

Ania

Atto Camera 3012

Legge annuale per il mercato e la concorrenza

Aldo Minucci

Presidente ANIA

Il Commissione (Giustizia)

Camera dei Deputati

Roma, 17 giugno 2015

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

desidero innanzitutto ringraziarvi per aver invitato i rappresentanti dell'ANIA a partecipare a questo ciclo di audizioni sull'A.C. 3012, finalizzato ad analizzare e approfondire i contenuti del *disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza*. Si tratta, a nostro avviso, di un momento di confronto quanto mai necessario data l'importanza del provvedimento e degli obiettivi che esso si pone per incrementare l'efficienza e la competitività del mercato.

PREMESSA.

Il provvedimento in questione è atteso da ormai cinque anni e ne auspichiamo la rapida approvazione, pur con le modifiche che il Parlamento intenderà adottare, poiché l'impianto normativo promuove dinamiche competitive nel quadro di un corretto allineamento ai principi dell'Unione Europea. Data la specificità di questa sede, il mio intervento si concentrerà sugli aspetti relativi al settore assicurativo e all'area di competenza di questa Commissione.

Tuttavia, prima di affrontare il contenuto delle norme, ritengo opportuno svolgere due brevi considerazioni che reputo fondamentali.

La prima attiene agli obiettivi: il pacchetto di norme che il Governo ha proposto e che riguardano il settore assicurativo mira a creare le condizioni favorevoli ad un abbassamento ulteriore dei prezzi delle polizze rc auto, relativamente alle quali possiamo osservare una significativa diminuzione, negli ultimi 3 anni, del premio medio (-15% tra il 2012 e il 2015). Desidero ribadire che il settore vuole continuare a perseguire questo obiettivo, tenendo presente le complessità e le specificità della tecnica assicurativa, senza cedere il passo a soluzioni illusorie che rischiano, nella migliore delle ipotesi, di risultare inefficaci. Da sempre l'Associazione, infatti, conscia della propria responsabilità e del proprio ruolo di rappresentanza, lavora con l'obiettivo di coniugare gli interessi del settore con quelli generali del Paese, per contribuire alla costruzione di un modello di sviluppo sostenibile riconosciuto dalle Istituzioni e dall'opinione pubblica.

La seconda considerazione è invece di metodo: in nessuna aula più che in questa mi sento confortato nell'operare un richiamo all'importanza della legalità e del rispetto delle regole. Le assicurazioni, data la peculiarità della loro attività, sono particolarmente esposte al rischio di frodi. In un periodo come quello attuale, in cui la ripresa dell'economia e la riaffermazione della credibilità del Paese sono diventati obiettivi prioritari per lo sviluppo, occorre potenziare la lotta ai comportamenti fraudolenti o

conniventi. Credo sia fondamentale partire da questo, Onorevoli deputati: da un cambiamento culturale che riporti al centro il rispetto delle leggi e che partendo dalle Istituzioni trovi riscontro nei conseguenti comportamenti concreti nella vita di tutti i giorni.

L'azione di contrasto alle frodi e, soprattutto, la risarcibilità delle lesioni lievi (tra cui il cosiddetto "colpo di frusta") soltanto a seguito di un accertamento strumentale, sono alcuni dei provvedimenti adottati dal Parlamento che negli ultimi anni hanno avuto un effetto rilevante nella riduzione dei costi dei risarcimenti e conseguentemente dei prezzi delle polizze assicurative. È un risultato di cui possiamo, tutti, essere soddisfatti. Si tratta ora di proseguire sulla stessa strada, per avvicinare ulteriormente le dinamiche tariffarie della r.c. auto italiana alla media degli altri paesi comunitari. Vorrei anticipare che il provvedimento in esame va in questa direzione, pur ritenendo che potrebbe essere ulteriormente migliorato in alcuni aspetti.

CONSIDERAZIONI DI MERITO.

Art. 3 - (Trasparenza e risparmi in materia di assicurazione obbligatoria per i veicoli a motore)

Il comma 1 dell'art. 3 del d.d.l. Concorrenza introduce nel Codice delle assicurazioni private un nuovo art. 132-ter, rubricato "*Sconti obbligatori*". Tale articolo reca un elenco di possibili clausole contrattuali che è facoltà della compagnia offrire (lettere da a) ad f)) e la cui accettazione da parte dell'assicurato gli permetterebbe di fruire di sconti significativi. Tra di esse richiamo l'attenzione su quelle riportate nelle lettere d) ed e).

Divieto di cessione del credito

La lettera d) del citato art. 132-ter prevede la facoltà per l'assicurato di accettare una clausola contrattuale ai sensi della quale si impegna a non cedere il proprio diritto al risarcimento dei danni senza il consenso dell'assicuratore tenuto al risarcimento.

La norma, come le altre disposizioni in materia di r.c. auto proposte dal d.d.l., si inserisce nel più ampio contesto dell'ulteriore rafforzamento della trasparenza nel rapporto con l'assicurato e lascia comunque a questi la più ampia libertà di valutare i propri interessi e di scegliere tra la conservazione del diritto alla cedibilità del risarcimento, da un lato, e l'applicazione di uno sconto significativo conseguente alla rinuncia a tale diritto, dall'altro.

Va sottolineato che la norma è senz'altro di rilevante importanza nel quadro delle azioni da porre in atto per conseguire una riduzione dei prezzi per l'assicurazione r.c. auto.

Essa infatti cerca di incentivare l'assicurato a non utilizzare un diffuso sistema di cessione del credito al risarcimento a professionisti e carrozzieri, i quali, divenuti titolari del credito stesso, tendono ovviamente a realizzare e massimizzare un proprio guadagno sulla liquidazione del sinistro, con molteplici effetti economici negativi: da un lato, si acquista il sinistro al danneggiato ad un prezzo al ribasso, dall'altro si causa il rialzo del costo del sinistro e, infine, si può giungere anche ad aggravare il carico del già diffuso contenzioso con ulteriori spese.

Va da sé, in questo contesto, che la norma presenta naturale rilevanza anche sul piano della lotta alle frodi nel campo dell'assicurazione r.c. auto. Come intuibile, infatti, la cessione del credito incentiva anche ogni possibile interesse a gonfiare l'entità del sinistro e del relativo risarcimento, sia sul piano dell'intervento tecnico effettuato dal carrozziere, sia sul piano della effettiva esistenza e pertinenza del danno.

Va poi considerato che la norma, in realtà, non fa che replicare una prassi contrattuale del tutto legittima che già oggi bilancia adeguatamente gli interessi in gioco, concedendo per di più all'assicurato uno sconto significativo, mentre questi si impegna ad un mero "*non facere*", che non inficia di certo il suo diritto al risarcimento.

E' infine opportuno segnalare, al riguardo, che l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, nell'ambito delle proprie competenze in materia di verifica di eventuali pratiche commerciali scorrette, si è pronunciata favorevolmente sull'interpello di una compagnia di assicurazione che offre già la clausola ora inserita nella previsione di legge, combinata con quella della riparazione in forma specifica.

L'Autorità ha infatti ritenuto che la clausola bilanci interessi diversi meritevoli di tutela, tra cui l'esigenza di prevenire comportamenti fraudolenti a cui è collegato anche l'aumento dei costi che, a valle, incidono sull'ammontare dei prezzi delle polizze (v. provvedimento AGCM n. 24268 del 2013).

A nostro avviso, fermo restando un giudizio positivo sulla norma di cui alla lettera d) dell'art. 3, va sottolineato che essa, per essere più efficace, dovrebbe essere costruita nel senso di vietare in generale il ricorso alla cessione del credito nell'ambito dei risarcimenti r.c. auto.

Risarcimento in forma specifica

La lettera e) del citato art. 132-ter del Codice delle assicurazioni private prevede la facoltà per l'assicurato di sottoscrivere una clausola di risarcimento in forma specifica di danni a cose, in assenza di responsabilità concorsuale.

Va premesso che la disposizione non può certo apparire innovativa o anomala per il nostro ordinamento giuridico. E' infatti principio generale che il risarcimento di un danno possa essere effettuato dal responsabile in forma specifica, oppure per equivalente laddove il ripristino risulti più oneroso rispetto al valore della cosa danneggiata.

Bisogna inoltre precisare che, nella sua formulazione, la norma è incentrata sulla libera scelta dell'assicurato di sottoscrivere o meno la clausola di risarcimento in forma specifica, con l'espressa dichiarazione del carattere meramente facoltativo di tale sottoscrizione, in conformità dell'art. 2058 del codice civile, e quindi già per questo merita pieno riconoscimento, essendo rimessa alla libertà contrattuale delle parti.

Neppure sembrano poter avere un reale peso i timori che la stessa norma possa produrre effetti economici negativi ai danni dei titolari di officine di autoriparazione, riducendo anche gli standard qualitativi e di sicurezza delle loro prestazioni, mentre attribuirebbe alle imprese di assicurazione un potere di indirizzo delle condizioni di mercato dell'autoriparazione.

Va innanzitutto chiarito, in tema di sicurezza delle prestazioni, che la stessa lettera e) dispone che le imprese di assicurazioni debbano fornire *“idonea garanzia sulle riparazioni effettuate, con una validità non inferiore a due anni per tutte le parti non soggette a usura ordinaria”*. Inoltre, le norme in esame permettono al cliente di scegliere liberamente di godere di uno sconto sul prezzo della polizza o di fruire, per propria preferenza, della carrozzeria di fiducia. L'attuale testo permette pertanto all'assicurato di esercitare un pieno e incondizionato potere di scelta.

Per quanto riguarda le modalità con cui già oggi avviene la selezione delle carrozzerie da parte delle imprese di assicurazione, è corretto infine rilevare che, per entrare in un network di carrozzerie fiduciarie, occorrono elevati requisiti di organizzazione aziendale, assunzione di responsabilità attraverso la fornitura di garanzie di risultato delle prestazioni e certificazioni di qualità sull'intero ciclo produttivo.

Neppure va sottovalutato il fatto che la norma produce l'effetto di ampliare i volumi complessivi di lavoro del sistema delle carrozzerie, in quanto sostanzialmente impone che, per i casi di accettazione della clausola di risarcimento in forma specifica, i veicoli incidentati vengano sempre riparati. Si stima infatti che oggi nel 40% dei casi i veicoli coinvolti in incidenti stradali non vengono riparati, né presso carrozzerie convenzionate con imprese assicuratrici, né presso carrozzerie indipendenti, con evidenti ricadute anche sul settore occupazionale dell'autoriparazione e sulla sicurezza dei veicoli.

Il risarcimento in forma specifica contribuisce anche a contrastare le attività fraudolente che possono essere realizzate utilizzando i veicoli danneggiati e non riparati. Di conseguenza, è possibile affermare che la norma è diretta ad arginare tutta una serie di fenomeni fraudolenti, contrastando in particolare le denunce di falsi incidenti che danno luogo a richieste di risarcimento sulla base di danni derivanti da sinistri pregressi che non sono stati riparati.

Da ultimo, non va tralasciato di sottolineare che la norma può permettere anche un notevole recupero di evasione fiscale.

Infine, si evidenzia che la lettera e) dell'art. 3 non prevede alcuna conseguenza per l'eventualità che l'assicurato, subito il sinistro, non rispetti la clausola da lui stesso sottoscritta o comunque non metta a disposizione l'autoveicolo per la riparazione, venendo così meno al principio del rispetto della buona fede contrattuale. Al riguardo, tale fattispecie – in cui il danneggiato è l'assicurato stesso - potrebbe essere disciplinata in maniera conforme a quanto viene previsto dall'articolo 10, comma 2, del d.d.l., che disciplina l'ipotesi in cui il danneggiato sia diverso dall'assicurato prevedendo che il danno riparato da un carrozziere di fiducia venga risarcito direttamente a questi su presentazione di fattura, mentre, in assenza di riparazione, la somma corrisposta al danneggiato venga commisurata al costo di riparazione preventivato dalle carrozzerie convenzionate.

Art. 6 - (Identificazione dei testimoni di sinistri con soli danni a cose)

Anche l'articolo 6 si caratterizza per la sua importanza nell'ambito della lotta ai comportamenti fraudolenti.

Si ricorda preliminarmente che l'ANIA ha già chiesto in altre sedi competenti di non limitare la norma sull'identificazione dei testimoni ai soli sinistri con danni materiali, ma di **estendere l'identificazione tempestiva dei testimoni a tutti i sinistri, poiché l'esclusione di quelli con danni alla persona**

depaupera fortemente l'efficacia della disposizione stessa, in quanto la rilevante entità economica di detti danni favorisce l'insorgenza di richieste fraudolente.

Tuttavia va sottolineata, anche in questo caso, l'importanza ai fini antifrode dell'impianto della norma, in quanto nella prassi ordinaria l'ampiezza della tempistica riconosciuta dal codice civile per la presentazione di una richiesta di risarcimento di un danno da circolazione stradale consente la sin troppo facile ricerca di testimoni in un tempo anche di parecchio successivo all'accadimento del sinistro.

I vigenti termini per la richiesta di risarcimento (due anni) sono infatti troppo ampi e facilmente possono essere sfruttati, soprattutto in alcuni territori, per alterare i mezzi di prova e impedire le verifiche da parte delle compagnie, nonché per preconstituire la presentazione di testimonianze, delle quali a tale distanza di tempo risulta difficile negare la veridicità.

Per contrastare la prassi speculativa nel senso ora detto, occorrerebbe introdurre una disciplina che preveda la decadenza per il risarcimento del danno derivante dalla circolazione stradale. Fermo restando che il diritto al risarcimento si prescrive in due anni, si potrebbe prevedere che il danneggiato decada dal diritto al risarcimento qualora non presenti la relativa richiesta entro 90 giorni dal fatto dannoso, salvo i casi di forza maggiore e di impedimento senza colpa ad esercitare il diritto entro tale termine e naturalmente salvi i diversi termini in caso di reato.

A nostro avviso è necessario inoltre evidenziare un altro profilo di criticità della norma in esame: in merito all'ammissibilità dei testi, infatti, **è necessario specificare che l'esclusione dalla testimonianza di un soggetto deve derivare dall'essere già stato testimone in più di 3 sinistri negli ultimi 5 anni, e non in 3 cause, poiché tale informazione non è rilevabile dalla Banca dati sinistri dell'IVASS e quindi limiterebbe il campo di ricerca della preesistenza ai soli contenziosi giudiziari già iscritti a ruolo.**

Art. 7 - (Risarcimento del danno non patrimoniale)

L'articolo 7 del d.d.l. reca una previsione che uniforma a livello nazionale la valutazione economica del danno alla persona e definisce l'ambito di estensione del danno non patrimoniale, comprensivo sia del danno biologico sia del danno morale.

L'articolo 7 ha l'evidente duplice obiettivo di garantire certezza e uniformità valutativa al risarcimento del danno non patrimoniale, grazie a una definizione onnicomprensiva che evita la

proliferazione di diverse voci di danno, e di contemperare l'equità dei risarcimenti con costi assicurativi sostenibili per la comunità.

Al fine di garantire l'equo e motivato apprezzamento delle condizioni soggettive del danneggiato, in coerenza con le linee fissate dalla Corte Costituzionale, viene previsto che il giudice possa aumentare l'ammontare del risarcimento tabellare del danno nella misura massima del 20% per le lesioni lievi e del 40% per quelle gravi.

L'impatto economico di queste nuove norme sui premi assicurativi dipenderà dall'approvazione delle tabelle economiche di quantificazione del danno biologico compreso tra 10 e 100 punti di invalidità la cui definizione viene rimessa ad un decreto del Presidente della Repubblica.

Quanto più i valori di queste tabelle si avvicineranno ai parametri europei, tanto più i prezzi delle polizze potranno ridursi per approssimarsi ulteriormente a quelli pagati dai cittadini degli altri Paesi europei.

A essere franchi sono più di otto anni che le tabelle per il risarcimento del danno biologico avrebbero dovuto essere approvate, in attuazione dell'articolo 138 del CAP. Tali tabelle, come è noto, non sono state ancora emanate.

È stato da taluni argomentato che i valori economici previsti dalle tabelle in parola, frutto del lungo iter di preparazione¹, sarebbero di molto inferiori a quelli oggi riconosciuti per lo stesso danno biologico dal Tribunale di Milano, che ha redatto un sistema tabellare che la giurisprudenza ha largamente adottato nel corso degli ultimi anni per la definizione dell'entità dei risarcimenti.

In realtà, comparando correttamente i valori riferiti al solo danno biologico permanente oggetto della tabella in esame, il Tribunale di Milano applica in media valori superiori solo di circa il 10% rispetto alla tabella in approvazione (si veda la Figura 1 – Tabella con dati dell'anno 2013, per omogeneità di confronto internazionale). Esistono peraltro Tribunali che in più fattispecie applicano valori inferiori.

¹ L'iter di attuazione ha visto il coinvolgimento e l'approvazione di diversi Ministeri (Salute, Sviluppo Economico, Lavoro e Politiche Sociali, Giustizia) e la proposta iniziale è stata sottoposta al parere consultivo del Consiglio di Stato, che ha espresso parere favorevole con osservazioni. Tali osservazioni sono state recepite in una seconda versione dello schema di decreto.

Figura 1

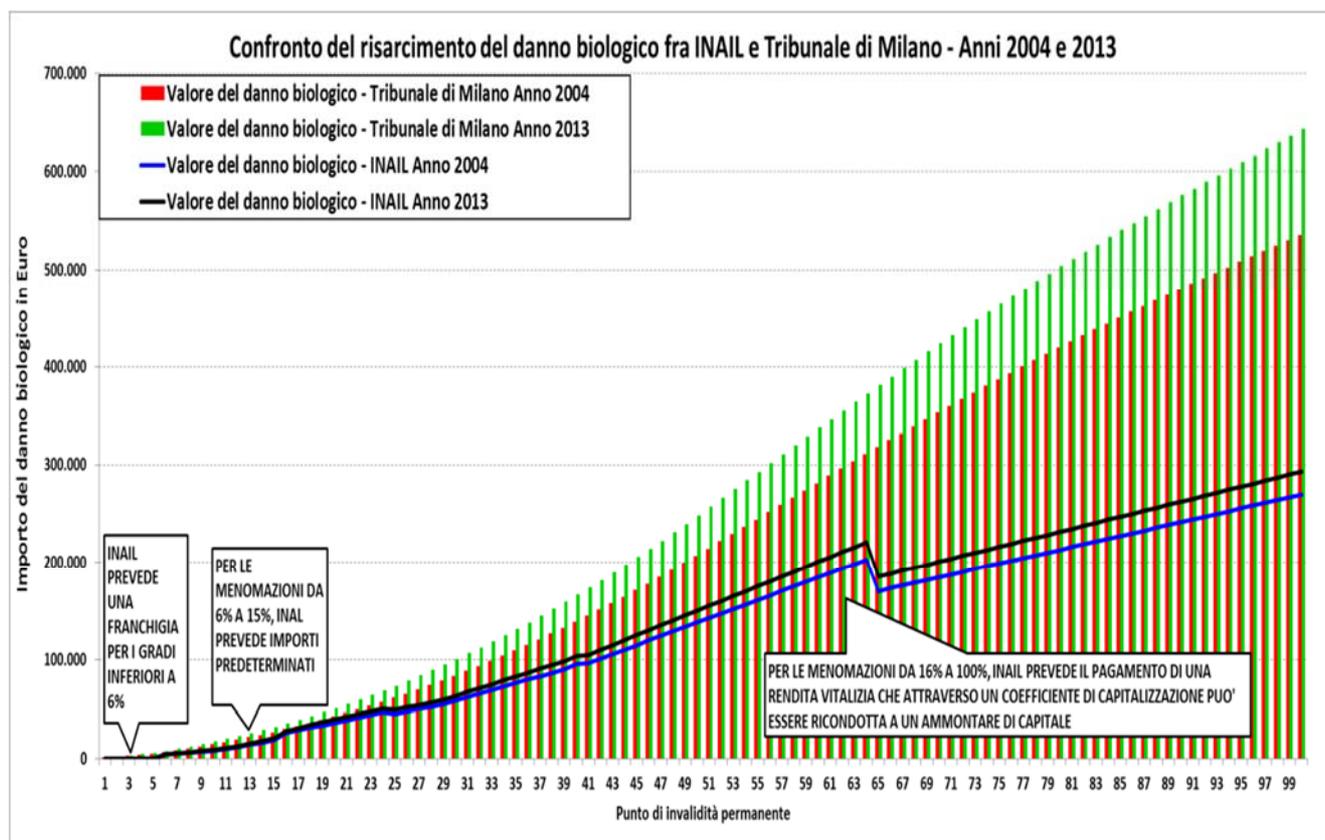
DANNO BIOLOGICO (I VALORI DEI PAESI DIVERSI DALL'ITALIA SONO RIFERITI ALL'INTERO DANNO NON PATRIMONIALE)

NAZIONE	valore dell' i.p.: 10%			valore dell' i.p.: 25%			valore dell' i.p.: 60%			valore dell' i.p.: 90%		
	Età del danneggiato			Età del danneggiato			Età del danneggiato			Età del danneggiato		
	20	40	60	20	40	60	20	40	60	20	40	60
ITALIA – Tabella Naz. D.P.R. Anno 2013*	18.000	16.000	14.000	71.900	63.800	55.500	337.400	299.700	260.600	635.750	564.700	491.000
ITALIA – Tribunale Milano Anno 2013*	19.700	17.500	15.400	83.200	74.000	64.800	379.700	337.700	295.800	647.300	575.800	504.300
FRANCIA	26.000	23.000	22.000	69.000	64.000	59.000	230.000	170.000	130.000	455.000	374.000	350.000
GERMANIA	10.000	10.000	10.000	35.000	35.000	35.000	70.000	70.000	70.000	250.000	250.000	250.000
GRAN BRETAGNA	28.700	28.700	28.700	41.400	41.400	41.400	103.500	103.500	103.500	212.800	212.800	212.800
SPAGNA	9.800	8.900	7.500	36.500	33.500	28.000	104.500	96.500	81.000	259.000	239.000	201.000
BELGIO	10.300	8.200	4.800	76.000	59.000	37.200	152.000	118.000	74.500	272.500	212.700	134.000
OLANDA	15.000	15.000	12.500	35.000	30.000	30.000	65.000	60.000	55.000	150.000	150.000	125.000

N.B. Per i paesi europei i valori sono onnicomprensivi (danno biologico permanente, danno biologico temporaneo e danno morale). Per l'Italia i valori sono quelli minimi previsti dalla tabella dello schema in approvazione per il solo danno biologico permanente, senza personalizzazione fino a +30% e non considerano né il danno morale né l'inabilità temporanea.

Estendendo poi il confronto anche a livello internazionale, si può agevolmente verificare che i valori della tabella in approvazione sono i più elevati in Europa (si veda di nuovo la tavola allegata, in cui le informazioni riportate per gli altri Paesi includono tutte le voci del danno non patrimoniale).

Va infine sottolineato che la protezione offerta alle vittime della strada con la tabella in approvazione risulta ampiamente superiore (generalmente più che doppia) di quella, sia pure di natura indennitaria, garantita dall'INAIL nel caso di infortuni sul lavoro (si veda la Figura 2), quasi che la diversità del soggetto pagatore possa giustificare una diversa valutazione della vita umana.



Pertanto, il settore assicurativo auspica che la riforma del sistema di risarcimento del danno non patrimoniale sia approvata, così come le tabelle del danno biologico definite nel corso di questi lunghi anni.

È prevedibile che l'introduzione di tale tabella, nell'ambito della riforma del danno non patrimoniale, determini una immediata, significativa riduzione tariffaria per tutti gli assicurati. Ma la sua portata è ben superiore, se proiettata nel medio periodo, poiché la tabella avrà l'effetto di stabilizzare costi che nel recente passato sono stati in continua e disordinata crescita. Nel momento attuale, una ulteriore riduzione del prezzo delle polizze può essere un segnale incoraggiante.

Per questo, l'approvazione della riforma (con le relative tabelle) ha il vantaggio di andare a beneficio delle famiglie e non delle imprese di assicurazione, come invece sostengono alcune categorie di professionisti della gestione del danno, che tra l'altro vengono remunerati proprio in proporzione al danno riconosciuto.

Art. 8 - (Valore probatorio delle cosiddette scatole nere e di altri dispositivi elettronici)

L'art. 8 del d.d.l. dispone in merito al valore probatorio dei dati prodotti dalla cosiddetta scatola nera o da dispositivi elettronici equivalenti installati sul veicolo, attribuendo ad essi il carattere di "piena prova" e ammettendo solo la possibile "prova contraria" del loro mancato funzionamento o della loro manomissione.

Da anni l'ANIA sostiene con forza l'introduzione, l'uso e la diffusione della **scatola nera** che rappresenta, di fatto, un'offerta di polizza ormai consueta, consolidata e piuttosto diffusa nel mercato.

Il punto b) del comma 1 dell'art. 132-ter rappresenta senz'altro un ulteriore incentivo all'utilizzo di questi dispositivi e, conseguentemente, un passo avanti nella lotta ai comportamenti fraudolenti e nella tutela dei cittadini onesti, in coerenza con lo spirito del provvedimento in esame.

Una modifica della disposizione sul valore legale della prova fornita dai dispositivi di controllo dell'attività dei veicoli - sempre che abbiano le caratteristiche tecniche e funzionali previste dalla normativa - rischierebbe di sminuire o svuotare del tutto la portata della norma e la sua stessa rilevanza.

Più specificatamente, la considerazione secondo la quale una semplice "eccezione specifica" possa essere sufficiente per contestare il mancato funzionamento del dispositivo rischia di rendere inutilizzabile il mezzo di prova fornito dalle scatole nere in merito, come detto, all'esistenza del sinistro e alle modalità del suo accadimento. Ciò rappresenterebbe un grave vulnus all'efficacia dell'art. 8 del d.d.l. a fini di deterrenza delle frodi assicurative. A questo riguardo, si pensi che nel 2014 sono stati denunciati oltre 50.000 sinistri in cui il presunto responsabile ha negato di trovarsi al momento dell'incidente nella località in cui questo si sarebbe verificato, oppure che l'incidente non si è affatto verificato. Si tratta dei c.d. "sinistri fantasma" che vedono coinvolti involontariamente ignari cittadini ai quali la scatola nera può fornire un'adeguata difesa contro i frodatori.

* * *

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

Roma, 17 giugno 2015