

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1514**PROPOSTA DI LEGGE**

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FODERARO, COLITTO, ROSSI PAOLO, RESTA, NATALI LORENZO, TROISI, SALIZZONI, BOVETTI, DI GIACOMO, CARCATERRA, MASTINO DEL RIO, CONCETTI, ANGELUCCI NICOLA, VEDOVATO, SELVAGGI, DEL FANTE, PEDINI, DEL BO, PETRILLI, CAROLEO, DE VITA, DOSI, FALETTI*Annunziata l'8 marzo 1955***Istituzione del Fondo di solidarietà
per le vittime della circolazione di veicoli a motore**

ONOREVOLI COLLEGHI! — I grandi progressi che va compiendo la motorizzazione in Italia e gli incrementi che si possono prevedere per i prossimi anni nel numero dei veicoli a motore danno notevole rilievo ai problemi inerenti alla circolazione stradale dei autoveicoli e motoveicoli.

Tra questi problemi particolare attenzione merita quello degli incidenti stradali, sia per i suoi riflessi economici, avuto riguardo ai danni personali e materiali da essi causati, sia nei riflessi sociali ed umani, dato che il risarcimento economico non risolve per sé solo il doloroso problema delle vittime della strada.

Di fronte all'entità numerica degli incidenti stradali e all'aumento che le statistiche registrano di anno in anno appare ovvia la necessità di esaminarne a fondo le cause, e studiare ogni rimedio, sia sotto il profilo della prevenzione degli incidenti, sia sotto quello di ridurre quanto più sia possibile le conseguenze dannose.

A questo fine giova anche l'esame della legislazione straniera, in quanto i problemi della circolazione stradale si pongono con caratteristiche affini in tutti i paesi, in cui la motorizzazione si è affermata come una delle caratteristiche dello sviluppo moderno.

* * *

Quattro sono — com'è noto — le direzioni nelle quali i legislatori dei vari paesi hanno affrontato, negli ultimi decenni, i problemi della circolazione su strada con particolare riflesso agli incidenti stradali:

a) miglioramento delle reti stradali, allo scopo di renderle meglio adatte al grande numero dei veicoli circolanti e alle loro crescenti dimensioni e velocità;

b) controllo meccanico dei veicoli per diminuire gli incidenti dovuti a difetti tecnici e revisione periodica delle patenti per accertare la idoneità fisica e psichica dei conducenti;

c) disciplina dei pedoni e dei conducenti, per un maggiore rispetto delle norme di cautela rese indispensabili dal sempre più intenso traffico, nonché migliore addestramento tecnico dei preposti alla sorveglianza del traffico;

d) sanzioni di carattere penale, economico ed amministrativo (quale il ritiro della patente od il sequestro dell'autoveicolo) per le infrazioni alle norme sul traffico, in rapporto alla gravità e al ripetersi delle infrazioni stesse.

Oltre a questa serie di provvedimenti, si è avuta in vari paesi particolare cura per

le azioni di risarcimento a favore delle vittime o loro aventi causa. La responsabilità civile dei proprietari e conducenti di veicoli a motore, in dipendenza degli incidenti che siano attribuiti a loro colpa, è correntemente — in tutti i paesi civili — coperta da forme assicurative, le quali hanno assunto anche in Italia una notevole diffusione particolarmente per i veicoli a quattro ruote, mentre vanno continuamente espandendosi anche nel settore della motorizzazione minore.

Tuttavia, se l'assicurazione risolve quasi sempre il problema per i casi in cui si accerta l'identità dell'investitore, vi sono purtroppo casi in cui la vittima della strada o i suoi aventi causa non possono ottenere alcun risarcimento, in quanto il responsabile rimane sconosciuto ovvero non è regolarmente coperto da assicurazione e per giunta totalmente o parzialmente insolubile.

Senonché il numero di tali casi non è in Italia noto allo stato delle nostre statistiche.

È, però, evidente che per i casi di vittime rimaste in tutto o in parte non risarcite, si impone (qualunque sia il loro numero) una soluzione in via legislativa. Tale soluzione è stata ravvisata in alcuni paesi nel sistema dell'assicurazione obbligatoria, riguardata come il mezzo più idoneo per ottenere la saldatura tra i casi risarciti e quelli non risarciti. Senonché un siffatto sistema, di natura coercitiva e quindi limitativa della privata autonomia, dà luogo a numerosi inconvenienti della più svariata indole: esso, difatti, se da un lato — sul piano della pratica attuazione — comporta oneri gravi e procedure defatiganti per le categorie interessate; da un punto di vista sostanziale, poi, presenta lacune tali da fare venir meno, in gran parte, lo scopo stesso che si vorrebbe raggiungere. Ed, invero, esso anzitutto porta inevitabilmente all'impianto di nuovi uffici pubblici od al rafforzamento di uffici preesistenti, sia centrali che periferici, per ispezioni, controlli, verifiche, espletamenti di pratiche varie, dovendosi accertare, all'inizio e successivamente, la validità del documento assicurativo ed il suo tempestivo adeguarsi alle frequenti variazioni negli elementi essenziali del rischio.

Ne conseguono complicazioni, sovrastrutture, bardature burocratiche, inasprimenti nel costo dell'assicurazione e dei servizi, con ripercussioni negative sullo sviluppo della motorizzazione, che — specialmente per i veicoli a due ruote e per quelli utilitari a quattro ruote — ne sarebbe sfavorevolmente influenzata. È chiaro, difatti, che ogni spesa significa elevazione del costo del servizio, lato

questo che nel settore in esame appare di estrema delicatezza in Italia, ove la motorizzazione — il cui valore sociale, oltreché produttivo, è superfluo sottolineare — si sviluppa in confronto a quella estera in un ambiente economico di scarse possibilità; ed è quindi condizionata dall'esigenza di mantenere entro margini minimi le spese, sia di impianto che di gestione dei mezzi a motore.

Se si tiene presente che in Italia l'industria della costruzione di veicoli a motore, i servizi di manutenzione, riparazione, garage, distribuzione di benzina ecc., impiegano l'attività di oltre un milione di persone, e che il giro di affari direttamente o indirettamente creati dalla motorizzazione ascende a molte centinaia di miliardi di lire all'anno, non è chi non veda come sia doveroso evitare alla motorizzazione ogni gravame od ostacolo che non sia strettamente indispensabile al bene pubblico.

D'altra parte l'introduzione dell'assicurazione obbligatoria non risolverebbe neanche il problema dell'indennizzo alle vittime per colpa di responsabile *sconosciuto* — che è il problema socialmente di maggior rilievo — e quindi, sotto questo aspetto, presenta una grave lacuna.

Occorre, inoltre, riflettere che, tra i veicoli non assicurati, un'aliquota appartiene a proprietari solvibili, che anche senza assicurazione possono far fronte con i propri mezzi all'onere di eventuali risarcimenti. Tale è il caso, per esempio, dei veicoli della polizia, di quelli delle Forze Armate ed in genere delle pubbliche Amministrazioni che non usano curarne l'assicurazione e che provvedono in proprio al risarcimento dei danni; come pure di grandi complessi industriali o commerciali, che possono fare a meno di ogni garanzia suppletiva.

È chiaro, pertanto, che, per poter ovviare a tali inconvenienti, occorre ricorrere ad altri sistemi, differenti dall'assicurazione obbligatoria. Uno di tali sistemi è stato posto in essere in Francia nel 1951, mediante la creazione di un « Fondo di garanzia automobilistico », che — come concordemente ammette la stampa tecnica francese — ha dato ottimi risultati nella sua pratica attuazione. Anche in altri paesi esistono sistemi analoghi al « Fondo » francese ovvero sono in programma, sia pure per integrare l'assicurazione obbligatoria, che da sola si è mostrata insufficiente a risolvere il problema e raggiungere gli scopi che si era prefissa. E,

infatti, così è avvenuto nei due principali paesi (Svizzera ed Inghilterra), tra i pochi che hanno adottato il sistema dell'assicurazione obbligatoria.

In Svizzera, la Confederazione ha dovuto provvedere a stipulare una polizza con le Compagnie di assicurazione per garantire gli indennizzi alle vittime di automezzi sconosciuti. In Inghilterra poi (ove si sono riscontrate gravi lacune nella pratica attuazione del sistema dell'assicurazione obbligatoria) il Ministero dei trasporti ha allo studio il completamento delle norme sulla R. C. obbligatoria introdotte nel 1930, con un'intesa con le Compagnie di assicurazione per il risarcimento delle vittime di coloro che, malgrado l'obbligatorietà, circolino senza assicurazione (e costoro ascendono a circa il 5 per cento dei veicoli in circolazione, malgrado l'ambiente particolarmente rispettoso delle norme legali) e per i responsabili in fuga. Nei paesi del Benelux, i progetti attualmente allo studio di obbligatorietà dell'assicurazione R. C., sono pure completati da un progetto di « Fondo di garanzia » per i casi in cui l'assicurazione obbligatoria non può provvedere. Negli Stati Uniti d'America, invece, ad eccezione del Massachussetts, vige il sistema dell'assicurazione *volontaria*, integrata da rigorose sanzioni a carico degli utenti di veicoli che, in caso di sinistro, non siano adeguatamente assicurati o non depositino una congrua cauzione. E così pure in moltissimi altri paesi — come Grecia, Jugoslavia, Spagna, Portogallo — non si è ritenuto di modificare il regime di assicurazione volontaria o di intervenire altrimenti.

Questa esperienza estera rende evidente che non la assicurazione obbligatoria, ma soltanto un meccanismo simile a quello che in questa proposta di legge abbiamo chiamato « Fondo di solidarietà », può risolvere integralmente, il problema sociale della garanzia nei confronti di quelle vittime della strada, che altrimenti resterebbero non risarcite.

È da dire, infine, che con l'adozione del sistema qui criticato si verrebbe a passare bruscamente dal principio della *libertà* dell'assicurazione all'opposto principio della *obbligatorietà*, senza conoscere (per difetto di qualsiasi statistica al riguardo) se effettivamente vi sia tale un *allarme*, sul piano degli incidenti non risarciti, da giustificare un cambiamento così radicale del sistema.

L'esercizio del « Fondo » potrà invece permettere, attraverso i risarcimenti che saranno effettuati, di misurare statisticamente l'entità del problema, e quindi di valutare

alla stregua dell'esperienza, se effettivamente vi sia un allarme tale relativamente agli incidenti non risarciti da rendere necessaria l'adozione di altro sistema.

* * *

Ai principi fin qui svolti si ispira il progetto di legge concernente l'istituzione di un « Fondo di solidarietà per le vittime della circolazione dei veicoli a motore », ente di diritto pubblico, senza scopo di lucro, sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'industria e commercio.

Il « Fondo » non può e non vuole in alcun caso sostituirsi alle normali forme di previdenza assicurativa, alle quali il senso di responsabilità dei singoli deve continuare a dare, anche nel nostro paese, una sempre più larga estensione in regime facoltativo e di libera concorrenza tra le imprese. Esso vuole soltanto soccorrere le vittime per le quali il danno subito nella circolazione stradale si presenti in circostanze particolari e di dolorosa gravità, risolvendo in tal modo un problema di umana solidarietà verso quelle vittime della strada che rimarrebbero altrimenti senza alcun risarcimento nei casi in cui il responsabile rimanga sconosciuto ovvero risulti totalmente o parzialmente insolubile e non coperto da assicurazione almeno per i massimali previsti nell'articolo 4 della proposta di legge (articolo 1).

Il « Fondo » potrà dare inizio alla sua attività — subito dopo la sua istituzione — mediante un capitale di esercizio, che — data la larga partecipazione che le imprese di assicurazione esplicano in questo importante settore — è sembrato equo imporre alle imprese stesse, in una misura adeguata alle finalità che il « Fondo » deve perseguire, capitale iniziale che sarà ripartito tra le imprese assicuratrici esercenti il ramo responsabilità civile di veicoli a motore, in ragione dei premi incassati per tale categoria di rischi nell'anno precedente all'entrata in vigore della legge (articolo 2).

I mezzi, per far fronte ai risarcimenti che saranno a carico dell'Ente, sono tratti annualmente da un contributo da parte delle imprese assicuratrici, computato sui premi riscossi per le assicurazioni responsabilità civile di veicoli a motore e giustificate dal fatto che una parte degli obblighi incombenti ai responsabili in fuga, e quindi irreperibili, si può considerare relativa alle polizze di assicurazione che gli autori degli incidenti si può presumere abbiano in essere e per le quali sarà stato pagato il relativo premio.

Una ulteriore fonte di alimento è costituita da un contributo posto a carico di tutti i proprietari di veicoli a motore e proporzionato alla potenza dei veicoli stessi e alla durata della licenza di circolazione (articolo 9).

Tuttavia — considerando che la stipulazione dell'assicurazione pone il proprietario di un veicolo a motore in quella situazione di solvibilità, che è socialmente desiderabile perché egli possa, in ogni circostanza, far fronte agli obblighi derivantigli da incidenti di circolazione — è sembrato equo incoraggiare la sempre più larga diffusione dell'assicurazione, stabilendo (articolo 10) che i contributi a carico dei proprietari di veicoli a motore saranno ad essi rimborsati dalle imprese assicuratrici.

Queste si rivarranno a loro volta sul « Fondo » delle somme rimborsate a questo titolo; cosicché in definitiva il « Fondo » rimarrà alimentato dal contributo delle compagnie di assicurazione, in rapporto al loro introito di premio, e dai contributi dei proprietari non assicurati.

La misura dei contributi è stata calcolata in via presuntiva in un ammontare che consentirà al « Fondo » una disponibilità che appare sufficiente per far fronte al fabbisogno; e ciò in base ad un accurato « piano finanziario » delle entrate e delle uscite prevedibili. Data, però, la scarsità attuale di elementi statistici su cui basare le previsioni di gestione, non è stato per ora possibile scendere ad ulteriori determinazioni, che potranno meglio essere precisate dopo i primi anni di esperienza del « Fondo ».

La proposta di legge determina, poi, il *quantum* dei risarcimenti in una misura che — come si vede (articolo 4) — è notevolmente elevata: esclude dal beneficio del ricorso al « Fondo » alcune persone (articolo 5), con le quali potrebbe essere — tra l'altro — facile una collusione da parte del responsabile; prescrive poi che il danneggiato o i suoi aventi causa sono obbligati a denunciare l'incidente in un termine che appare congruo (articolo 6), in modo che il « Fondo » possa seguire l'inchiesta ovvero intervenire nell'istruttoria o nel giudizio ovvero ancora addivenire a transazione (articolo 7, comma 2°), ed infine dispone che l'obbligo del risarcimento sorge a carico del « Fondo » — nel caso di insolvenza del responsabile — solo quando infruttuosamente sono stati esperiti gli atti esecutivi contro costui (articolo 7, comma 1°).

Dato il carattere del « Fondo di solidarietà », che intende fare opera di soccorso

quando un proprietario di automezzo insolvente o in fuga viene meno al suo obbligo di risarcimento, e non già sostituirsi ad esso ed alla relativa responsabilità, è riservato al « Fondo » il diritto di rivalsa nei confronti del responsabile, nel caso che — se sconosciuto — venga in seguito identificato ovvero — se insolvente — acquisti successivamente una disponibilità che lo renda capace di risarcire il danno prodotto (articolo 8, comma 1°). L'azione di regresso è, anzi, facilitata attraverso l'estensione al « Fondo » delle norme della legge 14 aprile 1910, n. 639, sulle entrate patrimoniali dello Stato; mentre al diritto del « Fondo » è attribuito il privilegio generale sui mobili nello stesso grado dei crediti per alimenti, ai sensi dell'articolo 1751 del Codice civile (articolo 8, comma 2°).

La proposta di legge si limita, poi, quanto alla gestione del « Fondo », a determinare l'organo, costituito da un Consiglio di amministrazione, di cui si fissa la composizione (articolo 11), chiamando a farne parte anche alcuni rappresentanti di amministrazioni centrali, che, con i rappresentanti delle varie categorie, possono seguirne e controllarne costantemente l'attività.

La determinazione delle altre norme è lasciata al previsto regolamento (articolo 13) nel quale troveranno sede idonea molte altre disposizioni: così in quella sede si provvederà — tra l'altro — a stabilire che le imprese assicuratrici mettano a disposizione del « Fondo » la propria attrezzatura ed organizzazione per la gestione e per la liquidazione dei sinistri; e così pure si potrà facultare il Fondo a denunciare alle Prefetture i responsabili di incidenti che non curino di rifondere entro un congruo termine le somme ad esso dovute, e ciò per l'eventuale adozione di provvedimenti di competenza di quegli uffici.

* * *

In conclusione, col « Fondo di solidarietà » si risolve un problema notevole sotto il profilo sociale, ispirandosi — come ha affermato il Ministro Villabruna al Senato — « ad un giusto e sentito impulso di umana solidarietà ».

Il « Fondo » evita soluzioni estreme (tanto dannose nel settore della motorizzazione), colma le evidenti gravi lacune dell'assicurazione obbligatoria e supera questa nella misura del risarcimento, garantendo un indennizzo elevato in confronto ai massimali ordinariamente assicurati.

Si ha, pertanto, fiducia che gli onorevoli colleghi riterranno la presente proposta meritevole della loro approvazione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

È istituito il « Fondo di solidarietà per le vittime della circolazione di veicoli a motore », con sede in Roma.

Il Fondo ha lo scopo di risarcire coloro che subiscono danni alla persona per colpa del proprietario o del conducente di veicoli a motore circolanti, senza guida di rotaie o di filo per presa di corrente, sulle strade del territorio della Repubblica, nei casi in cui il responsabile rimanga sconosciuto ovvero risulti totalmente o parzialmente insolubile e non coperto da assicurazione almeno per i massimali previsti dall'articolo 4 della presente legge.

ART. 2.

Il Fondo ha personalità giuridica di diritto pubblico, non ha scopo di lucro ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero della industria e del commercio.

Il Fondo è provvisto del capitale di esercizio di lire un miliardo, versato inizialmente per i tre decimi, da conferirsi obbligatoriamente da tutte le Imprese assicuratrici, autorizzate ad esercitare le assicurazioni responsabilità civile di veicoli a motore, in proporzione dei premi incassati per le assicurazioni stesse nell'anno precedente alla entrata in vigore della presente legge.

Sulle quote versate dalle imprese il Fondo corrisponderà il solo interesse legale.

ART. 3.

Il Fondo è tenuto a risarcire gli eventi mortali, le invalidità permanenti di grado non inferiore al 20 per cento della totale, da valutarsi in base alla tabella annessa al regio decreto 17 agosto 1935, relativo regolamento e successive modifiche per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, nonché le inabilità temporanee di durata non inferiore ai novanta giorni, quando non ne consegua invalidità permanente indennizzabile ai sensi della presente legge.

ART. 4.

Il Fondo risarcirà fino a concorrenza, tra capitali, interessi e spese, di lire quindici milioni per ogni sinistro, qualunque sia il numero delle persone sinistrate, col massimo di lire tre milioni per ogni persona sinistrata.

ART. 5.

Non possono beneficiare del ricorso al Fondo il coniuge, i parenti, gli affini, fino al quarto grado incluso, i soci e i dipendenti del proprietario e del conducente del veicolo responsabili dell'incidente, nonché le persone con loro coabitanti; le persone trasportate sul veicolo; le persone che per il danno subito abbiano diritto a prestazioni previste dalle leggi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro o per le assicurazioni sociali fino alla concorrenza dei massimali di cui all'articolo 4 della presente legge; gli stranieri appartenenti a paesi che non concedono a cittadini italiani un regime di reciprocità.

ART. 6.

Il danneggiato o i suoi aventi causa debbono far pervenire al Fondo la denuncia dell'incidente nel termine di trenta giorni dalla data del sinistro, a pena di decadenza.

ART. 7.

L'obbligo del risarcimento da parte del Fondo, nel caso di insolvibilità del responsabile, sorge quando gli atti esecutivi contro le persone obbligate al risarcimento siano rimasti del tutto o parzialmente infruttuosi, a condizione che gli interessati diano notizia al Fondo degli atti intrapresi entro il termine di quindici giorni dall'inizio degli stessi.

Il Fondo ha tuttavia facoltà di intervenire in ogni fase della istruttoria o del giudizio e di procedere a transazione con i danneggiati, senza pregiudizio per l'azione di regresso nei confronti del responsabile.

ART. 8.

Al Fondo compete il diritto di rivalsa nei confronti del responsabile dell'incidente per il recupero dell'indennizzo pagato al danneggiato o aventi causa, degli interessi e delle spese.

Per l'esercizio dell'azione di regresso il Fondo può avvalersi della legge 14 aprile 1910, n. 639, sulle entrate patrimoniali dello Stato ed il suo credito è assistito dai privilegi generali sui mobili, nello stesso grado dei crediti per alimenti, ai sensi dell'articolo 1751, n. 7, del Codice civile.

ART. 9.

Il Fondo trae i mezzi per l'attuazione dei suoi scopi:

a) da un contributo da parte delle imprese assicuratrici esercenti in Italia la

assicurazione responsabilità civile per veicoli a motore nella misura del 2 per cento dell'ammontare dei premi riscossi per le assicurazioni stesse nell'anno precedente;

b) da un contributo da parte dei proprietari di veicoli a motore nella misura di lire 300 per i velocipedi con motore ausiliario sino a 50 cm³.; di lire 600, 1.000, 1.500, 2.000, 5.000 rispettivamente per veicoli sino a 3 CV., fiscali, da oltre 3 a 6 CV., da oltre 6 a 10 CV., da oltre 10 a 20 CV. e da oltre 20 CV. Tali misure sono ridotte a metà, quando la licenza di circolazione non superi i sei mesi nell'anno solare;

c) dalle somme recuperate dai responsabili in sede di regresso.

ART. 10.

L'utente che ha assicurato il veicolo contro il rischio della responsabilità civile per massimali non inferiori a quelli indicati all'articolo 4 e per durata non inferiore a quella della licenza di circolazione, ha diritto al rimborso del contributo di cui all'articolo 9, lettera b), dalla impresa assicuratrice presso la quale ha stipulato il contratto, che a sua volta ha diritto di rivalersi sul Fondo delle somme rimborsate.

ART. 11.

Il Fondo è gestito da un Consiglio di amministrazione composto di quindici membri, dei quali otto eletti dall'assemblea delle imprese partecipanti al conferimento del capitale di esercizio di cui all'articolo 2, e sette nominati dal Ministro dell'industria e del commercio su designazione del Ministero dell'industria e commercio, del Ministero dell'interno, del Ministero dei trasporti, dell'automobile Club d'Italia, del Centro studi per la motorizzazione, delle Associazioni di categoria fra i costruttori di automezzi (A. N. F. I. A. A.) e di motocicli (A.N.C.M.A.).

ART. 12.

Al Fondo si applicano tutte le esenzioni ed i privilegi tributari stabiliti a favore delle pubbliche istituzioni di assistenza e di beneficenza.

ART. 13.

Il Ministero dell'industria e commercio emanerà il regolamento per determinare le modalità di attuazione della presente legge.