

A.S. 2469

Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021

Commissione 10a (Industria, commercio, turismo)

SENATO DELLA REPUBBLICA

Memoria ANIA

Roma, 14 marzo 2022

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

Innanzitutto, Vi ringraziamo per averci dato l'opportunità rappresentare la posizione del settore assicurativo sul disegno di legge A.S. 2469 - *Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*.

Prima di passare alle nostre valutazioni legate in particolare all'art. 27 "*Modifica alla disciplina del risarcimento diretto per la responsabilità civile auto*", ci sembra utile partire da alcuni dati di contesto per formulare alcune considerazioni di carattere generale sullo stato attuale dell'assicurazione RC Auto e su specifiche possibili aree di interventi normativi idonei a stimolare ulteriormente la concorrenza fra imprese.

Contesto Italia Rc Auto: macro-dati ANIA 2020

Per meglio comprendere il quadro di riferimento del settore, riportiamo di seguito i principali dati relativi alla rc auto del 2020.

Veicoli assicurati: 41,5 milioni

Veicoli non assicurati: circa 2,6 milioni

Veicoli circolanti: totale oltre 44 milioni

Contenzioso: Da studi e analisi dell'ANIA in Italia oltre il 40% dei sinistri va in causa rispetto al 15% degli altri Paesi).

Frodi: i medesimi studi mostrano che in Italia il 10% dei sinistri stimato a rischio frode rispetto al 4% degli altri Paesi).

Prezzo medio RC auto: Dati **IPER** (ossia l'Indagine sui Prezzi Effettivi RC autovetture di IVASS) del 4° trimestre 2021 – rilevazione 5/03/2022

- Il prezzo effettivamente pagato per la garanzia r.c. auto rilevato per i contratti stipulati per le sole autovetture nel quarto trimestre del 2021 è in media pari a 360 euro.
- Il prezzo medio si è ridotto del -5,0 per cento su base annua e del **-24**

per cento rispetto al quarto trimestre del 2014.

- Le **differenze geografiche** continuano a ridursi marcatamente: il differenziale di premio imponibile tra Napoli e Aosta, pari a 259 euro, si riduce del -9,2 per cento su base annua e di ben il - **42,2 per cento rispetto al quarto trimestre del 2014.**

Proposta ANIA: Riforma Rc Auto - Alcune linee di intervento

I dati di contesto evidenziano che negli ultimi anni **l'accessibilità delle assicurazioni Auto per i cittadini è migliorata**, con una riduzione del premio del 14% nel quinquennio 2017-2021 (ANIA). Si sono **ridotte**, inoltre, **anche le differenze di prezzo fra aree del territorio nazionale caratterizzate da diversa sinistrosità**, con un calo di quasi il 40% del divario di premio medio tra le aree territoriali con prezzi più alti e quelle con prezzi più bassi (IPER IVASS).

Per incidere sui fattori che possono determinare ulteriori riduzioni dei prezzi della RC Auto Italia, l'ANIA e le imprese segnalano da tempo la necessità di ulteriori interventi strutturali da parte del Legislatore, per una riforma di ampio respiro volta al coordinamento, alla semplificazione e all'innovazione della normativa RC Auto, stratificatasi nel tempo e divenuta troppo complessa e in larga misura obsoleta.

Fra tali profili della RC Auto, anche in relazione al contenuto dell'art. 27 *“Modifica alla disciplina del risarcimento diretto per la responsabilità civile auto”* del disegno di legge in esame, indichiamo innanzitutto il **riordino della disciplina sulle procedure liquidative, fra cui quella del risarcimento diretto dei sinistri RC Auto** regolata dalla Convenzione fra assicuratori per il risarcimento diretto - **CARD**.

Con riferimento più generale, poi, al disegno di legge *“Concorrenza 2021”* in esame, sembra utile menzionare **altri due fra i diversi fattori di possibile miglioramento dell'assicurazione obbligatoria**, connessi alle seguenti

differenze fra il nostro Paese e i principali paesi UE: l'**attività antifrode del settore**, che dovrebbe riguardare anche la fase assuntiva dei rischi, dato che da ricerche dell'Ania l'incidenza frodi in Italia è circa al 10% rispetto al 4% in media dei principali paesi europei, nonché l'**attività di antievasione assicurativa**, in quanto nel nostro Paese si stima che il 6% dei veicoli siano non assicurati contro una media fra il 3-4% dei principali paesi UE.

A nostro avviso, **dalle iniziative strutturali** che ANIA e le imprese propongono nei suddetti ambiti **potrà derivare un quadro di regole più chiare e aggiornate, anche con riguardo alla tecnologia, secondo logiche pro-competitive per offrire un miglior servizio a tutti gli assicurati.**

1. Riordino della disciplina delle procedure liquidative, in particolare: il risarcimento diretto

Il sistema del risarcimento diretto, disciplinato dalle disposizioni di cui agli artt. 149 e 150 Codice delle assicurazioni private CAP, d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, come noto, è in vigore nel 2007 e riguarda attualmente, **in termini numerici, oltre l'80% dei circa 2 milioni di sinistri RC Auto gestiti complessivamente ogni anno dalle imprese assicuratrici.** Questa procedura liquidativa si applica, infatti, per legge alla tipologia di sinistri più ricorrente: quella con danni in prevalenza materiali e con sole lesioni personali di lieve entità al conducente (inferiore a 9 punti percentuali di invalidità permanente).

Tale sistema, così ampiamente applicato, ha apportato oggettivi e significativi benefici ai danneggiati, che ne sono agevolati perché possono rivolgere la richiesta di risarcimento danni al proprio assicuratore, anziché all'assicuratore del responsabile dell'incidente – con una **modalità** quindi **più immediata** rispetto alla procedura “ordinaria” di cui all'art. 148 CAP, mettendo alla prova l'efficienza della compagnia in termini di servizio - e perché sono **rimborsati più velocemente.** In questo modo, il sistema CARD ha contribuito anche a **contenere il contenzioso** in RC Auto, pur sempre

ingente, che caratterizza il nostro Paese.

Ciò premesso, si osserva quanto segue.

Modifica del risarcimento diretto di cui all'art. 27

La norma recata dall'art. 27 del ddl "Concorrenza 2021" si propone di estendere ulteriormente l'ambito di applicazione dei sinistri gestiti in regime di risarcimento diretto, nell'ottica secondo cui più è estesa la base attuativa del sistema, maggiori possono essere i benefici innanzi menzionati per gli assicurati danneggiati. In particolare, la finalità della previsione qui in commento appare quella di **equiparare, in chiave pro-competitiva** nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria RC Auto, **le condizioni operative delle imprese "estere"** di cui agli artt. 23 e 24 del CAP **rispetto alle attuali condizioni delle imprese nazionali**, con l'obiettivo dell'**uniformità di trattamento dei danneggiati in sinistri RC Auto** rientranti nel regime di risarcimento diretto.

Pur comprendendo la *ratio* della norma, si deve tuttavia proporre la previsione di **un termine adeguato** rispetto all'attuazione dell'obbligo che si intende introdurre, termine che si ritiene **debba essere di 9/12 mesi dall'entrata in vigore della legge anche se il termine più idoneo dovrebbe essere il 1* gennaio 2023 perché** la decorrenza all'inizio dell'anno solare risulta necessaria per il corretto inserimento delle suindicate imprese nei flussi informatici e nel sistema di regole del sistema del risarcimento diretto, secondo indicazioni fornite in precedenza dalla stessa Vigilanza assicurativa con riferimento ad altre modifiche di rilievo di questo sistema.

Le imprese "estere", associate e non associate ad ANIA, hanno infatti la concreta ed effettiva **necessità di un lasso di tempo congruo per adattare:**

- ✓ **le clausole dei contratti r.c. auto** e il relativo set di documenti informativi precontrattuali e contrattuali per i contraenti;
- ✓ i processi aziendali di **valutazione e tariffazione dei rischi** e di

distribuzione dei prodotti assicurativi;

- ✓ i processi aziendali di **liquidazione dei sinistri**, in coerenza con gli adempimenti stabiliti dal Regolamento attuativo del risarcimento diretto, di cui all'art. 150, comma 1, del CAP, recato dal DPR del 18 luglio 2006, n. 254 e dalla Convenzione fra assicuratori per il risarcimento diretto-CARD stipulata ai sensi di detto DPR;
- ✓ le rispettive **procedure informatiche**, per la gestione dei flussi di comunicazione con CONSAP- Gestione Stanza di Compensazione e ANIA per la gestione dei sinistri CARD, il cui sistema opera sotto la vigilanza dell'IVASS.

1.1. Modifica strutturale del risarcimento diretto: importo “in chiaro”

Premesso che il sistema di risarcimento diretto in Italia ha fatto registrare risultati positivi nei quindici anni di operatività, tuttavia, occorre evidenziare l'esigenza di un intervento più generale, in un'ottica di **implementazione di tale sistema che possa condurre ad un terreno di gioco più trasparente di quello attuale per il confronto competitivo fra le imprese di assicurazione.**

A differenza, infatti, di quanto avviene in altri Paesi europei, quali Francia e Spagna che hanno adottato in diverse forme il risarcimento diretto in RC Auto, **oggi in Italia l'importo del sinistro gestito in tale regime, o sinistro CARD, non può essere conosciuto dall'impresa mandante** (o debitrice: che assicura il responsabile del sinistro) **la quale deve pagare all'impresa mandataria** (o gestionaria: che rimborsa il proprio assicurato danneggiato per conto della mandante) **il c.d. “forfait”**, ossia una somma fissata ex ante da un apposito Comitato all'inizio di ogni anno, che corrisponde al costo medio dei sinistri CARD liquidati in precedenza.

Questa impostazione, riconducibile a previsioni ormai risalenti nel tempo dell'Autorità Antitrust, comporta **la mancanza di trasparenza sull'importo**

da risarcire può determinare diverse inefficienze operative, fra cui ricordiamo: la difficoltà per gli assicurati responsabili del sinistro CARD di conoscerne l'importo e valutare se riscattarlo per evitare il malus, la difficoltà per le compagnie di assicurazione di recuperare le franchigie contrattuali e la difficoltà di esercitare le rivalse contrattuali (es: per guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti...).

L'ANIA propone, pertanto, di rivedere tale meccanismo, prevedendo all'interno del sistema attuale dei forfait, l'indicazione "in chiaro" dell'importo del risarcimento corrisposto ai danneggiati dall'impresa mandataria per conto della mandante nei sinistri CARD.

A titolo di esempio, si consideri che è **a tutt'oggi inattuata la norma relativa al c.d. "super Malus"** introdotto, come è noto, nell'art. 134, comma 4-ter.2, del CAP dal c.d. Decreto "Milleproroghe" 2020.

Tale norma prevede la penalizzazione fino a cinque classi di merito CU dei beneficiari del Bonus familiare – che ne abbiano fruito per veicolo di diversa tipologia rispetto al veicolo del familiare - che abbiano causato successivamente con responsabilità esclusiva o principale un sinistro con danni superiori a 5.000 euro. **Questa disposizione, però, è ancora inattuata proprio perché le imprese debtrici non possono conoscere l'importo del sinistro CARD, nel caso di specie se maggiore di 5000 euro, causato dal proprio assicurato responsabile.**

In costanza di tale divieto, quindi, per dare attuazione al c.d. super Malus - come è stato necessario per altre disposizioni innanzi ricordate (riscatto dei sinistri, recupero franchigie, esercizio rivalse...) - CONSAP ed IVASS dovrebbero individuare soluzioni informatiche e regolamentari complesse e dagli **elevati costi attuativi. Inoltre, comporterebbe una complicazione delle procedure a carico di cittadini e imprese.**

Infine, si accenna al fatto che altre possibili misure legislative - in grado a nostro avviso di accrescere l'efficienza del sistema del risarcimento **diretto e l'ulteriore concorrenzialità fra imprese** - riguardano l'implementazione dei **flussi informativi istruttori, il sistema di incentivi/ penalizzazioni,**

nonché tempi e modalità di acquisizione dei **testimoni** per i quali andrebbe coordinata la previsione normativa che regola i tempi e le modalità di acquisizione dei riscontri testimoniali nei sinistri con danni a cose (art. 135, comma 3 bis, CAP) e la disciplina della procedura stragiudiziale di offerta del risarcimento, anche in relazione ai danni alla persona.

Anche sulla revisione legislativa del risarcimento diretto l'Associazione e le imprese sono a disposizione con la propria specifica esperienza e technicalità per approfondimenti con IVASS, con cui il confronto è già in atto per l'aggiornamento della Convenzione CARD, e le Istituzioni.

2. Rafforzamento dell'attività antifrode e antievasione della RC Auto

È grave ed estremamente rilevante il fenomeno delle frodi alle quali le compagnie sono esposte, determinando spese non prevedibili che compromettono l'equilibrio di bilancio tra il premio assicurativo e il capitale posto a riserva per gli eventuali risarcimenti.

Di conseguenza, **tale preoccupante fenomeno illegale contribuisce ad incrementare sia la "frequenza" che il "costo medio" dei risarcimenti** (per effetto dei sinistri inesistenti pagati e per effetto delle spese di giustizia sostenute), che sono i fattori tecnici che determinano il prezzo della copertura RC Auto, **con effetti economici negativi su tutti gli assicurati.**

In riferimento ai sinistri RC Auto, secondo le stime contenute nella Relazione IVASS dell'anno 2021, su un totale di 2 milioni di sinistri (anno 2020), 496.929 (pari al 24,9% del totale) sono stati classificati a rischio frode, di cui, anche per ragioni burocratiche e amministrative, 42.335 (pari al 2,1% del totale) sono stati chiusi senza seguito.

In questo contesto, **l'Associazione sta portando avanti numerose attività volte a rafforzare il contrasto delle frodi da parte delle singole compagnie, le quali potranno così competere ancor più efficacemente fra loro anche su questo terreno.**

2.1 Possibilità di consultare le banche dati di settore, ed in primis l'Archivio Integrato Antifrode dell'IVASS, anche in fase assuntiva

In primo luogo, si evidenzia l'impegno profuso dall'Associazione e dalle imprese nel collaborare con l'IVASS in ambito antifrode, partecipando fattivamente al Tavolo Tecnico costituito dall'Istituto per **l'evoluzione del Portale AIA-Archivio Integrato Antifrode** istituito ex lege (art. 21. Misure per l'individuazione ed il contrasto delle frodi assicurative della legge n. 221/2012 di conversione del d.l. n. 179/2012) presso l'IVASS che lo mette a disposizione delle imprese stesse per svolgere attività antifrode sui sinistri r.c. auto e per l'implementazione della nuova banca dati sinistri (BDS r.c. auto) sottostante il Portale AIA, al fine di rendere tali strumenti sempre più efficienti nell'attività di intercettazione delle frodi in fase liquidativa.

Attualmente, tuttavia, l'archivio AIA non è consultabile in fase di assunzione dei contratti RC Auto con un grave vulnus alla competenza ed efficacia del contrasto alle frodi che dovrebbero essere prevenute ed intercettate a monte dell'attività liquidativa, nella fase antecedente della preventivazione e stipulazione del contratto.

A tal fine, da tempo **l'ANIA sostiene la necessità di una modifica del suindicato art. 21. della legge n. 221/2012, con l'estensione delle competenze della Vigilanza in materia antifrode e l'accesso delle imprese all'Archivio Antifrode IVASS anche alla fase assuntiva RC Auto.**

2.2. Realizzazione di una banca dati sinistri non auto e di una piattaforma multi-ramo

Fra le altre iniziative in campo antifrode, l'ANIA offre anche la sua collaborazione per agevolare le Autorità nella raccolta delle informazioni utili alle indagini, oltre alla **sottoscrizione con le Procure della Repubblica Italiana dei Protocolli d'intesa** aventi come obiettivo la facilitazione dello

scambio di informazioni tra Organi giudiziari e compagnie assicuratrici, al fine di facilitare le indagini antifrode auto e non auto e abbattere le tempistiche, in modo da non superare il termine di prescrizione. A questo proposito si fa presente che il 1° dicembre 2021 ANIA e la Procura di Roma hanno avviato un lavoro comune finalizzato alla formalizzazione di un Protocollo utile a semplificare la trattazione delle indagini riconducibili a reati di natura assicurativa.

Tra le attività portate a termine dall'Associazione, si segnalano anche **le linee guida per lo svolgimento dell'attività antifrode da parte dei fiduciari incaricati dalle compagnie assicuratrici**; esse costituiscono uno strumento utile alla predisposizione di fascicoli per la denuncia/querela di frodi esaustivi ed omogenei fra loro, al fine di agevolare le Procure nello svolgimento dell'attività istruttoria. Si tratta dunque di misure che hanno anche l'obiettivo di velocizzare le procedure per evitare il rischio concreto che maturi il termine della prescrizione, prima che si possa completare l'iter giudiziario.

2.2 Riordino della disciplina relativa al Foro competente

Un dato particolarmente interessante è l'incidenza delle querele sul numero dei sinistri che sono stati oggetto di accertamenti antifrode: nel 2020 tale percentuale risulta pari all'1,5%.

Pur confermando il **contenuto dato sulle querele**, va precisato che una singola querela può riguardare anche centinaia di sinistri quando il reato ha natura associativa. Inoltre, su questo fronte, le imprese sono molto impegnate e, infatti, grazie all'attività antifrode una significativa percentuale dei sinistri a rischio frode vanno senza seguito, nel senso che la denuncia sospetta viene ritirata e quindi non arriva a querela.

Nonostante ciò, il fattore determinante che disincentiva le compagnie di assicurazione a sporgere querela in caso di sospetta frode è rappresentato dalle **“storiche” criticità che caratterizzano il processo penale per frode**

assicurativa ai sensi dell'art. 642, poiché:

- si tratta di reato di **norma perseguibile a querela di parte** (alti costi del contenzioso, rischio di contro-querelle, basse possibilità di recuperare il danno economico patito);

- la situazione è **peggiorata dopo la legge sulla non punibilità del reato di lieve entità**; nel maggior numero dei casi che vede protagonisti singoli truffatori, e non il crimine organizzato, il reato di frode assicurativa rientra tra le condizioni di non punibilità dell'imputato per esiguità del pregiudizio economico provocato e non abitualità dell'imputato rispetto al medesimo reato;

- è conosciuto l'intasamento delle Procure che determina **l'archiviazione per prescrizione di gran parte delle azioni penali**. Il 70% delle udienze viene fissato a 3 anni dalla richiesta. Dall'avvio dell'azione penale alla sentenza di 1° grado passano mediamente 4 anni. In questo contesto è sufficiente ricorrere in appello per avere buone possibilità di raggiungere il termine prescrizione di 6 anni.

Le criticità che si incontrano nell'affrontare un contenzioso si riflettono nei dati ricavabili dall'ultima pubblicazione IVASS (anno 2020), dalla quale si ricava che, nel periodo 2013-2019, i procedimenti penali avviati dalle imprese sono 22.644, di cui solo il 34% circa sono pervenuti a esiti conclusivi (archiviazione/assoluzione o condanna). Un altro dato interessante da sottolineare: dei procedimenti penali che hanno avuto un esito finale nel suddetto periodo 2013-2019, più del 50% si sono conclusi per archiviazione.

Per attenuare tale fenomeno, ANIA chiede di prevedere che, in deroga a quanto previsto dall'art. 19 c.p.c., il giudice competente per ogni controversia che dovesse insorgere a causa di un sinistro causato dalla circolazione di un veicolo o di un natante sia ex lege quello del luogo in cui si è verificato il sinistro.

Ciò favorirebbe l'attività di indagine e la conseguente raccolta di mezzi istruttori da parte delle Forze dell'Ordine, soprattutto nella non remota ipotesi in cui dall'evento dovessero emergere profili di responsabilità penale.

In quest'ultimo caso, peraltro, l'attribuzione esclusiva della competenza al giudice del luogo in cui si è verificato il sinistro sarebbe perfettamente allineata a quanto disposto dall'art. 8 del Codice di procedura penale, che, in linea generale, attribuisce la competenza territoriale al giudice del luogo in cui il reato è stato consumato.

All'opposto, **l'attuale possibilità del danneggiato di rivolgersi a un giudice diverso rispetto a quello del luogo in cui si è verificato il sinistro – vale a dire quello della sede legale dell'impresa assicuratrice interessata – rende certamente più difficoltosa l'attività di indagine delle Forze dell'Ordine che effettuano le indagini sul territorio**, non essendo in diretto collegamento con il Giudice di pace o il Tribunale investiti della causa civile.

Tra l'altro gran parte delle sedi legali delle imprese di assicurazione italiane si concentra in particolari province (ad es. Milano), comportando un enorme carico di azioni dirette presentate dai danneggiati al foro generale delle persone giuridiche (luogo ove è ubicata la sede legale dell'impresa), con conseguente appesantimento dell'attività di un ridotto numero di Giudici di pace e Tribunali.

2.4 Contrasto dell'evasione assicurativa RC Auto

L'Ania ha stimato che in Italia circa il 6% dei veicoli siano non assicurati verso il 3-4% dei principali paesi europei (studi e analisi ANIA).

L'evasione assicurativa oltre a non essere socialmente ammissibile, **crea gravi danni al sistema**, perché **riduce l'accessibilità complessiva delle polizze RC Auto**, diminuisce il beneficio della mutualità e **aggrava le differenze territoriali**, essendo un fenomeno maggiormente diffuso in alcune aree del Paese.

Quanto alla portata di tale fenomeno, è bene evidenziare che non è semplice far emergere la sua dimensione reale, per cui **occorrerebbe**, da un lato, un controllo serrato e continuo da parte delle Forze dell'ordine, anche con **l'utilizzo delle nuove tecnologie** e, dall'altro, un **Archivio Informatico**

Centralizzato, al momento non esistente, **sul modello dell'Archivio Integrato Antifrode istituito presso l'IVASS.**

L'ANIA ha avuto modo di formulare le suddette proposte in materia, fra l'altro, in occasione dell'audizione parlamentare del 3 marzo 2021 riguardo al disegno di legge A.C. 2104 volto ad introdurre "*Disposizioni in materia di trasparenza nel settore dell'assicurazione obbligatoria per i veicoli a motore e per il contrasto dell'evasione dell'obbligo assicurativo*".

In tale contesto l'Associazione ha segnalato, quanto ai **costi dell'evasione RC Auto per la collettività degli assicurati**, che la circolazione dei circa 2,6 milioni di veicoli non assicurati comporta in primis un **mancato incasso di premi stimabile in circa 1 miliardo di euro**, con effetti indiretti sui vantaggi tariffari derivanti dalla mutualità assicurativa accentuando peraltro, come già detto, il divario territoriale dei prezzi nelle zone a più alta incidenza del fenomeno. A ciò si aggiunge un **mancato gettito per le finanze pubbliche pari**, in termini di imposte e contributi sui premi r.c. auto, **a circa 280 milioni di euro.**

2.4.1 Emanazione del Decreto per l'omologazione dei dispositivi telematici di lettura a distanza delle targhe a fini di verifica della copertura RC Auto dei veicoli

Data la gravità del fenomeno, l'ANIA ha già intrapreso, negli anni, varie iniziative, di ausilio alle Forze dell'ordine, con il fine di combattere chi circola sprovvisto di assicurazione r.c. auto, facendo leva sui **mezzi tecnologici oggi disponibili.**

È opportuno sottolineare, tuttavia, che questo intervento potrebbe essere molto potenziato qualora potessero essere utilizzati i **dispositivi telematici di lettura della targa (Telepass, Autovelox, ZTL, Tutor etc.)** per accertare a distanza eventuali violazioni dell'obbligo assicurativo r.c. auto senza rischi di duplicare la relativa sanzione nel caso in cui la targa di un veicolo circolante sprovvisto di assicurazione venisse "fotografata" e verificata da più

dispositivi telematici in successione: ad esempio da un Telepass in autostrada e poi da uno ZTL in città. È necessario quindi verificare che i vari dispositivi telematici soddisfino il requisito di accertamento “univoco” e quindi omologarli tramite un Decreto del Ministero dei Trasporti d’intesa con il Ministero dell’Interno.

Tale **Decreto di omologazione è atteso da tempo dal settore assicurativo (dal 2012), il quale è convinto che l’utilizzo della telematica farà l’effettiva differenza nel contrasto all’evasione r.c. auto**, potenziando in modo esponenziale gli accertamenti oggi effettuati direttamente dalle Forze dell’Ordine su strada.

* * *

Signor Presidente, Onorevoli Senatori, Vi ringraziamo dell’attenzione riservata alla memoria dell’ANIA in questo ambito. Restiamo a disposizione per ogni eventuale chiarimento.