



A.S. n. 3533

**Conversione in legge del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179,
recante “Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese”.**

**Audizione di Aldo Minucci
Presidente ANIA**

**10^a Commissione
(Industria, commercio, turismo)**

SENATO DELLA REPUBBLICA

Roma, 6 novembre 2012

Signor Presidente, Onorevoli Senatori, desidero ringraziarVi per aver voluto ascoltare l'Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici sulle disposizioni urgenti per la crescita del Paese.

Le previsioni di ripresa dell'economia si spostano alla seconda metà del 2013: consumi e investimenti si contraggono, la disoccupazione sta aumentando rapidamente toccando soprattutto giovani e donne, la tassazione su famiglie e imprese ha raggiunto livelli elevatissimi, non sostenibili.

In questo quadro, la priorità è rilanciare la crescita. La stabilità dei conti pubblici è obiettivo imprescindibile ma, nella fase attuale, bisogna saperla coniugare con politiche attive a sostegno di famiglie e imprese.

Va in ogni modo evitato di entrare nel circolo vizioso, per cui un calo del PIL che non consentisse di raggiungere l'obiettivo del pareggio di bilancio, renderebbe necessarie manovre di riequilibrio che finirebbero per aggravare la recessione.

L'unico modo per spezzare questo circolo è influire in modo deciso sui fattori fondamentali di crescita, creando le condizioni per stimolare investimenti e consumi.

In questo momento le azioni che si stanno tentando nella direzione della crescita sono sostanzialmente tre: il rilancio della produttività attraverso la rivisitazione dei meccanismi che sottendono al costo del lavoro, il disegno di legge sulla "Stabilità" e il decreto legge sulla "Crescita".

Il settore assicurativo, assieme alle altre organizzazioni datoriali e ai sindacati, è fortemente impegnato sul tema della produttività ed è coinvolto direttamente, con misure di vario segno, dai due provvedimenti legislativi richiamati.

Il decreto legge "Crescita"

Il recente Decreto contenente "ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" ha introdotto alcune norme che riguardano direttamente il settore assicurativo. Si tratta, in particolare, dell'art. 21 ("misure per l'individuazione e il controllo delle frodi assicurative") e dell'art. 22 ("misure a favore della concorrenza e della tutela del consumatore nel mercato assicurativo").

Contrasto alle frodi

L'art. 21, in estrema sintesi, assegna all'IVASS competenze per la prevenzione delle frodi r. c. auto. La normativa ritaglia per l'IVASS un ruolo di interlocutore e collaboratore delle imprese e delle forze inquirenti ai fini dell'esercizio dell'azione penale.

In questa sua nuova funzione, l'IVASS si avvarrà, oltre che della propria banca dati sinistri r. c. auto, di un archivio informatico integrato con le banche dati pubbliche e private contenenti informazioni pertinenti alla missione affidata.

Considerata la dimensione dei fenomeni fraudolenti – soprattutto in alcune aree del Paese – e il loro impatto sul costo dei sinistri nel settore r. c. auto, queste misure rappresentano sì un importante passo in avanti, ma bisogna fare di più.

In altri Paesi, la lotta alle truffe è efficace grazie a sistemi antifrode che impiegano – oltre alla tecnologia informatica – strumenti investigativi gestiti in *partnership* con le forze dell'ordine.

L'ANIA aveva proposto la costituzione di una vera e propria struttura antifrode, in analogia all'Unità di informazione finanziaria (UIF), ossia la struttura nazionale incaricata di prevenire e contrastare il riciclaggio istituita presso la Banca d'Italia e dotata di autonomi poteri di esercizio dell'azione penale.

Sarebbe opportuno seguire questo modello, per dare un vigoroso impulso alla lotta alle truffe e costituire un potente deterrente all'attività criminosa.

In questa prospettiva, andranno altresì rivisti i brevissimi termini concessi alle compagnie per offrire la liquidazione dei sinistri, termini che non consentono di raccogliere gli elementi necessari per respingere le richieste fraudolente.

Concorrenza, distribuzione, trasparenza

L'art. 22 mira all'obiettivo – così recita la relazione illustrativa – di promuovere la concorrenza nel settore dell'assicurazione r. c. auto, attraverso una maggiore mobilità del consumatore, favorita da un'accresciuta consapevolezza e informazione sui prodotti esistenti sul mercato.

E' chiaro che l'obiettivo ultimo di queste misure è conseguire una riduzione del prezzo della r. c. auto.

Consentitemi di osservare che, se l'obiettivo è giusto, sono però sbagliati gli strumenti, o almeno alcuni di essi.

Il decreto, infatti, muove da alcuni presupposti che non trovano riscontro nella realtà del mercato, ossia che l'assicurazione r. c. auto in Italia sia caratterizzata da:

- scarsa concorrenza fra imprese;
- ridotta mobilità degli assicurati;
- mancata conoscenza delle offerte presenti sul mercato.

Sotto il primo profilo, è noto che in Italia, nel settore della r. c. auto, operano moltissime imprese, tra cui le più importanti imprese internazionali, che praticano politiche di distribuzione e di prezzo fortemente differenziate fra di loro. Per fare un esempio, la tariffa

(senza considerare eventuali sconti) per una casalinga di Roma con un'autovettura di 1100 cc, in classe bonus-malus di massimo sconto, può variare da 360 a quasi 1.000 euro.

Il consumatore ha già oggi tutti gli strumenti per confrontare le diverse offerte disponibili sul mercato. L'Autorità di vigilanza ha messo a disposizione degli utenti il "Preventivatore Unico" per confrontare i preventivi r. c. auto di tutte le imprese operanti. Ogni impresa di assicurazione, inoltre, deve mettere a disposizione sul proprio sito Internet un preventivatore con la propria offerta.

Una differenza di prezzo così significativa, come quella che ho descritto prima, non può che riflettere differenti attitudini al rischio da parte delle imprese e diversa qualità del servizio. Questa è la concorrenza.

Per quanto riguarda la mobilità degli assicurati, risulta dalle indagini di *customer satisfaction*, che svolgiamo ogni due anni insieme a Eurisko, che il 17% circa degli assicurati r. c. auto ha cambiato nel 2009/2010 la compagnia di riferimento. Non è una percentuale bassa.

Secondo i risultati un'indagine comparativa svolta da una primaria società internazionale, infatti, la mobilità nel ramo r. c. auto è, in Italia, seconda solo a quella del Regno Unito, dove peraltro i prezzi delle polizze sono negli anni recenti aumentati molto più che da noi.

Certamente alcune delle previsioni del Decreto in questione vanno nella giusta direzione, anche se è difficile credere che potranno avere un effetto rilevante sul prezzo delle polizze.

Rientrano fra queste la durata annuale dei contratti r. c. auto e il divieto di tacito rinnovo, la creazione di aree specifiche di consultazione sui siti Internet delle imprese, l'armonizzazione della disciplina sugli standard di formazione degli intermediari. Altre disposizioni del Decreto, invece, sollevano diverse perplessità.

Contratto base e home insurance

Mi riferisco, innanzitutto, alla misura che impone un "contratto base" r. c. auto con clausole comuni che le imprese devono offrire al consumatore, anche via internet, ferma restando la libera determinazione del prezzo (articolo 22, commi 4, 5, 6 e 7 del decreto).

Per favorire la comparazione di prodotti diversi – obiettivo condivisibile – si rischia infatti di violare l'autonomia, in materia di offerta contrattuale, sancita per le imprese di assicurazione dai principi comunitari. È come se si imponesse a tutte le case automobilistiche di produrre una "vettura base" di cilindrata prefissata e con le stesse caratteristiche.

In ogni caso, se la norma rimanesse così, riteniamo che dovrebbe essere abrogata almeno la previsione, introdotta dall'articolo 34 del decreto legge n. 1/2012 convertito in legge n. 27/2012, di offrire al cliente tre preventivi al momento della stipula del contratto, in quanto la "polizza base" assolverebbe gli obblighi di confronto e informazione.

Per favorire ulteriormente il confronto sui prezzi praticati dalle imprese, sarebbe opportuno valorizzare il Preventivatore pubblico istituito presso l'IVASS, la cui funzionalità è oggi limitata da problemi tecnologici, peraltro risolvibili.

Il Preventivatore pubblico dovrebbe infatti rispondere in tempo reale alle richieste dei consumatori e potrebbe essere lo strumento ideale per effettuare il confronto sui prezzi offerti dalle imprese sul contratto base r.c. auto.

Sottoponiamo all'On.le Commissione Industria tale soluzione, che consentirebbe di estendere il confronto tariffario, che l'articolo 34 limita a tre imprese, all'offerta di tutto il mercato e di disporre di un sistema informativo certificato dall'Autorità di vigilanza.

In ogni caso, se per qualsiasi motivo, normativo o pratico, il preventivatore pubblico non fosse ritenuto funzionale allo scopo, l'ANIA si dichiara sin d'ora pronta a realizzare un sistema di comparazione dei prezzi delle polizze base, accessibile a chiunque senza alcun onere economico.

Vi è poi il delicato problema se l'offerta delle imprese debba avere solo carattere informativo o, invece, debba essere intesa come obbligo di concludere il contratto via Internet. In quest'ultimo caso, si potrebbe assistere a significativi fenomeni di disintermediazione a danno delle reti distributive tradizionali.

La stessa tematica sorge sul tema della cosiddetta "*home insurance*" ossia sull'obbligo, previsto dal comma 8 dell'art. 22, di rendere accessibili, ai contraenti di polizze relative a tutti i rami, apposite aree sui propri siti internet per consentire di consultare lo stato dei pagamenti e le relative scadenze, i valori di riscatto delle polizze vita, con possibilità, inoltre, di effettuare rinnovi contrattuali e pagamento di premi.

Da parte nostra evidenziamo che le criticità esecutive di impianto inducono a proporre una limitazione dell'applicazione della disposizione ai nuovi contratti, con tempi congrui per la realizzazione dei sistemi operativi (minimo 12 mesi) e limitata alle sole funzioni informative, escludendo quelle concernenti il rinnovo dei contratti e il pagamento dei premi che riguardano tipiche modalità organizzative aziendali da lasciare alla libera determinazione delle imprese.

La collaborazione fra intermediari

Siamo infine nettamente contrari alle disposizioni che prevedono la c.d. “collaborazione tra intermediari” di primo livello, ossia agenti, broker, banche, SIM, istituti finanziari e Poste italiane (articolo 22, commi da 10 a 13 del decreto).

Nella relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del decreto si afferma che le norme in questione risolverebbero *“una questione interpretativa dell’attuale trasposizione in legge nazionale (articolo 109 del Codice delle assicurazioni) della direttiva in materia di intermediazione assicurativa (2002/92/CE), la quale impedisce numerose forme di collaborazione tra intermediari: ad esempio un agente non può collaborare con un broker, i broker non possono collaborare tra loro, ed entrambe le categorie professionali non possono collaborare con le reti bancarie. Tali divieti, non previsti in ambito europeo dalla direttiva, di fatto limitano la concorrenza nel settore assicurativo e creano una disparità di trattamento rispetto agli operatori europei cui tali divieti non sono applicati. L’importanza del ruolo della cooperazione tra intermediari nell’assolvere in modo adeguato all’incarico ricevuto dal cliente, è riconosciuto dalla Commissione Europea nell’Interim Report Business Insurance Sector Inquiry del gennaio 2007, che ammette la presenza contemporanea di più intermediari nella distribuzione assicurativa.”*

Le considerazioni in parola sono mal poste, in quanto si vorrebbe far derivare la legittimità di forme collaborative tra intermediari dalla Direttiva n. 92 del 2002, che invece non affronta minimamente il problema, così come non entra nel merito dei rapporti che si instaurano tra imprese e intermediari.

E infatti, a prescindere dalle scelte legislative seguite nel recepimento della Direttiva, la questione è di diversa natura e riguarda il ruolo dell’autonomia negoziale privata degli operatori economici.

In tutti gli altri paesi europei diversi dall’Italia, in cui vigono i principi di libera negoziazione dei rapporti, gli assetti contrattuali delle forme di collaborazione tra imprese e intermediari e tra intermediari tra di loro sono regolati esclusivamente dall’autonomia privata. Ne discende, ad esempio, che in Francia o in Spagna, in cui non sussistono divieti formali di collaborazione tra gli intermediari, un agente in esclusiva non potrà mai collaborare con un altro agente o con una compagnia diversa dalla mandante e ciò in forza del contratto privato che lo lega all’impresa.

In altre parole, attraverso il richiamo alla Direttiva Intermediari del 2002 si vorrebbe giustificare l’imposizione di gravi condizionamenti all’attività di impresa di assicurazione, che non potrebbe far valere, nei confronti degli intermediari ad essa legati da rapporto di agenzia, clausole che risultano legittime in tutta Europa.

Quanto poi al richiamo dell'Interim Report Business Insurance del 2007, lì la questione riguardava esclusivamente i rapporti di collaborazione tra broker di grandi dimensione e broker di piccola dimensione (collaborazione già consentita in Italia, così come è consentita la collaborazione tra broker e agenti). L'Interim Report auspicava l'affermarsi di una forma di collaborazione tra intermediari indipendenti e non tra intermediari legati ognuno ad una compagnia diversa, che sarebbe un modello illogico visto che tali intermediari operano nell'interesse dell'impresa e non del cliente come tipicamente avviene invece per i broker.

Appare quindi sorprendente – e contrario alla logica di un mercato libero e concorrenziale – che un'impresa debba accettare per imposizione di legge che un proprio agente le faccia concorrenza, segnalando la possibilità di concludere un contratto con un altro competitore.

Peraltro, l'allungamento orizzontale della filiera distributiva, con l'intervento di più di un intermediario, comporta inevitabilmente un aumento dei costi a carico degli assicurati.

Si mettono così a rischio gli investimenti pluridecennali in tecnologia e in promozione effettuati dalle imprese in favore dei propri agenti, costringendole a nuove soluzioni informatiche complesse, da condividere non si sa con quanti concorrenti.

Le imprese hanno investito nelle loro agenzie - anche attraverso la formazione degli addetti e la messa a disposizione dei sistemi operativi e dei locali - per poter caratterizzare i propri servizi al cliente e distinguersi dalla concorrenza. Scardinando questo sistema si mina alla base il rapporto di fiducia che intercorre fra agente e compagnia.

Con misure come questa si distorce pesantemente la concorrenza, in quanto competitori esterni potrebbero entrare nel mercato italiano senza sostenere i costi degli investimenti necessari per istituire una rete di distribuzione. Il contrario non sarebbe possibile: imprese italiane non potrebbero avvalersi in altri Stati delle reti proprietarie delle imprese ivi operanti. Questa è la vera disparità di trattamento che si realizzerebbe con le norme in commento.

In questa nuova prospettiva, gli assetti negoziali ed economici dei contratti di agenzia andrebbero rivisti completamente, nell'ambito di un più generale ripensamento delle strategie di distribuzione. Uno scenario prevedibile è quello di una progressiva disintermediazione delle reti tradizionali a favore, ad esempio, dei canali di vendita diretta.

Per agevolare l'attuazione della libera collaborazione tra intermediari, il decreto – considerato che gli agenti di compagnie differenti utilizzano piattaforme informatiche di dialogo con le proprie mandanti che sono diverse l'una dall'altra – ha previsto inoltre

l'adozione, da parte di tutte le imprese, di uno standard di piattaforma comune su Internet per la gestione e la conclusione dei contratti assicurativi.

Nel merito, si osserva che la costruzione di una piattaforma di interfaccia comune tra le imprese per la stipulazione dei contratti implicherebbe la messa in comune di strumenti che debbono essere riservati esclusivamente ad ogni singola impresa in quanto posti a presidio della gestione corretta e in equilibrio economico dell'assunzione dei rischi. La norma, nella versione attuale, mette a repentaglio la selezione dei rischi (elemento essenziale nell'esercizio dell'attività assicurativa) e pone non pochi problemi in termini di disciplina della concorrenza, poiché metterebbe a fattor comune le politiche commerciali delle compagnie.

La messa in comune delle politiche commerciali determinerebbe una violazione dei regolamenti comunitari che nel settore assicurativo vietano scambi di informazioni su elementi sensibili dell'offerta del servizio, quali prezzi e condizioni di contratto.

Dal punto di vista tecnico, la disposizione non è attuabile. Piattaforme di questa natura non sono realizzabili se non attraverso investimenti tecnologici ingentissimi e con tempi di realizzazione e di esecuzione indefinibili, perché si dovrebbero mettere insieme sistemi complessi e articolati, costruiti all'origine con linguaggi, strutture, funzioni e utilizzazioni completamente diversi tra loro. L'attività necessaria per un'opera di questa dimensione sarebbe costosissima, a partire dall'impianto iniziale fino alla continua manutenzione che sarebbe necessaria a seguito di aggiornamenti di prodotti, di normative, etc..

I costi verrebbero ribaltati sui prezzi delle polizze.

L'imposizione per legge di uno strumento unico di questa natura non avrebbe precedenti. E' come se a un cliente che entrasse in una banca per chiedere di aprire un conto corrente l'impiegato di banca potesse offrire il conto di un'altra banca collegandosi al sistema operativo di quest'ultima senza neppure metterla in condizione di valutare l'eventuale stipulazione del contratto.

Infine si osserva che la misura sulla piattaforma comune tenderebbe ad appiattire il mercato. Il paradosso, infatti, è che la norma, invece di ampliare la concorrenza, rischierebbe di omologare i comportamenti degli operatori, attraverso offerte di prodotto e di prezzo uniformi.

Per tutti questi motivi, secondo noi, queste norme vanno stralciate.

La prescrizione nelle polizze vita

L'attuale testo del comma 14 dell'articolo 22 del decreto, con l'intento di superare le disparità di trattamento tra sottoscrittori di prodotti bancari o finanziari e gli assicurati vita in relazione alle regole previste per i conti e le polizze "dormienti", modifica il secondo comma dell'articolo 2952 del Codice civile in tema di prescrizione degli altri diritti derivanti dal contratto di assicurazione, che viene portata per tutte le tipologie contrattuali vita e danni a dieci anni, con estensione della previsione anche ai contratti di riassicurazione.

Una previsione che, nata per risolvere lo specifico problema delle "polizze dormienti", si estende a tutte le tipologie di contratti assicurativi, determina effetti paradossali e controproducenti per la certezza del diritto.

In coerenza con l'obiettivo dell'articolo, confermato dal suo preambolo, la prescrizione lunga di dieci anni per gli altri diritti derivanti dal contratto va limitata alle sole polizze vita, evitando così possibili comportamenti scorretti nelle assicurazione danni. Si pensi alle speculazioni che si diffonderebbero se un infortunio potesse essere denunciato anche dopo nove anni dall'evento, senza la possibilità di ricostruire correttamente la sua dinamica, le sue conseguenze in relazione all'evento scatenante, etc..

Riteniamo che l'attuale formulazione sia un errore di compilazione e quindi sottoponiamo all'On.le Commissione Industria la richiesta di modifica del comma 14, limitandone la portata alle polizze vita.

Ridurre il costo dei sinistri per ridurre i prezzi r. c. auto

Avviandomi alla conclusione, osservo che la maggior parte delle norme previste dal decreto legge in esame sono dirette a intervenire sulla questione r.c. auto con l'obiettivo, in alcuni casi non centrato e anzi completamente ribaltato, di ridurre i prezzi delle coperture.

Al riguardo, non posso non rilevare ancora una volta che per arrivare a un duraturo e sostenibile trend discendente dei prezzi r. c. auto c'è un'unica strada: intervenire sui fattori strutturali che mantengono elevato il costo dei sinistri.

Va in questa direzione l'intervento, nel Decreto "Liberalizzazioni", sui danni alla persona di lievissima entità, di cui si cominciano a registrare i primi segnali positivi, nonostante le forti resistenze dei professionisti del danno, che vedono intaccare una parte del loro giro d'affari.

Ma questa misura non è sufficiente.

Per incidere in modo duraturo sul costo dei sinistri bisogna, anzitutto, procedere all'emanazione della tabella relativa alla valutazione economica dei danni gravi alla persona prevista dal Codice delle assicurazioni (dal 2005), stabilendo valori in linea con quelli europei.

Bisogna poi eliminare le previsioni che determinano vantaggi impropri a chi intende speculare, come la norma che ha ridotto a due giorni il termine entro cui la compagnia può ispezionare i danni del veicolo.

È inoltre necessario abbreviare i tempi (oggi previsti in un massimo di due anni dall'emanazione del Regolamento attuativo) per il completamento della "dematerializzazione" dei contrassegni assicurativi, misura indispensabile per contrastare efficacemente le contraffazioni dei documenti r. c. auto.

Occorre, infine, incentivare la riparazione diretta dei veicoli in luogo del risarcimento in denaro, come strumento efficace sia per la riduzione dei costi dei danni materiali sia per il controllo anti-speculativo dei sinistri.

Solo con l'attuazione di queste ulteriori misure le imprese potranno procedere a una significativa riduzione dei prezzi della r.c. auto.
