

Assoutenti
Movimento Consumatori

Audizione

“Schema di decreto legislativo recante recepimento della direttiva (UE) 2021/2118 recante modifica della direttiva 2009/103/CE concernente l'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e il controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità”

**PROPOSTE ASSOUTENTI E MOVIMENTO CONSUMATORI
NEL SETTORE RC AUTO**

Per una riforma del mercato assicurativo pro-concorrenziale, per la tutela degli assicurati, dei danneggiati, della piccola media impresa artigiana, per migliorare il rapporto di fiducia tra assicurazioni e clienti.

6^a Commissione Finanze Camera dei Deputati

Roma, 19 settembre 2023

INDICE

CONSIDERAZIONI PRELIMINARI	3
RC AUTO: IL CONTESTO ECONOMICO, I VINCOLI E LE CRITICITÀ	3
RC AUTO. IL MERCATO.....	5
IL RISARCIMENTI DIRETTO: ANALISI E PROPOSTE	6
RISARCIMENTO DIRETTO: LIMITAZIONI ALLA CONCORRENZA.....	6
PRIMO ELEMENTO DISTORSIVO: STRAVOLGIMENTO DEL CONCETTO DI RESPONSABILITÀ CIVILE.....	6
SECONDO ELEMENTO DISTORSIVO: LE CLAUSOLE LIMITATIVE DEL DIRITTO DEL DANNEGGIATO	7
SUPERAMENTO DEL RISARCIMENTO DIRETTO	7
PROPOSTE ORGANICHE COLLEGATE.....	8
PORTABILITÀ DEL CERTIFICATO ASSICURATIVO.....	8
ELIMINAZIONE DELLE CLAUSOLE LIMITATIVE DEL RISARCIMENTO INTEGRALE.....	9
RIPARAZIONI A REGOLA D'ARTE	9
VALORE COMMERCIALE DEI VEICOLI	9
RIFORMA DELL' AUTORITÀ DI CONTROLLO E VIGILANZA	9
RIFORMA DELLA CONSAP	10
CONCLUSIONI	10

CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

RC Auto: il contesto economico, i vincoli e le criticità

Per analizzare le proposte che saranno avanzate in materia di RC auto si rende necessario descrivere il contesto, i principali attori e i vincoli. Il mercato della RC auto è in larga parte interno, il livello di concentrazione tra le prime dieci imprese assicuratrici è pari all'89% del mercato (v. figura 1). Si tratta di una concentrazione anomala, come ancor più anomalo il fatto che i primi tre gruppi assicurativi (Unipol, Generali, Allianz) detengano oltre il 60% (v. figura 1) del mercato assicurativo, tenuto conto della recente incorporazione di Cattolica in Generali.

Tali indicatori dimostrano che alla cosiddetta liberalizzazione del mercato assicurativo non è corrisposto un aumento degli attori in gioco, ma, al contrario, si osserva un costante processo di concentrazione del mercato su poche imprese attraverso operazioni di scambio e acquisizione di portafogli.

Gruppi imprese in ordine decrescente	PREMI (migliaia di EURO)	Variazione 2021/2020 (%)	Incidenza sul totale (%)
TOTALE RAMO	12.667.338	-3,6	100,00
1 GRUPPO ASSICURATIVO UNIPOL	2.950.265	-6,2	23,29
2 GENERALI	2.330.454	-4,0	18,40
3 GRUPPO ASSICURATIVO ALLIANZ	2.257.551	-5,2	17,82
4 AXA ITALIA	788.328	-2,7	6,22
5 REALE GROUP	736.108	-0,8	5,81
6 GRUPPO VITTORIA ASSICURAZIONI	693.576	-1,6	5,48
7 GRUPPO GROUPAMA	421.704	-8,3	3,33
8 ZURICH INSURANCE	380.815	+0,8	3,01
9 HDI ASSICURAZIONI	369.493	-0,5	2,92
10 GRUPPO ASSICURATIVO SARA	334.640	-1,5	2,64

Figura 1 - Fonte: Ania – RC Auto - Premi del lavoro diretto italiano -2022 pag. 28

R.c. auto e r.c. marittimi

Valori in milioni

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Premi contabilizzati	15.211	14.218	13.526	13.234	13.252	13.244	12.492	11.926
Variazione della riserva premi e altre voci di saldo (-)	-347	-232	-164	-17	17	-16	-35	-287
Oneri relativi ai sinistri (-):	10.818	10.421	10.421	10.053	10.073	10.110	8.221	9.079
- sinistri di competenza (-)	11.176	11.032	11.022	10.773	10.631	10.665	8.540	9.551
- sufficienza/insufficienza sinistri es. prec.	358	611	601	720	558	555	318	472
Saldo delle altre partite tecniche	-143	-127	-172	-185	-187	-190	-330	-143
Spese di gestione (-)	3.187	3.060	2.900	2.805	2.795	2.815	2.684	2.603
- provvigioni	1.634	1.571	1.521	1.457	1.440	1.430	1.348	1.296
- altre spese di acquisizione	789	731	631	614	601	645	631	597
- altre spese di amministrazione	765	757	749	734	753	740	704	710
Saldo tecnico del lavoro diretto	1.410	842	196	208	180	144	1.292	388
Utile investimenti	654	600	500	531	312	508	249	350
Risultato del conto tecnico diretto	2.064	1.442	696	738	493	652	1.541	738
Saldo della riassicurazione	-1	10	-16	-37	-26	-8	-38	-3
Risultato del conto tecnico complessivo	2.063	1.452	680	702	466	644	1.503	735

Figura 2 ANIA - L'ASSICURAZIONE ITALIANA 2021 - 2022 pag. 165

PANEL A: Esclusi sinistri I.B.N.R., il contributo al Fondo Garanzia Vittime della Strada e altre partite residuali								
Anno	Frequenza sinistri	Variazione %	Costo medio sinistri danni a cose	Variazione %	Costo medio sinistri danni a persona	Variazione %	Costo medio totale sinistri**	Variazione %
2000	9,82%	-1,3%	1.278	2,9%	9.920	14,9%	2.809	13,1%
2001	8,54%	-13,1%	1.431	12,0%	11.175	12,7%	3.186	13,4%
2002	7,82%	-8,4%	1.535	7,3%	12.686	13,5%	3.532	10,9%
2003	7,66%	-2,1%	1.634	6,4%	13.542	6,7%	3.805	7,7%
2004	7,61%	-0,6%	1.701	4,1%	13.206	-2,5%	3.982	4,7%
2005	7,55%	-0,8%	1.644	-3,3%	13.106	-0,8%	4.047	1,6%
2006	7,47%	-1,1%	1.674	1,8%	13.233	1,0%	4.100	1,3%
2007	7,61%	1,9%	1.764	5,4%	11.958	-9,6%	3.967	-3,2%
2008	7,73%	1,6%	1.772	0,5%	11.830	-1,1%	3.913	-1,4%
2009	7,77%	0,5%	1.725	-2,7%	11.694	-1,1%	3.903	-0,3%
2010	7,36%	-5,2%	1.716	-0,5%	12.052	3,1%	4.057	4,0%
2011	6,53%	-11,3%	1.803	5,0%	13.155	9,2%	4.345	7,1%
2012	5,87%	-10,1%	1.899	5,3%	14.804	12,5%	4.495	3,5%
2013	5,65%	-3,8%	1.883	-0,8%	15.986	8,0%	4.564	1,5%
2014	5,48%	-2,9%	1.894	0,6%	16.150	1,0%	4.532	-0,7%
2015	5,55%	1,2%	1.908	0,7%	16.389	1,5%	4.467	-1,5%
2016	5,65%	1,8%	1.912	0,2%	16.132	-1,6%	4.374	-2,1%
2017	5,61%	-0,7%	1.941	1,5%	16.297	1,0%	4.326	-1,1%
2018	5,43%	-3,2%	1.980	2,0%	17.026	4,5%	4.361	0,8%
2019	5,41%	-0,4%	1.998	0,9%	17.112	0,5%	4.348	-0,3%
2020	3,82%	-29,4%	2.257	13,0%	20.690	20,9%	4.918	13,1%
2021*	4,53%	18,4%	2.280	1,0%	19.460	-5,9%	4.737	-3,7%

Figura 3 - Fonte: Ania l'Assicurazione Italiana Anno 2020/2022 pag. 179

La frequenza sinistri, sempre secondo dati ANIA, si è ridotta di oltre il 53% negli ultimi 21 anni (v. figura 3). Il mercato genera un flusso di risarcimenti pari a 9,5 miliardi di euro (v. figura 2) ripartiti classicamente in danni materiali e alla persona (v. figura 4). Da notare che tali oneri si sono ridotti di oltre il 14% rispetto al 2014.

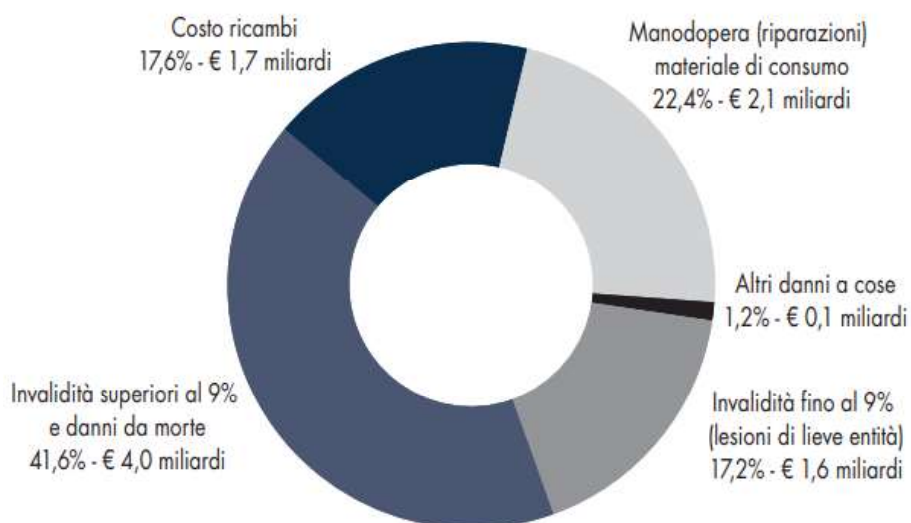


Figura 4 - Fonte: Ania l'Assicurazione Italiana Anno 2011/2022 pag. 191

Si assiste quindi ad un aumento consistente del processo di concentrazione tra imprese (p.e. Unipol-SAI, Itas-Royal-Sun Alliance-Padana, Generali-Augusta-Toro-Assitalia-Cattolica, Allianz-Lloyd Adriatico, Reale-Italiana). Inoltre vi è da aggiungere che buona parte delle compagnie

telefoniche rilevanti, con la sola eccezione di Verti, sono in realtà gemmazione dei brand tradizionali (p.e. Genertel-Generali, Linear-Unipol, Allianz Direct-Allianz, Zuritel-Zurich, Quixa-Axa).

Pur essendosi ridotta la sinistrosità, con effetti estremamente positivi per i bilanci delle compagnie assicuratrici, vi sono ancora oltre 2,5 milioni di incidenti in Italia che coinvolgono almeno cinque milioni di veicoli. Le conseguenze di tali incidenti sono oltre 300.000 feriti e, ancor oggi, oltre 2500 vittime all'anno.

RC AUTO. IL MERCATO

Come è noto, il comparto assicurativo è per eccellenza anticiclico rispetto alla crescita dell'economia e l'attuale emergenza pandemica, almeno nel settore RC auto, ha ridotto in modo consistente gli eventi e quindi i risarcimenti. Nel settore RC auto secondo dati ANIA è chiara una tendenza straordinariamente positiva, posto che dal 2014 al 2021 su 93,5 miliardi di euro di raccolta premi gli utili cumulati sono oltre 8,2 miliardi con una redditività per sinistro di quasi il 9%. Tale dato è un record mondiale assoluto perché nel settore RC auto la redditività media del settore nei paesi comparabili è di non oltre il 2%, perché si tratta di un tipo di polizza obbligatoria che consente alle assicurazioni di un primo contatto con un cliente per vendere rischi più redditizi (garanzie dirette, infortuni, polizze di natura previdenziale). Si veda per esempio la figura 5 relativa a tale raffronto svolto dall'IVASS nel 2014 comparando i dati del settore assicurativo del 2012.

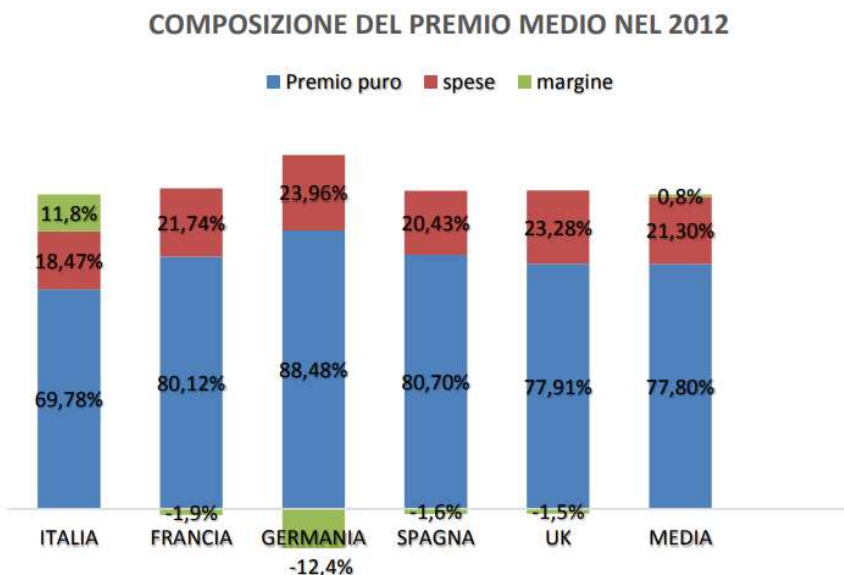


Figura 5 – IVASS – Quaderno 1 - - pag. 13

Gli utili stessi, segno di un markup sui costi marginali derivanti da un assetto oligopolistico del mercato, segnalano che i premi possono essere ridotti attraverso misure realmente pro-consumeristiche quali, per esempio, la portabilità del certificato assicurativo, adottata in Francia tramite la legge Hamon, disboscando i contratti da clausole vessatorie o limitative del diritto al

risarcimento integrale e alla libera scelta. Con riferimento alla prossima legge sulla concorrenza si richiede pertanto un cambiamento di passo nel settore della RC auto con la richiesta, da parte delle Associazioni dei Consumatori di introdurre alcune riforme importanti per aumentare la concorrenza nel settore.

IL RISARCIMENTI DIRETTO: ANALISI E PROPOSTE

Lo strumento del risarcimento diretto ha limitato il diritto del danneggiato a rivolgersi direttamente al responsabile civile, diritto peraltro confermato dalla Corte Costituzionale (sentenza 180/2009), che ha ben interpretato la natura della procedura in senso pro-consumeristico, ovvero una opzione che avrebbe dovuto avvicinare il cliente alla scelta della compagnia dotata dei migliori servizi. Tutto ciò non è successo e si potrebbe affermare che lo strumento sia stato usato dalle compagnie assicuratrici per comprimere la libera scelta del danneggiato ad avere piena consapevolezza dei propri diritti allargando, tramite contratti “monstre” di difficile, se non impossibile, comprensione, le asimmetrie informative.

RISARCIMENTO DIRETTO: LIMITAZIONI ALLA CONCORRENZA

Primo elemento distorsivo: stravolgimento del concetto di responsabilità civile

Lo strumento limita in nuce la concorrenza sul mercato perché modifica profondamente la politica industriale delle compagnie assicuratrici tramite lo stravolgimento del concetto di responsabilità civile. Muta radicalmente, infatti, il criterio per allocare il rischio. La compagnia di assicurazione, infatti, a causa delle tecnicità derivanti dalla cosiddetta convenzione Card (Convenzione tra assicuratori per il risarcimento diretto), è per sua natura focalizzata a considerare cattivi clienti non quelli più rischiosi, ovvero quelli che cagionano un danno, ma quelli che lo subiscono. Esiste pertanto un sistema misto in cui tutte le aziende con sede in Italia hanno riallocato il rischio su chi subisce il danno e non su chi lo cagiona.

Per esempio, in conseguenza di un incidente avvenuto tra due veicoli assicurati in Italia: si applica la procedura di risarcimento diretto secondo il quale pagherà l'assicurazione di chi subisce il danno e non chi lo cagiona, o meglio a tale assicurazione viene riconosciuto un forfait basato sostanzialmente sul costo medio dei sinistri di generazione precedente. Se il valore del risarcimento è inferiore al forfait il sinistro avrà un esito economico positivo per la compagnia del danneggiato (ossia la compagnia che dovrà risarcire), se è superiore negativo.

In buona sostanza l'unico obiettivo che non ha alcuna valenza tecnica è contenere il risarcimento all'interno del forfait. Anche l'accertamento delle responsabilità può essere mitigato in caso di particolari incertezze, con l'aumento effettivo di sinistri pagati e risarciti con totale ragione di entrambe le parti o la definizione concorsuale delle posizioni che consente l'incasso del forfait anche nei casi in cui una valutazione tecnica del sinistro avrebbe portato a soluzioni diverse.

Secondo elemento distorsivo: le clausole limitative del diritto del danneggiato

Corollario della procedura di risarcimento diretto è stata la proliferazione di contratti RC auto (v. tabella 1) che prevedono sconti in caso di riparazione in forma specifica, ovvero presso i carrozzieri convenzionati con la compagnia assicuratrice. Anche in questo caso le compagnie hanno diffuso polizze complesse in cui ad un presunto sconto basato su un prezzo di listino autoreferenziale sono collegate decurtazioni risarcitorie, minacce di rivalsa, divieto all'uso della cessione di credito palesemente *contra legem* e volte a comprimere la libertà di scelta dell'assicurato alterando, quindi, il gioco della concorrenza.

Tale quadro, inasprito in senso esponenziale anche dagli indennizzi di natura contrattuale per le cosiddette garanzie dirette (furto, incendio, eventi naturali, collisione), ha contribuito ad alterare fortemente la concorrenza nel mercato della riparazione e, di conseguenza, il diritto del danneggiato alla libera scelta del riparatore di fiducia in un contesto in cui il binomio qualità-concorrenza deve costituire necessaria e insostituibile pietra angolare per garantire la sicurezza nelle riparazioni.

POLIZZE RC AUTO CON DECURTAZIONI RISARCITORIE: ALCUNI ESEMPI SU CONTRATTI DEL 2019
CATTOLICA E MOTORI EDIZIONE 4/2019 (PAG. 13 DI 101) CARATTERISTICHE: divieto di cessione di credito, Obbligo riparazione in forma specifica
QUIXA ASSICURAZIONE RC AUTO SET INFORMATIVO (ART. 2.4.1 PAG 7 DI 39) CARATTERISTICHE: obbligo riparazione in forma specifica, risarcimento commisurato sul prezzo, imprecisato di un riparatore convenzionato
UNIPOL SAI KM&Servizi pag. 2 di 194 CARATTERISTICHE: riparazione diretta con penale del 10% del risarcimento in caso di ricorso a carrozziere non convenzionato
REALE MUTUA DIP AGGIUNTIVO pag. 2 di 14 CARATTERISTICHE: penale di 250 euro nel caso si ripari in carrozzeria non convenzionata
GENERALI IMMAGINA STRADE NUOVA PAG 76 DI 158 ART. 4 CARATTERISTICHE: riparazione in forma specifica penale del 10% massimo 500 euro
VITTORIA LINEA STRADA CLASSIC ART 11 PAG. 11 DI 30 CARATTERISTICHE: divieto di cessione di credito ed eventuale rivalsa sul pregiudizio arrecato nel ricorrere ad un riparatore non convenzionato

Tabella 1 - Contratti assicurativi con clausole vessatorie

Superamento del risarcimento diretto

Riteniamo che tale sistema, introdotto ormai da quasi tre lustri, abbia mostrato, come ampiamente previsto, tutti i difetti e le distorsioni riportate nella letteratura qui sotto citata proveniente sia da fonti assicurative che consumeristiche.

L'esperienza americana del sistema "no fault" ha generato prezzi maggiori negli Stati che l'hanno diffusamente applicata e inferiori rispetto ad altri che hanno mantenuto un sistema di risarcimento basato sulla responsabilità civile pura.

Rinviamo alla lettura dei testi menzionati (v. tabella 2), possiamo elencare alcuni elementi distorsivi, quali:

- aumento del "moral hazard",

- ridotta capacità antifrode generata dalla difficoltà del gestionario di operare riscontri sul mezzo del responsabile civile,
- prassi risarcitorie orientate non alla migliore tecnica liquidativa ma al seguire un percorso burocratico e amministrativo che ha impoverito la professionalità degli addetti (liquidatori, periti),
- proliferazione, come accennato, di contratti assicurativi incomprensibili con clausole vessatorie di difficile intelligibilità,
- prassi commerciali aggressive degli agenti assicurativi,
- enormi complicazioni gestionali per i sinistri con lesioni “borderline”, ovvero collocati alla frontiera di applicabilità del risarcimento diretto o leggermente oltre,
- integrazione verticale surrettizia tra compagnie di assicurazioni e carrozzieri con metodi riparativi imposti dalle compagnie e non orientati alla riparazione a regola d’arte.

Riteniamo che tale sistema, come sosteneva un ex presidente dell’ANIA (Alfonso Desiata), sia stato un disastro in ogni paese dove è stato applicato, un disastro non emendabile tramite ulteriori interventi palliativi, proposti dall’IVASS, che paiono più rappresentare un accanimento terapeutico su un sistema che non ha dimostrato di ridurre i premi e che ha aumentato le asimmetrie informative tra danneggiato e debitore.

È notizia recente la dichiarazione dell’ex responsabile della procedura Card dell’ANIA, ora responsabile assicurativo di una associazione dei consumatori, il quale afferma “*che il settore delle assicurazioni deve essere riformato profondamente a partire dal risarcimento diretto che forse ha fatto il suo tempo non avendo centrato gli obiettivi per il quale era nato. I sistemi di compensazione disincentivano la lotta alle frodi e generano alterazioni del mercato che si ripercuotono sugli utenti. Norme di legge e regolamenti non sono eterni e vanno adattati allo sviluppo dei mercati*”

PUBBLICAZIONI CRITICHE SUL FALLIMENTO DI SISTEMI SUL RISARCIMENTO DIRETTO
<i>A Failed Experiment: Analysis and Evaluation of No-Fault Laws</i> – Consumers Watchdog https://www.consumerwatchdog.org/feature/failed-experiment-analysis-and-evaluation-no-fault-laws#B
<i>The U.S. Experience with No-Fault Automobile Insurance</i> – Rand Institute https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2010/RAND_MG860.pdf
<i>A Stochastic Model to Evaluate Pricing Distortions in Indemnity Insurance Methods for MTPL Insurance</i> – Paola Fersini, Salvatore Forte, Giuseppe Melisi Gennaro, Olivieri https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3361692
<i>Direct Reimbursement in Motor Liability Insurance</i> - Giampaolo Galli, Marco Savino http://www.giampaologalli.it/wp-content/uploads/2013/11/2007-Direct-Reimbursement.pdf

Tabella 2 Pubblicazioni sul risarcimento diretto

PROPOSTE ORGANICHE COLLEGATE

Portabilità del certificato assicurativo

Gli utili abnormi nella RC Auto, chiaro segno di un markup sui costi marginali derivanti da un assetto oligopolistico del mercato, segnalano che i premi possono essere ridotti attraverso la portabilità del certificato assicurativo, adottata in Francia tramite la legge Hamon. Tale misura, simile di fatto, alla rivoluzione portata nel mondo della telefonia, può consentire una maggiore mobilità in un mercato dove la pluralità dell'offerta è scarsa.

Eliminazione delle clausole limitative del risarcimento integrale

Come è certamente noto, il Provvedimento n. 26255 della Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha chiarito in modo inequivocabile che un sinistro stradale ricade nella responsabilità extracontrattuale. Nonostante tale indicazione e numerosi arresti giurisprudenziali, come precedentemente esposto, molte compagnie assicuratrici continuano ad introdurre clausole limitative del risarcimento integrale declinate in modo subdolo e all'interno di contratti standard da cui non scaturisce alcuna libera trattativa. Riteniamo che il legislatore debba intervenire in merito per evitare che una semplice vittima di un incidente subisca indebite decurtazioni del danno.

Riparazioni a regola d'arte

La norma della Legge sulla Concorrenza che prevedeva la **costituzione di un tavolo tra ANIA, Riparatori e Consumatori** per definire linee guida sulle riparazioni a regola d'arte non ha sortito gli effetti sperati. È necessario un intervento legislativo in cui si ipotizzi che le auto devono essere riparate tramite l'utilizzo di ricambi originali, gli unici, al momento, che possono garantire la massima sicurezza.

Valore commerciale dei veicoli

Corollario del punto precedente è l'introduzione di una formulazione che consenta valutazioni più eque e di mercato dei mezzi incidentati, tenuto conto dell'alto valore attuale del mercato dell'usato e delle piattaforme e i siti utilizzati per la vendita da privati e concessionari.

Riforma dell'Autorità di Controllo e Vigilanza

È noto come l'accelerazione della fine dell'esperienza dell'ISVAP sia stata dovuta ad episodi palesi di deficit di vigilanza. Spiace osservare che il nuovo assetto non abbia mostrato segnali di rinnovamento di un Istituto che controlla un mercato di oltre 132 miliardi di euro. È discutibile la scelta di attribuire la competenza in materia di assicurazioni alla Banca d'Italia, aver deciso il quadro apicale in termini funzionali (il Direttore Generale) e non per competenza. È noto come vi sia stato recentemente un serrato confronto tra esecutivo e Banca d'Italia nel quale il primo richiedeva discontinuità per poi giungere alla conferma del precedente assetto del vigilante. Appare significata conferma della necessità di intervenire sull'assetto del regolatore di settore la circostanza che il parlamento nel licenziare la legge concorrenza del 2017 abbia disatteso la gran parte delle proposte in materia assicurativa dell'IVASS. Proposte che in maniera francamente singolare ricalcavano anche nella formulazione letterale quelle avanzate dall'ente esponenziale associativo delle imprese assicuratrici. È evidente dunque come non sia più eludibile una riflessione sull'attuale

assetto della vigilanza, la sua distanza dal mondo dei consumatori, degli assicurati e dei danneggiati.

È ora di cambiare passo e procedere con urgenza a riformare profondamente tale organismo. Occorre ripristinare il controllo del parlamento nella nomina dei quadri apicali traendo inoltre spunto dalle migliori esperienze internazionali, occorre che organismi esponenziali possano verificare l'iter dei procedimenti di vigilanza. I consumatori devono avere il diritto di poter controllare il controllore come accade all'estero e invertire un percorso più che ventennale dove si sono osservate solo rappresentanze di controllati nei quadri dirigenziali del controllore. Non siamo aprioristicamente ostili a nomine che provengano dal mercato, ma non possono certo essere esclusivamente di matrice assicurativa.

Riforma della Consap

La gestione della Consap relativa sia al collegio dei periti che del Fondo Vittime della strada non può essere considerata soddisfacente. Per quanto riguarda il Fondo Vittime il meccanismo di rinnovi delle concessioni va radicalmente rivisto con criteri di turnazione che evitino il consolidarsi di concessionari territoriali di lunga data. Si lamenta inoltre la gestione statica e non dinamica del collegio dei periti assicurativi. Proponiamo che le competenze della Consap siano trasferite alla Presidenza del Consiglio o al Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

CONCLUSIONI

Il quadro dei vincoli cui è sottoposto un danneggiato nell'esercizio del suo diritto alla libera scelta e dell'assicurato a poter sottoscrivere contratti chiari e trasparenti è attualmente sconcertante.

Gli utili delle compagnie assicuratrici non giustificano più l'idea che tali vincoli siano stati posti per abbassare le tariffe la cui riduzione è semmai generata da un calo tendenziale della sinistrosità.

A.G. 58

Schema di decreto legislativo recante recepimento della direttiva (UE) 2021/2118 recante modifica della direttiva 2009/103/CE concernente l'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e il controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità

VI Commissione (Finanze)

CAMERA DEI DEPUTATI

Audizione ANIA

Roma, 20 settembre 2023

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

Vi ringraziamo innanzitutto per averci dato l'opportunità di rappresentare la posizione del settore assicurativo sullo schema di decreto legislativo A.G. 58, recante recepimento della direttiva (UE) 2021/2118 recante modifica della direttiva 2009/103/CE concernente l'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e il controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità.

In particolare, le osservazioni della scrivente Associazione riguardano (a) l'estensione dell'obbligo assicurativo r.c. auto ai veicoli elettrici leggeri e (b) il sistema di deroghe all'obbligo assicurativo delineato dallo schema di recepimento.

a. Estensione dell'obbligo assicurativo ai veicoli elettrici leggeri

La c.d. Direttiva Auto (art. 3) non ha incluso nella definizione di veicolo - ai fini dell'assoggettamento all'obbligo assicurativo r.c. auto - i veicoli elettrici leggeri, ma ha lasciato alla valutazione dei singoli Stati membri la possibilità di estendere tale obbligo anche a questa categoria particolare di veicoli (considerando n. 4 della direttiva).

La scelta del Legislatore italiano è stata quella di **inserire tra i veicoli destinatari dell'obbligo assicurativo, anche i veicoli elettrici leggeri** (che saranno, nel dettaglio, individuati con apposito decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy, adottato di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dell'interno, entro il termine di 90 giorni dall'entrata in vigore della disposizione - articolo 2, comma 1, lett. a), punto 2, alinea punto rrr), numero 3) dello schema di decreto legislativo in commento).

A questo proposito, **si propone di valorizzare la competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti** nella redazione del suindicato decreto ministeriale sin dalla fase di redazione dello stesso, modificando la norma qui in commento in modo tale da assegnare al Ministro delle imprese e del made in Italy e al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'interno, il compito di dare attuazione alla norma sui veicoli elettrici leggeri.

Invero, occorre considerare che l'assicurazione r.c. di un veicolo deve potersi riferire in modo univoco al veicolo oggetto del contratto di assicurazione: il sistema, per come

è stato concepito e per come funziona attualmente, è incentrato sull'identificazione univoca del veicolo stesso tramite targa, e non sulla persona del proprietario del veicolo. **Le caratteristiche dei veicoli elettrici leggeri** - in particolar modo di quelli di proprietà di privati cittadini - che, allo stato, **non sono identificati in alcun modo**, comporteranno, allora, la necessità che siano individuate, di concerto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, **soluzioni gestionali specifiche, idonee per la corretta applicazione dell'obbligo di copertura assicurativa.**

Naturalmente, **l'ANIA manifesta sin da ora la propria disponibilità e quella delle imprese di assicurazione a mettere a fattor comune l'esperienza maturata sul punto**, nell'ambito di un confronto tecnico-istituzionale volto ad individuare possibili soluzioni operative.

b. Sospensione dell'obbligo assicurativo

La Direttiva Auto (art. 3) estende il perimetro attuale dell'obbligo assicurativo r.c. auto, collegandolo al fatto che il veicolo sia utilizzato in conformità della sua funzione abituale come mezzo di trasporto, a prescindere dalle caratteristiche del veicolo, dalla circostanza che si trovi in area pubblica o privata e/o che sia fermo o in movimento. A fronte della suddetta estensione dell'obbligo assicurativo, e allo scopo di tenere in considerazione l'eterogeneità normativa di fatto esistente nei vari Stati membri, la stessa direttiva ha previsto per gli Stati membri alcune possibilità di deroga al nuovo e più ampio obbligo assicurativo (art. 5) ¹.

Tra l'altro, occorre anche considerare che l'art. 5, par. 4 prevede, al contrario, per i suddetti veicoli, la possibilità di derogare all'obbligo assicurativo, stabilendo che *“Gli Stati membri possono derogare all'articolo 3 (n.d.r. obbligo assicurativo r.c. auto come sopra inteso) per quanto concerne i veicoli utilizzati esclusivamente in zone il cui accesso è soggetto a restrizioni, conformemente al diritto nazionale”*.

Sul punto, in attuazione alla Direttiva, da un lato, si intende modificare l'art. 122

¹ art. 5, par. 3: *“Gli Stati membri possono derogare all'articolo 3 per quanto concerne i veicoli ritirati dalla circolazione e il cui uso è vietato, in via temporanea o permanente, a condizione che sia stata avviata una procedura amministrativa formale o sia stata adottata un'altra misura verificabile conformemente al diritto nazionale”*;

- art. 5, par. 4: *“Gli Stati membri possono derogare all'articolo 3 per quanto concerne i veicoli utilizzati esclusivamente in zone il cui accesso è soggetto a restrizioni, conformemente al diritto nazionale”*;

- art. 5, par. 5: *“Gli Stati membri possono derogare all'articolo 3 per quanto concerne i veicoli il cui utilizzo su strade pubbliche non è autorizzato, conformemente al diritto nazionale”*.

del d. lgs. 9 settembre 2005, n. 209 («Codice delle Assicurazioni Private», nel prosieguo “**CAP**”), rubricato “Veicoli a motore” e, dall’altro, si introduce nel CAP stesso il nuovo art. 122-bis “Deroghe”, recante per l’appunto deroghe all’obbligo assicurativo r.c. auto. Tale articolo, inoltre, accorderebbe agli assicurati la possibilità di continuare a beneficiare della clausola contrattuale di sospensione della copertura assicurativa r.c. auto.

A titolo di inquadramento generale, giova ricordare che **la possibilità di sospensione è presente nei contratti r.c. auto sin dall’introduzione dell’obbligo assicurativo in Italia nel 1971**, e consente risparmi agli assicurati che possono fruire della copertura soltanto quando utilizzano effettivamente i veicoli. Al riguardo, i dati a nostra disposizione confermano l’effettiva diffusione nell’uso della clausola: le sospensioni delle coperture assicurative r.c. auto registrate nel 2022 sono state infatti oltre 2,8 milioni (fonte ANIA). Questo dato, inoltre, appare in costante crescita a partire dal 2019, probabilmente per gli alti livelli inflattivi - dovuti anche al persistere del conflitto in Ucraina - che ha determinato, tra l’altro, l’aumento del costo del carburante - per il maggiore utilizzo dello strumento dello smart working post pandemia e per il complesso contesto economico-finanziario attuale.

Si apprezza, pertanto, una tale previsione, per quanto alcuni aspetti della disposizione dovrebbero essere migliorati, in favore degli assicurati e della sostenibilità del sistema complessivamente inteso.

Occorre in proposito considerare che alcune previsioni del nuovo art. 122-bis CAP potrebbero rendere più restrittive e complicate per gli assicurati, rispetto a quelle attuali, le modalità di sospensione, ove previste dal contratto r.c. auto,

quando in effetti l’obiettivo del decreto legislativo dovrebbe essere, verosimilmente, quello di addivenire ad un impianto normativo semplice e sostenibile per tutti gli interessati, *in primis* cittadini, ma anche imprese assicuratrici e operatori del diritto.

A. Le osservazioni al comma 2 del nuovo art. 122-bis, CAP

Con riferimento al nuovo comma 2, si propone la seguente riformulazione: "2. *La deroga di cui al comma 1 si applica anche quando il veicolo non è idoneo all’uso come mezzo di trasporto, nonché quando il suo utilizzo è stato volontariamente sospeso, qualora sia previsto dal contratto, dal contraente o dai soggetti di cui all’articolo 122,*

comma 3 per effetto di una formale comunicazione all'impresa di assicurazione resa ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445. La sospensione può essere richiesta o prorogata più volte dal soggetto legittimato, previa formale comunicazione all'impresa di assicurazione, e non può avere una durata complessiva superiore a dodici mesi rispetto all'annualità assicurativa".

Con riferimento alle proposte di modifica del **primo periodo** ("La deroga di cui al comma 1..." fino a "... 28 dicembre 2000, n. 445"), occorre che la nuova norma tenga in considerazione sia che la sospensione possa essere prevista o meno nel contratto assicurativo r.c. auto – che in tal caso viene compiutamente disciplinata - sia che vada previsto, tra i soggetti in grado di attivare la sospensione stessa, anche il contraente della polizza, il quale sarebbe altrimenti escluso ove si mantenesse il solo riferimento ai soli soggetti di cui all'articolo 122, comma 3 CAP (proprietario, usufruttuario del veicolo, etc.). Quanto al primo punto si osserva, a titolo di esempio, che anche nella disciplina attuativa del contratto base di cui all'art. 132 bis del CAP (Decreto attuativo dell'allora Ministero dello Sviluppo Economico n. 54/2020 e Regolamento IVASS n. 51/2022) la sospensione è prevista come clausola aggiuntiva, ad offerta facoltativa da parte dell'impresa. Quanto al secondo punto, ossia all'ambito dei soggetti legittimati a chiedere la sospensione, si evidenzia che l'assicurazione r.c. auto può anche dar luogo ad un contratto per conto altrui, stipulato cioè, ad esempio, dal contraente per conto e nell'interesse del proprietario del veicolo, il quale può anche essere un soggetto diverso dal contraente.

Con riferimento alle proposte di modifica del **secondo periodo** ("Il termine di sospensione..."), la riformulazione proposta è volta a **ridurre i vincoli** introdotti per gli assicurati. Si è constatato, infatti, che l'art. 122-bis, comma 2, introduce alcune restrizioni rispetto alle clausole contrattuali di sospensione diffuse nel mercato, quali l'obbligo di preavviso di trenta giorni antecedenti alla scadenza della sospensione per poter prorogare il termine della sospensione stessa, nonché una durata massima della sospensione complessiva non superiore a 9 mesi per ciascuna annualità (assicurativa).

Queste restrizioni non sembrano compatibili con le reali esigenze degli assicurati e sono peggiorative rispetto alle attuali clausole contrattuali di sospensione. Innanzitutto, si osserva che, di solito, il proprietario del veicolo o altro soggetto

legittimato a chiedere la sospensione non è in grado di indicare un termine esatto in cui “intenda far scadere” la sospensione richiesta (ad esempio perché dovuta ad un intervento ospedaliero; trasferimento per lavoro in altra sede ecc.). Quindi, solo nel caso eventuale che lo stesso indichi tale scadenza, si potrà prevedere la facoltà di proroga del termine della scadenza stessa. Per gli stessi motivi sopra indicati, di conseguenza, il preavviso di 30 giorni stabilito dalla norma per chiedere la proroga non è realisticamente attivabile dall'assicurato. Inoltre, tale norma non tiene in considerazione che il soggetto interessato potrebbe avere la concreta necessità di sospendere la copertura più volte nel corso dell'annualità assicurativa, con una durata complessiva delle sospensioni che oggi usualmente non può essere superiore a 12 mesi, per ciascuna annualità assicurativa, e non ai soli 9 mesi indicati nella previsione qui in esame.

Per chiarire le potenziali esigenze degli assicurati di chiedere più volte la sospensione della copertura r.c. auto, può essere di aiuto un esempio: se il cittadino deve recarsi all'estero per lavoro tre volte l'anno, per più settimane, ma non sa esattamente in quali periodi dell'anno, avrà la necessità di poter sospendere tre volte il contratto r.c. auto facendo tre successive richieste alla compagnia, ogni volta che conoscerà la data esatta delle attività da svolgere all'estero. Questa possibilità di sospendere in modo “flessibile” più volte la copertura r.c. auto - oggi prevista dalle clausole contrattuali - non è invece stata prevista e disciplinata nello schema in esame e si propone, pertanto, di aggiungerla a favore degli assicurati.

B. Le osservazioni al comma 3 del nuovo art. 122-bis, CAP

Ancora, l'art. 122-bis, comma 3, stabilisce che la sospensione della copertura assicurativa r.c. auto si attiva dal momento della registrazione della sospensione stessa nell'archivio dei veicoli immatricolati e assicurati istituito presso la Motorizzazione (banca dati di cui al DM n. 110/2013) e “*L'impresa ne dà comunicazione all'assicurato*”, sicché è l'impresa di assicurazione a dover comunicare all'assicurato l'avvenuta registrazione della sospensione nella suddetta banca dati della Motorizzazione.

Tale previsione, tuttavia, determinerebbe un peggioramento per gli assicurati, rispetto alle attuali modalità di esercizio della sospensione.

A titolo di contestualizzazione, si noti che già oggi la Motorizzazione riceve le comunicazioni telematiche relative alle sospensioni delle coperture assicurative r.c. auto (oltre che naturalmente quelle relative alle coperture r.c. auto in generale) da parte delle imprese di assicurazione per il tramite della banca dati "SITA" detenuta dall'ANIA, in adempimento e secondo le modalità previste dal DM n. 110/2013. Una volta che la comunicazione telematica di sospensione è stata registrata da parte della Motorizzazione, ne consegue la pubblicazione nel sito ministeriale, sezione "Portale dell'automobilista", dello stato di non assicurazione del veicolo, dandone conseguentemente contezza ai cittadini, alle Autorità ed alle Forze dell'Ordine.

Attualmente, la sospensione decorre dalla data voluta e indicata dal proprietario assicurato nella richiesta di sospensione stessa fatta all'impresa di assicurazione, a prescindere dai flussi delle trasmissioni informatiche che avvengono per legge fra imprese, ANIA e Motorizzazione e che sono del tutto estranee agli assicurati.

Far dipendere l'attivazione della sospensione da un momento successivo ed indipendente della registrazione della sospensione stessa nei propri archivi a carico della Motorizzazione non sembra aderente alla volontà e alle esigenze di semplificazione operativa degli assicurati, che verrebbero di conseguenza penalizzati rispetto alla consolidata e ben funzionante prassi corrente. Tanto più che, come si è detto, la registrazione dà luogo alla pubblica notizia nel sito ministeriale, area Portale dell'automobilista, dello stato di non assicurazione del veicolo.

Inoltre, oggi gli assicurati acquisiscono in modo veloce e agevole dalle imprese di assicurazione la comunicazione (cartacea o digitale) di presa in carico della richiesta di sospensione da parte dell'impresa interessata, mentre in base alla nuova formulazione dell'art. 122-bis, comma 3, tali soggetti dovrebbero attendere che la Motorizzazione attraverso ANIA comunichi all'impresa l'avvenuta registrazione della sospensione nella banca dati della Motorizzazione stessa, affinché l'impresa possa darne a sua volta comunicazione all'assicurato.

Oltre ad una evidente maggiore complicazione burocratica, non utile per il pubblico e negativa per gli assicurati, la norma in esame richiederebbe l'elaborazione *ex novo* di un processo di creazione di ricevute informatiche oggi non necessario. Tale processo, pur essendo tecnologicamente realizzabile da imprese, ANIA e Motorizzazione, comporterebbe un impiego di risorse e tempi che vanno analizzati e

che, comunque, avrebbero un impatto in termini di costi e sostenibilità del sistema r.c. auto.

Si tratta, con tutta evidenza, di un meccanismo complesso, oneroso ed estraneo alla volontà e alla disponibilità degli assicurati, i quali già indicano il momento da cui intendono sospendere la polizza r.c. auto nella formale dichiarazione all'impresa di assicurazione.

Si rappresenta, pertanto, la necessità di riformulare la norma di cui all'art. 122-bis comma 3, con eliminazione del riferimento alla registrazione della sospensione nella banca dati della Motorizzazione.

Si propone, a tal fine, che sia valutata la seguente riformulazione dell'art. 122-bis, comma 3: "**3. La sospensione decorre dalla data indicata dal soggetto legittimato nella formale comunicazione di cui al precedente comma 2), della quale l'impresa fornisce ricevuta**".

Tale riformulazione rende le modalità attuative della norma più semplici per l'assicurato, ne valorizza e rispetta la volontà, a prescindere da elaborazioni informatiche a lui esogene, mantenendo il processo informatico e il sistema di formali comunicazioni attuali per l'attivazione della sospensione, entrambi ben rodati da decenni di prassi operativa del mercato. **La suindicata proposta andrebbe a beneficio degli assicurati anche in termini di costi benefici e di proporzionalità dell'intervento legislativo di recepimento rispetto al fine perseguito.**

C. Le osservazioni all'art. 122 CAP e le specifiche esigenze assicurative r.c. auto degli assicurati "corporate"

Il **nuovo comma 1-ter dell'art. 122 CAP**, come modificato dallo Schema di decreto legislativo in commento, prevedrebbe che: "*L'obbligo di cui al comma 1 (n.d.r. obbligo assicurativo r.c. auto connesso al veicolo utilizzato come mezzo di trasporto, sia in area privata che su strada pubblica e sia fermo che in movimento) riguarda anche i veicoli utilizzati esclusivamente in zone il cui accesso è soggetto a restrizioni?*".

Tale previsione avrebbe un **forte impatto sull'operatività di molte società e pubbliche amministrazioni che gestiscono flotte di veicoli** adibiti a trasporto pubblico e privato di persone e cose, di gestori di flotte di veicoli a noleggio, nonché

di rivenditori/concessionari di veicoli che - quando sono temporaneamente inutilizzati (si pensi agli autobus pubblici durante i periodi feriali, o gli scuola bus durante le chiusure scolastiche, gli autocarri/autobus fermi per turnazione/manutenzione...) o ai veicoli in attesa di noleggio/vendita - vengono ricoverati in aree private o depositi con accesso vietato al pubblico: i veicoli dei gestori di flotte di veicoli/ di rivenditori sarebbero assicurati solo quando vengano utilizzati per le attività proprie di tali soggetti pubblici o privati (cd. assicurati “*corporate*”).

In considerazione del notevole rilievo sociale del trasporto di persone/cose e delle attività di noleggio/sharing/rivendita dei veicoli, l’ordinamento italiano e la prassi contrattuale dell’assicurazione r.c. auto hanno da tempo previsto alcune modalità assicurative speciali per tali società ed enti. A titolo di esempio, si menziona il contratto r.c. auto “targa prova” - disciplinata ex lege, dal D.P.R. n. 474/2001, come aggiornato dalla Legge 9 novembre 2021, n. 156, c.d. “decreto Infrastrutture” che consente ai concessionari auto la copertura assicurativa dei veicoli nuovi, nonché dei veicoli usati oggetto di cc.dd. “mini vulture” a favore dei concessionari stessi a fini di vendita, quando escono da garage o aree private di esposizione e vengono messi su strada per dimostrazione di uso e prova. Altro strumento contrattuale - derivante dalle condizioni di assicurazione r.c. auto obbligatorie del Comitato interministeriale prezzi (CIP) degli anni ’70 - è la c.d. polizza r.c. auto “a libro matricola”, utilizzata per assicurare flotte di autobus/autocarri ecc. che vengono “inclusi” nella copertura assicurativa quando utilizzati per il trasporto di persone/merci e vengono “esclusi” dalla copertura stessa quando sono ricoverati nei depositi perché non utilizzati/ in manutenzione. Tali forme assicurative speciali sono coerenti con il modello operativo e le esigenze delle suddette aziende /enti.

Tuttavia, il nuovo comma 1-ter dell’art. 122 determinerebbe l’obbligo di tenere sempre assicurati i veicoli delle flotte o dei concessionari - anche quando inutilizzati o nelle more della vendita/noleggio - e potrebbe pertanto causare un rilevante danno economico a queste attività socialmente rilevanti e, di conseguenza, ai cittadini che ne fruiscono.

Infatti, per quanto il successivo nuovo art. 122-bis preveda la possibilità di sospendere la copertura assicurativa dei veicoli ritirati dalla circolazione tramite procedura formale (ai sensi dell’art. 5 par. 3 della direttiva), tale istituto sarebbe adeguato solo per il singolo assicurato persona fisica (o, in gergo, “*retail*”) che gestisce il/i propri veicoli in maniera puntuale, mentre sarebbe di difficilissima, se non

impossibile, applicazione, e comunque estremamente onerosa, per la gestione di decine/centinaia di veicoli che necessitano di strumenti assicurativi ad hoc messi a punto in decenni di esperienza, coerentemente con i modelli operativi degli assicurati “persone giuridiche” o “*corporate*”.

In merito al rilievo sociale delle attività di tali società ed enti, si segnala che sono state **registrate nel 2022 oltre 2,6 milioni di coperture assicurative r.c. auto relative a veicoli di gestori di flotte** e che queste coperture **al 31/8/2023 risultano in aumento e pari ad oltre 2,9 milioni** (fonte ANIA), senza contare, peraltro, i contratti r.c. auto relativi alle “targhe prova” di rivenditori e concessionari.

Per tutto quanto precede, l’ANIA propone di valutare, al fine di tener conto delle specifiche esigenze assicurative r.c. auto di aziende private con flotte di veicoli in uso non costante, enti e società di trasporto, noleggio e vendita di veicoli, di **modificare il comma 1 del nuovo articolo 122-bis, inserendo dopo le parole: “*ritirati dalla circolazione*” le seguenti parole: “*o ricoverati in aree private o depositi con accesso vietato al pubblico,*”.**

* * *

Signor Presidente, Onorevoli Deputati, Vi ringraziamo dell’attenzione riservata alle osservazioni di ANIA in questo ambito e restiamo a disposizione per ogni eventuale necessario chiarimento.