

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4505

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato GAZZARA

Interpretazione autentica dell'articolo 28 della legge 24 dicembre 1969, n. 990, in materia di ripetizione degli oneri sostenuti dagli enti eroganti prestazioni relative all'invalidità civile a carico dei soggetti civilmente responsabili del danno

Presentata il 19 novembre 2003

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge nasce dall'esigenza di chiarire una norma (l'articolo 28 della legge 24 dicembre 1969, n. 990) in materia di surroga che risulta in parte inspiegabilmente inattuata con evidente danno per i conti pubblici, soprattutto a far tempo da una sentenza della Corte costituzionale, intervenuta sul tema per alcuni specifici aspetti, che ha peraltro chiaramente confermato l'esistenza di quel diritto in capo agli enti gestori di assicurazioni sociali, attraverso un ragionamento che sembra opportuno riproporre nella sostanza.

L'articolo 1916 del codice civile dispone che l'assicuratore, il quale abbia pagato l'indennità, è surrogato — fino alla concorrenza dell'ammontare di essa — nei diritti dell'assicurato verso il terzo danneggiante. Tale disposizione si applica an-

che alle assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro e contro le disgrazie accidentali, estendendosi così il « diritto di surrogazione » agli enti esercenti le assicurazioni sociali.

Il diritto di « surroga », regolato dall'articolo 28 della legge n.990 del 1969, attribuisce agli enti gestori di un'assicurazione sociale un'azione esercitabile nei confronti dell'assicuratore del responsabile civile. Le due norme regolano rapporti intersoggettivi diversi, contrassegnati da un elemento comune: la successione nel credito, che attribuisce la titolarità della pretesa nei confronti dei distinti soggetti obbligati. Pertanto, dopo l'entrata in vigore della legge n. 990 del 1969, agli enti gestori di assicurazioni sociali, in caso di danni derivati dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, competono due distinte

azioni: una, ai sensi del citato articolo 1916 del codice civile, nei confronti del responsabile del danno — ma non del suo assicuratore — per il rimborso delle prestazioni erogate, nei limiti dell'ammontare del risarcimento dovuto al danneggiato; l'altra, ai sensi del citato articolo 28 della legge n. 990 del 1969, nei confronti dell'assicuratore del responsabile — ma non nei confronti di quest'ultimo — per il rimborso di dette prestazioni, entro il doppio limite dell'ammontare del risarcimento dovuto al danneggiato e del massimale assicurato.

Si è sostenuto davanti alla Corte costituzionale che in forza dell'originaria « lettura » dell'articolo 28 della legge n. 990 del 1969, in caso di insufficienza del massimale assicurato a coprire i danni derivati dal sinistro, gli enti gestori di assicurazioni sociali, ripetendo con preferenza dall'assicuratore della responsabilità civile le somme erogate ai propri assistiti, nella sostanza si limiterebbero ad anticipare a costoro tali somme, che poi recupererebbero in loro pregiudizio. In contrasto con gli obblighi assistenziali su essi gravanti in attuazione all'articolo 38 della Costituzione, gli istituti fruirebbero di un trattamento ingiustificatamente privilegiato, come tale lesivo dell'articolo 3 della stessa Costituzione.

La Corte costituzionale (con sentenza n. 318 del 18 maggio-6 giugno 1989) si è pronunciata sancendo che la discrezionalità legislativa, nel prevedere e disciplinare la « surroga » degli enti gestori di assicurazioni sociali, deve essere esercitata nel rispetto dei principi costituzionali e le finalità perseguite con l'attribuzione dell'azione di « surroga » non possono mai risolversi nel pregiudizio di valori costituzionalmente garantiti.

« La normativa conduce ad un assetto di interessi, potenzialmente conflittuale, tra il danneggiato (dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti) e gli enti gestori di assicurazioni sociali: il primo interessato ad ottenere dall'assicuratore della responsabilità civile l'integrale risarcimento dei danni subiti; i secondi tesi a conseguire l'integrale recupero, da parte

dello stesso assicuratore, di quanto erogato in conseguenza del sinistro. In caso di insufficienza del massimale il conflitto tra tali interessi diventa attuale, ove il patrimonio del responsabile civile non sia sufficiente a garantire il risarcimento di tutti i danni cagionati (...) L'esercizio della « surroga preferenziale » da parte dell'istituto di previdenza può ledere il diritto alla predisposizione di mezzi adeguati alle esigenze di vita del lavoratore, in caso di infortunio, malattia e invalidità, caducando il beneficio prestato con la percezione dell'indennità da parte dell'istituto stesso. Conseguenza, questa, che è inconciliabile con le finalità perseguite dal legislatore (...) ».

Ne consegue che l'articolo 28 della legge n. 990 del 1969, commi secondo, terzo e quarto, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non esclude che gli enti gestori delle assicurazioni sociali possano esercitare l'azione surrogatoria con pregiudizio del diritto dell'assistito al risarcimento del danno alla persona che non sia stato altrimenti risarcito.

Dopo tale pronuncia, però, è avvenuto che gli enti erogatori, oggi l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), di fatto, non hanno esercitato la surroga sulle prestazioni dovute per l'invalidità civile.

La presente proposta di legge, che trova origine nell'articolo 2043 del codice civile, tende proprio ad eliminare l'evidente disparità di trattamento tra prestazioni di invalidità assicurative e « civili » che, nell'attuale contesto — divenuto, peraltro, l'INPS ente erogatore ed ormai gestore di entrambe — non trova giustificazione.

Ogni qualvolta le patologie che danno titolo ad una prestazione di invalidità civile (assegno mensile, pensione di inabilità, ma anche indennità di accompagnamento) siano derivate da un fatto illecito di terzi (incidente stradale, negligenze sanitarie, eccetera), l'ente, che pure ha l'obbligo di recuperare gli importi erogati ed erogandi (previa capitalizzazione) dai soggetti civilmente responsabili, di fatto non

si attiva, per prassi ingiustificatamente consolidata.

Il meccanismo è quello che regola l'azione di surroga ai sensi dell'articolo 1916 del codice civile, che attualmente l'INPS attiva nei confronti delle imprese assicuratrici, però, soltanto per indennità di malattia e di pensioni di invalidità dello stesso INPS.

L'articolo 28 della legge n. 990 del 1969, chiaramente, contempla la surroga da parte dell'ente « erogatore a gestire » — quale l'INPS è sin dal 1998 — degli importi dovuti per l'invalidità, nei confronti del soggetto responsabile, il quale, diversamente, trarrebbe un beneficio determinato, quanto meno, dalle mancate conse-

guenze a suo carico del risarcimento del danno di cui si è reso responsabile.

La disposizione di legge appare chiara. Per cui non si comprende la mancata attuazione. In ogni caso, proprio per tale ragione sembra necessaria una interpretazione autentica di quella norma utile a rimuovere una prassi inspiegabilmente esistente.

Le modalità operative ed attuative sono di agevole definizione (individuazione dell'eziologia da parte delle commissioni delle aziende sanitarie locali, segnalazione all'ente erogante, eccetera).

Il risultato finale si traduce in un beneficio dei conti pubblici per un'entrata aggiuntiva procurata senza alcun onere gestionale.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. L'articolo 28 della legge 24 dicembre 1969, n. 990, e successive modificazioni, si interpreta nel senso che in relazione alle prestazioni di invalidità civile il cui diritto è stato originato da fatto lesivo di terzi, gli enti eroganti sono tenuti a ripetere dai soggetti civilmente responsabili gli importi erogati ed erogandi, comunque senza pregiudizio del diritto dell'assistito al risarcimento del danno alla persona non altrimenti risarcito.

