

# SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

## 9<sup>a</sup> COMMISSIONE

(Industria, Commercio interno ed estero, Turismo)

GIOVEDÌ 20 NOVEMBRE 1969

(12<sup>a</sup> seduta, in sede redigente)

Presidenza del Presidente ZANNIER

### INDICE

#### DISEGNI DI LEGGE

##### Discussione e rinvio:

« Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti » (895)  
(Approvato dalla Camera dei deputati):

PRESIDENTE . . . . . Pag. 107, 137

DOSI, relatore . . . . . 108

La seduta ha inizio alle ore 10,25.

Sono presenti i senatori: Bernardinetti, Bertone, Cagnasso, Catellani, Colleoni, De Leoni, De Vito, Dosi, Filippa, Fusi, Mam-mucari, Merloni, Minnocci, Moranino, Piva, Scipioni, Trabucchi, Verzotto e Zannier.

Interviene il sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato Lat-tanzio.

MINNOCCI, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

##### Discussione e rinvio del disegno di legge:

« Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti » (895) (Approvato dalla Camera dei deputati)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione, in sede redigente, del disegno di legge: « Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti », già approvato dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale.

**D O S I**, *relatore*. Il disegno di legge sul quale il Senato è chiamato a pronunciarsi nel testo già approvato dalla Commissione industria della Camera dei deputati è inteso a risolvere un problema che si dibatte in Italia ormai da oltre un quarantennio, e cioè il problema di garantire *ope legis* alle vittime di incidenti dipendenti dalla circolazione stradale un adeguato risarcimento da parte del responsabile per i danni da esse subiti. Si tratta di un problema ormai risolto legislativamente non solamente in tutti i Paesi dell'Europa occidentale (ad eccezione del solo Portogallo), ma anche in vari Paesi dell'Europa orientale e di altri continenti. Anche l'Italia è da tempo impegnata ad addivenire ad una sua positiva soluzione avendo firmato sin dal 1959 la Convenzione europea relativa all'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile in materia di autoveicoli (nota come Convenzione di Strasburgo) promossa dal Consiglio d'Europa.

Già queste circostanze paiono sufficienti a convincere della necessità del provvedimento proposto dal Governo essendo evidente come, anche in relazione ai rilevanti interessi connessi al turismo automobilistico ed ai trasporti su strada da e verso l'estero, sia opportuno che anche su questo terreno il nostro Paese si allinei con i principali Paesi europei e, in particolare, con quelli che insieme a noi fanno parte della Comunità economica europea.

A convalidare, comunque, in modo decisivo, l'indifferibilità del provvedimento in questione sta il fenomeno veramente impressionante dell'elevato numero di sinistri che continuano a verificarsi sulle nostre strade, fenomeno che per i danni e le perdite che ne derivano ai singoli e alla collettività e per le sue implicazioni di carattere sociale ed umano, postula l'adozione, oltre che di opportune misure di prevenzione (miglioramento della rete stradale, controlli più severi e revisioni periodiche dei veicoli; accertamento più accurato e più frequente della idoneità psicofisica dei conducenti; potenziamento di uomini e mezzi a disposizione

degli organi preposti alla polizia ed alla vigilanza del traffico: eventuale inasprimento delle sanzioni penali e amministrative per le violazioni delle norme sulla circolazione, eccetera), anche di un adeguato sistema per garantire in ogni caso, nel limite del possibile, il risarcimento del danno economico ingiustamente sofferto dalle vittime, molte delle quali restano ancora oggi purtroppo irrisarcite perchè il responsabile dell'evento non è assicurato e non possiede mezzi patrimoniali sufficienti per far fronte alle sue obbligazioni risarcitorie o, peggio ancora, perchè il responsabile si sottrae alla identificazione con la fuga.

Le dimensioni che hanno acquistato in questi ultimi anni nel nostro Paese il fenomeno della circolazione automobilistica e quello ad esso connesso degli incidenti della strada, risultano dalla serie di dati ufficiali, riferiti al periodo 1958-1968, che qui di seguito si riportano:

A) Numero degli abitanti alla guida e autoveicoli immatricolati:

| Anni       | Numero abilitati alla guida | Numero veicoli immatricolati |                                     |
|------------|-----------------------------|------------------------------|-------------------------------------|
|            |                             | Autoveicoli                  | Motoveicoli (esclusi i ciclomotori) |
| 1958 . . . | 358.760                     | 237.477                      | 296.667                             |
| 1959 . . . | 380.891                     | 284.742                      | 303.117                             |
| 1960 . . . | 478.835                     | 427.751                      | 341.687                             |
| 1961 . . . | 719.200                     | 553.844                      | 320.830                             |
| 1962 . . . | 1.250.400                   | 704.474                      | 292.519                             |
| 1963 . . . | 1.307.900                   | 1.038.435                    | 284.086                             |
| 1964 . . . | 1.279.500                   | 894.029                      | 229.849                             |
| 1965 . . . | 1.165.618                   | 939.580                      | 165.437                             |
| 1966 . . . | 1.161.072                   | 1.074.690                    | 128.790                             |
| 1967 . . . | 1.228.931                   | 1.240.703                    | 111.711                             |
| 1968 . . . | —                           | 1.253.964                    | 99.834                              |

9ª COMMISSIONE (Ind., comm. int. ed est., tur.)

12ª SEDUTA (20 novembre 1969)

B) Veicoli circolanti (che hanno pagato la  
tassa di circolazione):

| Anni           | Autoveicoli | Motoveicoli<br>(esclusi i ciclomotori) |
|----------------|-------------|--|
| 1958 . . . . . | 1.769.058   | 2.398.801                              |
| 1959 . . . . . | 2.087.771   | 2.631.469                              |
| 1960 . . . . . | 2.431.171   | 2.886.699                              |
| 1961 . . . . . | 2.952.835   | 2.989.774                              |
| 1962 . . . . . | 3.580.222   | 3.082.188                              |
| 1963 . . . . . | 4.521.566   | 3.123.441                              |
| 1964 . . . . . | 5.319.294   | 3.196.035                              |
| 1965 . . . . . | 6.137.012   | 2.166.660                              |
| 1966 . . . . . | 7.057.113   | 2.026.617                              |
| 1967 . . . . . | 8.043.184   | 1.899.830                              |
| 1968 . . . . . | 8.976.558   | 1.735.000                              |

## C) Statistiche degli incidenti stradali (rilevazioni ISTAT-ACI):

| Anni           | Numero incidenti | Persone morte | Persone ferite |
|----------------|------------------|---------------|----------------|
| 1958 . . . . . | 201.236          | 7.137         | 153.710        |
| 1959 . . . . . | 225.116          | 7.160         | 167.798        |
| 1960 . . . . . | 275.993          | 8.197         | 201.285        |
| 1961 . . . . . | 306.889          | 8.987         | 218.945        |

| Anni           | Numero incidenti | Persone morte | Persone ferite |
|----------------|------------------|---------------|----------------|
| 1962 . . . . . | 322.883          | 9.683         | 224.449        |
| 1963 . . . . . | 350.015          | 9.839         | 230.759        |
| 1964 . . . . . | 329.844          | 9.694         | 232.817        |
| 1965 . . . . . | 308.206          | 8.990         | 217.533        |
| 1966 . . . . . | 305.857          | 8.904         | 213.206        |
| 1967 . . . . . | 310.814          | 9.381         | 221.601        |
| 1968 . . . . . | 315.197          | 9.431         | 224.583        |

## D) Consumo di carburanti (numeri indici):

| Anni           | Benzina    | Gasolio |
|----------------|------------|---------|
|                | 1958 = 100 |         |
| 1958 . . . . . | 100        | 100     |
| 1959 . . . . . | 115        | 111     |
| 1960 . . . . . | 144        | 129     |
| 1961 . . . . . | 177        | 145     |
| 1962 . . . . . | 215        | 160     |
| 1963 . . . . . | 261        | 177     |
| 1964 . . . . . | 303        | 186     |
| 1965 . . . . . | 334        | 193     |
| 1966 . . . . . | 367        | 201     |
| 1967 . . . . . | 405        | 228     |
| 1968 . . . . . | 449        | 283     |

## E) Densità di circolazione:

## a) Densità di circolazione rispetto agli abitanti:

Numero di abitanti per autoveicolo circolante:

|                                | 1958 | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| <i>Italia</i> . . . . .        | 28   | 10   | 9    | 8    | 7    | 6    |
| Belgio e Lussemburgo . . . . . | 11   | 6    | 6    | 5    | 5    | 5    |
| Francia . . . . .              | 9    | 5    | 4    | 4    | 4    | 4    |
| Germania occidentale . . . . . | 13   | 6    | 5    | 5    | 5    | 4    |
| Olanda . . . . .               | 19   | 10   | 7    | 7    | 6    | 5    |
| Gran Bretagna . . . . .        | 9    | 5    | 5    | 5    | 4    | 4    |
| USA . . . . .                  | 3    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    |

b) *Densità di circolazione rispetto alle strade:*

Numero di autoveicoli circolanti per chilometri di strade:

|                                | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|
| <i>Italia</i> . . . . .        | 24   | 31   | 26   | 29   | 32   |
| Belgio e Lussemburgo . . . . . | 15   | 17   | 19   | 21   | 22   |
| Francia . . . . .              | 14   | 15   | 16   | 17   | 17   |
| Germania occidentale . . . . . | 26   | 28   | 30   | 31   | 32   |
| Olanda . . . . .               | —    | 18   | 21   | 29   | 33   |
| Gran Bretagna . . . . .        | 33   | 32   | 36   | 38   | 38   |
| USA . . . . .                  | 15   | 16   | 16   | 16   | 17   |

I dati di cui sopra relativi al numero degli incidenti mettono in evidenza come, dopo una lieve flessione negli anni dal 1963 al 1966 (dovuta ai noti fattori congiunturali che hanno inciso negativamente anche sulla circolazione stradale), tale numero abbia ripreso a salire.

Per l'anno 1968 essi indicano come verificatisi ben 315.000 incidenti: ma per apprezzare esattamente il valore di questo dato e la sua aderenza alle reali dimensioni del fenomeno è da tener presente che le rilevazioni dell'ISTAT, da cui sono tratti i dati in parola, riguardano solamente quei fatti verificatisi su vie e piazze aperte alla circolazione da cui siano derivate lesioni a persone o danni materiali « di una certa entità » e che abbiano dato luogo ad intervento degli organi addetti alla polizia e alla vigilanza del traffico.

Ora, è ben noto come il personale addetto a questi ultimi compiti sia attualmente del tutto inadeguato rispetto alle esigenze create dalle aumentate dimensioni della circolazione stradale, talchè il suo intervento si esplica in pratica solo per gli incidenti di maggiore gravità e in particolare per quelli che abbiano provocato morti e feriti gravi.

Per questo i dati della statistica ISTAT finiscono col riflettere inevitabilmente soltanto una parte, sempre percentualmente minore, del fenomeno della sinistralità stradale.

Va altresì ricordato che, ai fini della predetta statistica, non si tiene conto del numero dei veicoli che possono essere coinvolti in uno stesso incidente, talchè, ad esempio, uno scontro od un tamponamento che abbiano coinvolto più autovetture sono sempre considerati come un unico incidente, alla stessa stregua dell'incidente in cui sia coinvolta una sola vettura.

Per avere un'idea più precisa e completa delle dimensioni del fenomeno della sinistralità stradale è quindi necessario ricorrere anche alle statistiche del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, relative al numero dei sinistri che abbiano interessato veicoli assicurati, denunciati alle compagnie di assicurazione ai fini del risarcimento assicurativo, statistiche che sono formate da detto Ministero sulla base delle segnalazioni che le imprese assicuratrici sono tenute ad effettuare annualmente.

Nel prospetto che segue è indicato il numero delle denunce di sinistri presentate

alle imprese assicuratrici negli anni dal 1958 al 1968:

*Numero dei sinistri denunciati alle imprese di assicurazione*

| Anni           | Numero sinistri denunciati alle imprese di assicurazione |
|----------------|--|
| 1958 . . . . . | —  |
| 1959 . . . . . | —  |
| 1960 . . . . . | —  |
| 1961 . . . . . | 1.461.783  |
| 1962 . . . . . | 1.881.500  |
| 1963 . . . . . | 2.571.143  |
| 1964 . . . . . | 2.797.179  |
| 1965 . . . . . | 2.599.274  |
| 1966 . . . . . | 2.658.797  |
| 1967 . . . . . | 2.829.798  |
| 1968 . . . . . | 3.103.100  |

Come risulta dal prospetto di cui sopra nell'anno 1968 sono stati denunciati alle imprese di assicurazione ben 3.103.100 sinistri. Pur dovendosi tener presente che, in frequenti casi, uno stesso sinistro può formare oggetto di denuncia a due diverse compagnie di assicurazione che tutelano interessi contrapposti (così detti « sinistri incrociati ») e che, in altri casi, la denuncia può poi risultare senza seguito purchè si accerta che nella produzione del sinistro non è ricorso alcuna responsabilità dell'assicurato, la cifra sopra indicata è, nondimeno, impressionante e dimostra la vastità del fenomeno della sinistralità stradale, del numero dei cittadini colpiti e degli interessi coinvolti. Ne è conferma il fatto che su i 3 milioni 103.100 sinistri denunciati nel 1968 gli assicuratori nello stesso anno 1968 ne hanno pagati ben 1.810.875, portandone a riserva, perchè non ancora liquidati, 884.930 di cui almeno la metà daranno certamente luogo alla fine ad un pagamento da parte dell'assicuratore.

Se si considera che i dati relativi ai sinistri denunciati agli assicuratori si riferiscono, come già detto, ai soli sinistri che

abbiano coinvolto veicoli assicurati e che solamente il 75 per cento dei veicoli a quattro ruote e il 20 per cento dei veicoli a due ruote (ciclomotori esclusi) risulta attualmente coperto di assicurazione, non è azzardato stimare in oltre tre milioni il numero dei sinistri che nelle condizioni attuali della circolazione si verificano annualmente.

Una larga parte di questi sinistri comporta solo danni alle cose: ma non è certo indifferente il numero dei sinistri in cui si verificano danni più o meno gravi alle persone.

Le soprariportate statistiche dell'ISTAT relative agli incidenti stradali indicano per il 1968 il numero di 9.431 morti e di 224.583 feriti: va però avvertito che, per quanto riguarda il numero dei morti, i dati si riferiscono soltanto a persone decedute sulla strada o entro i sette giorni dal ricovero, mentre per quanto riguarda il numero dei feriti va tenuto presente, come già detto, che le rilevazioni si riferiscono, solo agli incidenti che abbiano dato luogo ad intervento delle autorità di polizia o degli altri organi preposti alla vigilanza del traffico.

Le statistiche generali ISTAT sulla mortalità in Italia per l'anno 1967 (ultimo anno per il quale si dispone di queste statistiche) indicano in 11.703 i morti per incidenti stradali, mentre per lo stesso anno la statistica degli incidenti dà solo 9.381 morti.

Quanti degli incidenti causati da veicoli non coperti da assicurazione rimangono irrisarciti, non è possibile dire con precisione, mancando in proposito dati sicuri; è certo, tuttavia, che i casi in cui la vittima non riesce a conseguire il risarcimento del danno ingiustamente sofferto sono ancora molti.

L'apparire dell'autoveicolo sulla pubblica strada ha condotto ad adottare nuove concezioni sulla responsabilità civile per gli incidenti stradali, nell'intento di agevolare le azioni di risarcimento a favore delle vittime e dei loro aventi causa. Le tradizionali teorie sulla responsabilità per colpa sono state, se non abbandonate, profondamente trasformate: è venuto prevalendo, sulla base della cosiddetta « teoria del rischio », il principio della responsabilità presunta, accolto nell'articolo 2054 del vigente codice civile.

La disciplina dettata da questo articolo favorisce certamente la posizione del danneggiato nella sua azione per il risarcimento del danno, ma, di per sè sola, essa non è sufficiente a soddisfare il postulato che il danno ingiusto deve essere sempre risarcito, non bastando a tale fine il riconoscimento del diritto al risarcimento ma occorrendo anche che sia garantito l'effettivo adempimento del correlativo obbligo da parte del responsabile.

Si deve dare atto che una larga parte degli utenti dei veicoli a motore ha spontaneamente avvertito questa esigenza e vi ha provveduto facendo ricorso all'assicurazione volontaria della responsabilità civile per i danni causati a terzi, la quale, sostituendo al responsabile debitore extra contrattuale un assicuratore, dà alla vittima — che per legge fruisce anche di un privilegio sull'indennità assicurativa — sicurezza di risarcimento dei danni subiti, soddisfacendo, nel contempo, all'interesse dell'assicurato di essere liberato dalle conseguenze patrimoniali della sua responsabilità.

Per quanto ampio, tuttavia, il numero di coloro che fanno ricorso all'assicurazione libera rappresenta ancora oggi solo una parte degli utenti dei veicoli a motore: come già si è accennato, infatti, si stimano attualmente scoperti di assicurazione il 25 per cento circa dei veicoli a quattro ruote e l'80 per cento dei motocicli. Per quanto poi si riferisce ai ciclomotori il numero di coloro che ricorrono all'assicurazione libera è ancora più modesto.

Va inoltre considerato che la vigente disciplina dell'assicurazione di responsabilità civile non pone la vittima, nei rapporti con l'assicuratore, in una posizione giuridica autonoma rispetto a quella dell'assicurato ed immune dalle eccezioni a quest'ultimo opponibili in base al contratto di assicurazione, così che ben può accadere che proprio nel momento del sinistro l'intervento dell'assicuratore venga meno. Non sono pochi infine i casi in cui, per il timore delle sanzioni penali, il conducente autore di un sinistro stradale cerca di sfuggire alla sua responsabilità sottraendosi alla identificazione con la fuga.

È in questa preoccupante situazione — creata dal rapido e straordinario sviluppo che la motorizzazione ha avuto nel nostro Paese (nel giro di un decennio si è passati da un veicolo ogni 28 abitanti ad un veicolo ogni 6 abitanti), al quale non ha potuto accompagnarsi un corrispondente sviluppo della rete stradale (così che il numero dei veicoli per chilometri di strade è oggi nel nostro Paese tra i più elevati dell'Europa occidentale) — che si inquadra e trova piena giustificazione l'iniziativa presa dal Governo con il proporre all'approvazione del Parlamento il provvedimento di cui al disegno di legge ora sottoposto all'esame della Commissione industria del Senato.

Il provvedimento predisposto dal Governo, sul quale si è a suo tempo espresso favorevolmente anche il CNEL, è diretto, da un lato, a rendere obbligatoria l'assicurazione della responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli a motore e, dall'altro, ad integrare l'obbligatorietà dell'assicurazione con la istituzione di un apposito organismo per provvedere al risarcimento delle vittime degli incidenti stradali nei casi di mancata osservanza dell'obbligo assicurativo, o di mancata individuazione del responsabile del sinistro o, infine, di insolvenza dell'assicuratore.

Per completezza di informazione si ricorda come a questa soluzione si siano contrapposte in passato, e ancora recentemente attraverso alcune proposte di legge presentate nella legislatura in corso alla Camera dei deputati, soluzioni dirette a risolvere il problema secondo criteri radicalmente diversi. In effetti, l'esigenza di garantire alle vittime della strada un adeguato risarcimento dei danni subiti potrebbe anche essere soddisfatta istituendo, in regime di libera assicurazione, un organismo destinato ad intervenire nei casi in cui il responsabile non sia identificato o risulti per qualsiasi ragione insolvente. Altro possibile sistema potrebbe essere quello di porre il risarcimento dei danni causati dalla circolazione dei veicoli a motore a carico di un apposito organismo di carattere statale, alimentato con

l'istituzione di un nuovo tributo a carico, se non dell'intera collettività nazionale, della collettività degli utenti dei veicoli a motore.

Al primo dei cennati criteri si ispirava la proposta presentata alla Camera dei deputati dagli onorevoli Foderaro e Caiazza (proposta n. 6), mentre al secondo criterio si ispirava la proposta, presentata sempre alla Camera dei deputati, dall'onorevole Amasio (proposta n. 822).

La Commissione Industria della Camera dei deputati ha tuttavia ritenuto a larga maggioranza, dopo approfondito esame, di dover scartare sia l'una che l'altra delle soluzioni alternative prospettate con le citate proposte di legge, per dare seguito, invece, alla soluzione dell'assicurazione obbligatoria prospettata con il disegno di legge governativo.

Non è necessario riesporre qui dettagliatamente tutte le obiezioni che sono state ripetutamente mosse all'eventuale adozione di un sistema che fosse, come quello proposto dagli onorevoli Foderaro e Caiazza, diretto ad istituire un organismo pubblico con il limitato compito di intervenire per il risarcimento del danno nei soli casi di accertata insolvibilità del responsabile o del suo assicuratore, avvalendosi di mezzi finanziari tratti da contributi a carico degli utenti dei veicoli a motore e degli assicuratori. Tra queste obiezioni, appaiono decisive quella che si richiama all'esperienza del tutto fallimentare fatta da analoghi sistemi in altri Paesi e quella delle conseguenze fortemente negative che il sistema avrebbe inevitabilmente sul ricorso all'assicurazione volontaria.

La progressiva diminuzione del numero di coloro che si assicurano avvierebbe un processo inarrestabile di appesantimento degli oneri di risarcimento a carico dell'istituendo organismo, che finirebbe con il non essere più in grado di fronteggiare il continuo rapido crescendo degli impegni, come è avvenuto in Francia dal 1953 al 1958. Tutte le soluzioni del genere di quelle sopra indicate, d'altra parte comporterebbe la necessità per la vittima che chiede di essere

risarcita di espletare procedure lunghe e defatigatorie frustando, praticamente, le finalità di un pronto risarcimento alla quale si ispira il provvedimento in esame.

Più delicato è il problema sollevato dalle proposte dirette ad attuare soluzioni a carattere pubblicistico, a sostegno delle quali si fa valere la tesi che l'introduzione di una misura quale quella dell'imposizione di un obbligo di assicurazione renderebbe necessario di attuare la misura stessa attraverso soluzioni che prevedano la costituzione di un ente pubblico specificamente competente per la prestazione dell'assicurazione in questione.

In realtà, che esista una necessaria, inevitabile correlazione tra l'introduzione di un obbligo di assicurazione a carico di soggetti che, con la loro attività, pongono in essere una situazione di grave pericolo per i terzi e la gestione pubblica della relativa assicurazione obbligatoria è fondatamente contestabile in linea di diritto, oltre che smentito in linea di fatto dalle diverse soluzioni adottate, proprio per il settore dell'assicurazione della responsabilità civile per i danni causati dai veicoli a motore, negli altri Paesi europei. Ma a sconsigliare la realizzazione di una soluzione che affidasse la gestione del servizio, con un sistema assicurativo o con altro sistema, ad un ente pubblico in regime di monopolio, prima e più che ragioni d'ordine giuridico, sono evidenti ragioni d'ordine politico. L'adozione di una soluzione del genere, infatti, si tradurrebbe nella forzata nazionalizzazione del più importante settore dell'attività assicurativa (oltre il 55 per cento dei premi raccolti dalle imprese nei rami danni ed oltre il 42 per cento di quelli raccolti complessivamente nei rami vita e danni sono relativi ad assicurazione della responsabilità civile auto-veicoli) con la conseguente estromissione da tale settore delle imprese private e delle loro organizzazioni; misura, questa, di eccezionale gravità, che minerebbe alle basi la stessa vitalità dell'intera industria assicurativa nazionale e che presupporrebbe una radicale inversione degli attuali indirizzi di politica generale e di politica economica del Governo e della maggioranza parlamentare.

Sarebbe illusorio, d'altra parte, credere che soluzioni di carattere pubblicistico possano comportare un minor costo; ne è conferma una accurata valutazione effettuata in relazione alla ricordata proposta dell'onorevole Amasio dalla quale è risultato che per poter finanziare con una sovrimposta sui carburanti un sistema di risarcimento dei danni subiti dalle vittime della circolazione automobilistica per colpa del conducente del veicolo o di terzi, nei limiti di 7 milioni di lire per ciascuna persona danneggiata, si dovrebbe istituire una sovrimposta di oltre 30 lire al litro sui consumi di benzina, già oggi, d'altra parte, fortemente tassati.

L'imposizione di un tributo di tale importo finirebbe col far gravare sulla stragrande maggioranza degli utenti dei veicoli a motore un onere più pesante di quello inerente al pagamento di un premio relativo ad una assicurazione di responsabilità civile per lo stesso massimale di copertura.

Non sarà inutile, infine, ricordare come la soluzione accolta nel disegno di legge governativo, ed approvata sia dal CNEL che dalla Camera dei deputati, sia quella seguita da tutti i Paesi dell'Europa occidentale che hanno già risolto in via legislativa il problema, e in particolare da tutti i Paesi della CEE; il che ne raccomanda ulteriormente l'accettazione, per la già rilevata opportunità di assecondare gli sforzi che, sia in sede di mercato comune europeo che in sede di OCSE, si stanno facendo da parte dei vari Governi per pervenire ad una armonizzazione delle legislazioni nazionali nei settori dei trasporti su strada e del turismo internazionale.

Ciò premesso, si ritiene utile esporre ancora una volta, per comodità di esame, le linee essenziali del provvedimento proposto dal Governo, le quali possono essere così riassunte:

1) introduzione a carico di chiunque ponga in circolazione su strade pubbliche o su aree a queste equiparate, un autoveicolo (esclusi i ciclomotori non muniti di targa, le macchine agricole e, temporaneamente, gli autoveicoli di proprietà dello Sta-

to e compresi, per contro, anche gli autoveicoli immatricolati all'estero e quelli di agenti diplomatici o consolari o di organizzazioni internazionali e loro funzionari) dell'obbligo di assicurarsi, entro determinati limiti di somma, per la responsabilità nella quale, a norma dell'articolo 2054 del codice civile, incorrono il conducente e il proprietario dell'autoveicolo (o, in sostituzione di quest'ultimo, l'usufruttuario o l'acquirente con patto di riservato dominio) per i danni causati nella persona e nelle cose a terzi dalla circolazione dell'autoveicolo stesso. L'assicurazione obbligatoria opera anche per i casi di circolazione *prohibente domino*.

Per determinate categorie di autoveicoli (autoveicoli destinati ad uso pubblico; autobus destinati ad uso privato; autoveicoli ad uso privato da noleggiare con conducente; autoveicoli destinati al trasporto di cose che siano eccezionalmente autorizzati al trasporto di persone) l'obbligo di assicurazione è esteso anche alla responsabilità per i danni causati ai trasportati, limitatamente, però, ai danni subiti dalla persona;

2) assoggettamento ad eguale obbligo di assicurazione della responsabilità civile per i danni causati nella persona a terzi (e, nei casi di trasporti pubblici, anche dei danni causati nella persona ai trasportati) dei motoscafi e delle imbarcazioni a motore fino a 25 tonnellate di stazza lorda, muniti di motore di potenza superiore a 3 HP;

3) assolvimento dell'obbligo di assicurazione mediante la stipulazione di contratti di assicurazione di diritto privato con imprese assicuratrici autorizzate ad operare nel settore dell'assicurazione della responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli a motore a norma del testo unico delle leggi sull'esercizio delle assicurazioni private 13 febbraio 1959, n. 449, alle quali è parso opportuno di affidare lo esercizio dell'assicurazione obbligatoria utilizzando le efficienti strutture e la provata esperienza, al fine di conservare alla gestione del servizio la maggiore snellezza e di mantenere tale gestione in regime di concorrenza;

4) introduzione, in relazione al passaggio da un regime di assicurazione volonta-



ria al regime di assicurazione obbligatoria, di nuove disposizioni dirette ad integrare le norme del predetto testo unico e delle altre leggi e regolamenti disciplinanti l'esercizio delle assicurazioni private, allo scopo sia di rafforzare le garanzie finanziarie che le predette imprese di assicurazione sono tenute a prestare, in modo da garantire più efficacemente l'adempimento delle obbligazioni dalle stesse assunte, sia di rendere più esteso, efficace e penetrante il controllo della pubblica Amministrazione sulla loro attività. Queste disposizioni introducono, tra l'altro, l'obbligo di sottoporre a preventiva approvazione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato le condizioni di polizza e le tariffe dei premi ed impongono alle imprese assicuratrici ad attenersi, alla assunzione dei contratti, alle tariffe approvate.

Sempre allo scopo di rafforzare il controllo sulle gestioni assicurative da parte della pubblica Amministrazione sono altresì previsti la trasformazione in Direzione generale dell'attuale Ispettorato delle assicurazioni private presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e da un allargamento degli organici di tale nuova Direzione generale con la costituzione di un ruolo tecnico-ispettivo che consentirà di disporre di funzionari particolarmente qualificati e preparati per seguire da vicino e con continuità la gestione delle singole imprese;

5) affidamento al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato del compito di provvedere ad una rilevazione statistica annuale dei rischi assunti dalle imprese assicuratrici, dei sinistri verificatisi e di ogni altro elemento utile alla conoscenza dell'andamento dell'assicurazione della responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli che dovrà servire di base alla valutazione tecnica delle tariffe dei premi presentate dalle imprese, e correlativa introduzione, a carico delle imprese di assicurazione, dell'obbligo di immettere una quota campione pari al 2 per cento di tutti i rischi assunti in un conto consortile da tenersi, per conto comune di tutte le imprese, dall'Istituto nazionale delle assicurazioni, al fine di consentire l'acquisizione

di prima mano di tutti gli elementi relativi alla gestione del predetto ramo assicurativo necessari per la rilevazione statistica di cui sopra, disponendo di dati obiettivamente certi;

6) disciplina sostanzialmente unitaria dell'attività svolta dalle imprese assicuratrici nel settore delle assicurazioni della responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli, in modo che tutti i contratti stipulati in questo settore siano assoggettati, salvo che per poche disposizioni più strettamente e direttamente connesse alle particolari finalità dell'assicurazione obbligatoria, allo stesso regime giuridico ed amministrativo, senza distinguere a seconda che si tratti di contratti le cui garanzie siano contenute nei limiti fissati per l'assicurazione obbligatoria o di contratti che prevedano garanzie maggiori di quelle di legge e, per questi ultimi, senza distinguere tra la parte obbligatoria e quella facoltativa;

7) istituzione presso l'Istituto nazionale delle assicurazioni di un « Fondo di garanzia per le vittime della strada », alimentato con uno speciale contributo a carico delle imprese assicuratrici, per provvedere al risarcimento, entro determinati limiti, dei danni causati dai veicoli o natanti non identificati, o non coperti di assicurazione o assicurati presso un'impresa che sia caduta in stato di liquidazione coatta amministrativa, con dichiarazione di insolvenza;

8) attribuzione al danneggiato di una azione diretta nei confronti dell'assicuratore del responsabile, sia per la parte di danni coperta da assicurazione obbligatoria che per l'eventuale parte di danni coperta da assicurazione facoltativa, ed introduzione del principio dell'inopponibilità al danneggiato — limitatamente peraltro all'azione promossa per il conseguimento del risarcimento entro i limiti di somma per cui è obbligatoria l'assicurazione — di eccezioni derivanti dal contratto di assicurazione o di eventuali clausole (quali le clausole di « franchigia ») che prevedano un concorso dell'assicurato nel risarcimento del danno;

9) attribuzione al giudice civile e penale di primo grado della facoltà di concedere

re al danneggiato, sia nella fase istruttoria che in quella di giudizio, dopo aver sentito le parti, una somma a titolo di anticipazione sulla liquidazione definitiva del danno, quando il danneggiato, a causa del sinistro, venga a trovarsi in stato di bisogno, semprechè da un sommario accertamento risultino gravi elementi di responsabilità a carico del conducente del veicolo che ha causato il sinistro;

10) attribuzione ai pubblici ospedali o agli altri enti pubblici che abbiano anticipato a danneggiati per sinistro stradale spese di medicazione o di spedalità o altre spese, del diritto a chiedere il rimborso delle spese stesse — in tutti i casi in cui esse non siano garantite da assicurazione sociale obbligatoria — direttamente all'assicuratore del responsabile del sinistro e introduzione di nuove disposizioni dirette a facilitare l'azione di rivalsa degli enti gestori di assicurazioni sociali obbligatorie per il recupero, nei confronti degli assicuratori dei responsabili di sinistri stradali, delle somme da essi erogate ai propri assistiti nel caso di assistenza prestata in conseguenza di tali sinistri;

11) introduzione di adeguate sanzioni pecuniarie e restrittive della libertà personale a carico dei trasgressori dell'obbligo di assicurazione e del correlativo obbligo di documentazione;

12) riduzione al 5 per cento dell'imposta sulle assicurazioni dovuta per i contratti di assicurazione della responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli a motore.

13) introduzione, infine, di una disposizione transitoria diretta a provvedere alla situazione determinatasi a seguito del dissesto, avvenuto negli scorsi anni, di una impresa assicuratrice, in modo da garantire ai danneggiati da assicurati presso detta impresa il pagamento di quanto loro dovuto entro i limiti di somma per cui sarà obbligatoria l'assicurazione.

L'esposizione delle linee fondamentali del provvedimento in esame conferma che esso risponde pienamente alle esigenze che è diretto a soddisfare.

Attraverso il duplice meccanismo dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile e dell'intervento dell'istituendo « Fondo di garanzia per le vittime della strada » nei casi in cui non sussista o non operi tale assicurazione, e mediante l'attribuzione al danneggiato di una posizione autonoma nei confronti dell'assicurato ed immune dai difetti eventuali di validità e di efficacia del contratto di assicurazione, la soluzione adottata garantisce alle vittime della circolazione stradale — sia pure con determinate limitazioni — il risarcimento dei danni sofferti tutte le volte che, in base alla vigente disciplina della responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli, la vittima abbia diritto a conseguire tale risarcimento. Solo i danni che giuridicamente debbono rimanere a carico della vittima, e cioè i danni attribuibili a sua colpa resteranno, quindi, totalmente esclusi dal sistema risarcitorio che verrà posto in essere. In un regime della responsabilità così severo quale quello stabilito dall'articolo 2054 del Codice civile, che potrebbe qualificarsi, come è stato fatto, di responsabilità « para-obiettiva », lo scarto fra i danni risarcibili e quelli non risarcibili sarà, peraltro, in pratica, di modesto rilievo.

Anche in considerazione di ciò, si ritiene che sia pienamente da condividersi l'impostazione che è stata data al provvedimento con il mantenersi aderenti alle regole di diritto comune in tema di responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli senza introdurre in così delicata materia innovazioni, per le quali, d'altra parte, non sarebbe questa la sede idonea.

È noto, del resto, che il regime di tale responsabilità è attualmente in fase di evoluzione sul piano internazionale.

Il Consiglio d'Europa ha nominato, infatti, nel 1967, una Commissione di esperti, ai cui lavori partecipa anche l'Italia, alla quale è affidato il duplice compito di studiare e proporre un testo di convenzione che preveda una nuova normativa della responsabilità civile con particolare riguardo alla possibilità di stabilirne il fondamento su

principi diversi da quello della colpa e di armonizzare e uniformare, per quanto possibile, sulla base della disciplina che verrà stabilita con tale convenzione, la legislazione degli Stati aderenti in materia di assicurazione obbligatoria di detta responsabilità. La Commissione dovrà rassegnare le sue conclusioni entro il 1970 e non possono, per ora, farsi previsioni sui risultati dei suoi lavori.

È certo, però, che se in futuro l'Italia ratificherà una convenzione che introduca, in materia di disciplina della responsabilità civile, regole sostanzialmente diverse da quelle indicate dall'articolo 2054 del Codice civile, anche la legge che si sta per approvare dovrà essere modificata per conformarsi a tale nuova regolamentazione.

Un aspetto del disegno di legge governativo che aveva sollevato qualche riserva era quello della misura dei massimali stabiliti per l'assicurazione obbligatoria, massimali che opereranno anche per gli interventi dell'istituendo « Fondo di garanzia per le vittime della strada ».

In effetti le misure dei massimali proposti dal Governo apparivano insufficienti, almeno per i casi più gravi, sia in relazione all'attuale livello economico della nazione, che ha accresciuto il valore economico della vita umana, sia in relazione alla entità delle liquidazioni che normalmente vengono effettuate dalla Magistratura sulla base dei criteri attualmente adottati in tema di responsabilità civile.

Il mantenimento di tali misure non avrebbe quindi garantito un adeguato risarcimento alle vittime della circolazione motorizzata. Ciò è stato avvertito dalla Camera dei deputati, la quale ha provveduto ad elevare la misura dei massimali dell'assicurazione obbligatoria per tutti i tipi di veicoli indicati nella tabella allegata al disegno di legge, portando il limite per persona danneggiata a lire 15 milioni in luogo dei 5 milioni previsti dal disegno di legge governativo e maggiorando in rapporto a tale nuovo limite i massimali per sinistro e quelli per danni alle cose e agli animali.

Tale maggiorazione comporterà la necessità di pagare premi più elevati; ma il maggior onere che ne risulterà sarà tuttavia ben lontano dall'essere proporzionale all'aumento dei massimali e dovrebbe essere sopportato senza difficoltà. Per le autovetture ad uso privato, la maggiorazione di premio conseguente alla sostituzione dei massimali previsti dal disegno di legge governativo con quelli stabiliti dalla Camera dei deputati non dovrebbe, infatti, superare il 13 per cento.

Si è quindi d'avviso che la modificazione apportata dalla Camera dei deputati su questo importante punto meriti approvazione, anche in considerazione del fatto che le nuove combinazioni di massimali corrispondono, praticamente, a quelle oggi più largamente adottate in regime di assicurazione volontaria.

La sostanziale validità dell'impostazione del disegno di legge governativo risulta ulteriormente confermata da un esame, sia pur sommario, dei singoli articoli, il quale permetterà altresì di mettere in evidenza le modificazioni, di non piccolo rilievo, apportate al testo originario dalla Camera dei deputati e ad evidenziare i punti che potrebbero essere ancora suscettibili di modifiche migliorative.

Il disegno di legge si compone di 43 articoli, suddivisi in cinque capi, nei quali sono distribuite le disposizioni relative all'obbligo di assicurazione, quelle relative all'esercizio dell'assicurazione obbligatoria, quelle relative al risarcimento del danno, le disposizioni penali e le disposizioni finali e transitorie.

Negli articoli da 1 a 6 viene posto il principio dell'obbligo di assicurazione e viene determinato il campo di applicazione della assicurazione obbligatoria sia per quanto attiene ai veicoli, sia per quanto attiene alle responsabilità da garantire sia, infine, per quanto attiene ai beneficiari dell'assicurazione.

L'obbligo di assicurazione, il cui adempimento viene posto come condizione per l'immissione dei veicoli ad esso soggetti in circo-

lazione su strade di uso pubblico e su aree a queste equiparate (esclusa, quindi, la circolazione su strade od aree private), riguarda tutti i veicoli terrestri a motore, circolanti senza guida di rotaie, compresi i filoveicoli e i rimorchi, siano essi immatricolati in Italia o immatricolati all'estero, con la sola esclusione dei ciclomotori non muniti di targa di riconoscimento e delle macchine agricole.

Come è noto, per l'articolo 24 del decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393, si intendono per ciclomotori i veicoli a motore con due o tre ruote aventi cilindrata fino a 50 centimetri cubici, potenza fino a 1,50 CV, motore di peso non superiore a 16 chilogrammi e capacità di velocità su strada piana non superiore a 40 chilometri all'ora. Lo stesso articolo precisa che gli indicati requisiti devono tutti ricorrere congiuntamente: in difetto anche di uno solo di essi il veicolo va considerato come motociclo.

È noto, altresì, che i veicoli che posseggono le caratteristiche stabilite per la categoria dei ciclomotori non sono soggetti, per le disposizioni del succitato decreto presidenziale, all'obbligo di essere muniti di targa di riconoscimento.

Il testo originario del disegno di legge governativo escludeva i ciclomotori dall'obbligo assicurativo in via definitiva: in sede di esame del provvedimento da parte della Camera dei deputati si è manifestato invece un diverso orientamento, tendenzialmente favorevole ad includere anche questi veicoli, di così larga diffusione (nel 1968 circolavano 1.900.000 ciclomotori) nell'ambito di applicazione della nuova legge, in modo da garantire il risarcimento anche dei non pochi danni causati dalla loro circolazione. Si è tuttavia riconosciuto che, prima di attuare tale inclusione, sia opportuno attendere che venga regolamentato il problema relativo alla targatura dei ciclomotori, problema che da tempo è allo studio dei competenti organi governativi. Solo con la targatura, infatti, sarà possibile, in caso di incidenti una sicura identificazione dei veicoli coinvolti.

In questo ordine di idee si è confermato l'esonero dall'obbligo di assicurazione dei ciclomotori, ma condizionatamente alla permanenza dell'esonero degli stessi dall'obbligo di essere muniti di targa di riconoscimento. L'eventuale futuro assoggettamento a questo ultimo obbligo comporterà, quindi, automaticamente, per tutti i ciclomotori o per quelli tra essi che dovranno comunque essere muniti di targa, anche l'obbligo dell'assicurazione per la responsabilità civile inerente ai danni causati a terzi dalla loro circolazione. Di ciò dovrà essere tenuto conto nella formulazione del provvedimento che fosse in futuro adottato per introdurre l'obbligo della targa di riconoscimento, per provvedere in tale sede a stabilire i massimali di garanzia per l'assicurazione obbligatoria, che la tabella allegata al provvedimento non fissa, non contemplando la categoria dei ciclomotori.

Un rinvio dell'assoggettamento all'obbligo dell'assicurazione è previsto per i veicoli di proprietà dello Stato (art. 5, secondo comma).

Il disegno di legge governativo, pur non sancendo l'esonero di questi veicoli dall'obbligo di assicurazione, stabiliva che la regolamentazione della loro assicurazione avrebbe dovuto essere attuata con separato provvedimento legislativo. Tale soluzione non ha incontrato eccessivo favore, sostenendosi da più parti la necessità che anche i veicoli di proprietà dello Stato vengano immediatamente assoggettati all'obbligo di assicurazione, sia in considerazione delle dimensioni che ha assunto ormai la circolazione dei veicoli dello Stato, anche al di fuori dei veicoli con targa militare, sia per dare alle vittime degli incidenti causati da questi veicoli garanzia di più celere risarcimento, attraverso la sostituzione allo Stato debitore di un assicuratore non vincolato alla osservanza di particolari procedure amministrative, che allungano inevitabilmente i tempi della liquidazione del danno.

Tali istanze hanno trovato eco favorevole in sede di esame del provvedimento da parte della Camera dei deputati, dove si è ritenuto che la soluzione adottata originariamente nel disegno di legge, non comportan-

do alcun vincolo giuridico per il legislatore, non poteva ritenersi sufficiente a garantire che il principio dell'assoggettamento all'obbligo di assicurazione implicitamente affermato nel testo dell'art. 5 avrebbe trovato realizzazione. Con decisione, che merita conferma, anche i veicoli dello Stato sono stati quindi esplicitamente dichiarati soggetti all'obbligo di assicurazione, sia pure rinviandosi di qualche tempo la concreta attuazione della regola così stabilita, mediante la fissazione di un termine che è parso equo indicare nel 31 dicembre 1971.

La concessione di un tale termine è parsa necessaria per dare al Governo la possibilità di studiare approfonditamente la materia onde valutare se la disciplina stabilita in via generale per tutti i veicoli a motore sia adeguata anche per il settore dei veicoli di proprietà dello Stato o se essa debba essere integrata con disposizioni speciali per questo particolare settore. Speriamo che questo termine sia rispettato e che il Parlamento non si trovi di fronte a richiesta da parte del Governo di rinviare i modi di sospensione!

Oltre ai veicoli terrestri suindicati, il provvedimento (art. 2) assoggetta all'obbligo di assicurazione, con disposizione che non ha riscontro in alcuna altra legislazione straniera, i motoscafi e le imbarcazioni di stazza lorda non superiore a 25 tonnellate muniti di motore entro e fuori bordo di potenza superiore a 3 HP.

Dalla relazione al disegno di legge parrebbe che si siano intese assoggettare all'obbligo di assicurazione, oltre alle imbarcazioni adibite a servizio pubblico, le sole imbarcazioni da diporto; ma il testo della norma non sembra consentire la possibilità di escludere dal suo ambito di applicazione anche i natanti adibiti ad usi diversi (ad esempio, mercantili o di lavoro) che abbiano, beninteso, le caratteristiche sopra indicate.

Come è stato a suo tempo anche osservato dal CNEL tale ampia portata della norma in esame solleva qualche perplessità. Pur con questa riserva, si condivide nondimeno l'indirizzo di sancire l'obbligo di assicurazione anche per talune categorie di natanti in vista, soprattutto, del forte sviluppo dell'uso

di questi mezzi a scopo di diporto, che già oggi, specie nei periodi di grandi concentrazioni turistiche, costituiscono una fonte di pericolo non trascurabile per la pubblica incolumità.

Dopo aver stabilito il principio dell'obbligo di assicurazione e aver determinato i veicoli cui tale obbligo si riferisce, il provvedimento (agli articoli 1, 2 e 3) provvede a determinare le responsabilità che debbono essere obbligatoriamente assicurate, disponendo, innanzi tutto, in via generale, che per i veicoli terrestri ricadenti nell'ambito di applicazione della legge deve essere assicurata la responsabilità civile verso i terzi prevista dall'articolo 2054 del cod. civ. e cioè la responsabilità nella quale, per i danni prodotti a persone non trasportate o a cose di proprietà di queste persone dalla circolazione dei predetti veicoli, possono incorrere il conducente e il proprietario del veicolo o, in luogo di quest'ultimo, l'usufruttuario o l'acquirente con patto di riservato dominio. Come si è già accennato, la responsabilità del conducente è coperta dall'assicurazione obbligatoria anche se la circolazione sia avvenuta *prohibente domino*, salvo, in questo caso, il diritto di rivalsa dell'assicuratore nei confronti del conducente responsabile. Questa soluzione, tenuto conto anche delle difficoltà di stabilire in molti casi se la circolazione è effettivamente avvenuta contro la volontà del proprietario, sembra preferibile a quella che dovrebbe essere altrimenti adottata di far intervenire per il risarcimento dei danni in questione l'istituendo « Fondo di garanzia », anche se in questo modo, come è stato rilevato, si viene in definitiva a porre a carico del proprietario del veicolo — che è colui che di norma provvederà all'assicurazione — la garanzia assicurativa anche di casi di circolazione che, per l'articolo 2054, non danno luogo a sua responsabilità.

Per i veicoli adibiti ad uso pubblico, per gli autobus destinati ad uso privato, per i veicoli ad uso privato da noleggiare con conducente nonché per i veicoli adibiti al trasporto di cose autorizzati eccezionalmente al trasporto di persone, l'obbligo della assicurazione non è peraltro limitato alla responsabilità prevista dall'articolo 2054 del

codice civile, ma è esteso anche alla responsabilità per i danni causati ai trasportati, sia pure limitatamente ai danni da questi ultimi subiti nelle persone, e quindi con esclusione dei danni subiti nelle cose.

L'esclusione dall'obbligo di assicurazione dei danni causati alle persone trasportate per i veicoli diversi da quelli suindicati si giustifica per ragioni economiche, in considerazione del maggior onere che l'estensione dell'assicurazione obbligatoria anche a tali danni comporterebbe per gli utenti; meno convincente appare invece la considerazione, che pure si è addotta, che le persone trasportate affrontano scientemente i rischi del trasporto e si deve quindi presumere che valutino esse stesse la solvibilità del vettore a cui si affidano.

Anche per i natanti l'art. 2 limita l'obbligo dell'assicurazione alla sola responsabilità per i danni cagionati a terzi nella persona, salvo che si tratti di natanti adibiti a servizio pubblico per i quali è richiesta anche la copertura della responsabilità per i danni subiti, sempre nella persona, dai trasportati.

Dall'assicurazione obbligatoria ordinaria è esclusa la responsabilità per i danni che siano cagionati dalla partecipazione dei veicoli terrestri e dei natanti a gare o competizioni sportive nonché alle relative prove: per la copertura di tale responsabilità è però previsto dall'art. 3 del provvedimento l'obbligo di stipulare una speciale assicurazione. Tale obbligo è posto a carico degli organizzatori delle gare o competizioni ed è esplicitamente stabilito che le stesse, anche se in circuiti chiusi, non possono essere autorizzate se non risulti l'avvenuta stipulazione dell'assicurazione in parola. Questa dovrà coprire la responsabilità dell'organizzatore e degli altri obbligati ai sensi delle disposizioni applicabili in tema di responsabilità nel campo delle competizioni e gare sportive, sia su strada che per acqua, per i danni arrecati alle persone o a cose, con esclusione, peraltro, dei danni prodotti ai partecipanti stessi e ai veicoli da essi adoperati.

La disposizione, che è in armonia con quanto previsto dall'articolo 4 della Convenzione di Strasburgo e dall'articolo 2, paragrafo 2

dell'annesso 1 alla stessa, non dà luogo a particolari rilievi.

A determinare il campo di applicazione dell'assicurazione obbligatoria per quanto attiene ai beneficiari provvede l'art. 4 il quale, in conformità ad una consolidata prassi assicurativa, esclude dal novero dei terzi, e quindi dei beneficiari dell'assicurazione obbligatoria, oltre, come è ovvio, alle persone assicurate ed alle persone trasportate (salvo, per queste ultime, i casi previsti dall'articolo 1, ultimo comma, e dall'articolo 2, secondo comma) alcune categorie di persone per le quali la comunanza di interessi o di convivenza con l'assicurato può giustificare la presunzione giuridica che il danno da esse subito si converta in danno al patrimonio dello stesso assicurato, o nei cui confronti vi è il timore di facili collusioni con l'assicurato per porre in essere sinistri non genuini o per inflazionare le conseguenze di un sinistro realmente accaduto. Tali esclusioni sono previste anche dall'articolo 4 dell'annesso I alla Convenzione di Stasburgo.

In relazione alle disposizioni contenute nell'articolo 1 è stato sollevato il dubbio che l'assicurazione obbligatoria non copra anche i danni dovuti a fatti dolosi del responsabile. A parere dello scrivente tale dubbio non risulta peraltro giustificato di fronte al testo del citato articolo 1 che fa esplicito riferimento all'intero ambito della responsabilità prevista dall'articolo 2054 del codice civile, il quale non esclude certo i danni dolosamente causati. È perciò da ritenere che nei confronti del danneggiato non possa essere invocata la norma dell'articolo 1917 del codice civile che, per l'assicurazione della responsabilità civile, esclude dall'assicurazione i fatti dolosi dell'assicurato.

Particolare importanza nel sistema dell'assicurazione obbligatoria ha l'articolo 7, il quale stabilisce che l'obbligo di assicurazione deve essere comprovato attraverso un certificato rilasciato dall'assicurazione da cui risulti il periodo di validità dell'assicurazione, nonché da un contrassegno recante tutti gli elementi idonei a stabilire la valida copertura del veicolo cui esso si riferisce, che dovrà essere rilasciato dall'assicuratore e che dovrà essere applicato sul parabrezza nello

stesso modo previsto per il contrassegno attestante l'avvenuto pagamento della tassa di circolazione.

Il conducente dovrà sempre avere con sé il certificato di assicurazione, e dovrà esibirlo, quando richiesto, agli ufficiali, agenti e organi preposti alla polizia e alla vigilanza del traffico.

Per tutto il periodo di tempo indicato nel certificato di assicurazione (e ferma in ogni caso la proroga legale di cui all'articolo 1901, secondo comma, del Codice civile nel caso di mancato pagamento del premio) l'assicuratore è obbligato nei confronti dei danneggiati senza possibilità, per il disposto del successivo articolo 18, di far valere nei confronti di questi eventuali eccezioni contrattuali.

Le disposizioni contenute in quest'articolo sembrano idonee a consentire un efficiente controllo dell'adempimento dell'obbligo di assicurazione ed una pronta individuazione, in caso di sinistro, dell'assicuratore cui richiedere il risarcimento del danno. Non si ritiene, pertanto, di dover formulare al riguardo particolari osservazioni.

Del pari, non si ritiene di dover formulare osservazioni sull'articolo 8 che riguarda l'ipotesi (frequente nel campo dei motoveicoli e delle autovetture) di passaggio della proprietà del veicolo da uno ad altro proprietario, e disciplina gli effetti dell'assicurazione obbligatoria nel caso di tale passaggio. La norma prevede che l'alienazione del veicolo comporti *ope legis* la cessione all'acquirente del contratto di assicurazione, a meno che l'alienante non chieda che tale contratto sia reso valido per altro veicolo di sua proprietà.

La soluzione adottata (che costituisce un contemperamento tra quella prevista dall'articolo 1918 del codice civile e quella prevalente nella prassi contrattuale), escludendo qualsiasi possibilità di recesso da parte dell'assicuratore, è in armonia con l'obbligo fatto dall'articolo 11, ultimo comma, alle imprese assicuratrici di accettare tutte le proposte di assicurazione che siano loro sottoposte in conformità della legge: essa inoltre ha il vantaggio di realizzare un op-

portuno automatismo nel trasferimento della copertura assicurativa da un veicolo all'altro, garantendo la continuità della copertura predetta nei casi di trasferimento di proprietà dei veicoli.

Chiude il capo I del provvedimento l'articolo 9 che, rinviando all'apposita tabella allegata al disegno di legge, stabilisce i minimi di garanzia per i quali è obbligatoria l'assicurazione; si prevede la possibilità per il Governo di variare tali minimi quando ciò si rendesse necessario, tenuto conto delle risultanze dell'assicurazione obbligatoria, dell'indice generale dei prezzi di mercato e di quello delle retribuzioni desunte dalle rilevazioni dell'Istituto centrale di statistica.

In proposito si richiama quanto sopra detto circa le modificazioni apportate ai minimi in parola in sede di approvazione del disegno di legge da parte della Camera dei deputati.

Gli articoli da 10 a 17, contenuti nel capo II, disciplinano una materia di particolare importanza e delicatezza e cioè quella del controllo dello Stato sull'attività delle imprese assicuratrici cui è affidata la gestione del servizio dell'assicurazione obbligatoria. Non occorre sottolineare come il passaggio da un regime di assicurazione facoltativa ad un regime di assicurazione obbligatoria, con l'affidamento del relativo servizio alle imprese private, implichi la necessità di un potenziamento degli organi amministrativi di controllo sull'attività delle imprese stesse ed un rafforzamento del sistema legislativo e regolamentare che disciplina attualmente l'esercizio dell'assicurazione della responsabilità civile autoveicoli, al fine di assicurare il regolare funzionamento delle imprese o di meglio tutelare gli interessi degli utenti.

Il disegno di legge provvede a tale esigenza con una serie di disposizioni contenute, soprattutto, negli articoli da 11 a 16, di cui costituiscono necessaria integrazione gli articoli da 38 a 41.

L'articolo 11 stabilisce l'obbligo per le imprese di sottoporre le tariffe dei premi e le condizioni generali di polizza, prima di porle in applicazione, all'approvazione del

Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, al quale è affidato il compito di esaminarle nel merito e di valutarne la congruità e la validità tecnica.

Il sistema adottato ricalca quello già in atto per le assicurazioni sulla vita. Ogni impresa resterà, quindi, libera di formare una propria tariffa indicando i premi puri ed i caricamenti, così come resterà libera di stabilire proprie particolari condizioni contrattuali: la tariffa, insieme alle condizioni di polizza, dovrà tuttavia essere sottoposta alla preventiva approvazione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato il quale, se non riterrà di approvarla, stabilirà altra tariffa che l'impresa sarà tenuta ad adottare obbligatoriamente per un periodo non inferiore ad un anno.

Tutte le modificazioni apportate alle tariffe e alle condizioni di polizza successivamente alla loro approvazione dovranno anche esse essere sottoposte, prima di poter essere adottate, al giudizio di merito del Ministero predetto, al quale è attribuito anche il diritto di chiedere alle imprese, di propria iniziativa, modificazioni alle tariffe approvate qualora, posteriormente alla loro approvazione, si siano verificate variazioni sensibili dei rischi: se l'impresa non ottempererà alla richiesta il Ministero potrà provvedere a stabilire la nuova tariffa di obbligatoria adozione da parte dell'impresa stessa. È previsto, infine, che le tariffe stabilite di autorità dal Ministero siano inserite di diritto nei contratti di assicurazione con decorrenza dalla data di pubblicazione del relativo decreto ministeriale.

La disciplina stabilita dall'articolo 11 in materia di tariffe è integrata dalla norma contenuta nell'articolo 16 n. 2, dalla quale risulta che la tariffa, una volta approvata dall'autorità di controllo, diverrà obbligatoria per l'impresa che l'ha presentata, e cioè non potrà essere derogata né in alto né in basso, restando l'impresa libera beninteso, di sostituirla con una nuova tariffa o di modificarla, previa però, sempre, l'approvazione ministeriale. La violazione di questi obblighi è sanzionata con la revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività assicurativa

nel ramo della responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli.

Al riguardo giova rilevare che in materia di tariffe tre scelte erano sostanzialmente possibili; quella di una tariffa unica, da stabilirsi autoritariamente dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato ed identica per tutte le imprese ammesse all'esercizio del ramo, quella di una tariffa aziendale a carattere concorrenziale, ma rigida, non suscettibile cioè di applicazioni commerciali discrezionali entro certi limiti, e quella, infine, di una tariffa aziendale concorrenziale con la possibilità di una più o meno ampia elasticità applicativa. Giustamente impostato sul requisito della assoluta rispondenza delle tariffe a presupposti tecnici, la cui validità deve essere preventivamente vagliata dagli organi governativi di controllo, il provvedimento non poteva risolvere il problema che con la soluzione adottata, che contempera la necessità di lasciare margine al gioco della libera concorrenza con l'esigenza di salvaguardare, nell'interesse degli stessi utenti, la sufficienza dei premi.

Le tariffe dovranno essere costruite con criteri strettamente tecnici desunti dalle esperienze e dalle rilevazioni statistiche aziendali le quali, a loro volta, dovranno trovare rispondenza e conferma nelle rilevazioni particolari e generali di mercato di cui disporrà l'autorità di controllo grazie al meccanismo previsto dall'articolo 14.

Una larga possibilità di concorrenza potrà tuttavia esercitarsi sia attraverso l'adozione di formule tariffarie e contrattuali diversificate, sia attraverso le economie dei costi di acquisizione, di gestione e di liquidazione, che si rifletteranno sul livello dei caricamenti, sia, infine, attraverso la bontà ed efficienza del servizio di liquidazione dei danni.

Ad evitare pericolosi eccessi concorrenziali stanno il preventivo controllo di merito sulle tariffe effettuato dal Ministero dell'industria, commercio e artigianato in sede di approvazione delle stesse, nonché l'obbligo fatto alle imprese di attenersi alle tariffe approvate, obbligo che varrà ad eliminare la pratica degli sconti antitecnici fi-



nora piuttosto diffusa sul mercato e fonte non ultima (ed anzi determinante) di recenti gravi inconvenienti e di non del tutto eliminate preoccupazioni.

L'impostazione adottata dal disegno di legge sembra, quindi, la più idonea ad assicurare al mercato il necessario equilibrio che è a sua volta il presupposto per la piena tranquillità degli utenti.

Sempre in relazione all'articolo 11 è da segnalare la disposizione contenuta nell'ultimo comma la quale obbliga le imprese ad accettare tutte le proposte di assicurazione che siano loro presentate in conformità della legge.

La disposizione è logica conseguenza dell'obbligo di assicurazione, essendo evidente come a tale obbligo debba corrispondere quello da parte di chi gestisce il servizio assicurativo di concedere l'assicurazione, quando l'utente sia disposto ad accettarne le tariffe e condizioni contrattuali.

La limitazione di libertà che ne deriva nei confronti delle imprese di assicurazione è, d'altra parte, notevolmente temperata dalla possibilità, accordato dallo stesso articolo 11 a queste imprese, di prevedere, secondo criteri che saranno stabiliti nel regolamento, premi maggiorati per i casi di rischi aggravati: con il regolamento dovranno essere altresì stabilite le modalità per l'assicurazione dei rischi non contemplati nelle tariffe approvate o che rivestano, per qualsiasi causa, sia soggettiva che oggettiva, carattere di particolarità o di eccezionalità.

La Camera dei deputati, in sede di approvazione del disegno di legge, ha inoltre opportunamente stabilito che, al fine di consentire all'assicuratore di poter adeguatamente valutare il rischio di cui si chiede la copertura, l'assicurato dovrà, all'atto della stipulazione del contratto, dichiarare all'assicuratore stesso il numero dei sinistri nei quali sia stato coinvolto nel biennio precedente ed indicare l'impresa presso la quale era precedentemente assicurato.

Alla disciplina delle tariffe si collega l'articolo 14 il quale, come si è già notato, è diretto a fornire al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato i mezzi idonei per assolvere ai suoi compiti in ordine

all'esame tecnico delle tariffe e alla loro approvazione. Il primo comma dell'articolo stabilisce che il Ministero dovrà procedere alla valutazione tecnica delle tariffe nei particolari casi indicati dall'articolo 11, sulla base delle risultanze di una rilevazione statistica annuale di tutti gli elementi utili per determinare l'andamento dei rischi assunti dalle imprese e, in particolare, sulla base dei dati statistici relativi ai premi acquisiti ed ai sinistri verificatisi in ciascun esercizio di competenza, rilevazione che dovrà essere effettuata dallo stesso Ministero.

Per consentire al Ministero l'acquisizione dei necessari elementi di rilevazione e la loro elaborazione il secondo comma dell'articolo prevede, poi, che una quota pari al 2 per cento di tutti i rischi assunti dalle imprese dovrà dalle stesse essere immessa in un « conto consortile » da tenersi, per conto comune delle stesse, dall'Istituto nazionale delle assicurazioni, il quale al termine di ogni esercizio dovrà fornire al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato tutti i dati desumibili dalla gestione di tale conto utili ai fini della rilevazione statistica di cui al primo comma.

Come avverte la relazione ministeriale al disegno di legge, non si tratta qui di una cessione di quota all'INA, del tipo di quella prevista dalle norme vigenti per il ramo vita; l'Istituto nazionale delle assicurazioni, quindi, resterà escluso da qualsiasi partecipazione alla sorte dei rischi, mentre nel ramo vita esso partecipa effettivamente, per la quota cedutagli, ai risultati economici del contratto.

Per effetto della disposizione in esame si avrà, invece, l'obbligatorio conferimento da parte di tutte le imprese di una quota pari al 2 per cento di ciascun rischio da esse assunto ad un « conto consortile », e cioè ad un conto di cui rimarranno titolari le stesse imprese. Tale conto sarà accreditato del 2 per cento dei premi acquisiti e sarà addebitato corrispondentemente, per una stessa quota, dei sinistri verificatisi.

L'INA avrà solo il compito di gestire il « conto consortile », i cui risultati andranno a favore o a carico delle imprese ad esso partecipanti.

La soluzione adottata dal provvedimento è diretta a permettere un efficiente controllo della validità tecnica delle tariffe dei premi; essa, infatti, darà la possibilità di seguire, attraverso la quota immessa nel « conto consortile », che funzionerà da quota campione, l'andamento di ciascun rischio assunto dalle imprese e di acquisire così di prima mano e in modo diretto, con la sicurezza di disporre di elementi obiettivamente certi, tutti i dati necessari alla conoscenza dell'andamento tecnico dell'assicurazione della responsabilità civile per i danni causati da veicoli a motore.

L'introduzione del sistema ha però determinato serie preoccupazioni per l'aggravio di lavoro, e quindi per l'appesantimento degli oneri amministrativi e, di riflesso, dei caricamenti sul premio puro (premio tecnico), che comporteranno la necessità per le imprese di fornire all'INA, quale gestore del « conto consortile », tutti gli elementi relativi ai premi acquisiti ed ai sinistri pagati e quella per l'INA di conglobare i dati di insieme. Di tali preoccupazioni si dovrà tener conto in sede di compilazione del regolamento di esecuzione, il quale, nel determinare le modalità per la cessione, dovrà contemperare l'esigenza di garantire il raggiungimento degli scopi cui la disposizione in esame è preordinata con quella di ricorrere a mezzi di attuazione semplici, ciò che, con le moderne attrezzature meccanografiche ed elettroniche di cui dispongono o possono disporre le imprese di assicurazione, non dovrebbe essere troppo difficile.

Le disposizioni contenute negli articoli 12, 13 e 15 del Capo II non danno luogo a particolari osservazioni.

Tali disposizioni sono dirette ad apportare importanti innovazioni sia all'attuale disciplina delle garanzie finanziarie che devono essere prestate dalle imprese di assicurazione (soprattutto attraverso la regolare costituzione, in misura sufficiente, delle riserve tecniche, e cioè della riserva premi, e della riserva sinistri), e la copertura di tali riserve con attività di natura reale o di pronto e sicuro realizzo), sia al vigente sistema del controllo sui bilanci e sulle gestioni, allo sco-

po di porre l'autorità di controllo in grado di rilevare dai bilanci con immediatezza eventuali sintomi o situazioni di squilibrio e di intervenire con rapidità imponendo l'adozione delle misure necessarie.

L'articolo 16 è invece diretto ad aggiungere, per il settore delle assicurazioni della responsabilità civile per i danni causati dagli autoveicoli, alle sanzioni già previste dalla vigente legislazione in caso di irregolarità di funzionamento delle gestioni assicurative, la sanzione della revoca dell'autorizzazione all'esercizio. Tale sanzione è prevista per ipotesi determinante, le quali tutte concretano o una irregolarità di funzionamento o un comportamento incompatibile con le funzioni affidate dalla legge alle imprese assicuratrici.

A tutela del diritto delle imprese è previsto che la revoca della autorizzazione non possa essere disposta se non dopo che sia stata sentita la Commissione consultiva per le assicurazioni private: opportunamente, la Camera dei deputati ha altresì precisato che l'impresa interessata ha diritto di presentare le proprie controdeduzioni, che devono essere esaminate prima di prendere il grave provvedimento.

L'articolo 17, infine, detta norme per il trasferimento volontario del portafoglio afferente le assicurazioni della responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli: la disciplina che viene stabilita è in armonia con quanto previsto dall'articolo 1902 del codice civile e dall'articolo 88 del testo unico delle leggi sull'esercizio delle assicurazioni private 13 febbraio 1959, n. 449, e rafforza quanto già disposto in materia dagli articoli 127 e 128 del vigente regolamento approvato con regio decreto 4 gennaio 1925, n. 63.

Come già accennato, al complesso delle disposizioni contenute in questo capo II si ricollegano strettamente, integrandole, quelle dettate negli articoli da 38 a 41 con le quali, in considerazione dei nuovi e maggiori compiti che deriveranno dall'introduzione dell'assicurazione obbligatoria per la autorità di controllo sull'attività assicurativa e dell'esigenza, di rafforzare e rendere più penetrante tale controllo, si prevede a

potenziare l'organo statale preposto al controllo stesso, elevando a Direzione generale l'attuale Ispettorato delle assicurazioni private presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e istituendo presso detto Ministero un nuovo apposito ruolo tecnico ispettivo.

Non occorre sottolineare, a questo proposito, come l'introduzione dell'obbligo dell'assicurazione a carico e rispettivamente a favore di così vaste categorie di cittadini e la connessa approvazione amministrativa delle tariffe dei premi e delle condizioni generali di polizza comportino la pratica garanzia del risultato ed il fondato affidamento che il medesimo non verrà mai meno per gli aventi diritto. In nessuna circostanza, pertanto, tale affidamento dovrà essere deluso.

Di conseguenza, se non è necessario trasformare il vigente regime di controllo di solvibilità in un vero e proprio controllo di gestione, occorre tuttavia fare tutto il possibile perchè il controllo stesso divenga, in regime di obbligatorietà, più pronto, più efficace e più penetrante rispetto a quello che l'attuale legislazione e l'attuale struttura degli uffici preposti consentono di esercitare. Tale controllo deve essere soprattutto diretto, da un lato, a garantire il rispetto effettivo delle tariffe (senza di che l'approvazione preventiva delle medesime non avrebbe ragione d'essere) e, dall'altro, ad assicurare il calcolo prudente e l'effettiva costituzione di adeguate riserve tecniche, che rappresentano, come è ben noto, il fulcro della solvibilità delle imprese assicuratrici.

Il capo III, che comprende gli articoli da 18 a 30, disciplina le condizioni e le modalità per il risarcimento dei danni dettando diverse norme a carattere innovativo dirette a completare e a rafforzare la tutela del terzo danneggiato, senza pregiudizio per la posizione dell'assicuratore.

Una prima importantissima innovazione è apportata dal primo comma dell'articolo 18, il quale, in armonia a quanto previsto dall'articolo 6, paragrafi 1 e 8 dell'Annes-

so I alla Convenzione di Strasburgo, dispone che l'assicuratore della responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione di veicoli a motore è tenuto, in forza del contratto — nei limiti, beninteso, delle somme assicurate — direttamente nei confronti del terzo danneggiato.

Viene in tal modo attribuita al terzo danneggiato azione diretta nei confronti dell'assicuratore per il risarcimento del danno subito, modificandosi su questo punto la vigente disciplina dell'assicurazione della responsabilità civile.

L'innovazione è giustificata da evidenti ragioni conseguenziali all'adozione della obbligatorietà dell'assicurazione; del resto il nostro ordinamento conosce un altro caso di attribuzione alla vittima di azione diretta, caso che è previsto e disciplinato dall'articolo 1015 del Codice della navigazione relativo alla responsabilità per i danni causati da aeromobile ai terzi alla superficie. Giova inoltre rilevare che lo stesso articolo 1917 del Codice civile prevede che l'assicuratore possa pagare direttamente al terzo danneggiato e debba farlo quando ne sia richiesto dall'assicurato, il che ha portato come conseguenza che già oggi, nella comune prassi assicurativa, i danneggiati trattano direttamente per il risarcimento del danno in sede stragiudiziale con l'assicuratore del responsabile.

In armonia con il principio cui si informa la legge di assoggettare ad una comune disciplina i contratti della responsabilità civile sia per la parte obbligatoria che per la parte facoltativa, l'articolo 18 stabilisce che l'azione diretta è esercitata dal danneggiato per il risarcimento di tutti i danni subiti (naturalmente entro i limiti di somma per cui è operante la copertura assicurativa), anche se il danno ecceda la somma minima per la quale è obbligatoria l'assicurazione. In tal modo si consegue anche il risultato pratico di evitare duplicazioni di azioni e di giudizi per il risarcimento del danno conseguente ad uno stesso sinistro.

Sempre nell'articolo 18, al secondo comma, è contenuta una seconda radicale innovazione rispetto all'ordinamento vigente. Viene infatti stabilito che, fino alle somme

minime per cui è obbligatoria l'assicurazione, l'assicuratore non potrà opporre al danneggiato eccezioni contrattuali nè clausole, quali le clausole di « franchigia », che prevedono l'eventuale contributo dell'assicurato al risarcimento del danno. Clausole del genere, pertanto, sono lecite, ma non potranno operare che nel rapporto interno tra assicurato ed assicuratore.

La stessa relazione al disegno di legge riconosce come il suddetto principio costituisca una limitazione sensibile ai diritti dell'assicuratore. In un sistema che è diretto a garantire alle vittime della circolazione stradale il risarcimento del danno subito attraverso l'obbligo per gli utenti di veicoli a motore di assicurarsi per la loro responsabilità, non è tuttavia pensabile che la soddisfazione dei diritti della vittima vengano fatti dipendere dalla validità e dall'efficacia dello strumento contrattuale o possano trovare limitazioni nelle pattuizioni intervenute tra assicurato ed assicuratore.

Se non si adottasse la soluzione prevista dal secondo comma dell'articolo 18, si renderebbe necessario di prevedere, per i casi in cui, pur essendo stata stipulata l'assicurazione, questa al momento del sinistro risulti invalida od inefficace, l'intervento del « Fondo di garanzia », soluzione questa, che non appare però nè praticamente consigliabile, nè equa essendo, chiaro che una cosa è l'inesistenza di assicurazione ed altra cosa invece l'esistenza di un'assicurazione, sia pure non efficace. In questo secondo caso vi è infatti un assicuratore che ha percepito un premio o ha comunque diritto a percepirlo e che si è impegnato, attraverso il rilascio all'assicurato del certificato di cui all'articolo 7, alla copertura assicurativa per tutto il periodo di tempo indicato nel certificato stesso: non sarebbe pertanto giusto che l'onere di eventuali sinistri venisse fatto ricadere, attraverso l'accollo al fondo di garanzia, sulla collettività delle imprese.

Va d'altra parte tenuto presente che il rigore della disposizione è notevolmente attenuato dal riconoscimento a favore dell'assicuratore di un diritto di rivalsa verso l'assicurato, nella misura in cui l'assicuratore

stesso avrebbe avuto contrattualmente diritto di rifiutare o ridurre le proprie prestazioni.

Terza innovazione assai importante è, infine, quella introdotta con l'articolo 24, che dà al giudice civile e penale di primo grado la facoltà di assegnare, sia in fase istruttoria che in fase di giudizio, al danneggiato che in conseguenza del sinistro venga a trovarsi in stato di bisogno e ne faccia richiesta, una anticipazione sulla liquidazione definitiva del danno. Il giudice, prima di assegnare l'anticipazione, dovrà sentire le parti e procedere ad un accertamento, sia pure sommario, della responsabilità a carico del conducente del veicolo. L'anticipazione non potrà superare i quattro quinti della presumibile entità del risarcimento che sarà liquidato con la sentenza. L'assegnazione è disposta dal giudice con ordinanza immediatamente esecutiva, ma è revocabile con la sentenza di merito.

La relazione al disegno di legge precisa che il provvedimento di cui sopra non è classificabile come condanna al pagamento di una provvisionale — istituito, questo, previsto e disciplinato dagli articoli 278 del Codice di procedura civile e 428 del Codice di procedura penale e che ha come presupposto un completo accertamento della sussistenza del diritto a risarcimento — ma va inquadrato tra i provvedimenti di urgenza, dei quali ha tutti i presupposti, quali il *fumus boni iuris* ed il *periculum in mora*.

Questa impostazione, sulla quale sono state espresse perplessità e riserve in sede di esame del provvedimento da parte del CNEL, è stata condivisa dalla Camera dei deputati, la quale non ha quindi ravvisato nell'articolo 24 alcuna violazione dei principi cui si informano le disposizioni che disciplinano nel nostro ordinamento la concessione di una provvisionale.

Si può concordare su questa opinione, ma si deve osservare che se anche il provvedimento fosse da qualificarsi come attribuzione di una « provvisionale » la legittimità della norma in questione non verrebbe meno, non essendo ravvisabile in essa un contrasto con alcun precetto costituzionale. Il problema è, quindi, piuttosto di opportu-

nità: si tratta, cioè di valutare se i benefici che deriveranno dalla norma siano tali da compensare gli inconvenienti cui la sua applicazione potrà dare luogo. Ora, da questo punto di vista deve riconoscersi che la norma è diretta a soddisfare una esigenza obiettivamente esistente e fortemente sentita dalla pubblica opinione.

Sono frequenti, infatti, i casi in cui l'infortunato a seguito di incidente stradale non è più in condizione di lavorare: il suo guadagno, quindi, si arresta anche per lungo tempo, mentre egli deve sostenere spese, sovente molto cospicue, per medici, medicinali, ospedali, apparecchi, eccetera. La lunga durata dei giudizi per il risarcimento del danno da incidenti della strada, i quali si svolgono normalmente, in sede civile come in sede penale, attraverso più gradi di giurisdizione; allontana nel tempo il pagamento dell'indennizzo. In queste condizioni la assegnazione immediata di una somma a titolo di anticipazione sull'indennizzo definitivo può, in molti casi, giungere provvidenziale per sopperire a situazioni di estremo penoso disagio economico.

Non può contestarsi, quindi, la validità della *ratio legis* dell'articolo in esame sul piano umano e sociale, anche se può apparire eccessiva la larghezza con la quale la liquidazione provvisoria d'acconto è stata consentita (fino a quattro quinti del previsto ammontare del risarcimento) ed anche se non può negarsi che, nonostante le cautele di cui il nuovo istituto è circondato e la prudenza con cui certamente operano i giudici, esiste il pericolo che l'applicazione della norma dia luogo ad un aggravamento di costi di gestione dei sinistri, per la difficoltà di recuperare l'anticipazione nei casi in cui l'ordinanza sia revocata e per l'incentivo che ne potrebbe derivare all'instaurazione di giudizi che non sarebbero altrimenti proposti.

Tali inconvenienti, tuttavia, avrebbero potuto essere notevolmente attenuati se si fosse prevista, come del resto la stessa legge comune consente nella specifica materia del risarcimento del danno da fatto illecito (articolo 2057 del Codice civile), la possibilità di concedere l'anticipazione sotto forma di

una rendita giornaliera anziché con il versamento di una somma capitale. Una tale possibilità, affidata al prudente criterio discrezionale del giudice, ridurrebbe infatti notevolmente l'accennato pericolo di mancato recupero della somma anticipata nel corso del giudizio in caso di sentenza assolutoria del responsabile.

Sempre per quanto concerne la norma in esame, si rileva, infine, che la Camera dei deputati ha apportato al testo originario del disegno di legge alcune modificazioni integrative dirette a stabilire che all'assegnazione provvisoria possono provvedere — oltre al giudice istruttore del quale solamente si faceva menzione nella prima formulazione — anche il tribunale nel corso del giudizio ed il pretore, sia nel corso dell'istruzione che del giudizio. La modificazione è giustificata, anche se la formulazione adottata può dare adito a qualche perplessità circa l'individuazione del giudice, civile o penale, e soprattutto dell'« organo del giudice » stesso, competente a provvedere nei vari casi.

Sempre nel capo III sono contenute le disposizioni (articoli 19, 20, 30 e 31) che istituiscono il « Fondo di garanzia per le vittime della strada » e ne disciplinano i compiti e le modalità di funzionamento.

Come già si è detto, il Fondo costituisce lo strumento mediante il quale si realizza quella indefettibilità di risarcimento che il provvedimento intende garantire e che la sola istituzione dell'obbligo di assicurazione non sarebbe sufficiente a realizzare. Malgrado le sanzioni previste dalla legge e i sistemi di controllo dalla stessa stabiliti, non mancheranno certamente casi di scopertura di assicurazione, nè mancheranno anche per l'avvenire casi nei quali il conducente, anche se assicurato, cercherà di sottrarsi alla propria responsabilità con la fuga restando non identificato. Di qui, la necessità di garantire alle vittime il risarcimento del danno anche nei predetti casi, in conformità a quanto stabilito in proposito dalla Convenzione di Strasburgo. A tale risarcimento provvederà appunto, secondo quanto disposto dall'articolo 19, l'istituendo « Fondo di garanzia per le vittime della strada ».

L'intervento del Fondo non è peraltro limitato ai casi di danni causati da veicoli non coperti di assicurazione o non identificati; a carico del Fondo è, infatti, posto anche il risarcimento dei danni causati da veicoli che, al momento del sinistro, risultino sì assicurati, ma presso una impresa la quale, a tale momento, si trovi in stato di liquidazione coatta con dichiarazione di insolvenza o vi venga posta successivamente (articolo 19, lettera c).

L'estensione dell'intervento del Fondo anche al caso di insolvenza dell'impresa assicuratrice non ha mancato di sollevare perplessità, in quanto si viene in tal modo a stabilire un obbligo di solidarietà a carico di tutte le imprese di assicurazione e nei confronti di ciascuna di esse, introducendo nel nostro ordinamento un principio di indubbia eccezionalità. Occorre, infatti, tener presente che, come si dirà meglio più avanti, il Fondo trae i mezzi finanziari per l'attuazione dei suoi compiti da un contributo speciale a carico di tutte le imprese assicuratrici esercenti l'assicurazione della responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli.

E evidente, tuttavia, che la legge sarebbe gravemente manchevole se imponendo l'obbligo dell'assicurazione come strumento per garantire alle vittime della strada il risarcimento dei danni subiti, non curasse anche di garantire la indefettibilità della prestazione assicurativa, sia nei confronti degli utenti tenuti ad assicurarsi che nei confronti dei danneggiati. Di qui la necessità di provvedere anche per il caso di insolvenza dell'assicuratore esigenza che, con l'istituzione del Fondo di garanzia, trova il suo logico mezzo di soddisfacimento nell'intervento del Fondo stesso per il risarcimento dei danni cui avrebbe dovuto far fronte la impresa insolvente.

Va considerato, d'altra parte, che il più esteso ed efficiente controllo che sarà istituito sulle imprese assicuratrici con l'entrata in vigore della assicurazione obbligatoria porrà l'autorità di vigilanza in condizione di avvertire tempestivamente i sintomi di eventuali situazioni di irregolare funzionamento di una impresa e di intervenire

immediatamente per imporre le misure idonee a rimuovere tale situazione, così da rendere estremamente improbabili casi di dissesto.

Va ancora aggiunto che anche in altri paesi a regime di assicurazione obbligatoria si è in via di adottare soluzioni analoghe a quelle previste dal provvedimento in esame: nella Germania occidentale sono state anzi le stesse imprese di assicurazione che hanno preso l'iniziativa di costituire tra loro un fondo di solidarietà, impegnandosi verso il governo a riparare alle conseguenze di eventuali dissesti di una impresa.

Ciò premesso, passando ad illustrare la struttura e il funzionamento del « Fondo di garanzia delle vittime della strada », si rileva innanzi tutto che esso è costituito come gestione autonoma dell'Istituto nazionale delle assicurazioni ed è sottoposto al controllo del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato (articolo 19, primo comma ed articolo 20, primo comma).

Come si è già accennato, il Fondo (articolo 31) è alimentato con un contributo a carico delle imprese di assicurazione, ragguagliato ad una percentuale dei premi dell'assicurazione di responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli a motore: tale contributo è fissato per il primo anno nel 3 per cento, e potrà essere variato nella misura in relazione ai risultati della gestione del Fondo, per decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, ma sempre nel limite massimo del 3 per cento.

Alla liquidazione al danneggiato dei danni a suo carico il Fondo non provvede direttamente, ma avvalendosi delle stesse imprese di assicurazione, alcune delle quali saranno all'uopo designate dal Ministero per le singole regioni o gruppi di regioni del territorio nazionale (articolo 20, secondo comma). Le imprese designate provvederanno per un triennio a risarcire i danni verificatisi nel territorio di loro competenza: esse sono tenute ad anticipare le somme necessarie, salvo successivo rimborso da parte della gestione autonoma del Fondo (articolo 20, ultimo comma), sulla base di convenzioni da stipularsi con l'Istituto nazionale delle assi-

curazioni e da approvarsi dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato. Viene in tal modo evitato che il Fondo debba costituirsi una onerosa organizzazione per la liquidazione dei danni.

L'articolo 30 stabilisce che le imprese designate debbono tenere una separata gestione dei sinistri pagati per conto del Fondo, sotto la vigilanza del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, e debbono trasmettere alla gestione autonoma del Fondo, il relativo rendiconto.

Il danneggiato, per conseguire il risarcimento, ha azione diretta da esercitarsi nei confronti dell'impresa designata per la regione in cui si è verificato il sinistro (articolo 19, terzo comma): alla impresa che ha risarcito il danno è accordata azione di regresso contro il responsabile del danno per il recupero delle somme pagate e dei relativi interessi e spese, ad eccezione, naturalmente, del caso di intervento in sostituzione di altra impresa posta in stato di liquidazione coatta, per il quale è accordata soltanto la surrogazione nei diritti sia del responsabile assicurato che del danneggiato verso l'impresa in liquidazione coatta (articolo 29), con gli stessi privilegi stabiliti a favore dei medesimi.

La soluzione adottata con le disposizioni sopra riassunte non è certamente l'unica possibile, ma essa ha il vantaggio di evitare la costituzione di un pesante organismo burocratico, garantendo con la utilizzazione delle attrezzate organizzazioni delle imprese private la funzionalità del servizio.

Tra le altre disposizioni contenute nel capo III vanno segnalate quelle dettate dall'articolo 22 il quale, allo scopo di favorire accordi transattivi per la liquidazione del danno e di evitare, per quanto possibile, azioni giudiziarie, stabilisce, per tutte le azioni di risarcimento di danno derivanti da incidenti causati dalla circolazione dei veicoli e natanti per cui è obbligatoria l'assicurazione, la improponibilità dell'azione prima che siano decorsi sessanta giorni da quello in cui si stata inoltrata all'assicuratore o all'impresa designata, a seconda dei casi, richiesta di risarcimento. La norma (il cui testo è stato modificato dalla Camera dei

deputati che ha ridotto il termine di improponibilità dell'azione a 60 giorni dai 90 originariamente previsti) si ispira alle analoghe disposizioni già esistenti in materia di azioni di risarcimento di danno nei confronti delle Ferrovie dello Stato e in materia di infortuni sul lavoro, per le azioni promosse nei confronti dell'INAIL. Essa sarà certamente utile per evitare che i costi di gestione siano aggravati, come oggi accade, da troppe citazioni, frettolose ed inutili.

In tema di risarcimento del danno vanno altresì segnalate le norme contenute nel secondo comma dell'articolo 19 e nell'articolo 21, che stabiliscono talune limitazioni per il risarcimento dei danni a carico del Fondo di garanzia.

In particolare, l'articolo 19, secondo comma, dispone che sono a carico del Fondo solo i danni subiti dalle vittime nella persona, con esclusione dei danni alle cose, salvo che nel caso di intervento in sostituzione di una impresa posta in liquidazione coatta, nel qual caso sono risarcibili anche i danni alle cose quando, peraltro, si tratti di danno il cui ammontare superi le lire 100.000 e limitatamente alla parte di danno eccedente tale ammontare.

L'articolo 21, a sua volta, limita ulteriormente il risarcimento dei danni causati alle persone da veicoli non identificati, stabilendo che, in questo caso, il risarcimento è dovuto solo se dal sinistro sono derivate la morte, o una inabilità temporanea superiore a 90 giorni, o una inabilità permanente superiore al 20 per cento. Il risarcimento è inoltre limitato, in ogni caso ad una somma massima di 15 milioni di lire per ogni persona sinistrata, nel limite di 25 milioni per ogni sinistro. A proposito di questi limiti di somma si deve peraltro rilevare che, a seguito della maggiorazione apportata dalla Camera dei deputati ai massimali dell'assicurazione obbligatoria, anch'essi avrebbero dovuto essere elevati. I limiti in parola erano stati infatti originariamente stabiliti nelle stesse misure dei massimali previsti per le autovetture ad uso privato, massimali che sono stati portati a 15 milioni di lire per persona sinistrata e a 25 milioni di lire per sinistro.

Lo stesso articolo 21, accogliendo un principio da tempo sostenuto dalla dottrina, stabilisce, sempre per il caso di danno provocato da veicolo non identificato, che per determinare il reddito del danneggiato da assumere a base del calcolo dell'indennizzo deve aversi riguardo al reddito fiscale di lavoro denunciato dal danneggiato stesso e accertato nei suoi confronti ai fini dell'imposta complementare sul reddito.

L'originario testo del disegno di legge faceva riferimento anche ai redditi « misti » di capitale e lavoro: tale riferimento è stato peraltro eliminato dalla Camera dei deputati, probabilmente per il timore che esso potesse far sorgere il dubbio che per determinare il guadagno del danneggiato debba prendersi in considerazione anche il reddito proveniente dall'impiego di capitali, cumulandolo con quello di lavoro derivante dall'esercizio dell'attività svolta con tali capitali. In effetti, in caso di redditi misti vale il principio, affermato dalla giurisprudenza, che occorre procedere alla separazione del reddito attribuibile ad impiego di capitali da quello derivante da attività lavorativa, tenendo presente che il danno alla persona non incide, salvo casi particolari che debbono essere oggetto di specifica, accurata indagine da parte del giudice, sulle possibilità di reddito dei capitali. È quindi comprensibile la preoccupazione che ha indotto alla modificazione del terzo comma dell'articolo 21, anche se forse tale preoccupazione è stata sopravvalutata. La disposizione, infatti, non ha altro scopo che quello di fissare il principio che il danneggiato non può pretendere di farsi riconoscere un reddito superiore a quello da lui denunciato agli effetti fiscali: a tale fine si è dovuto naturalmente tener conto che, in caso di redditi da esercizio di imprese, la denuncia fiscale ha per oggetto un reddito « misto » indicato nel suo complessivo ammontare nel quale è inclusa anche la parte attribuibile all'attività lavorativa ed assumibile a base della determinazione dell'indennizzo.

In relazione alla modificazione apportata sarà comunque opportuno inserire nel regolamento di esecuzione della legge una norma che, chiarendo la portata della disposizione

in esame, eviti che essa possa essere intesa nel senso che il diritto a risarcimento compete solo ai danneggiati che siano titolari di solo reddito di lavoro.

Nel valutare le disposizioni dettate con i succitati articoli 19, secondo comma, e 21, deve essere tenuto presente quanto a proposito delle limitazioni con essi poste, è detto nella relazione al disegno di legge. Si tratta, in effetti, di limitazioni giustificate sia dall'opportunità, anche economica, di mantenere l'intervento del Fondo nei limiti di quei danni per i quali, sul piano umano, più avvertito è il bisogno di ristoro, sia, per quanto riguarda più particolarmente il risarcimento dei danni provocati da investitore non identificato, dall'esigenza di evitare che tale intervento, disposto unicamente su un piano di umana solidarietà, diventi facile occasione per frodi o speculazioni a danno della collettività degli utenti di veicoli a motore.

Sempre nel quadro delle disposizioni recate dal capo III, va anche segnalata la modificazione apportata dalla Camera dei deputati all'articolo 27 che stabilisce i criteri da seguire nel caso in cui nel sinistro siano state danneggiate più persone ed il risarcimento dovuto al responsabile superi la somma assicurata. La Camera dei Deputati ha integrato la formulazione originaria della disposizione, stabilendo che l'assicuratore o l'impresa designata, a seconda dei casi debbono, prima di procedere al pagamento dell'indennizzo, attendere 30 giorni e, qualora abbiano pagato soltanto ad alcune delle persone danneggiate, sono liberati verso gli altri danneggiati solo se abbiano effettuato il pagamento ignorando l'esistenza di questi ultimi, pure avendone ricercato l'identificazione con la normale diligenza.

La modificazione è stata giustificata con l'opportunità di evitare possibili collusioni, essa potrà, tuttavia, creare in certi casi serie difficoltà agli assicuratori ritardando inoltre la liquidazione degli indennizzi.

A molte obiezioni, infine, ha dato luogo l'articolo 28 il quale, al primo comma, elenca tassativamente una serie di spese e di prestazioni da comprendersi nell'indennizzo a



favore del danneggiato e stabilisce che di tali spese gli ospedali e gli enti pubblici che le abbiano erogate possono, qualora il danneggiato non sia assistito da assicurazione sociale obbligatoria, chiedere il rimborso direttamente all'assicuratore del responsabile, il quale è tenuto a soddisfare la richiesta, sempre che questa intervenga prima che egli abbia pagato il risarcimento al danneggiato. Al riguardo, si è peraltro rilevato che siffatta disposizione è del tutto pleonastica, non essendovi dubbio che le spese da essa indicate rientrano nei titoli di danno emergente per i quali il danneggiato può richiedere il risarcimento ai sensi degli articoli 2056 e 1223 del codice civile, ed essendo altresì già pacifico, sulla base delle vigenti disposizioni, il diritto per gli ospedali e per gli enti pubblici che abbiano anticipato le spese in questione di chiederne il pagamento direttamente agli assicuratori della responsabilità civile dell'autore del danno (quando, si intende, tale responsabilità ricorra a norma dell'articolo 2054 del codice civile), avvalendosi dell'articolo 2900 del codice civile.

Sempre l'articolo 28, negli altri suoi tre commi, detta norme intese a facilitare l'esercizio dell'azione surrogatoria che nel vigente ordinamento compete, nei confronti di responsabili di incidenti stradali, agli enti gestori delle assicurazioni sociali per il recupero delle somme spese per le prestazioni erogate in dipendenza di tali incidenti ai propri assistiti.

Le disposizioni in parola traggono origine dalle difficoltà, ripetutamente prospettate dagli enti interessati, in cui questi enti si trovano attualmente di esercitare tempestivamente il loro diritto di surroga contro i responsabili. Non si può tuttavia sottacere che gli adempimenti che esse imporranno alle imprese assicuratrici (obbligo di farsi rilasciare dal danneggiato una dichiarazione da cui risulti se egli sia o meno assistito da assicurazione sociale obbligatoria; obbligo, in caso affermativo, di informare l'ente gestore di detta assicurazione; obbligo, infine, di accantonare le somme ritenute idonee per

soddisfare il credito di quest'ultimo nel caso in cui l'impresa intenda corrispondere alla vittima l'indennizzo prima che siano trascorsi 45 giorni), graveranno inevitabilmente sulla liquidazione dei sinistri da parte di dette imprese, anche in termini di costo e creeranno intralci che ritarderanno il pagamento degli indennizzi alle vittime, in contrasto con le finalità che la legge persegue.

Si segnala, infine, che la disposizione di cui alla seconda parte dell'ultimo comma dell'articolo non figurava nell'originario testo del disegno di legge ed è stata introdotta per iniziativa della Camera dei deputati. Può essere avanzata, tuttavia, qualche riserva sull'opportunità della norma, dal momento che gli interessi degli enti gestori di assicurazioni sociali in ordine all'azione di surroga sembrano già adeguatamente tutelati dal disposto del terzo comma dell'articolo 1916 del codice civile.

Nel capo IV del disegno di legge sono raccolte le disposizioni (articoli 32 e 33) relative alle sanzioni, di carattere penale ed amministrativo, comminabili nei confronti di chi non adempie all'obbligo di assicurazione o, pur avendovi adempiuto, circoli senza essere munito del certificato di assicurazione o senza tenere esposto il contrassegno in modo ben visibile e nel posto prescritto. Tali sanzioni appaiono opportune ed adeguate; si sarebbe forse potuto utilmente integrarle prevedendo una sanzione contravvenzionale anche nei confronti di chi, pur avendo stipulato un contratto di assicurazione, circoli senza aver pagato il relativo premio.

Completano, infine, il disegno di legge le disposizioni finali e transitorie contenute nel capo V (articoli 34 e 41). Già si è accennato all'articolo 36, che riduce dal 10 per cento al 5 per cento l'aliquota dell'imposta di assicurazione sui contratti di assicurazione di responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli a motore, al fine di alleggerire il costo globale di detta assicurazione.

Tra le altre disposizioni, contengono vere e proprie norme transitorie l'articolo 34 (che

disciplina l'adeguamento al nuovo regime di assicurazione obbligatoria dei contratti in corso al momento in cui entrerà in vigore l'obbligo di assicurazione) e l'articolo 35 (relativo all'adeguamento da parte delle imprese delle cauzioni legali al 40 per cento dell'ammontare dei premi).

Particolare importanza rivestono le disposizioni dell'articolo 31 che prevede l'intervento del Fondo di garanzia anche a favore dei danneggiati aventi diritto al risarcimento nei confronti di assicurazioni presso imprese che si trovino già in stato di liquidazione coatta con dichiarazione di insolvenza al momento in cui la legge entrerà in vigore, sempre che, si intende, i danneggiati stessi non siano già stati risarciti dal responsabile assicurato. In quest'ultimo caso, potrà agire nei confronti del Fondo l'assicurato per conseguire il rimborso di quanto pagato al danneggiato. Il ricorso al Fondo è consentito solo se il credito è stato regolarmente ammesso al passivo della liquidazione coatta e per la sola quota del credito stesso che non venga soddisfatta con la prima distribuzione dell'attivo dell'impresa in liquidazione alla quale il creditore sia stato ammesso a partecipare. In ogni caso, l'intervento del Fondo non può superare i massimali stabiliti per l'assicurazione obbligatoria, o, se inferiori, i massimali di contratto. Sono escluse dal risarcimento le prime 100 mila lire di danno alle cose, i danni di questa natura inferiori al predetto importo non saranno quindi affatto risarciti mentre lo saranno i danni che superino l'importo stesso, senza che in questo caso (a differenza di quanto stabilito all'articolo 21) ai fini del risarcimento si possano dedurre le prime 100.000 lire di danno. La ragione di questa differenza di regime non appare in vero giustificata.

Come si è già avvertito, con la disposizione in esame si intende venire incontro, in particolare, alle vittime di un dissesto di imprese di assicurazione che si è purtroppo verificato negli scorsi anni e di cui ancora permangono gli effetti.

Delle disposizioni contenute negli articoli 38, 39, 40 e 41 già si è detto sopra. L'articolo

42 riguarda il regolamento di esecuzione della legge: con emendamento opportunamente inserito dalla Camera dei deputati è stato stabilito un preciso termine per la sua emanazione (sei mesi dalla pubblicazione della legge).

L'articolo 43, infine, allo scopo di agevolare il passaggio al regime di assicurazione obbligatoria, stabilisce che le disposizioni della legge si applicheranno, in generale, a decorrere dal 180° giorno successivo a quello della pubblicazione del regolamento. Per alcune disposizioni, che prevedono adempimenti a carico delle imprese e dell'autorità di controllo da compiersi preventivamente per consentire l'entrata in funzione della assicurazione obbligatoria e del Fondo di garanzia, è prevista la anticipata entrata in vigore alla data di pubblicazione dello stesso regolamento. La Camera dei deputati ha opportunamente inserito, tra queste ultime disposizioni, l'articolo 37 di cui si è appena detto.

Le cose dette in precedenza chiariscono a sufficienza l'impostazione fondamentale del provvedimento e le soluzioni legislative che la Camera dei deputati ha ritenuto di adottare in presenza dei non pochi problemi di struttura, di strumentazione e di dettaglio che la materiale articolazione del provvedimento stesso poneva. Va confermato subito al riguardo il parere favorevole per la approvazione del disegno di legge, e ciò non certo per spirito di supino adattamento ma perchè non può non riconoscersi, specie di fronte all'urgenza dell'emanazione di un provvedimento insistentemente e da troppo tempo ormai reclamato dall'opinione pubblica, l'intrinseca bontà del provvedimento trasmesso dall'altro ramo del Parlamento.

Va anche tenuta presente l'esigenza di porre termine ad un'incertezza nella disciplina legislativa del più importante settore dell'attività assicurativa che da troppo tempo pesa ormai su questo settore costituendo motivo di serio turbamento.

Senza dubbio va detto che alcune disposizioni possono essere accettate soltanto in attesa che l'esperienza pratica dei primi anni di funzionamento del sistema possa con-

fermare la loro validità ed efficienza o non possa, per avventura, additare qualche inconveniente che renda necessari od opportuni successivi ritocchi legislativi: appare chiaro pertanto che, in mancanza di siffatte esperienze, tali disposizioni rivestono un carattere sperimentale, di guisa che sembra necessario su di esse richiamare fin d'ora l'attenzione del legislatore e degli organi esecutivi onde la loro pratica applicazione possa essere più attentamente controllata in vista di possibili futuri emendamenti.

Esistono poi altri argomenti che il provvedimento in esame non ha contemplato per varie ragioni, vuoi di snellezza, vuoi di opportunità, ma che indubbiamente hanno stretta attinenza con le esigenze di un sistema di assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e che, per l'opportuno coordinamento legislativo, dovrebbero formare oggetto di ulteriori separati provvedimenti, sempre allo scopo di assicurare il più economico, armonico e perfezionato funzionamento del sistema stesso.

Va ancora rilevato che già ora alcune disposizioni proiettano nel futuro la possibilità di nuovi interventi legislativi sia prevedendo espressamente tale ipotesi sia rinviando a separato provvedimento la disciplina di alcuni punti che si è ritenuto, per fondati motivi, di dovere per ora accantonare.

E, da ultimo, non può trascurarsi di segnalare che la stessa azione di armonizzazione delle legislazioni che viene attivamente condotta nei vari organismi internazionali nella specifica materia o in materie strettamente ad esse aderenti potrà prospettare la necessità di ulteriori adattamenti o modificazioni alla legge che il Paese si appresta a darsi.

Raggruppata così la disamina di questi argomenti e confermato che essa viene condotta unicamente per la doverosa completezza della panoramica che è offerta dalla vasta materia in discussione, può analiticamente aggiungersi quanto segue:

a) L'articolo 2 del disegno di legge sancisce, come si è detto, l'obbligo di assicurazione anche per i motoscafi e le imbar-

cazioni di stazza lorda non superiore a 25 tonnellate muniti di motore entro o fuori bordo di potenza superiore di 3 HP.

In relazione a tale disposizione va peraltro osservato che, se per i veicoli terrestri, soggetti durante la loro circolazione a continua osservazione da parte degli agenti del traffico (polizia stradale, carabinieri, vigili urbani, eccetera), è relativamente facile, attraverso la rilevazione del « contrassegno » di cui all'articolo 7, il controllo circa l'osservanza dell'obbligo di assicurazione, esattamente l'opposto deve dirsi per i natanti che, per la loro stessa natura di mezzi acquatici, non possono essere controllati da terra e la cui vigilanza può quindi essere affidata soltanto agli scarsi effettivi di cui dispongono le Capitanerie di porto o le delegazioni di spiaggia. Non è difficile pertanto prevedere che potrebbero verificarsi numerosi casi di evasione all'obbligo di assicurazione con la conseguenza che, se gli evasori provocheranno sinistri, il loro onere sarà riversato sul Fondo di garanzia di cui all'articolo 19 e quindi ripartito sulla massa degli assicurati accrescendo in tal modo il costo complessivo dell'assicurazione. Analoghe e forse ancora più onerose conseguenze potranno verificarsi per le imbarcazioni estere che numerosissime affluiscono durante la buona stagione nelle nostre acque territoriali e lungo i nostri lidi: in nessun paese straniero è previsto l'obbligo di assicurazione per i natanti e conseguentemente il sistema delle cosiddette « carte verdi » cui si richiama l'articolo 6 del disegno di legge per i veicoli terrestri, non è assolutamente ad essi applicabile. D'altra parte, anche se lo fosse, le vie d'acqua non conoscono sbarre doganali dove sia possibile — come per i veicoli terrestri — verificare in entrata lo adempimento dell'obbligo di assicurazione, talchè non è difficile prevedere che lo straniero non assicurato continuerà ad essere tale anche quando la sua imbarcazione navigherà in acque nazionali.

Esiste infine il problema dei fuori bordo il cui motore può essere facilmente trasferito da un natante ad un altro per cui, per questa particolare categoria di imbarcazioni, sembra che il sistema del « contrasse-

gno » debba essere sostituito da altro più aderente alla rilevata caratteristica.

Questi possibili inconvenienti potranno naturalmente essere eliminati o, quanto meno, attenuati con acconce disposizioni regolamentari e va anche detto che, presumibilmente, i proprietari di imbarcazioni a motore, il cui livello medio economico può ritenersi superiore a quello dei motorizzati terrestri, provvedono già spontaneamente ad assicurarsi: tuttavia appare indispensabile che il fenomeno venga attentamente osservato e accertato statisticamente allo scopo di esaminare a suo tempo se non sia possibile e conveniente prevedere nuove disposizioni che garantiscano dall'esterno e con carattere di automaticità l'adempimento dell'obbligo di assicurazione.

b) Secondo il disposto dell'articolo 1, ultimo comma, ribadito dall'articolo 4, lettera c), le persone trasportate su veicoli non adibiti a pubblici servizi di trasporto (o a questi equiparati) non godono della copertura assicurativa obbligatoria. Si sono già indicate, a suo luogo, le ragioni di ordine economico che giustificano, almeno per ora, questa esclusione. Va però tenuto presente che già oggi una notevole percentuale delle polizze di assicurazione stipulate in regime facoltativo contengono l'estensione ai trasportati, per cui anche qui torna acconcio raccomandare una accurata evidenza dei casi di scopertura per poter poi motivatamente decidere se sia il caso o meno di allargare e generalizzare la protezione assicurativa a favore di tutti i trasportati, che costituiscono, come è noto, una categoria molto estesa di utenti del mezzo motorizzato e sono esposti ai rischi della circolazione anche più dei pedoni.

Sempre l'articolo 4, alla lettera b) esclude dal novero dei « terzi » i parenti stretti (coniuge, ascendenti e discendenti) dell'assicurato nonchè, ricorrendo il requisito della convivenza o della vivenza a carico, gli altri parenti ed affini entro il terzo grado: norma, questa, come si è già detto, conforme alle clausole dei contratti di assicurazione e aderente da una parte a talune situazioni patrimoniali derivanti dal nostro diritto familiare e dall'altra a non ingiustificate preoc-

cupazioni circa possibili collusioni. Non v'è ragione per contestare l'opportunità di queste esclusioni: ma il futuro potrebbe mettere in evidenza qualche particolare situazione meritevole di ripensamento soprattutto per quanto concerne la prima categoria degli esclusi per i quali, essendo sufficiente il semplice rapporto di parentela a determinare l'esclusione, la legge potrebbe apparire troppo rigorosa laddove fosse incontestabile una situazione di assoluta separazione di interessi e di indipendenza economica fra la vittima e l'assicurato.

c) Nell'illustrare l'articolo 24 si è detto come, pur con gli inconvenienti che presenta, l'adozione di questa disposizione sia giustificata dalla necessità di sopperire in qualche modo a situazioni sovente drammatiche che si determinano nelle more dei lunghi giudizi di risarcimento del danno per incidenti stradali. È tuttavia evidente che la disposizione in parola, se può costituire un grande beneficio per molti danneggiati, aggira il problema fondamentale ma non lo risolve. Esso consiste nell'ormai endemico difetto della lentezza della giustizia, di cui sarebbe superfluo elencare le cause, tanto esse sono a tutti note: vien fatto quindi di domandarsi perchè si sia perduta la occasione favorevole dell'emananda legge sull'assicurazione obbligatoria per cercare una soluzione, sia pure parziale, anche se investente una grossa aliquota dei processi che affollano i ruoli giudiziari, a tale annoso problema.

Sembra infatti che se per la specifica materia dei sinistri stradali si fossero introdotte norme particolari di procedura più agili e più sbrigative accompagnate dall'istituzione di sezioni specializzate, ben si sarebbe potuto, pur nel rispetto del precetto costituzionale che vieta la creazione di giurisdizioni speciali, portare un concreto contributo per l'alleviamento della crisi della giustizia: di conseguenza può affermarsi che un voto espresso in questa direzione potrebbe non cadere nel vuoto e formare oggetto di specifiche iniziative del legislatore.

d) Nel campo delle norme che collateralmente all'introduzione dell'assicurazione ob-

bligatoria sarebbe opportuno sancire quale complemento indispensabile per il miglior funzionamento dell'intero sistema, oltre all'opportunità di prevedere procedure speciali e sezioni specializzate per le vertenze giudiziarie originate da sinistri stradali, potrebbero utilmente adottarsi altre iniziative.

Così, ad esempio, potrebbe procedersi alla revisione delle pene e delle contravvenzioni previste dal Codice della strada (testo unico 15 giugno 1959, n. 393) onde armonizzarle, in relazione alla gravità dell'infrazione commessa, con le sanzioni penali previste dagli articoli 32 e 33 del disegno di legge. Come è già avvertito nella relazione dell'onorevole Longoni alla XII Commissione permanente della Camera dei deputati, si tratta di un problema di dosatura comparativa e non sarebbe certamente inopportuno che gli aspetti penalistici connessi alla circolazione stradale venissero riesaminati con criteri anche più rigorosi degli attuali, specie in presenza di alcuni fenomeni particolarmente allarmanti sul piano sociale e della pubblica sicurezza.

Sullo stesso piano, avute presenti le conclusioni cui sono pervenuti recenti studi e dibattiti (Convegno di Perugia del 1964, di Trieste del 1967, di Roma del 1968, eccetera) va sottolineata altresì l'insufficienza della norma di cui all'articolo 642 del codice penale per una adeguata tutela dell'assicuratore contro le frodi. È comune quotidiana esperienza che queste si esercitano prevalentemente proprio nel campo dell'assicurazione della responsabilità civile automobilistica dove in molti casi ci si trova addirittura di fronte ad apposite efficienti organizzazioni dirette alla produzione di incidenti falsi od artatamente gonfiati nelle conseguenze: vera e propria piaga sociale contro la quale sembra necessario apprestare tempestivamente energici rimedi non soltanto per la difesa del patrimonio morale della collettività ma anche per la difesa economica degli assicurati che indirettamente sopportano gli oneri delle truffe consumate a danno degli assicuratori, nonostante la vigilante attenzione e le misure di prevenzione che questi adottano per sventarle.

e) Da ultimo merita di essere ripreso un argomento che ha un certo peso nella determinazione del costo del servizio.

Si tratta della questione degli Uffici legali delle imprese che esercitano il ramo della responsabilità civile auto sulla quale si sono già soffermati vuoi gli uffici ministeriali, vuoi il CNEL, vuoi il relatore alla Camera dei deputati. Le imprese, come è ben noto, per la loro specifica attività devono attrezzarsi con uffici legali ai quali incombe il compito di imprimere unità di indirizzi nelle controversie che si presentano, di esprimere pareri sulla condotta dei giudizi e sulla opportunità di affrontarli, di coordinare l'attività puramente contenziosa con quella amministrativa e via dicendo. I componenti dei detti uffici non possono essere iscritti negli albi professionali per l'incompatibilità che deriva dal loro rapporto d'impiego con le imprese talchè ne deriva che queste ultime sostengono un doppio onere, quello degli emolumenti contrattuali ai legali in questione e quello della remunerazione professionale dovuta ai legali esterni che trattano le vertenze davanti ai giudici.

Si tratta, in molti casi, di una vera e propria duplicazione di costi perchè sovente il legale interno partecipa attivamente alla conduzione della vertenza, collaborando alla ricerca e preparazione dei mezzi istruttori, dando direttive per l'impostazione delle tesi difensive, seguendo gli sviluppi delle procedure ed intervenendo nei contatti con le controparti ed i loro difensori specie quando le vertenze appaiono suscettibili di definizioni transattive: è sembrato quindi opportuno proporre che, per il più ampio svolgimento di tale attività venisse riconosciuto ai componenti dei detti uffici legali (beninteso concorrendo tutti gli altri requisiti e presupposti necessari) il diritto di iscrizione nell'Albo speciale previsto dalla legge professionale e forense per gli appartenenti agli uffici legali degli enti sottoposti a tutela o vigilanza da parte dello Stato.

Questa proposta appare in effetti meritevole di essere presa in considerazione nella sede competente in occasione della riforma della cennata legge professionale, ba-

stando allo scopo assimilare, ai fini previsti dall'articolo 3 della legge stessa, le imprese di assicurazione ai predetti enti sottoposti a tutela o vigilanza da parte dello Stato: con il che non si esorbiterebbe certo dalla sfera di operatività della norma in parola, posto che le imprese esercenti il ramo della responsabilità civile obbligatoria non soltanto svolgeranno una funzione di preminente interesse pubblico, ma saranno, come il capo II del disegno di legge in esame esaurientemente dimostra, sottoposte sotto molteplici aspetti alla effettiva vigilanza degli organi dello Stato.

f) Il disegno di legge contiene, come si è visto, alcune disposizioni che prevedono già in partenza la possibilità di aggiornamenti o revisioni. Tali sono, ad esempio, l'articolo 9 che contempla la possibilità di variare, con semplice decreto presidenziale, le somme minime per le quali è obbligatorio stipulare l'assicurazione, indicate nella tabella allegata al provvedimento, e l'articolo 31, relativo alla misura del contributo dovuto dalle imprese al « Fondo di garanzia per le vittime della strada », che viene fissato annualmente con decreto ministeriale tenuto conto delle occorrenze finanziarie in rapporto ai risultati della gestione del Fondo dell'anno precedente.

Per il primo anno di applicazione della legge il contributo è determinato nella misura del 3 per cento dei premi riscossi nell'anno precedente e con esso il Fondo dovrà far fronte, oltre agli oneri istituzionali normali (pagamento dei sinistri provocati da non assicurati o da sconosciuti), anche a quelli straordinari previsti dall'articolo 37 che, dato l'avanzato stato della liquidazione coatta dell'impresa a favore dei cui assicurati la disposizione transitoria è stata dettata, richiederanno un esborso immediato. Potrebbe quindi verificarsi l'ipotesi di insufficienza dell'aliquota massima del 3 per cento ed anche questa potrà quindi costituire materia di osservazione e di eventuale revisione.

L'articolo 5 infine rinvia espressamente l'obbligo di assicurazione:

— per i ciclomotori fino a quando non saranno muniti di targa di riconoscimen-

to, con le modalità indicate in altra iniziativa legislativa in corso;

— per i veicoli appartenenti allo Stato fino al 31 dicembre 1971.

Per quest'ultima categoria di veicoli va tuttavia riconosciuto che esiste la delicata questione dell'assoggettamento all'obbligo di assicurazione dei veicoli militari propriamente detti per i quali oggettivamente ricorrono entrambi i requisiti di veicolo in senso tecnico e di appartenenza allo Stato. Motivi di sicurezza e di ovvia tutela del segreto militare esigerebbero che tale speciale categoria fosse sottratta alla pubblicità ed agli adempimenti che la legge pone per i veicoli comuni, per cui deve formularsi la raccomandazione che nel termine sopra indicato vengano emanate le opportune disposizioni discriminatorie. È del pari auspicabile che nello stesso lasso di tempo, traendo lo spunto proprio dall'esistenza di una copertura assicurativa anche per le responsabilità che incombono ai conducenti, venga riveduta ed alleggerita la normativa che attualmente disciplina i rapporti tra lo Stato ed i suoi dipendenti autisti in funzione delle responsabilità cui questi ultimi incorrono nella guida dei veicoli.

g) Devesi da ultimo segnalare che in sede internazionale, nell'ambito dei paesi della CEE, è allo studio una proposta di abolizione del controllo alle frontiere della cosiddetta « carta verde », di quel documento cioè che, sotto la responsabilità di un ufficio emittente straniero cui vengono riconosciuti i relativi poteri, attesta l'esistenza di un'assicurazione di responsabilità civile pienamente valida ed operante secondo le leggi del paese visitato e che l'articolo 6 del disegno di legge riconosce agli effetti dell'assolvimento dell'obbligo di assicurazione per i veicoli immatricolati all'estero.

Iniziative di questo tipo sono state già adottate attraverso convenzioni bilaterali (Germania occidentale - Austria) o multilaterali (Benelux - Paesi scandinavi - Svizzera - Liechtenstein - Germania occidentale) e poggiano sul presupposto che nei paesi ove l'assicurazione è obbligatoria, la sem-

plice prova dell'immatricolazione del veicolo (targa di circolazione) costituisca valida presunzione dell'esistenza dell'assicurazione stessa, la cui validità anche per il paese straniero è garantita dalla convenzione in questione.

Con il prossimo allineamento dell'Italia agli altri paesi europei ad assicurazione obbligatoria iniziative del genere diventeranno possibili anche per noi soprattutto sotto il profilo della nostra adesione ad un accordo generale abbracciante i sei Paesi del Mercato Comune Europeo: in tal caso è chiaro però che anche le disposizioni dettate dall'articolo 6 del disegno di legge dovrebbero essere adattate alla nuova situazione in quanto il requisito del « possesso di un certificato internazionale di assicurazione » di cui parla il predetto articolo non verrebbe più controllato alle frontiere ma verrebbe semplicemente presunto in base alla targa di immatricolazione del paese di origine. E ciò salvo il problema particolare riguardante i natanti, del quale si è sopra diffusamente illustrata la difficoltà.

Un caso a parte sarebbe poi costituito dalla categoria dei ciclomotori che si vorrebbe includere senz'altro nella stipulanda convenzione internazionale ancorchè non muniti di targa il che, in base all'articolo 5, primo comma, del disegno di legge, equivarrebbe per l'Italia all'inesistenza dell'obbligo di assicurazione: motivo di più per affrettare l'iter parlamentare della proposta di legge che mira ad istituire l'obbligo della targa anche per tale categoria di veicoli.

Onorevoli colleghi, credo di avere sufficientemente illustrato le ragioni che solle-

citano l'adozione, anche nel nostro Paese, di uno strumento legislativo che garantisca un risarcimento alle vittime della circolazione dei veicoli a motore e dei natanti: ed in ciò mi sono largamente avvalso dei documenti che ho già richiamato nel corso della mia esposizione, il parere del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e la relazione alla Camera dei deputati.

Mi auguro ora che il Senato accordi la sua approvazione al provvedimento proposto dal Governo, consentendo così al nostro Paese di vedere finalmente risolto un dibattuto problema che è soprattutto problema umano e sociale.

L'esperienza di applicazione del provvedimento stesso dovrà essere seguita con tutta attenzione dal Governo e dal Parlamento per riconoscere in essa la sostanziale validità delle soluzioni adottate.

**P R E S I D E N T E .** Ringrazio il senatore Dosi per la sua precisa, puntuale e chiara esposizione ed assicuro che la sua relazione sarà stampata e distribuita in bozze a tutti i componenti della Commissione per dar loro modo di esaminarla e valutarla attentamente.

Il seguito della discussione del disegno di legge è pertanto rinviato ad altra seduta.

*(La seduta termina alle ore 11,15).*