

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 1230

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori EUFEMI, BOREA, GUBERT, MELELEO
e SODANO Calogero**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 MARZO 2002

Delega al Governo in materia di conformazione della responsabilità civile da illecito al diritto comune europeo e in tema di diritto alla salute e di diritti umani inviolabili

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Disegno di legge	»	6

ONOREVOLI SENATORI. - Il Governo italiano è attualmente impegnato alla scrittura di una Carta europea dei diritti umani, la quale, sotto forma di Convenzione internazionale, sarà approvata dagli Stati dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa.

Si potrà così realizzare, a livello regionale europeo, un diritto comune, fondato sul riconoscimento, la tutela e l'effettività dell'esercizio dei diritti umani inviolabili.

Tra questi, nell'ambito della realtà sociale degli Stati a forte sviluppo economico ed industriale, emergono il diritto alla vita ed il diritto alla salute, che è un aspetto essenziale della qualità della vita.

Il disegno di legge delega che sottoponiamo all'attenzione e condivisione del Parlamento, è organico alla riforma della responsabilità civile (delineata nel 1942, prescindendo dai valori costituzionali) ed include la tutela risarcitoria per la perdita della vita.

La tutela dell'identità e del patrimonio genetico dell'uomo ed il divieto della clonazione degli esseri viventi, appartiene invece ad altra legge, che dovrà urgentemente essere predisposta, per attuare la Convenzione di Strasburgo.

La necessità di una riforma organica della lesione della salute deriva da una semplice constatazione: nello Stato del benessere diffuso (*Welfare State*) la salute è la condizione esistenziale essenziale per lo sviluppo della persona umana e del lavoratore; ma la lesione della salute è un danno di massa, che raggiunge cifre spaventose, nel campo della circolazione stradale, in quello degli infortuni sul lavoro, della malasanità, ed infine nell'*habitat* sociale, in relazione agli inquinamenti siano essi di carattere atmosferico, acustico, delle acque, degli alimenti.

La legislazione europea o nazionale di derivazione europea, su tali materie è imponente; manca invece una legislazione organica, di diritto comune, in tema di lesione della salute, anche se esistono documenti e direttive (dalla delibera del Consiglio d'Europa del 1975, alla direttiva 85/365/CEE, alla proposta di Treviri del giugno 2000) che dimostrano come, in Europa, sia possibile condividere la tutela della salute, come elaborata dal diritto positivo italiano e dai diritti positivi europei, sulla base di principi comuni.

I principi della legge delega si ispirano puntualmente a tali documenti ed agli insegnamenti della Consulta e della giurisprudenza italiana, che per comune riconoscimento degli studiosi europei ed anglosassoni, è tra le più avanzate, con la curiosa eccezione per la sottovalutazione del danno morale (articolo 2059 del codice civile).

Il Governo di centro-sinistra, ignorando e sottovalutando i documenti europei e l'insegnamento della Corte costituzionale e della Cassazione, ha elaborato la legge 5 marzo 2001, n. 57, nell'ambito di una normativa più estesa e diretta al contenimento dell'inflazione.

Considerando che le ottantadue compagnie di assicurazioni RCA italiane, attualmente rastrellano circa 30.000 miliardi per la sola RCA per danni alle persone, con un aumento annuale incontenibile, dal 1992 (data della liberalizzazione del mercato, imposta dalla CEE) al 2002, di gran lunga superiore al tasso nazionale di inflazione, possiamo constatare come la «leggina» in realtà aveva il fine ambizioso di contenere i costi assicurativi nella misura consigliata dall'ISVAP e dall'ANIA, e cioè per oltre 6000 miliardi (il 20 per cento del capitale con un benefico

effetto (almeno di mezzo punto) sul tasso di inflazione programmato per il PIL.

Approvata la legge, ed entrata in vigore nell'aprile 2001, i benefici effetti, per gli assicurati, non si sono realizzati. Le imprese hanno proposto aumenti tra il 10 per cento ed il 100 per cento, e le regole sulla trasparenza dei premi e sulla corretta informazione degli utenti/consumatori non sono state rispettate.

La stessa legge 30 luglio 1998, n. 281, che contiene i diritti fondamentali dell'utente/consumatore, che è l'assicurato, persona fisica, nei confronti dell'assicuratore, non risulta in alcun modo coordinata con la novella legge n. 57 del 2001.

Il risultato è che le compagnie di assicurazioni, ricevuta dal Governo di centro-sinistra, l'emanazione di una legge di favore (che riduceva il risarcimento del danno al danneggiato, scaricando direttamente sulla vittima i costi di una pessima gestione delle risorse, come la stessa ISVAP ha dovuto constatare) non hanno mantenuto l'impegno di contenere i costi delle polizze RCA, ma hanno creato una spinta inflattiva ben superiore allo 0,5 per cento o al tasso zero, che la trasformazione del risarcimento in indennizzo comportava.

L'intenzione del centro-sinistra era peraltro ancora più riduttiva e in contro tendenza con il *trend* europeo di tutela elevata della parte debole, sia sul piano contrattuale che sul piano risarcitorio.

È a tutti noto il disegno di legge governativo, predisposto dall'ISVAP, e corredato di tabelle indicative nazionali, che intendeva contenere il risarcimento del danno alla salute, con una definizione restrittiva e sintetica del danno biologico, a prova del medico legale, e con la esclusione della rilevanza delle componenti esistenziali e della perdita delle qualità rilevanti della vita.

L'intenzione non dichiarata era quella di favorire le parti forti (le assicurazioni, i datori di lavoro irresponsabili per la violazione delle norme di sicurezza e di igiene) nei con-

fronti delle vittime, da infortunio da circolazione, da infortunio sul lavoro, da infortunio per l'utilizzazione di prodotti difettosi, di cibi avariati, di farmaci scarsamente testati.

Il *favor rei* si traduceva nella irresistibile trasformazione del principio del *neminem laedere*, che è alla base del requisito di inviolabilità dei diritti umani, nel principio (assicurativo) di un iniquo indennizzo affidato a due coerenti sottovalutazioni: la prima, affidata a medici legali, attraverso tabelle medico legali a punto, che consideravano unicamente il danno anatomico funzionale, sottovalutando il danno psichico ed ignorando le componenti esistenziali ed interrelazionali della perdita della salute (affermate vigorosamente dalla Corte costituzionale e dalla giurisprudenza da oltre un ventennio); la seconda attraverso la elaborazione di tabelle attuariali indicative nazionali (da parte di studiosi incaricati dall'ISVAP) che avevano il singolare pregio di abbassare la media del punto base dei tribunali italiani, tra il 30 ed il 50 per cento, proponendo peraltro un risarcimento parziale sino ad un tetto del 70 per cento (dopo di che l'invalido era equiparato ad un cadavere vivente).

Di questa colossale disinformazione, la classe politica ha una forte responsabilità; ma le fonti di disinformazione derivano dal prestigio degli studiosi che hanno proposto la modesta riforma RCA e la pessima riforma del danno biologico, i quali hanno evitato di svelare le ragioni della prevaricazione e del privilegio.

Questo disegno di legge delega si propone di «rimediare» alla disinformazione diffusa, allineando la legge civile ai principi costituzionali che tutelano l'integrità dell'uomo, adottando i principi di diritto comune espressi dai documenti europei di Parigi (1975-1998) e Treviri (giugno 2000) e Nizza (dicembre 2000) e promuovendo una riforma organica, ma realistica, del sistema della responsabilità civile e della legislazione di RCA senza creare orti privilegiati.

Riforma realistica perchè l'illecito produce costi sociali in danno delle parti deboli danneggiate, e profitti sociali a carico di imprese pessimamente gestite (con costi di gestione per oltre il 17,40 per cento delle risorse, come segnala l'ISVAP, al di sopra di qualsiasi media europea).

Profitti, malgrado le perdite, per le spropositate retribuzioni dei *managers*, la cui migliore qualità è di ridurre i costi attraverso il licenziamento dei lavoratori, e di farli nuovamente crescere, con accorpamenti, fusioni e salvataggi, che restringono l'ambito della concorrenza e creano un regime di oligopolio e di sopraffazione economica e di disinformazione di massa.

Correggere il disservizio assicurativo anche attraverso una riforma democratica e funzionale del Collegio direttivo dell'ISVAP (non a caso rinnovato nel marzo 2001 mal-

grado la scadenza del Governo di centro-sinistra) proprio per impedire una alternanza di gestione.

L'ISVAP deve assumere le caratteristiche di una Autorità imparziale, costituita da esperti, ma secondo un equilibrio di esperienze e di competenze, che non può essere affidato alla alta politica, come la esperienza in atto ha dimostrato in negativo.

Per queste ragioni le due linee di riforma, organica per il danno alla salute e consequenziale per la conformazione della RCA si intrecciano, secondo principi di priorità e di subordinazione.

Ove si condividano le linee ispiratrici di tale progetto, il Parlamento affiderà al Governo una riforma di livello europeo, che pone l'Italia nella migliore evidenza per la promozione dei diritti umani.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. La presente legge è finalizzata alla affermazione del diritto alla integrità fisica e psichica della persona, ai sensi degli articoli 2 e 32 ed in applicazione degli articoli 3, secondo comma, e 4 della Costituzione, e nel rispetto dei principi della Carta europea dei diritti fondamentali dell'uomo, adottata a Nizza nel dicembre 2000, e delle altre disposizioni in tema di riconoscimento e tutela dei diritti dell'uomo, adottate in sede comunitaria o internazionale, anche con riferimento al diritto della persona ad un equo risarcimento per danni fisici e morali.

Art. 2.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno della data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi concernenti la revisione della normativa in materia di responsabilità civile conseguente ad atto illecito e di risarcimento del danno conseguente, anche mediante modifiche e integrazioni al titolo IX del Libro quarto del codice civile, alla legge 24 dicembre 1969, n. 990, e successive modificazioni, alla legge 12 agosto 1982, n. 576, e successive modificazioni, ed alle altre disposizioni di legge vigenti in materia, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) introduzione nel codice civile della figura dell'illecito per violazione dei diritti umani fondamentali, e previsione dei seguenti strumenti di tutela:

1) facoltà di intervento del Garante per la tutela dei dati personali, mediante ordinanza inibitoria ricorribile in Cassazione

per violazione di legge, su richiesta della persona offesa da atti lesivi dei diritti umani inviolabili, o tali da metterne a repentaglio la fruizione;

2) risarcimento per tutti i danni, patrimoniali e non, consequenziali alla lesione di un diritto umano, nella misura determinata dall'autorità giudiziaria ordinaria, per la totalità del danno in caso di danno patrimoniale e sulla base della gravità obiettiva del danno e delle condizioni personali del soggetto che lo abbia arrecato in caso di danno non patrimoniale;

3) istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri di un fondo nazionale di garanzia per l'indennizzo in caso di lesione i cui autori restino ignoti, ovvero in caso di azione lesiva non punibile per la presenza di cause di giustificazione o di non punibilità o di prescrizione;

4) forme specifiche di risarcimento, attraverso la piena reintegrazione nella società civile e nel mondo del lavoro del soggetto leso, qualora la natura del danno sia tale da restituirgli con tale mezzo la dignità e l'integrità;

b) introduzione nel codice civile della figura del danno alla salute conseguente ad atto illecito, intendendosi come tale ogni atto lesivo del diritto alla vita ed alle speranze di vita secondo il corso biologico naturale, ivi compreso il diritto alla vita di relazione pubblica e privata, del diritto alla identità genetica, del diritto alla integrità biologica, con espressa definizione delle seguenti fattispecie del danno alla salute:

1) danno biologico, intendendosi come tale ogni lesione alla integrità fisica e psichica della persona, da sottoporre ad accertamenti medico-scientifici al fine di valutarne la gravità e gli effetti permanenti, che costituisca un impedimento al diritto della persona umana al proprio pieno sviluppo, di cui all'articolo 3, secondo comma, della Costituzione, anche in riferimento ad atti lesivi della vita di relazione, della vita affettiva

e familiare, della sessualità e della capacità riproduttiva, dell'identità estetica, della capacità lavorativa;

2) danno morale, intendendosi come tale ogni lesione della dignità e della integrità morale della persona, a prescindere dall'esistenza o dall'accertamento di un atto lesivo costituente reato, da sottoporre a valutazione autonoma rispetto a quella relativa al danno biologico, e nella quale si tenga conto delle condizioni di sofferenza morale oggettiva del soggetto leso, nonché della tipologia dell'atto illecito o indebito che abbia cagionato tale sofferenza;

c) previsione che nella liquidazione per il danno alla salute, di cui alla lettera b), sia ricompresa la valutazione del protrarsi delle perdite areddituali, patrimoniali e non, conseguenti al danno, sulla base di un prudente apprezzamento e relativo alle sole circostanze note o prevedibili; previsione di un risarcimento sotto forma di rendita garantita in caso di danno grave a minori; previsione del diritto per il soggetto leso, in caso di aggravamento del danno subito, successivo alla liquidazione per il danno medesimo, di agire per il risarcimento di tale maggiore danno, con decorrenza del termine iniziale per l'azione dalla data della certificazione medico-legale dell'aggravamento; previsione della nullità di ogni patto in deroga ai principi di cui alla presente lettera;

d) previsione che il risarcimento per il danno alla salute, di cui alle lettere b) e c), sia garantito dallo Stato e dalle regioni, a titolo di equo indennizzo, in tutti i casi di danno non auto-lesivo ed incolpevole, cagionato da un terzo, anche rimasto ignoto, o da evento naturale o da caso fortuito, ivi compresi i danni recati da atto illegittimo della pubblica amministrazione o da atto terroristico, o da attività criminale; previsione ai predetti fini che:

1) il risarcimento sia erogato con prestazione medico-assistenziale gratuita e con sussidio economico, immediato in caso di ur-

genza e di presumibile invalidità permanente superiore al 50 per cento, ovvero, negli altri casi, entro un mese dalla data dell'istanza inoltrata a tal fine dal soggetto leso;

2) il sussidio economico di cui al numero 1) non sia inferiore al 70 per cento del danno accertato con certificazione medico-legale;

3) le regioni provvedano, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo attuativo della presente disposizione di delega, all'istituzione di appositi fondi regionali di garanzia delle vittime, con oneri integralmente a carico dello Stato, per il primo anno di vigenza delle predette disposizioni attuative, e, per gli anni successivi, alimentato con i proventi di un'imposta regionale sui redditi e sui consumi di lusso, a tale scopo istituita dalle regioni con proprie leggi;

e) introduzione del principio del risarcimento integrale in caso di lesione alla salute derivante da inadempimento contrattuale, o da rischio sul lavoro, o da esposizione ambientale nel corso dell'esecuzione di prestazioni contrattuali, indipendentemente dalla prevedibilità del danno medesimo;

f) attribuzione della natura di prestazione di garanzia sociale alle prestazioni medico-sanitarie e infermieristiche, come diritto soggettivo e fondamentale del cittadino sulla base di un rapporto giuridico nascente all'atto della fruizione della prestazione, ed introduzione del principio della responsabilità oggettiva dell'ente erogatore di un servizio sanitario o medico-assistenziale, e della responsabilità a titolo di colpa professionale dell'operatore medico o sanitario; estensione dei diritti fondamentali di cui alla legge 30 luglio 1998, n. 281, e successive modificazioni, ai cittadini malati o bisognosi di cure mediche; previsione della esenzione dalla responsabilità civile degli operatori medico-sanitari in caso di interventi di urgenza, diretti a salvare la vita delle persone, ed effettuati in condizioni tali da non consentire la tempestiva informazione o la formazione del con-

senso informato della persona che vi sia sottoposta, fatto salvo il diritto al risarcimento a titolo di equo indennizzo, di cui alla lettera *d*);

g) introduzione del principio per cui il danno alla salute determina, sin dalla sua insorgenza, la costituzione di un debito di valore, in termini sia areddituali che patrimoniali e non esigibile sino alla sua liquidazione in sede transattiva o giudiziale, nei confronti di tutti i soggetti civilmente responsabili, incluse le assicurazioni private; previsione della rivalutazione del danno subito, ai fini del risarcimento, dalla data in cui il danno si è verificato fino a quella in cui viene effettuata la valutazione, nonchè in caso di impugnazione della sentenza, fino alla pronuncia definitiva, nonchè previsione in caso di ritardo nel pagamento dell'obbligo della corresponsione degli interessi compensativi dovuti;

h) previsione che il credito relativo ai danni alla salute, di cui alla lettera *g*), sia credito personale, trasmissibile per atti tra vivi e per successione agli aventi diritto e non aggredibile in sede civile da parte di terzi creditori, nonchè previsione che le somme liquidate a titolo di risarcimento per danno alla salute siano impignorabili, sottratte a qualsiasi azione esecutiva o di natura concorsuale ed all'obbligo di denuncia fiscale e siano esenti da imposte; previsione, inoltre, della nullità di qualsiasi patto professionale che preveda la corresponsione al medico legale, al difensore o a qualsiasi intermediario di parte delle predette somme;

i) introduzione di un termine di dieci anni per la prescrizione dei crediti derivanti da danni alla salute ed estensione del medesimo termine alla disciplina della prescrizione dei crediti derivanti da danni connessi alla circolazione stradale, marittima ed aerea, con contestuale soppressione di qualsiasi diverso termine stabilito dalle disposizioni di legge in materia; previsione dell'interruzione del termine decennale di prescrizione in caso di sopravvenuto aggravamento delle condi-

zioni di salute del soggetto leso, e del suo nuovo decorso a partire dalla data di certificazione dell'aggravamento stesso, nella quale sia esplicitamente documentato il nesso di causalità con l'evento che ha cagionato il danno;

l) attribuzione ai familiari della vittima di un danno alla salute del diritto di far valere, *iure proprio*, il danno biologico ed il danno non patrimoniale eventualmente consequenziali con onere per i soggetti stessi di documentare i predetti danni, rispettivamente con certificazione medico-legale e con prova libera e circostanziata; previsione che, in caso di morte della vittima, i suoi aventi causa acquisiscano, oltre ai crediti trasmissibili per successione diretta, il diritto di far valere, *iure proprio*, i diritti conseguenti al danno riflesso, per effetto della distruzione del consorzio familiare o coniugale, a titolo patrimoniale e non;

m) introduzione del principio del diritto alla vita come diritto fondamentale e inviolabile ai sensi dell'articolo 2 della Costituzione, da garantire anche in sede di responsabilità civile; a tal fine:

1) equiparazione della perdita della vita, immediata ovvero conseguente a lesioni o ad aggravamento di condizioni di salute compromessa, alla invalidità fisica nella misura del 100 per cento;

2) previsione della trasmissibilità agli eredi del diritto al conseguente risarcimento, da commisurare, in caso di assicurazione per responsabilità civile, al massimale stabilito per legge per i danni alla persona;

3) previsione, nel caso in cui titolare del diritto al risarcimento sia un minore, che il risarcimento stesso sia erogato sotto forma di una rendita globale, garantita e vincolata in titoli di Stato, fino al compimento del venticinquesimo anno di età e di un premio finale, commisurati al danno biologico nella misura del 100 per cento;

4) fissazione di un termine di prescrizione di dieci anni per l'esercizio del diritto al risarcimento di cui alla presente lettera.

Art. 3.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi al fine di uniformare la legislazione concernente l'assicurazione per responsabilità civile ai principi introdotti ai sensi dell'articolo 2 della presente legge, sulla base dei seguenti, ulteriori principi e criteri direttivi:

a) soppressione di ogni termine di prescrizione difforme di cui all'articolo 2;

b) soppressione di qualsiasi regime differenziato per le lesioni cosiddette lievi e predisposizione di tabelle nazionali attuariali con clausola espressa di personalizzazione del danno;

c) previsione dell'obbligo per le imprese di assicurazione di redigere, entro un mese dall'approvazione del bilancio consuntivo di esercizio, una relazione sullo stato del contenzioso e sulle somme poste di riserva per il contenzioso medesimo;

d) previsione dell'obbligo per le imprese di assicurazione di conformare i contratti alla normativa in tema di clausole vessatorie adottata in sede comunitaria, con attribuzione all'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) della competenza ad applicare sanzioni pecuniarie;

e) attribuzione all'ISVAP della competenza a contestare alle imprese di assicurazione, dandone contestuale informazione al Ministro competente, ogni violazione consistente nell'applicazione di clausole contrattuali abusive ovvero nel mancato rispetto delle disposizioni legislative in materia di libera concorrenza;

f) definizione delle procedure per l'adozione dei criteri cui debbano conformarsi i contratti di assicurazione nel rispetto dei

principi di concorrenza, trasparenza, equità e corretta informazione, prevedendo a tal fine le opportune intese fra il Ministero delle attività produttive e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato;

g) riforma degli organi direttivi dell'ISVAP, con istituzione di un consiglio direttivo composto da nove membri, nominati dal Presidente della Repubblica, di cui:

1) il presidente, designato dal Ministro delle attività produttive di concerto col Ministro dell'economia e delle finanze;

2) due membri designati dal Consiglio superiore della magistratura fra magistrati con comprovata esperienza nel settore delle assicurazioni per responsabilità civile, uno dei quali con funzioni effettive di consigliere di cassazione;

3) due membri designati dal Consiglio nazionale forense fra avvocati che esercitano la professione da almeno quindici anni;

4) due membri designati dalle associazioni nazionali degli utenti e dei consumatori operanti nel settore;

5) due membri designati dall'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici (ANIA);

h) previsione della nomina di un Commissario di governo per l'ISVAP, per la gestione dell'Istituto, d'intesa con gli attuali organi direttivi, sino alla nomina del Consiglio direttivo istituito ai sensi della lettera *g*);

i) abrogazione delle disposizioni che consentono la surrogazione di enti terzi o che subordinano il risarcimento del danneggiato a dichiarazioni che implicino la negazione dei propri diritti o la rinuncia a farli valere di fronte ad ingiustificate pretese surrogatorie.

Art. 4.

1. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri

decreti, le variazioni di bilancio, anche nel conto dei residui, occorrenti per l'attuazione delle disposizioni in materia di equo indennizzo e di rendita garantita, di cui all'articolo 2, comma 1, lettere *d*) ed *m*).

2. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

