

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

## COMITATO PARITETICO

10<sup>a</sup> Commissione del Senato (Industria, commercio, turismo) e 12<sup>a</sup> Commissione della Camera dei deputati (Industria e commercio, artigianato, commercio estero)

### INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA DEGLI AUTOVEICOLI

(articolo 48 del Regolamento)

9° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 11 MAGGIO 1982

Presidenza del Presidente Senatore FORMA

**INDICE DEGLI ORATORI****Audizione del professor Giuseppe Tamburrino**

<b>PRESIDENTE</b> . . . . .	<i>Pag. 147, 151, 153 e passim</i>	<b>TAMBURRINO</b> . . . . .	<i>Pag. 147, 151, 152 e passim</i>
<b>AMABILE</b> ( <i>deputato - DC</i> ) . . . . .	151, 152		
<b>FELICETTI</b> ( <i>senatore - PCI</i> ) . . . . .	151, 152, 153 e <i>passim</i>		

**Audizione del professor Gaetano Castellano**

<b>PRESIDENTE</b> . . . . .	<i>Pag. 154, 157, 162</i>	<b>CASTELLANO</b> . . . . .	<i>Pag. 154, 157, 160 e passim</i>
<b>AMABILE</b> ( <i>deputato - DC</i> ) . . . . .	158, 160		
<b>FELICETTI</b> ( <i>senatore - PCI</i> ) . . . . .	160, 161		

*Intervengono, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Giuseppe Tamburrino e il professor Gaetano Castellano.*

*I lavori hanno inizio alle ore 16.*

**P R E S I D E N T E .** L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sull'assicurazione obbligatoria degli autoveicoli, con l'audizione del professor Giuseppe Tamburrino, presidente della I Sezione della Corte di Cassazione, nonché del professor Gaetano Castellano dell'Università di Bologna.

Se non vi sono osservazioni procederemo in primo luogo all'audizione del professor Tamburrino.

*Viene introdotto il professor Tamburrino.*

#### **Audizione del professor Giuseppe Tamburrino**

**P R E S I D E N T E .** Professor Tamburrino, la ringrazio per aver accolto il nostro invito; lei ha già partecipato ai nostri lavori in passato. Da allora la 10ª Commissione ha studiato il problema e mentre studiava ha fatto anche qualcosa per evitare che il malato morisse del tutto, per esempio l'ultima legge sul controllo. Quindi qualcosa, nel frattempo è mutato non soltanto nella tendenza della giurisprudenza o nel cammino delle assicurazioni, ma anche nel rapporto tra società e assicurati. La miniriforma ha fatto le sue prove e nuovi sistemi per abbreviare i tempi in alcune materie e in alcuni casi hanno fatto la loro prova e nuove dottrine sono nate. Aspettiamo da lei lumi in proposito.

**T A M B U R R I N O .** Ringrazio il Comitato e i senatori per l'onore che mi fanno nell'ascoltarmi.

Certo il problema è gravissimo. Mi permetto di fare una introduzione di carattere generale sia sulla legge n. 990 che sulle nuove leggi; sarò poi a disposizione per eventuali domande e chiarimenti.

Il problema è difficilissimo perchè si tratta di mettere insieme vari sistemi normativi (sistema del risarcimento del danno, sistema dell'assicurazione) sui quali ci sarebbe tanto da dire.

Ho sempre sostenuto che gli istituti che sorgono nel contesto dell'applicazione di leggi di carattere generale vanno inquadrati nel codice civile; non sono d'accordo con chi sostiene la decodificazione, cioè con chi sostiene che il macrocosmo, ovvero il codice civile, è stato superato dai microcosmi, vale a dire le varie leggi. I microcosmi ci sono, ma io ritengo che compito del giurista e della giurisprudenza sia quello d'inquadrare nel macrocosmo i nuovi microcosmi. Questa interpretazione non è creativa, da parte del giudice, ma evolutiva; non significa, cioè, creare nuovi diritti, ma applicare i principi generali alle nuove fattispecie che il progresso sociale fa sorgere continuamente. Proprio in materia di risarcimento del danno abbiamo visto che il vecchio articolo 2043 del codice civile regge benissimo: c'entrano tutti i danni, persino quelli da esplosione nucleare. In qualche università si insegna addirittura il diritto nucleare, sempre sulla base dell'articolo 2043: è una di quelle norme cosiddette elastiche, di grande respiro, che mantengono intatto il proprio valore.

L'assicurazione obbligatoria, come è concepita nel nostro sistema (e come l'ha concepita la convenzione di Strasburgo applicata con legge del 1969) è e rimane un'assicurazione privata, con qualche differenza fondamentale. Infatti, mentre negli altri contratti si può scegliere il contraente, qui bisogna assicurarsi, ma una scelta c'è sempre, perchè colui che deve assicurarsi può scegliere, sia pure in quel coacervo di compagnie indicate dall'autorità amministrativa. In questo contratto s'inserisce la famosa azione diretta nei confronti dell'assicuratore, azione diretta sul cui contenuto giuridico si è tanto discusso. Ho sempre ritenuto trattarsi di un'azione di danni che s'inserisce nel contratto assicurativo; l'azione diretta tende a far ottenere all'assicurato il risarcimento del danno direttamente dall'assicuratore. Ma sorgono dei problemi,

e innanzitutto quello della posizione dell'assicuratore nel giudizio di risarcimento del danno (e qualcosa c'è anche nelle domande che mi furono poste in passato, e a ragione, per la snellezza del processo che interessa a tutti noi e che purtroppo oggi è quello che è). Noi abbiamo sostenuto, per snellire il procedimento, che l'assicuratore può essere considerato responsabile civile nel processo penale. Loro sanno che nel processo penale può essere inserita l'azione civile di risarcimento del danno (articoli 185 e 186 del codice penale). L'azione per il risarcimento civile può essere intentata, ai sensi del codice di procedura penale, anzitutto nei confronti dell'imputato danneggiante, ma anche contro il responsabile civile, perchè certamente l'assicuratore si presenta (e non soltanto io lo dico, ma ormai la dottrina accetta questo principio) come un responsabile civile; ciò comporta che l'assicuratore può far parte del giudizio penale. Anzi, c'è una giurisprudenza della Corte costituzionale, con la quale concordo pienamente, la quale dice che, se l'assicuratore non è stato presente come responsabile civile nel giudizio penale, nel giudizio civile non è impegnato dalla sentenza penale che quindi non fa stato nei suoi confronti. Ciò significa che sempre ed in ogni caso è opportuno chiamare anche l'assicuratore quando nel giudizio penale si fa valere l'azione civile di risarcimento del danno.

Su questo punto desidererei dire una parola. L'azione di risarcimento del danno può durare anche molti anni, perchè quando c'è la costituzione di parte civile possono aversi tre gradi del giudizio penale e poi tre gradi del giudizio civile, in quanto il giudice penale, dopo avere deciso sull'azione civile limitatamente all'*an*, si avvale quasi sempre della norma che gli consente di rinviare al giudice civile per la determinazione del *quantum*. Noi ci siamo sempre battuti perchè nella riforma del codice (e c'è qualcosa in questo senso nel nuovo progetto che si sta discutendo), quando c'è costituzione di parte civile (se non c'è non possiamo obbligare la parte a farlo, anche se in qualche Paese di diritto straniero, co-

me la Germania, si parla di obbligare alla costituzione di parte civile, ma evidentemente non si può forzare la volontà delle parti), il legislatore disponga che tutto il processo si faccia davanti al giudice penale. Nè si perde molto tempo, perchè se il giudice penale nomina un perito per stabilire anche le conseguenze civili del reato può benissimo far determinare anche il *quantum*. La mia esperienza ultraquarantennale di giudice mi dimostra d'altra parte che quando il giudice penale si avvale della facoltà di rinviare al giudice civile, davanti a quest'ultimo si tende a riaprire il discorso anche sull'*an* con enorme allungamento dei tempi e delle energie processuali.

Ho voluto fermarmi sull'argomento per la rilevanza del tema, anche se mi rendo conto che trattasi di un tema di carattere generale che va affrontato piuttosto nella riforma del codice di procedura penale.

Ritornando all'assicurazione obbligatoria, secondo me essa è abbastanza ben regolata dalla legge n. 990 e dalla miniriforma: non farei altre modifiche di carattere generale perchè ho paura che esse sovvertano il sistema, ormai collaudato. Comunque qualche modificazione di carattere parziale ed integrativo si può fare, anzi s'impone. E soprattutto l'estensione dell'assicurazione obbligatoria a tutti i veicoli, soprattutto ai ciclomotori. Applicando a questi ultimi l'assicurazione obbligatoria credo che, più ed oltre che una questione di salvaguardia personale, si raggiunge anche una misura di sicurezza stradale; inoltre credo che l'assicurazione obbligatoria vada applicata a tutti i mezzi a motore, anche ai mezzi agricoli, anche ai trattori, eccetera. Ritengo che l'assicurazione obbligatoria (e lo dissi sin dalla entrata in vigore della legge n. 990) risponda anche ad un principio di sicurezza stradale. Infatti io intendo per sicurezza stradale non soltanto quella « preventiva », cioè tutto ciò che riguarda la prevenzione dei sinistri, tutto ciò che possa riguardare la bontà delle strade (di cui si è parlato in un recente convegno a Firenze), la patente, la buona guida, eccetera, ma anche quella « successiva », cioè tutto ciò che ha lo scopo di tentare di ripristinare l'inte-

resse dopo che sia stato lesa e nel tempo più breve possibile, e l'assicurazione obbligatoria tende appunto a fare ottenere in modo diretto e abbastanza celere il risarcimento del danno al soggetto lesa.

Altre riforme di carattere generale, ripeto, non vedrei: ritengo molto utile le precisazioni di carattere amministrativo e convenzionale. Ad esempio, approvo il sistema del *bonus-malus*: è noto che al riguardo si è detto che con il detto sistema si premiava l'autore dell'incidente; io non lo credo, anzi ritengo che sia esattamente il contrario, perchè il *bonus-malus*, annullando benefici futuri, costituisce una chiara remora nella attuale condotta. Approvo incondizionatamente la convenzione CID, però non la istituzionalizzerei, perchè deve pur sempre rimanersi nel campo privatistico. Certo è buona cosa quel consorzio, con mandato reciproco fra le compagnie assicuratrici in modo che il danneggiato può farsi risarcire dalla sua stessa società, anche se aumenterei il minimo previsto per il risarcimento, magari attraverso perizie suppletive. Il problema va affrontato perchè è molto utile farsi risarcire dalla stessa compagnia, e questo posso dirlo anche per esperienza personale di utente della strada: ciò porta un notevole risparmio di tempo e si evitano inutili contrasti, con il potenziamento di quel sollecito risarcimento che è a base della sicurezza « successiva ».

Vorrei soffermarmi un momento su un altro punto: l'assicurazione obbligatoria e il risarcimento del danno che l'incidente stradale comporta. Ritengo che questo punto faccia parte più della modifica del codice civile che non di una modifica particolare del solo ramo delle assicurazioni, poichè, come dice il primo articolo della legge n. 990 (conforme alla convenzione di Strasburgo), con l'assicurazione si risarcisce il danno ai sensi dell'articolo 2043, e soprattutto del 2054, del codice civile, che riguardano, appunto, il risarcimento del danno negli incidenti stradali.

In questi ultimi tempi si è molto parlato del concetto di danno, soprattutto con riferimento a due punti: il danno obiettivo ed il famoso « danno del *détenteur* » previsto

dalla convenzione di Strasburgo del 1973. Io ho sempre auspicato, ed auspico ancora oggi, che l'Italia faccia l'impossibile per non aderire a questa convenzione, che è molto generica ed ampia, e in alcuni punti lascia liberi gli Stati contraenti anche di sovvertire specialmente quelle norme che parlano della colpa del risarcimento da parte del detentore. Da un punto di vista teorico non ho mai creduto all'esistenza di una responsabilità obiettiva. Probabilmente si deve andare all'ultima teoria che collega tutte le fattispecie di responsabilità al principio costituzionale della solidarietà tra i consociati; però, se la fonte principale è questa solidarietà anche nei rapporti interprivati, ogni fattispecie di responsabilità ha un suo certo anello, un certo criterio di collegamento con il fatto, e il criterio generale di collegamento per il risarcimento del danno da circolazione stradale è quello della colpa di cui all'articolo 2043 richiamato dall'articolo 2054.

Anche gli altri casi di responsabilità cosiddetta obiettiva non sono dovuti al caso, ma a dei criteri di collegamento basati sempre sulla solidarietà, e che collegano il singolo fatto alle singole responsabilità: così la responsabilità della rovina degli edifici si collega al criterio del rischio ed all'accollamento di esso; così la responsabilità dei padroni o dei committenti, che non ammette nemmeno la prova liberatoria, si collega al criterio del particolare rapporto che sussiste tra chi commette l'evento dannoso e chi deve per legge rispondere di esso.

Ora la responsabilità del *détenteur*, a mio avviso, non sarebbe nemmeno obiettiva, perchè si tratta del rapporto particolare che è basato sul rischio di chi possiede il mezzo sottoposto a circolazione. Ma, a parte ciò, io sono contrario a questo tipo di responsabilità, perchè adottare questo sistema comporta grossissimi ostacoli ed inconvenienti, in quanto resta sempre in piedi il problema della responsabilità del conducente e che può essere penale e che quindi è sempre personale, onde il necessario collegamento tra responsabilità del *détenteur* e quella del conducente, che la convenzione suddetta rimette alle singole legislazioni

nazionali, con evidente sovrapporsi di vari sistemi. Ricordo poi che tutti gli assicuratori si sono opposti con forza a questa responsabilità del *détenteur*, perchè essa comporta un rivolgimento completo ed un aumento dei premi assicurativi, e quindi una completa e nuova sistemazione dei premi e dei rischi.

L'ultimo punto cui desidero accennare attiene ad un argomento che piace tanto a tutti: il danno biologico. In materia di assicurazioni si è fatto un gran parlare di questo tipo di danno. Io ho letto molto in proposito, anche un po' di giurisprudenza, ma non ho ancora capito in cosa consista precisamente tale danno. Si dice danno alla vita di relazione e si parla di danno morale o di danno patrimoniale. Loro sanno che ormai noi siamo fin dai primordi del diritto collegati ai due grandi sistemi di risarcimento del danno: danno patrimoniale e danno non patrimoniale. Il primo è quello che si può valutare in danaro, anche se la sua fonte è di carattere non patrimoniale, come dice chiaramente anche l'articolo 1226 del codice civile; il secondo riguarda il risarcimento del dolore affettivo ed intrinseco (*pecunia doloris*), tanto che la giurisprudenza dice che non lo si può valutare secondo i criteri normali del danno, ma solo equitativamente. Orbene, il danno biologico, o alla vita di relazione, è danno morale o patrimoniale? C'è una tendenza soprattutto da parte dei giudici di merito secondo cui il danno alla vita di relazione può, a seconda dei casi, rientrare nella categoria dei danni patrimoniali o in quella di danni morali, e consiste nella esclusione o diminuzione, per chi ha subito una menomazione fisica, della possibilità di collocamento o di sistemazione nei rapporti sociali, ovvero di mantenimento degli stessi ad un normale livello.

Contrario avviso è stato espresso dalla Corte di cassazione, la quale lo ha sempre considerato tra i danni patrimoniali. C'è anche una definizione precisa — che, a mio avviso, può seguirsi — che dice che non si identifica neppure con il danno morale cosiddetto obiettivo, che sarebbe poi la perdita del sostegno materiale e affettivo di un congiunto, nè con una mera diminuzione della

capacità lavorativa, nel senso che il danno biologico consiste nella compromissione peggiorativa dell'attività psicofisica del soggetto risolvendosi nella diminuzione all'attitudine dei rapporti interpersonali e nella diminuzione della cosiddetta capacità di concorrenza, nonché nella compromissione della possibilità di affermazione sul piano sociale.

Questa definizione può accettarsi, ed è evidente che, se c'è questo danno alla vita di relazione, esso va risarcito nei limiti del massimale.

Si è parlato, da parte della Corte d'appello di Genova, di « omogeneizzazione » del danno. Non so però cosa questo significhi: se infatti il danno è patrimoniale non può esserci « omogeneizzazione », perchè ogni fattispecie produce un danno diverso, a seconda dell'età, della capacità del reddito, delle modalità di lavoro del soggetto. Ma io ritengo che neppure a proposito del danno morale possa esserci una omogeneizzazione nel senso che, a parità di incidenza, il danno morale è lo stesso, qualunque sia la vittima; evidentemente, però, fattispecie per fattispecie cambia lo stesso rapporto affettivo: la mancanza del padre, o del figlio, eccetera, è stata sempre calcolata diversamente dalla giurisprudenza nei singoli casi.

Altro discorso è quello (e lo accenno appena trattandosi anche qui di un problema di carattere generale e non riferito particolarmente all'assicurazione) di vedere se sia possibile arrivare alla estensione della risarcibilità del danno morale anche oltre i ristretti limiti attuali che il fatto costituisca reato, cioè generalizzarlo, come avviene in altri ordinamenti europei. Lo si può anche fare. Evidentemente il legislatore ha voluto tenere presente il caso più grave, in cui c'è una lesione sensibile nella vita affettiva ed intima. Si potrebbe, in via di principio, giungere anche a questa generalizzazione, ma allora occorrerà rivedere le polizze. A proposito di queste, mi limito a concludere dicendo che bisognerebbe anche rivedere le polizze al lume dell'incidenza della svalutazione: per il resto trattasi di un problema tecnico che non posso affrontare.

COMITATO PARITETICO

9° RESOCONTO STEN. (11 maggio 1982)

**P R E S I D E N T E** . Abbiamo ascoltato con vivissimo interesse questa bellissima introduzione, dove, intorno al cosmo del diritto vigente, le novelle e non novelle creano fughe o interpretazioni del codice. Penso che gli onorevoli deputati e senatori avranno delle domande da porre, e quindi lascio loro la parola.

**A M A B I L E** , *deputato*. Anzitutto intendo ringraziare il presidente Tamburrino per la sinteticità e la chiarezza con cui ci ha esposto alcuni concetti che sono alla base dell'assicurazione obbligatoria, soprattutto per quanto attiene ai rapporti fra norme di carattere generale e speciale. Io ho anche una esperienza di attività operativa, e sul tema del danno biologico mi interesserebbe avere qualche maggiore chiarimento. È evidente poi che noi tutti siamo orientati verso l'estensione sia dei massimali che dell'ambito dell'assicurazione obbligatoria, concetti questi sui quali converge l'ampio consenso degli operatori, delle forze politiche e delle parti sociali.

Se si vuole incrementare la possibilità di risarcimento del danno biologico, senza dover ricorrere all'aumento del costo complessivo del servizio, vorrei allora comprendere se, sotto il profilo delle applicazioni giurisprudenziali, appaia nel contempo possibile iniziare a contenere talune voci risarcitorie. Intendo dire, cioè, che, ad esempio, una perdita di capacità che vada a colpire un reddito, dato che permane, senza solitamente l'effetto di limitare le sue possibilità concrete e obiettive di conseguire un reddito, dato che permane, senza soluzione di continuità, il rapporto di lavoro.

E perchè, allora, deve essere corrisposto un risarcimento sempre e comunque, anche nel caso in cui il soggetto leso continui a percepire uno stipendio od a svolgere il proprio lavoro intellettuale fino al compimento del 65° anno di età? In pratica, alcune volte si ha proprio l'impressione che si realizzi un'ipotesi di indebito arricchimento. Se invece tutti questi casi venissero valutati con minore larghezza, ecco che dal complesso dei premi, si potrebbe trarre quell'alimento finanziario da devolvere alla

liquidazione dei danni dalle conseguenze più drammatiche.

Se, quindi, potessimo approfondire un tema così complesso, che non investe, poi solo il campo della responsabilità civile, ma tutta la problematica del risarcimento dei danni, faremmo cosa quanto mai opportuna.

Bisognerebbe risarcire l'impresa datrice di lavoro, per la quale sorge il problema dell'assenza del dipendente, che deve essere ugualmente retribuito. Ritengo che sia indispensabile evitare di concedere un risarcimento quando manchi una menomazione della capacità di reddito, perchè in siffatto modo si potrebbero acquisire le risorse finanziarie da impiegare in altre direzioni più utili ed opportune.

**T A M B U R R I N O** . La giurisprudenza è orientata secondo i casi pratici e devo dire che negli ultimi tempi i suoi orizzonti sono notevolmente più ampi che nel passato.

Vi sono numerose sentenze in proposito della Corte di cassazione, la quale ha stabilito il principio del difetto di motivazione o la mancanza di esame della fattispecie concreta. Il legislatore potrebbe intervenire alla base.

**A M A B I L E** , *deputato*. Il problema esiste

**T A M B U R R I N O** . Sì, soprattutto nel rapporto di lavoro che viene a rifrangersi nel risarcimento.

**A M A B I L E** , *deputato*. L'attuale sistema risarcitorio determina oneri che si potrebbero eliminare, così destinando le risorse altrimenti spese in modo non corretto a fronteggiare i casi più drammatici che a volte non possono ricevere la giusta tutela.

**T A M B U R R I N O** . Anche il fondo di garanzia è molto dibattuto.

**F E L I C E T T I** , *senatore*. Vi è in questo caso un problema di omogeneizzazione dei risarcimenti che è gravissimo.

COMITATO PARITETICO

9° RESOCONTO STEN. (11 maggio 1982)

**T A M B U R R I N O .** Sono d'accordo, ma non so se si dovrebbe fare un'opera giurisprudenziale.

**A M A B I L E ,** *deputato.* Mi interessava sapere se la mia opinione, in base alla sua esperienza, può essere condivisa.

**T A M B U R R I N O .** Che i massimali si debbano aumentare non vi è dubbio, ma che questi soltanto debbano servire per risarcire i casi più gravi mi sembra esagerato. Ho sempre tentato, e adesso la giurisprudenza mi segue, di collegare la famosa provvisoria con il bisogno, perchè solo in questo modo potremo utilizzare il denaro per le esigenze reali.

In tema di fondo di garanzia il senatore Felicetti ha sollevato il problema della omogeneizzazione dei risarcimenti ed è evidente che egli vuole riferirsi alla nota sentenza della Corte costituzionale circa l'estensione del fondo di garanzia al caso degli sconosciuti.

**F E L I C E T T I ,** *senatore.* Per questo mi interessava la sua opinione al di là delle sentenze della Corte costituzionale, dal momento che l'assicurazione è obbligatoria.

**T A M B U R R I N O .** Perchè limitarlo solo agli sconosciuti? Naturalmente da un punto di vista giuridico non voglio criticare l'operato della Corte costituzionale, dal momento che le fattispecie sono diverse.

**F E L I C E T T I ,** *senatore.* Mi pongo dalla parte della vittima.

**T A M B U R R I N O .** La vittima non dovrebbe sopportare le conseguenze della situazione.

Un altro problema molto delicato riguarda l'estensione della copertura assicurativa ai familiari.

**F E L I C E T T I ,** *senatore.* È un argomento interessante.

**T A M B U R R I N O .** Il fondo di garanzia, che oggi tende ad estendersi, andrebbe rafforzato dal punto di vista economico.

**F E L I C E T T I ,** *senatore.* Forse andrebbero precisati meglio i compiti del fondo di garanzia. Fin quando continuiamo a parlare di « fondo di garanzia per le vittime della strada » e poi affidiamo ad esso ben altri compiti, evidentemente limitiamo lo spazio per la sua attività istituzionale e quindi rendiamo impossibile anche l'accoglimento di istanze che sono legittime.

**T A M B U R R I N O .** Bisognerebbe guardare soprattutto alle vittime. Alcuni giorni fa è stata sottoposta alla I Sezione della Corte di cassazione, da me presieduta, una questione relativa ai rapporti tra fondo di garanzia e « carta verde ». A tale riguardo ritengo che bisognerebbe arrivare ad una direttiva comunitaria per eliminare la carta verde ed ammettere l'assicurazione obbligatoria.

**A M A B I L E ,** *deputato.* Vi è un problema di adeguamento dei massimali.

**T A M B U R R I N O .** Proprio alcuni giorni fa, dicevo, si è presentato il caso di un cittadino italiano, assicurato presso una società italiana, che aveva la « carta verde » e che era stato danneggiato in Jugoslavia. Si discuteva se applicare il fondo di garanzia o la « carta verde ». Noi abbiamo ritenuto di applicare il fondo di garanzia, in quanto questo cittadino era assicurato presso una compagnia italiana. A tale decisione, però, si è arrivati dopo una lunga discussione dal momento che il danneggiato era in possesso della « carta verde » e poteva rivolgersi anche all'assicurazione centralizzata jugoslava (un po' il nostro fondo di garanzia). Dopo tanti anni è la prima volta che capita un caso simile, infatti non vi è giurisprudenza.

Per quanto riguarda la possibilità di estendere la copertura assicurativa ai familiari personalmente non posso che essere d'accordo, mentre sono decisamente contrario al risarcimento a favore del conduttore colpevole.

Tornando all'estensione assicurativa a favore dei familiari, se il legislatore la prevedesse non griderei allo scandalo anche se a tutt'oggi si tratterebbe di una lesione di principi generali dell'ordinamento giuridico.



COMITATO PARITETICO

9° RESOCONTO STEN. (11 maggio 1982)

co. Qual è il suo parere in proposito, senatore Felicetti?

FELICETTI, *senatore*. Si tratta di determinare il costo di una estensione della garanzia ai familiari.

TAMBURRINO. Ma qual è la sua opinione al riguardo? Mi riferisco soprattutto ad un punto di vista di principio.

FELICETTI, *senatore*. Sono favorevole, considerando che oggi il fatto della circolazione in automobile è un fenomeno legato solo in parte al guidatore, dal momento che vi è sempre un elemento di obiettività nell'eventuale danno.

TAMBURRINO. Da un punto di vista giuridico si potrebbe prevedere un agguancio alla miniriforma.

PRESIDENTE. Le volevo fare una domanda che ci potrebbe servire per inquadrare meglio la sua relazione.

È evidente l'evoluzione generale del sistema assicurativo in relazione alla preminenza del carattere di solidarietà sociale che sempre più si impone in questo ramo del nostro diritto. Forse grossolanamente la volta scorsa noi abbiamo detto che in fondo si trattava di far divenire servizio quello che prima era puramente un interesse privato. Le sue parole chiariscono subito che siamo su un campo diverso, perchè l'interesse della collettività è qualcosa di diverso dalla prestazione alla collettività per certi fatti minimi. Come giudica lei questo mutamento del vincolo privatistico e l'introduzione di un carattere di interesse collettivo?

TAMBURRINO. Ho detto poco fa che l'assicurazione anche obbligatoria rimane un rapporto privatistico, però non ho aggiunto, e lo faccio adesso a seguito del suo intervento, che è un rapporto privatistico in cui l'interesse generale interviene enormemente e in certi casi si sovrappone al primo. D'altronde non è l'unico esempio che abbiamo: basta pensare ai rap-

porti interprivatistici del diritto di famiglia, in cui l'interesse collettivo generale alla protezione del minore e del nucleo familiare supera l'interesse privato, oppure al rapporto di lavoro e all'enorme rilevanza degli interessi collettivi dell'economia, del lavoro o dei contratti collettivi. Certamente oggi vi è un interesse pubblico collettivo formidabile alla limitazione degli incidenti stradali e al risarcimento successivo, perchè non è interesse pubblico, soltanto quello di prevenire il sinistro, ma anche di assicurarne le fatali conseguenze.

Trasformazione in servizio? A questo deve pensare il legislatore. Ritengo che per il momento la protezione della vittima, non soltanto nei suoi interessi privati, ma anche nella sua vita di relazione, sia già un passo avanti. L'altro passo in avanti quale potrebbe essere?

FELICETTI, *senatore*. Questa è la domanda centrale.

TAMBURRINO. Nell'interesse della circolazione, già l'ho detto, è indispensabile ampliare l'obbligo di assicurazione e prevedere il risarcimento per tutti i veicoli circolanti, in modo che non restino spazi vuoti.

In secondo luogo, occorre aumentare i massimali, sempre nell'interesse collettivo, e poi incentivare il ricorso al CID attraverso ogni agevolazione possibile. È importante, inoltre, in presenza del continuo aumento dei veicoli circolanti, svolgere un'efficace azione di prevenzione per la sicurezza stradale: fare buoni segnali, buone strade e, soprattutto, evitare che la patente di guida sia concessa facilmente.

Un altro problema gravissimo che vorrei ricordare è quello della depenalizzazione degli incidenti stradali.

Poc'anzi si parlava di convegni che io frequento assiduamente: sono stato ad un interessantissimo convegno dei comandanti ed ufficiali del Corpo dei vigili urbani di tutta Italia, nel quale si è parlato della depenalizzazione e del « massacrante » lavoro svolto dagli appartenenti al Corpo. Come loro sanno la prima depenalizzazione è stata

quella operata nel codice della strada e leggi successive; oggi le contravvenzioni sono quasi tutte depenalizzate al punto che, io ritengo, rappresentano quasi un incentivo a commettere l'infrazione, al contrario di quanto succederebbe se la contravvenzione consistesse, ad esempio, nel ritiro della patente. Non arrivo a pensare, come il mio grande amico professor Duni, di ricorrere addirittura in alcuni casi alla limitazione personale, cioè a chiudere in casa il colpevole: sarebbe, infatti, una costrizione di tipo medievale. Ritengo, però, che forti sanzioni amministrative e soprattutto il ritiro della patente per molti anni avrebbero una conseguenza psicologica e materiale superiore alla multa erogata dal giudice penale o al mese di arresto con la condizionale.

Il sistema deve essere tutto rivisto e in questo senso devono farsi dei passi, come diceva il senatore Felicetti. Quello che si può fare si deve fare e voi legislatori potete fare parecchio, a mio avviso: ebbene fatte e, mi permetto di dire, fatelo bene e il bene — io che so di poter essere accusato di conservatorismo nel diritto — lo interpreto nel senso non di creare quei microcosmi di cui abbiamo detto, ma nel senso di inserire gli interventi nei principi generali, nel macrocosmo del codice civile, rendendo così più facile il nostro compito.

**PRESIDENTE.** Certamente a noi spetta di fare delle proposte e ad altri, se le riterranno giuste, eventualmente di seguirle.

Dichiaro così conclusa l'audizione. Siamo grati al presidente Tamburrino per quello che ci ha detto, che è estremamente utile e sarà da noi esaminato con molta attenzione.

*Il professor Tamburrino viene congedato.  
Viene quindi introdotto il professor Castellano.*

#### **Audizione del professor Gaetano Castellano**

**PRESIDENTE.** Ringrazio a nome del Comitato il professor Castellano per essere intervenuto alla nostra indagine, la quale, dopo lungo tempo, si sta avviando

alla conclusione. Prima di concludere vorremmo, però, esaminare il problema alla luce di quelle che sono le esatte impostazioni non solo di coloro che appartengono e che operano nel settore, ma anche di coloro che studiano il problema stesso dal punto di vista giuridico e dal punto di vista dell'insieme e del trasformarsi di questo ramo del diritto, che è uno dei più travagliati e in movimento. Se lei sarà così cortese da svolgere una sua esposizione introduttiva, che verrà stenografata e che sarà materia preziosa per chi dovrà estendere e inquadrare la relazione finale, i componenti il Comitato le rivolgeranno poi alcune domande, alle quali saremo grati se vorrà rispondere.

**CASTELLANO.** Ringrazio dell'onore di essere stato da voi convocato. Nei limiti delle mie possibilità cercherò di dare le risposte che sono in grado di fornire e che possono essere ritenute utili.

Confesso di non aver preparato una relazione specifica; essendomi peraltro occupato dell'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile, sia nelle sue linee generali, sia nelle applicazioni che, al riguardo, la giurisprudenza è venuta facendo in questi 13 anni di vigenza della legge, posso confermare che il dibattito intorno a questo ramo assicurativo è stato molto vivace. I problemi che la legge del 1969 e le successive modifiche hanno fatto sorgere sono stati numerosi e talvolta anche di difficile soluzione, di difficile inquadramento teorico, e ciò per una serie di ragioni, e in primo luogo per il fatto che, trattandosi di uno strumento nuovo per il nostro ordinamento, anche se ampiamente collaudato all'estero, ha reso necessaria una prima fase di studio e di adattamento. D'altra parte, gli stessi lavori preparatori hanno denunciato una certa difficoltà di approccio: basti pensare alle discussioni che sono intervenute a proposito della scelta degli strumenti più adatti per venire incontro alla esigenza di proteggere nel modo migliore le vittime della strada.

Fra le discussioni più importanti desidero ricordarne due: quella sulla opportunità o meno di lasciare questo importante ramo

alle imprese private o piuttosto di creare un ente pubblico e affidare il problema direttamente allo Stato, e quella sullo strumento tecnico-giuridico da adottare, cioè assicurazione diretta del danno o assicurazione della responsabilità civile. Le due scelte conseguenti sono state, a mio parere, e non soltanto a mio parere, molto importanti e vanno tenute presenti nella stessa interpretazione del dato normativo. Sappiamo che, comunque, il legislatore ad un certo momento ha optato per una scelta scartando altre possibilità.

In rapporto alla prima scelta, ossia quella di lasciare l'esercizio di un ramo assicurativo così delicato ed importante alle imprese private, anziché farne, ad esempio, un monopolio statale, si potrebbero dire molte cose, più di carattere politico che giuridico, ma discorsi del genere non spetta a me farli. È certo, però, che se in qualche aspetto il sistema non ha funzionato dal punto di vista della scelta a favore delle imprese private, ciò probabilmente è dipeso più da fattori esterni al meccanismo dell'assicurazione obbligatoria, ossia al sistema della legge del 1969 e delle norme successive, che non da difetti intrinseci del sistema stesso. Per essere più esplicito dirò che se qualcosa non ha funzionato è perchè (senza voler parlare del fenomeno anormale delle società di mutuo soccorso, per le quali vi è stata una giusta reazione da parte della Cassazione penale) un certo numero di imprese autorizzate ad esercitare nel ramo, ma condotte in modo non del tutto conforme alle regole che devono presiedere al corretto svolgimento di un'impresa assicurativa, si sono trovate, nel giro di alcuni anni, in stato di insolvenza. Ciò è dipeso dall'impossibilità di funzionamento degli organi di controllo presso l'ispettorato del Ministero dell'industria, il quale, per una serie di ragioni, non si è trovato ad avere il personale adeguato. Vi sono stati diversi fenomeni, come per esempio il pensionamento, che si sono combinati e che hanno determinato, in concreto, per un certo numero di imprese l'impossibilità di operare con strutture economiche e finanziarie adeguate. Quindi, ripeto, il difetto non è dipeso dalla scelta originaria a

favore dell'impresa privata, bensì dal funzionamento imperfetto del meccanismo. Mi risulta, però, che la riforma della vigilanza si sta avviando molto rapidamente: è una riforma che dovrebbe finalmente evitare, così come avviene in Francia e in Germania, dove tali strutture già esistono, che imprese autorizzate e quindi in un certo qual modo, sia pure impropriamente garantite dallo Stato nei confronti della collettività non siano in grado concretamente di far fronte a quegli impegni per i quali vanno rastrellando ingenti risorse finanziarie da parte dei cittadini.

A proposito dell'altra scelta operata all'inizio, a favore dell'assicurazione della responsabilità civile piuttosto che di un'assicurazione diretta del danno, credo di essere in buona compagnia quando affermo che tale scelta è stata certamente opportuna. Il meccanismo della assicurazione della responsabilità civile è più adeguato, rispetto alle esigenze complessive dei soggetti coinvolti in questo tipo di problemi, di quanto non sia l'assicurazione diretta del danno. Faccio soltanto un esempio: se pensassimo di coprire le vittime della strada con una assicurazione diretta del danno avremmo come conseguenza che l'assicuratore, sia esso un'impresa privata o pubblica, risarcirebbe il danno della vittima nella misura fissata dalla legge e immediatamente dopo, poichè le norme gliene danno il diritto, agirebbe in surroga nei confronti del responsabile. Allora tutti i potenziali responsabili avrebbero non solo il diritto, ma, direi, l'interesse primario a stipulare essi stessi un'assicurazione della responsabilità civile tutte le volte che dovessero mettere in circolazione un veicolo o un natante. Si creerebbe così una duplicazione del servizio assicurativo con una duplicazione dei costi e altresì con una moltiplicazione delle vertenze tra assicuratore del danno e assicuratore della responsabilità civile, mettendo anche in difficoltà l'ambiente delle imprese di assicurazione a causa della notevole conflittualità che si verrebbe a creare tra le imprese stesse.

Questi, ai quali ho accennato, sono secondo me i due aspetti più significativi del si-

stema dell'assicurazione della responsabilità civile, sistema che poi si articola in una serie di disposizioni, quali quelle che tendono a proteggere il più possibile, anche se talvolta in misura non del tutto soddisfacente, la vittima della strada accordando le strumenti che prima non aveva: l'azione diretta di rifacimento del danno nei confronti dell'assicuratore la protezione nei casi di mancata assicurazione da parte del responsabile, o di veicolo non identificato, oppure di impresa che si manifesti come insolvente e quindi non sia in grado di far fronte al suo obbligo. Il Fondo di garanzia è quello strumento che, in un certo momento, ha quasi posto la legislazione italiana all'avanguardia rispetto agli altri Paesi perchè si è prevista la risarcibilità anche in ipotesi che andavano là della convenzione di Strasburgo.

Si potrebbero fare, invece, alcune osservazioni critiche sulle modalità attraverso le quali si articola la disciplina del Fondo di garanzia. Non si vede, ad esempio, perchè la copertura non debba essere più completa, o, addirittura, corrispondente alla copertura che deve essere data dalla stessa impresa assicuratrice: ciò soprattutto nel caso di imprese cadute in dissesto, perchè non è colpa dell'assicurato se un'impresa, che è stata regolarmente autorizzata e, quindi, sottoposta alla vigilanza dello Stato, cade in dissesto. È vero che la conseguenza è limitata alle centomila lire di franchigia; però è anche vero che ciò rappresenta comunque una piccola macchia nel sistema che potrebbe essere tolta senza incidere eccessivamente sui costi.

Dal punto di vista dei costi è all'ordine del giorno — e se ne parla ormai continuamente — il problema dell'adeguamento dei massimali. È chiaro che questo sistema — che ha alcuni difetti, indubbiamente, ma anche dei pregi — tende a non funzionare più in quanto i massimali obbligatori non sono adeguati. E, come ormai spesso accade, giungerà dalla Comunità europea l'obbligo per il nostro legislatore di adeguare questi massimali e renderli più acconci a far fronte a questo tipo di responsabilità.

Si tratta, indubbiamente, di un problema grave: influisce sui costi ed è di natura

politica. Sono stati fatti studi, sono stati organizzati convegni su questo tema. Certo è che con i massimali attuali non si realizza in modo compiuto quello che è lo spirito della legge n. 990 e delle successive modificazioni.

Per il resto, a mio giudizio, ci possono essere efficaci correttivi: si può pensare in alcuni casi ad una migliore formulazione delle norme per renderle più chiare, se non altro al fine di evitare un certo tipo di litigiosità per quanto riguarda il sistema generale e lo stesso Fondo di garanzia. Non sono in possesso di dati statistici recenti (sarebbe interessante sapere, per esempio, qual è il bilancio del Fondo di garanzia per le vittime della strada): ma da studioso ho modo di vedere talvolta, sulle varie riviste specializzate, pubblicate sentenze che derivano da eccezioni, che ritengo abbastanza pretestuose, da parte delle imprese designate. Spesso si riscontra che non esiste la volontà di sopperire alle esigenze della vittima della strada, alla quale, per esempio, si chiede diverse volte — soprattutto quando il veicolo responsabile di un incidente non è identificato — di fornire delle prove che essa non è in grado di dare proprio perchè non ha potuto identificare il veicolo!

Ed allora, non si vede perchè non si può rendere più efficiente questo sistema attraverso la migliore formulazione delle norme o tramite direttive che il Fondo di garanzia deve dare alle imprese designate, perchè, in definitiva, queste non fanno altro che spendere i denari che il Fondo raccoglie presso la collettività degli assicurati, attraverso le imprese.

Queste sarebbero modifiche di carattere tecnico, o tecnico-giuridico, da introdurre tenendo conto di tutta la gran mole di giurisprudenza che si è venuta formando in questi anni: una giurisprudenza, invero, a carattere sussultorio, alla quale talvolta la Cassazione ha posto un freno, dettando regole che qualcuno può condividere e qualcun altro no, ma che comunque hanno chiuso la porta a certi problemi. Ecco quindi che, alla luce di una certa evoluzione della giurisprudenza, si potrebbe in alcuni casi procedere a ritoccare nella forma — e, quindi, nella so-

stanza — alcune delle norme che ancora, per esempio, non sono formulate in modo chiarissimo o che, comunque, possono dar luogo a problemi di carattere interpretativo ed applicativo.

Penso, in questo momento, alla discussione attorno alla esistenza o meno di un obbligo solidale dell'assicuratore con il responsabile. Qui i giudici di merito non sanno cosa fare di preciso: alcuni condannano in solido, altri no. Seguendo varie teorie, sarebbe facile stroncare questa litigiosità che alla fine si riversa, come costo aggiuntivo inutile, su quello complessivo, già alto, del sistema.

Signor Presidente, come ripeto, non ho preparato una relazione vera e propria; quindi, sono a disposizione della Commissione per qualunque chiarimento.

**P R E S I D E N T E .** Alcuni principi da lei esposti sono decisamente interessanti e costituiscono una guida utile per la stesura della relazione da presentare alla Commissione. La pregherei, perciò, di proseguire ancora nella sua esposizione.

**C A S T E L L A N O .** Si potrebbe allora scendere in alcuni particolari che riguardano soprattutto le possibilità di migliorare questa legge o estenderne l'applicazione. Si tratta sempre di una scelta di carattere politico, perchè si può allargare fin che si vuole la portata della copertura del danno alle vittime della strada, ma ciò si traduce, ovviamente, in un costo ulteriore. E il problema, allora, si salda ancora una volta con quello fondamentale della vigilanza, perchè le imprese dovranno fare bilanci corretti e i bilanci delle imprese dovranno essere correttamente valutati dall'organo a ciò preposto.

In questa direzione, quindi, si potrebbe pensare alla estensione dei soggetti e delle situazioni da sottoporre ad assicurazione obbligatoria dal momento che, attraverso il sistema attuale, non tutti i veicoli vi sono soggetti; esiste una fascia di situazioni concrete produttive di danni che non vengono risarciti. Si tratta di un problema molto

serio che dovrà essere, ovviamente, valutato.

Quali le scelte da compiere? Certamente non è il giurista che può dirlo. Il giurista può dire che, secondo un certo indirizzo, la norma può essere formulata in un determinato modo piuttosto che in un altro ma esula dalla sua competenza indicare una via al riguardo.

Dell'adeguamento dei massimali ho già detto prima.

Si potrebbe pensare ad alcune situazioni per le quali tuttora persiste il dubbio se rientrino o meno nella operatività della legge n. 990. Personalmente, per esempio, sono convinto che l'assicuratore debba rispondere anche in caso di sinistri dolosamente provocati dal responsabile, salvo, naturalmente, l'azione di rivalsa verso l'autore del danno; ma c'è chi mette in dubbio questa opinione. Io dico che, se l'obiettivo primario della legge è quello della protezione della vittima, varrebbe la pena di chiarire una volta per tutte che anche in situazioni di questo genere l'assicuratore deve rispondere, salvo, evidentemente, rivalersi nei confronti del o dei responsabili.

**P R E S I D E N T E .** Scusi, professore. Lei ha accennato al sistema, alle scelte del sistema, alle conseguenze, ai difetti, al controllo del sistema: tutto ciò viene qualche volta ad urtarsi con le strutture di garanzia e con le procedure che queste strutture attuano. Alla luce di alcuni casi, specie per quanto riguarda i tempi, si è pensato anche di modificare le procedure con una legislazione speciale. Lei pensa che si potrebbe ipotizzare qualcosa del genere per quanto riguarda gli strumenti e le procedure, così da venire incontro alle richieste sia dell'utente, cioè del leso, sia della parte responsabile?

**C A S T E L L A N O .** Qualcosa del genere è stato già fatto nella stessa legge e nelle riforme più recenti: la cosiddetta provvisoria, per esempio, è in questa direzione; la sentenza esecutiva di primo grado si muove in questa direzione, così come l'ef

COMITATO PARITETICO

9° RESOCONTO STEN. (11 maggio 1982)

fetto probatorio che deriva dall'accertamento del sinistro, concordato fra autore del danno e vittima. Certe semplificazioni di carattere processuale sono in questa direzione: il divieto di agire nei confronti dell'assicuratore e, secondo l'interpretazione della giurisprudenza, anche nei confronti del responsabile se non sia stata inviata la famosa raccomandata sessanta giorni prima, tende a questo scopo.

Personalmente sono convinto che si può migliorare anche questo sistema, o microsistema, processuale. Se qualche dubbio mi sorge, è sul piano generale, in questo senso: noi assistiamo da qualche anno in Italia alla creazione di altrettanti processi speciali a seconda delle esigenze. Mi domando se questa sia una strada giusta. Credo che sarebbe opportuno, eventualmente, riformare questo processo civile, rendendolo, se si vuole, più simile al processo del lavoro. Ma, intervenire in una serie di settori particolari con norme speciali che, anche per la tecnica con cui sono formulate, non sono esattamente corrispondenti alle norme generali del codice di procedura civile (e, addirittura, nemmeno fra di loro, in quanto fra due leggi speciali esistono discordanze), tutto ciò crea una certa confusione, un certo disagio negli stessi magistrati che sono chiamati ad applicare queste norme.

Forse varrebbe la pena di pensare ad inserire questi miglioramenti in una più ampia riforma del processo civile.

Mi rendo conto che sto toccando problemi troppo vasti. Ma la legislazione speciale contiene questi rischi; ha dei vantaggi, perchè adegua più incisivamente la normativa alle situazioni concrete; ma poi si scontra, inevitabilmente, con le norme di carattere generale, e questo crea infiniti problemi interpretativi.

P R E S I D E N T E . Può creare delle tentazioni.

C A S T E L L A N O . Sì, perchè è ovvio che gli avvocati, da che mondo è mondo, cercano tutti gli argomenti possibili per difendere i loro clienti; e anche i giudici devono trovare agganci per dare un'argomentazione plausibile alla soluzione che hanno

quasi sempre prescelto. Infatti il giurista si trova in questa situazione: prima sceglie la soluzione che ritiene giusta e poi la riveste di una serie di argomentazioni che, con le tecniche che si sono studiate, non è difficile trovare.

A M A B I L E , *deputato*. Che cosa pensa dello strumento SOFIGEA e dei problemi giuridici che nascono da una siffatta elaborazione con la quale si è ritenuto di risolvere il problema concreto del risanamento di alcune imprese?

Vorrei che tracciasse un quadro della situazione.

C A S T E L L A N O . È un problema certamente molto grave che deriva dall'insolvenza di imprese di assicurazione, così come è stato in passato il problema dell'insolvenza di imprese bancarie, perchè tutto questo crea sconvolgimenti molto gravi in tutto l'assetto della società civile.

Come reagire a questo fenomeno della insolvenza delle imprese? Negli ultimi anni in Italia abbiamo avuto un quadro molto ampio e articolato di ipotesi di interventi settoriali e talvolta anche di carattere generale. C'è una legislazione schizofrenica, come è stato detto. Si pensi alle leggi sulla ristrutturazione delle imprese, alla legge sull'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi e alle sue affannose modifiche nel tempo e, a seconda dei casi, con leggi che hanno un nome: la « legge Genghini », il « decreto-legge Lauro », che ho letto l'altro giorno nella *Gazzetta Ufficiale*, dove s'introducono delle norme che lasciano veramente perplesso il giurista perchè vanno contro i principi generali. Sarà forse anche vero che bisogna abbandonare taluni dei vecchi principi, ma allora dovranno essere sostituiti con altre regole generali e non con leggi di carattere speciale. Questo sarebbe un problema immenso da affrontare. Limitiamoci, però, al settore assicurativo. Questo è stranamente all'avanguardia un po' in tutti i fenomeni: è stato all'avanguardia nel fenomeno delle partecipazioni statali con l'istituzione dell'INA nel 1912; è stato all'avanguardia nel settore del con-

trolo pubblico sulle imprese con la legge del 1923; è stato un po' all'avanguardia anche nell'affrontare i problemi della grande impresa in crisi, perchè una impresa di assicurazioni è sempre una grande impresa, anche se è una piccola compagnia. Il problema della crisi di un'impresa di assicurazioni, che finisce con l'essere la crisi di un sistema per tutti i collegamenti di carattere assicurativo, finanziario, eccetera, che tale impresa ha con le altre, naturalmente ha dato luogo a una serie di interventi anche questi molto affannosi: anche qui le leggi si sono succedute nel tempo con ritmo frenetico.

Il fenomeno della SOFIGEA, da come lo posso giudicare dall'esterno, mi pare che abbia rappresentato un tentativo di risposta dello stesso mercato assicurativo, cioè del complesso delle imprese private, di fronte a un fenomeno che andava screditando tutto il sistema. Si correva il rischio — mi metto dal punto di vista delle imprese private — attraverso una serie di insolvenze, determinate dalle cause cui prima ho accennato (non ultima l'assenza di un efficace controllo) di non essere più in grado di fornire all'opinione pubblica, ai cittadini che di questo sistema devono essere i beneficiari, quella garanzia morale, ancor prima che economica, che i cittadini si aspettano dalle imprese di assicurazione e dal sistema assicurativo. Qui siamo alle solite: c'è il difetto cronico della legge fallimentare che è stata pensata nel 1942, quando i tempi erano diversi, con strumenti che non sono certamente in grado di realizzare prima di tutto il salvataggio dell'organismo produttivo. La legge fallimentare del 1942 è stata pensata soprattutto in funzione della liquidazione dell'impresa e della sua espulsione, in quanto impresa non idonea a reggere la concorrenza. I tempi sono oggi diversi, le procedure fallimentari sono state piegate per raggiungere altri scopi, come quello di conservare l'impresa attraverso l'esercizio provvisorio, attraverso amministrazioni controllate concesse senza i presupposti di legge. Di qui l'esigenza di intervenire con strumenti nuovi rivolti, da un lato, a salvare quanto è possibile dell'organismo produttivo — l'impresa — e dall'altro lato, cosa certamente non secondaria, a sal-

vaguardare per quanto possibile i posti di lavoro.

Questo è lo spirito della legge sull'amministrazione straordinaria, questo è anche lo spirito di questa legislazione speciale in materia di assicurazioni. Che poi si siano raggiunti dei risultati efficaci attraverso questo tipo di sistema io non mi sentirei di dire, ma non mi sentirei di dirlo non soltanto nell'ambito della legislazione sull'assicurazione, ma nemmeno a proposito della legge sull'amministrazione straordinaria, perchè nell'un caso e nell'altro non si sa nemmeno bene come debbano o possano essere chiuse le procedure. Alla fine, a chi va l'impresa? Che fine fanno i diritti che l'imprenditore, il titolare del capitale sociale, avevano su questa impresa? Ciò non è chiaro, non si sa nemmeno come chiudere una procedura di amministrazione straordinaria. Una, recentemente, è stata chiusa inventando, attraverso la giurisprudenza, un modo di chiusura che nella legge non è scritto. Questo tipo di manchevolezze esistono anche nell'ambito delle imprese assicuratrici insolventi e di fronte a un problema di questo genere è chiaro che il meccanismo SOFIGEA, attraverso le società da questa create, presenta inevitabilmente delle lacune; è comunque un meccanismo impacciato che spesso dà luogo a grosse difficoltà per l'impresa che rileva l'azienda caduta in dissesto. L'intreccio dei rapporti tra impresa cessionaria, impresa posta in liquidazione, fondo di garanzia, commissario liquidatore non è facile districarsi, anche per l'interprete che abbia studiato a fondo le norme.

Questo sarebbe sicuramente uno dei settori nei quali il legislatore dovrebbe intervenire. Ma, anche qui, la scelta prioritaria è di carattere politico: che cosa fare? La cosa principale da fare è intervenire sulla vigilanza, evitando che i dissesti avvengano in futuro. Se poi, per caso, ne dovesse avvenire uno, allora si pensi ad uno strumento che sia tale da salvare tutto ciò che è possibile in un organismo produttivo, in modo da tener presente la specialità di questo sistema rispetto ai problemi generali dell'insolvenza delle imprese industriali o commerciali in genere.

COMITATO PARITETICO

9° RESOCONTO STEN. (11 maggio 1982)

A M A B I L E , *deputato*. Quindi, una questione importante sarebbe quella di stabilire quale sorte finale dovrebbero avere le nuove imprese; noi, però, in qualità di legislatori, abbiamo previsto che l'intervento considerato dovesse avere un'efficacia davvero risanatoria, e, così, non abbiamo neppure ipotizzato che vi potesse essere un'ulteriore fase di difficoltà. Certamente, nel momento in cui questa ipotesi dovesse verificarsi, bisognerebbe individuare una diversa soluzione. E quale potrebbe essere? L'ulteriore messa in liquidazione? Oppure la riassunzione, *ex novo*, da parte di un'altra società, la quale, a questo punto, avrebbe diritto ad ottenere dei finanziamenti? Ma, poi, chi assume la responsabilità di una tale gestione, utilizzando questi fondi, fino a che punto potrà permettersi di amministrarli in maniera dissennata? Cioè, quali sono le responsabilità di chi deve gestire queste aziende anche sotto un profilo prossimo a quello penale vero e proprio? E, ciò, nel momento in cui v'è una terza parte, che idealmente si può configurare nel sistema degli utenti, dei cittadini, dei dipendenti, della collettività per conto della quale viene svolta tale gestione. Non si tratta, infatti, di propri fondi, ma di investimenti effettuati dalle imprese. Sono dei miliardi che, una volta persi o recuperati, estinguono il rapporto patrimoniale sorto con queste aziende, trattandosi di gestioni che avvengono per delega concessa dal legislatore. E, allora, come vanno valutati questi aspetti? Oggi ci troviamo di fronte a determinate scadenze: quali passi si devono compiere, che siano giuridicamente corretti e idonei a risolvere questi problemi?

C A S T E L L A N O . Lei ha fatto una domanda alla quale il giurista ben difficilmente sarebbe in grado di rispondere. Mi sembra di dover dire una cosa: che il collegamento che ho fatto prima con il generale sistema della crisi delle imprese, quale oggi si presenta nella realtà normativa di questa serie di leggi che sono state ema-

nate negli ultimi anni, è opportuno perchè ci dà veramente delle indicazioni utili sul modo di affrontare questi problemi. La « legge Prodi » in che cosa si dimostra insufficiente? Perchè non attribuisce al commissario adeguati mezzi finanziari per sorreggere le imprese che si vogliono salvare: starei per dire che si vogliono salvare a tutti i costi, ma questa è già una valutazione politica.

Allora la scelta di fondo è questa: fino a che punto è opportuno salvare delle imprese? Nella « legge Prodi » si parla di piani; nello stesso progetto di riforma della legge Prodi, che solo in parte è stato attuato dalla legge 31 marzo 1982, n. 119, questo aspetto è molto accentuato: c'è una fase preliminare nella quale si valuta la situazione; l'autorità giudiziaria interviene e poi la decisione viene demandata al Ministro ed al parere del CIPI circa l'opportunità di mantenere in vita un'impresa, o parte di questa impresa, fornendo però i mezzi necessari per salvarla, perchè nessuno può tenere in piedi un'impresa se non ci sono i mezzi finanziari, ed è chiaro che, se l'impresa è in crisi, non ha sicuramente per proprio conto questi mezzi finanziari.

Lo stesso può dirsi per le imprese di assicurazione: fino a che punto è opportuno salvare queste aziende? Questa è una scelta che deve essere fatta, perchè, se c'è qualche impresa che non merita di essere salvata, non bisogna salvarla: ci si dovrà preoccupare in altro modo dei posti di lavoro dei lavoratori dipendenti, degli agenti e così via, o delle vittime della strada, anche attraverso il fondo di garanzia.

F E L I C E T T I , *senatore*. In fondo questa legge non obbliga al salvataggio; si tratta sempre di una scelta che si deve compiere sul piano amministrativo, perchè c'è la possibilità della liquidazione coatta amministrativa senza intervento della SOFISGEA, che è ancora possibile; quindi è sempre una scelta politica che sta a monte di tutto. Comunque è giustissimo il principio che non si può salvare tutto ad ogni costo, perchè poi questi costi finiscono per riversarsi sulla collettività.



**C A S T E L L A N O .** In realtà questo riguarda il grosso problema, su cui ancora si discute, delle procedure concorsuali in generale. Si nota che l'istituto classico del fallimento opera ormai soltanto per le imprese di piccole dimensioni, mentre un'impresa che ha un certo numero di dipendenti non fallisce più, e questo è un fenomeno non soltanto italiano, ma che si verifica in tutto il mondo. Ci sono, in altri ordinamenti, delle norme non dico più evolute, ma certamente più adeguate all'accertata modificazione dei rapporti di forza, ed è lì che si tenta di intervenire in via prioritaria. Perchè non pensare allora ad attribuire ad altri soggetti l'iniziativa di sottoporre un'impresa, che si sa essere in cattive acque dal punto di vista finanziario, ad un'amministrazione controllata, instaurando così una procedura preventiva di controllo dell'impresa, cosa che oggi può solo essere chiesta dall'imprenditore? Se le banche, che hanno il polso della situazione finanziaria, potessero chiedere al tribunale l'apertura di una procedura prodromica — uso questo brutto aggettivo perchè viene ormai usato nei convegni — di controllo per evitare il dissesto prima ancora che esso si manifesti in maniera irreversibile, mi sembra una cosa quanto mai opportuna.

La collettività non è in grado di salvare sempre tutte le imprese; bisogna salvare quelle che hanno prospettive di risanamento (e il giudizio sul risanamento è molto delicato) e lasciar perdere le altre perchè creano ulteriori inevitabili costi. Ci sono alcune imprese che hanno salvato altre imprese e che si trovano oggi ad affrontare problemi gravi. Quali sono le responsabilità di questi amministratori? Come si fa a dire che sono diverse dalle responsabilità di qualunque altro amministratore di una società? Ricordo un caso rimasto famoso, per cui si sospese una norma del codice civile, a proposito del gruppo EGAM. Non credo che questa sia la strada giusta da imboccare, perchè allora dovremmo abrogare di volta in volta tutti quei principi generali che non si ritiene opportuno che operino in questo o in quel caso concreto.

**F E L I C E T T I ,** *senatore.* Vorrei continuare un attimo il discorso della SOFINGEA, premettendo di essere d'accordo sulla scelta di principio fatta a suo tempo (che provocò dibattiti, discussioni, conflitti fra forze politiche) del servizio affidato alle imprese di assicurazione operanti in Italia. Non abbiamo dubbi oggi sull'opportunità di quella scelta, premesso, ripeto, che personalmente condivido il principio del salvataggio delle imprese obiettivamente in condizione di essere salvate.

La domanda che mi pongo è quella che deriva dalla constatazione della partecipazione pubblica, così rilevante oggi dal punto di vista finanziario, all'operazione salvataggio, naturalmente quando tale operazione si riferisca ad imprese per le quali si aveva il dovere di compiere tale intervento. Conclusa l'operazione di risanamento tenendo conto della partecipazione maggioritaria pubblica alla operazione di sanatoria, che fine dobbiamo far fare a queste imprese? C'è da ipotizzare una possibile partecipazione pubblica nella continuità della gestione? È legittimo pensare all'utilizzazione di strumenti di cui lo Stato dispone oggi, anche se (vorrei la sua opinione al riguardo), per alcuni di questi strumenti si pensa ad operazioni di parziale liberalizzazione, che in questo settore non presentano la stessa legittimità del settore bancario, dove è evidente l'esigenza di ricapitalizzazione e dove la partecipazione privata alla stessa può trovare una giustificazione.

Intendevo conoscere la sua opinione relativamente ad una ipotesi di questo genere, nonchè in merito alla sottostante domanda, e, per concludere, vorrei sapere se il meccanismo introdotto dall'articolo 990 del codice civile in materia di determinazione delle tariffe per l'assicurazione della responsabilità civile (meccanismo che passa attraverso varie griglie: quelle della Commissione Filippi, del Comitato interministeriale prezzi e del decreto ministeriale) sia tale da garantire la obiettività della determinazione delle tariffe stesse o se sia suscettibile di miglioramenti e di perfezionamenti.

C A S T E L L A N O . È una domanda di carattere politico e non giuridico. Si tratta di vedere se nell'ambito della crisi delle imprese di assicurazione convenga o no fare un esperimento come quello che fu fatto a proposito della nascita dell'IRI. Allora ha dato certi risultati, era una strada necessaria, non se ne vedevano altre; non so dire se oggi ci troviamo in una situazione che rende indispensabile l'accollo allo Stato di un carico ulteriore in un settore come questo.

Una volta salvata l'impresa, cosa farne? Potrebbe essere rimessa sul mercato, potrebbe essere inserita nell'ambito delle partecipazioni statali. Quando si parla delle partecipazioni statali ci si dimentica che vi è un istituto che non rientra in tale settore, cioè l'Istituto nazionale delle assicurazioni con le imprese che controlla.

Francamente non so se tale operazione sia opportuna o meno: bisognerebbe vedere se il mercato, che poi vede la presenza pubblica e privata, possa rispondere alla richiesta di assorbimento in qualche gruppo, dal momento che poi si pensa ai gruppi più consistenti per l'assorbimento di una impresa già in dissesto e convalescente.

Se non ricordo male, la risposta data in passato dal mercato assicurativo a tale domanda è stata una risposta indiretta attraverso la SOFIGEA; nessun gruppo si è sentito di assorbire l'impresa « decotta », ma tutto l'apparato delle imprese ha contribuito a questo tentativo. Questa è una scelta di carattere politico; gli strumenti politici ci sono, i modelli sono ampiamente collaudati; ma altro non saprei dire. Il problema delle tariffe è uno dei più spinosi: si scatenano ogni anno gravi polemiche perchè i risultati non soddisfano nessuno.

Quali provvedimenti prendere per realizzare un meccanismo che risponda meglio alla realtà dei costi? Non lo saprei dire, pe-

rò credo che, attraverso l'esame attento dei bilanci delle imprese di assicurazione, quale potrà essere fatto dal nuovo istituto di vigilanza, si potrà avere una verifica anno per anno della verità ed esattezza dei dati che vengono forniti ed elaborati. Forse un esperimento di questo genere nel prossimo futuro potrà se non altro dare delle indicazioni. Certamente non sono un esperto di costi e di tariffe, non saprei quale suggerimento dare, ma un'analisi *a posteriori* sui conteggi che verrà fatta dal nuovo istituto potrà fornire riscontri interessanti e utili. Forse quella sarà la prova della verità nel campo delle modifiche da introdurre.

P R E S I D E N T E . Non mi resta che ringraziare il professor Castellano per le risposte esaurienti fornite alle richieste di chiarimenti, anche se a volte ha preferito dire « non saprei, si tratta di un problema politico... », in riferimento a parecchie questioni di fondo e di indirizzo.

Tutto quanto è stato detto ci sarà certamente utilissimo ai fini della impostazione da dare alla nostra relazione, perchè, sia pure non volendo entrare nel merito di alcune interpretazioni politiche, come ho già detto, il professore ha lasciato chiaramente intendere quale fosse, a suo avviso, l'indirizzo corretto per venire incontro alle esigenze che si sono determinate in questi anni.

A conclusione delle audizioni odierne, rinnovo i nostri ringraziamenti agli intervenuti.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 18.*

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici*

DOCT ANTONIO RODINÒ DI MIGLIONE