



Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo

*Commissione 10° del Senato della Repubblica
(Industria, Commercio, Turismo)*

Indagine conoscitiva sul disegno di legge n. 3110 di
conversione del decreto-legge in materia di liberalizzazioni

Audizione del Presidente dell'ISVAP

Giancarlo Giannini

Roma, 3 febbraio 2012

Desidero innanzitutto ringraziare il Presidente della 10° Commissione, Sen. Cursi, per l'opportunità datami di offrire il contributo dell'ISVAP al dibattito avviato in questa autorevole sede sulle misure di liberalizzazione introdotte con il decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1.

Premessa

L'intervento attuato dal Governo attraverso il decreto legge in argomento non può che essere oggetto di valutazione positiva in considerazione del maggior livello di competitività che può determinare sulle dinamiche di sviluppo del mercato e sul contenimento dei prezzi, a favore dei consumatori e della produttività.

Il settore assicurativo, ed in particolare quello dell'assicurazione r.c. auto, rientra appieno tra i settori produttivi che necessitavano di interventi strutturali volti ad incrementare le dinamiche concorrenziali.

Si rileva con soddisfazione che molte delle proposte formulate da ISVAP nella segnalazione al Governo e al Parlamento del dicembre 2010 (di seguito "Segnalazione") e i lavori svolti dalle competenti Commissioni di Camera e Senato sono stati alla base del decreto in argomento.

Mi riferisco alle norme in materia di:

- più efficace funzionamento del sistema di risarcimento diretto, attraverso incentivi al recupero di efficienza da parte delle compagnie;
- prevenzione e contrasto dei fenomeni fraudolenti nell'assicurazione r.c.auto;
- ampliamento dell'offerta di prodotti personalizzati in base alle esigenze dei consumatori.

Con lo stesso spirito costruttivo che ha ispirato la Segnalazione del 2010, vorrei oggi sottoporre all'attenzione di questa Commissione alcune riflessioni su talune delle disposizioni del decreto in materia assicurativa, con l'obiettivo di contribuire a renderne pienamente efficace l'applicazione.

Maggiori saranno infatti gli effetti del provvedimento se si riuscirà a garantire che il consumatore possa conseguire un vantaggio diretto e certo dall'applicazione delle nuove disposizioni che si affianchi ai vantaggi che potranno essere conseguiti nel medio-lungo periodo, in conseguenza del pieno esplicarsi degli effetti del complesso degli interventi.

Si formuleranno in alcuni casi anche specifiche proposte di emendamento.

1. L'assicurazione r.c.auto.

Articolo 29. Efficienza produttiva del risarcimento diretto e risarcimento in forma specifica.

Comma 1 – risarcimento diretto

L'art. 29, comma 1, intervenendo sul sistema del risarcimento diretto, introduce nuovi criteri per il funzionamento del sistema, tesi ad incentivare l'efficienza produttiva delle imprese ed in particolare il controllo dei costi dei risarcimenti e l'attività di individuazione delle frodi.

E' una disposizione efficace, che potrà contribuire a ripristinare le condizioni necessarie per il pieno esplicarsi degli effetti positivi attesi dal sistema.

Ad alcuni immediati benefici prodotti dal sistema sul piano della riduzione dei tempi medi di liquidazione dei sinistri non è infatti corrisposta, in questi anni, una adeguata riduzione del costo medio dei sinistri, né, per tale via, una riduzione dei premi r.c. auto a favore dei consumatori.

La necessità di interventi correttivi sul funzionamento operativo del sistema è stata in diverse occasioni sostenuta dall'ISVAP; la norma contenuta nel decreto liberalizzazioni offre una prima risposta a queste esigenze.

Essa richiede un'immediata applicazione; in tal senso l'ISVAP ha chiesto nei giorni scorsi al Ministero dello Sviluppo Economico di procedere alla rapida convocazione del Comitato tecnico presso lo stesso istituito, in cui siede anche l'Autorità, per dare piena e pronta attuazione alla norma.

Comma 2 - risarcimento in forma specifica.

Il comma 2 prevede la facoltà per le imprese di offrire il risarcimento in forma specifica dei danni alle cose in alternativa al risarcimento pecuniario. In questo caso, se il risarcimento è accompagnato da una garanzia dell'impresa di due anni sulle riparazioni effettuate, il risarcimento pecuniario è ridotto del 30%.

In generale, meccanismi di risarcimento in forma specifica possono contribuire a recuperi di efficienza e riduzione dei costi. La riparazione diretta dei veicoli da parte delle imprese attraverso officine convenzionate o partecipate offre maggiori possibilità di controllo sui costi delle riparazioni, con conseguente effetto indotto sulla riduzione dei premi r.c.auto.

Va tuttavia tenuto presente il principio dell'integrale risarcimento del danno stabilito dal Codice Civile quale fondamento delle assicurazioni di responsabilità extracontrattuale.

Meccanismi di risarcimento in forma specifica possono pertanto operare solo se il consumatore abbia contrattualmente acconsentito a rinunciare al risarcimento pecuniario ricavandone in cambio un beneficio in termini di riduzione del premio.

Tale meccanismo, per cui alla prestazione in forma specifica deve conseguire uno sconto sul premio di tariffa, è infatti già previsto per il risarcimento diretto dall'art. 14 del DPR 254/2006.

Espressione del principio dell'integrale risarcimento è peraltro la disposizione di cui al successivo articolo 32, comma 3 del decreto legge, che modificando l'art. 148 del Codice delle assicurazioni in materia di procedura ordinaria di risarcimento, fa espresso riferimento alla presentazione da parte del danneggiato di una fattura per riparazioni autonomamente effettuate e al suo diritto, in ogni caso "al risarcimento anche qualora ritenga di non procedere alla riparazione".

Articolo 30. Repressione delle frodi.

L'Autorità esprime particolare apprezzamento per il complesso di norme volte a favorire la prevenzione e il contrasto di fenomeni fraudolenti nel ramo r.c. auto, che costituivano uno dei punti essenziali della Segnalazione.

In particolare, ci si riferisce all'introduzione di un obbligo per le imprese operanti nel ramo r.c. auto di trasmettere all'ISVAP una relazione annuale, predisposta secondo un modello dalla stessa stabilito con provvedimento da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, contenente informazioni sul numero dei sinistri per i quali la compagnia ha ritenuto di svolgere approfondimenti in relazione al rischio di frodi, il numero delle querele o denunce presentate all'autorità giudiziaria, l'esito dei conseguenti procedimenti penali, nonché sulle misure organizzative interne adottate per contrastare i fenomeni fraudolenti.

Le imprese sono inoltre tenute a indicare in bilancio e a pubblicare sui propri siti internet una stima circa la riduzione degli oneri per i sinistri conseguente alla attività di controllo e repressione delle frodi autonomamente svolta.

Tali disposizioni rappresentano un importante supporto legislativo alla normativa regolamentare e agli interventi effettuati dall'Autorità sulle imprese per indurle a migliorare in modo significativo l'organizzazione della liquidazione dei sinistri, combattere efficacemente le frodi e risarcire in modo equo e sollecito i consumatori; un miglioramento che, si ricorda, è un presupposto essenziale per ottenere la riduzione delle tariffe agendo sul "rubinetto di uscita" del ramo r.c. auto piuttosto che su quello di "entrata", estremamente più facile ma che si scarica interamente sulle spalle dei consumatori.

L'Autorità ha già avviato i lavori per la predisposizione del regolamento attuativo così da consentire quanto prima la piena operatività della norma.

Art. 31. Contrasto della contraffazione dei contrassegni assicurativi.

La norma dà corpo alla necessità - segnalata anche dall'Autorità - di realizzare un processo di progressiva de-materializzazione dei documenti assicurativi, contribuendo così al contrasto del fenomeno, purtroppo in crescita, della falsificazione della documentazione assicurativa richiesta per la circolazione stradale.

La norma prevede l'avvio del processo attraverso la definizione delle modalità per la progressiva de-materializzazione dei contrassegni, prevedendo la loro sostituzione con sistemi telematici, anche in collegamento con banche dati esistenti, demandando al Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito l'ISVAP, la predisposizione di un regolamento da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto e fissando in due anni il termine per la conclusione dell'intero processo.

L'Autorità ritiene tale tempistica congrua, tenuto conto della necessità di risolvere le problematiche connesse al soddisfacimento di alcuni indispensabili presidi a tutela dei consumatori, quali:

- l'aggiornamento in tempo reale delle banche dati, per consentire verifiche in tempo reale sull'esistenza della copertura assicurativa;
- dotare le forze dell'ordine nell'esercizio degli ordinari controlli di strumenti idonei per la consultazione *on-line* delle banche dati;
- garantire ai cittadini coinvolti nei sinistri la possibilità di accedere alle informazioni sulle coperture, oggi immediatamente disponibili attraverso la lettura del contrassegno esposto sul parabrezza.

Si valuta, inoltre, positivamente la previsione, contenuta nello stesso articolo 31, di censire i veicoli non coperti da assicurazione r.c.auto e intervenire nei confronti dei relativi proprietari, con la contestuale possibilità di accertare eventuali violazioni dell'obbligo di copertura assicurativa mediante il riscontro dei dati del veicolo rilevati dagli apparecchi per il controllo automatico di alcune violazioni al Codice della strada.

Articolo 32. Ispezione del veicolo, scatola nera, attestato di rischio, liquidazione dei danni.

L'articolo 32 prevede una serie di disposizioni volte a favorire l'innovazione di prodotto nel ramo r.c. auto, con effetti positivi per il consumatore, e ad introdurre nel contempo procedure idonee a contrastare fenomeni fraudolenti.

In particolare:

La scatola nera.

La norma offre un importante contributo all'ampliamento della gamma dei prodotti offerti e alla riduzione delle tariffe, richiedendo alle imprese di prevedere polizze che contemplino per il consumatore una riduzione di premio a fronte dell'installazione sul proprio veicolo di una "scatola nera".

E' previsto che i costi, sia della apparecchiatura che della installazione, siano a carico delle imprese e ciò costituirà un ulteriore incentivo per i consumatori.

L'uso diffuso della scatola nera potrà consentire alle imprese di affinare le tecniche di personalizzazione, a vantaggio degli assicurati virtuosi, e di presidiare al meglio la fase di accertamento e liquidazione dei sinistri.

Già l'ISVAP aveva condotto a partire dal 2007 una sperimentazione - con il finanziamento del Ministero dello Sviluppo Economico - sulla installazione delle scatole nere. L'osservazione dei risultati relativi ai 14.000 apparecchi montati presso altrettante autovetture ha consentito di verificare nel concreto gli effetti positivi sopra menzionati. Una delle condizioni poste alle compagnie per aderire era quella di praticare uno sconto tariffario non inferiore al 10%; nella pratica si sono constatati anche sconti nell'ordine del 30/40% alle coperture furto e incendio abbinata alla garanzia r.c. auto.

In sede di *enforcement* della nuova norma l'ISVAP porrà particolare attenzione alla verifica della misura degli sconti praticati.

Attestato di rischio.

La dematerializzazione dell'attestato di rischio, prevista dallo stesso art. 32, produrrà benefici in termini di semplificazione degli obblighi di consegna da parte del consumatore all'impresa, all'atto della stipulazione del contratto, poiché è prevista la possibilità che le imprese assumano le informazioni necessarie in via telematica.

In tal modo le imprese potranno anche disporre di informazioni aggiornate e più complete che faciliteranno la corretta classificazione dei rischi in sede assuntiva, con vantaggi per gli assicurati virtuosi.

L'ISVAP ha già avviato i lavori per la predisposizione del regolamento attuativo previsto dal decreto così da consentire la rapida operatività della norma.

Liquidazione dei danni.

Positiva è anche la valutazione sugli ulteriori interventi in materia antifrode contenuti nell'art. 32, relativi alla procedura della liquidazione dei danni materiali.

Si ritiene che un ulteriore passo vada compiuto valorizzando l'utilizzo in chiave antifrode della Banca Dati Sinistri r.c. auto gestita dall'Autorità.

La costante consultazione della Banca Dati da parte delle imprese in fase di liquidazione dei sinistri è infatti un importante pilastro per un efficiente sistema di prevenzione delle frodi.

L'Autorità è intervenuta su questo importante strumento telematico per renderne le funzionalità pienamente idonee a detta finalità¹. La Banca raccoglie oggi un ingente patrimonio informativo a disposizione di imprese e Forze dell'ordine. Uno strumento per il contrasto alle frodi che ha ricevuto l'apprezzamento del Fondo Monetario Internazionale, che lo ha indicato come modello da adottare in altri Paesi².

Il raggiungimento dell'obiettivo impone tuttavia la piena cooperazione delle imprese assicurative, prima di tutto come alimentatrici e poi come sistematiche fruitrici della Banca Dati.

L'Autorità intende sottoporre nuovamente all'attenzione della Commissione una proposta volta a rendere, fin da subito, più efficace l'azione di contrasto ai fenomeni fraudolenti da parte delle imprese di assicurazione (mediante i circa 4.300 punti di contatto presenti sul territorio e i loro oltre 8.000 addetti) attraverso l'introduzione dell'obbligo per le imprese di consultazione della Banca Dati nella fase di accertamento e liquidazione dei sinistri di maggiore complessità, che abbiano causato lesioni personali o il decesso.

Tale obbligo, unitamente alla sospensione dei termini per formulare l'offerta al danneggiato ove dalla consultazione emergano sospetti di frode, dovrebbe essere, ovviamente, assistito da correlati meccanismi sanzionatori.

Si propone, in sede di conversione del decreto legge, di integrare l'art. 32, comma 3, lettera b) come segue: "2-bis. A fini di prevenzione e contrasto dei fenomeni fraudolenti, in fase di liquidazione dei sinistri che abbiano causato lesioni personali o il decesso l'impresa di assicurazione deve procedere alla consultazione della Banca dati sinistri di cui all'art. 135"; "comma 3-bis. All'articolo 315 del codice delle assicurazioni di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, dopo il comma 3 è aggiunto il seguente "4. Il mancato adempimento dell'obbligo di consultazione di cui all'articolo 148, comma 2-bis è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro mille a euro diecimila."

¹ In particolare, sono state semplificate le modalità di utilizzo, migliorata l'efficienza delle consultazioni e, arricchiti gli *output* per le imprese e le forze dell'ordine. Inoltre la banca dati offre automaticamente l'evidenza di parametri di anomalia indicatori di possibili comportamenti fraudolenti (es. anomala ricorrenza di veicoli sinistrati, di nominativi coinvolti nei sinistri, di testimoni, ecc...)

² Cfr. *Peer Review of Italy, Review Report, dicembre 2010.*

Disposizioni in materia di distribuzione

Art. 34. Obbligo di confronto delle tariffe r.c. auto.

L'articolo introduce l'obbligo per gli intermediari che offrono servizi e prodotti r.c. auto di informare il cliente sulla tariffa e sulle altre condizioni contrattuali proposte da almeno tre compagnie assicurative non appartenenti ai medesimi gruppi. In caso di inadempimento è prevista una sanzione (da 50.000 a 100.000 euro) a carico dell'impresa mandante, che risponde in solido con l'intermediario.

La disposizione, che mira ad aumentare la concorrenza nel settore della r.c. auto, è condivisibile nei suoi obiettivi.

La sua pratica applicazione in questi primi giorni ha però mostrato alcuni profili che necessitano di attenta valutazione, in termini di coerenza della disposizione rispetto alla disciplina comunitaria e nazionale in materia di intermediazione, di parità di trattamento rispetto alle imprese che operano in via diretta (telefoniche, web, ecc.) e di proporzione della sanzione.

Sotto il profilo della coerenza con la normativa comunitaria e nazionale, occorre considerare che la disciplina sulla intermediazione assicurativa richiede all'intermediario di indicare con chiarezza al consumatore se, in virtù di un obbligo contrattuale, egli sia tenuto ad offrire prodotti di una sola impresa di assicurazione o di più imprese ovvero se fornisca consulenze imparziali basate su una vasta gamma di imprese e prodotti. In tale contesto, in particolare per gli intermediari legati da accordi di esclusiva, la presentazione dei tre preventivi di imprese concorrenti rischia di introdurre elementi di non chiarezza rispetto alla natura dell'attività svolta e rappresentata al consumatore.

L'ISVAP ha proposto ufficialmente ieri alle associazioni di categoria di aprire un tavolo di confronto per valutare le concrete modalità applicative della norma ed eventualmente proporre interventi correttivi in sede di conversione in legge del decreto.

* * *

La riforma del sistema Bonus-malus

Si ritiene utile sottoporre nuovamente all'attenzione di questa Commissione una proposta di modifica dell'articolo 133 del Codice delle Assicurazioni (Formule Tariffarie) necessaria per l'adozione del nuovo sistema di Bonus/Malus - oggetto della Segnalazione ed attualmente in fase di avanzata elaborazione da parte dell'Autorità - che conduca a migliorarne l'efficienza e l'equità con modalità che risultino premianti per gli assicurati, favorendone la mobilità, a beneficio della concorrenzialità nella r.c. auto.

In proposito, nel richiamare integralmente le considerazioni svolte dinanzi a questa Commissione nel corso dell'Audizione resa lo scorso 29 novembre, si propone di inserire, in sede di conversione, il seguente articolo.

34-bis. *Dopo il comma 1 dell'articolo 133 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, è inserito il seguente comma: "1 bis. L'ISVAP, allo scopo di garantire un sistema tariffario efficiente e coerente con le condotte di guida degli assicurati, determina, con regolamento, i meccanismi di funzionamento della formula tariffaria di cui al comma 1, basata sulla variazione in aumento od in diminuzione del premio applicato all'atto della stipulazione o del rinnovo del contratto di assicurazione, in relazione al verificarsi o meno di sinistri nel corso di un certo periodo di tempo, garantendo che il passaggio al nuovo sistema avvenga secondo criteri di equità".*

2. Assicurazioni connesse all'erogazione di mutui immobiliari.

La disposizione, anch'essa finalizzata a creare condizioni di maggiore concorrenza nella distribuzione, relativamente al settore delle polizze abbinata ai mutui, prevede che "le banche, gli istituti di credito e gli intermediari finanziari se condizionano l'erogazione del mutuo alla stipula di un contratto di assicurazione sulla vita, sono tenuti a sottoporre al cliente almeno due preventivi di due differenti gruppi assicurativi".

La norma fa seguito a quella di recente introdotta dal decreto legge 201/2011, convertito in legge 214 del 22 dicembre 2011 (art. 36 bis) che ha definito scorretta la pratica commerciale di una banca, di un istituto di credito o di un intermediario finanziario che, ai fini della stipula di un contratto di mutuo, obbliga il cliente alla sottoscrizione di una polizza assicurativa erogata dai medesimi soggetti.

La nuova disposizione obbligando ora le banche, in qualità di intermediari assicurativi, a presentare almeno due preventivi di diversi gruppi assicurativi spinge verso il potenziamento delle dinamiche concorrenziali, incidendo sugli accordi di distribuzione di *bancassurance* e rimuovendo vincoli di esclusiva.

La nuova disposizione, pur rafforzando i meccanismi concorrenziali, di per sé non appare in grado di porre fine alle pratiche di mercato altamente pregiudizievoli per i consumatori poste in essere dalle banche/istituti finanziari, che costringono i consumatori alla stipulazione della polizza e applicano commissioni pari in media al 44% dei premi corrisposti, con punte del 79%. Ad un cliente di 40 anni che accede ad un mutuo ventennale di 200.000 euro viene pretesa la stipulazione di una polizza vita con un premio di 9.600 euro di cui 5.000 euro di commissioni per la banca.

Per risolvere tali pratiche di mercato ed offrire una reale tutela ai consumatori, occorre intervenire con strumenti ulteriori rispetto alla trasparenza. L'ISVAP ha posto

fine a tali pratiche emanando un recente Provvedimento (Provvedimento 2946 del dicembre 2011) - ampiamente supportato da tutte le associazioni dei consumatori - che in attuazione dell'art. 183 del Codice delle Assicurazioni in materia di conflitto di interessi, ha introdotto il divieto per le banche e gli intermediari finanziari di assumere contemporaneamente la qualifica di distributori delle polizze e beneficiari delle stesse, ravvisando in tale pratica un non sanabile conflitto di interessi, in danno dei consumatori.

Si ritiene che la nuova norma del decreto si affianchi alle disposizioni regolamentari dell'ISVAP, intervenendo su un piano diverso.

E' comunque opportuno, che in sede di conversione del decreto, il complesso della normativa primaria e regolamentare trovi una sua coerenza, attraverso l'inserimento nel provvedimento di legge della disposizione ISVAP.