

Proposta di legge C. 2104, recante "Disposizioni in materia di trasparenza nel settore dell'assicurazione obbligatoria per i veicoli a motore e per il contrasto dell'evasione dell'obbligo assicurativo".

Audizione del Presidente R. Rustichelli – 12 MAGGIO 2021

Vi ringrazio per aver offerto all’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato l’opportunità di esprimere la propria opinione in merito alla proposta di legge in materia di trasparenza nel settore dell’assicurazione obbligatoria per i veicoli a motore e per il contrasto dell’evasione dell’obbligo assicurativo.

Si tratta di un tema in effetti cruciale per il buon funzionamento del settore, tenuto conto che tale ambito - come, del resto, altri segmenti del comparto finanziario-assicurativo - risulta caratterizzato da elevata complessità tecnica dei prodotti e da importanti asimmetrie informative che non consentono al consumatore di esplicitare fino in fondo la sua capacità di selezionare le offerte attraverso scelte libere e consapevoli e, dunque, ai meccanismi concorrenziali di funzionare efficacemente.

L’Autorità monitora costantemente l’evoluzione del mercato dell’assicurazione RC Auto, atteso che trattasi di un obbligo di legge per i consumatori, nonché di un settore di grande importanza per il comparto assicurativo e per l’intero sistema economico, in quanto la raccolta premi per l’anno 2019 ammonta a quasi a 14 miliardi¹.

L’attenzione dell’Autorità per tale mercato risale all’indomani del processo di liberalizzazione delle tariffe avvenuto nel 1994, essendo da subito apparso evidente che gli effetti positivi attesi dalla liberalizzazione, soprattutto in termini di prezzi, non si erano manifestati. Come noto, anzi, per un lungo periodo i prezzi dell’assicurazione RC Auto hanno mostrato una costante e sostenuta crescita².

¹ V. ANIA, *Premi del lavoro diretto italiano 2019*, pubblicato in data 24 giugno 2020 sul sito www.ania.it, nonché, della stessa Associazione, *Premi del lavoro diretto italiano 2020*, pubblicato in data 3 maggio 2021, che registra per l’anno 2020 un valore pari a 13,1 miliardi di euro (in diminuzione del 5,1% rispetto all’anno precedente).

² In materia di prezzi dell’RC auto, si ricorda che l’art. 37, comma 1, della legge n. 124/2017 prevede che l’IVASS, d’intesa con l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, monitora le variazioni dei premi

Il monitoraggio delle dinamiche nel settore da parte dell’Autorità è stato svolto negli anni attraverso l’utilizzo di tutti i poteri di *enforcement* che la legge le attribuisce, sia a tutela della concorrenza, sia a tutela del consumatore³. Intensa, inoltre, è stata l’attività di *advocacy* che, nel complesso, ha contribuito a dare impulso a svariate modifiche del quadro normativo e regolamentare di riferimento, nell’ottica di promuovere lo sviluppo di una concorrenza più vivace tra le imprese e rafforzare la libertà di scelta dei consumatori attraverso decisioni sempre più informate e consapevoli⁴.

La proposta di legge all’esame di codesta Commissione si propone di introdurre alcune disposizioni volte ad incrementare il livello di trasparenza alla base del rapporto contrattuale in materia di assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, prevedendo in particolare, i) l’introduzione di un sistema di valutazione della soddisfazione del servizio offerto dalle imprese di assicurazione, nonché ii) la definizione delle garanzie di base valide per tutti i contratti.

La proposta di legge istituisce altresì un’apposita struttura presso il Ministero dell’interno avente il compito di contrastare l’evasione dell’obbligo assicurativo.

Innanzitutto, l’Autorità osserva che la proposta interviene su un aspetto cruciale della materia, essendo di tutta evidenza che, nel mercato RC Auto, il vero motore del processo concorrenziale è la mobilità dei consumatori, principale presidio contro le rendite di posizione e le inefficienze che si generano là dove il meccanismo concorrenziale risulta rallentato dai fattori che ho sopra richiamato.

assicurativi offerti al consumatore e l’evoluzione dei costi per il risarcimento dei sinistri nei ventiquattro mesi successivi alla data di entrata in vigore della presente legge; tale monitoraggio dovrebbe verificare anche l’effetto degli sconti obbligatori legati all’installazione delle scatole nere, ma ancora oggi mancano i decreti ministeriali di attuazione sui requisiti tecnici dei dispositivi.

³ Cfr., *ex multis*, i provvedimenti PS9212, *Facile.it-Comparatore RC auto*, 8 aprile 2015; PS9518, *6Sicuro.it- Comparatore Rc auto*, 8 aprile 2015; PS10786, *SOS Tariffe - Sweep Plus 2016*, 7 marzo 2018; PS10808, *Segugio.it - Sweep Plus 2016*, 11 aprile 2018; PS8651, *Linear-Guida libera per tutti*, 25 marzo 2015; PS9167, *Zurich - Messaggio ingannevole*, 25 marzo 2015; PS10011, *Genialloyd-Integrazioni di polizza*, 10 febbraio 2016; CV144, *Allianz-Clausola conciliazione paritetica*, 30 novembre 2016; PS10517, *Prima Assicurazioni/Spot contro agenti*, 11 maggio 2017; PS11758, *Unipolsai-Rimborso mensilità Rc auto*, 23 febbraio 2021; PS11710, *Telepass-Accordo Prima Assicurazione*, 9 marzo 2021;

⁴ Cfr. *ex multis* IC19, *Settore dell’assicurazione autoveicoli*, Provv. n. 11891 del 17/04/2003; IC42 *Procedura di risarcimento diretto e assetti concorrenziali del settore RC Auto*, Provv. n. 24218 del 06/02/2013; AS497 *Clausole di esclusiva nel rapporto di distribuzione tra compagnie assicurative e agenti*, 5 febbraio 2019; AS1137 *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014*, 4 luglio 2015; nell’ambito dell’*enforcement*, I702 *Agenti monomandatari*, 20 maggio 2014; I744 *Gare Trasporto pubblico locale*, 25 marzo 2015; I844, *Progetto antifrode ANIA* (avviato in data 3 novembre 2021, in corso).

Presupposto indispensabile per la mobilità dei consumatori è la trasparenza perché solo la possibilità di comparare prodotti intrinsecamente complessi, come è tipicamente una polizza assicurativa, consente al consumatore di individuare il prodotto non solo più rispondente alle proprie esigenze, ma anche più conveniente.

L'Autorità è intervenuta in più occasioni, nell'ambito della propria attività sia di *advocacy* sia di *enforcement*, per sollecitare lo sviluppo di modalità distributive in grado di mettere il consumatore in condizione di fare scelte consapevoli. La progressiva introduzione di norme volte a ridurre i rilevanti ostacoli alla mobilità dei consumatori, anche tramite una riduzione dei costi di ricerca comparativa, ha senz'altro prodotto un aumento del tasso di mobilità. Solo per fare alcuni esempi, l'attività di segnalazione dell'Autorità ha contribuito a far rimuovere il divieto di rinnovo tacito dei contratti e il divieto di distribuzione esclusiva.

È quindi auspicabile che nel mercato continuino a rafforzarsi le condizioni per una scelta consapevole, che richiede la capacità di valutare appieno le diverse possibili combinazioni qualità/prezzo. L'esigenza di efficaci presidi per consentire un'effettiva libertà di scelta per il consumatore è, tra l'altro, sempre più sentita se si considera che il consumatore sperimenta attualmente una proliferazione di opzioni a livello distributivo tra le quali non sempre è agevole scegliere, il tutto, peraltro, in un contesto generale di limitata educazione finanziaria.

Se, da quanto detto sopra, è di tutta evidenza la centralità del tema della trasparenza nel mercato RC Auto, è altresì chiaro che l'evasione dell'obbligo assicurativo, nella misura in cui aumenta i costi complessivi del sistema, costituisce una zavorra per l'intero mercato e, in particolare, per i consumatori, costretti a pagare premi assicurativi più elevati e, al contempo, ad attendere tempi più lunghi per i risarcimenti. Pertanto, le finalità della proposta di legge in esame sono sicuramente condivisibili.

Ciò non di meno, si ritiene opportuno richiamare l'attenzione su alcuni profili della nuova disciplina che presentano alcune criticità.

Con riferimento all'art. 1 (rubricato "Valutazione della soddisfazione del cliente"), si rappresenta che, data l'attuale ampiezza e pervasività delle regole in materia di RC Auto, sarebbe auspicabile ponderare con particolare attenzione i costi e i benefici legati all'introduzione di nuove previsioni in materia, considerato che

L'introduzione di nuove regole può determinare un appesantimento burocratico, quantomeno in termini di maggiori oneri di vigilanza e di controllo amministrativo, da ponderare con i reali benefici.

Sarebbe, pertanto, opportuno valutare se gli obiettivi della disposizione non possano altrimenti essere perseguiti, magari rafforzando e migliorando meccanismi già oggi esistenti, come potrebbe essere ad es. una maggiore diffusione dei risultati dell'attività dell'IVASS in materia di reclami della clientela e di sanzioni.

Sul punto, giova ricordare, infatti, che già oggi l'Autorità di vigilanza settoriale procede alla pubblicazione semestrale dei dati in questione, che svolgono un importante ruolo "segnalatico" e agevolano di per sé la comparazione, in tal modo contribuendo ad orientare il consumatore al momento della scelta del prodotto da acquistare e stimolando le imprese a migliorare i processi e la qualità dei prodotti offerti.

Laddove, ad esito di una tale analisi, i benefici del nuovo regime dovessero risultare prevalenti, dovrebbe essere tenuto nel debito conto che ogni modalità in grado di fornire al consumatore strumenti per esprimere il proprio giudizio sui servizi acquisiti può essere di effettiva utilità laddove sia garantito che trattasi di strumenti chiari e di immediato utilizzo, nel rispetto della normativa privacy e utili a consentire di selezionare l'offerta più conveniente in termini di qualità/prezzo.

Tali strumenti dovrebbero, quindi, assicurare ai loro utilizzatori la massima chiarezza informativa sul tipo di dati raccolti e sulla modalità di elaborazione/trasmissione così da essere utili strumenti di scelta. In assenza di chiarezza informativa sul tipo di dati e sulla loro elaborazione, il rischio è che diventino strumenti confusori e con impatti sulla consapevole scelta da parte del consumatore finale del servizio RC Auto, come invece richiesto dal Codice del Consumo.

Si ritiene, inoltre, indispensabile ancorare le modalità di valutazione della compagnia assicurativa ad elementi di natura "oggettiva", estranei quanto più possibile a considerazioni prettamente soggettive dell'assicurato, in modo da evitare valutazioni arbitrarie, che possono derivare talvolta anche dalla mancata conoscenza della complessa disciplina del settore, e modalità di elaborazione altrettanto soggettive, derivanti da risposte disomogenee e non riconducibili a standard predefiniti.

In tal modo sarà possibile acquisire elementi in grado di classificare efficacemente il gradimento dei clienti sull'operato delle compagnie assicurative in base alla effettiva qualità delle prestazioni dalle stesse erogate.

Inoltre, sarebbe opportuno **inserire** tra gli elementi oggetto del questionario di valutazione delle imprese di assicurazione di cui all'art. 1, comma 2, della proposta in esame anche aspetti specifici di tutela del consumatore quali, ad esempio, la chiarezza del sito web della compagnia, la completezza delle informazioni ricevute, la tempestività ed efficacia della gestione dei reclami.

In tal modo, infatti, si spronerebbe la competizione delle imprese di settore su tali elementi, dal momento che gli stessi confluirebbero nella scheda di valutazione di ciascuna compagnia assicurativa (v. comma 5 del citato art. 1). Ciò, con inevitabile beneficio per il consumatore che potrebbe godere di standard di qualità più elevati su aspetti essenziali ad assicurare la consapevolezza della scelta commerciale relativa all'assicurazione RC Auto ed una efficace tutela dell'assicurato.

In merito alla definizione della garanzia di base di cui all'art. 2, si ritiene utile evidenziare l'opportunità che la previsione richiamata sia attentamente coordinata con gli sviluppi normativi intervenuti successivamente alla presentazione della proposta n. 2104, avvenuta nel settembre 2019.

Nel corso del 2020, infatti, è data concreta attuazione all'art. 22, comma 4, del d.l. 179/2012⁵ che aveva, al fine di consentire una scelta contrattuale maggiormente consapevole da parte del consumatore, previsto il contratto base di assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, articolato secondo classi di merito e tipologie di assicurato, demandando ad un decreto del MISE la definizione, tra l'altro, delle clausole minime necessarie ai fini dell'adempimento dell'obbligo di legge,.

⁵ Decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179 "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221. L'art. 22, comma 4, di tale decreto recita "Al fine di favorire una scelta contrattuale maggiormente consapevole da parte del consumatore, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentiti l'IVASS, l'Associazione nazionale tra le imprese assicuratrici-ANIA, le principali associazioni rappresentative degli intermediari assicurativi e le associazioni dei consumatori maggiormente rappresentative, e' definito il «contratto base» di assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, contenente le clausole minime necessarie ai fini dell'adempimento dell'obbligo di legge, e articolato secondo classi di merito e tipologie di assicurato, e sono altresì definiti i casi di riduzione del premio e di ampliamento della copertura applicabili allo stesso «contratto base»".

Più specificamente è stato pubblicato a giugno 2020⁶ il decreto 11 marzo 2020 n. 54 del Ministero dello Sviluppo economico avente ad oggetto il “*Regolamento recante la definizione del contratto base di assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore*”.

La previsione contenuta all’art. 2 potrebbe, dunque, ritenersi superata dai più recenti sviluppi normativi.

Si richiama, ad ogni modo, l’attenzione sulla circostanza che, laddove definita la garanzia di base, questa sia chiaramente resa pubblica al consumatore. Infatti, se tale definizione ha come finalità quella di agevolare una comparazione tra le varie polizze RC Auto offerte, l’Autorità rileva, come già affermato in procedimenti istruttori ai sensi del Codice del Consumo aventi ad oggetto siti di comparazione, la necessità che i contenuti delle garanzie di base siano espliciti e trasparenti al consumatore. Solo un sistema che espliciti le diverse voci può assicurare, infatti, una modalità comparativa utile alla scelta consapevole del consumatore finale.

Con riferimento, infine, all’art. 3, si tratta di una disposizione che non appare avere un immediato rilievo sulla concorrenza, per cui su un piano generale non si può che ribadire il *favor* per ogni misura potenzialmente idonea a migliorare l’efficienza complessiva del sistema. In tale quadro è evidente che la concorrenza gioca un ruolo chiave nell’ottica del contenimento dei premi, la cui riduzione può costituire indirettamente anche una possibile misura di contrasto all’evasione dell’obbligo assicurativo.

Analoghe considerazioni valgono con riferimento a ogni misura suscettibile di incidere sul funzionamento attuale dell’intero sistema RC Auto, come potrebbe essere l’introduzione di una copertura del rischio statico, su base volontaria, o la questione delle spese di difesa tecnica dell’assicurato.

Si tratta di misure che non hanno immediate implicazioni di natura concorrenziale, in relazione alle quali si può comunque ribadire il principio che ogni miglioramento del sistema va considerato con favore, purché non pregiudichi la libertà di scelta dei consumatori e non determini maggiori costi, magari occulti: insomma, che non interferisca con le corrette dinamiche concorrenziali di un mercato così importante quale è quello della RC Auto.

⁶ Il decreto è stato pubblicato sulla G.U. n. 152 del 17 giugno 2020.

In ordine alla copertura del rischio statico, si evidenzia, peraltro, che la Corte di Giustizia ha stabilito già dal 2018 che l'obbligo di assicurazione sussiste per ogni veicolo immatricolato e non regolarmente ritirato dalla circolazione, a prescindere dal tipo di area (pubblica o privata) in cui esso si muova o sia parcheggiato⁷. Inoltre, la stessa Corte ha chiarito con la sentenza pubblicata il 29 aprile scorso che tale obbligo non può essere escluso per il mero fatto che il veicolo immatricolato sia, in un determinato momento, inidoneo a circolare a causa delle sue condizioni tecniche e, quindi, inidoneo a causare un danno⁸.

Quanto, infine, al tema delle scatole nere, l'Autorità ritiene che debba guardarsi con favore alla previsione di meccanismi in grado di trasferire effettivamente ai consumatori i risparmi resi possibili dall'aumento dell'efficienza complessiva del sistema, traducendoli in minori premi.

Rientrano tra questi le previsioni della legge annuale per il mercato e la concorrenza (n. 124/2017), che prevedono sconti nell'ambito dei contratti assicurativi in caso di installazione della scatola nera (la c.d. *black box*), al fine di contrastare il fenomeno delle frodi e conseguentemente ridurre i costi.

Sul punto deve, anzi, sottolinearsi che proprio l'Autorità aveva suggerito al legislatore, già nell'anno 2014, l'introduzione di siffatte previsioni nell'ambito della propria attività di *advocacy*⁹, auspicando *“l'introduzione di modelli contrattuali che garantiscano all'assicurato significative riduzioni del premio in caso di installazione di strumenti elettronici che registrano l'attività del veicolo, ciò tuttavia in assenza di meccanismi fidelizzanti nel tempo”*.

⁷ Corte di Giustizia, sentenza 4 settembre 2018, causa C-80/2018

⁸ Corte di Giustizia, sentenza del 29 aprile 2021, causa C-383/19. Chiamata a definire la portata dell'articolo 3 della direttiva 2009/103 sulla possibilità di escludere in determinati casi l'obbligo assicurativo, il Giudice europeo ha statuito che l'art. 3 va interpretato nel senso che l'obbligo vale quando il veicolo è immatricolato in uno Stato membro, qualora non sia stato regolarmente ritirato dalla circolazione conformemente alla normativa nazionale applicabile. Il Giudice europeo ha chiarito, in particolare, che tale obbligo s'impone, da un lato, al fine di assicurare la tutela delle vittime di incidenti stradali, dal momento che l'intervento dell'organismo di indennizzo dei danni alle cose o alle persone causati da un veicolo non assicurato è previsto esclusivamente nei casi in cui la conclusione dell'assicurazione è obbligatoria. Dall'altro lato, essa consente di assicurare al meglio il rispetto dell'obiettivo di garantire la libera circolazione sia dei veicoli che stazionano abitualmente nel territorio dell'Unione sia delle persone che si trovano a bordo dei medesimi. Infatti, solo assicurando una maggiore tutela delle eventuali vittime di incidenti causati da autoveicoli è possibile imporre agli Stati membri di astenersi dall'effettuare controlli sistematici dell'assicurazione della responsabilità civile per i veicoli che entrano nel loro territorio in provenienza da un altro Stato membro, il che è indispensabile per garantire tale libertà di circolazione.

⁹ Cfr. AS1137 *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza*, 4 luglio 2014, pag. 22.

L'Autorità coglie, dunque, l'occasione per sollecitare una riflessione sulla rilevanza delle questioni da affrontare laddove si intendesse intervenire sui profili tecnici legati alle scatole nere, ad esempio completando la disciplina ministeriale di attuazione prevista dalla citata legge n. 124/2017, che avrebbe dovuto definire, tra l'altro, lo *standard* tecnologico comune, le funzionalità e le caratteristiche tecniche delle scatole nere.

In una prospettiva di tutela e promozione della concorrenza appare, infatti, essenziale tenere in adeguata considerazione il principio di neutralità tecnologica, al fine di favorire il mercato senza però condizionarlo indebitamente, come potrebbe verificarsi laddove si stabilissero standard minimi inutilmente rigidi, ovvero si richiedessero requisiti tecnici eccessivamente elevati rispetto al conseguimento delle finalità di ricostruzione del sinistro e di contrasto alle frodi.

Un'altra questione da considerare, sempre nell'ottica di garantire condizioni concorrenziali nel mercato RC Auto, riguarda quella della interoperabilità e della portabilità dei dati della scatola nera, condizioni da perseguire per evitare fenomeni di *lock-in*, ovvero di fidelizzazione "forzata" del consumatore, con conseguente riduzione della mobilità della domanda

Nell'ottica di tutela del consumatore, si richiama, infine, l'attenzione sull'importanza che sia previsto un sistema trasparente sui vantaggi conseguenti all'eventuale adozione di polizze RC Auto con scatola nera.

Fermo restando che l'utilizzo e gestione dei dati ivi raccolti è tematica di competenza del Garante della privacy, in un'ottica di tutela del consumatore, le polizze che prevedono la scatola nera dovrebbero assicurare la massima trasparenza sulle condizioni economiche connesse specificamente a tale strumentazione, nonché sui costi e obblighi per la sua disattivazione e restituzione in fase di recesso dal contratto assicurativo.

In particolare, è necessario che siano declinate modalità di disinstallazione della scatola nera in grado di assicurare al consumatore trasparenza e certezza su tale fase, evitando che lo stesso resti in balia delle iniziative della compagnia assicurativa o dell'operatore fornitore del sistema di sicurezza satellitare.

Sul punto, infatti, l'Autorità sta rilevando, attraverso varie segnalazioni dei consumatori, criticità sia in fase pre-contrattuale che in fase contrattuale per la scarsa chiarezza informativa, sui costi e sulle modalità di rimozione e restituzione della scatola nera.

Il consumatore finale dovrebbe essere messo nelle condizioni di poter sapere, in fase di scelta e in fase di stipulazione del contratto, le condizioni alla base della offerta di una tariffa RC Auto con scatola nera, soprattutto in relazione al reale vantaggio economico rispetto ad una polizza priva del dispositivo, alla luce dei vincoli e dei costi che questo comporta soprattutto in fase di cessazione o recesso dal contratto.

L'assenza di trasparenza su tali profili rischia, infatti, di rendere confusoria la comparazione tra polizze RC Auto privando il consumatore della possibilità di fare una scelta informata e consapevole sul tipo di servizio da richiedere.

Si ringrazia per l'attenzione.