CAMERA DEI DEPUTATI N. 849

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PICCOLI, BIANCO, BERNARDI, FUSARO, PUMILIA, GIORDANO, MEUCCI, PEZZATI, ALIVERTI, BORRUSO, CUMINETTI, MANFREDI MANFREDO, MAZZOLA, MORA, ROSATI, SANZA, SEDATI, TANTALO, ZOLLA

Presentata il 26 novembre 1976

Innovazioni alla disciplina dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Sono trascorsi ormai cinque anni da quando la legge 24 dicembre 1969, n. 990 è entrata in vigore, dimostrando la validità dell'iniziativa, ma altresì alcune disfunzioni che occorre eliminare per una completa realizzazione di quei princìpi di socialità che nel 1969 portarono all'importante atto legislativo.

La legge n. 990 fu approvata oltre 40 anni dopo il primo Congresso di scienza delle assicurazioni, tenuto a Torino nel 1928, oltre venti anni dalla costituzione della prima Commissione di studio presso il Ministero dell'industria, commercio e artigianato, oltre dieci anni dalla firma della Convenzione europea di Strasburgo.

Sono occorse tre legislature (seconda, terza e quarta) perché fosse presentato nel giugno 1967 un disegno di legge governativo, ed infine, con la quinta legislatura fossero varati la legge ed il regolamento.

Ciò nonostante, è oggi in atto un vasto fermento di opinioni ed è in corso un susseguirsi di iniziative per apportare qualche modifica alla legge n. 990 in senso radicale o in senso migliorativo.

Si può affermare che è il primo caso in Italia, dall'avvento della Repubblica, che una legge viene, a così breve distanza di tempo dalla sua promulgazione, a subire un così duro processo di critica e di revisione.

Questo a prescindere dalle più o meno presunte lacune della legge, sta a dimostrare quale straordinaria importanza rappresenti per la collettività e quanto sia avvertito dalla stessa il problema della assicurazione della responsabilità civile auto.

Probabilmente anche perché, come osservò il prof. Donati nella sua relazione alla « Giornata assicurazione auto » organizzata dall'INA in occasione della Fiera di Milano il 15 aprile 1971, « Siamo ormai pressoché tutti proprietari o possessori di veicoli a motore, e perché tutti potenziali vittime della strada ».

I proponenti non ritengono di dover trasformare radicalmente la legge, ma che siano necessarie modifiche migliorative per un adeguamento alla realtà.

La legge n. 990 ha una sua validità generale che non si deve porre in discussione e che deriva dai princìpi che rapidamente qui si evidenziano.

Il veicolo deve essere sempre assicurato e deve essere sempre possibile identificare il responsabile penale per l'eventuale violazione anche se l'obbligo incombe, *in primis*, sul proprietario.

In correlazione è l'obbligo dell'assicuratore di accettare il contratto, ad evitare che lo stesso realizzi una selezione dei rischi inconcepibile in regime obbligatorio.

Per la responsabilità vige il regime previsto dall'articolo 2054 del codice civile.

Il terzo danneggiato ha azione diretta nei confronti dell'assicuratore ma deve chiamare in giudizio il responsabile con le limitazioni previste dall'articolo 22 della legge n. 990.

Per le vittime dei pirati della strada, di non assicurati, o di assicurati presso assicuratori posti in stato di insolvenza è stato istituito un Fondo di garanzia presso l'INA gestito dal Consiglio di amministrazione con la collaborazione di un Comitato consultivo.

La funzione di assicuratore rimane affidata a tutte le imprese regolarmente autorizzate ad esercitare il ramo Responsabilità Civile Auto, ma con una disciplina speciale e precisamente:

a) le condizioni generali e le tariffe devono essere approvate con decreto del Ministro dell'industria, commercio e artigianato da pubblicarsi sulla *Gazzetta Ufficiale;*

b) le riserve premi dei rischi in corso sono fissate nella misura del 40 per cento.

c) per la riserva sinistri devono esistere, all'attivo del bilancio, beni di natura determinata per un importo equivalente, ed inoltre non meno dell'intero premio puro di ciascun anno, diminuito dei sinistri via via pagati, deve essere portato a riserva sinistri e ciò fino al compimento del quarto anno dell'esercizio di generazione.

Inoltre, ai fini statistici, si impone la cessazione del 2 per cento dei rischi e dei premi in un Conto consortile gestito dall'INA. Le violazioni delle norme sopra indicate possono comportare la revoca dell'autorizzazione.

Notevoli sono state sia le ripercussioni della legge, al momento della sua entrata in vigore, nel mercato assicurativo, sia le controversie dottrinali e giuridiche cui ha dato luogo.

Le controversie dottrinali si sono incentrate soprattutto sulla interpretazione di alcuni articoli della legge.

L'articolo 21 è stato il bersaglio continuo di studiosi e di pretori che hanno dato dello stesso le interpretazioni più contrastanti.

È noto che lo stesso articolo pone in una diversa posizione il danneggiato da veicolo non identificato rispetto al danneggiato da veicolo non assicurato; per il primo sono previste pesanti limitazioni, a parer nostro assolutamente da rimuovere. Ancora, per il danneggiato da veicolo non identificato il calcolo del risarcimento viene effettuato sulla base della denuncia dei redditi presentata nell'esercizio precedente a quello del sinistro; cosa non prevista per il danneggiato da veicolo non assicurato.

Inoltre ci si chiede se debbano ricorrere tutte e due le ipotesi previste dalla legge (inabilità temporanea e permanente) per ottenere il risarcimento completo o se sia sufficiente il verificarsi di una delle stesse perché si debba risarcire il danno sia della inabilità temporanea che di quella permanente.

L'interpretazione che finora si è seguita è quella restrittiva, ma si sono avute sentenze favorevoli a questa tesi e sentenze contrarie.

Perplessità ha poi suscitato l'articolo 22 della legge che pone il famoso limite di 60 giorni prima di poter incardinare un giudizio civile.

In questo caso si è ravvisato un contrasto con la norma costituzionale che prevede il diritto alla difesa per ogni cittadino.

Accenniamo infine all'istituto della provvisionale che può essere corrisposta in caso di bisogno.

Su questi punti salienti e su altri di minor interesse immediato, ma non per questo meno rilevanti, interviene la nostra proposta.

Le innovazioni che si propongono, possono sintetizzarsi come segue.

Innanzitutto si ha l'aumento del capitale sociale o del fondo di garanzia e della cauzione per l'esercizio della R. C.; gli importi minimi proposti appaiono assolutamente necessari nella misura indicata affin-

ché la legge possa rispondere a quei princìpi di socialità cui si è ispirata. Occorrono, da parte delle imprese assicuratrici, garanzie finanziarie serie per poter tutelare in via preventiva l'automobilista o il danneggiato risarcendolo sulla solvibilità delle medesime, eliminando il rischio di pretesti o tattiche dilazionatorie che spesso nascondono fatti di insolvenza.

All'assicurazione sono soggetti tutti i veicoli, compresi i ciclomotori il cui inserimento nell'ambito assicurativo si è reso necessario per il gran numero dei sinistri che detti mezzi di trasporto provocano e che danno luogo a volte ad incidenti di notevole rilievo, atteso che detti mezzi diventano sempre più numerosi e che sempre più spesso vengono condotti con scarsa perizia ed a velocità sostenuta.

Allo scopo di rendere più sollecita la liquidazione del danno e per evitare che ci possa essere un contenzioso prolungato nel tempo si è introdotta, con l'auspicato inserimento dell'articolo 17-*bis*, una clausola già contenuta nelle condizioni di polizza dell'Assitalia, del gruppo INA.

Notevole importanza annettiamo alla nuova formulazione dell'articolo 19 sul Fondo di garanzia.

Rispetto alla situazione attualmente esistente va considerato che vittima della strada non è soltanto l'investito e la sua famiglia, ma lo è anche l'investitore con la famiglia, qualora questi abbia riportato gravi menomazioni o sia deceduto nel sinistro: abbiamo voluto, stante i princìpi di socialità peculiari della legge, evitare una grave sperequazione oggi rilevabile dal testo vigente. In questa ottica la garanzia assicurativa è stata estesa ai terzi trasportati, troppe volte coinvolti in incidenti di rilievo e raramente risarciti.

Sulla liquidazione del danno occorre dire che il meccanismo delle indennità è stato studiato tenuto conto dei rapporti che scaturiscono dal nuovo diritto di famiglia, mentre in sede processuale abbiamo voluto eliminare la norma limitatrice dell'azione di cui all'articolo 22 e prevedere una nuova possibilità di corresponsione della provvisionale, sulla base anche di quanto recentemente sentenziato dalla Corte costituzionale.

L'inasprimento delle sanzioni e l'adeguamento dei massimali rispondono poi ad una generale richiesta.

Non sono sfuggite ai presentatori altre critiche alla legge n. 990, che provengono non solo da un punto di vista di interpretazione giuridica, ma anche da un punto di vista tecnico.

Anche dalle polemiche che si sono susseguite sulla stampa, in questi ultimi tempi, si è rilevato che una delle accuse che vengono da più parti mosse alla legge, sia quella di costituire, per essere imposta obbligatoriamente dallo Stato, un onere eccessivo per chi deve ottemperare a quell'obbligo.

Il discorso è assai complesso, perché metterebbe in discussione l'impostazione di fondo che alla legge fu data.

Ci si è chiesti perché lo Stato imponga obbligatoriamente il risarcimento dei danni a cose nell'assicurazione obbligatoria di responsabilità civile auto.

Come è noto il risarcimento di questo tipo di danni comporta oneri rilevantissimi per le imprese, sia per la frequenza di tale tipo di danni, sia per le possibili frodi a danno dell'assicuratore.

Tra l'altro esistono ben altre situazioni (lavoro, case, scuole, ecc.) in cui ben di frequente si verificano ipotesi di danni a persone (si pensi agli infortuni sul lavoro domestico, all'infortunio *in itinere*, ecc.) non di rado anche mortali, e per i quali lo Stato non si è mai preoccupato di stabilire idonee coperture assicurative, lasciando quindi alla scarsa sensibilità dei singoli di tutelarsi adeguatamente col mezzo assicurativo (evenienza estremamente rara) e certo mai pensando di imporre per obbligo di legge una copertura assicurativa.

In sostanza si verificherebbe un assurdo; che lo Stato si preoccupa di imporre un obbligo assicurativo per la riparazione di uno sportello della macchina (o poco più) quando trascura di assicurare idonei risarcimenti a vittime di incidenti non dipendenti dalla circolazione dei veicoli, ma non per questo meno gravi o meno degni di interesse, per la collettività.

Dopo attento esame si è però del parere che non è possibile escludere dall'obbligatorietà dell'assicurazione l'eventualità di danni alle cose, essendo ciò pratica comune a tutti i paesi europei e non potendo l'Italia sottrarsi ad obblighi convenzionali.

L'ISTAT, che ha interessanti statistiche in proposito (si veda l'*Annuario statistica sanitaria*, voci Infortunio sul lavoro, omicidio, morte accidentale, suicidio); si è riservato di mettere a disposizione aggiornati dati statistici in proposito.

Ma non è solo sotto questo aspetto che è censurabile, se così si può dire, il comportamento dello Stato.

Finora si è considerato il mezzo assicurativo come l'unico strumento idoneo a risolvere i mali del settore.

Trattasi di un grave errore di impostazione.

È inutile nascondere che la più grave parte dei sinistri stradali sono provocati da carenze dell'automobilista dal punto di vista dell'educazione stradale, che in Italia è insoddisfacente.

Occorrerebbe che lo Stato si preoccupasse di attuare un vasto, serio, articolato programma di prevenzione del sinistro stradale e di rimozione degli ostacoli di varia natura che fanno sì che l'automobilista italiano sia, a giudizio di tutti, uno dei meno disciplinati del mondo e per modificare, quindi, anche con adeguate misure repressive, l'attuale situazione.

Sarebbe questa una delle più gravi carenze della legge n. 990.

Non si è però ritenuto, almeno per ora, di intervenire direttamente con esplicite proposte in tal senso e su tali critiche, essendo gli argomenti del tutto peculiari e meritevoli di ulteriori strumenti legislativi.

L'approvazione di quanto proposto costituisce però un avanzamento notevole del sistema protezionistico nella società di oggi.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Per ottenere l'autorizzazione ad esercitare le assicurazioni per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti ai sensi della legge 24 dicembre 1969 n. 990, ferme restando le ulteriori condizioni attualmente necessarie per l'autorizzazione all'esercizio, le imprese devono possedere un capitale sociale, se trattasi di società per azioni o di società cooperative, o con fondo di garanzia, se trattasi di società di mutua assicurazione, non inferiore a lire un miliardo, di cui almeno metà versato.

La cauzione minima globale di cui all'articolo 40 del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1959, n. 449, è elevata per l'esercizio dell'assicurazione di cui alla legge 24 dicembre 1969 n. 990, a lire cinquecentomilioni.

ART. 2.

Le imprese che già esercitano le assicurazioni per la responsabilità civile ai sensi della legge 24 dicembre 1969, n. 990, devono provvedere all'incremento del capitale sociale o del fondo di garanzia e della cauzione, secondo quanto disposto dal primo e dal secondo comma del precedente articolo 1, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge.

ART. 3.

La legge 24 dicembre 1969, n. 990, è modificata come segue:

Il primo comma dell'articolo 1 è sostituito dal seguente:

« I veicoli a motore senza guida di rotaie, compresi i filoveicoli ed i rimorchi, ancorché non muniti di targa di riconoscimento, ad eccezione delle macchine agricole, non possono essere posti in circolazione su strade di uso pubblico o su aree a queste equiparate se non siano coperti, secondo le disposizioni della presente legge, dall'assicurazione per la responsabilità civile verso i terzi, ivi compresi i terzi trasportati, prevista dall'articolo 2054 del codice civile ».

All'articolo 1 è aggiunto il seguente quarto comma:

« L'obbligo dell'assicurazione è a carico del proprietario del veicolo ».

L'articolo 4 è sostituito dal seguente:

« Non sono considerati terzi, salvo quanto previsto per il risarcimento dei danni gestito dal Fondo di garanzia:

a) tutti coloro la cui responsabilità deve essere coperta dall'assicurazione;

b) il coniuge, gli ascendenti e i discendenti legittimi, naturali o adottivi delle persone indicate alla lettera *a*) nonché gli altri parenti e affini fino al terzo grado delle stesse persone, quando siano a loro carico in quanto l'assicurato provvede abitualmente al loro mantenimento;

c) ove l'assicurato sia una società, i soci a responsabilità illimitata e le persone che si trovano con questi in uno dei rapporti indicati alla lettera *b*) ».

L'articolo 5 è sostituito dal seguente:

« I veicoli appartenenti allo Stato, alle Regioni, alle Province ed ai Comuni sono assicurati presso l'Istituto nazionale delle assicurazioni ».

All'articolo 16 è aggiunto il seguente numero 6): « abbiano in attesa di liquidazione sinistri il cui importo superi quello della cauzione ».

Dopo l'articolo 17 è aggiunto il seguente articolo 17-*bis*:

« Per i sinistri con solo danni a cose, l'impresa, entro 45 giorni dalla ricezione della richiesta di risarcimento contenente l'indicazione dei dati di identificazione del veicolo, delle modalità del sinistro, dei danni verificatisi e dei relativi elementi di valutazione, nonché dell'ora e del luogo nei quali le cose da riparare sono disponibili per le constatazioni del caso, comunicherà al danneggiato la somma che offre per il danno, ovvero preciserà i motivi per i quali non ritiene di fare offerta.

Se il danneggiato avrà dichiarato di accettare la somma offertagli, l'impresa ne effettuerà il pagamento entro 15 giorni dalla ricezione di tale comunicazione.

Se il danneggiato avrà dichiarato di non accettare la somma offertagli, l'impresa, entro 15 giorni dalla ricezione della comunicazione, corrisponderà egualmente al danneggiato tale somma, il cui importo sarà comunque imputato nella liquidazione definitiva del danno. L'impresa corrisponderà egualmente e con le stesse modalità ed effetti la somma offerta qualora il danneggiato decorsi 30 giorni dalla comunicazione dell'offerta stessa non abbia fatto pervenire all'impresa alcuna risposta ».

L'articolo 18 è modificato con l'aggiunta, dopo il primo comma, del seguente secondo comma:

« In caso di inabilità temporanea il danneggiato non può esercitare alcuna azione per lucro cessante se in detto periodo ha continuato a percepire il proprio reddito di lavoro subordinato o autonomo o abbia continuato a godere di trattamento pensionistico o di rendite facenti carico a enti previdenziali ».

L'articolo 19 è sostituito dal seguente:

« È costituito presso l'Istituto nazionale delle assicurazioni un "Fondo di garanzia per le vittime della strada" per il risarcimento dei danni causati dalla circolazione dei veicoli a motore o natanti soggetti all'obbligo dell'assicurazione nei seguenti casi:

a) il sinistro sia stato cagionato da veicolo o natante non identificato;

b) il veicolo o natante non risulti coperto da assicurazione;

c) il veicolo o natante risulti assicurato, con polizza facente parte del portafoglio italiano, presso una impresa la quale, al momento del sinistro, si trovi in stato di liquidazione coatta con dichiarazione di insolvenza, o vi venga posta successivamente;

d) per i danni subiti dal responsabile del sinistro;

e) per i danni subiti dai familiari dell'assicurato che non sono considerati terzi ai sensi della presente legge;

f) ove l'assicurato sia una Società, per i danni subiti dalle persone che non sono considerate terzi ai sensi della presente legge.

L'indennizzo nei casi di cui sopra è dovuto:

1) per le cure mediche chirurgiche di importo superiore a lire 100.000 sempre che il danneggiato non abbia diritto ad assistenza sanitaria da parte di enti mutualistici o altri enti pubblici;

2) per le lesioni personali da cui sia derivata una invalidità permanente non inferiore al 10 per cento;

3) per le lesioni personali da cui sia derivata una invalidità temporanea superiore a 90 giorni;

4) quando dal sinistro sia derivata la morte di una persona. In tal caso gli aventi diritto sono il coniuge, i genitori conviventi, i figli minori o a carico della persona deceduta.

Il danneggiato non può esercitare alcuna azione per lucro cessante ai sensi di quanto previsto al numero 3 del presente articolo se per il periodo di inabilità temporanea ha continuato a percepire il proprio reddito di lavoro subordinato o autonomo o abbia continuato a godere il trattamento pensionistico o di rendite facenti carico a enti previdenziali.

Il fondo non interviene per danni che diano luogo a prestazioni da parte di altri enti pubblici in conseguenza dello stesso evento. Gli enti pubblici che hanno provveduto a tali prestazioni non hanno diritto di rivalersi, a qualsiasi titolo, nei confronti del Fondo di garanzia per le vittime della strada ».

L'articolo 21 è sostituito dal seguente:

« Nelle ipotesi di cui all'articolo 19 della presente legge l'indennità deve essere computata e liquidata secondo criteri di valutazione eguali per tutte le vittime della strada, salvo a tenere conto dell'età dei danneggiati.

L'ammontare dell'indennità viene determinata assumendo a base la capitalizzazione del reddito nazionale medio secondo l'ultima rilevazione dell'ISTAT, tenuto conto del tasso legale degli interessi e degli indici di mortalità.

La percentuale di invalidità permanente viene determinata secondo i criteri stabiliti dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124. In caso di morte, spetta ai familiari superstiti una indennità ragguagliata al 100 per cento del valore determinato alla stregua dei criteri previsti nel comma terzo, e computata nelle misure che seguono:

a) a favore del coniuge superstite, e senza figli minori o a carico, della vittima spetta una quota del 50 per cento. Se la vittima lascia oltre al coniuge, un solo figlio minore o a carico, tanto a quest'ultimo quanto al coniuge spetta una quota del 30 per cento.

Quando i figli minori o a carico sono più di uno, ad essi spetta complessivamente una quota del 50 per cento, mentre al coniuge viene riservato il 25 per cento;

b) a favore del solo figlio superstite, minore o a carico della vittima, spetta una quota del 50 per cento. Se i figli sono più, è loro riservata una quota del 60 per cento, da dividersi in parti eguali fra tutti;

c) in mancanza di superstiti di cui alle lettere *a*) e *b*), ai genitori spetta una quota del 30 per cento.

L'indennità corrisposta dal Fondo di garanzia non può comunque superare, per ciascun danneggiato, la somma di lire 30 milioni.

Il Fondo di garanzia per le vittime della strada ha azione di rivalsa verso il responsabile e verso il suo assicuratore.

Nei casi previsti dalle lettere *b*) e *c*) del primo comma dell'articolo 19, il danno è risarcito nei limiti dei massimali indicati nella tabella *A*) allegata alla presente legge per i veicoli o i natanti della categoria cui appartiene il mezzo che ha causato il danno ».

Dopo l'articolo 21 è aggiunto il seguente articolo 21-*bis*:

« Quando per il calcolo dell'indennizzo debba essere preso in considerazione il reddito del danneggiato, il reddito stesso non può essere determinato in misura superiore a quella del reddito lordo denunciato dal danneggiato o fiscalmente accertato ».

L'articolo 22 è abrogato.

L'articolo 23 è sostituito dal seguente:

« Nel giudizio promosso contro l'assicuratore a norma dell'articolo 18, comma primo, della presente legge, deve essere chiamato nel processo anche il responsabile del danno.

Il danneggiato che, nella ipotesi prevista dall'articolo 19, comma primo, lettera *a*), abbia fatto la richiesta alla impresa designata o all'Istituto nazionale delle assicurazioni, gestione autonoma del "Fondo di garanzia per le vittime della strada", non è tenuto a rinnovare la richiesta stessa qualora successivamente venga identificato l'assicuratore del responsabile.

Nel caso previsto alla lettera *b*) del primo comma dell'articolo 19, deve esser convenuto in giudizio anche il responsabile del danno. Parimenti nel giudizio promosso ai sensi della lettera *c*) del primo comma dello stesso articolo 19 deve essere convenuto in giudizio anche il commissario liquidatore dell'impresa liquidatrice ».

L'articolo 24 è sostituito dal seguente:

« Nei sinistri con danni alle persone, nel corso del giudizio di primo e di secondo grado, gli aventi diritto al risarcimento che, a causa del sinistro vengano a trovarsi in stato di bisogno, possono chiedere che sia loro assegnata una somma da imputarsi nella liquidazione definitiva del danno.

Il giudice istruttore civile o penale, sentite le parti, qualora da un sommario accertamento risultino gravi elementi di responsabilità a carico del conducente, con ordinanza immediatamente esecutiva provvede all'assegnazione della somma ai sensi del primo comma, nei limiti dei quattro/quinti della presumibile entità del risarcimento che sarà liquidato con la sentenza. Se la causa civile è sospesa ai sensi dell'articolo 3, comma secondo, del codice di procedura penale, l'istanza è proposta al Presidente o al Pretore, dinanzi al quale è pendente la causa stessa che provvederà

dopo aver effettuati, se necessario, sommari accertamenti anche in deroga all'articolo 298, comma primo, del codice di procedura civile. Analogamente provvedono il tribunale nel corso di giudizio di primo grado o il Pretore sia nella fase dell'istruzione che in quella del giudizio.

L'istanza può essere ripetuta nel corso del giudizio e proposta in sede di appello.

L'ordinanza può essere revocata con la decisione del merito.

Il giudice di appello deve in ogni caso provvedere con la sentenza ad assegnare all'avente diritto una somma da imputarsi nella liquidazione definitiva del danno ».

Il primo comma dell'articolo 32 è modificato come segue:

« Chiunque pone in circolazione veicoli o natanti per i quali a norma della presente legge vi è obbligo di assicurazione o consente alla circolazione dei medesimi senza che siano coperti dall'assicurazione, è punito con l'ammenda fino a lire un milione e con l'arresto fino a un anno ».

ART. 4.

Le somme di cui al primo comma dell'articolo 9 della legge 24 dicembre 1969, n. 990, stabilite con la tabella *A* allegata alla legge medesima, sono raddoppiate.