COMMISSIONE X

INDUSTRIA E COMMERCIO - TURISMO

LXXI.

SEDUTA DI VENERDÌ 19 OTTOBRE 1951

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE QUARELLO

INDICE

PAG.

Congedo:

PRESIDENTE 599

Disegno di legge (*Seguito della discussione e rinvio*):

Assicurazione e riassicurazione dei rischi relativi ai trasporti marittimi ed aerei eccedenti la capacità di copertura delle società autorizzate e del mercato assicurativo. (2042) 599

PRESIDENTE 599, 603
PAGANELLI, *Relatore* 599, 602, 603
DE VITA 600, 603
FARALLI. 601, 603
STUANI 601
SANNICOLÒ 601
MENOTTI 601
BATTISTA, *Sottosegretario di Stato per l'industria e il commercio* 602
FERRARIO 602

La seduta comincia alle 9,30.

FERRARIO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Congedo.

PRESIDENTE. Comunico che è in congedo il deputato Lombardini.

Seguito della discussione del disegno di legge: Assicurazione e riassicurazione dei rischi relativi ai trasporti marittimi e aerei eccedenti la capacità di copertura delle società autorizzate e del mercato assicurativo. (2042).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Assicurazione e riassicurazione dei rischi relativi ai trasporti marittimi ed aerei eccedenti la capacità di copertura delle società autorizzate e del mercato assicurativo », già iniziata dalla nostra Commissione nella seduta del 5 ottobre 1951.

Invito l'onorevole Paganelli, relatore, a riassumere la relazione, già da lui svolta in tale seduta, e di fornire ulteriori chiarimenti.

PAGANELLI, *Relatore*. Nella seduta del 5 ottobre 1951 vennero rivolte al rappresentante del Governo ed a me, in qualità di relatore, alcune domande, per poter rispondere alle quali, fu necessario il rinvio della discussione del presente disegno di legge.

È mio compito rispondere ora, partitamente, a ciascuna di esse. Si chiese, innanzitutto, se vi fossero in corso riassicurazioni, in quanto il disegno di legge stabilisce una proroga ed un effetto retroattivo a decorrere dal 1° gennaio 1951.

Ve ne sono, infatti, per un ammontare di 25 milioni di premi, cifra che può considerarsi già incamerata, poiché, sino al momento attuale, nessun sinistro si è verificato. A

questo proposito, a dimostrazione della opportunità del disegno di legge in esame, devo informare che le imprese di assicurazione hanno dei massimali, che non possono, a norma di accordi nazionali ed internazionali, essere superati, con limiti che vanno da lire 1.200.000.000 per le navi viaggianti, a lire 2.400.000.000 per quelle in costruzione.

Ora, quei premi, il cui ammontare, come si è detto, è già stato incamerato dall'erario nel corrente anno, riguardano esclusivamente navi in costruzione. Per dimostrare la particolare serietà ed avvedutezza con la quale si procede da parte dei Ministeri che esercitano il controllo su questa attività, devo aggiungere che detti premi riguardano 13 unità assicurate per 21 miliardi; se ben si considera che, nel 1950, furono assicurate unità per 25 miliardi, mentre nel 1948 si raggiunse la cifra di 38 miliardi, si rileva come l'intervento dello Stato si vada gradualmente riducendo, con la lenta ma proficua ricostruzione del patrimonio mercantile nazionale.

L'effetto retroattivo attribuito al provvedimento e giustificato dal fatto che, per molti anni, sono state concesse proroghe annuali, e il disegno di legge, che doveva essere esaminato nel novembre-dicembre del decorso anno, per la complessità dei lavori parlamentari, soltanto oggi è sottoposto al nostro esame. Naturalmente, l'Ente responsabile non poteva decidere di troncare di colpo questa sua particolare attività, perché ne sarebbe derivato l'inconveniente che molte costruzioni non sarebbero state iniziate, nè portate a termine, per la mancanza dell'assicurazione.

La seconda domanda riguardava la composizione dell'Unione e la quota del capitale dell'I. N. A.

Alla composizione dell'Unione concorrono l'I. N. A., che possiede oltre un terzo del capitale, e altre quaranta società, di cui alcune straniere; e questo è un elemento da tener particolarmente presente, perché dimostra che il mercato nazionale privato non è in grado di far fronte alla esigenza di coprire i rischi che si presentano per i trasporti marittimi ed aerei e per le navi in costruzione.

La terza domanda concerneva la destinazione degli utili eventuali, nel caso di riassicurazioni per conto e interesse dello Stato.

Io mi sono premurato di vedere come si era svolta, fino ad ora, la gestione, ed ho raccolto i dati a partire dal decreto 17 maggio 1946, da quando, cioè, fu modificata la composizione del comitato incaricato di fissare i limiti, le modalità e le condizioni delle riassicurazioni. Ho, così, rilevato dalla situazione dei premi netti e dei sinistri liquidati, che, dal maggio del 1946 ad oggi, lo Stato ha avuto un utile di oltre 569 milioni di lire. Una lettura del *curriculum* dei premi netti incassati e dei sinistri liquidati nei primi anni, sarebbe lavoro inutile e gravoso; basti considerare che la percentuale dei sinistri liquidati, in rapporto alla riserva a premi netti era, al 31 luglio 1951, del 18,13 per cento, mentre al 31 agosto 1951 era, con un sensibile miglioramento, del 18,10 per cento.

Altra osservazione riguardava, in generale, l'opportunità del disegno di legge; soprattutto in cosiderazione del fatto che la liquidazione di eventuali sinistri, in definitiva, graverebbe attraverso lo Stato, sul contribuente.

Mi riporto alle precedenti dichiarazioni del Sottosegretario Carcaterra e mie. Tenuto conto dei massimali che teoricamente sono stabiliti per le imprese assicuratrici, ove lo Stato non intervenisse per questo secondo rischio, non solo ci troveremmo nella condizione di non vedere aerei e navi viaggianti, ma – quel che è più grave dal punto di vista sociale, nei riguardi delle nostre maestranze – avremmo una riduzione, per non dire una sosta totale, in molti settori di lavoro, in seguito al diminuito movimento di materie prime. Quindi, più che un interesse, è un obbligo nazionale che aerei e navi viaggino, si costruiscano e, di conseguenza, è logico che un eventuale danno debba gravare sullo Stato che interviene per il secondo rischio.

Devo, però, precisare che allo Stato si ricorre solo quando è superata la capacità di assorbimento del mercato privato, ed il suo intervento si attua attraverso quel comitato il quale, anche per la modifica stabilita da questo disegno di legge, dà garanzia, sotto tutti gli aspetti, di agire secondo l'interesse comune.

Devo, infine, ricordare alla Commissione, come del resto già dissi nell'altra seduta, che non solo l'Italia, ma tutte le Nazioni a regime democratico curano questa particolare attività nazionale, nell'interesse delle forze lavorative.

DE VITA. Non voglio ripetere le dichiarazioni da me fatte nella precedente seduta; mi limito soltanto a rilevare che le argomentazioni addotte dall'onorevole relatore non chiariscono i dubbi formulati in merito all'opportunità di questo disegno di legge.

Con tale provvedimento noi, preoccupandoci dei rischi della navigazione, vogliamo

andare incontro agli armatori attraverso una forma di riassicurazione. Più aumenta il rischio della navigazione e più aumentano i noli, e non si può ammettere un provvedimento eccezionale che, attraverso la forma riassicurativa, vada incontro agli armatori, senza, d'altra parte, disciplinare il regime dei noli.

È questa una questione di fondamentale importanza che, da parte del relatore, va chiarita in modo esauriente.

FARALLI. Mi associo alla conclusioni dell'onorevole De Vita.

Non ritengo necessario ripetere quanto già dichiarai nella precedente seduta; non comprendo, però, perché il relatore non abbia indicato la ragione per la quale l'I. N. A., solo per un terzo interessata in questa Unione italiana di riassicurazione, non assuma per intero il compito della riassicurazione, dal momento che lo Stato deve essere responsabile. D'altra parte, le cifre enunciate dal relatore circa i reali utili che lo Stato ha incassato, dimostrano che esso avrebbe interesse ad assumersi *in toto* la riassicurazione, attraverso gli strumenti di cui dispone. Tanto più che nell'articolo 3 è prevista la assunzione della riassicurazione quando sia mancata sul mercato internazionale la possibilità di riassicurare il carico, per qualsiasi causa. La dizione «qualsiasi causa» importa una grave responsabilità per lo Stato italiano ed io chiedo ai colleghi di voler riflettere sulle conseguenze che potrebbero derivarne.

Si ha il precedente di una società (non ricordo con precisione quale), che, avendo spedito un carico di armi in Cina o in Corea, a un determinato momento non fu riassicurata dalle imprese assicuratrici, e lo Stato italiano dovette intervenire ad assumersi totalmente l'onere.

Se domani dovesse scoppiare un conflitto, uno stato di emergenza in una determinata zona, in una base mediterranea o, ad esempio, nell'Oceano indiano, tutti gli armatori che mandassero in quella zona le loro navi cariche di armi o altro, si farebbero, evidentemente, pagare noli così alti da poter compensare, eventualmente, la perdita della nave. Ma chi garantirebbe la assicurazione di un rischio tanto maggiore per il personale e per tutto il resto? Evidentemente la riassicurazione; ma nessuna società riassicuratrice coprirà quel rischio, ed allora dovrà intervenire questa Unione italiana di riassicurazione che non è posta in essere dallo Stato italiano, ma che grava su di esso.

Perciò, non ritengo opportuno discutere ancora su questo provvedimento, ed invito la Commissione a respingerlo; non si può permettere che lo Stato si assuma oneri senza avere il corrispettivo degli eventuali utili. Esiste in Italia l'Istituto nazionale delle assicurazioni, il quale è in grado di assumere in proprio, in nome e per conto dello Stato, tutte queste responsabilità, che possono comportare degli oneri, ma possono comportare anche degli utili; e questa deve esser l'unica via da seguire. In caso contrario, noi chiederemo che la discussione del provvedimento sia rimessa alla Assemblea.

STUANI. A rafforzare la tesi del collega Faralli sta anche un'altra considerazione: il disegno di legge non indica la fonte da cui trarre i fondi necessari per far fronte agli eventuali rischi, e non si comprende come la Commissione finanze e tesoro abbia potuto esprimere un parere favorevole. Se l'I. N. A. assumesse questo compito per conto dello Stato, la situazione sarebbe ben diversa. Sia dunque lo Stato ad assumersi questo compito attraverso tale istituto che ha un organizzazione e un bilancio che rispondono direttamente allo scopo.

SANNICOLO. L'onorevole relatore ha detto che l'Unione è formata da 40 società, alcune italiane, altre straniere, e che l'I. N. A. ha oltre un terzo del capitale. Poiché tale Unione avrà certamente un Consiglio di amministrazione, chiedo se l'I. N. A. vi sia adeguatamente rappresentato.

MENOTTI. Non ho ascoltato tutti i chiarimenti forniti dall'onorevole relatore in risposta alle domande che erano state rivolte nella precedente seduta, ma quella parte che ho udito non mi convince sull'utilità del presente disegno di legge, per lo meno nella forma nella quale esso è stato presentato.

Non v'è dubbio che noi manchiamo ancora di elementi sufficienti per un giudizio; c'è una indeterminatezza in questa legge, sia per lo scopo che si propone, sia per il carico al quale va incontro lo Stato. Non si risponde esattamente alla domanda: perché lo Stato non assume in proprio questa attività? Perché la assume attraverso una terza società la quale potrebbe avere gli utili, che, invece, lo Stato non percepisce subendone soltanto il carico?

Io ritengo che, anziché rimettere il provvedimento in Assemblea, sarebbe opportuno un ulteriore esame, onde dar modo al relatore, tenendo presenti tutte le eccezioni che sono state sollevate, di presentare qualche formula nuova, od al Governo stesso di elaborare in maniera più consona alle esigenze reali l'intero disegno di legge.

È evidente che non si può approvare una legge che dia l'impressione di recare vantaggio solo ad una certa categoria di persone, che potrebbe essere anche quella degli armatori, e che non garantisca l'intervento dello Stato solo in caso di assoluta necessità, quando invece esso può assumersi in proprio tutta l'attività. Se vogliamo fare riferimento al caso di emergenza, lo si dica chiaramente.

Propongo, pertanto, il rinvio della discussione a una prossima seduta per un esame più approfondito del disegno di legge.

PAGANELLI, *Relatore*. I colleghi De Vita, Faralli, Stuani e Sannicolò hanno prospettato questioni di carattere generale che investono l'intera portata del provvedimento, soprattutto sotto il profilo della necessità per lo Stato di assumersi *in toto* l'onere di questi rischi di assicurazione. Ma ho l'impressione che, così agendo, non si persegua affatto l'interesse dello Stato. Nella precedente seduta si disse che il danno non doveva ricadere sul contribuente in caso di sinistro; ora, invece, quando esiste un mercato privato che, fino a un determinato punto, può coprire questo rischio, si vuole che sia lo Stato ad assumerlo totalmente.

Questo per quanto riguarda la parte generale.

L'onorevole De Vita, poi, ha osservato che il disegno di legge non disciplina i noli. Ma è notorio che se vi è qualcosa di aleatorio, di variabile, sono proprio i noli; e non si vede come si possa stabilirli fin da ora in un provvedimento legislativo. Esiste appunto un comitato che ha l'incarico di giudicare quando sia opportuno l'intervento dello Stato: nel caso che il mercato privato sia saturo, il comitato stesso, valutando il pro e il contro, e quindi anche il gioco dei noli, decide sulla convenienza di tale intervento.

Quanto all'osservazione dell'onorevole Stuani sulla provenienza dei fondi, devo osservare che esiste la deliberazione della Commissione delle finanze che ha espresso, senza alcuna riserva, parere favorevole al disegno di legge.

Riguardo alle dichiarazioni dell'onorevole Menotti, devo fare osservare che, nella precedente seduta, mi furono appunto rivolte alcune domande, per poter rispondere alle quali la discussione fu rinviata; alle domande stesse oggi ho esaurientemente risposto. Si può essere d'accordo o meno sull'essenza del disegno di legge, ma circa i dubbi precedentemente affacciati dai varî colleghi nella discussione precedente, ritengo di aver fornito tutti i chiarimenti necessarî, e, pertanto, mi pare che non vi siano ragioni sufficienti per un nuovo rinvio della discussione.

Data l'esistenza di una situazione anormale, è nostro dovere legalizzarla in modo concreto.

BATTISTA, *Sottosegretario di Stato per l'industria e il commercio*. Mi sembra che l'onorevole relatore sia stato sufficientemente chiaro e abbia esaurientemente risposto ai quesiti rivoltigli nella precedente seduta.

Desidero, comunque, aggiungere alcune considerazioni.

Per quanto riguarda la determinazione dei noli, questa materia esula dal presente provvedimento.

Del resto, è estremamente difficile predisporre per legge una disciplina in tale campo; i noli, infatti, non sono disciplinati soltanto da un mercato nazionale, ma risentono anche di quello internazionale. Esiste un settore nel quale essi sono fissati: quello del carbone, per il quale, dai porti americani in Italia, il nolo è di dollari 11,4 per tonnellata. Noi stessi ci battiamo in tutti i modi, d'accordo con le altre Nazioni interessate all'importazione di carbone dall'America, per il rispetto di tale nolo, e si cerca, inoltre, di perseguire quelle società di navigazione che eventualmente fissino noli superiori.

Però, se ci irrigidissimo nel proibire ai nostri industriali di accettare dei noli superiori e li minacciassimo di gravi multe e sanzioni, noi resteremmo senza carbone, lasciando il vantaggio alle altre Nazioni. Si tratta, dunque, di materia molto difficile a trattarsi.

Quanto alla irregolarità del disegno di legge dal punto di vista finanziario, osservo che l'articolo 81 si riferisce ai casi in cui sia prevista una spesa alla quale deve corrispondere uno stanziamento preciso. Qui, invece, si tratta solo dell'ipotesi che, per quella parte di rischio che non viene riassicurata dalle società di assicurazione, intervenga lo Stato. Quando si maturerà questo debito dello Stato verso l'assicurato, sarà necessario un provvedimento legislativo per pagare quelle tali persone che hanno subìto la perdita. Allora, effettivamente, occorrerà uno stanziamento, e l'articolo 81 dovrà esser rispettato.

FERRARIO. Io mi astengo deliberatamente dall'entrare nel merito, perché è stata presentata dagli onorevoli Faralli e Menotti una formale proposta di rinvio. Allo stato attuale della discussione ritengo che si debba esser tutti d'accordo sulla opportunità di tale proposta.

PAGANELLI, *Relatore*. In merito a tale proposta, chiedo di sapere quali ulteriori elementi desiderino conoscere i colleghi che hanno presentato la proposta di rinvio.

FARALLI. Anche nella precedente seduta avevamo chiesto di sapere per quale ragione lo Stato, che ha in mano lo strumento appropriato per effettuare queste riassicurazioni, non lo adopera o lo adopera solo in parte, e viceversa, come ha confermato l'onorevole Sottosegretario, mette l'avallo alla cambiale. È una questione di principio; la risposta a questa domanda è indispensabile; e se nella prossima riunione sarà esauriente, allora potremo procedere all'approvazione del provvedimento.

L'articolo 3, inoltre, precisa che questa famosa Unione, la quale soltanto per un terzo fa capo alla collettività italiana attraverso l'I. N. A., assume le riassicurazioni per conto e nell'interesse dello Stato. Ma che rapporti ha lo Stato con un armatore privato? Se un armatore privato manda una nave carica di bombe, e nessun assicuratore se ne assume la responsabilità, perché dovrebbe farlo lo Stato?

Insisto, pertanto, nella proposta di rinvio.

DE VITA. Sono d'accordo col collega onorevole Faralli. Non mi propongo di sapere se gli utili dei noli vadano agli armatori, questione, purtuttavia, della massima importanza. Ma occorre ben considerare quanto segue: l'assicurazione poggia sul principio delle riserve matematiche; se aumenta il rischio, aumenta la quota che l'assicurato deve versare, e, conseguentemente, la riserva matematica e la copertura. Finché aumenta il rischio e aumenta la quota, esiste sempre la copertura. Ma quando il rischio diventa così grande, non vi è più la convenienza, per l'armatore o per chi spedisce la merce, di affrontarlo, perché la quota che dovrebbe pagare per l'assicurazione sarebbe altissima. Dunque, onorevoli colleghi, qual'è lo spirito di questo provvedimento? L'assicurazione serve a sollevare gli armatori e gli operatori economici dal rischio della navigazione, e la riassicurazione è fatta per conto e a carico dello Stato. In altre parole, quando è impossibile fare l'assicurazione di navi e merci la cui navigazione comporti un rischio altissimo, la società di assicurazione può fare la riassicurazione, e lo Stato si assume tutto l'onere e il rischio. Un provvedimento del genere può essere giustificato da motivi di carattere eccezionale; ma se lo Stato interviene con un provvedimento di tale carattere, perché non interviene anche per quanto riguarda la disciplina dei noli?

Questo era il significato del mio intervento. Concludo insistendo per il rinvio.

PRESIDENTE. Gli onorevoli Faralli, Menotti e De Vita hanno proposto di rinviare il seguito della discussione del presente disegno di legge ad altra seduta.

Pongo in votazione tale proposta.

(*È approvata*).

La discussione del disegno di legge è, pertanto, rinviata ad altra seduta, per dare modo all'onorevole Sottosegretario e al relatore di fornire ulteriori chiarimenti.

La seduta termina alle 10,15.

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI