

---

Corte di Cassazione Sezioni Civili Unite – Ordinanza n. 6883, 8 marzo 2019

**RCA – Fondo di garanzia vittime della strada – impresa designata al risarcimento – azione di risarcimento - soggetto passivo – giurisdizione giudice ordinario – sussiste**

*Nel caso di sinistri stradali che rientrano nella casistica di cui all'art 283 comma 1 del Codice delle Assicurazioni private di cui al D.L.vo 209/2005, i conseguenti danni sono risarciti tramite il Fondo di garanzia per le vittime della strada, costituito presso la CONSAP. La liquidazione dei danni è effettuata da un'impresa designata dall'ISVAP, la quale è rimborsata dalla CONSAP tramite il Fondo. Nell'ambito dell'azione risarcitoria, l'impresa designata costituisce il soggetto passivo ed a tal fine assume l'obbligazione diretta nei confronti della vittima ex art 1705 del Codice civile, quale mandatario ex lege senza rappresentanza. Pertanto nel caso di contenzioso, non costituendo l'impresa designata un rappresentante del Fondo di garanzia vittime della strada né dell'Ente gestore Consap SPA, sussiste la giurisdizione del giudice ordinario.*

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Presidente:

Roberta VIVALDI

Rel. Consigliere:

Luigi Alessandro SCARANO

ha pronunciato la seguente

Ordinanza

Svolgimento del processo

La Consap - Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici - s.p.a. propone regolamento preventivo di giurisdizione ex art. 41 c.p.c., sulla base di plurimi profili di doglianza, illustrati da memoria, instando per il difetto di

---

giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo, in relazione a domanda nei suoi confronti proposta avanti al Tribunale di Roma dai sigg. A. A. e B. B., di accertamento di intervenuto accordo transattivo per la definizione tra le parti della richiesta di risarcimento dei danni lamentati in conseguenza di sinistro stradale avvenuto il 3/1/2009, all'esito del quale è deceduto il congiunto sig. C. C., con conseguente condanna al rilascio del benessere in favore dell'impresa designata per il F.G.V.S. società assicuratrice XXX.

Resistono con controricorso il A. A. e la B. B., che hanno presentato anche memoria.

Con requisitoria scritta del 22/11/2017 il P.G. presso la Corte Suprema di Cassazione ha chiesto dichiararsi l'inammissibilità del regolamento.

#### Motivi della decisione

Con unico complesso motivo la ricorrente denuncia difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo.

Nell'ambito di giudizio nei suoi confronti introdotto avanti al Tribunale di Roma dai sigg. A. A. e B. B. per ivi sentir "accertare e dichiarare intervenuto l'accordo" tra le parti per la definizione di due giudizi aventi ad oggetto la domanda dai medesimi proposta nei confronti del Fondo di Garanzia Vittime della Strada - F.G.V.S. di risarcimento dei danni lamentati, iure proprio e iure hereditatis, in conseguenza del decesso del congiunto sig. C. C. all'esito di sinistro stradale avvenuto il 3/1/2009, per fatto e colpa di veicolo rimasto sconosciuto, l'odierna ricorrente propone regolamento preventivo di giurisdizione.

Rappresenta di essere una società per azioni, controllata totalmente dal Ministero dell'economia e delle finanze, costituita ex lege (D.L. n. 333 del 1992, conv. nella L. n. 359 del 1992) per "esplicare il ruolo di concessionaria della P.A., incaricata di svolgere un'attività consistente

nell'esercizio di servizi "assicurativi pubblici" e funzioni di pubblico interesse", con attribuzione (anche) di "competenze gestionali relative - tra l'altro - al "Fondo di garanzia per le vittime della strada"".

Pone in rilievo di avere ex art. 285 Cod. ass. l'amministrazione del suindicato F.G.V.S., la cui disciplina è dettata dal regolamento adottato dal Ministero dello sviluppo economico con D.M. 28 aprile 2008, n. 98. e di essere sottoposta a controllo contabile della Corte dei Conti ex art. 12 L. n. 259 del 1958, in ragione della svolta "funzione di rilevanza pubblicistica e di gestione di fondo della collettività".

Deduce che l'art. 14 del citato Regolamento determina le modalità del "rimborso" da parte del Fondo stradale delle somme anticipate dalle imprese designate ai sensi dell'art. 286, comma 1, del Codice"; e che tale rimborso "interviene ... sulla base di convenzioni, previste all'art. 286, comma 2, del Codice, le quali disciplinano tra l'altro i "casi in cui le imprese chiedono il preventivo benessere al fondo strada prima di procedere alla liquidazione dei sinistri"".

Lamenta che l'"attività di preventiva delibazione (cui si riferiscono gli attori, relativamente al c.d. "benestare"), di autorizzazione e di erogazione, svolta ai fini del rimborso alle "imprese designate" delle somme da queste pagate ai titolari di diritti al risarcimento, è un'attività amministrativa pubblica, svolta ai fini della gestione di fondi pubblici".

A tale stregua, il "benestare" è "atto amministrativo" (con natura di "autorizzazione"), interno al rapporto tra Consap e impresa designata", quest'ultima essendo "la sola legittimata passiva all'azione di risarcimento", esplicando "i suoi effetti nel solo rapporto interno tra essa e l'impresa designata, per quanto attiene al rimborso delle somme liquidate", essendo viceversa "del tutto estranea al rapporto privatistico, di carattere risarcitorio".

Deduce che la tutela risarcitoria nella specie richiesta è pertanto "collegata alla verifica della legittimità o meno dell'uso (o, più propriamente, del mancato uso) del potere di "autorizzazione" da parte del soggetto investito del potere pubblicistico di gestione del Fondo".

---

Osserva che il "Codice del processo amministrativo (d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104) individua le controversie devolute in via esclusiva al giudice amministrativo in materia di azioni risarcitorie intentate nei confronti di una pubblica amministrazione. L'art. 7, comma 4 della disposizione prevede, infatti, che "sono attribuite alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo le controversie relative ad atti, provvedimenti o omissioni delle pubbliche amministrazioni, comprese quelle relative al risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi e agli altri diritti patrimoniali consequenziali, pure se introdotte in via autonoma".

Sostiene che "la materia qui considerata" sia pertanto "integralmente devoluta alla cognizione esclusiva del giudice amministrativo, anche ai sensi dell'art. 7, comma 5, I. cit., in quanto concernente l'esercizio (o il mancato esercizio) del potere amministrativo, riguardante provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio del potere attribuito dalla Legge". Ciò in quanto "rientra sempre nella cognizione del giudice amministrativo anche l'azione risarcitoria correlata a causa rientrante nella sua giurisdizione esclusiva e, quindi, relativa a controversia nella quale possano essere in contestazione anche posizioni di diritto soggettivo (e non solo di interesse legittimo), allorché siano ugualmente connesse con l'esercizio del potere".

Assume conclusivamente rientrare nella "sfera della giurisdizione esclusiva anche le controversie risarcitorie nelle quali l'esercizio di pubblici poteri sia espletato (in via mediata) avvalendosi di risorse pubbliche - come quelle confluite nel Fondo in questione - mediante l'utilizzo di strumenti di diritto privato".

Il ricorso è in parte inammissibile e in parte infondato.

Come questa Corte ha già avuto modo di affermare (v. Cass., 13/1/2015, n. 274), in tema di assicurazione obbligatoria dei danni derivanti da circolazione di veicoli l'impresa designata ai sensi dell'art. 286 d.lgs. n. 209

del 2005 (e già dell'art. 19 L. n. 990 del 1969) non è un rappresentante del Fondo di Garanzia Vittime della Strada, né dell'ente gestore società Consap s.p.a., ma è legittimata in proprio, quale soggetto passivo dell'azione risarcitoria e dell'azione esecutiva, assumendo l'obbligazione diretta nei confronti della vittima e agendo ex art. 1705 c.c. come mandataria ex lege senza rappresentanza del Fondo, tenuto solo a rifondere l'importo versato dall'impresa designata.

Il F.G.V.S. è un patrimonio separato costituito presso la Consap, del quale l'impresa designata (individuata da apposito D.M.) è mandataria ex lege senza rappresentanza (i rapporti tra F.G.V.S. e impresa designata essendo regolati con leggi, regolamenti, convenzioni).

A tale stregua, esso è centro di imputazioni giuridiche, soggetto di diritto privo di personalità.

È l'impresa designata ad assumere in proprio l'obbligazione diretta nei confronti della vittima, ad essere il vero soggetto passivo del rapporto processuale e sostanziale, sia dell'azione risarcitoria che dell'azione esecutiva.

Essa è il solo legittimato passivo dell'azione del danneggiato (art. 287, comma 3, Cod. ass.), e paga in nome proprio il debito proprio, sebbene il pagamento sia effettuato nell'interesse del F.G.V.S.

Si è altresì precisato che in caso di sinistro causato da veicolo non identificato, una volta esaurito lo spatium deliberandi (di cui all'art. 145, comma 1, d.lgs. n. 209 del 2005 e già all'art. 22 L. n. 990 del 1969), l'attore può agire nei confronti dell'impresa designata per conto del F.G.V.S. prospettando la "non identificabilità" del veicolo che ha cagionato il sinistro.

Non vi è litisconsorzio necessario con la Consap, che può intervenire ad adiuvandum nel giudizio, anche in appello (art. 287, comma 3, e 294, comma 2, Cos. ass.), non venendo peraltro a tale stregua a radicarsi la sua legittimazione passiva nei confronti della vittima della strada e a risultare conseguentemente consentita una sua condanna diretta.

---

L'azione diretta è dunque svolta dal danneggiato nei confronti dell'impresa designata.

Come questa Corte ha già avuto modo di porre in rilievo, una tale prospettazione soddisfa di per sé il profilo della *legitimatatio ad causam*, quale condizione dell'azione, non essendovi dubbi sulla idonea evocazione in giudizio del soggetto (astrattamente) tenuto a rispondere dell'obbligazione risarcitoria nell'ipotesi disciplinata all'art. 19, 1° co. lett. a), L. n. 990 del 1969. E ove quanto allegato a suo sostegno venga a trovare effettivo riscontro probatorio, essa soddisfa altresì il profilo della titolarità passiva sostanziale del rapporto giuridico implicato, giacché l'obbligazione risarcitoria a carico dell'impresa designata per il FGVS si stabilizza, come tale, al momento della proposizione della domanda (v. Cass., 22/11/2016, n. 23710, ove si è sottolineato che non viene meno neanche nel caso in cui, nel corso del giudizio, si giunga all'identificazione del responsabile).

Va per altro verso sottolineato come si sia da questa Corte del pari già più volte affermato che allorquando in una controversia tra privati, attinente come nella specie a diritti soggettivi (trattandosi di domanda di risarcimento danni da r.c.a.), il giudice deve vagliare situazioni presentanti aspetti di pubblico interesse ovvero scrutinare la legittimità di provvedimenti amministrativi, le questioni insorgenti circa i confini dei poteri al riguardo del giudice ordinario attengono, data l'estraneità della P.A. al giudizio, al merito e non alla giurisdizione, investendo l'individuazione dei limiti interni posti dall'ordinamento alle attribuzioni del giudice ordinario (divieto di annullare, modificare o revocare il provvedimento amministrativo, ai sensi dell'art. 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E) (v. Cass., 27/6/2006; Cass., Sez. Un., 23/12/2005, n. 28500; Cass., Sez. Un., 27/6/2003, n. 10290; Cass., Sez. Un., 6/5/2003, n. 6887; Cass., Sez. Un., 18/4/2002, n. 5560; Cass., Sez. Un., 11/6/2001, n. 7873; Cass., Sez. Un., 11/6/2001, n. 7863; Cass., Sez. Un., 4/4/2000, n. 99), sicché l'eventuale violazione del detto divieto non può mai invocarsi al fine di escludere la giurisdizione del

giudice ordinario su una determinata controversia (v. Cass., Sez. Un., 23/12/2005, n. 28500; Cass., Sez. Un., 23/12/2004, n. 23835, Cass., Sez. Un., 6/5/2003, n. 6887; Cass., Sez. Un., 3/10/2002, n. 14219; Cass., Sez. Un., 5/12/2001, n. 15425. Cfr. anche Cass., 15/4/2005, n. 7800, e, più recentemente, Cass., 8/3/2011, n. 5407).

Trattandosi di questione attinente ai profili della legitimatio ad causam e della titolarità passiva sostanziale del rapporto giuridico dedotto, e pertanto concernente il merito della proposta domanda, in ordine alla medesima spetta all'adito giudice pronunciare.

Va pertanto nel caso dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario. Spese rimesse.

Per questi motivi

La Corte dichiara la giurisdizione del giudice ordinario. Spese rimesse.

Roma, 27 marzo 2018.

Il Presidente: VIVALDI

Il Consigliere estensore: SCARANO

Depositato in Cancelleria l'8 marzo 2019.