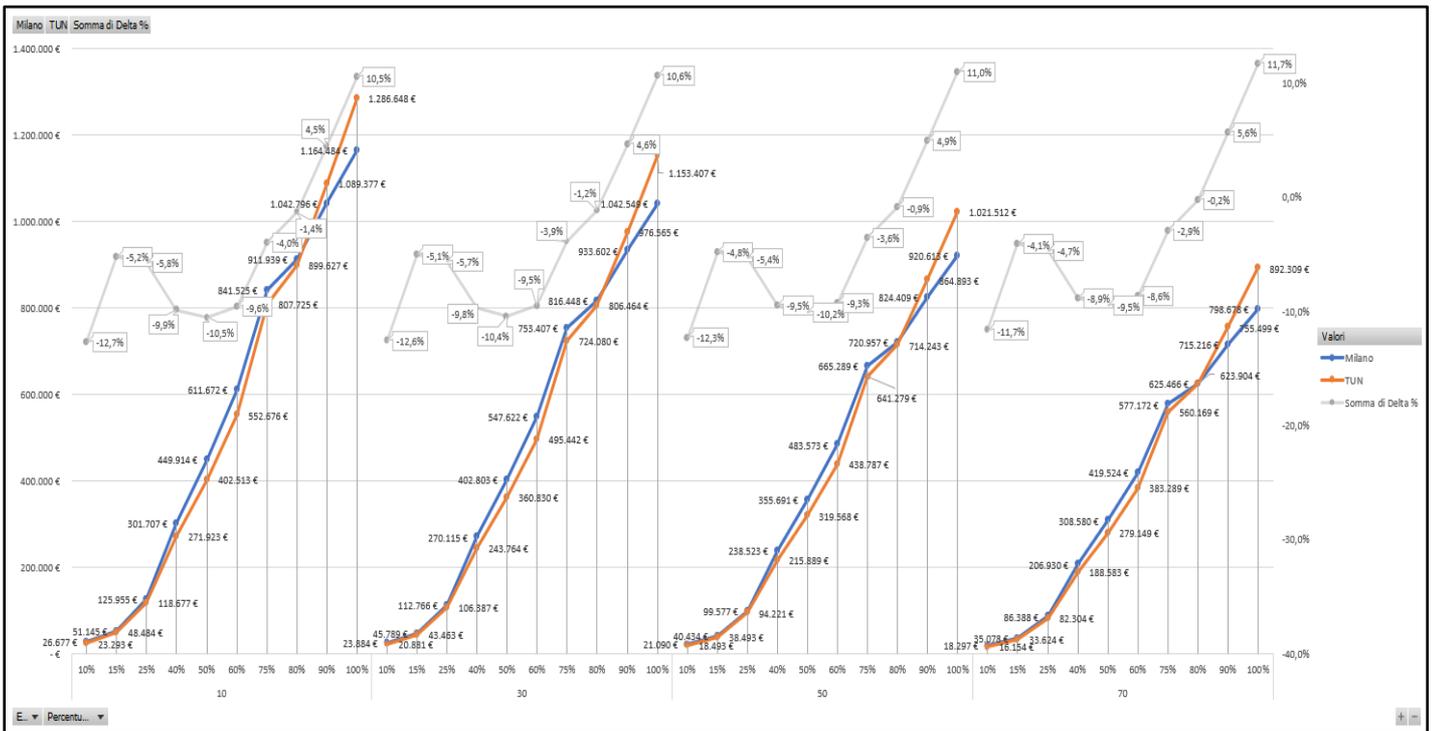


Grafico 5. Quadro generale



I dati sin qui riportati e rappresentati in forma grafica denotano quanto segue:

- sino alla soglia dell'85% di i.p. i valori monetari di base recati dalla T.U.N. risultano **inferiori** rispetto a quelli, sempre “minimi”, “milanesi”, ciò anche in modo significativo (intorno al 10%) in relazione a livelli anche considerevoli di menomazioni (per esempio, la variazione iniziale negativa intorno al -10% ravvisabile per le menomazioni ammontanti al 10% di i.p. ritorna a prospettarsi intorno al 50% di i.p.);
- la variazione in negativo per i danneggiati fra le due tabelle, ravvisabile sino alla soglia del 90% di i.p., risulta maggiore in relazione ai danneggiati più giovani di età;
- soltanto dopo la soglia dell'85% di i.p. i valori di base della proposta di T.U.N. sono più elevati rispetto ai parametri recati dalle “tabelle milanesi”, ma con variazioni significative soltanto fra il 95 ed il 100% di i.p..

In pratica, è indubbio che in relazione alle menomazioni collocate nella fascia tra il 10% e l'85% di i.p. i danneggiati si troverebbero a ricevere **risarcimenti inferiori anche non di poco** (sino al 12% di variazione in negativo) rispetto ai parametri di cui alle “tabelle milanesi”³⁴.

Questo non è il risultato che si prefigurava il legislatore del 2017: pertanto, per quanto già si osservava innanzi al § 4, è indubbio come lo schema di d.P.R. si ponga totalmente al di fuori della delega governativa.

Deve pure evidenziarsi come in relazione alle **menomazioni superiori all'85%** sì la proposta di T.U.N. in disamina assegni risarcimenti più elevati (pur moderatamente) rispetto ai valori di cui alle “tabelle milanesi”; nondimeno, in realtà, le liquidazioni per tali invalidità risulterebbero ben più elevate, laddove si realizzasse la curva esponenziale contemplata dal legislatore al comma 2 dell'art. 138 (norma disattesa dai redattori dell'odierna T.U.N., come già si è ampiamente rilevato al § 4.4). In pratica, occorre non farsi sviare dalle **apparenze**: nel modificare la curva dei risarcimenti “minimi” rispetto all'andamento delle “tabelle milanesi”, i redattori della T.U.N. sarebbero dovuti pervenire ad attribuire risarcimenti di base maggiori per le invalidità in questione rispetto a quelli proposti.

6. T.U.N. fuori tempo massimo: questione di legittimità costituzionale ex art. 76 Cost..

Le modalità, con le quali si è pervenuti alla redazione delle tabelle proposte, insieme alla **rilevante divergenza dalla volontà del legislatore del 2017** circa i criteri della tabella dei valori monetari di cui all'art. 138³⁵, impone di rilevare la seguente questione: il comma 1 del “nuovo” art. 138 prevedeva il termine di «*centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione*» per l'adozione del decreto del Presidente della Repubblica recante le tabelle ora prospettate, termine già ampiamente decorso senza l'intervento di proroghe; orbene, scaduto il predetto termine, il Governo non potrebbe più procedere legittimamente all'emanazione della tabella unica nazionale; questa, laddove emanata, risulterebbe **illegittima ai sensi dell'art. 76 Cost.**, per cui, molto chiaramente, «*L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti*»; in base a questa fondamentale norma sì in via eccezionale il potere legislativo può essere trasferito dal Parlamento all'Esecutivo, ma entro determinati paletti tra i quali, per l'appunto, il limite temporale: il potere può essere conferito soltanto «*per*

³⁴ Questa lettura è grossomodo confermata anche da M. HAZAN, F. MARTINI, M. RODOLFI, *Danni: con la consultazione pubblica torna il “sogno” della Tabella nazionale*, cit., 31-32.

³⁵ Cfr. *supra* §§ 4 e 5.

tempo limitato»; scaduto questo, il potere non può più essere validamente esercitato ed il decreto presidenziale eventualmente emanato in seguito verrebbe alla luce in violazione dell'art. 76 Cost.³⁶.

Insomma, dinanzi all'obiettiva scadenza del termine assegnato dal legislatore ordinario, ai difetti innanzi rilevati sul piano del metodo di lavoro ed ai vizi nel merito andrebbe seriamente considerata, in via preventiva, la ricerca di una nuova delega da parte del legislatore tale da contemplare la costituzione di una commissione medico-legale e di una commissione giuridica realmente rappresentative delle diverse posizioni in gioco così come l'apprestamento di una vera e propria consultazione pubblica al termine dei lavori. Soltanto per questa via potrà raggiungersi, si auspica, una soluzione condivisa.

7. Quali valori per il danno biologico da invalidità temporanea da macrolesioni?

Lo schema di d.P.R. non tratta il versante della liquidazione del danno biologico da invalidità temporanea, ciò forse nell'errata convinzione che per questa posta trovi *de plano* applicazione lo stesso parametro di cui all'art. 139, comma 1, lett. b), Cod. Ass. Priv..

In effetti, vero è che la **lettera f dell'art. 138, comma 2**, recando una vera e propria "delega in bianco" di dubbia legittimità costituzionale, si limita laconicamente a statuire, come del resto già in precedenza, che «*il danno biologico temporaneo inferiore al 100 per cento è determinato in misura corrispondente alla percentuale di inabilità riconosciuta per ciascun giorno*».

Nondimeno, è altrettanto inconfutabile quanto segue:

- la scelta del legislatore, già nel 2005, di non richiamare il medesimo valore monetario individuato all'art. 139 per il danno biologico da invalidità temporanea dimostra come l'intendimento del Parlamento sia sempre stato diverso rispetto ad un'automatica trasposizione del parametro base individuato per le micropermanenti;
- a questa prima indicazione si è aggiunto nel 2017 l'inciso, di cui al comma 2 dell'art. 138, che impone di tenere conto dei «*criteri di valutazione del danno non patrimoniale ritenuti congrui dalla consolidata giurisprudenza di legittimità*»; questo inciso si riferisce anche alla lett. f dell'art. 138, comma 2, dunque risultano implicare l'accostamento agli stessi valori previsti dalla "tabella milanese" per l'invalidità temporanea.

8. Irretroattività dei futuri parametri monetari: ulteriore violazione della legge delega da parte dello schema di d.P.R..

Lo schema di d.P.R. prevede al comma 5 dell'art. 1 che «*Il presente decreto, ai sensi dell'articolo 1, comma 18, della legge 4 agosto 2017, n. 124, si applica ai sinistri e agli eventi verificatisi successivamente alla data della sua entrata in vigore*».

Senonché questa disposizione, di cui allo schema di d.P.R., contrasta manifestamente con l'art. 1, comma 18, della legge n. 124/2017 che impedisce esplicitamente una siffatta retroattività. Infatti, all'opposto quest'ultima disposizione stabilisce quanto segue: «*La tabella unica nazionale predisposta con il decreto del Presidente della Repubblica di cui all'articolo 138, comma 1, [...], come sostituito dal comma 17 [...], si applica ai sinistri e agli eventi verificatisi successivamente alla data di entrata in vigore del medesimo decreto del Presidente della Repubblica*».

³⁶ Cfr.: Corte cost., 25 novembre 2004, n. 355, in *Foro Amm. CDS*, 2004, 3084; Corte cost. (Ord.), 18 ottobre 2002, n. 425, in *Giur. Costit.*, 2002, 3216; Corte cost., 10 dicembre 1981, n. 184, in *Giur. It.*, 1982, I,1, 602.

In claris not fit interpretatio: i nuovi parametri tabellari potranno operare soltanto per i sinistri stradali e, sul versante della responsabilità medico-sanitaria, per i casi di *medical malpractice* occorsi dopo l'entrata in vigore della T.U.N..

Invero, si rimane perplessi dinanzi alla pervicace scelta dei redattori dello schema di D.P.R. di ignorare la legge delega.



CONTATTI

Telefono: +39 011 511 1005

Fax: +39 011 515 0103

Email: info@mbolaw.it

SEDI

Via Giannone, 1
10121 Torino

Corso Lancieri d'Aosta n. 15/C
11100 Aosta



MBO LAW REVIEW

©Copyright Studio Bona Oliva Associati 2019. P. IVA 10417340014

Questo articolo è pubblicato sotto una [Licenza Creative Commons](#).