

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 179}

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PIRO, SALERNO, DI DONATO, CRISTONI, CAPACCI

Presentata il 2 luglio 1987

Norme per il risarcimento dei danni per i sinistri avvenuti anteriormente all'entrata in vigore della legge 24 dicembre 1969, n. 990, concernente l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti

ONOREVOLI COLLEGHI! — È ben noto come la preoccupazione destata dal numero sempre crescente di vittime della circolazione stradale, nonché dalla gravità dei danni subiti da cose e persone in occasione di questo tipo di sinistri, abbia trovato riferimento normativo nella importante legge 24 dicembre 1969, n. 990, che ha introdotto l'assicurazione obbligatoria sulla responsabilità civile derivante dalla circolazione di veicoli a motore e di natanti.

L'importanza sociale di questa legge è evidente: in conformità con i principi di sicurezza sociale che caratterizzano la azione dello Stato contemporaneo, si è inteso tutelare in maniera preminente

l'interesse del danneggiato, cioè della vittima del sinistro, mettendo al riparo dal rischio costituito dalla possibile insolvenza del responsabile.

Introducendo l'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile e riconoscendo al danneggiato la possibilità di agire direttamente contro l'assicurazione (articolo 18) si è inteso garantire nel migliore dei modi il diritto al risarcimento del danno, e con esso, la possibilità per la vittima di ricostituire quel bene della vita lesa o distrutto in occasione del sinistro.

L'elemento che però ha reso la legge n. 990 del 1969 un esempio di indubbia progressione rispetto alla normativa pre-

vigente, ed insieme una prima tappa verso la difficile meta della sicurezza sociale, è da ravvisare nell'introduzione del Fondo di garanzia per le vittime della strada (articoli 19-20).

Questo Fondo, costituito presso l'INA, e rappresentato per ogni regione o gruppo di regioni dalle imprese designate dal Ministro dell'industria (articolo 20), ha infatti il compito di risarcire (sia pur entro certi limiti) i danni causati da:

- a) veicoli o natanti non identificati;
- b) veicoli o natanti che non risultino coperti da assicurazione;
- c) veicoli o natanti che risultino assicurati con polizza, facente parte del portafoglio italiano presso un'impresa la quale al momento del sinistro si trovi in stato di liquidazione coatta con dichiarazione d'insolvenza, o vi venga successivamente posta.

Con l'introduzione del Fondo di garanzia, il legislatore ha in sostanza accolto nel nostro sistema, il principio della risarcibilità del danno derivante dalla circolazione stradale anche al di fuori dell'esistenza di un contratto di assicurazione, ovvero, al di fuori della sua concreta possibilità di operare, o per la mancata identificazione del responsabile (l'assicurato) ovvero per la crisi economica dell'impresa di assicurazione.

Si tratta dunque di un principio estremamente innovativo, il cui valore supera e trascende il campo del diritto sostanziale e procedurale (nell'ambito del quale ha, pure, prodotto rilevanti modificazioni), ma va ad incidere in un più ampio disegno di politica legislativa del quale costituisce una prima (sia pur imperfetta) importante realizzazione.

È ben nota, infatti, la tendenza in atto nelle società industrializzate di realizzare dei congegni giuridici che permettano di « socializzare » la responsabilità per fatti dannosi che incidono sulla sfera giuridica di privati; tendenza giustificata dalla opportunità di riversare sulla collettività l'onere di riparare i danni subiti dai singoli in ragione di attività economiche e

di complessi rapporti sociali, che, sia pur indirettamente, vanno a beneficio di tutti.

In questo contesto, la scelta fatta dal legislatore con l'introduzione del Fondo di garanzia, indica senza dubbio la volontà di considerare « sociale » il danno subito dalla vittima della strada, e come tale risarcibile da parte della collettività degli utenti della circolazione (assicurati).

Si tratta dunque, di un principio di grande rilevanza, il cui valore sociale rischia però di risultare compromesso dalla grave lacuna che si è venuta a creare nell'ordinamento in seguito alle successive modifiche apportate con la legge n. 39, 26 febbraio 1977, alle attribuzioni originarie del Fondo.

In seguito a questa legge, sono stati introdotti emendamenti che hanno portato ad uno snaturamento della originaria fisionomia di questo « organismo », nato con delle precise finalità di tutela e di indennizzo delle vittime della strada.

In effetti, dei tre compiti istituzionali del Fondo, vale a dire l'indennizzo delle vittime:

- a) di autoveicoli sconosciuti;
- b) di autoveicoli non assicurati;
- c) di autoveicoli assicurati con imprese in dissesto;

il legislatore si è preoccupato di ampliare la portata del terzo, introducendo disposizioni (articoli 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14) in base alle quali non solo viene confermata la necessità di tenere in vita i contratti anche dopo la decozione dell'impresa, ma si estende la competenza del Fondo anche a quei sinistri avvenuti prima della pubblicazione del decreto di liquidazione coatta, consentendo, tra l'altro, la riassunzione del personale già dipendente dell'impresa posta in liquidazione, il trasferimento di portafogli e personale mediante convenzioni ad altre imprese, ovvero un riparto d'ufficio, sia del portafoglio che del personale.

Sono queste delle attribuzioni in base alle quali, come è stato osservato, il

Fondo « non si limita più a curare gli interessi dei danneggiati da incidenti provocati da assicurati con imprese decotte, ma funge da "cassa integrazione" per il personale delle imprese di assicurazione, e si procura i mezzi per assolvere questo compito chiamando a contributo l'intero settore ».

Oltre a ciò è da segnalare l'importante innovazione contenuta nell'articolo 14, che così stabilisce: « Nell'ipotesi di intervento prevista dall'articolo 19, primo comma, lettera c), della legge 24 dicembre 1969, n. 990, il Fondo di garanzia per le vittime della strada è tenuto a provvedere al risarcimento, nei limiti stabiliti da tale articolo, anche dei danni per sinistri avvenuti anteriormente all'entrata in vigore della predetta legge ».

Dal complesso delle innovazioni apportate, si evince dunque con chiarezza la *ratio* della scelta legislativa: ampliare al massimo la tutela dei danneggiati da veicoli o natanti assicurati con imprese in dissesto e/o soprattutto difendere il posto di lavoro degli addetti alle assicurazioni.

Obiettivi sociali di grande rilevanza, ma dei quali solo il primo è connesso con le finalità istituzionali del Fondo di garanzia.

Ma il punto veramente nodale che è necessario mettere in rilievo non è tanto quello relativo alla congruità delle scelte operate dalla legge n. 39, sulle attribuzioni del Fondo di garanzia, quanto piuttosto quello volto ad evidenziare la grave discriminazione operata dalla normativa a scapito delle categorie dei danneggiati di cui alle ipotesi sub *a*) e sub *b*), articolo 19, legge n. 990 (vale a dire i danneggiati da veicoli o natanti non identificati, ovvero non assicurati).

Ed in effetti, una volta introdotto dal legislatore con la legge n. 990 il principio della risarcibilità del danno subito dalle vittime della circolazione stradale, indipendentemente dall'esistenza di un contratto di assicurazione, risulta incomprensibile la ragione per la quale è stata omessa una normativa transitoria di « raccordo » con le fattispecie verificatesi anteriormente all'entrata in vigore della

legge, tanto più che le difficoltà relative alla retroattività sono state agevolmente superate (vedi articolo 14, legge n. 39) quando si è trattato di tutelare gli interessi delle imprese di assicurazione.

Risulta cioè incomprensibile la disparità di trattamento operata fra le varie categorie di danneggiati (tutti ugualmente « vittime della strada ») ai quali nelle ipotesi sub *a*) e sub *b*), articolo 19, legge n. 990, viene addossata l'alea dell'elemento temporale (essersi l'evento verificato prima o dopo l'entrata in vigore della legge), ai fini della titolarità del diritto alle somme da parte del Fondo di garanzia.

Ci si chiede, in sostanza, quale sia il motivo in base al quale la tutela « retroattiva » concessa ai danneggiati di cui alla lettera C) articolo 19, non sia stata concessa alle altre due categorie le quali non solo si riferiscono ai sinistri più gravi (danni alle persone) ma addirittura, come l'esperienza ha dimostrato, contrariamente ai timori iniziali, si sono realizzate con scarsa frequenza.

Allo stato attuale non v'è chi non veda l'ingiusta discriminazione operata dalla normativa in questione che assoggetta identiche situazioni ad un diverso trattamento giuridico.

Si pensi a chi abbia riportato in seguito ad un sinistro, una menomazione grave e permanente, dalla quale risulti definitivamente compromessa la propria capacità lavorativa, e non sia riuscito ad ottenere il risarcimento del danno (perché non identificato ovvero perché non assicurato il responsabile); in base a quale principio (che non sia l'interesse delle Assicurazioni) si vorrà negare a questa vittima della strada quella tutela che viceversa la legge ha riconosciuto a coloro che si trovino nelle stesse condizioni a partire dal 24 dicembre 1969, e *sine die* ai danneggiati da assicurati con imprese in dissesto?

È certo che questa lacuna, dovuta probabilmente ad una incolpevole dimenticanza del legislatore, costituisce una grave e palese violazione del principio di uguaglianza (articolo 3 della Costituzio-

ne) che rende urgente ed improrogabile un intervento legislativo.

Non si vogliono con questo minimizzare o nascondere le obiettive difficoltà tecniche che un'operazione di questo genere può comportare, ma è anche il caso di sottolineare come, con opportuni accorgimenti, le stesse potrebbero essere adeguatamente superate dando così l'avvio ad una soluzione del grave problema.

Ed in effetti si potrebbe, tra l'altro, ampliare la portata dell'articolo 14 della legge n. 39, aggiungendo un nuovo comma od articolo del seguente tenore:

« Nell'ipotesi d'intervento prevista dall'articolo 19, primo comma, lettere *a)* e *b)*, legge 1969 n. 990, il Fondo di garanzia è tenuto a provvedere anche al risarcimento dei danni per sinistri avvenuti anteriormente all'entrata in vigore della predetta legge purché:

a) dal sinistro sia derivata l'inabilità permanente compresa, in base ai criteri di determinazione previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, tra i gradi 61/80 e 81/100 per cento, con il massimo di lire 150 milioni per ogni persona sinistrata nel limite di lire 300 milioni per ogni sinistro;

b) nell'ipotesi sub *b)*, articolo 19, legge 990, la responsabilità del danneggiante sia stata accertata con sentenza passata in giudicato;

c) la persona sinistrata abbia, al momento della presentazione della do-

manda d'indennizzo, un reddito annuo non superiore a lire 7 milioni, ovvero non abbia alcun reddito ».

Questa soluzione appare tra le più rispondenti alla necessità di contemperare gli opposti interessi in quanto da un lato circoscrive al massimo la categoria degli aventi diritto al risarcimento, limitandola a coloro i quali, e per tipo di menomazione subita (comportante la perdita della capacità lavorativa), e per non avere fonti di reddito sufficienti, appaiono maggiormente colpiti dai danni causati dalla circolazione, e come tali, ampiamente meritevoli di indennizzo, dall'altra consentirebbe all'Impresa designata, nella ipotesi sub *b)*, un diritto di rivalsa nei confronti del responsabile reso ancor più valido dall'esistenza di una sentenza di condanna.

In ogni caso essa consentirebbe di realizzare un obiettivo di fondamentale importanza: approntare per tutte le vittime di gravi sinistri, anche se verificatisi anteriormente alla legge n. 990, un indennizzo che, assumendo la portata di « controvalore » della subita perdita della capacità lavorativa, nonché d'integrazione di un reddito insufficiente, consenta, pur nella sua limitatezza, un reinserimento nel contesto sociale.

Obiettivo che, in mancanza di insuperabili ostacoli, è certamente degno di essere perseguito, e per la meritevolezza della sua causa, e per le ragioni di giustizia sostanziale e legittimità sulle quali poggia.

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Dopo l'articolo 14-*quater* della legge 26 febbraio 1977, n. 39, è aggiunto il seguente:

« ART. 14-*quinqüies*. — 1. Nelle ipotesi d'intervento previste dall'articolo 19, primo comma, lettere *a)* e *b)*, della legge 24 dicembre 1969, n. 990, il Fondo di garanzia è tenuto a provvedere anche al risarcimento dei danni per sinistri avvenuti anteriormente all'entrata in vigore della predetta legge purché:

a) dal sinistro sia derivata l'inabilità permanente compresa, in base ai criteri di determinazione previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, tra i gradi 61/80 e 81/100 per cento, con il massimo di lire 150 milioni per ogni persona sinistrata nel limite di lire 300 milioni per ogni sinistro;

b) nell'ipotesi di cui alla lettera *b)*, articolo 19, della legge 4 dicembre 1969, n. 990, la responsabilità di chi ha causato il danno sia stata accertata con sentenza passata in giudicato;

c) la persona che ha subito il danno abbia, al momento della presentazione della domanda d'indennizzo, un reddito annuo non superiore a lire 7 milioni, ovvero non abbia alcun reddito ».