

A.S. n. 2085

Disegno di legge

Legge annuale per il mercato e la concorrenza

Audizione ANIA

10^a (Industria, commercio, turismo)

SENATO DELLA REPUBBLICA

Roma, 11 novembre 2015

Signor Presidente, Onorevoli Senatori, desideriamo ringraziarVi ed esprimere il nostro apprezzamento per aver voluto ascoltare le argomentazioni dell'Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici nell'ambito dell'esame del disegno di legge "*Legge Annuale per il mercato e la concorrenza*".

Si tratta, a nostro avviso, di un momento di confronto quanto mai necessario data l'importanza del provvedimento e gli obiettivi che esso si pone per incrementare l'efficienza e la competitività del mercato.

Da sempre l'Associazione, consapevole della propria responsabilità e del proprio ruolo di rappresentanza, lavora con l'obiettivo di tutelare gli interessi del settore coniugandoli con quelli generali del Paese per contribuire alla costruzione di un modello di sviluppo sostenibile riconosciuto dalle Istituzioni e dall'opinione pubblica.

Prima di analizzare in dettaglio il contenuto del provvedimento legislativo per la parte assicurativa, consentitemi di volgere lo sguardo all'indietro ripercorrendo il cammino che abbiamo fatto in questi anni sul tema socialmente più rilevante, quello dell'assicurazione obbligatoria sui veicoli.

Il costo della r.c. auto in Italia è stato spesso il terreno di scontro per interminabili dispute sui numeri al fine di attribuire la "colpa" degli alti costi del servizio assicurativo. È un confronto al quale l'ANIA non si è mai sottratta.

Due anni fa abbiamo lanciato una "operazione trasparenza", incaricando un'importante società di consulenza di confrontare il prezzo della r.c. auto italiana con quello dei principali altri paesi europei. Le conclusioni le conoscete, perché sono state oggetto di numerosi dibattiti pubblici e audizioni parlamentari.

Lo studio mostrava chiaramente che in Italia le polizze r.c. auto costano più che altrove perché la struttura dei costi dei risarcimenti e l'andamento delle frodi nel settore hanno raggiunto una dimensione molto superiore a quella degli altri paesi del continente.

Erano quindi la struttura dei costi e i fenomeni fraudolenti che andavano aggrediti per ridurre strutturalmente il prezzo della r.c. auto nei bilanci delle famiglie italiane.

Occorreva perciò proseguire sulla strada avviata con l'approvazione della norma che condiziona la risarcibilità delle lesioni lievi (tra cui il cosiddetto "colpo di frusta") all'accertamento clinico. Questa norma ha avuto infatti un effetto rilevante negli ultimi tre anni sulla riduzione dei costi, e conseguentemente sui prezzi del servizio assicurativo.

Secondo i dati dell'IVASS al 30 giugno 2015, infatti, per assicurare la propria autovettura gli italiani hanno pagato in media un premio (comprensivo di tasse e oneri parafiscali) pari a 450 euro, ossia quasi 40 euro in meno rispetto allo stesso periodo del 2014.

Allungando l'orizzonte di osservazione, il premio medio è sceso da settembre 2012 a settembre 2015 del 16% in termini percentuali e di 70 euro in termini assoluti. Nessuno dei principali Paesi europei ha avuto, nello stesso periodo, una diminuzione così netta e persistente. Si è così sensibilmente ridotta la differenza fra i premi pagati in Italia e quelli pagati negli altri Paesi europei.

Il provvedimento presentato alla Camera dei Deputati andava nella giusta direzione di rafforzare il meccanismo concorrenziale, di contrastare le frodi e porre le condizioni per una riduzione dei prezzi. Ma nel corso dei lavori alla Camera il suo impianto è stato in larga misura stravolto.

- Erano infatti previste, per esempio, alcune clausole di sconto facoltative per l'assicurato, poi soppresse, che avevano una particolare efficacia antifrode (rinuncia alla cedibilità del credito, risarcimento in forma specifica, risarcimento per equivalente basato su una verifica preliminare).
- Sono state introdotte norme che presentano chiari profili di incompatibilità con il diritto comunitario, che espongono la Repubblica Italiana al concreto rischio di infrazione con le connesse sanzioni previste. Infatti, in assenza di interventi significativi nel testo in esame, appare inevitabile un ricorso alla Commissione Europea.

Mi riferisco, in particolare, all'articolo 3, con il quale si prevede ora uno sconto minimo obbligatorio determinato dall'IVASS correlato all'accettazione delle clausole residue, nonché all'articolo 7 (la cd. tariffa-premio), in base al quale le compagnie sono obbligate ad applicare di fatto premi uniformi a situazioni di rischio territorialmente differenti.

Tale ultima norma limita il principio di libertà tariffaria, sancito dalle norme comunitarie, negando il peso della rischiosità specifica del territorio nella costruzione della tariffa, cosa che è assolutamente prevista in tutti i paesi europei.

- Per quanto riguarda la fondamentale questione delle tabelle di valutazione del danno da lesione gravi per incidente stradale, è stata, inoltre, modificata l'originaria disposizione e l'attuale articolo 8 presenta un testo ben lontano dal conseguire l'obiettivo di ridurre le tariffe r.c. auto.

La finalità della modifica sembra quella di dare valore normativo alle tabelle attualmente applicate dal Tribunale di Milano. Ma lo si fa in modo ambiguo e non chiaro, lasciando spazio a dubbi interpretativi.

In particolare, si prevede l'introduzione della categoria del danno morale, muovendosi in direzione opposta rispetto a quanto sancito dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione che aveva stabilito il principio di unitarietà del danno non patrimoniale. In questo modo si corre il rischio di alimentare la proliferazione di ulteriori voci di danno, con il conseguente ricorso a contenziosi, l'allungamento i tempi dei risarcimenti ed l'aumento dei costi.

Inoltre, va chiarito in maniera inequivocabile che il risarcimento di cui all'articolo 8 - che oltre a valori tabellari include la personalizzazione del giudice - sia effettivamente onnicomprensivo di tutte le possibili fattispecie di danno.

Certamente non spetta agli assicuratori stabilire i criteri di valutazione delle lesioni gravi, ma, ai fini del necessario rispetto dell'equilibrio tariffario, non si può non sottolineare che più elevati sono i risarcimenti, più elevati dovranno essere i prezzi delle polizze. Maggiore è l'incertezza nella determinazione del

danno risarcibile, maggiore sarà il contenzioso, con inevitabile allungamento dei tempi, aumento dei costi e aggravio del sistema giudiziario.

Rimane comunque per noi incomprensibile che la valutazione risarcitoria offerta alle vittime di incidenti stradali sia enormemente superiore (generalmente più che doppia e per molti punti di invalidità anche tripla) di quella, sia pure di natura indennitaria, prevista dall'INAIL nel caso di infortuni sul lavoro.

In conclusione, se venisse confermato l'impianto del provvedimento approvato in prima lettura è certo che esso non favorirà riduzioni nei prezzi dell'r.c. auto. Il risultato che si raggiungerà sarà quindi quello di andare nella direzione opposta all'obiettivo fondamentale del provvedimento. Inoltre, tenuto conto che i fattori congiunturali che avevano favorito un percorso virtuoso nell'andamento dei prezzi stanno cominciando a manifestare un'inversione di tendenza è prevedibile un aumento del prezzo della copertura obbligatoria rc auto.

Per concludere gli argomenti che desideriamo porre alla Vostra attenzione, con riferimento al tema dei fondi pensione, corre l'obbligo di segnalare la questione della soppressione della cd. "portabilità" dell'intera posizione del lavoratore, ivi compreso il contributo datoriale. La disposizione costituiva una misura di liberalizzazione e concorrenza e la sua soppressione rappresenta un passo indietro rispetto ad un'innovazione che avrebbe favorito l'equiparazione delle forme di previdenza complementare, naturale premessa per promuovere il dinamismo concorrenziale tra di esse. Tali disposizioni rappresentavano un chiaro vantaggio per i lavoratori, che in quanto titolari delle risorse hanno il diritto di deciderne la destinazione.

Nel corso di questa audizione indicheremo più nel dettaglio le modifiche che il settore assicurativo giudica opportune, illustrando altresì alcuni dati che abbiamo messo a confronto, utili anche a confutare alcuni luoghi comuni.

* * *

SCONTI OBBLIGATORI: DETERMINAZIONE SCONTO MINIMO DA PARTE DI IVASS (ART. 3, COMMA 1)

Il testo originario del Governo lasciava al cliente la facoltà di decidere se sottoscrivere specifiche clausole contrattuali, ritenendo convenienti e significativi gli sconti a lui praticati dall'impresa.

Con l'inserimento dei commi 1 e 2 all'articolo 132-ter del Codice delle Assicurazioni (CAP) si è previsto che lo sconto relativo all'accettazione di alcune clausole non possa essere inferiore a una percentuale determinata dall'IVASS. La percentuale di sconto è aumentata per le regioni a maggiore tasso di sinistrosità. L'impresa di assicurazione deve pubblicare sul proprio sito internet l'entità della riduzione dei premi correlata all'accettazione delle condizioni limitative per il cliente previste dall'articolo 132-ter. Inoltre, in pratica è rimasta solo la clausola della black box, in quanto sono state inspiegabilmente eliminate le clausole delle carrozzerie convenzionate e della rinuncia alla cessione del credito.

Tale disposizione ha una forte connotazione anti-concorrenziale per due motivi: 1) costringe l'Autorità ad entrare nel gioco concorrenziale, che deve riguardare invece solo gli attori del mercato¹; 2) può disincentivare le imprese dall'offrire le clausole contrattuali (ossia le *black box*), in quanto alcune imprese potrebbero trovare non conveniente offrire gli sconti imposti dall'IVASS.

Si esprimono inoltre forti perplessità sotto il profilo della congruità con i principi del diritto comunitario: l'imposizione di sconti obbligatori predefiniti è infatti in aperto conflitto con il principio di libertà tariffaria delle compagnie e viola la normativa europea (cfr. artt. 6, 29 e 30, paragrafi 2 e 3, e 39 della Direttiva 88/357/CEE) e, più in generale, gli articoli 49 e 56 TFUE. Su questi stessi profili si è espressa anche la Corte di Giustizia (*Causa C-59/01 Commissione c. Repubblica italiana, EU: C:2003:102* e *Causa C-518/06 Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana, EU:C:2009:270*), che ha dichiarato in contrasto con il principio di libertà tariffaria sia un sistema di blocco dei prezzi sia la prescrizione di vincoli alla fissazione dei premi sulla base di criteri prefissati.

In conclusione, riteniamo giusto **tornare al testo originario, rafforzando i presidi di trasparenza al cliente e i poteri di verifica dell'IVASS sul comportamento corretto delle imprese nell'offerta delle clausole contrattuali.**

TARIFFA "PREMIO" (ART. 7, COMMA 2)

Con la disposizione di cui al comma 2 dell'aggiunto articolo 7, si affida all'IVASS il compito di definire una percentuale di sconto minima in favore di contraenti che risiedono nelle regioni con costo medio del premio superiore alla media nazionale e che non abbiano effettuato sinistri con responsabilità esclusiva o concorrente per almeno cinque anni, a condizione che abbiano installato meccanismi elettronici che registrano l'attività del veicolo (cd. "scatola nera").

¹ Si veda al riguardo l'articolo di Guiso sul Sole 24Ore dell'8 agosto 2015.

La determinazione di tale percentuale minima di sconto ha lo scopo di commisurare la tariffa applicata ai predetti contraenti a quella media applicabile ad un assicurato, con le medesime caratteristiche soggettive e collocato nella medesima classe di merito, residente in regioni con un costo medio del premio inferiore alla media nazionale.

Al di là della complicata formulazione, l'idea è di limitare/eliminare l'uso della variabile territoriale per i clienti "virtuosi".

Ovviamente, è interesse delle imprese di assicurazione tutelare gli assicurati "virtuosi", ma non fino al punto di trascurare il rischio. Se le strade di un territorio sono più trafficate o piene di buche, gli assicurati di quel territorio (anche i più "virtuosi") avranno una più elevata probabilità di fare un incidente rispetto agli assicurati di zone con strade meno trafficate e senza buche.

Vale per questa previsione la stessa valutazione di anti-concorrenzialità fatta sopra in materia di sconti obbligatori.

Anche in questo caso la norma presenta inoltre dei conclamati profili di incompatibilità con il diritto comunitario, come già evidenziato in passato in numerose sedi e confermato anche dal Commissario Europeo Michel Barnier nel 2012. Limitando l'uso della variabile territoriale per la determinazione dei prezzi, la norma lede la libertà tariffaria.

La legittimità dell'impiego del parametro territoriale è stata altresì ribadita dalla risposta della Commissione Europea al Comitato per le Petizioni del Parlamento Europeo (*cf. Petition no 0958/2014 del 30 giugno 2015*), in cui si legge: "*Agli assicuratori che offrono polizze di assicurazione r.c. auto in Italia è consentito differenziare i contraenti utilizzando vari fattori oggettivi di rischio come ad esempio il luogo di residenza del contraente*".





D'altra parte in tutta Europa i prezzi della rc auto sono anche molto diversi in città con caratteristiche diverse. A titolo di esempio, riportiamo i risultati di un esercizio che abbiamo fatto utilizzando i comparatori di prezzo di quattro paesi, per il profilo di un'assicurata donna di 35 anni con veicolo Ford Fiesta 1.600 CC diesel, immatricolata nel 2014.

Ebbene, nel Regno Unito la differenza di prezzo tra Southampton e Liverpool è del 117%; in Spagna, tra Madrid e Bilbao è del 94%; in Germania, tra Brandeburgo e Amburgo del 73%. Più contenuta, ma pur sempre di oltre il 40%, è la differenza tra Nantes e Marsiglia in Francia.

CONFRONTO EUROPEO PER PARAMETRO TERRITORIALE

Profilo su cui è stato effettuato preventivo:

Copertura assicurazione RC Auto (inclusa copertura per Furto/Incendio e copertura per il trasportato) per un assicurato donna di 35 anni, con veicolo Ford Fiesta 1.600 CC diesel, immatricolata nel 2014.

Inghilterra			Spagna		
	Premio medio (€)	Diff. % rispetto al premio minore		Premio medio (€)	Diff. % rispetto al premio minore
<i>Southampton</i>	553	0%	<i>Madrid</i>	235	0%
<i>NewCastle</i>	737	33%	<i>Siviglia</i>	321	36%
<i>Liverpool</i>	1.201	117%	<i>Bilbao</i>	458	94%
Coefficiente di variazione (media/scarto quadratico medio)	0,328			0,271	
Germania			Francia		
	Premio medio (€)	Diff. % rispetto al premio minore		Premio medio (€)	Diff. % rispetto al premio minore
<i>Neubrandenburg</i>	135	0%	<i>Nantes</i>	395	0%
<i>Monaco</i>	198	47%	<i>Roven</i>	448	13%
<i>Amburgo</i>	233	73%	<i>Marsiglia</i>	562	42%
Coefficiente di variazione (media/scarto quadratico medio)	0,216			0,148	

Fonte: Elaborazioni ANIA su preventivi di premi RC Auto ottenuti tramite aggregators/preventivatori online dei vari paesi. Nello specifico per il profilo studiato si sono effettuati 24 preventivi per l'Inghilterra, 7 per la Spagna, 10 per la Germania e 9 per la Francia

Infine, va considerato che il sistema tariffario nel mercato assicurativo deve trovare il suo equilibrio tra la somma dei premi acquisiti e la somma dei costi (sinistri) attesi.

L'approvazione definitiva della disposizione in parola avrebbe un risultato paradossale: farebbe ricadere sui cittadini delle regioni più virtuose (per esempio perché hanno investito maggiormente in sicurezza stradale oppure perché

caratterizzate da un livello inferiore di contenzioso) l'insufficienza dei premi che si verrebbe a determinare nelle regioni a maggior tasso di sinistrosità.

Sul punto si sono peraltro recentemente espressi anche l'Ordine Nazionale degli Attuari e il Consiglio Nazionale degli Attuari, che in sede di audizione hanno confermato gli effetti compensativi, a carico dei più virtuosi delle altre regioni, conseguente alle riduzioni di prezzo forzose imposte dalla norma.

DANNO DA MACROLESIONE (ART. 8)

Nel testo originario del Governo si voleva: 1) garantire certezza e uniformità valutativa al risarcimento del danno non patrimoniale, grazie a una definizione onnicomprensiva che evita la proliferazione di diverse voci di danno; 2) contemperare l'equità dei risarcimenti con costi assicurativi sostenibili per la comunità. Al fine di garantire l'equo e motivato apprezzamento delle condizioni soggettive del danneggiato, il giudice poteva aumentare l'ammontare del risarcimento tabellare del danno biologico nella misura massima del 40% per le lesioni gravi.

Durante i lavori in Commissione alla Camera è stato approvato un emendamento dei relatori, ampiamente subemendato, interamente sostitutivo dell'articolo 7 (attualmente art. 8) in materia di tabelle, necessarie per calcolare il risarcimento del danno non patrimoniale in caso di gravi lesioni.

L'intento dichiarato della norma ora in discussione è quello di cristallizzare in legge le Tabelle di Milano. Va preliminarmente chiarito che ciò – per definizione - non determinerebbe alcuna riduzione prospettica dei premi.

Peraltro il testo presenta numerose **ambiguità e un fortissimo rischio di ritorno alla proliferazione delle voci di danno**. In particolare, viene introdotta normativamente la categoria giurisprudenziale di "danno morale", scomparsa dopo le sentenze delle Sezioni Unite della Cassazione, che avevano sancito il principio di unitarietà del danno non patrimoniale, di talché il Tribunale di Milano non l'aveva più evidenziata espressamente.

L'inopportuno inserimento della categoria del c.d. "danno morale" nonché una norma sull'onnicomprendività del risarcimento formulata in termini che già alcuni giuristi hanno reputato non chiari provocano **il fortissimo rischio di ritorno ad una proliferazione delle voci di danno, paventato anche da illustri giuristi (Prof. Alpa, Prof. Martini, Cons. Travaglino, Consigliere della Corte di Cassazione) durante l'audizione alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati.**

Per scongiurare tale rischio sarebbe assolutamente necessario:

- a. individuare una definizione che invece ricompreda **tutte le possibili voci di danno non patrimoniale** elaborate da dottrina e giurisprudenza, ivi inclusa la discussa e discutibile nozione di danno esistenziale;
- b. **eliminare** il potenzialmente ambiguo riferimento al **danno "conseguente a lesioni fisiche"** (comma 3 del nuovo articolo 139, introdotto dall'articolo 8, comma 3), che potrebbe essere anche inteso in senso restrittivo, affermando invece che la

liquidazione tabellare del danno è esaustiva ogniqualvolta sussista un danno biologico. Tale ultima nozione è già definita nella legge e da tempo sedimentata in giurisprudenza;

- c. per evitare ogni possibile fraintendimento, chiarire, a scopo meramente esemplificativo, che il danno liquidato dal giudice in applicazione della norma in commento **include, in via esemplificativa, la lesione di tutti i diritti costituzionalmente protetti e di diritti primari della persona**, in coerenza con la sopra ricordata nozione unitaria di danno non patrimoniale elaborata dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione sin dalla Sentenza n. 26972 del 2008. Infatti, sono già stati formulati in dottrina dei dubbi sul fatto che la norma, inserita in questo articolo, che prevede l'eshaustività del risarcimento tabellare, possa sortire i suoi effetti, dovendosi invece interpretare come relativa alla sola componente del danno biologico.

Va infine ricordato che la valutazione risarcitoria offerta alle vittime di incidente stradale per il danno non patrimoniale (che include quindi anche il danno biologico) con la tabella utilizzata attualmente dal Tribunale di Milano, risulta enormemente superiore (generalmente più che doppia e per molti punti di invalidità anche tripla) di quella, sia pure di natura indennitaria e relativa al solo danno biologico, prevista dall'INAIL nel caso di infortuni sul lavoro (v. figura 1), quasi che la diversità del soggetto pagatore possa giustificare una diversa valutazione della vita umana.

Peraltro, va evidenziato che a fronte di un aumento dell'inflazione generale di fonte ISTAT del 13% tra il 2004 e il 2014, il danno biologico risarcito dall'INAIL nello stesso periodo è aumentato mediamente del 17% mentre il danno non patrimoniale del Tribunale di Milano è aumentato di quasi il 40%.

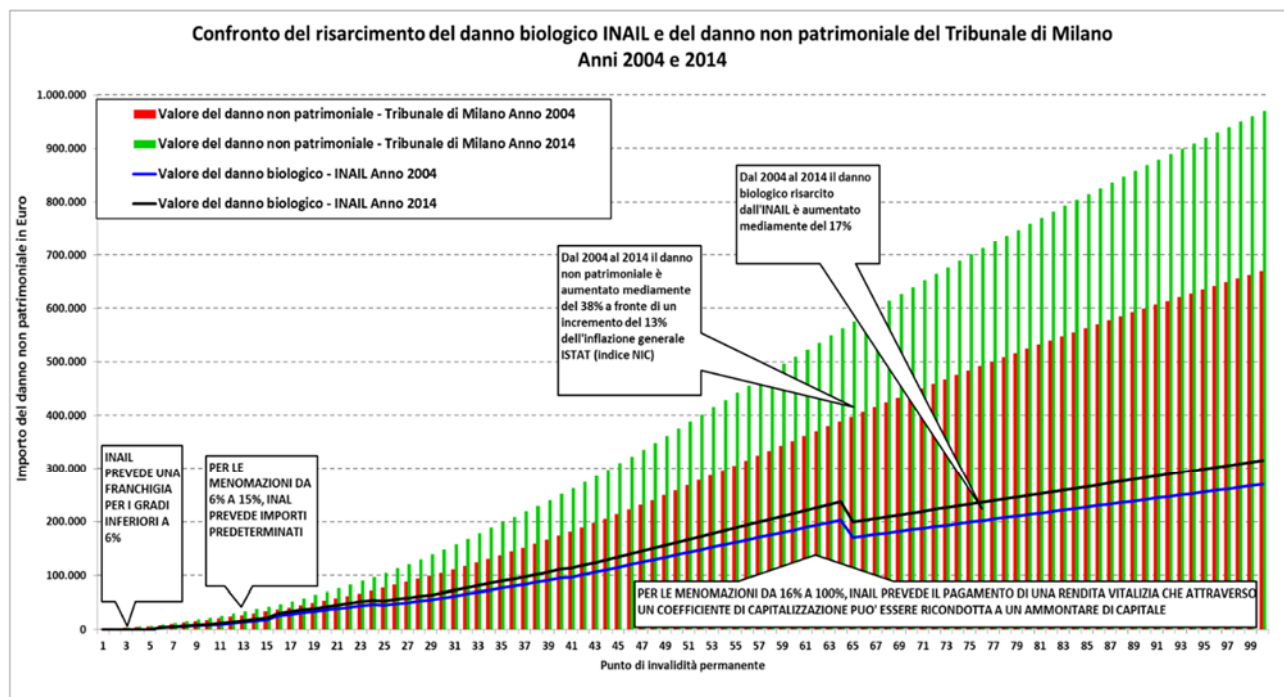


Figura 1

→ DANNO NON PATRIMONIALE PER MORTE DEL CONGIUNTO

Si ritiene opportuno trattare brevemente anche il tema del danno non patrimoniale per lesione del rapporto parentale, in merito al quale esistono palesi esigenze di certezza e di sostenibilità economica del sistema risarcitorio per l'ipotesi più grave in assoluto, quale è la morte di una persona. L'incompletezza della disciplina sui danni da morte non consente di disporre di valori economici di riferimento unitari che risultino impiegabili per la liquidazione dell'intero danno non patrimoniale, con grave pregiudizio per la certezza dei diritti dei danneggiati, per la sostenibilità del sistema di risarcimento e per i prezzi delle coperture r.c. auto.

Si propone pertanto l'inserimento di un articolo 138-bis nel CAP, la cui formulazione sia tale da garantire un congruo livello dei valori economici da riconoscere ai congiunti della vittima, circoscrivendo tuttavia il novero degli aventi diritto per tener conto della particolare intensità del dolore che caratterizza in modo naturale le persone più legate da vincoli affettivi al soggetto scomparso. Si eviterebbe così l'attuale proliferazione dei soggetti legittimati, che non trova giustificazione né limiti e che non risulta sostenibile economicamente dalla collettività degli assicurati.

PORTABILITÀ DELLA SCATOLA NERA (ART. 3 E ART.9)

In base al nuovo articolo 132-ter del CAP, introdotto dall'art. 3 del DDL, se le imprese di assicurazione offrono polizze abbinate a scatole nere (o ad altri dispositivi che registrano l'attività del veicolo), le imprese stesse sono obbligate a praticare uno sconto sul prezzo della copertura r.c. auto non solo nel caso in cui il contraente accetti di installare la scatola nera del tipo previsto dall'impresa, ma anche nel caso in cui una scatola nera di qualunque tipologia - o un qualunque altro dispositivo analogo - sia già presente sul veicolo da assicurare (art. 132 .ter, comma 1, lett. b)).

Si segnala la **criticità relativa all'obbligo di praticare uno sconto** nella seconda delle due ipotesi, cioè **qualora sul veicolo da assicurare sia già presente una scatola nera**, a causa dell'attuale, ben nota impossibilità tecnica per ciascuna compagnia di utilizzare dispositivi precedentemente installati da compagnie concorrenti e resi operativi da diversi telematic service provider. **Infatti, in mancanza del regolamento che consenta un protocollo standard di comunicazione tra i diversi provider - in caso di cambio di compagnia da parte del contraente - risulta inattuabile la "portabilità" della scatola nera.**

Il provvedimento attuativo della "portabilità" delle scatole nere, che attende di essere emanato da oltre 3 anni (ai sensi dell'art. 32, d.l. "Liberalizzazioni" n. 1/2012), è ora richiamato - con maggiori chiarimenti normativi circa il ruolo esclusivo dei telematic service provider- dall'art 9 del DDL, che introduce il nuovo articolo 145-bis nel CAP.

In base alle nuove previsioni (commi 2 e 3 dell'art. 145 -bis), infatti, risulta ancor più evidente che le imprese assicurative non hanno alcuna possibilità, né normativa né concreta,

di poter attuare la "portabilità", che resta unicamente in capo ai provider operanti sul mercato dei servizi telematici.

Risultano di conseguenza inapplicabili anche le sanzioni previste a carico delle compagnie dal comma 3 dell'art. 3, poiché - come innanzi spiegato -, non essendo ad oggi le scatole nere "portabili", la nuova compagnia non potrebbe utilizzare la scatola nera già presente sul veicolo a fini assicurativi r.c. auto e non potrebbe quindi essere sanzionata per non aver potuto rispettare l'obbligo, previsto dalla norma stessa, di praticare al cliente lo sconto sul prezzo dell'assicurazione. Per quanto precede, **risultano poi inapplicabili anche le sanzioni previste a carico delle imprese di assicurazione dal comma 4 del nuovo art. 145-bis del CAP**, introdotto dall'art. 9 del DDL, "*per il mancato adeguamento, da parte dell'impresa di assicurazione o del provider di telematica assicurativa, alle condizioni stabilite dal regolamento*" sulla "portabilità" di cui all'art. 32 del d.l. n. 1/2012. Tale regolamento infatti ha come destinatari i soli *service provider*.

BONUS-MALUS (ART. 4)

Si stabilisce che, in sede di stipulazione o di rinnovo del contratto, venga data indicazione nei preventivi dell'aumento o della diminuzione in valore assoluto e in percentuale del premio, secondo la misura prevista dal contratto nell'ambito della clausola bonus-malus.

La norma in commento non considera che le variazioni di premio da un'annualità all'altra non dipendono solo dall'andamento del parametro tariffario bonus-malus, bensì innanzi tutto dal fabbisogno tariffario generale espresso dall'impresa nella nuova tariffa, nonché dalla contemporanea variazione di più parametri tariffari oltre al bonus-malus (es: età, tipologia di veicolo, zona di circolazione etc.). **Pertanto l'evidenziazione analitica del solo indicatore bonus-malus risulta poco utile e fuorviante.**

Infatti la disposizione, sia per la sua formulazione (in particolare perché prevede che la variazione sia calcolata **in valore assoluto**) sia per la lettura finale della norma in cui si inserirebbe (art. 133 CAP), potrebbe dar luogo nuovamente alle incertezze interpretative già sollevate dal D.L. n. 1/2012, che modificò una prima volta l'articolo in questione, in particolare con riferimento al premio su cui calcolare la variazione della componente bonus-malus, che deve essere il premio risultante dalla tariffa in vigore al momento del rinnovo. **Ipotizzare di calcolare la variazione in valore assoluto sul premio dell'annualità precedente è incoerente come la prima parte della norma e contrario alla libertà tariffaria perché darebbe luogo di fatto a blocchi *ex lege* della tariffa r.c. auto (motivo per cui l'Italia è stata condannata dalla Corte di Giustizia nel 2002).**

Nel tempo ha prevalso l'interpretazione conforme ai principi comunitari nonché logica e coerente con la tecnica assicurativa, secondo cui la variazione di premio debba essere riferita al premio risultante dalla tariffa in vigore all'atto del rinnovo.

LEGALITÀ E CONTRASTO DELLE FRODI

Secondo i dati presentati dall'IVASS, nel 2014 i sinistri a rischio frode erano circa 518.000 su 2,7 milioni di sinistri (ovvero il 19,3% dei sinistri, percentuale che in Campania sale al 43,2%). L'abolizione degli strumenti di contrasto ai tentativi di frode inizialmente previsti nel testo del DDL costituisce pertanto un'occasione mancata per agire contro tale fenomeno, che produce gravi oneri sul sistema dei risarcimenti e, infine, anche sui premi pagati da tutti i contraenti di polizze r.c. auto.

In rosso le regioni con valori dell'indicatore sopra la media nazionale

Regione (1)	Totale sinistri denunciati Anno 2014 (2)	Numero sinistri esposti al rischio frode Anno 2014 (3)	Incidenza % del num. sin. esposti al rischio frode sul totale sinistri denunciati (3)
Campania	228.822	99.597	43,5%
Calabria	52.840	14.040	26,6%
Puglia	122.486	32.020	26,1%
Molise	12.922	2.984	23,1%
Basilicata	17.904	3.966	22,2%
Sicilia	185.497	41.048	22,1%
Abruzzo	54.013	10.609	19,6%
Lazio	368.238	70.146	19,0%
Liguria	92.115	16.750	18,2%
Marche	65.030	11.242	17,3%
Umbria	40.246	6.705	16,7%
Emilia Romagna	193.474	31.170	16,1%
Trentino Alto Adige	49.278	7.799	15,8%
Toscana	194.066	30.686	15,8%
Friuli Venezia Giulia	44.179	6.937	15,7%
Sardegna	65.114	9.834	15,1%
Piemonte	217.687	31.152	14,3%
Lombardia	476.218	65.312	13,7%
Veneto	195.252	25.036	12,8%
Valle d'Aosta	8.346	1.056	12,7%
TOTALE ITALIA	2.683.727	518.089	19,3%

Fonte: IVASS

TESTIMONI E DECADENZA DAL DIRITTO AL RISARCIMENTO

Nelle aree dove è più diffuso il fenomeno delle frodi, le richieste di risarcimento conseguenti ad un incidente stradale vengono con più frequenza formulate direttamente da studi legali, spesso a mesi di distanza dall'evento. Il fenomeno è aggravato dal fatto che solo in pochi casi i veicoli vengono messi a disposizione delle imprese assicuratrici per l'accertamento dei danni. Questo dato sembra, peraltro, correlarsi ad un maggior ricorso al contenzioso giudiziario davanti a giudici di pace, facendo in molti casi insorgere un evidente conflitto d'interesse: si è osservato infatti che, in altri uffici, molti giudici chiamati a decidere sono avvocati specializzati in infortunistica stradale.

Per completare il quadro, è da rilevare che in tali vertenze giudiziarie la prova del fatto storico viene quasi sempre rimessa a dichiarazioni testimoniali, spesso false, come le forze di polizia hanno frequentemente accertato in questi anni.

Per effetto di questa patologia strutturale nel processo di gestione dei sinistri le imprese sono costrette a liquidare in queste aree molti sinistri che in altre parti d'Italia verrebbero respinti. Si comprende pertanto che il costo dei sinistri in queste regioni è complessivamente maggiore, con evidenti ricadute sui premi assicurativi di tutta la comunità di automobilisti delle medesime regioni.

L'originario DDL "Concorrenza" conteneva disposizioni per contrastare in maniera più efficace il fenomeno, tra cui importante era la previsione dell'identificazione dei testimoni già al momento della denuncia del sinistro. Il testo approvato in Commissione ha indebolito significativamente la norma relativa ai testimoni, prevedendo tempi più lunghi e complicate modalità operative.

Pertanto, la previsione dell'art. 6 non risolve il problema e, anzi, presenta notevoli dubbi interpretativi.

Il testo lascia spazio ad un'interpretazione secondo cui la norma potrebbe addirittura favorire comportamenti fraudolenti dato che il danneggiato potrebbe identificare il testimone solo al momento della negoziazione assistita, che può avere luogo a distanza di anni dal giorno del sinistro, anche successivamente allo scadere dei due anni di prescrizione. Se tale interpretazione fosse confermata, la norma andrebbe senza dubbio modificata.

In ogni caso, maggiore efficacia al contrasto delle frodi potrebbe derivare dalla modifica dei vigenti termini per la richiesta di risarcimento, che oggi sono troppo ampi (due anni) e vengono spesso utilizzati per alterare i mezzi di prova e impedire gli accertamenti dei danni.

Un intervento decisivo, quindi, sarebbe l'introduzione di una disposizione secondo cui il danneggiato decada dal diritto al risarcimento qualora non presenti la relativa richiesta entro novanta giorni dal fatto dannoso, salvo i casi di forza maggiore e di impedimento senza colpa e, naturalmente, salvo i diversi termini in caso di reato.

D'altra parte non si vede il motivo per cui un danneggiato debba aspettare così tanto tempo per chiedere il risarcimento, se non proprio per una impossibilità di tipo materiale.

Per avere una chiara rappresentazione della ripartizione territoriale circa i tempi del ritardo con cui vengono denunciati i sinistri alle imprese di assicurazione, riportiamo nella colonna (5) della tavola di seguito il numero dei sinistri - a livello provinciale - avvenuti nel 2012 ma denunciati nei due anni successivi (2013 e 2014). Anche in questo caso i risultati sono molto simili a quelli della distribuzione territoriale delle frodi e del contenzioso.

In rosso le province con valori dell'indicatore sopra la media nazionale

Capoluogo di Regione (1)	Num. Sinistri accaduti nel 2012 denunciati al 31.12.2012 (2)	Num. Sinistri accaduti nel 2012 denunciati al 31.12.2014 (3)	Incidenza % sinistri denunciati tardivamente (4)	Province con indicatore PIU' elevato (5)	Frequenza Sinistri (include stima sin. IBNR*) (6)	Differenza % rispetto media italiana (7)
Ancona	16.116	16.626	+3,2%	Napoli	30,6%	+458,5%
Aosta	4.290	4.514	+5,2%	Caserta	20,6%	+276,5%
Bari	29.176	30.333	+4,0%	Avellino	14,5%	+163,9%
Bologna	31.456	32.297	+2,7%	Isernia	13,8%	+152,0%
Cagliari	18.530	19.086	+3,0%	Crotone	13,8%	+151,7%
Campobasso	6.584	7.138	+8,4%	MEDIA 5 PROVINCE	26,6%	+385,8%
Catanzaro	7.384	7.777	+5,3%	Province con indicatore MENO elevato (5)	Frequenza Sinistri (include stima sin. IBNR*) (6)	Differenza % rispetto media italiana (7)
Firenze	37.097	38.821	+4,6%	Ravenna	2,2%	-59,6%
Genova	38.683	40.436	+4,5%	Vicenza	2,2%	-60,4%
L'Aquila	9.751	10.199	+4,6%	Monza e della Brianza	2,1%	-61,5%
Milano	108.272	111.443	+2,9%	Nuoro	2,0%	-64,4%
Napoli	79.678	104.081	+30,6%	Trieste	0,9%	-83,1%
Palermo	37.992	40.178	+5,8%	MEDIA 5 PROVINCE	2,1%	-62,5%
Perugia	24.078	24.878	+3,3%			
Potenza	9.205	9.701	+5,4%			
Roma	165.515	173.571	+4,9%			
Torino	88.897	92.014	+3,5%			
Trento	17.102	17.678	+3,4%			
Trieste	5.404	5.454	+0,9%			
Venezia	20.199	20.658	+2,3%			
TOTALE ITALIA			+5,5%			

Focus province migliori e peggiori

Nota (*): IBNR acronimo per "Incurred But Not Reported", ossia sinistri che accaduti in un anno di riferimento t, vengono denunciati successivamente a tale anno

FONDI PENSIONE: ABOLIZIONE DELLA "PORTABILITÀ" (ART. 16)

Il sistema di previdenza complementare italiano si fonda su due principi fondamentali: la libertà di scelta del lavoratore e l'equiparazione delle forme pensionistiche complementari, pur tenendo conto delle rispettive specificità (forme collettive e individuali, negoziali o aperte).

L'originaria disposizione prevedeva, aggiungendo il comma 3-bis all'articolo 3 del D. Lgs. 252/2005, la facoltà, per le fonti istitutive delle forme pensionistiche complementari aventi soggettività giuridica e operanti secondo il principio della contribuzione definita, di raccogliere sottoscrizioni anche tra i lavoratori appartenenti a categorie professionali diverse da quella di riferimento e soprattutto prevedeva la portabilità incondizionata del contributo datoriale in caso di trasferimento della posizione previdenziale. **Tale norma è stata soppressa in Commissione.**

La disposizione costituiva una misura di liberalizzazione e concorrenza e la sua soppressione rappresenta un passo indietro rispetto ad un'innovazione che avrebbe potuto promuovere il dinamismo concorrenziale tra le varie forme della previdenza complementare.

La portabilità del contributo datoriale in caso di trasferimento del lavoratore introduce un rafforzamento della libertà di scelta dell'aderente e positivi elementi di concorrenza tra le forme previdenziali, incentivate così a mantenere o innalzare i livelli di efficienza, rendendo l'ambito della previdenza complementare più aperto alla mobilità dei lavoratori e

aumentandone le opzioni a disposizione, con possibili effetti positivi sulla propensione ad aderire.

Pertanto, si auspica il pieno ripristino della portabilità incondizionata previsto nella disposizione originaria.

Qualora si ritenga che la modifica necessiti di opportune misure di gradualità - tenuto conto che, attualmente, la disciplina del contributo datoriale è subordinata a quanto stabilito dai contratti o accordi collettivi, anche aziendali, che prevedono, di norma, che detto contributo non sia riconosciuto in caso di adesione a forma pensionistica diversa da quella collettiva di riferimento - si propone di limitare la portabilità del contributo al 50% dello stesso una volta decorso un periodo di permanenza di tre anni nella forma pensionistica prevista dagli accordi collettivi, e di consentire la piena portabilità solo dopo che sia decorso un periodo di cinque anni nella forma pensionistica prevista dagli accordi collettivi.

POLIZZE ACCESSORIE A CONTRATTI DI FINANZIAMENTO E MUTUI (ART. 40)

Si condividono gli obiettivi della norma di incrementare la trasparenza dell'offerta, come l'informativa sulla possibilità di reperire coperture di altre imprese assicuratrici o sulle provvigioni percepite dagli intermediari.

Si esprime invece netta contrarietà all'obbligo di consegna di due preventivi di altri operatori - già previsto dalla legge solo se la concessione del finanziamento è subordinata alla stipula di coperture sulla vita - anche quando le coperture sono offerte in via facoltativa.

La misura appare eccessiva, in primo luogo poiché riguarda coperture facoltative, che non è detto che saranno acquistate e per le quali lo stesso provvedimento introduce già l'obbligo di informare il cliente sulla possibilità di reperire polizze alternative che l'ente erogatore del finanziamento è tenuto ad accettare. In secondo luogo, poiché costringe gli operatori a proporre al cliente soluzioni assicurative di soggetti concorrenti, con i quali non solo i primi non hanno alcuna relazione e non hanno modo di disporre dei loro preventivi, ma dovrebbero anche, secondo la norma proposta, rendere disponibili e illustrare gratuitamente al cliente soluzioni di soggetti con i quali sono in competizione sul mercato.

Va altresì considerato che le polizze connesse a mutui e altri contratti di finanziamento, interessate da nuovi adempimenti previsti dall'articolo in esame, sono attualmente oggetto di forte attenzione anche per iniziative delle Autorità di vigilanza competenti, in particolare la Lettera al mercato prot. 106596/15 del 26 agosto 2015 di IVASS e Banca d'Italia con oggetto "Polizze abbinate a finanziamenti (PPI - Payment Protection Insurance). Misure a tutela dei clienti" e la Lettera al mercato prot. 122727/15 del 24 settembre 2015 di IVASS con oggetto "Indagine sulla struttura dei costi delle polizze abbinate a finanziamenti (PPI - Payment Protection Insurance). Peraltro, lo "Schema di disegno di legge recante delega al governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione Europea - Legge di delegazione europea 2015" prevede (cfr. art. 12, c. 1, lett. l) di attuare le disposizioni della Direttiva 2014/17/UE in tema di offerta congiunta di polizze assicurative e contratti di credito, tenendo conto delle disposizioni di legge e "[...] apportando a queste

ultime modifiche volte a coordinarle tra di loro e a razionalizzare la complessiva disciplina della materia”.

Pertanto, tenuto anche conto dell’onere derivante dagli adempimenti per gli operatori a seguito dei ripetuti interventi in corso di attuazione e in programma, si richiede di eliminare, per le polizze offerte facoltativamente in connessione a mutui e finanziamenti l’obbligo di consegna al cliente di due preventivi di altri operatori.

* * *

In conclusione, Signor Presidente e Onorevoli Senatori, ringraziandovi per l’attenzione prestata, ci auguriamo che le nostre valutazioni, i suggerimenti e le informazioni che Vi abbiamo fornito possano essere utili al lavoro della Commissione e restiamo a disposizione per eventuali ulteriori chiarimenti, precisazioni e integrazioni qualora se ne ravvisasse l’opportunità.

Roma, 11 novembre 2015

APPENDICE: A.S. 2085 – DDL CONCORRENZA

PRINCIPALI CRITICITÀ DERIVANTI DAGLI INTERVENTI APPROVATI ALLA CAMERA

	DDL CONCORRENZA PRESENTATO DAL GOVERNO	TESTO APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI
<p style="text-align: center;"><u>Clausole antifrode</u> (Art. 3, ex lett. da a) a f))</p>	<p>Erano previste le cd. clausole di sconto facoltative per l'assicurato, in caso di:</p> <ul style="list-style-type: none"> · <i>Sottoposizione del veicolo a ispezione;</i> · <i>Installazione di scatola nera;</i> · <i>Installazione di meccanismi "alcohol interlock";</i> · <i>Rinuncia alla cedibilità del credito;</i> · <i>Risarcimento in forma specifica;</i> · <i>Risarcimento per equivalente basato su una verifica preliminare.</i> 	<p>Le clausole antifrode con maggiore efficacia antifrode (<i>rinuncia alla cedibilità del credito, risarcimento in forma specifica, risarcimento per equivalente basato su una verifica preliminare</i>) sono state soppresse.</p>
<p style="text-align: center;"><u>Sconti obbligatori</u> (Artt. 3 e 7)</p>	<p>Alla sottoscrizione di una o più delle clausole contrattuali sopra elencate, la compagnia assicuratrice doveva corrispondere uno "sconto <u>significativo</u>".</p>	<p>1) Lo sconto applicato per la sottoscrizione delle clausole antifrode non può essere inferiore a una percentuale determinata dall'IVASS, percentuale che deve essere maggiorata nelle regioni a maggiore tasso di sinistrosità.</p> <p>Obbligo di pubblicazione sul sito internet dell'entità della riduzione applicata. Sanzione amministrativa da 5.000 a 40.000 euro in caso di mancato rispetto dello sconto (pari a più di 100 volte il premio medio) e riduzione automatica del premio non debitamente scontato.</p> <p>2) <u>Obbligo di sconto pari alla differenza con il premio medio nazionale</u> nelle regioni a maggior tasso di sinistrosità, se l'assicurato non ha commesso sinistri per cinque anni e ha installato la scatola nera (cd. "tariffa premio").</p> <p>Profili di incompatibilità con il diritto comunitario.</p>

DDL CONCORRENZA PRESENTATO DAL GOVERNO

TESTO APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

<p><u>Testimoni</u> (Art. 6).</p>	<p>In caso di sinistri con soli danni a cose, i testimoni dovevano essere identificati entro il termine di presentazione della denuncia di sinistro (termine: <u>tre giorni</u>).</p>	<p>In caso di sinistri con soli danni a cose, l'identificazione di testimoni sul luogo di accadimento dell'incidente deve risultare dalla richiesta di risarcimento (termine: <u>due anni</u>) o dall'invito alla stipula della negoziazione assistita ovvero può essere richiesta dall'impresa di assicurazione.</p>
<p><u>Danno non patrimoniale</u> (Art. 8)</p>	<p>Era prevista la "delega" all'emanazione di un DPR recante le tabelle per il risarcimento delle macrolesioni, secondo uno schema che includeva il risarcimento del danno biologico e un'ulteriore personalizzazione da parte del giudice volta a risarcire tutti i profili non patrimoniali del danno, fino al +40%.</p>	<p>Prevista la "delega" ad emanare una tabella per il risarcimento delle macrolesioni secondo uno schema che richiama sul punto le tabelle del Tribunale di Milano (<i>risarcimenti più alti di Europa</i>), consistente nel risarcimento del danno biologico, del danno morale più un'ulteriore personalizzazione applicata dal giudice, fino al +30%. Viene così reintrodotta il concetto giurisprudenziale, non legale, di "danno morale", scomparso dopo le sentenze delle Sezioni Unite della Cassazione che avevano sancito il concetto di unitarietà del danno non patrimoniale. Sul punto, si evidenzia il fortissimo rischio di ritorno ad una proliferazione delle voci di danno. Infatti il testo non chiarisce che tale schema è esaustivo del risarcimento di ogni voce di danno non patrimoniale. Inoltre il testo non chiarisce che la base di calcolo estrapolata dalle cd. Tabelle di Milano è quella del solo danno biologico, e non quella del "danno non patrimoniale", altrimenti la stessa componente sarebbe risarcita due volte. <i>Cfr. paragrafo "Danno da macrolesione".</i></p>
<p><u>Fondi pensione</u> (Art. 16)</p>	<p>L'originaria disposizione prevedeva la facoltà, per le fonti istitutive delle forme pensionistiche complementari aventi soggettività giuridica e operanti secondo il principio della contribuzione definita, di raccogliere sottoscrizioni anche tra i lavoratori appartenenti a categorie professionali diverse da quella di riferimento e soprattutto prevedeva la portabilità incondizionata del contributo datoriale in caso di trasferimento della posizione previdenziale.</p>	<p>La norma, che costituiva un forte incentivo proconcorrenziale, è stata soppressa in Commissione. Cfr. paragrafo "Fondi pensione".</p>