



Senato della Repubblica

X Commissione

Industria, commercio, turismo

Legge annuale per il mercato e la concorrenza

AS. 2085

Audizione

11 novembre 2015

Premessa

Con riferimento alla materia delle assicurazioni auto, le Organizzazioni artigiane dei Carrozzeri di Confartigianato, CNA e Casartigiani **esprimono**, in premessa, **grande soddisfazione per le importanti modifiche apportate dalla Camera dei Deputati al provvedimento originario presentato dal Governo.**

Le Organizzazioni artigiane dei carrozzieri avevano manifestato forti preoccupazioni su alcune disposizioni lesive della libertà di scelta dell'assicurato, che rischiavano di mettere in serio pericolo la sopravvivenza di oltre 17.000 imprese di carrozzeria e circa 60.000 addetti operanti nel settore: il divieto di cessione del credito e l'obbligo di riparazione del veicolo incidentato presso le carrozzerie convenzionate per risarcimento in forma specifica. Preoccupazioni espresse, peraltro, anche nei pareri consultivi della Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie e della Commissione Giustizia.

Le stesse Organizzazioni avevano ribadito ancora una volta il loro disagio per la scelta di inserire nel provvedimento in esame, norme in materia di modifica del Codice delle assicurazioni che riproducevano, nella sostanza, due decreti legge (DL 1/2012 e DL 145/2013) che il Legislatore aveva già giudicato, condividendo le argomentazioni dei carrozzieri di Confartigianato, Cna e Casartigiani, inopportuni per l'impatto potenzialmente dannoso per consumatori ed imprese di carrozzeria.

Senza tener conto del dibattito già prodottosi in passato, il Governo aveva articolato una serie di misure che non sembravano certamente perseguire la finalità di maggiore concorrenza (che pur costituisce il tema guida del Disegno di Legge – legge annuale per il mercato e la concorrenza), né tantomeno quella dell'abbattimento dei costi dei premi.. Al contrario rischiavano, invece, di minare un mercato già fortemente concorrenziale dove operano migliaia di officine indipendenti in grado di competere tra loro e di offrire al consumatore un ventaglio diversificato di opportunità di scelta.

Si sarebbe permesso così, a pochi soggetti economici, di condizionare a proprio favore le dinamiche di mercato: le Compagnie di assicurazione più importanti che operano in Italia, si riducono, in buona sostanza, a tre soli grandi gruppi dove si concentra oltre il 60% del mercato assicurativo e che costituiscono di fatto un oligopolio scarsamente concorrenziale ed in grado di determinare in modo fortemente condizionante i prezzi.

In assenza di importanti modifiche, pertanto, l'impianto normativo previsto dal Governo avrebbe consegnato il mercato delle riparazioni di carrozzeria nell'orbita delle compagnie assicurative, creando una sorta di "filiera del sinistro" ad esse facente riferimento. Ne sono prova alcune misure, come vedremo oltre, che limitano la libertà del carrozziere di fiducia da parte dell'assicurato e il diritto di cessione del credito da risarcimento del danno.

L'analisi degli ultimi dati disponibili di Aci ed Istat evidenzia, inoltre, che tra il 2003 e il 2013 la consistenza del parco veicolare è salita dell'11,2% a fronte di una riduzione degli incidenti stradali del 28,2%. Nello stesso arco di tempo l'indice medio annuale del prezzo delle assicurazioni sui mezzi di trasporto di fonte Eurostat cresce del 32,3%, il doppio rispetto al 15,5% registrato nell'Eurozona. La crescita dei prezzi delle assicurazioni sui mezzi di trasporto in Italia supera di 7,9 punti l'aumento del 24,3% registrato dall'indice dei prezzi al consumo nel periodo.



Nei dieci anni compresi tra aprile 2005 e aprile 2015 i prezzi delle assicurazioni sui mezzi di trasporto sono aumentati del 24,5%, sostanzialmente il doppio rispetto al 13,9% registrato nell'Eurozona, al 13,8% della Spagna e all'11,7% della Germania e due volte e mezzo rispetto al 9,6% della Francia.

Va inoltre segnalato che ad aprile 2015, nel contesto generale dell'economia italiana in condizione di deflazione (tasso di inflazione in calo dello 0,1% su base annua), l'indice dei prezzi delle assicurazioni sui mezzi di trasporto registra una riduzione tendenziale dell'1,8%; nonostante questa recente dinamica negativa persiste su base decennale una crescita del 24,5%, equivalente ad un ritmo di crescita medio annuo del 2,2%.

Vanno poi ricordate le connotazioni recessive del comparto: nel I trimestre 2015 le imprese della carrozzeria hanno segnato una riduzione dello 0,8% su base annua e l'intero comparto dell'autoriparazione nell'arco del triennio 2011-2014, a seguito del forte calo della domanda interna, ha perso 1.173 milioni di euro di fatturato, pari all'8,1% in meno.

La formula dell'indennizzo diretto, voluta dalle compagnie di assicurazioni, non ha portato, pertanto, alla riduzione dei costi delle polizze.

Inoltre, fatto 100 il costo medio complessivo di un sinistro, circa il 68% è imputabile ai risarcimenti per il danno fisico, il 15% serve a coprire i costi fissi e indiretti non collegabili ai singoli sinistri, e solo il 17% copre il puro costo della riparazione. Quest'ultimo poi, per il 60% è ascrivibile al prezzo dei ricambi (molto costosi in Italia), a cui va aggiunto un 10% circa relativo ai costi dei materiali di consumo e smaltimento rifiuti, per cui l'incidenza della manodopera delle carrozzerie sul costo medio complessivo di un sinistro è pari al 5%.

Inoltre, dai dati dell'ultima relazione ANIA emerge con chiarezza che il costo medio dei danni alle cose in Italia è pressoché allineato con il dato europeo (1.741 euro in Italia e di 1.720 euro la media europea) e, cosa di non secondaria, il costo orario della manodopera italiano è tra i più bassi in europa (40 euro il costo orario italiano e 55 euro il costo medio europeo).

E' evidente che le ragioni del caro polizze e delle frodi assicurativa vanno cercate altrove

Esame di merito del provvedimento

Pur condividendo la necessità di intervenire sul mercato assicurativo al fine di ridurre il *gap* con gli altri Paesi dell'UE in ordine ai costi delle polizze e per arginare il fenomeno delle frodi, riteniamo che le misure contenute originariamente nel disegno di legge mortificassero la libertà di scelta dei consumatori e la capacità negoziale dei riparatori; con il rischio, già in larga parte sperimentato, che la posizione di dominanza delle compagnie potesse tradursi nell'accettazione di condizioni inique e vessatorie, con gravissime conseguenze anche sulla qualità della riparazione e quindi sulla sicurezza stradale.

La complessità della materia è testimoniata dalla circostanza che alla discussione dell'iniziativa del Governo è abbinato l'esame di altre quattro proposte che intervengono sui temi analoghi: AC 2684 Moretto, AC 2733 Vignali, AC 2437 Causi, AC 2469 Marco Di Stefano.

Tale complessità ha determinato un approfondito dibattito a cui hanno fatto seguito importanti modifiche al testo approvato dalla Camera. Il comma 4 dell'art. 3 stabilisce infatti che: *“Al fine di garantire le condizioni di sicurezza e funzionalità dei veicoli, le associazioni nazionali maggiormente rappresentative del settore dell'autoriparazione, l'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici e le associazioni dei consumatori..., definiscono d'intesa tra loro apposite linee guida finalizzate a determinare gli strumenti, le procedure, le soluzioni realizzative e gli ulteriori parametri tecnici per l'effettuazione delle riparazioni a regola d'arte....Le predette linee guida sono comunicate al Ministero dello sviluppo economico che ne assicura le necessarie forme di pubblicità.”*

Questa disposizione rappresenta, nella sostanza, il riconoscimento del tavolo tecnico auspicato dalle Associazioni dei carrozzieri al fine di varare misure orientate all'efficienza, alla concorrenza e alla correttezza di comportamenti nel settore.

Con riferimento al testo originario le scriventi Associazioni avevano sottolineato la necessità di assicurare, *in primis*, la **piena libertà di scelta** da parte dell'utente dell'autoriparatore di fiducia a cui rivolgersi, evitando forme di abuso di posizione dominante da parte delle imprese di assicurazione, che tendono ad indirizzare le riparazioni verso le carrozzerie convenzionate. Di conseguenza le clausole dirette ad escludere, limitare o condizionare la libertà di scelta dell'assicurato sarebbero vessatorie, ai sensi degli articoli 33 e 36 del Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del Consumo), in quanto dirette a *“determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto”* a carico degli utenti.

Valga come esempio di rispetto della libertà di scelta l'esperienza francese, dove la legge di riforma del Codice del Consumo (c.d. legge “Hamon”) ha previsto che i contratti di assicurazione devono richiamare espressamente la facoltà dell'assicurato di scegliere l'impresa di autoriparazione alla quale ricorrere.

Sul **diritto alla cessione del credito** derivante da sinistro stradale, la contrarietà all'introduzione di forme di limitazione è suffragata in maniera chiara ed autorevole dalla Corte di Cassazione, la quale ha enunciato il principio di diritto secondo il quale *“il danneggiato da un sinistro stradale può cedere - non trattandosi di un credito strettamente personale e non esistendo al riguardo divieti normativi - il proprio credito risarcitorio ad un terzo [...]”* (Cassazione Civile, Sez. III, sentenza 13 maggio 2009, n. 11095). Nella stessa direzione più recentemente ha ribadito che *“Questa Corte ha già avuto modo di affermare che il credito da risarcimento del danno da sinistro stradale è suscettibile di cessione, in ossequio al principio della libera cedibilità del credito posto agli artt. 1260 ss. c.c.”* (Cassazione Civile, Sez. III, sentenza 3 ottobre 2013, n. 22601); in via di puntualizzazione la Corte ha anche specificato che *“Tale principio è stato affermato in particolare con riferimento alla cessione del diritto di credito al risarcimento del danno patrimoniale, ponendosi in rilievo che esso è di natura non strettamente personale [...]”*, cioè appunto al danno subito dall'assicurato il cui mezzo sia stato oggetto di un sinistro stradale.

È evidente che la proposta del Governo di limitare la cessione del credito si poneva in contrasto con lo spirito del disegno di legge, ovvero il conseguimento della concorrenza: infatti, le limitazioni alla cessione, ponendo un ostacolo ad uno strumento in grado di assicurare fluidità nei rapporti assicurativi e nei pagamenti dei corrispettivi in favore delle imprese di autoriparazione, avrebbero depresso il settore piuttosto che promuoverne lo sviluppo e la concorrenza. Sotto altro profilo, quello del contrasto alle frodi assicurative, la proposta pareva anche incoerente, come già

sottolineato dal parere con condizioni espresso dalla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati nel corso dell'esame del c.d. D.L. Destinazione Italia (D.L. 23 dicembre 2013, n. 145), che all'art. 8 conteneva una disposizione analoga in materia di cessione del credito: *“La disposizione non risulta sorretta da adeguata giustificazione sotto il profilo dell'efficacia nel contenimento del fenomeno delle frodi assicurative, la cui origine non risiede nell'istituto della cessione del credito in sé considerato.*

A fronte della prevedibile inefficacia rispetto allo scopo perseguito si determina, invece, sotto il profilo del bilanciamento degli interessi, una compressione sproporzionata e discriminatoria delle facoltà contrattuali di una specifica categoria di creditori. La disposizione, pertanto, deve essere soppressa”.

Ugualmente incoerente con lo spirito di concorrenza e di tutela dei consumatori era la proposta del Governo mirata ad ostacolare il ricorso alle carrozzerie di fiducia (ed indirettamente a privilegiare le carrozzerie convenzionate), mediante l'attribuzione di uno sconto sul premio agli assicurati che decidono di rivolgersi ad essi e di accettare un **risarcimento per equivalente** pari a quello previsto per le carrozzerie convenzionate.

L'ancoraggio del risarcimento del danno al valore delle convenzioni costituisce una limitazione ingiustificata del diritto al risarcimento del danno subito, nonché del diritto di scelta, da parte dell'utente, del soggetto cui rivolgersi per procedere alla riparazione del mezzo.

E' primariamente necessario impedire che le imprese assicuratrici possano limitare la libertà di scelta dell'assicurato in ordine all'autoriparatore di fiducia attraverso proposte, mediate o velate, di sconti sui premi di polizza, oppure accettando risarcimenti parametrati ai canoni convenzionati che, in forza della posizione dominante delle compagnie, sono sempre inferiori rispetto ai danni realmente subiti.

Pur in presenza di sconti, anche in questo caso le proposte del Governo contrastavano in modo evidente con la finalità del provvedimento. Le compagnie assicuratrici, infatti, avrebbero finito per avere una **posizione dominante nel mercato** dell'autoriparazione, indirizzando la gran parte degli interventi verso gli autoriparatori convenzionati, con il rischio di indurre gli autoriparatori, per sopravvivere, a convenzionarsi con le imprese di assicurazioni alle condizioni vincolanti imposte da queste ultime, pena il rischio di lavorare sempre meno, finanche di chiudere la propria attività. Nel contempo, le imprese di assicurazione avrebbero condizionato unilateralmente la formazione dei prezzi, determinando le capacità negoziali dei consumatori e degli autoriparatori che sarebbero stati vincolati ad accettare condizioni penalizzanti, con evidenti conseguenze anche sulla qualità della riparazione e dunque sulla sicurezza stradale.

Lo squilibrio del provvedimento in danno dei consumatori, o quanto meno la mancanza di chiarezza a tutela di questi ultimi, trovava, peraltro, conferma nella circostanza che la proposta del Governo non determinava, come sarebbe stato necessario, l'ammontare degli sconti obbligatori da applicare sulle polizze.

Anche questa previsione è stata opportunamente cancellata dalla Camera.

Quanto alla **trasparenza delle procedure di risarcimento del danno**, risulta molto opportuna la modifica prevista all'art. 11 (AS 2085) del testo approvato dalla Camera che, in caso di cessione del credito ai sensi dell'art. 1260 c.c., la somma corrisposta a titolo di risarcimento sia versata direttamente all'impresa che abbia svolto l'attività di autoriparazione e che il versamento da parte

dell'assicurazione sia subordinato alla contestuale presentazione da parte dell'autoriparatore della copia della documentazione fiscale riportante il contenuto degli interventi effettuati. Un simile sistema di tracciabilità del risarcimento oltre a garantire una maggiore trasparenza rappresenta un presidio per il rispetto degli adempimenti fiscali connessi alle attività di autoriparazione, con effetti positivi anche sulle entrate tributarie nelle casse dello Stato.

Inoltre, al fine di assicurare il ripristino delle condizioni di sicurezza nella circolazione stradale dei veicoli danneggiati da un sinistro, riteniamo che, nell'ipotesi in cui il **costo della riparazione** fosse superiore al valore commerciale del mezzo danneggiato, sia necessario assicurare un risarcimento non inferiore ai costi per la riparazione stessa.

Alla luce delle considerazioni che precedono riteniamo, invece, pienamente condivisibili le disposizioni contenute nei disegni di legge AC. 2684 (on. Moretto) e AC. 2733 (on. Vignali) poiché, partendo dalla libertà di scelta dell'assicurato di far riparare il proprio veicolo da imprese di autoriparazione di fiducia, scongiurano imposizioni vessatorie da parte delle compagnie di assicurazione in danno degli autoriparatori, quali il divieto di cessione del credito e la riparazione presso carrozzerie convenzionate, e rafforzano gli obblighi di informazione e trasparenza anche nella direzione di reprimerne i comportamenti fraudolenti nel settore.

Quanto alle previsioni del disegno di legge governativo sulle c.d. "**scatole nere**" diverse sono le considerazioni da svolgere. In tema di costi per l'installazione di detti dispositivi è, innanzitutto, opportuno mantenere il trattamento attualmente in vigore che pone i costi a carico delle imprese di assicurazione (art. 132, comma 1 Codice della Strada), e non già porli a carico degli assicurati attraverso un'apparente rassicurazione del fatto che la riduzione del premio praticata dalla compagnia debba essere superiore agli eventuali costi di installazione.

Ferma restando la condivisione per l'installazione delle scatole nere, quali strumenti in grado di accrescere i livelli di sicurezza nella circolazione stradale, il valore di **piena prova** delle sue risultanze contrasta con i più elementari principi di difesa costituzionalmente previsti.

Tale previsione è stata, tuttavia, confermata dalla Camera.

Posta la necessità di tutelare i diritti di difesa degli assicurati, occorre bilanciare tale valore mediante la previsione secondo la quale il soggetto contro il quale esse sono prodotte possa disconoscerne la conformità ai fatti, secondo il principio enunciato dall'art. 2712 del codice civile in materia di riproduzioni meccaniche. La proposta è avvalorata anche dalla considerazione che, in base allo stato della tecnologia, le risultanze delle registrazioni non offrono una fotografia pienamente attendibile dei luoghi e delle circostanze del sinistro, ma risentono di un significativo grado di approssimazione tale da incidere sull'accertamento dei fatti e delle responsabilità; a titolo di esempio vi sarebbero evidenze del fatto che i dispositivi non procederebbero alla registrazione dei dati nei casi di urti tra veicoli avvenuti a basse velocità.

Sul tema delle scatole nere, sempre nello spirito di promozione della concorrenza e della tutela della libertà di scelta degli utenti, è altresì importante garantire inequivocabilmente agli assicurati la libertà di scelta del provider di telematica assicurativa, cioè dell'impresa che fornisce i servizi informatici relativi alla scatola nera. Come per le carrozzerie convenzionate, quello che si vuole scongiurare è il rapporto di natura convenzionale tra l'assicurazione e il provider, circostanza che

non consentirebbe all'assicurato di scegliere l'impresa di fiducia cui affidare i servizi telematici di raccolta ed invio dei dati relativi alla propria auto.

Infine, in tema di **identificazione dei testimoni** il Governo poneva l'obbligo di identificare eventuali testimoni presenti sul luogo del sinistro e di comunicarlo, tassativamente, nel termine di presentazione della denuncia alla compagnia di assicurazioni, ossia tre giorni dall'incidente. La norma infrangeva non poco le esigenze di tutela delle vittime di incidente in quanto, nell'inevitabile confusione e nel turbamento conseguente al sinistro, costoro potrebbero non avere la lucidità di identificare tutti i presenti all'evento.

I suddetti termini sono stati opportunamente dilatati dalla Camera (cfr. comma 1 art.6 AS 2085).

Conclusioni

Per le motivazioni addotte, le modifiche apportate al testo dalla Camera, ristabiliscono condizioni di reale concorrenza e trasparenza del mercato, quali: il principio di libertà di scelta dell'automobilista di riparare l'auto presso la propria officina di fiducia; il diritto ad ottenere l'integrale risarcimento a fronte di una riparazione a regola d'arte e l'obbligo di presentazione della fattura, e idonea garanzia, sulle riparazioni effettuate. Infine, si demanda ad un tavolo di confronto diretto tra Associazioni nazionali maggiormente rappresentative del settore dell'autoriparazione, le Associazioni dei consumatori e l'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici, la definizione di linee guida condivise per l'individuazione di strumenti, procedure e parametri tecnici per le riparazioni a regola d'arte.

Ciò detto, si auspica la conferma da parte del Senato delle previsioni sopra riportate, al fine di consentire l'avvio di un percorso condiviso tra tutti i soggetti coinvolti, improntato alla trasparenza, alla piena tracciabilità del sinistro, qualità della riparazione, tutela della sicurezza dei veicoli e rispetto dell'autonomia imprenditoriale.

