

N. 72-129-A-bis

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA XII COMMISSIONE PERMANENTE

(INDUSTRIA E COMMERCIO - ARTIGIANATO
COMMERCIO CON L'ESTERO)

(RELATORE: **ANDERLINI**, *di minoranza*)

SULLE

PROPOSTE DI LEGGE

d'iniziativa dei Deputati FODERARO e FANELLI

Presentata il 9 luglio 1958

Istituzione di un Fondo per il risarcimento obbligatorio del danno
alle vittime della circolazione dei veicoli a motore

E

**d'iniziativa dei Deputati ANGELINO PAOLO, BALLARDINI, ZAPPA, FERRI,
LUZZATTO, SAVOLDI, PASSONI**

Presentata il 19 luglio 1958

Assicurazione obbligatoria dei veicoli a motore
per la responsabilità civile verso i terzi

Presentata alla Presidenza il 22 novembre 1961

RELAZIONE DI MINORANZA

PREMESSA

ONOREVOLI COLLEGGHI! — La Commissione Industria della Camera ha discusso per lunghi mesi sul problema relativo al migliore strumento legislativo da adottare nei confronti dell'allarmante e drammatico fenomeno dei danni prodotti dalla circolazione degli autoveicoli. Ci siamo di fatto trovati di fronte a tre posizioni: quella rappresentata dalla proposta dell'onorevole Angelino, che ha avuto l'indubbio merito di sollevare per primo e da molti anni, in sede parlamentare, il problema, quella rappresentata dalla proposta dell'onorevole Foderaro, e quella rappresentata da un terzo testo che proveniva, non ufficialmente, dall'ambiente del Ministero dell'industria.

Un comitato ristretto ha elaborato lungamente la materia ed infine la Commissione ha accettato a maggioranza il testo che serve ora da base alla discussione e che è dovuto, in gran parte, alle fatiche dell'onorevole De' Cocci.

La discussione è stata quanto mai complessa ed articolata ed ha avuto praticamente due fasi ben distinte. Una prima fase ha visto la maggioranza della Commissione prendere di fatto posizione contro il meccanismo escogitato dall'onorevole Foderaro che, non accettando il principio dell'assicurazione obbligatoria, creava un fondo di solidarietà per le vittime della circolazione stradale. Questo meccanismo apparve subito agli occhi della maggioranza dei commissari, come incapace di risolvere i gravi problemi creati dalla circolazione stradale, come estremamente macchinoso e del tutto insufficiente nelle sue fonti di finanziamento, in buona sostanza come un diversivo per eludere il problema della assicurazione obbligatoria. È per questo che la sostanza del progetto Foderaro anche sulla base di precedente negativa esperienza francese, fu di fatto respinta dalla maggioranza della Commissione anche se alcuni suoi elementi sono tornati ad affiorare nel testo definitivo del comitato ristretto.

Sgombrato il campo della proposta Foderaro, si poneva di fronte alla Commissione il problema nella sua interezza.

I DATI FONDAMENTALI DEL PROBLEMA.

Ormai sufficientemente noti, anche per l'attenzione che vi ha ripetutamente portato la stampa, sono i dati del problema. È appena il caso di richiamare gli elementi essenziali, del resto ampiamente illustrati nella relazione dell'onorevole De' Cocci: 8 mila morti l'anno, circa 200 mila feriti, circa 270 mila incidenti stradali, un ammontare di danni che supera certamente i 100 miliardi di lire l'anno. È chiaro che una regolamentazione sicura ed efficiente della copertura dei danni di questo complesso e drammatico fenomeno tipicamente moderno, può essere data solo attraverso un superamento dello stesso concetto di assicurazione obbligatoria. L'assicurazione è sempre, anche se obbligatoria, un istituto giuridico che contempla rapporti bilaterali (da una parte l'assicurato e dall'altra l'assicuratore, da una parte l'assicurato e dall'altra la vittima dell'incidente); quali siano le complicazioni giuridiche che nascono da questa serie di rapporti bilaterali e come diventi ogni giorno più complicato e inadeguato il lavoro della magistratura nel dirimere le responsabilità e nel valutare le colpe, è cosa anch'essa molto nota. Sta di fatto che nella realtà il rapporto bilaterale tra investitore e vittima, legato al vecchio concetto di colpa che nel nostro ordinamento giuridico discende dal diritto romano, è un concetto del tutto inadeguato a risolvere i complessi problemi della infortunistica stradale che non sono più nella maggioranza dei casi rapporti bilaterali, ma rapporti ricorrenti tra chi guida l'autoveicolo e quel complesso fenomeno moderno che noi chiamiamo circolazione stradale. Sarebbe stato logico, muovendo da queste premesse, che, superato il concetto di assicurazione obbligatoria si fosse approdati a quello di protezione infortunistica, in base al quale ogni

infortunio avvenuto sulla strada ad opera della circolazione, a prescindere dalle responsabilità delle persone, dovesse essere considerato coperto da un sistema che entrasse rapidamente in movimento e risarcisse i danni alle persone ed alle cose. Si sarebbe trattato in questo caso di una struttura in gran parte analoga a quella dell'I. N. A. I. L. con relative tabelle per i vari tipi di infortunio e di invalidità evidentemente reso più complesso dal fatto che esse tabelle avrebbero dovuto tener conto anche dei danni alle cose.

Questa soluzione radicale, che può e deve restare l'obiettivo di fondo di una legislazione progredita in materia, urta almeno per ora, contro alcuni ostacoli evidenti:

a) in primo luogo il rapporto di forze esistente in Parlamento non consentiva l'adozione di un provvedimento radicale di questo tipo che avrebbe necessariamente comportato una gestione pubblica del settore e la conseguente estromissione dalla R. C. A. delle grosse compagnie private che attualmente dominano il ramo,

E in fatto di gestioni pubbliche o di nazionalizzazione non è sembrato fosse assolutamente necessario dare a questo settore una priorità, tenuto anche conto della urgenza di trovare una soluzione che rimuovesse il problema delle secche dell'ormai troppo lungo iter parlamentare.

b) in secondo luogo una struttura complessa come quella da noi prefigurata avrebbe senza dubbio rischiato, nell'attuale situazione politica italiana, di burocratizzarsi molto rapidamente e di permettere una ulteriore espansione nella selva del sottogoverno;

È per queste considerazioni che noi abbiamo di fatto rinunciato all'idea di sostenere fino in fondo la formula dell'I. N. A. I. L. della strada, accontentandoci di mantenere la nostra azione nell'ambito di una legge sulla assicurazione obbligatoria purché rispettasse almeno tre principi fondamentali:

1°) equità delle tariffe;

2°) copertura di tutti i casi di incidente;

3°) superamento dell'attuale tipo di rapporti tra assicurato, assicuratore e vittima nel senso di dare la massima automaticità possibile agli interventi.

È su questi tre punti che di fatto è avvenuta la rottura di quella maggioranza che in un primo tempo si era trovata unita nel respingere la sostanza del progetto presentato dall'onorevole Foderaro.

LA QUESTIONE DEL PRELIEVO SUL PREZZO DELLA BENZINA.

Prima di passare ad un esame dettagliato dei tre punti sopra elencati vorremmo liberare il campo da un'altra obiezione o interrogativo che spesso si affaccia nelle discussioni sulla R. C. A. obbligatoria. L'interrogativo è questo: perché il prelievo dei fondi necessari a coprire i danni della circolazione non viene fatto aumentando il prezzo di vendita della benzina?

La risposta, dopo quanto si è detto precedentemente, appare abbastanza ovvia:

1°) in primo luogo il prelievo sul prezzo della benzina comporterebbe la gestione nazionalizzata del ramo e sono già state illustrate le ragioni che consigliano, oggi, un rinvio di questa soluzione;

2°) in secondo luogo c'è da notare che un prelievo di detto genere equivarrebbe ad una vera e propria tassazione sui consumi che conterrebbe tutti gli elementi di iniquità tipici di gran parte delle tassazioni sui consumi: finirebbero col pagare di più coloro che adoperano la macchina o la motocicletta come strumento di lavoro (piccoli trasportatori, rappresentanti di commercio, lavoratori che raggiungono la fabbrica in motocicletta, ecc.) e che di solito dal punto di vista pericolosità sono quelli che rappresentano un indice meno alto di rischio, mentre invece finirebbero col pagare relativamente poco coloro che adoperano la macchina saltuariamente e per diporto; non si terrebbe conto con una tassa sui consumi di benzina e di gasolio che i diversi livelli di consumo dei vari tipi di autoveicoli non corrispondono affatto ai loro indici di pericolosità;

3°) in terzo luogo c'è da tener conto che, contrariamente a quanto con molta probabilità suppongono i sostenitori del sistema «tassa sulla benzina» l'aumento di prezzo sarebbe dell'ordine delle decine di lire (tra 20 e 30 lire per litro) come risulta da un calcolo, necessariamente approssimato, che è già oggi possibile fare e di cui si forniscono qui di seguito gli elementi essenziali.

Per calcolare l'ammontare dei danni da coprire c'è disponibile la cifra denunciata dalle compagnie e pari a 75 miliardi circa di esborsi fatti nel 1959. Se si pensa che nel 1959 erano assicurati circa l'80 per cento di automobilisti e meno del 20 per cento di motociclisti si raggiunge facilmente per il 60 con l'aumento cospicuo che ha avuto la motorizzazione, un ammontare nell'ordine dei 100-110 miliardi. Altro punto di partenza per

il calcolo dell'ammontare dei danni da coprire potrebbe essere il numero delle vittime che nel 1960 è stato, com'è noto, di quasi ottomila morti e di circa 200 mila feriti.

Tenuto conto che i morti sono quelli considerati tali dall'Istat. (deceduti entro le 24 ore dall'incidente) e che probabilmente il numero dei morti reali è molto superiore (tra gli 11 e i 12 mila) e che mediamente per ogni persona deceduta si dovrebbe calcolare un esborso tra i 3 o i 4 milioni si può calcolare per questo settore un esborso superiore nel minimo ai 30-35 miliardi che bisognerà moltiplicare per tre per toccare il totale, tenuto conto che attualmente gli esborsi delle compagnie si dividono in tre parti presso a poco uguali tra morti, feriti e danni alle cose. Tocchiamo così anche per questa via la cifra dei 105 miliardi circa.

Bisognerà adesso dividere i 100-110 miliardi per il numero dei litri di benzina e di gasolio consumati nel 1960 per uso di trazione su strada e dai dati disponibili si arriva ai 4,5 miliardi di litri cioè alle 22-25 lire per litro che sono da considerarsi un calcolo molto approssimativo per difetto, nel quale non abbiamo per esempio tenuto conto di costi del servizio di esazione e soprattutto di quello di erogazione né di una serie di altre componenti minori.

Queste le considerazioni fondamentali che ci hanno consigliato di abbandonare il criterio di esazione sulla benzina.

EQUITÀ DELLE TARIFFE.

È chiaro a questo punto come, una volta accettato il principio che il legislatore possa e debba fare carico a 5 milioni e mezzo di possessori di autoveicoli di assicurarsi con le compagnie di assicurazione, nasca contemporaneamente nel legislatore l'esigenza di creare un meccanismo di controllo sui premi di assicurazione che sia il più serio ed il più rigoroso possibile. Nel momento in cui il legislatore ordina ai cittadini di assicurarsi e di assicurarsi con le compagnie è assolutamente indispensabile che il legislatore possa essere sicuro che in tutto questo non si insinuerà tipo alcuno di speculazione. È sarebbe la peggiore delle speculazioni quella che si svolgesse sul sangue che tanto abbondantemente bagna le nostre strade.

È finita d'altra parte, e da molto tempo, l'epoca in cui si poteva credere che la libera concorrenza in questo come in altri delicati

settori della vita economica del Paese, sia in grado da sola di sospingere i prezzi al livello più basso. In particolare nel settore assicurativo potrebbe anche sostenersi la tesi che, per ciò che concerne i premi puri, non vi possa né vi debba essere possibilità di concorrenza.

Vale la pena di spiegarsi un pò più diffusamente. I premi di assicurazione che noi paghiamo sono costituiti da tre elementi fondamentali:

- a) premio puro;
- b) premio di caricamento;
- c) incidenza fiscale.

Il premio puro è, o dovrebbe essere, il risultato di un calcolo statistico-attuariale i cui elementi costitutivi non sono soggetti a valutazione soggettiva o a spinte concorrenziali.

Il premio di caricamento è costituito dalla percentuale che può raggiungere anche il 25-30 per cento che ogni compagnia aggiunge al premio puro per ripagarsi delle spese generali e del servizio che rende all'assicurato. È chiaro che se una concorrenza può avvenire, essa può e deve avvenire solo nell'ambito dei premi di caricamento, nell'ambito dei quali ogni compagnia può essere portata ad affinare la sua organizzazione onde renderla meno costosa e più efficiente possibile.

Per poter calcolare però su basi matematiche sicure la portata dei premi puri, è necessario disporre di alcune serie di statistiche adeguate come per esempio capita nel settore dell'assicurazione vita. Le statistiche che possediamo nel settore R.C.A. sono del tutto inadeguate ad un calcolo complesso come quello necessario per arrivare alla fissazione dei premi puri. È chiaro che il voler affidare, come si fa nel progetto di legge che sta alla base della nostra discussione, un controllo su questa complessa materia al solo Ispettorato dell'assicurazione del Ministero dell'industria, è un modo per dire che di fatto non si vuole accettare alcun controllo. Chi conosce, sia pur da lontano, gli strumenti che in questo settore il Ministero ha a disposizione, si rende conto di come essi siano del tutto inadeguati a far fronte ad esigenze di questo tipo e di questa portata.

Ci è parsa pertanto logica la conseguenza che si dovesse far luogo ad un tipo di controllo delle tariffe solidamente collocato nella realtà nella quale viviamo e capace di produrre dei dati che potessero essere facilmente sottoposti all'ulteriore controllo della pubblica opinione. È nata così l'idea che serenamente sottopo-

niamo all'attenzione di tutti gli onorevoli colleghi, di fare luogo ad una gestione consortile di una quota di tutte le assicurazioni stipulate in forza del vincolo di obbligatorietà. Niente di macchinoso perché sostanzialmente meccanismi analoghi esistono sia per ciò che riguarda l'assicurazione vita, sia per ciò che riguarda i rischi inerenti alla gestione di avioinee.

Si tratterebbe in sostanza di stabilire il principio che di ogni polizza di assicurazione da chiunque stipulata, una quota pari al 10 per cento almeno del premio puro, è gestita da un consorzio cui fanno capo tutte le compagnie autorizzate ad operare nel ramo. Il consorzio dovrebbe essere gestito dall'Ente di Stato per le assicurazioni che ha tra l'altro l'attrezzatura sufficiente per un complesso lavoro di questo genere. Il Consorzio stesso dovrebbe essere tenuto per legge a pubblicare ogni anno tutti i dati della sua gestione. Avremmo così a scadenza fissa un quadro generale del mercato forzoso che la legge va a creare e una serie di dati statistici relativi alla pericolosità dei vari tipi di autoveicoli nelle diverse zone assicurative del Paese. Da tutti questi dati sarà possibile ricavare (dovrebbe esserne fatto obbligo per legge al Consorzio) un indice generale del mercato assicurativo obbligatorio al quale dovrebbero essere agganciate le tariffe relative ai singoli tipi di autoveicoli. Il numero indice reso di pubblica ragione consentirebbe a ciascuno di sapere con precisione quanto deve pagare per la propria polizza di assicurazione (in premio puro) e darebbe la possibilità di riequilibrare ogni volta scompensi che dovessero essersi verificati tra gli incassi e gli esborsi alle compagnie e di tener conto adeguatamente del volume delle riserve per infortuni verificatisi e non ancora pagati (come è noto è questo un settore di estrema delicatezza perché lascia di fatto nelle mani delle compagnie notevoli somme liquide che spesso servono come strumento per manovre lecite ed illecite di carattere finanziario).

Il complesso di questo meccanismo consentirebbe anche di esercitare sulla scala delle tariffe una pressione di carattere sociale tendente a fare in modo che gli autoveicoli di largo uso popolare possano essere sgravati di una parte del loro carico tariffario che dovrebbe essere riversato sugli autoveicoli di lusso. Solo a questo modo il sistema acquisirebbe i due elementi essenziali ad un suo adeguato funzionamento: un rigoroso controllo sui livelli tariffari e una predisposizione

alla soluzione del problema sociale che pure esiste nell'ambito dell'automobilismo tra coloro che adoperano l'autoveicolo per ragioni di lavoro e coloro invece che lo considerano come un elemento di diporto o di lusso.

Abbiamo creduto fosse anche necessario collocare a fianco della gestione consortile predetta un Comitato composto per metà di assicurati, per un quarto di assicuratori e per un quarto di costruttori di autoveicoli che presieda alla pubblicazione dei dati di gestione del Consorzio onde avere la sicurezza che la pubblicazione stessa risponda integralmente agli obiettivi per i quali essa deve essere fatta.

A questo punto riteniamo opportuno esporre i motivi per cui secondo noi, deve essere superata l'obiezione relativa al fatto che si possano e si debbano fissare per legge i livelli tariffari. Questa soluzione che pure avrebbe il carattere della linearità e che fornirebbe un panorama di cifre estremamente semplificato e tale da poter essere facilmente portato a conoscenza dell'intera opinione pubblica appare, però, tecnicamente impossibile.

Impossibile è infatti affidare ad un organismo complesso e scarsamente qualificato sul terreno tecnico, come è il Parlamento, la fissazione di livelli tariffari per i quali non esiste oggi una base statistica sicura e per i quali esisterà domani il problema del loro adeguamento alle numerose variabili che operano in questo settore. Si tenga conto per esempio che il livello tariffario generale e quello particolare di ogni tipo di autoveicolo, è il risultato di una serie di elementi tutti in relazione tra di loro che non possono essere considerati costanti. Il numero degli incidenti stradali e la loro gravità, dipende per esempio, tra l'altro, da come sarà portato avanti il programma di ammodernamento della rete stradale, dell'efficacia o meno della propaganda antinfortunistica, dai nuovi tipi di autoveicoli che verranno messi in circolazione, dallo stesso andamento stagionale o addirittura dalla maggiore o minore quantità di alcolici venduti nel paese.

È chiaro quindi che un sistema di controllo delle tariffe non può fare perno su dei livelli fissati per legge dal Parlamento il quale dovrebbe poi, almeno ogni due anni, riprendere in esame la situazione per adeguare detti livelli alla realtà quale si fosse venuta determinando. E ognuno vede come il Parlamento che da 8 anni ha in discussione la legge sulla R. C. A., sia materialmente impossibilitato a svolgere un lavoro di questo

genere. Il Parlamento può e deve invece fissare un sistema rigoroso dalle premesse incrollabili che sia capace esso, per la sua stessa meccanica interna, di fissare ogni due anni un adeguato livello delle tariffe. Il che costituisce poi la sostanza della nostra proposta.

COPERTURA DI TUTTI I CASI DI INCIDENTI.

Il testo del Comitato ristretto sul quale la Camera è chiamata a discutere non presenta gravi lacune per ciò che si riferisce alla copertura di tutti i danni-derivanti dalla circolazione. Infatti gli articoli da 20 a 24 del progetto finiscono con l'accordare agli investiti da veicoli non assicurati o da veicoli non identificati lo stesso trattamento, per ciò che riguarda i danni alle persone, accordato per le altre vittime della circolazione stradale. C'è però da ricordare, e ne fa cenno l'onorevole De' Cocci nella sua relazione, che su questa questione si determinò in Commissione un rovesciamento della maggioranza e che in un primo tempo era stato proposto di usare per le vittime dei veicoli non assicurati o dei veicoli non identificati, un trattamento sostanzialmente diverso in gran parte simile a quello di alcune prestazioni degli Enti assistenziali (risarcibilità solo per morte o per inabilità temporanea superiore ai 120 giorni o per una invalidità permanente superiore al 30 per cento). Poiché si è manifestata da taluno l'intenzione di riportare in Aula un testo ispirato a questi concetti che non trovarono una maggioranza in Commissione, è da sottolineare come l'introduzione di una direttrice di questo tipo finirebbe con il fare perdere alla legge uno dei suoi caratteri essenziali, quello cioè relativo al fatto che una volta stabilita la obbligatorietà della assicurazione tutte le vittime della circolazione stradale debbano trovare nel sistema lo stesso trattamento. Ecco perché appare giustificato anche un emendamento soppressivo delle parole « alle persone » di cui al 1° comma dell'articolo 20 dato che quella formula non è altro che il marginale residuo della vecchia impostazione bocciata in Commissione. Appare anche opportuno sottolineare come se da una parte l'estensione di un equipollente trattamento assicurativo a tutte le vittime della circolazione può offrire la via a qualche infiltrazione di carattere speculativo, l'introdurre d'altra parte una norma discriminatoria tra i vari tipi di vittima contiene elementi di iniquità tali da farla respingere senza ombra di dubbio sul piano morale.

Il progetto del Comitato ristretto prevede per il risarcimento dei danni provocati da veicoli non assicurati o da veicoli sconosciuti, un macchinoso sistema (articoli 20-24) in base al quale il Ministero dell'industria dovrebbe assegnare a singole compagnie un'area territoriale di competenza e compensare successivamente gli oneri in proporzione dei premi richiesti dalle singole compagnie. Se la Camera invece accetterà il principio da noi sostenuto per una gestione consortile di una quota di tutte le assicurazioni stipulate in forza della presente legge (ne abbiamo parlato ampiamente nel precedente paragrafo) a quel consorzio naturalmente che dovrà essere affidata la gestione di questo particolare settore con i risultati di snellezza e di rapidità negli interventi che è facile immaginare.

Ma la questione della copertura di tutti i danni derivanti dalla circolazione non si ferma evidentemente a queste sole considerazioni. Poiché l'articolo 5 del progetto prevede tre tipi di esenzione dall'obbligo di assicurazione, vi è da preoccuparsi di quello che potrà capitare alle vittime di questi veicoli esentati dall'obbligo di assicurarsi e considerare se non sia il caso di rivedere sostanzialmente l'articolo stesso.

La prima esenzione viene fatta a favore dei ciclomotori e delle macchine agricole e vi è da sottolineare il fatto che se si può accertare l'esenzione per i ciclomotori nella considerazione che non è il caso, almeno per ora, di gravare il settore più povero del mondo degli autoveicoli e se si può anche accettare l'esenzione delle macchine agricole in quanto trattasi di un settore che ha particolare bisogno di essere sostenuto ed incentivato, non appare però giusta l'esenzione di tutte le macchine agricole anche di quelle, e ve ne sono, che siano permanentemente adoperate per trasporti di traino su strada. Del tutto ingiustificata appare poi l'esenzione dei veicoli appartenenti allo Stato. Si sa come in questo campo il problema del risarcimento dei danni alle vittime di incidenti appaia particolarmente gravato da un burocratismo asfissiante che finisce col risolversi da una parte a carico delle vittime e dall'altro a carico dei conducenti eventualmente responsabili.

Il problema appare di particolare delicatezza e tocca la questione dei rapporti tra lo Stato ed i suoi dipendenti. Tuttavia non si ravvisa sede più opportuna della elaborazione di una legge sulla R.C.A. per mettere mano alla questione e rivedere in pro-

fondità anche il problema dei rapporti tra lo Stato ed i suoi dipendenti in tema, naturalmente, di incidenti stradali. Dubbia appare poi la norma relativa all'esenzione dell'obbligo della assicurazione delle aziende municipalizzate che gestiscano servizi di trasporti pubblici, per le quali si potrebbe fare anche luogo ad un decreto di esenzione del ministro dell'industria di concerto col Ministro dei trasporti ma alla condizione tassativa che esse dimostrino sulla base dei loro bilanci di aver creato nel loro seno un efficiente sistema di autoassicurazione. L'osservazione vale evidentemente anche per i veicoli con guida di rotaie che vengono di fatto esonerati dall'obbligo dell'assicurazione nel primo comma dell'articolo 1 del progetto.

AUTOMATICITÀ DELL'INTERVENTO.

Alla necessità di superare l'attuale schema di rapporto bilaterale tra assicuratore, assicurato e vittima abbiamo già precedentemente accennato. Il concetto stesso di assicurazione obbligatoria dovrebbe dare a questi rapporti un significato notevolmente diverso nel senso che mentre in regime di assicurazione volontaria il rapporto che lega l'assicurato all'assicuratore non può non essere considerato un rapporto bilaterale, quando il legislatore invece introduce il concetto di obbligo dell'assicurazione in vista di determinati fini sociali da raggiungere è naturale che il sistema debba subire delle variazioni notevoli. Lo stesso concetto di colpa che è anch'esso concetto bilaterale (colpevole-colpito) che sta alla base del rapporto assicurato-vittima e che il diritto italiano mutua dal diritto romano, appare in una luce diversa se si passi al regime di assicurazione obbligatoria.

Bisognerebbe fare luogo quindi ad un meccanismo di intervento il più sciolto, il più semplice e il più automatico possibile. È chiaro quindi che deve cadere il riferimento (articolo 1) all'articolo 2054 del Codice civile. È anche chiaro che bisognerà prevedere la possibilità per la vittima di chiamare in causa direttamente l'assicuratore e che sarà possibile anche stabilire per legge l'obbligo del pagamento della provvisionale nei giudizi penali anche prima che sia esaurito l'iter giudiziario.

ESAME DEI SINGOLI ARTICOLI.

Scendendo adesso da queste questioni di principio al dettaglio dei singoli articoli, diamo qui di seguito l'illustrazione somma-

ria degli emendamenti più importanti che il gruppo socialista presenterà al testo elaborato dalla Commissione.

All'articolo 1 bisognerà sopprimere le parole « senza guida di rotaie » di cui al primo comma ed inserire le parole « esclusi gli autoveicoli ferroviari » per includere nell'ambito dell'obbligatorietà i tram e le tramvie elettriche e per mantenere esclusi dall'obbligo i veicoli ferroviari veri e propri. Sempre al primo comma bisognerà sopprimere per le ragioni ampiamente esposte le parole « previste all'articolo 2054 del Codice civile » e cioè al fine di dare a tutta la legge una base che non si identifichi con l'attuale struttura assicurativa prevista dalla nostra legislazione.

All'articolo 3 secondo comma andrebbero sopprese le parole « ai sensi dell'articolo 2054 del Codice civile » sempre per evitare anche nel caso specifico di veicoli partecipanti a gare sportive il riferimento all'attuale base giuridica del sistema assicurativo.

All'articolo 5, lettera a), bisognerà aggiungere dopo le parole « macchine agricole » le parole « quando non siano permanentemente adoperate per trasporti su strada ». La lettera b) andrebbe soppressa ed il complesso problema dei veicoli di proprietà dello Stato affrontato con un articolo a parte di cui daremo di seguito il testo. L'ultimo comma dell'articolo 5 va integrato invece con le parole « quando le aziende municipalizzate o le imprese esercenti gli stessi servizi abbiano dimostrato di avere presso nei loro bilanci le misure necessarie a garantire un rapido intervento, per i danni eventualmente causati, che abbia una portata del tutto analoga a quella dell'assicurazione obbligatoria » da aggiungersi dopo la parola « adibito ».

Il complesso problema dell'obbligo o meno di assicurazione da parte dei veicoli appartenenti allo Stato, non può non essere affrontato proprio in questa sede. Si tratta di problema che tocca non solo questioni assicurative ma anche la questione più generale dei rapporti tra lo Stato ed i suoi dipendenti. La materia è quanto mai intricata e complessa e appare pertanto opportuno una precisa delega al Governo la quale fissi i criteri generali di revisione. Si propone pertanto un articolo 5-bis del seguente tenore:

« Entro un anno dalla pubblicazione della presente legge, il Governo della Repubblica è autorizzato con un suo decreto ad emettere norme aventi forza di legge che regolamen-

tino i rapporti, in materia di incidenti dovuti alla circolazione di autoveicoli, tra lo Stato e i suoi dipendenti incaricati della conduzione degli autoveicoli e tra lo Stato e le vittime. Dette norme si uniformeranno ai seguenti criteri:

a) garantire alle vittime della circolazione stradale nel caso che all'incidente partecipano uno o più veicoli appartenenti allo Stato un trattamento giuridico e normativo ed una prestazione di risarcimento almeno pari a quella prevista dalla presente legge per le vittime di altri autoveicoli;

b) il dipendente dello Stato anche come militare preposto alla guida di un autoveicolo di proprietà dello Stato, sarà coperto dai rischi alla conduzione dell'autoveicolo in maniera ed in misura analoga a quella che la legge stabilisce per gli autoveicoli privati.

All'articolo 9, secondo comma, non pare opportuno il termine di 5 anni entro i quali il Governo dovrebbe poter apportare delle modificazioni ai massimali di polizza. Sembra invece più opportuno che detta facoltà sia accordata senza limiti di tempo e che si fornisca una indicazione perché la revisione dei massimali o la loro eventuale conferma avvenga con una certa periodicità che potrebbe appunto essere triennale. Bisognerebbe quindi sopprimere al secondo comma le parole « entro 5 anni dall'entrata in vigore della presente legge » e, sempre al secondo comma, aggiungere dopo la parola « variare » la frase « o confermare periodicamente ogni 4 anni ».

I problemi sollevati dall'articolo 11 sono dal nostro punto di vista quelli più impegnativi e decisivi anche perché è chiaro che della soluzione che si darà alla questione di controllo tariffario dipende in linea di massima l'atteggiamento dei socialisti sul complesso della legge. A nostro giudizio gli articoli 11 e 12, così come compaiono nel testo del Comitato ristretto andrebbero integralmente soppressi e sostituiti con quattro articoli che rispecchino le tesi che abbiamo sostenuto in materia di controlli tariffari nella parte generale di questa relazione. Ecco il testo degli articoli sostitutivi che proponiamo:

Art. 11. — « È istituito in Roma un Consorzio tra tutte le imprese che sono o saranno autorizzate all'esercizio dell'assicurazione obbligatoria. Il Consorzio, per il quale il regolamento di esecuzione della presente legge prevederà un sistema democratico di elezione degli organismi direttivi, sarà gestito dall'I.N.A.

Ogni impresa autorizzata all'esercizio dell'assicurazione obbligatoria cederà al consorzio una quota pari al 10 per cento di ciascuna polizza stipulata in forza della presente legge.

Il Consorzio non potrà rifiutare alle imprese che lo chiedono la cessione di quote anche maggiori, fino al 100 per cento del premio puro.

Art. 11-bis. — « Il regolamento della presente legge detterà norme perché ogni anno il consorzio pubblichi un volume dal quale risultino tutti i dati della sua gestione, globalmente e separatamente, per premi puri e premi di caricamento, per i singoli tipi di veicolo e per le singole zone in cui converrà suddividere il territorio della Repubblica, nonché per i singoli mesi dell'anno. Tale pubblicazione calcolerà anche ogni anno un indice generale del mercato assicurativo obbligatorio R.C.A. cui sarà agganciata la scala graduata dei premi di assicurazione relativi ad ogni tipo di veicolo rispetto alle singole zone in cui sarà stato suddiviso il territorio della Repubblica e anche per i singoli mesi dell'anno.

Nel formulare la scala graduata dei premi di assicurazione di cui al comma precedente, una quota del carico non superiore al 15 per cento dovrà essere spostata dai veicoli per la motorizzazione di massa (moto fino a 150 centimetri cubi, auto fino a 1.100 centimetri cubi) a carico della motorizzazione di lusso ».

Art. 11-ter. — « Alla pubblicazione di cui al precedente articolo presiede un comitato che avrà sede presso il consorzio e accesso a tutti i documenti della sua gestione, nominato con decreto del Ministero dell'industria su proposta delle associazioni di categorie interessate e composto per un quarto da rappresentanti delle compagnie di assicurazione, per un mezzo dai rappresentanti delle varie categorie o sindacati degli utenti della strada e per un quarto da rappresentanti dei costruttori di autoveicoli ».

Art. 11-quater. — « Il Ministro dell'industria e del commercio sulla base dei dati di cui all'articolo 11-bis, con suo decreto fissa ogni due anni il livello tariffario generale per i premi puri. Dette tariffe si intendono inserite di diritto in tutte le polizze stipulate in forza della presente legge con decorrenza dalla data di pubblicazione del relativo decreto sulla *Gazzetta Ufficiale*.

Le imprese sono tenute ad accettare le proposte per l'assicurazione obbligatoria che siano loro presentate in conformità della presente legge ».

All'articolo 14 un primo emendamento di modesta entità che tocca solamente problemi di coordinamento con quanto precedentemente affermato. Si tratterebbe di sopprimere la prima parte del punto 2°) fino alla parola « ovvero » e di sopprimere sempre al punto 2° le parole « approvate o ».

Il punto 4°) dello stesso articolo andrebbe soppresso perché il meccanismo di cui agli articoli 20-24 verrebbe, secondo quanto abbiamo affermato nella parte generale della nostra relazione, sostanzialmente modificato. Il predetto punto 4°) sempre in relazione al nuovo meccanismo di controllo da noi escogitato e tenuti presenti anche i compiti che verrebbero affidati al Consorzio per la copertura degli incidenti provocati da veicoli non assicurati o rimasti sconosciuti, dovrebbe essere sostituito dal seguente:

« 4°) non osservino gli obblighi per il trasferimento della prescritta quota al Consorzio di cui all'articolo 11 o faccia no, al riguardo, comunicazioni difformi dal vero ».

Appare opportuno inserire a questo punto un articolo aggiuntivo che dovrebbe essere il 14-bis, relativo al problema della provvisoria in sede penale. Dell'argomento si discusse a lungo in Commissione nell'ambito della quale finì col prevalere il principio che si dovesse stabilire una norma capace di far scattare il meccanismo della provvisoria senza dover attendere il completo esaurimento dell'iter giudiziario. Ciò per ovviare al fatto che oggi nella pratica, con la possibilità di ricorsi in Cassazione, le compagnie di assicurazione ottengono il risultato di far passare un lungo periodo di tempo prima di pagare la provvisoria anche quando questa è concessa dal giudice di primo grado o d'appello. Quale disagio tutto questo provochi per le vittime della circolazione soprattutto quando si tratta di cittadini di modesta condizione economica, è facile immaginare. Ad evitare comunque che possano infiltrarsi elementi speculativi anche da parte delle vittime in questo quadro, è sembrato opportuno una stesura dell'articolo del seguente tenore:

Art. 14-bis. — « Nel caso che il giudice penale in un procedimento per incidente stradale, emetta sentenza di condanna deve procedere anche alla liquidazione del danno e nel caso che il danno non sia facilmente accertabile deve concedere una adeguata provvisoria. Le somme sono esigibili dopo l'esaurimento del giudizio d'appello ».

All'articolo 16 appare necessario completare il 4° comma stabilendo il diritto reciproco di tutti coloro che hanno avuto parte nell'incidente stradale a chiedere ed ottenere l'esibizione delle polizze di assicurazione da parte di tutti coloro che sono interessati al sinistro stesso. Bisognerebbe pertanto aggiungere dopo le parole « provocato » del 4° comma, un nuovo periodo del seguente tenore: « A richiesta, tutti coloro che hanno avuto parte in un incidente stradale coperto dalla presente legge, hanno diritto di chiedere e di ottenere l'esibizione della polizza di assicurazione ».

All'articolo 18 appare opportuno sopprimere il secondo comma che potrebbe prestarsi ad interpretazioni capziose da parte delle compagnie di assicurazione tali da portarle almeno in parte, ad eludere le loro responsabilità nei confronti delle persone danneggiate anche perché la serie di termini stabiliti dall'articolo 16 garantiscono sufficientemente le compagnie di assicurazione.

All'articolo 19 pare opportuno inserire alla lettera a) dopo le parole « spese di medicazione » un accenno all'onorario per il medico ed alla lettera c) pare opportuno specificare, sostituendo le parole « le spese di spedalità » con le parole « le spese per ciascun ricovero ivi compresi gli onorari medico chirurgici ». Queste specificazioni non sarebbero state necessarie se si fosse adottata nell'articolo in questione una formulazione generica relativa a tutte le spese per trasporto ed assistenza medico ospedaliera. Dato però che si è voluto specificare, è bene che la specificazione sia completa per non provocare l'esclusione dal novero di detta somma degli onorari per i medici ed i chirurghi.

All'articolo 20 si propone la soppressione nel primo comma delle parole « alle persone ». Le ragioni sono già state esposte nella parte generale della relazione. Si tratta di espellere dal testo il residuo della vecchia impostazione che voleva collocare le vittime di veicoli non assicurati o di veicoli non identificati ad un livello di trattamento generale diverso ed inferiore rispetto a quello delle altre vittime della circolazione.

Le norme che si riferiscono agli incidenti da autoveicoli rimasti sconosciuti o non assicurati vanno evidentemente riviste nel senso che le prestazioni relative e debbano fare capo, una volta che si sia accettato secondo la nostra proposta la creazione del consorzio obbligatorio per la gestione di quote, al consorzio stesso. Soppressi quindi il secondo,

il terzo e il quarto comma dell'articolo 20 e gli articoli 22, 23 e 24, il tutto potrebbe essere sostituito da un articolo 21-bis del seguente tenore:

Art. 21-bis. — « Il regolamento della presente legge detterà norme per le quali le vittime di cui alle lettere a) e b) dell'articolo 20 possano chiedere ed ottenere dal consorzio di cui all'articolo 11 un trattamento di risarcimento equivalente a quello delle altre vittime della circolazione fino ai limiti dell'assicurazione obbligatoria; detterà altresì le modalità attraverso le quali il consorzio stesso ripartirà tra le varie imprese partecipanti, gli oneri derivanti dall'applicazione degli articoli 20, 21 della presente legge ».

Anche l'articolo 26 alla luce dei principi generali che abbiamo esposto, dovrà subire profonde trasformazioni. Poiché il nostro intendimento è quello di fissare in maniera rigorosa una tariffazione valida per tutte le compagnie di assicurazione è naturale che l'obbligo per gli assicurati possa insorgere solo al momento in cui si sarà in grado di fissare questo livello tariffario. Appare pertanto opportuno che il consorzio di cui all'articolo 11 sia costituito ancora in regime di assicurazione volontaria entro il più breve tempo possibile e che dopo un anno dalla sua entrata in funzione, si faccia luogo ad una pubblicazione dei suoi dati di gestione capace di fornire la base per la fissazione dei livelli tariffari.

È in quel momento che potrà scattare il meccanismo della obbligatorietà ed è in quel momento che si potrà chiedere agli assicurati di aumentare i loro massimali fino al limite fissato dalla legge. Pertanto l'articolo 26 dovrebbe risultare così modificato:

Art. 26. — « Il consorzio di cui all'articolo 11 della presente legge è costituito entro il termine di 180 giorni dall'emanazione del regolamento di cui all'articolo 29. Dopo un anno dalla sua costituzione il consorzio adempierà all'obbligo di cui all'articolo 11-bis della presente legge. L'obbligo dell'assicurazione per i possessori di autoveicoli decorre da 180 giorni dopo che il Ministero avrà fissato con suo decreto le tariffe, come previsto dall'articolo 11-quater ».

Onorevoli colleghi, siamo convinti, come gruppo socialista, di aver dato con questa relazione un contributo serio anche sul piano tecnico alla soluzione di un importante problema. Ci pare di aver segnato, contemporaneamente e con notevole chiarezza i limiti oltre i quali la questione della assicurazione obbligatoria degli autoveicoli non può essere collocata senza che il legislatore si assuma la grave responsabilità di trasformare una buona iniziativa, in uno strumento pericoloso, aperto alle speculazioni delle grandi imprese private di assicurazione.

ANDERLINI, *Relatore di minoranza.*