



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori PEPE, CIOFFI, BOCCHINO, MOLINARI, VACCIANO,
CAMPANELLA e BATTISTA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 LUGLIO 2013

Modifica all’articolo 32 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e delega al Governo in materia di disciplina dell’assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile verso terzi derivante dalla circolazione dei veicoli

ONOREVOLI SENATORI. – Da alcuni anni il mercato italiano dell'assicurazione autoveicoli presenta alcuni rilevanti anomalie rispetto a quello degli altri Paesi europei, fra cui, in particolare, un prezzo medio dell'assicurazione obbligatoria per responsabilità civile verso terzi più elevato d'Europa.

L'alto premio assicurativo è l'esito finale dell'effetto di comportamenti inefficienti dei diversi soggetti. Da tali comportamenti inefficienti, che vanno a scapito dell'intero sistema assicurativo, non sono escluse le stesse imprese assicuratrici, che in questi anni hanno semplicemente traslato sui consumatori i maggiori oneri dovuti a un elevato tasso di frodi e ad un eccesso di rimborsi per danni alla persona di lieve entità.

Per avere un quadro maggiormente chiaro in termini di dati riferiti al sistema assicurativo italiano è importante guardare a quanto emerso nell'indagine conoscitiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM). In data 6 febbraio 2013 l'AGCM ha definito e reso pubblici i risultati di una nuova indagine conoscitiva (IC42) sugli attuali assetti della RC auto. L'indagine è mirata, soprattutto, ad individuare le cause che avrebbero determinato il significativo incremento dei premi e dei costi dell'assicurazione obbligatoria nell'arco temporale analizzato (2007-2010), successivo all'introduzione della procedura di indennizzo diretto. In particolare, nel documento si conferma che i premi RC auto in Italia – come detto prima – sono in media più elevati e crescono più velocemente rispetto a quelli dei principali Paesi europei: il premio medio è più del doppio di quelli di Francia e Portogallo, supera quello tedesco dell'80 per cento circa e quello olandese di quasi il 70

per cento. La crescita dei prezzi per l'assicurazione sul periodo 2006-2010 è stata quasi il doppio di quella della zona euro e quasi il triplo di quella registrata in Francia.

L'indagine è stata condotta su sette ipotetici profili di assicurati diversi, ciascuno dei quali con caratteristiche di rischio diverse. Ad ogni compagnia è stato quindi chiesto di fornire informazioni sui premi effettivamente corrisposti da ciascun profilo di assicurato in ciascuna delle trenta province analizzate. I premi per l'RC auto sono cresciuti sull'arco temporale analizzato (2007-2010) a tassi piuttosto significativi per quasi tutti i profili di assicurato e in larga parte degli ambiti provinciali considerati nell'indagine, sia per i maschi che per le femmine. I pensionati con vetture di piccola cilindrata, i giovani con ciclomotori e i quarantenni con i motocicli sono le categorie di assicurati per le quali i premi sono aumentati in gran parte delle province incluse nel campione analizzato. Ad esempio, gli aumenti annui medi delle polizze RC auto a livello provinciale sul periodo 2007-2010 hanno raggiunto il 20 per cento all'anno nel caso di un neo-patentato con un'autovettura di piccola cilindrata, il 16 per cento all'anno per un quarantenne con un'autovettura di media cilindrata, il 9-12 per cento all'anno per un pensionato (donna o uomo) con un'autovettura di piccola cilindrata, il 12-14 per cento all'anno per un diciottenne (donna o uomo) con un ciclomotore e superato il 30 per cento annuo per un quarantenne (donna o uomo) che assicura un motociclo. Le province nelle quali sono stati riscontrati gli aumenti più significativi sono localizzate nella gran parte dei casi nel Centro-Sud Italia; tali province si caratterizzano,

infatti, per una crescita dei premi superiore a quella riscontrata nel Nord Italia.

In una risposta scritta all'interrogazione 4-07378, presentata nella scorsa legislatura in Senato, l'allora Ministro dello sviluppo economico ha sostenuto che da tempo l'Isvap ha evidenziato l'intollerabile andamento dei prezzi della copertura obbligatoria RC auto soprattutto in alcune aree del Mezzogiorno, sottolineando con chiarezza la necessità e l'intenzione di intervenire concretamente per porre rimedio a tale fenomeno. Nella risposta si legge che: «Sulla base delle informazioni trasmesse dall'Isvap, si evidenzia come l'autorità abbia di fatto intensificato le iniziative di vigilanza ed avviato, allo stesso tempo, un processo diretto ad una riforma organica del settore in modo da aggredire le criticità di natura sia esterna che interna al sistema, così da ridurre i costi e, per tale via, incidere positivamente sul prezzo finale per i consumatori.

Per quanto riguarda le criticità interne in relazione ai comportamenti delle imprese assicuratrici nelle zone del meridione, gli interventi di vigilanza dell'Isvap hanno interessato le fasi di assunzione dei contratti e di liquidazione dei sinistri.

Tra la fine del 2010 e i primi mesi del 2011, l'Isvap ha avviato 14 istruttorie nei confronti di altrettante compagnie (e degli attuari incaricati dalle stesse) per sospetta elusione, attraverso la leva tariffaria e in alcune aree del Mezzogiorno, dell'obbligo a contrarre previsto dalla legge a carico delle imprese, procedimenti che si sono conclusi con l'irrogazione di pesanti sanzioni, molte delle quali oggetto di impugnativa in sede giurisdizionale.

Sempre dal lato dell'assunzione dei contratti, l'autorità è intervenuta sia nell'esercizio dei poteri di vigilanza individuale, aprendo indagini sul fenomeno delle disdette massive dei contratti RC auto, attuate da alcune imprese per determinate categorie di assicurati e per alcune zone del Sud, sia, nell'esercizio delle funzioni di regolazione

generale, inviando, in data 4 novembre 2010, una comunicazione al mercato volta a ribadire le regole di comportamento da adottare in fase di assunzione dei contratti».

In merito alle criticità evidenziate, l'Isvap ha elaborato un organico pacchetto di proposte, sottoposto, già nel dicembre 2010, all'attenzione del Parlamento e del Governo, in relazione ad alcuni interventi normativi nel settore dell'assicurazione RC auto che potessero contribuire al risanamento strutturale del sistema, con vantaggi, in particolare, per i cittadini onesti. Anche in esito a tali proposte, nella XVI legislatura sono state introdotte una serie di importanti misure in materia di RC auto ad opera del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012. Con specifico riferimento alle norme ritenute particolarmente idonee a contribuire, specialmente nelle regioni meridionali del Paese, al ripristino delle condizioni necessarie per il pieno esplicarsi degli effetti positivi attesi dal sistema, occorre segnalare la norma recata dall'articolo 32, comma 3-*quinquies*, introdotto in sede di conversione del decreto-legge citato, ai sensi del quale si prevede che: «Per le classi di massimo sconto, a parità di condizioni soggettive ed oggettive, ciascuna delle compagnie di assicurazione deve praticare identiche offerte». Era evidente già in sede di conversione del decreto-legge n. 1 del 2012 che la norma, così come formulata, non potesse introdurre novità di grande rilievo per la tutela di tutti i cittadini, sebbene lo scopo apertamente perseguito fosse quello di eliminare qualsivoglia discriminazione tariffaria basata su criteri geografici, aprendo quindi la strada ad una tariffa unica nazionale per la prima classe.

Nel periodo immediatamente successivo l'Isvap ha evidenziato però che la norma risulta di non facile interpretazione: il principale dubbio riguarda la portata delle condizioni «oggettive» che possono giustificare offerte non identiche e in particolare se tra

tali condizioni rientrino le differenti condizioni di rischio rilevabili nelle diverse aree del territorio nazionale. Sul punto è stata acquisita l'interpretazione del Ministero dello sviluppo economico. L'interpretazione resa dal Ministero dello sviluppo economico archivia definitivamente la possibilità per i cittadini di alcune regioni d'Italia di essere soggetti all'imposizione di una tariffa più equa e non discriminatoria; vanifica del tutto la portata della norma contenuta nel decreto-legge e schierandosi, ancora una volta, dalla parte delle compagnie assicurative, mortifica i diritti dei cittadini consumatori, in particolare di quelli rientranti nella migliore classe di merito.

Il Ministero dello sviluppo economico, con nota del 18 aprile 2012, ha reso noto che un'interpretazione secondo cui a parità delle altre condizioni, sia pure se per i soli assicurati collocati nella migliore classe di merito, ciascuna impresa sia obbligata ad adottare tariffe assicurative identiche su tutto il territorio nazionale, con conseguente impedimento assoluto ad utilizzare il parametro della territorialità nell'analisi del rischio, risulterebbe in contrasto con il principio di libertà tariffaria affermato in materia dalla normativa comunitaria e, in particolare, dall'articolo 6 della direttiva 92/49/CEE. Sempre nella medesima risposta all'atto di sindacato ispettivo precedentemente citato, il Ministro sosteneva che: «In particolare il Ministero, nell'evidenziare i problemi di legittimità comunitaria connessi ad un'eventuale interpretazione che fosse diretta a concludere che la disposizione avesse introdotto la tariffa unica nazionale nel territorio italiano, non ha mancato di rimarcare come la norma stessa implichi da un lato un maggior onere di trasparenza e di analiticità, da parte delle imprese, nell'enucleazione delle differenze tariffarie legate a fattori territoriali e, dall'altro lato, l'implementazione, ad opera delle imprese stesse, di un regime di maggior favore tariffario verso gli automobilisti più

virtuosi nelle aree territoriali a rischio più elevato».

Contrariamente a quanto ribadito dall'allora Ministro dello sviluppo economico, non si è provveduto ad adottare alcuna misura in termini di maggiore trasparenza da parte delle imprese di assicurazione nei criteri preposti alla fissazione di tariffe fortemente differenziate sul territorio nazionale, né tanto meno si è proceduto a dare vita a meccanismi capaci di premiare gli automobilisti più virtuosi nelle aree territoriali a rischio più elevato.

Il presente disegno di legge all'articolo 1, con l'abrogazione del riferimento al legame fra condizioni oggettive e soggettive di rischio e misure tariffarie, esclude dal meccanismo delle differenziazioni tariffarie legate alle oggettive differenze delle condizioni di rischio rilevate nei singoli territori (frequenza dei sinistri, livello dei risarcimenti, eccetera) le classi di massimo sconto, secondo criteri di premialità e di incentivazione del merito.

Al fine di contenere i costi che gravano sui cittadini, il presente disegno di legge, all'articolo 2, propone di riformare il sistema della RC auto, conferendo una delega al Governo per instaurare un nuovo sistema di assicurazione obbligatoria, imperniato sull'obbligo dell'assicurazione della patente, di categoria A e B, anziché su quello del veicolo. La delicatezza e la complessità dell'intervento invitano a ricorrere allo strumento della delega, considerata anche la necessità di coordinamento della normativa che si intende modificare, in particolare il codice delle assicurazioni private, di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, ed il codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

Sono molteplici i motivi e i conseguenti vantaggi che inducono all'introduzione di tale nuovo sistema. Innanzitutto occorre partire da una considerazione: il rischio della circolazione non è tanto influenzato dal veicolo, quanto dall'uso che ne fa il condu-

cente. È proprio la condotta del guidatore a far sorgere la responsabilità civile soggetta all'obbligo di legge. L'assicurazione sulla patente permette di misurare il premio sulla condotta di guida individuale, evitando così di penalizzare altri soggetti che eventualmente potrebbero utilizzare il medesimo veicolo.

Le modifiche introdotte dal presente disegno di legge, e segnatamente la definizione di tariffe specifiche per ogni assicurato, rendono contemporaneamente necessaria una riforma del sistema di *bonus malus*, che attualmente si fonda su un meccanismo di

evoluzione delle classi di merito basato su regole delineate nel 1993. Già da tempo l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP), divenuto IVASS, ha ribadito la necessità di elaborare una proposta di rivisitazione del sistema che porti alla definizione di un nuovo meccanismo che rispecchi nel prezzo le condotte virtuose o meno virtuose effettivamente tenute dagli automobilisti.

Per tali motivi, si auspica un celere e favorevole *iter* di esame del presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Modifica all'articolo 32 del decreto-legge
24 gennaio 2012, n. 1)*

1. Al comma 3-*quinqüies* dell'articolo 32 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, le parole: «ed oggettive» sono soppresse.

Art. 2.

*(Delega al Governo in materia di disciplina
dell'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile verso i terzi derivante
dalla circolazione dei veicoli)*

1. Al fine di assicurare il contenimento dei costi e il miglioramento della qualità del servizio e della concorrenza nel settore dell'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile verso i terzi derivante dalla circolazione dei veicoli, nonché di risolvere le disfunzioni del medesimo settore che determinano una situazione di insoddisfazione sia da parte degli utenti che delle compagnie assicuratrici, il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, uno o più decreti legislativi recanti norme finalizzate alla revisione del sistema di assicurazione obbligatoria per i veicoli a motore.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) apportare al codice delle assicurazioni private, di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, e al codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, le modifiche e le integrazioni strettamente necessarie all'introduzione dell'assicurazione obbligatoria sulla patente di guida di categoria A e B quale unico obbligo di assicurazione per la responsabilità civile verso i terzi prevista dall'articolo 2054 del codice civile;

b) prevedere la possibilità di una copertura assicurativa sul veicolo, non obbligatoria per l'utente, sostitutiva o suppletiva all'assicurazione obbligatoria sulla patente di guida di cui alla lettera a);

c) prevedere una rivisitazione organica del sistema *bonus malus*, definendo un nuovo meccanismo che rispecchi nel prezzo esclusivamente le condotte effettivamente tenute dagli automobilisti, garantendo in tal modo la parità di trattamento tariffario tra i cittadini, indipendentemente dalla loro area di residenza.

3. Gli schemi dei decreti legislativi adottati ai sensi del presente articolo sono deliberati in via preliminare dal Consiglio dei ministri, sentiti i rappresentanti dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS), dell'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici (ANIA) e delle associazioni dei consumatori maggiormente rappresentative a livello nazionale.

4. Entro centoventi giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 1, il Governo trasmette alle Camere gli schemi dei decreti legislativi corredati di relazione tecnica e analisi di impatto della regolamentazione che evidenzia gli effetti delle disposizioni recate dai medesimi schemi di decreto, per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia

e per le conseguenze di carattere finanziario, che sono resi entro sessanta giorni dalla data di assegnazione dei medesimi schemi. Decorso inutilmente tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

5. Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e con la procedura previsti dal presente articolo, il Governo può adottare disposizioni integrative o correttive dei medesimi decreti legislativi.