



Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo

Roma, 29 dicembre 2010

**Prot. n.** Al Presidente del Senato della Repubblica  
Sen. Renato Schifani

**All.ti n.** Al Presidente della Camera dei Deputati  
On. Gianfranco Fini

Al Presidente del Consiglio dei Ministri  
On. Silvio Berlusconi

Al Ministro dello Sviluppo Economico  
On. Paolo Romani

**Oggetto:** Segnalazione al Parlamento e al Governo in materia di assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore.

Con la presente segnalazione l'ISVAP - nell'esercizio delle funzioni assegnate dall'art. 4, comma 2, della legge 12 agosto 1982, n. 576, come sostituito dall'art. 351, comma 1, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (nel seguito Codice delle Assicurazioni) - sottopone alla Vostra cortese attenzione l'opportunità di alcuni interventi normativi nel settore della assicurazione della responsabilità civile auto (nel seguito r.c.auto) volti a ridurre i costi del sistema, garantendo nel contempo elevati *standard* di qualità del servizio offerto ai cittadini.

## Premessa

Le problematiche del settore r.c.auto sono divenute di scottante attualità, in particolare negli ultimi mesi, in connessione con il forte aumento dei prezzi delle coperture che, qualunque sia l'analisi che se ne vuole fare, è per i cittadini particolarmente penalizzante.

In questa ottica, al fine di uscire dalla fase della pura denuncia e della sterile contrapposizione tra i diversi attori del mercato l'Autorità, nel suo duplice ruolo di garante della stabilità del sistema e di organo preposto alla tutela degli utenti, ha ritenuto di affrontare tali problematiche coinvolgendo i principali protagonisti del sistema stesso, così da aggredire le criticità nel loro insieme con un approccio "tecnico-strutturale".

Su queste basi:

- alla fine del mese di luglio è stata avviata una fase di confronto con il mercato - convocando l'associazione di categoria (ANIA) nonché i primi otto gruppi assicurativi nazionali operanti nel settore (che rappresentano circa l'80% in termini di raccolta premi) - conclusasi nel mese di settembre;
- nel mese di ottobre è stato avviato un analogo confronto con le otto associazioni dei consumatori maggiormente rappresentative.

Ad esito di tali iniziative l'Autorità ha elaborato una sintesi sfociata nel pacchetto di proposte di interventi sull'attuale quadro normativo oggetto della presente segnalazione. Si ritiene che tale pacchetto, in base a stime prudenziali che tengono anche conto di autovalutazioni di impatto effettuate dall'ANIA<sup>1</sup>, possa contribuire a contenere il costo della r.c.auto nella misura del 15-18% e a realizzare nel contempo un equilibrio tecnico del ramo nel medio periodo. Tali percentuali presuppongono la realizzazione delle importanti politiche di potenziamento/efficientamento delle reti liquidative, più volte sollecitate e monitorate da parte di questa Autorità.

Il metodo prescelto è stato quello di isolare, sulla scorta dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, gli ambiti in cui risulta effettivamente giustificato un intervento normativo da quelli che necessitano piuttosto di uno sforzo da parte del mercato volto a conseguire, anche sotto la spinta propulsiva e di controllo dell'Autorità, maggiore efficienza.

Rispetto ad alcune aree tematiche sono stati poi rilevati aspetti problematici che necessitano, per diverse ragioni, di un ulteriore approfondimento.

## 1. Il mercato r.c.auto

L'assicurazione r.c.auto costituisce uno tra i più importanti segmenti dell'economia del Paese: la sua rilevanza sociale (sono oltre 40 milioni i veicoli in circolazione) la pone, in ragione della sua obbligatorietà, al centro dell'attenzione dei diversi soggetti, pubblici e privati, coinvolti nella ricerca di un punto di equilibrio che superi l'attuale critica situazione che si riscontra nella elevatezza dei premi praticati - con particolare riferimento ad alcune zone del Paese - con l'obiettivo di coniugare istanze imprenditoriali e legittime esigenze di tutela e protezione del consumatore.

La situazione di criticità che interessa il settore trova, almeno in parte, la sua ragione nella asimmetria che caratterizza il sistema: all'obbligo di assicurarsi che grava sul contraente si contrappone l'obbligo a contrarre, fissato *ex lege*, a carico delle compagnie di assicurazione, con la particolarità che il prezzo è stabilito dalle stesse imprese senza alcuna possibilità di "interventi calmieratori" per effetto della legislazione comunitaria del 1993 che, come noto, ha introdotto un regime liberalizzato, sottoposto alle regole del mercato e della libera concorrenza.

Per far fronte ai momenti di maggiore tensioni sui prezzi, che si sono verificati ciclicamente, nel passato sono state adottate iniziative legislative anche drastiche, quali ad esempio il blocco delle tariffe r.c.auto, che hanno poi condotto alla condanna dell'Italia da parte della Corte di Giustizia UE per violazione del citato principio di libertà tariffaria.

Sempre con l'obiettivo di censurare comportamenti non corretti, l'Autorità, nel 2003, ha irrogato sanzioni nei confronti di alcune imprese, italiane ed estere, che in alcune zone del Sud praticavano premi esorbitanti, con il chiaro intento di eludere l'obbligo a contrarre. La reazione a queste sanzioni si è concretizzata nella presentazione di un ricorso agli organi comunitari, cui ha fatto seguito l'avvio di una procedura di infrazione nei confronti del Governo italiano, volta, di fatto, all'abolizione dell'obbligo a contrarre a carico delle imprese.

La Corte di Giustizia ha accolto le valide difese svolte dal Governo, con il supporto dell'Autorità; si è così evitato un grave pregiudizio a intere fasce di cittadini che, soprattutto al Sud, avrebbero rischiato di non riuscire a trovare, se non a prezzi proibitivi, la copertura cui per legge sono tenuti.

<sup>1</sup> *Relazione Annuale ANIA del 2010 e Audizioni varie rese dall'ANIA dinanzi al Parlamento.*

Da un punto di vista normativo e regolamentare, il settore è stato interessato negli ultimi anni da una serie di interventi volti a contenere i costi del sistema: dalla prevenzione della sinistralità (introduzione della patente a punti, revisione in senso più rigoroso del Codice della Strada), alla tabellazione delle c.d. micropermanenti (lesioni fino a 9 punti di invalidità permanente), alla introduzione del sistema del risarcimento diretto.

L'Autorità, nell'esercizio del suo potere regolamentare è intervenuta attraverso numerose iniziative: tra le altre, la regolamentazione in materia di attestato di rischio (Regolamento n. 4/2006<sup>2</sup>); di flessibilità tariffaria (Regolamento n. 23/2008<sup>3</sup>); di trasparenza dei contratti assicurativi e di protezione degli assicurati (Regolamento n. 35/2010<sup>4</sup>).

Queste disposizioni, al pari della successiva realizzazione, in collaborazione con il Ministero dello Sviluppo Economico, del Preventivatore r.c.auto (ad oggi unico servizio pubblico di preventivazione in ambito europeo), hanno inciso positivamente sulla mobilità dei consumatori, facilitandoli nella comparazione dei prezzi delle coperture, incentivando le dinamiche concorrenziali e rafforzando le pratiche di negoziazione in sede di trattativa per la stipula del contratto.

Nonostante tali interventi, dopo alcuni anni nei quali il ramo r.c.auto ha contribuito positivamente alla redditività delle imprese ed i livelli tariffari - pur registrando incrementi - non hanno generato particolari tensioni sociali, negli ultimi due esercizi si registra una inversione di tendenza, determinata anche da una mancata contrazione del costo dei risarcimenti.

Le imprese hanno reagito azionando prevalentemente la leva degli aumenti tariffari, in particolare a partire dalla fine del 2009.

Tale comportamento è stato contrastato e stigmatizzato dall'Autorità che, lo scorso mese di giugno, nel corso della presentazione della Relazione Annuale sull'attività nel del 2009, ha denunciato il rischio che il ramo r.c.auto possa divenire un vero e proprio "tallone d'Achille" del sistema assicurativo nazionale, con effetti penalizzanti per i cittadini<sup>5</sup>, evidenziando che:

- l'aumento dei premi non è la risposta corretta, ma solo la leva più immediata e a più rapido effetto in un mercato in cui il cittadino è obbligato ad assicurarsi;
- permangono diffuse carenze nella liquidazione dei sinistri da parte delle compagnie, in particolare nel meridione d'Italia<sup>6</sup>, confermate dagli esiti dell'indagine avviata dall'Autorità nel mese di febbraio 2010<sup>7</sup>;

<sup>2</sup> Il Regolamento ISVAP n. 4/2006 prevede l'obbligo per le imprese di inviare l'attestato di rischio al domicilio del contraente almeno 30 giorni prima della scadenza del contratto, unitamente ad una informativa sul premio di rinnovo e su termini e modalità per la disdetta.

<sup>3</sup> Il Regolamento ISVAP n. 23/2008, impone alle imprese obblighi di trasparenza in materia di sconti da evidenziare sia nei preventivi che nelle polizze. In tema di flessibilità tariffaria vengono confermate, in linea con il parere dell'AGCM del 30 novembre 2007, le disposizioni impartite dall'Autorità nel 2003, in base alle quali le imprese possono riconoscere agli intermediari un "monte sconti", nel rispetto della stabilità della tariffa. Si prevede tuttavia l'autonomia dell'intermediario sui casi e sulla misura dello sconto da riconoscere al singolo cliente.

<sup>4</sup> Il Regolamento ISVAP n. 35/2010 persegue la finalità di rafforzare la trasparenza e la chiarezza dei documenti precontrattuali utilizzati nell'offerta dei prodotti, disciplinando gli obblighi di informativa delle imprese nei confronti del consumatore e le regole di correttezza dell'informazione pubblicitaria, integrando ed innovando disposizioni emanate dall'Autorità negli anni, a partire dal 2000.

<sup>5</sup> Cfr. ISVAP, Relazione sull'attività svolta nell'anno 2009 – Considerazioni conclusive, 8 giugno 2010, pag. 6.

<sup>6</sup> In particolare, "Sono ormai molti anni che l'Autorità denuncia il fenomeno; la risposta non è stata adeguata. Nell'ultimo quinquennio la presenza degli uffici di liquidazione dei sinistri sul territorio è diminuita del 30%; il rapporto tra reclami e sinistri è peggiorato del 77%; l'importo delle sanzioni è

- si sta acuendo il fenomeno dell'evasione dell'obbligo assicurativo da parte dei cittadini, proprio per effetto dei premi elevati, talora insostenibili in alcune zone d'Italia;
- persiste l'esigenza di alcuni interventi normativi, come di seguito evidenziato, che possono contribuire a ridurre i costi del sistema e, quindi, i livelli tariffari.

Sono state, inoltre, evidenziate alcune significative criticità:

- nel 2009 il mercato ha ricevuto complessivamente circa 110.000 reclami con un incremento rispetto al 2008 (+15%) che segue quello, già considerevole, registrato nel 2007;
- in aumento anche i reclami pervenuti all'ISVAP nello stesso anno (oltre 32.000, +14% rispetto al 2008) che confermano il trend già riscontrato: la r.c.auto (75% del totale reclami) e in particolare la liquidazione dei sinistri (83%) è il settore maggiormente interessato<sup>8</sup>;
- sempre nel 2009 l'ISVAP ha irrogato sanzioni per circa 60 milioni, dei quali circa 50 milioni (pari all'83,2% del totale) ascrivibili ad illeciti per violazione della normativa r.c.auto e ben 47 milioni riferibili in modo specifico a violazioni delle disposizioni in materia di liquidazione sinistri:
- nel periodo 2003-2009 i soggetti vigilati, prevalentemente imprese, hanno complessivamente pagato sanzioni per un importo di oltre 245 milioni.

Sotto il profilo dell'azione di vigilanza, l'Autorità ha proseguito le sue attività in maniera incisiva:

- dallo scorso mese di giugno ha avviato 14 istruttorie nei confronti di altrettante compagnie per sospetta elusione dell'obbligo a contrarre; dette imprese praticavano tariffe talmente elevate (con punte di 8.500 euro), soprattutto in alcune zone del Paese, da scoraggiare l'acquisto della copertura. Le istruttorie sono in via di completa definizione;
- è intervenuta per contrastare il fenomeno delle disdette massive dei contratti r.c.auto, politica attuata da alcune imprese prevalentemente per alcune categorie di assicurati e per vaste zone del Paese (concentrate al Sud). Le istruttorie nei confronti delle compagnie coinvolte sono tutt'ora in corso e nel frattempo è stata inviata una comunicazione a tutto il mercato volta a ribadire le regole da rispettare in fase di assunzione dei contratti<sup>9</sup>, stigmatizzando soprattutto le variazioni delle condizioni tariffarie (peggiorative) per i clienti disdettati e poi ripresi;
- è intervenuta presso diverse imprese, ad esito dell'indagine sulle strutture liquidative, avviando poi un ciclo di verifiche mirate volto a monitorare, attraverso incontri con esponenti dei principali gruppi assicurativi, la concreta attuazione dei piani di intervento varati per superare le criticità del processo. Tali verifiche hanno consentito di rilevare primi segnali positivi, provenienti in particolare anche

---

*cresciuto del 40%; il rapporto sinistri per dipendente, in lieve peggioramento, continua ad evidenziare valori quasi doppi rispetto alla media nazionale nelle regioni del meridione, nelle quali maggiore dovrebbe essere il presidio", cfr ISVAP, Relazione sull'attività svolta nell'anno 2009 – Considerazioni Conclusive, pag. 7.*

<sup>7</sup> Cfr. ISVAP, *Il mercato assicurativo r.c.auto e la presenza sul territorio. Indagine sulle strutture di liquidazione dei sinistri e di acquisizione dei contratti*, 18 febbraio 2010.

<sup>8</sup> I dati sono ancor più significativi se rapportati al contesto europeo. Le Autorità di vigilanza di Francia e Spagna hanno ricevuto rispettivamente 4.112 e 7.032 reclami, con una incidenza di quelli relativi al settore della r.c.auto del 18,5% e del 12%. L'Autorità tedesca ha trattato 12.767 reclami, dei quali solo il 12% in materia di assicurazione r.c.auto.

<sup>9</sup> Cfr. ISVAP, *Disdette dei contratti r.c.auto. Indicazioni alle imprese*, 4 novembre 2010.

da importanti gruppi: investimenti in risorse umane e tecnologiche; formazione degli addetti; controlli più sistematici e penetranti della “filiera operativa” (inclusi i collaboratori esterni), con attenzione a modelli organizzativi in grado da un lato di decongestionare le strutture periferiche, dall’altro di accentuarne il presidio tecnico nella gestione dei sinistri. Il potenziamento in atto, certamente ancora da completare, dovrà contribuire a migliorare la qualità del servizio reso alla clientela, riducendo motivi di conflittualità, reclami e sanzioni.

## **2. Proposte di intervento sull’attuale quadro normativo**

Di seguito vengono descritte le proposte di modifiche normative che l’Autorità ritiene di formulare per incidere sui fattori strutturali che caratterizzano il settore della r.c.auto.

### **2.1 Il danno alla persona**

#### *Tabella lesioni di non lieve entità (c.d. macropermanenti)*

L’Autorità ritiene necessario un intervento normativo per dare piena attuazione alla disciplina del danno alla persona (art.138 del Codice delle Assicurazioni) con riguardo alle c.d. macrolesioni (lesioni di non lieve entità che comportano dal 10 al 100% di invalidità permanente).

Alla forte incidenza nel mercato italiano dei risarcimenti derivanti dai danni alla persona, si accompagna, per quanto riguarda i danni più gravi (superiori a 9 punti di invalidità permanente), la persistente, rilevante incertezza in merito alla loro valutazione e quantificazione a causa dell’assenza di precisi criteri normativi.

I sinistri con danni alla persona superiori a 9 punti di invalidità permanente, costituiscono, come numero, il 10% dei sinistri con lesioni; la loro incidenza in termini di importi liquidati rappresenta oltre il 60% del totale liquidato per danni alla persona.

A ciò si aggiunga che l’entità degli importi mediamente corrisposti per una stessa macrolesione, subita da soggetti di eguale età, è soggetta a forti variazioni in relazione alla zona in cui il sinistro è avvenuto: per una percentuale di invalidità dell’80%, accusata da macrolesi della stessa età, è stata riscontrata una differenza di circa 100.000 euro fra gli importi accordati da due diversi Tribunali territoriali.

L’Autorità si è pronunciata da tempo ed in diverse occasioni sulla necessità di pervenire in tempi brevi al completamento della regolamentazione normativa per quanto riguarda sia la tabella medico legale delle menomazioni, sia la tabella dei valori economici del punto di invalidità<sup>10</sup>, allo scopo di:

- dare coerenza sistemica e giustizia sociale ai macrolesi, considerato che l’attuale regolamentazione normativa è limitata alle sole invalidità di lieve entità (fino a 9 punti di invalidità permanente);
- ridurre il contenzioso giudiziario e stragiudiziario ed incrementare la velocità di liquidazione dei sinistri;

---

<sup>10</sup> Cfr. ISVAP, Audizione del Presidente presso Commissione VI della Camera dei Deputati su Problematiche del settore assicurativo, 11 febbraio 2010, pag.4; ISVAP, Audizione del Presidente presso Commissione Straordinaria per la verifica dell’andamento generale dei prezzi al consumo, 16 giugno 2010, pag.4; ISVAP, Audizione del Presidente presso Commissione X del Senato della Repubblica su Indagine conoscitiva sul settore dell’assicurazione r.c.auto, 28 luglio 2010, pag.4. Cfr. anche: ISVAP, Relazione sull’attività svolta nell’anno 2009 – Considerazioni Conclusive, 8 giugno 2010, pag. 8.

- pervenire ad una stima più puntuale ed equa del costo dei sinistri, per la tariffazione dei premi e la costituzione delle riserve tecniche.

### Tabella lesioni di lieve entità (c.d. micro permanenti)

L'Autorità ritiene opportuna una riflessione in materia di danni alla persona di lieve entità, tabellati fino al 9%, nel cui ambito assumono un rilievo sia numerico sia monetario quelli relativi ai primi due punti di invalidità (ad es. distorsione del rachide cervicale - c.d. colpo di frusta).

L'introduzione delle tabelle relative alle valutazioni medico-legali<sup>11</sup> e alla quantificazione economica<sup>12</sup> non è riuscita, infatti, a contrastare appieno le finalità speculative e fraudolente, risultate particolarmente concentrate in alcune aree del Paese.

Sul tema, le imprese hanno proposto di prevedere la risarcibilità a titolo di invalidità permanente delle sole lesioni superiori a 3 punti di invalidità, introducendo quindi una franchigia; si ritiene che la proposta non possa essere accolta in quanto la materia coinvolge fondamentali principi costituzionali (tutela del bene "salute"- art. 32 Cost.) e civilistici (integrale risarcimento del danno da responsabilità extracontrattuale - artt. 2043, 2054 codice civile).

L'Autorità ritiene innanzitutto necessario un approccio che concentri l'attenzione sul problema della corretta ed oggettiva valutazione di tali tipologie di danni, sotto il profilo medico-legale e di quantificazione monetaria anche in sede giudiziale.

In tal senso, si ritiene che la disciplina introdotta nella recente "manovra finanziaria" (*Accertamenti in materia di microinvalidità conseguenti ad incidenti stradali*<sup>13</sup>) possa costituire un punto di partenza, la cui efficacia potrebbe essere rafforzata attraverso una integrazione dei compiti assegnati alle previste Commissioni Regionali miste.

A tali Commissioni, che operano sul piano amministrativo, dovrebbe essere affidato il compito di verifiche a campione (tra il 5 e il 10%) delle pratiche liquidate cui è stato riconosciuto un grado di invalidità fino al 9%, con l'onere di segnalare all'ordine professionale comportamenti rilevanti ai fini disciplinari; detta misura potrebbe costituire, in aggiunta a quanto già previsto in termini di responsabilità penale, un reale deterrente all'adozione di pratiche non corrette o superficiali nella valutazione dei danni.

Tale proposta, nel solco anche di recenti orientamenti giurisprudenziali (principio di allegazione e prova del danno non patrimoniale<sup>14</sup>), trova il suo presupposto nel rafforzamento dei controlli da parte delle imprese sull'attività dei medici, dei legali fiduciari e dei liquidatori.

## **2.2 Il risarcimento diretto**

### Obbligatorietà della procedura

L'esclusività della procedura del risarcimento diretto è stata posta in discussione a seguito della sentenza della Corte Costituzionale 180/2008.

L'Autorità, come già espresso in diverse occasioni anche recenti<sup>15</sup>, ritiene necessario un

<sup>11</sup> Decreto del Ministero della Salute 3 luglio 2003

<sup>12</sup> Art. 139 del Codice delle Assicurazioni,

<sup>13</sup> Cfr. art.10-bis Legge n. 122 del 30 luglio 2010, di conversione del D.L. n. 78 del 31 maggio 2010.

<sup>14</sup> Cfr. Cass., Sezioni Unite Civili, Sent. 11 novembre 2008, n. 26972.

<sup>15</sup> Cfr. ISVAP, Audizione del Presidente presso Commissione VI della Camera dei Deputati su Problematiche del settore assicurativo, 11 febbraio 2010, pag.4; ISVAP, Audizione del Presidente presso Commissione Straordinaria per la verifica dell'andamento generale dei prezzi al consumo,

intervento normativo che fughi tali incertezze.

Ciò al fine di garantire il corretto funzionamento di un sistema che riguarda circa l'80% dei sinistri r.c.auto e che sta contribuendo in maniera significativa alla costante riduzione dei tempi medi di liquidazione dei sinistri, scesi da 55 a 49 giorni tra il 2007, anno di avvio della nuova procedura, e il 2009.

La necessità di un intervento normativo che sancisca la esclusività del risarcimento diretto è confermata dai preoccupanti segnali che stanno emergendo in questa fase di incertezza:

- riduzione dei sinistri gestiti dalla Stanza di compensazione presso Consap (meno 4% rispetto al 2009, con punte di meno 16,1% in Campania e 11,6% in Puglia);
- frenata dell'azione deflattiva del contenzioso cui l'introduzione del risarcimento diretto sembrava aver fornito un importante impulso (i dati sul contenzioso civile, dopo la sensibile diminuzione registratasi nel 2008 pari al 10%, mostrano un incremento di circa il 5% nel 2009).

### Risarcimento in forma specifica

Negli ultimi anni, proprio a seguito dell'introduzione del risarcimento diretto, si stanno sviluppando nel mercato prodotti assicurativi che contemplano clausole contrattuali dirette a favorire, mediante il riconoscimento di forme incentivanti di varia natura (es. sconti sul prezzo), il risarcimento in forma specifica, ossia prevedono che l'assicurato si rivolga per la riparazione del veicolo danneggiato a strutture convenzionate con l'impresa di assicurazione.

Tali pratiche risultano vantaggiose per il consumatore nella misura in cui riescono a garantire un servizio efficiente in termini di qualità e celerità del risarcimento e di contenimento del prezzo della copertura; vantaggi esistono anche per le imprese in termini di generale riduzione del costo dei risarcimenti per danni materiali.

L'Autorità vede quindi con favore la diffusione di tali accordi contrattuali mentre ritiene non condivisibili le proposte volte all'introduzione di un obbligo in tal senso di natura normativa né di quelle, invece, che sanciscono il divieto di vendita di polizze r.c.auto che prevedono tali accordi<sup>16</sup>.

## **2.3 Il contrasto ai fenomeni fraudolenti**

La tematica dei fenomeni fraudolenti assume rilevanza comune alle due fasi fondamentali del ciclo produttivo: l'assunzione del rischio r.c.auto e la valutazione e liquidazione del danno.

### **2.3.1 L'assunzione del rischio**

Attività fraudolente si stanno perpetrando, con sempre maggiore frequenza, anche nella fase di assunzione dei rischi attraverso la falsificazione della documentazione che attesta l'adempimento dell'obbligo a contrarre (contrassegno e certificato assicurativo).

---

16 giugno 2010, pag.6; ISVAP, Audizione del Presidente presso Commissione X del Senato della Repubblica su Indagine conoscitiva sul settore dell'assicurazione r.c.auto, 28 luglio 2010, pag.4. Cfr. anche: ISVAP, Relazione sull'attività svolta nell'anno 2009 – Considerazioni Conclusive, 8 giugno 2010, pag. 8.

<sup>16</sup> Cfr Atto Senato 2260 "Modifiche al codice delle assicurazioni private, di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, in materia di risarcimento civile".

Il fenomeno è caratterizzato, in particolare, dalla diffusione di compagnie “fantasma”, non autorizzate né abilitate ad operare sul territorio della Repubblica, che incassano premi di importo modesto senza, ovviamente, fornire alcuna copertura assicurativa. I costi dei relativi sinistri gravano sul Fondo vittime della strada, il cui finanziamento - a carico della collettività - è attualmente pari al 2,5% del premio.

L'Autorità dal 2002 ne ha individuate 52, di cui solo 18 nell'ultimo biennio; costante è l'attività di contrasto, anche in collaborazione con la Guardia di Finanza e la Magistratura.

#### Dematerializzazione della documentazione assicurativa: certificato e contrassegno

Tra le ipotesi allo studio per la soluzione del problema dei fenomeni fraudolenti in fase assuntiva, vi è quella della dematerializzazione del certificato e del contrassegno assicurativo<sup>17</sup>.

Tale soluzione, che implicherebbe modifiche al Codice delle Assicurazioni - ed ai relativi regolamenti attuativi - ed al Codice della strada (DL 30 aprile 1992, n. 285 e successive modifiche e integrazioni), viene valutata dall'Autorità come percorribile nel medio periodo. Occorre, infatti, risolvere preliminarmente le seguenti criticità:

- realizzazione di una banca dati che contenga le informazioni relative alle coperture assicurative, prevedendo l'aggiornamento in tempo reale delle informazioni in essa contenute;
- dotare le forze dell'ordine degli strumenti idonei alla consultazione on-line delle informazioni contenute nella banca dati nell'esercizio degli ordinari controlli;
- garantire un sistema alternativo di accesso alle informazioni - consentito oggi dalla lettura del contrassegno esposto sul parabrezza (che contiene l'indicazione della compagnia di assicurazione e del periodo di copertura) - da parte dei cittadini coinvolti nei sinistri.

Nel breve periodo l'Autorità ritiene percorribile una modifica normativa del sistema sanzionatorio del Codice della Strada.

#### Rivisitazione del sistema sanzionatorio previsto dal Codice della Strada

Si ritiene, infatti, necessario un intervento normativo che renda più incisivo il sistema sanzionatorio nel caso di circolazione del veicolo senza copertura assicurativa rispetto ai casi di circolazione con documenti falsi o contraffatti.

In proposito, dal testo dell'art. 193 del d. lgs n. 285/1992, nella versione novellata dall'art. 3, comma 47, della l. n. 94/2009 emerge che:

- per la circolazione del veicolo in assenza di copertura è comminata una sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 779 a euro 3.119 (comma 2);
- in caso di circolazione con documenti assicurativi falsi o contraffatti, in aggiunta alla predetta sanzione, è prevista anche la confisca amministrativa del veicolo (comma 4bis).

<sup>17</sup> Con specifico riferimento al certificato e contrassegno assicurativo, l'Autorità intende comunque apportare modifiche al vigente Regolamento ISVAP n. 13/2008 nel senso di prevedere un innalzamento dei requisiti - tecnici e grafici - per rafforzare il contrasto al fenomeno della loro falsificazione.



Si ritiene che la sanzione accessoria della confisca del veicolo debba essere estesa anche ai casi di circolazione senza copertura assicurativa; si ritiene altresì opportuna, per ragioni di salvaguardia di comportamenti incolpevoli, che venga differenziato il caso del proprietario del veicolo che dimostri di aver acquistato in buona fede i documenti assicurativi.

### 2.3.2 La valutazione e liquidazione del danno

L'Autorità, sulla base dei dati trasmessi dalle imprese, fornisce con cadenza annuale una statistica sull'incidenza dei fenomeni fraudolenti nel comparto assicurativo della r.c.auto<sup>18</sup>.

Nel 2009 i sinistri individuati come riconducibili a fenomeni criminosi a danno delle imprese di assicurazione sono stati oltre 83.000, con un'incidenza del 2,5% rispetto alla globalità dei sinistri del ramo; il corrispondente importo (314,5 milioni di euro) rappresenta il 2,4% dell'ammontare complessivo dei risarcimenti e l'1,9% dei premi del ramo.

L'analisi a livello territoriale evidenzia che in alcune aree dell'Italia meridionale e insulare il fenomeno continua a mostrare livelli di incidenza sensibilmente superiori alla media nazionale. In Campania si registra il 9,6% dei sinistri e l'8,7% degli importi dei risarcimenti, in Puglia rispettivamente il 6,2% e il 5,3%, in Calabria il 4% e il 3,9%.

#### Banca dati sinistri ISVAP - Agenzia antifrode

L'Autorità ritiene che un efficace contrasto dei fenomeni fraudolenti nel settore della r.c.auto debba realizzarsi attraverso un sistema organico ed integrato, articolato su tre distinti livelli<sup>19</sup>:

1. un efficiente servizio di liquidazione sinistri da parte delle imprese, attraverso il quotidiano operare delle strutture aziendali centrali e periferiche (i circa 4.300 punti di contatto presenti sul territorio e i loro oltre 8.000 addetti) deputate alla liquidazione dei sinistri;
2. l'ottimale utilizzo della Banca dati sinistri ISVAP, radicalmente rivisitata per renderne le funzionalità più idonee alle finalità antifrode (Regolamento ISVAP n. 31 emanato nel 2009 a seguito di un confronto con l'Autorità Garante della Privacy) e pienamente operativa dal prossimo 1° gennaio.

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 Paesi<sup>20</sup>; le imprese sono chiamate ad una corretta alimentazione e ad un diffuso utilizzo per valorizzarne le potenzialità e, quindi, la sua efficacia;

3. l'istituzione di una specifica Unità Antifrode; tale struttura si potrebbe basare:

<sup>18</sup> Tale incidenza si riferisce ai sinistri "collegati ad ipotesi di reato", siano essi denunciati all'Autorità Giudiziaria - e dunque accertati - ovvero non denunciati per mancanza di prove sufficienti. Il dato, quindi, per le suesposte ragioni è frutto di una stima verosimilmente al ribasso e sulla cui esattezza incide indubbiamente la difficoltà di focalizzare con precisione le diverse possibili manifestazioni del fenomeno fraudolento.

<sup>19</sup> Cfr. ISVAP, Audizione del Presidente presso Commissione VI della Camera dei Deputati su Istituzione di un sistema di prevenzione delle frodi nel settore assicurativo, 8 luglio 2010, pag.5; ISVAP, Audizione del Presidente presso Commissione X del Senato della Repubblica su Indagine conoscitiva sul settore dell'assicurazione autoveicoli, 28 luglio 2010, pag.8.

<sup>20</sup> Cfr Peer Review of Italy, Review Report, dicembre 2010.

- sul coordinamento delle diverse banche dati pubbliche e private contenenti informazioni rilevanti ai fini delle attività di prevenzione degli illeciti in materia assicurativa;
- sull'affidamento ad uno specifico organismo, che si dovrebbe avvalere della collaborazione di un nucleo speciale di polizia, del compito di elaborare i dati rapportandosi con le compagnie interessate e predisporre documentazione per le eventuali, correlate iniziative giudiziarie.

Presso la Commissione Finanze della Camera dei Deputati sono in corso i lavori per il varo di un disegno di legge, al quale l'Autorità ha fornito il suo contributo ed ha manifestato la sua piena disponibilità per la realizzazione del progetto.

Sempre in tema di contrasto ai fenomeni fraudolenti nella fase di liquidazione dei sinistri r.c.auto, l'Autorità ritiene necessario richiamare l'attenzione sui seguenti aspetti, che implicano modifiche al Codice delle assicurazioni o al Codice della strada.

#### Obbligo di messa a disposizione del veicolo danneggiato per la perizia

In relazione alle denunciate criticità nella fase di accertamento e liquidazione del danno materiale, e delle potenziali, correlate attività fraudolente, l'Autorità propone l'introduzione dell'obbligo per il danneggiato di mettere a disposizione dell'impresa, per un periodo di tempo limitato, il veicolo incidentato prima dell'inizio della riparazione, in analogia a quanto previsto dal Codice delle Assicurazioni in materia di accertamento del danno alla persona.

Venendo ad incidere sulla tempistica della gestione del sinistro, con riduzione di possibili dilazioni, può in concreto scoraggiare comportamenti opportunistici che vanno ad impattare sul principio del giusto risarcimento.

Per la determinazione del periodo temporale si propone la reintroduzione della disciplina di cui all'art. 9 del D.P.R. n. 45/1981 che prevedeva un periodo di otto giorni non festivi in cui il danneggiato deve mettere a disposizione il veicolo per l'ispezione da parte dell'impresa.

La modifica normativa non comporta per i danneggiati particolari oneri aggiuntivi rispetto a quelli esistenti.

#### Revisione dei termini per la liquidazione di sinistri in sospetto di frode

L'Autorità ritiene che l'attuale tempistica per il risarcimento dei danni r.c.auto di cui all'art. 148 del Codice delle Assicurazioni (60 giorni per i danni materiale e 90 giorni per i danni alla persona) sia di per sé idonea a consentire un attento e capillare monitoraggio sui processi liquidativi.

Sotto il profilo del contrasto alle frodi, l'art. 326 del Codice delle Assicurazioni prevede la possibilità di sospensione dei termini del procedimento sanzionatorio (cui le imprese incorrono nel caso di mancato rispetto dei termini citati) avviato dall'ISVAP qualora l'impresa dimostri che sono in corso accertamenti dovuti ad un fondato sospetto di frode.

Al fine di dare un ulteriore, concreto strumento di prevenzione e contrasto dei fenomeni fraudolenti e di valorizzazione dell'utilizzo da parte delle imprese della Banca dati sinistri ISVAP, si ritiene di proporre la modifica del citato art. 148 e dell'art. 8 del D.P.R. n. 254/2006 per quanto concerne la procedura di risarcimento diretto, prevedendo la sospensione, per un numero limitato di giorni (trenta), dei termini per la formulazione dell'offerta in presenza di significativi elementi che facciano ritenere il sinistro in "fumus" di frode.

La suddetta sospensione potrà operare solo nel caso in cui dalla consultazione della Banca dati sinistri emergano due parametri di significatività così come definiti dall'art. 4 del Provvedimento ISVAP n. 2827/2010<sup>21</sup>. Alla scadenza del periodo di sospensione senza che l'impresa abbia proposto querela o denuncia, i termini di legge riprendono a decorrere.

### Segnalazione dei relitti alla Motorizzazione Civile

L'Autorità segnala l'opportunità di prevedere l'introduzione di un obbligo di segnalazione dei relitti alla Motorizzazione Civile, per contrastare il fenomeno dell'utilizzo dei relitti di veicoli già incidentati per la "costruzione" di sinistri fraudolenti.

## **2.4 Abolizione del tacito rinnovo nei contratti r.c.auto**

L'Autorità ritiene necessario confermare la proposta già avanzata al Parlamento ed al Governo nel 2007 di eliminare l'istituto del tacito rinnovo per i contratti r.c.auto, attraverso una apposita deroga del disposto dell'art. 1899, comma 2, del codice civile<sup>22</sup>.

Nell'attuale scenario si conferma infatti, a giudizio dell'Autorità, che il tacito rinnovo nei contratti r.c.auto costituisce un istituto oramai superato, posto che sono profondamente mutate le ragioni che ne avevano determinato l'affermarsi e, viceversa, esso può di fatto rappresentare un ostacolo alla realizzazione di un più maturo assetto concorrenziale.

La stessa introduzione del risarcimento diretto pone l'accento sul rapporto assicurato - assicuratore e sulla qualità del servizio prestato in sede di liquidazione del danno r.c.auto quale principale fattore di selezione e di fidelizzazione all'impresa da parte del cliente, piuttosto che in meccanismi semiautomatici e sostanzialmente "passivi" di reperimento della copertura.

Il venir meno dell'automatismo connesso al tacito rinnovo stimolerebbe la ricerca del consumatore verso prodotti a lui più confacenti in termini di qualità e di prezzo (anche con il prezioso ausilio del Preventivatore), rafforzando il già rilevato *trend* positivo avviato attraverso interventi regolamentari dell'ISVAP<sup>23</sup> in termini di incremento della mobilità degli assicurati (cresciuta dal 6,3% del 2006 al 9,3% del 2009) a favore di una maggiore concorrenza tra le imprese per conservare o incrementare quote di mercato.

## **3. Proposte di ulteriori interventi normativi in fase di approfondimento**

### Sistema Bonus Malus

Il sistema Bonus Malus si fonda su un meccanismo di evoluzione delle classi di merito basato sostanzialmente su regole evolutive delineate nel 1993 (c.d. modello CIP 93).

Tale sistema, introdotto in un contesto normativo (regime di tariffa amministrata) ed economico (frequenza sinistri circa doppia rispetto all'attualità) non più attuale, è di fatto ancora in uso nel mercato, seppur con diverse varianti introdotte dalle imprese.

In Italia tale sistema, dal punto di vista tecnico-attuariale, risente della concentrazione degli assicurati nelle prime classi di merito: il sistema è costruito in maniera tale per cui il

<sup>21</sup> *Si tratta in particolare di indici di anomalia, riferiti ai soggetti implicati a diverso titolo nel sinistro o ai veicoli coinvolti, indicatori di possibili specifici comportamenti fraudolenti.*

<sup>22</sup> *Cfr. ISVAP, Segnalazione al Parlamento e al Governo in merito all'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, 18 luglio 2007.*

<sup>23</sup> *Cfr in particolare Regolamento ISVAP n. 4/2006.*

parco veicoli assicurati "scivola" naturalmente ogni anno verso la prima classe, poiché la stragrande maggioranza degli assicurati (oltre il 92%) non causa sinistri.

Il fenomeno è destinato ad accentuarsi; alcune simulazioni effettuate dall'Autorità evidenziano che il mercato assicurativo italiano, qualora perdurasse l'utilizzo sulle regole evolutive della CIP 93, in meno di 20 anni si troverebbe con una concentrazione di oltre il 90% di assicurati nelle prime 3 classi e con un sostanziale ridimensionamento della differenza di premio tra assicurati in 1° classe e quelli in classe 14 (classe di ingresso).

Il parametro "classe di merito", in altre parole, che attesta la buona o cattiva condotta di guida dell'assicurato è destinato a perdere ogni significato ai fini della determinazione del profilo di rischio e, quindi, del premio, con effetti penalizzanti per gli assicurati virtuosi.

È pertanto oramai imprescindibile una rivisitazione organica del sistema, basato su un approfondito studio tecnico-attuariale, che tenga in debito conto il mutato contesto normativo ed economico, e che porti alla definizione di un nuovo meccanismo che rispecchi nel prezzo le condotte (virtuose o meno virtuose) effettivamente tenute dagli automobilisti.

L'Autorità sta promuovendo la costituzione di un tavolo tecnico con le imprese al fine di elaborare una proposta di rivisitazione del sistema tecnicamente valida, anche sulla scorta di esperienze maturate all'estero, da sottoporre poi alle valutazioni delle parti sociali (associazioni dei consumatori, Ministeri) per la successiva formulazione di una proposta di intervento normativa a Parlamento e Governo.

\* \* \*

In conclusione l'Autorità ritiene che l'adozione dei sopra richiamati interventi sull'attuale quadro normativo possa contribuire nel medio periodo a realizzare un riequilibrio tecnico nel ramo r.c.auto, con i benefici sul fronte dei prezzi nella misura prudenziale più sopra quantificata.

L'effettivo conseguimento degli attesi benefici trova comunque il suo indispensabile presupposto nella concreta e generalizzata realizzazione di interventi strutturali da parte delle imprese nella fase di liquidazione dei sinistri, realizzazione per la quale prosegue il determinato impegno dell'Autorità.

Si resta a disposizione per ogni ulteriore chiarimento o collaborazione e si porgono distinti saluti.

Il Presidente  
Giancarlo Giannini