COMMISSIONE VI

FINANZE

93.

SEDUTA DI MARTEDÌ 5 MARZO 1991

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **GIACOMO ROSINI**

INDICE

PAG.

Proposte di legge (Seguito della discussione e rinvio):

Senatori Aliverti ed altri; Galeotti ed altri; Pizzol ed altri: Modificazioni alla disciplina dell'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore ed altre norme in materia di assicurazioni private *(Approvate, in un testo unificato, dal Senato)* (5272);

Piro ed altri: 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 (179);

Biondi e Costa Raffaele: Nuove norme in materia di assicurazione obbligatoria sulla responsabilità civile per i danni derivanti dalla circolazione di veicoli a motore (4649);

Bellocchio ed altri: Nuove norme per la disciplina delle assicurazioni di responsabilità civile auto (2208-*ter*) 3

Rosini Giacomo, *Presidente*, (gruppo DC) *Relatore* 3, 14

Bruzzani Riccardo (gruppo comunista-PDS) 3

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 17,20.

RENATO RAVASIO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Seguito della discussione delle proposte di legge senatori Aliverti ed altri; Galeotti ed altri; Pizzol ed altri: Modificazioni alla disciplina dell'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore ed altre norme in materia di assicurazioni private (Approvata, in un testo unificato, dal Senato) (5272); Piro ed altri: 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 (179); Biondi e Costa Raffaele: Nuove norme in materia di assicurazione obbligatoria sulla responsabilità civile per i danni derivanti dalla circolazione di veicoli a motore (4649); Bellocchio ed altri: Nuove norme per la disciplina delle assicurazioni di responsabilità civile auto (2208-ter).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata delle proposte di legge di iniziativa dei senatori Aliverti ed altri; Galeotti ed altri; Pizzol ed altri: « Modificazioni alla disciplina dell'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore ed altre norme in materia di assicurazioni private », già approvata, in un testo unificato, dal Senato nella seduta antimeridiana del 21 novembre 1990; e dei deputati Piro ed altri: « 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 »; Biondi e Costa Raffaele: « Nuove norme in materia di assicurazione obbligatoria sulla responsabilità civile per i danni derivanti dalla circolazione di veicoli a motore »; Bellocchio ed altri: « Nuove norme per la disciplina delle assicurazioni di responsabilità civile auto ».

Ricordo ai colleghi che nella scorsa seduta il relatore ha svolto la relazione sul provvedimento.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

RICCARDO BRUZZANI. Nel prendere la parola, desidero innanzitutto precisare che il provvedimento in discussione riguarda una materia importante e non mi sembra opportuno affrontarne l'esame nei ritagli di tempo.

La relazione dell'onorevole Rosini è stata ampia e aperta ed il gruppo comunista-PDS ritiene di dover manifestare il proprio apprezzamento per la problematicità con la quale il relatore ha impostato l'esame dei provvedimenti di riforma della RC auto. La materia, infatti, è complessa e molto importante, in quanto coinvolge la quasi totalità delle famiglie italiane, ed ha bisogno di una profonda ed incisiva riforma.

Al riguardo anch'io, come il collega Rosini, vorrei svolgere una considerazione preliminare. Dall'inizio della legislatura alla Camera il settore assicurativo è di competenza della Commissione finanze, nell'obiettivo di dare unitarietà ed organicità tematica ai nostri lavori. Tutti sappiamo che questa Commissione è assorbita in modo predominante dall'esame dei provvedimenti fiscali, ma ciò non ha impedito di affrontare questioni di grande rilevanza relative al sistema bancario, alla borsa, ai mercati finanziari.

È doveroso sottolineare che non sono mancati neppure importanti appuntamenti con il settore assicurativo, anche se sempre in seconda battuta, dalla riforma dell'ISVAP, alla legge sui periti assicurativi, a questo provvedimento sulla RC auto. Al tempo stesso la Commissione finanze ha saputo mettere positivamente a frutto le proprie elaborazioni sui settori di competenza, nell'impegno di perseguire una visione complessiva dei problemi. Non abbiamo, perciò, mai rinunciato ad apportare miglioramenti ai testi riguardanti le assicurazioni che ci sono pervenuti dall'altro ramo del Parlamento, non per una forma di presunzione, quanto proprio per il fatto concreto che il mercato assicurativo è in stretto rapporto con i mercati finanziari e con il sistema bancario e, dunque, la nostra posizione « privilegiata » ci ha consentito di coglierne i legami, le connotazioni e di esigere le necessarie coerenze.

Ricordo un esempio per tutti. Con la riforma dell'ISVAP abbiamo introdotto alcune fondamentali norme innovative, frutto di elaborazioni concepite in occasione del lavoro relativo alla normativa *antitrust*. Credo che tutti dobbiamo avere una maggiore consapevolezza del significativo contributo che possiamo dare all'azione legislativa in campo assicurativo, in ragione di questa oggettiva possibilità. La competenza attribuita alla nostra Commissione a proposito delle assicurazioni non deve essere considerata un qualcosa di più, ma un giusto e doveroso completamento del nostro lavoro. Soltanto così sarà possibile considerare il settore assicurativo non marginale ma meritevole di altrettanto impegno rispetto agli altri settori di nostra competenza.

Questo significa concretamente, ad esempio, dedicare un adeguato spazio, ogni anno, per dibattere con serietà e con l'impegno di tutti i gruppi lo stato e le prospettive del settore delle assicurazioni, considerato che il Governo presenta annualmente una propria relazione, imposta, tra l'altro, dalla nuova legge sui poteri dell'ISVAP – anche se di solito, purtroppo, vi adempie con ritardo – ed è ben strano che il Parlamento non discuta di un atto così importante. Il nostro gruppo avanza, ancora una volta, questa richiesta.

Ho voluto fare questa premessa perché il relatore, onorevole Rosini, giustamente ha accennato al problema della necessaria ricerca di « un filo conduttore dei nostri lavori che potrebbe lasciare intendere una capacità di programmazione probabilmente superiore a quella che in realtà possediamo ». Il collega Rosini compie questa valutazione per giungere ad un'altra importante considerazione, quando richiama la nostra complessiva attenzione sul fatto che « non vi è economista che non riconosca l'incidenza del comparto assicurativo sul prodotto lordo nazionale, come uno degli indici ai quali fare riferimento per giudicare del grado di sviluppo economico di una nazione e della sua crescita civile », e quando sottolinea, continuando nelle proprie considerazioni, che al settore assicurativo italiano occorre guardare « con preoccupazione perché ci troviamo ad affrontare una situazione ingessata alla quale non sarà facile restituire efficienza e conferirle un accettabile grado di modernità ».

Naturalmente questa non è la sede per approfondire un'analisi sullo stato delle assicurazioni in Italia e sulle sue prospettive. Mi limiterò, pertanto, soltanto ad alcune valutazioni generali, indispensabili per esprimere un giudizio sulle proposte al nostro esame e per avanzare una nostra linea sulla base degli obiettivi che intendiamo perseguire con la riforma della RC auto.

È indubbiamente vero che il mercato assicurativo nel suo complesso ha visto crescere negli ultimi anni il suo peso nell'economia del paese. La sua incidenza sul PIL è passata dall'1,96 per cento nel 1984 al 2,42 del 1988; una percentuale, però, ancora bassa se rapportata a quella dei principali paesi occidentali, a conferma delle potenzialità di crescita, se sarà avviata una corretta politica di gestione d'impresa e una trasparenza dei prodotti assicurativi. E comunque negli ultimi anni si sono avvertiti i segni di un rallentamento dello sviluppo.

La vera questione che si pone di fronte al settore delle assicurazioni private è quella del salto di qualità che esso è chiamato a compiere, affinché si realizzi una sua effettiva maturazione. Il problema fondamentale nell'ambito di tale questione è la conquista di autonomia del comparto assicurativo. Le cause delle ombre che si proiettano minacciose sul suo sviluppo non risiedono tanto nella cosidetta « ingessatura », quanto nella mancanza di autonomia.

Negli anni recenti anche nella realtà assicurativa è stato avviato un forte processo di concentrazione societaria che ha portato sotto il controllo di un ristretto numero di gruppi economici più della metà del mercato. Questo processo, in sé e per sé, non avrebbe avuto valore negativo, qualora fosse stato prodotto da una volontà imprenditoriale mirante ad adeguare e rafforzare le strutture aziendali nazionali davanti alla sfida europea. Ma in realtà esso ha avuto finalità diverse.

Il processo di concentrazione è stato ed è prevalentemente il frutto di strategie esterne al comparto assicurativo, sviluppate dai gruppi dominanti che puntano a ridurne il ruolo a supporto patrimoniale e finanziario, nell'ambito di più ampi processi di finanziarizzazione e monopolizzazione dell'economia nazionale, che hanno avuto come obiettivo anche quello di spezzare la storica separatezza tra gestione dell'attività creditizia e industria.

In questa ottica deve essere inquadrato l'ingresso nel mercato delle assicurazioni dei grandi *trust* (FIAT/IFIL, Fininvest/Berlusconi, CIR/De Benedetti, Ferruzzi/Gardini) ed il rapporto complesso tra tali cartelli, le imprese di assicurazione e le questioni connesse al controllo di importanti istituti creditizi nazionali. Stiamo assistendo ad operazioni rilevanti sul piano strategico (COMIT, Generali, RAS, Toro), il cui obiettivo è forse duplice: tentare di monopolizzare la previdenza integrativa e bloccare il processo per affermare i contenuti innovativi dalla legge Amato.

In contemporanea con il processo di concentrazione che ho schematicamente descritto, operatori stranieri – in maggioranza svizzeri, ma anche tedeschi e francesi – hanno fatto ingresso nel nostro mercato, rilevando alcune aziende italiane ed arrivando a controllare da soli oltre il 30 per cento del mercato nazionale.

L'ingresso di operatori stranieri è un fenomeno che potrebbe essere valutato positivamente se, però, esprimesse un disegno volto ad arricchire il nostro mercato con l'esperienza e la professionalità imprenditoriale di più antica e qualificata tradizione. Ma è così, oppure molti di questi operatori si sono segnalati per uno stile di gestione diretto ad affermare la priorità anche produttiva, oltre che strategica, delle case madri estere, riducendo le imprese acquisite in Italia a teste di ponte per progetti di espansione commerciale ? Di fronte a questa realtà, si ritiene che la politica del Governo per il settore assicurativo debba essere quella di « far fare al mercato », confidando nella sua capacità di autoregolamentarsi ? In tal modo si pensa che sia possibile far fronte al complesso fenomeno di assoggettamento in essere per il comparto ? Si è convinti che sia sufficiente superare con la « liberalizzazione » le attuali ingessature, o invece « far fare al mercato » ha significato la precisa volontà di assecondare un disegno di risistemazione dell'economia sotto l'egida dei grandi gruppi oligarchici, in un forte intreccio tra forze dominanti dell'economia e della politica ?

Il nostro gruppo ritiene che il mercato assicurativo italiano potrà diventare forte se altrettanto forte sarà la capacità di

indirizzo dello Stato, che attualmente non esiste. L'esigenza primaria è avere regole certe e trasparenti, in questo mercato come negli altri campi dell'economia. Tale esigenza deve essere fatta propria dal Governo e delle imprese; queste ultime debbono uscire dalla gabbia di un'emarginazione voluta da ben precisi interessi, mentre il settore non può ritenersi estraneo agli interessi collettivi; li deve, al contrario, interpretare, in primo luogo, attraverso la volontà di saper tutelare la propria autonomia.

Il mercato assicurativo italiano è fragile e si colloca in una zona di pericolo rispetto alla sfida europea, poiché vi si sta andando incontro senza una linea politica del Governo e con una scelta delle imprese tutta incentrata a realizzare una riduzione di costi, attraverso l'esasperazione dei rapporti con la tradizionale rete di vendita e con i lavoratori, con ristrutturazioni miranti a svendere l'autonomia del settore. Come si fa, per esempio, ad evitare i rischi della concorrenzialità europea se, anzitutto, non viene definita una politica per il settore previdenziale, non casuale ed estemporanea, non alternativa all'assicurazione obbligatoria, ma integrativa ad essa, trasparente, fondata su regole certe e dettata dalla necessità di una società avanzata come la nostra di disporre anche di un servizio efficiente dell'assicurazione privata e di interesse collettivo ? Come è possibile essere competitivi in Europa se non si vede l'esigenza di andare oltre le tradizionali strategie del settore assicurativo, il quale oltre ad essere strumento di tutela e di salvaguardia del valore dell'attività umana e dei beni dei singoli, è sempre più chiamato a proporsi come strumento di tutela e salvaguardia di valori collettivi ?

In questa logica, per esempio, è urgente andare ad una definizione del rischio di natura catastrofale e delle possibilità, ed in certi casi della obbligatorietà, della sua copertura. Un'altra necessità è quella di avere una linea, come Governo, sui gruppi polifunzionali assicurativi e per la riforma del gruppo pubblico.

Come si fa a non correre rischi se non ci si rapporta alle esigenze degli utenti del servizio assicurativo, i quali chiedono costi equi, rapidità e congruità delle prestazioni, rispetto dei diritti degli assicurati e dei danneggiati, trasparenza e rigore delle gestioni ?

Siamo l'unico paese europeo in cui da anni esiste conflittualità costante tra compagnie e agenzie, tra agenzie e lavoratori loro dipendenti. Da mesi, in alcuni casi da anni, sono aperte vertenze contrattuali che non si riesce a chiudere. È quindi da apprezzare l'intesa raggiunta tra sindacati e ANIA per il contratto dei dipendenti delle compagnie di assicurazione. Come si pensa di operare per accrescere la professionalità e l'efficienza del settore ?

Occorre costruire un sistema capace di innovazione, aperto al futuro, che deve conciliarsi con il bisogno di democrazia economica, di competitività, di rispetto delle regole che garantiscano lo sviluppo del mercato, la salvaguardia dei diritti dei consumatori e dei lavoratori. Questi sono i veri problemi che ci stanno davanti. Altro che « lasciare fare al mercato » ! Altro che pensare che basti togliere le « ingessature » e tutto si risolverà !

Guardiamo da vicino lo stato del servizio nazionale della RC auto, guardiamo le vere cause di tale disastroso stato e si vedrà che tutto ciò è dovuto soltanto in minima parte ai criteri vigenti per la formazione delle tariffe (non della tariffa).

La legge n. 990 del 1969, che da tempo dovrebbe essere modificata – ma il Governo non ha mai assunto un'iniziativa al riguardo, tanto è vero che le proposte al nostro esame sono tutte frutto di iniziativa parlamentare – è stata comunque distorta, non rispettata. Tale legge non prevedeva affatto l'annullamento di ogni concorrenzialità tra le imprese, ma la capacità di autoregolamentazione del mercato non si è manifestata.

Non si sono rispettati i decreti sui livelli di caricamento. Nel 1990, ad esempio, l'aumento reale della tariffa RC auto non è stato del 2,4 per cento – come

deciso – ma del 10 per cento circa. Non si è rispettata la norma relativa all'obbligo di allegare il certificato di rischio quando si stipula un contratto, così da evitare la cancellazione arbitraria della penalità prevista per chi è responsabile di uno o più sinistri. Non si sono rispettati i tempi fissati dalle leggi nn. 990 e 39 per quanto riguarda i tempi di liquidazione dei sinistri. Qui risiede la causa fondamentale di quella conflittualità che provoca legittima collera fra i sinistrati e produce centinaia di migliaia di sentenze giudiziarie, che solo a Roma incidono per il 35-40 per cento sul carico complessivo della giustizia civile.

La pessima qualità del servizi, non deriva dall'« ingessatura » sottolineata dal relatore. Di ciò sembra si sia accorta anche l'ANIA che ha promosso il progetto « qualità sociale », rendendosi conto di quanto sia insostenibile l'attuale situazione. Basta leggere i dati ufficiali relativi alla velocità di liquidazione raccolti dal conto consortile. Questi dati ci indicano che nel primo anno di accadimento dei sinistri – che per circa il 90 per cento producono danni a cose – se ne liquidano solo il 60 per cento, ma per un valore monetario che supera di poco il 35 per cento. Ecco un dato allarmante, il quale ci dimostra che il servizio liquidazione è rallentato dalle direzioni per ragioni finanziarie ed è concepito come un servizio assistenziale affidato alla discrezionalità e alla predisposizione d'animo del liquidatore e non come un diritto del danneggiato; la conseguenza è che il servizio liquidazioni provoca conflittualità e vertenze giudiziarie, fra l'altro di altissimo costo per lo Stato.

Dobbiamo prestare attenzione al fatto che l'ingresso nel settore di grandi gruppi e di gruppi stranieri non ha affatto modificato questa situazione. Il che significa che gli stranieri e i grandi gruppi hanno avuto un solo oggetto di desiderio: la previdenza integrativa; essi considerano la RC auto unicamente quale strumento per raggiungere tale fine.

Vi è un'altra ragione di allarme. Il rischio d'impresa si è accentuato per ragioni interne al ramo RC auto e per ragioni esterne. Quelle esterne le ho già sommariamente indicate; fra quelle interne una delle più importanti è costituita dal non aver voluto tempestivamente riformare la RC auto. Ciò ha comportato la mancata regolamentazione del cosiddetto danno biologico ed ha determinato la nota sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 30 giugno 1986, in base alla quale il danno biologico viene liquidato dai giudici in aggiunta al danno patrimoniale. Di questo non poteva non risentirne lo stato delle riserve che nel 1987 registravano ancora una eccedenza di 114 miliardi, mentre già nel 1988 registravano una deficienza di 21 miliardi. Ecco le ragioni che, nel corso di pochi anni, hanno determinato un preoccupante aggravamento della realtà del ramo RC auto, fino a raggiungere una situazione di non governo di un settore che ha subìto un processo allarmante di progressivo scadimento.

Eppure si tratta di un servizio di interesse collettivo che coinvolge 25 milioni di assicurati e che fa registrare ogni anno oltre 6 milioni di denunce. In tutti questi anni il Governo non ha mai deciso di intervenire con proprie proposte. Quando l'ha fatto, vi è stato costretto dal Parlamento, come nel caso della nuova legge sull'ISVAP.

Il Governo non si è accorto che non esistevano più regole adeguate, non si è accordo che le regole esistenti erano e sono impunemente violate (i controlli, finora, sono stati inadeguati e parziali). Niente, o molto poco, è stato fatto per la semplificazione delle forme contrattuali che esprimono i rapporti negoziali-assicurativi, per il loro rigoroso rispetto, per la unicità dei criteri di efficacia e per la gestione delle disposizioni e delle clausole apposte dal momento della sottoscrizione del contratto fino alla sua escussione, per la trasparenza della gestione e per il superamento della conflittualità che deborda sovente in un vero contenzioso giudiziario, che oppone assicuratore ed assicurato e/o beneficiario, ed infine per la necessaria revisione della durata decennale dei contratti.

Se il Parlamento e la nostra Commissione avessero davvero a cuore i labili, incerti diritti degli assicurati, dei beneficiari e dei danneggiati, dovrebbero promuovere un'indagine conoscitiva per denunciare con dati di fatto le inadeguatezze, i ritardi, le inadempienze esistenti, per fare in modo che vengano rispettati i diritti degli utenti e dei danneggiati. Da questo punto di vista dovrebbe essere adeguata e riformata la legislazione del settore, in modo da rendere moderno ed efficiente il servizio, e stimolare lo sviluppo del sistema assicurativo italiano, per renderlo capace di affrontare la concorrenza a livello europeo.

Deve essere chiaro che l'efficienza del servizio non può derivare solo dalla capacità di controllo e di indirizzo dell'ISVAP, anche con i poteri più penetranti che gli abbiamo assegnato – che io ritengo ancora inadeguati – ma, al contrario, è necessario fare emergere la volontà governativa, se corrisponde al vero l'annuncio di emendamenti al testo oggetto del nostro esame e, specificatamente, a proposito della tenuta del conto consortile (da mantenere all'INA e non da affidare all'ISVAP).

Infine, non possiamo non sollevare un'ultima grande questione, strettamente connessa alla riforma della RC auto. Mi riferisco alla perdurante insensibilità ed inerzia del Governo di fronte all'esigenza di dare organicità ad un politica effettiva della prevenzione.

Le poche cose fatte a cavallo tra il 1988 e il 1989 hanno prodotto risultati importanti. Nel 1989 le vittime sono state 6.213, contro le 6.939 del 1988, con una diminuzione di 726 unità; le persone ferite sono state 159.343, contro le 217.511 dell'anno precedente, con una diminuzione di circa 58.000 unità. Rimane tuttavia inaccettabile il costo che la società è costretta a pagare per l'assenza di una moderna struttura di prevenzione che guardi ai veicoli, alla viabilità, allo stato psico-fisico dei conducenti. La mia preoccupazione è che prevalga l'abitudine e la rassegnazione. Eppure qui emerge un problema di civiltà. Guardiamo anche in questo campo all'Europa; guardiamo a quello che si fa in altri paesi: in Francia, da tempo, opera un comitato interministeriale ed una struttura diffusa e imponente come *la prevention routière.*

Noi parliamo molto, ma rimaniamo insensibili e provinciali di fronte alla consumazione di una tragedia, di una vera e propria guerra che si svolge quotidianamente sulle nostre strade. Si pensi alla spaventosa gravità dei dati forniti dall'ISPE secondo i quali l'alcool provoca ogni anno circa 90 mila incidenti di cui 2.500 mortali; si pensi allo stesso drammatico fenomeno del « sabato sera ».

Un ulteriore ritardo da parte del Governo, nell'emanazione di misure organiche per far fronte a questa emergenza, sarebbe colpevole. Come è deplorevole che l'ANIA non abbia mai assunto iniziative qualificanti per provocare un'inversione di tendenza, se non altro per le ricadute assicurative di queste tragedie.

La nostra Commissione, nell'esaminare il testo che ci perviene dal Senato e le altre proposte abbinate, non può fare proprie competenze che spettano ad altre Commissioni parlamentari ed al Governo, ma io ritengo che debba fare tutto quanto le è consentito dal regolamento per far compiere un salto di qualità al sistema della prevenzione, e dunque, molto di più di quanto affermato nell'Atto Camera n. 5272.

Questi sono i problemi di fondo da affrontare. A questo punto la domanda che si pone è la seguente: come tali problemi di fondo sono stati affrontati e risolti dal Senato ? Non possiamo fare a meno di sottolineare che i comunisti chiesero l'introduzione di nuove regole e la riforma della RC auto fin dal 1984. Oggi constatiamo che parte delle nostre proposte erano così fondate da essere state inserite nel testo approvato dal Senato, come lo stesso relatore, onorevole Rosini, ha riconosciuto. Si confrontino, al riguardo, l'Atto Camera n. 5272 e la proposta di legge Bellocchio ed altri.

È stato accolto, ad esempio, lo stesso principio della regolamentazione del danno alla persona, seppure in forma non

del tutto accettabile, a dimostrazione di quanto in precedenza affermato e del ruolo teso alla realizzazione di una politica riformatrice, esercitato in questo campo dai comunisti; un ruolo di punta, che il gruppo comunista-PDS intende mantenere e sviluppare.

Gli aspetti innovativi introdotti dall'altro ramo del Parlamento sono sostanzialmente i seguenti: l'estensione dell'obbligo assicurativo ai ciclomotori, alle macchine agricole, ai piccoli natanti; il risarcimento del terzo trasportato (articolo 1); le norme riguardanti le vittime colpevoli (articolo 20); il risarcimento per danni biologici – danni alla salute e danni morali – (articolo 26); l'obbligo del rilascio di copia dei processi verbali redatti dagli ufficiali e dagli agenti di polizia (articolo 11); la pluralità dei danneggiati (articolo 13); il nuovo meccanismo per la determinazione delle tariffe; l'istituzione del segretariato per la prevenzione degli incidenti. Si tratta di aspetti che si riferiscono alla struttura della legge sulla RC auto.

Sarebbe un errore sottovalutare l'importanza dei passi avanti compiuti; al tempo stesso, però, riteniamo necessario domandarci se il testo approvato dal Senato sia da considerare sufficientemente innovativo. A nostro parere, le norme contenute nel provvedimento non possono ancora essere ritenute tali da qualificare il progetto di legge come un'incisiva riforma della RC auto, tenuto conto della realtà attuale, veramente inaccettabile per un paese moderno, che ha portato gli assicurati ad esprimere forti e giustificate critiche al sistema.

Se esaminiamo dettagliatamente le soluzioni proposte per i quattro capisaldi fondamentali di un provvedimento di riforma della RC auto, viene in considerazione in primo luogo la prevenzione. Nel testo si ritrova per la prima volta tale principio (articolo 25), ma in termini riduttivi rispetto allo stesso Atto Camera 1208-*ter*, che dedica il capo I a tale tema. Occorre coniugare con la logica inevitabile del rischio forme organizzate di prevenzione sul piano dell'assicurazione attiva e passiva. Noi insistiamo con forza su questo punto e le ragioni sono evidenti: i dati che ho citato sono terrificanti, mentre la tutela della vita umana è la cosa più importante; la prevenzione, inoltre, ha un'indiscutibile incidenza sul piano tariffario, perché consente certamente una flessione del tasso di « sinistralità ».

In Italia non c'è un'attiva prevenzione, in quanto i ministeri competenti in materia sono quattro o cinque e nessuno di essi se ne occupa realmente e la stessa inerzia si verifica anche nel comparto assicurativo. Noi riteniamo, quindi, che la legge debba essere molto più incisiva in relazione all'obiettivo di organizzare un efficiente sistema di prevenzione, sia attraverso il coordinamento dell'impegno delle varie autorità interessate al problema, sia attraverso il coinvolgimento del mondo delle assicurazioni, nonché tramite la previsione di specifiche articolazioni sul territorio, come suggerito dalla proposta dell'onorevole Bellocchio, allo scopo di giungere finalmente a decisioni operative.

Il secondo dei capisaldi di un efficace provvedimento di riforma è rappresentato dalla liquidazione dei danni. Ciò significa certezza del diritto all'equo risarcimento del danno; rapidità nella liquidazione, in rapporto al processo di integrazione della CEE; regolamentazione del danno alla salute (in rapporto alla sentenza pronunciata in materia dalla Corte Costituzionale), problema risolto dal testo del Senato in termini inaccettabili.

La liquidazione dei danni è un aspetto prioritario e decisivo per l'espressione del giudizio sulla legge. Oltre cinque milioni di denunce annuali, un contenzioso allarmante causato da normative vecchie e farraginose, anche nel campo dei danni alle cose: questa è la situazione attuale. Deve essere completamente ribaltata la logica che ha dominato finora nel campo della liquidazione dei danni, logica che portava a considerare questa fondamentale componente del servizio assicurativo come una variabile trascurabile dell'attività medesima.

Una nuova legge sulla RC auto che non realizzasse nel concreto un'essenziale riqualificazione del servizio, tale da ridurre fortemente la litigiosità tra compagnie ed assicurati, e che non consentisse una rapida e certa liquidazione dei sinistri basata su criteri di equità, non potrebbe essere considerata, a ragione, una vera riforma, da parte del cittadino-assicurato. È però indispensabile aggiungere che ove si dessero soluzioni non soddisfacenti e, dunque, si continuasse a prescindere, nella sostanza, dal concetto che la liquidazione dei danni è la parte essenziale, fondante, dell'obbligatorietà, ne deriverebbe un irrimediabile appannamento del valore della legge n. 990 del 1969.

Di qui il carattere centrale di una ridefinizione profonda dei criteri e delle regole che sovrintendono al servizio di risarcimento dei danni alle cose ed alle persone.

È indispensabile andare davvero al fondo della questione, superando le stesse indicazioni innovative contenute nella proposta di legge dell'onorevole Bellocchio, in quanto molto tempo è trascorso dalla sua elaborazione e quelle indicazioni costituivano allora soltanto un primo tentativo per dare al servizio, e quindi all'utenza, maggiori certezze e migliori procedure. Oggi tale obiettivo non può più essere considerato sufficiente.

Da tutto ciò deriva un giudizio non del tutto positivo sulle norme introdotte dal Senato. È vero che sono state inserite modifiche importanti – come è già stato sottolineato – relative ai danni alla persona (familiari trasportati, fondo vittime della strada, danno biologico), ma si rende assolutamente indispensabile un'attenta riflessione sui criteri previsti per il risarcimento del danno, allo scopo di verificare se l'uniformità di trattamento nella liquidazione – necessità che ha un suo fondamento – sia applicabile nella generalità dei casi – anche, ad esempio, per il danno morale – altrimenti la « gabbia » definita non sarebbe accettabile. Si impone inoltre una verifica, al fine di decidere se tali criteri comportino una congrua ed equa liquidazione per il cittadino danneggiato, o se invece siano stati concepiti a vantaggio delle compagnie di assicurazione. Una simile riflessione si impone anche a proposito della valutazione e dell'incidenza del danno economico.

Ritengo che su tali aspetti il collega Trabacchi vorrà fornire un contributo specifico. Personalmente, aggiungo soltanto che in particolare i criteri fissati per il caso di morte e danno alla salute (allegati A e B) non sono convincenti, come anche quelli previsti per il danno morale (allegato C), per la loro rigidità e per l'insufficienza della liquidazione. A me pare che con tali norme le compagnie di assicurazione darebbero poco o niente, tenuto conto che occorrono prove rigorose per riconoscere il risarcimento e che i livelli dei massimali minimi partono da 700 milioni a persona. Se non ho sbagliato il calcolo – il parametro è il triplo della pensione sociale e ciò è molto discutibile – un danno gravissimo come la morte del figlio unico verrebbe risarcito con circa 23-24 milioni per genitore. Negli USA la perdita di un figlio è danno da un miliardo. In base alle norme vigenti, applicate dal tribunale di Torino, si è liquidata per lo stesso caso una cifra oscillante tra i 50 e gli 80 milioni. Non è sui danni fisici, mortali o morali che si deve risparmiare. Certamente si può obiettare che altri criteri e parametri farebbero elevare il costo ed i prezzi, ma il costo eccessivo della RC auto è determinato, in particolare, da innumerevoli casi di malcostume, di speculazione, di disonestà, di sprechi, dalla mancanza di norme rigorose e di controlli seri, nonché dalla professionalità non sempre adeguata dei periti e dei liquidatori.

Comunque non convincono le tabelle di liquidazione proposte, anche per la loro dubbia costituzionalità. Le tabelle devono costituire un minimo al di sotto del quale non si può scendere e devono essere basate su criteri e parametri equi, ma, forse, non può essere abbandonato del tutto il criterio della personalizza-

zione. È per noi fuori discussione che occorre abrogare il termine « tassativo » da tutte le tabelle in cui viene menzionato.

Infine, non è sufficiente lo sforzo compiuto per superare le incertezze e le lentezze nelle procedure liquidative, responsabili, in parte, delle pesanti lievitazioni del costo e della riserva e, quindi, delle tariffe.

Insomma, oggi non si può prescindere dalla considerazione che il ramo RC auto è un servizio di interesse collettivo, pur avendo una gestione di carattere privatistico. Debbono perciò essere introdotti automatismi ben definiti, se si vuole raggiungere, oltre all'obiettivo dell'equità, anche quello di una rapida liquidazione.

Si devono pertanto prevedere ulteriori, specifiche disposizioni; per esempio, è opportuno riflettere sulla possibilità di rendere obbligatorie le convenzioni di indennizzo diretto, o CID. Esiste, però, il problema dell'economicità ed onestà delle operazioni di liquidazione. Non è azzardato affermare che si verificano innumerevoli casi di collusione con i carrozzieri e di sinistri regolati con CID liquidati in modo abnorme dagli agenti liquidatori ai loro clienti. Si è rafforzata l'abitudine alla minaccia ed alla speculazione sui danni materiali attuata dagli assicurati, particolarmente in certe regioni, nei confronti dei liquidatori. In alcune interrogazioni parlamentari si afferma che determinate compagnie hanno dovuto chiudere l'ispettorato sinistri. Ciò è avvenuto in Campania, dove risulta un numero enorme di risarcimenti pagati per il furto dell'auto (40 mila all'anno). Situazioni gravi sono state denunciate anche in Puglia. Non si assiste invece ad un impegno organizzativo delle compagnie con propri investigatori e non si assiste quasi mai alla denuncia di carrozzieri, che magari dichiarano nella fattura una parte sostituita che invece è stata soltanto riparata. Negli altri paesi dell'Europa vi sono norme sul *modus operandi* ordinario di cui occorre tenere conto con maggiore consapevolezza. E, necessario, poi, che le imprese organizzino gli ispettorati per i sinistri con criteri manageriali di professionalità dei liquidatori. Tutto questo è indispensabile per l'economicità e l'onestà della gestione, per impedire una pletora di sprechi e per ridurre i costi che vanno ad incidere sul fatturato della gestione sinistri e, dunque, sulla tariffa.

Riguardo alla liquidazione è anche importante giungere rapidamente all'approvazione della legge per l'istituzione del ruolo dei periti assicurativi. Si tratta di un provvedimento che intende conferire un'effettiva autonomia alla figura del perito assicurativo, valorizzando la sua professionalità nell'interesse degli assicurati e dei danneggiati. È una legge, però, strettamente connessa alla riforma della RC auto, in quanto sappiano che una delle cause, non secondarie, dei ritardi nella liquidazione dei danni risiede nella discordanza tra il valore del danno stesso, previsto dalla perizia, e la richiesta dell'assicurato. Rendere autonomi i periti assicurativi e valorizzare la loro professionalità dovrebbe quindi contribuire ad ottenere una riduzione del contenzioso, a fornire maggiori garanzie di trasparenza ed a tutelare maggiormente gli utenti. Gli sprechi e gli abusi sono tanti e vanno, per quanto possibile, ridotti e annullati attraverso norme rigorose.

Ciò premesso, non disconosciamo che permane un problema di costi. Sappiamo bene che la situazione della RC auto per le compagnie assicurative è grave. Tutti abbiamo letto, credo, i dati forniti dall'ANIA, che afferma che nel 1990 il saldo tecnico del ramo è stato negativo per 1.600 miliardi e si sono avute perdite di gestione per 800 miliardi. Nel mercato assicurativo italiano sono presenti attualmente circa 200 imprese, ma nel prossimo futuro si prevede una fuoruscita dal mercato per gran parte di esse, poiché si ritiene che non più di dodici imprese siano in grado di essere competitive. Non possiamo sottovalutare le questioni che si pongono, in primo luogo quelle occupazionali.

Il denunciato appesantimento delle gestioni va collocato nella complessità delle

cause fondamentali che lo determinano e non più nella periodica lamentela, da parte delle imprese, sull'insufficienza delle tariffe e sulla loro « ingessatura ». Il mercato sarà forte e sarà possibile superare l'emarginazione del settore, se decisa sarà la capacità di indirizzo e di controllo dello Stato e se le imprese sapranno tutelare la propria autonomia, come ho già ricordato. Il contenimento dei costi, dunque, non può essere affrontato nella logica attuale di un servizio non efficiente, in contraddizione netta con i diritti dei cittadini assicurati o danneggiati. In proposito bisogna sottolineare che nel testo al nostro esame non sono previsti casi importanti, quali, ad esempio, l'obbligo dell'assicurazione infortuni per i guidatori ed il trasporto di merci pericolose, che è nostra intenzione proporre di inserire nella normativa.

Quanto agli elementi di governo del mercato, il contenimento dei costi non può essere realizzato a danno di un attento governo del mercato volto a realizzare obiettivi di trasparenza ed efficienza. Nel testo del Senato, con gli articoli 17 e 20, sono stati introdotti due princìpi rilevanti presenti nella proposta Bellocchio, cioè la presenza di uffici di liquidazione sull'intero territorio nazionale, anche attraverso l'organizzazione di strutture consortili (presenza che deve essere accertata dall'ISVAP in tempi rapidi) e l'obbligo per le imprese della presentazione di una relazione annuale sullo stato della gestione del servizio della RC auto.

Un altro punto importante è il trasferimento all'ISVAP della gestione del conto consortile (articolo 8). Il nostro gruppo si opporrebbe con forza se il Governo, come pare, tentasse di riportare la gestione del conto consortile all'INA, innanzitutto per una ragione di principio: il Parlamento ha rafforzato le funzioni di regolatore del mercato dell'organo di controllo e sarebbe ben strano che adesso si operasse in senso opposto. In secondo luogo, considerato che attraverso il conto consortile si ricavano gli elementi per conoscere meglio il settore e per valutare gli effettivi costi del servizio, non è possibile che esso sia gestito da una compagnia che, pur essendo pubblica, è direttamente nel mercato con l'Assitalia. D'altra parte, non è assolutamente accettabile che i risultati del conto consortile non siano controllati da un soggetto diverso dalle imprese, come è avvenuto fino ad oggi. Anzi, al riguardo si pone la necessità che sia riconosciuto il diritto degli utenti a far parte della commissione per il calcolo dei premi puri di mercato, prevista all'articolo 7, comma 2.

Per esercitare un reale governo del mercato assicurativo, tuttavia, non bastano queste norme, pure importanti, ma occorre una politica delle assicurazioni di qualità nuova. Ad esempio, tutte le problematiche relative alla distribuzione assicurativa meriterebbero una valutazione a parte (che in questa sede non è possibile per ragioni di tempo), sarebbe necessaria un'analisi seria, per affermare nei fatti che il prodotto assicurativo è un servizio e non una « merce », pertanto esige un impianto di elevata professionalità, deve fornire garanzie ai fruitori del servizio, cercare soluzioni innovative ed adeguarsi all'evoluzione del settore a livello europeo.

Sul tema della formazione delle tariffe vi è sempre stato un confronto difficile, che negli ultimi anni è sfociato in un aspro contrasto. Da un lato si sono invocate, anche con un po' di demagogia, forme di liberalizzazione non esattamente definite, in nome della concorrenzialità che – si afferma – contribuirebbe a favorire l'utenza; dall'altro, si sono manifestate preoccupazioni per la liberalizzazione, sostenendo che ancora non esistono condizioni tali da consentire una sana concorrenza. Ad ogni scadenza annuale, poi, l'ANIA avanza pretese di elevati adeguamenti tariffari – motivandoli con la presente situazione del ramo RC auto – considerate dagli assicurati una vera e propria mistificazione e ritenute eccessive dallo stesso Governo. Siamo giunti a questo punto nonostante il fatto che il percorso indicato dalla normativa in vigore non fosse affatto quello di un prezzo amministrato, bensì quello di un prezzo con-

trollato. Se il meccanismo in atto è diventato un « piccolo mostro », allora il relatore dovrebbe spiegare anche di chi sono le responsabilità.

Il dato dal quale partire, comunque, è che la congruità di una tariffa si può giudicare solo in rapporto alla prestazione garantita: un eventuale aumento tariffario deve essere collegato al miglioramento della qualità del servizio, altrimenti non è giustificato. Ecco perché, giustamente, gli utenti non accettano le annuali, elevate richieste avanzate dell'ANIA. Per il 1991 vi è una richiesta di aumento tra il 16,6 ed il 20,7 per cento riferito al premio puro.

In questo senso è ormai inderogabile andare ad un superamento della normativa in vigore, a condizione, però, di organizzare in modo nuovo e trasparente il processo di gestione del ramo e di fornire adeguate risposte alle richieste delle organizzazioni dei consumatori di partecipare alla formazione delle decisioni. Ciò, del resto, è già previsto, nella sostanza, dall'articolo 69 del regolamento della legge n. 990 del 1969. Se si vuole procedere in questa direzione non si può prescindere da un confronto con i regimi vigenti negli altri paesi della CEE, considerato che non in tutti i paesi della comunità sono in vigore forme di liberalizzazione: in Germania ed in Belgio, per esempio, vige un regime di prezzo « sorvegliato ».

La decisione assunta dal Senato rappresenta un punto di incontro delle due ipotesi che ho in precedenza enunciato: in pratica si tratta di un'evoluzione del sistema del prezzo controllato. Infatti, l'articolo 7 del provvedimento al nostro esame demanda ad un'apposita commissione istituita presso l'ISVAP la determinazione del premio puro di riferimento, che sarà calcolato sulla base dell'ultimo valore annuale della frequenza dei sinistri rilevato dal conto consortile e sulla base dei tassi di inflazione indicati dal Governo per il periodo di tempo coperto dalla tariffa. Ogni impresa calcola la parte relativa ai caricamenti e forma la propria tariffa.

Tale scelta attribuisce all'ISVAP un ruolo di grande rilevanza per quanto riguarda la stabilità delle imprese, ruolo che deve essere esercitato attraverso una notevole capacità di presenza ispettiva. Non si può escludere, ad esempio, il rischio che si formi un « cartello » delle imprese maggiori sui caricamenti, poiché le imprese minori non hanno economie di scala e tendono a calcolare caricamenti più elevati, considerato anche il fatto che per queste compagnie la RC auto costituisce la parte essenziale della loro attività assicurativa. È opportuno, quindi, incentivare un processo di consorziazione per le imprese minori almeno per quanto riguarda l'attività connessa alla liquidazione dei sinistri.

Vi è poi la necessità di rendere effettivo il controllo del meccanismo del *bonus-malus* e di introdurre, anche per la RC auto, un definito sistema di tariffazione per i rischi da considerarsi tarati. Su tutti questi aspetti riguardanti le tariffe riteniamo utile una riflessione della Commissione.

Nel provvedimento, poi, non è affrontato il problema delle fasce tariffarie che nel 1986 erano 4, mentre nel 1990 sono passate ad 8. Tale suddivisione, si è detto, corrisponde all'esigenza di tener conto di aspetti tecnico-politici, ma io credo che si debba chiedere al Governo se si sono verificate ed in quale misura sperequazioni economiche nella relativa gestione, perché non si può escludere che nelle zone di maggiore difficoltà economica si sia acuita l'antieconomicità della gestione. È utile compiere questa verifica per decidere se le cose debbano essere lasciate come stanno o se, invece, sia il caso di prevedere dei correttivi. Si deve tener conto, infatti, che nell'attuale suddivisione in 8 gruppi territoriali, mentre un'autovettura dai 15-18 CV, inserita nella classe II, a Bologna e Genova paga circa 1 milione 100 mila lire all'anno per la RC auto, ad Avellino, a Palermo e a Lecce paga circa 600 mila lire e ad Agrigento circa 530 mila.

Un altro punto è il seguente. La RC auto è obbligatoria e vi sono circa 19 milioni di veicoli assicurati con la formula *bonus-malus*. Questo esige che le imprese non possano esimersi dall'accettazione del rischio. A questo riguardo è giusto che le compagnie abbiano la possibilità di disdire le polizze ? Oppure tali polizze dovrebbero trovare adeguate compensazioni nel meccanismo delle tariffe ed anche con forme di personalizzazione ?

Un'altra osservazione che vorrei muovere al testo approvato dal Senato riguarda il fatto che in esso non sono previste sanzioni nel caso di mancato risarcimento, sanzioni che, invece, è opportuno vengano introdotte.

Deve anche ritenersi inaccettabile la previsione che la rendita dovuta al grande sinistrato sia rivalutabile, se ho ben capito, in base all'andamento della Borsa. A nostro parere tale rendita deve essere indicizzata, così come avviene nei paesi esteri, altrimenti rischiamo di uscire dall'Europa; se le compagnie non sono in grado di garantire una rendita indicizzata, è bene che questo compito sia affidato all'INPS. Voglio sottolineare, inoltre, il fatto che probabilmente nessuno riuscirà a percepire una rendita così articolata.

Vi è poi un'altra serie di questioni sulle quali vorrei richiamare l'attenzione della Commissione. Innanzitutto è necessario rendere automatico per legge il fatto che il premio da pagare per l'assicurazione contro il furto e l'incendio, nel ramo RC auto, sia adeguato al valore annuale del mezzo assicurato; occorre anche valutare se sia opportuno introdurre in questa legge la norma sulla durata decennale dei contratti che, comunque, non riguarda direttamente il ramo assicurativo in discussione, ma quello danni. Al Senato, o meglio sulla stampa, si è discusso ampiamente su tale questione, ma uno specifico emendamento, a quanto mi risulta, non è mai stato presentato.

In conclusione, il giudizio del relatore sul testo del Senato è positivo, mentre il gruppo cui appartengo, pur riconoscendo le innovazioni importanti introdotte anche a seguito del recepimento di parti rilevanti della nostra proposta, mantiene riserve non secondarie in ragione dei limiti che ho cercato di mettere il luce nel corso di questo lungo intervento.

Mi scuserete del tempo che vi ho portato via, forse davvero eccessivo, ma l'argomento è di considerevole rilevanza. Non intendiamo, perciò, rinunciare a rendere la legge più idonea a risolvere in termini sufficienti questioni che consideriamo essenziali e che non possono essere eluse e riteniamo sia giunto il momento di puntare non ad aggiustamenti di parti marginali della legge n. 990, ma ad una sua riforma profonda e significativa, nell'interesse generale ed in nome del rispetto dei diritti degli assicurati e dei danneggiati. Su questo siamo aperti ad una riflessione comune del Governo e del Parlamento, in primo luogo, ma anche dei fornitori del servizio, degli imprenditori, degli operatori.

A tal fine consideriamo utile procedere ad una serie di audizioni, che possono essere programmate in modo da non sottrarre molto tempo ai lavori della Commissione ed anche all'approvazione della legge che, per quanto ci riguarda, può avvenire in maniera rapida.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 18,5.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI ED ORGANI COLLEGIALI

DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BONDI

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. PAOLO DE STEFANO

Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Stenografia delle Commissioni ed Organi Collegiali il 10 aprile 1991.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO