

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 609}

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CATTANEI, REVELLI, BOTTARI, GAVA, VECCHIARELLI,
GRASSI BERTAZZI, SGARLATA, CARENINI**

Presentata il 28 luglio 1972

Estensione alle imprese assicuratrici della facoltà di prestare cauzione con polizza cauzionale nelle obbligazioni contrattuali con lo Stato

ONOREVOLI COLLEGHI! — La prestazione di cauzione mediante polizza fidejussoria rilasciata da imprese di assicurazione regolarmente autorizzate è prevista dall'ordinamento italiano in modo frammentario da una molteplicità di fonti normative.

Esistono infatti leggi formali, atti aventi forza di legge (decreti-legge e decreti legislativi) e norme regolamentari che coprono ormai quasi tutto l'arco delle attività operative delle amministrazioni statali e pubbliche, senza però che vi sia una norma di legge di carattere generale applicabile ai diversi campi di attività.

Finora si è proceduto caso per caso: per la materia degli appalti delle ricevitorie e delle esattorie delle imposte dirette vi è l'articolo 39, n. 5 del testo unico 15 maggio 1963, n. 858; per la materia della gestione delle imposte di consumo si ha il decreto legislativo 30 gennaio 1948, n. 86 e la legge 14 marzo 1952, n. 213; per il discarico dell'imposta generale a favore degli esportatori si ha la legge 13 novembre 1963, n. 1544; per i diritti doganali il decreto-legge 18 dicembre 1913 e la

legge 25 settembre 1940, n. 1420; per la gestione e la dotazione di magazzini di generi di monopolio la legge 4 aprile 1953, n. 286.

Vi sono poi altri settori per i quali la prestazione della cauzione mediante polizza fidejussoria è stata ammessa con norme di regolamento o con semplice disposizione ministeriale. Da questo complesso e vario sistema normativo risulta una frammentaria indicazione degli oggetti e una diversa possibilità di utilizzazione della polizza cauzionale per gli oggetti stessi, secondo che il titolo di legittimazione derivi da una legge o da altra norma subordinata; risulta anche che, mentre per i settori disciplinati da legge è assicurata la certezza della validità di un tale strumento di garanzia, per i settori disciplinati da norme secondarie si possono verificare situazioni di incertezza, sia per minore resistenza della norma, che consente una relativamente facile mutevolezza di essa, sia per una varia e discutibile casistica interpretativa.

In materia di contratti, ad esempio, non è chiaro se la vigente normativa nell'ammettere la sostituzione della garanzia reale con

fidejussione nei rapporti con lo Stato, conferisce validità alle sole fidejussioni bancarie o anche alle polizze cauzionali, con la conseguenza che mentre in tutti i delicati settori regolati da leggi formali o aventi la stessa sicurezza, per le obbligazioni assunte mediante contratto si procede invece con lentezza senza che la garanzia assuma maggiore consistenza e certezza.

Si tratta quindi non di introdurre un nuovo sistema di cauzionamento che possa sovvertire la situazione in atto in materia di garanzie fidejussorie, ma solo di rendere uniformi le modalità di cauzionamento tra settore e settore della stessa Amministrazione eliminando ogni discriminazione ed ogni disparità di trattamento tra gli operatori di un settore e quelli di un altro.

Non va inoltre sottaciuto il particolare interesse per gli operatori di potersi avvalere indifferentemente sia della fidejussione bancaria sia della cauzione assicurativa ed ancor più l'enorme vantaggio per l'economia nazionale di non essere turbata da qualsiasi evento negativo che possa portare al pagamento anche di ingenti cauzioni. È noto infatti che le compagnie di assicurazioni pongono a base della loro attività l'istituto della riassicurazione che frazionando i rischi assunti mediante cessione a compagnie di riassicurazione di tutto il mondo crea quella polverizzazione del rischio che consente agevolmente di sopportare ogni più grave evenienza senza turbativa delle singole economie nazionali, ma con una equa e prevista compensazione tra proventi e danni.

È necessario perciò che il Parlamento intervenga estrinsecando in una norma specifica applicabile ai contratti con lo Stato e con gli enti pubblici quello stesso principio su cui già si fondano le norme di legge che ammettono la polizza fidejussoria nei settori sopra menzionati.

D'altronde la concezione di riservare alle banche il titolo di garanzia per conto della propria clientela è respinta da tutti i Paesi progrediti ed è in contrasto con il principio generale che si desume dall'insieme delle norme di legge che nel nostro ordinamento ammettono le polizze cauzionali.

La stessa concezione poi, è in manifesto contrasto con il giusto incoraggiamento che si dà alla utilizzazione della polizza fidejussoria nei contratti di appalto di grandi lavori all'estero, utilizzazione che ha indubbiamente contribuito all'affermarsi dell'industria e del lavoro italiano in tutti i paesi del mondo.

La validità dei cauzionamenti mediante polizza di assicurazione, può essere inoltre facilmente constatata se si calcolano gli importi delle cauzioni incamerate dal Ministero delle finanze per inadempienze doganali, per inadempienze nella gestione della riscossione di imposte, dai comuni per le inadempienze nella riscossione dei dazi, dalla Cassa per il Mezzogiorno, dalla Regione Siciliana, dalle società con interventi statali per la costruzione di autostrade, per la inadempienza nelle esecuzioni di appalti di lavori dai suddetti enti appaltati.

Infatti le compagnie di assicurazione che sono autorizzate in Italia ad assumere le polizze credito e cauzionali hanno liquidato per sinistri negli anni dal 1960 al 1970 un ammontare di oltre lire 24.000.000.000 che in buona parte sono stati pagati proprio allo Stato per cauzioni assicurative delle quali era beneficiario.

Ciò premesso non sembra quindi né logico né fondato, mantenere tuttora la distinzione tra la cauzione prestata con fidejussione bancaria e la cauzione prestata con polizza assicurativa.

Anche sotto il profilo giuridico la prima non offre certo maggiori garanzie della seconda, la quale anzi, assai spesso garantisce quella e comunque opera sempre in modo più diretto ed immediato, avendo la polizza natura di contratto principale; essa infatti è un contratto sinallagmatico e principale relativamente alla obbligazione a garanzia della quale viene stipulato e rispetta sotto ogni profilo il principio indennitario esattamente inteso; perciò la polizza cauzionale, ancorché condizionata ad una obbligazione altrui, costituisce una obbligazione diretta ed autonoma.

L'interesse dello Stato conseguentemente risulta tutelato validamente anche con una polizza cauzionale.

Il problema perciò si riduce ad una valutazione della solidità e della serietà di chi fornisce la garanzia, ma non già a quello di mantenere una distinzione che non ha senso alcuno e che poi di fatto si traduce in una assurda discriminazione, limitata ad alcuni casi, tra istituti di credito ed imprese di assicurazione la cui rispettiva funzione nella economia contemporanea lungi dall'intralciarsi deve invece integrarsi e reciprocamente agevolarsi.

Si richiama infine l'attenzione sulla circostanza che la proposta di legge non comporta alcun onere a carico dello Stato.

PROPOSTA DI LEGGE

ARTICOLO UNICO.

In tutti i casi in cui è prescritta la costituzione di cauzione a garanzia di obbligazioni contratte verso lo Stato od altri enti pubblici, sono valide anche le polizze cauzionali che prevedano garanzie rispondenti a quelle richieste dalle vigenti norme di legge, rilasciate da imprese regolarmente autorizzate ai sensi del testo unico delle leggi sull'esercizio delle assicurazioni private di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1959, n. 449 e comprese in un elenco da approvarsi con decreto del Ministero del tesoro.

Le imprese di cui al precedente comma per le garanzie autorizzate dalla presente legge, sono tenute ad investire in titoli fondiari, nella misura che sarà indicata periodicamente dall'organo di controllo competente, le somme destinate alle riserve premi in base alle disposizioni sulle modalità di gestione del ramo assicurazioni di cauzione.