

DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE N. 5/2017

SCHEMA DI REGOLAMENTO IVASS RECANTE I CRITERI E LE MODALITA' PER LA DETERMINAZIONE DA PARTE DELLE IMPRESE DI ASSICURAZIONE DEGLI SCONTI OBBLIGATORI DI CUI ALL'ARTICOLO 132-TER, COMMI 2 E 4, DEL DECRETO LEGISLATIVO 7 SETTEMBRE 2005, N. 209 – CODICE DELLE ASSICURAZIONI PRIVATE – MODIFICATO DAL DECRETO LEGISLATIVO 12 MAGGIO 2015, N. 74 E DALLA LEGGE 4 AGOSTO 2017, N. 124 - NELL'AMBITO DELL'ASSICURAZIONE DELLA RESPONSABILITA' CIVILE DERIVANTE DALLA CIRCOLAZIONE DEI VEICOLI A MOTORE

LISTA DELLE PROVINCE A MAGGIORE TASSO DI SINISTROSITA' DI CUI ALL'ART. 132-TER, COMMI 3 E 8 DEL DECRETO LEGISLATIVO 7 SETTEMBRE 2005, N. 209 – CODICE DELLE ASSICURAZIONI PRIVATE – MODIFICATO DAL DECRETO LEGISLATIVO 12 MAGGIO 2015, N. 74 E DALLA LEGGE 4 AGOSTO 2017, N. 124

Legenda

Nella riga "Commentatore" i singoli soggetti dovranno inserire la loro denominazione (anche in forma abbreviata).

Nella riga "Osservazioni generali" i singoli soggetti potranno inserire commenti di carattere generale.

Nelle colonne "Articolo" e "Comma" andranno inseriti, rispettivamente, l'articolo e il comma cui si riferisce l'osservazione e la proposta di modifica.

Nella colonna "Osservazioni e proposte" andranno inserite le osservazioni specifiche e le proposte di modifica.

Commentatore	Unipol Gruppo S.p.A.
Osservazioni generali	Ad avviso di Unipol Gruppo S.p.A., lo schema regolamentare di attuazione dell'articolo 132-ter del Codice delle Assicurazioni Private (di seguito CAP) - introdotto dalla legge n. 124 del 2017 - posto in pubblica consultazione dall'Istituto di Vigilanza presenta elementi di criticità sia sotto il profilo strettamente giuridico che dal punto di vista degli effetti nei confronti della mutualità degli assicurati r.c. auto.

Al riguardo, si osserva preliminarmente che la normativa in fieri interviene in uno scenario di mercato caratterizzato dalla fine di un lungo periodo di sperimentazione di indicatori tecnici positivi (Combined Ratios) che hanno reso possibile la riduzione progressiva e consistente dei premi medi r.c. auto, dovuta sia alla riduzione delle componenti di sinistrosità sia all'agire della concorrenza tra imprese, anche grazie ai meccanismi di scontistica innestati dall'utilizzo dei dispositivi elettronici. In particolare il modello tariffario adottato con riferimento alle polizze telematiche, per le Compagnie che prevedono tale tipo di offerta, ha già determinato una riduzione notevole della distanza iniziale tra i premi r.c. auto applicati nelle aree territoriali meno rischiose e in quelle più rischiose del territorio nazionale, ovviamente secondo logiche di equilibrio del fabbisogno tariffario complessivo e di rispetto dei differenziali di rischio in modo da non applicare redistribuzioni improprie del fabbisogno stesso dal punto di vista dell'effettiva rischiosità degli assicurati.

Si ritiene che tali esigenze tecniche debbano essere preservate anche alla luce della nuova normativa di legge.

Ciò premesso, di seguito si espongono le motivazioni di carattere generale che inducono a proporre modifiche sostanziali al testo, richiamate anche nel dettaglio nella successiva Sezione "Osservazioni e proposte".

1. Il nuovo articolo 132-ter del CAP - (Sconti obbligatori)

E' noto che il lungo e per certi versi travagliato iter del disegno di legge "Concorrenza" ha visto avvicinarsi varie versioni della disciplina sugli sconti obbligatori in assicurazione r.c. auto prima di giungere al suo assetto definitivo attraverso il testo dell'articolo in commento.

E' appena il caso di rammentare, al riguardo, che il processo di definizione di detta disciplina ha risentito di una visione dei poteri di intervento legislativo sui prezzi dell'assicurazione non sempre allineata ai principi comunitari che vietano agli Stati membri l'imposizione di misure restrittive rispetto alla libera determinazione delle tariffe delle assicurazioni danni da parte delle imprese.

Solo attraverso una mediazione finale si è giunti al testo attuale da cui sono state espunte tutte le misure imperative che avrebbero contrastato in modo insanabile con il principio di libertà tariffaria, tra le quali si ricorda l'imposizione della c.d. "Tariffa Unica Nazionale", vale a dire l'obbligo per le imprese di applicare premi uguali su tutto il territorio nazionale agli assicurati con certe caratteristiche di rischio (assicurati c.d. "virtuosi"), nonché la previsione di attribuire all'IVASS, nell'ambito dei poteri di regolamentazione secondaria sugli sconti obbligatori r.c. auto, la determinazione della percentuale minima dello sconto da riconoscere agli assicurati in presenza delle condizioni previste dalla legge.

Come in tutti i casi di mediazione, ne è derivata una disciplina che, pur prevedendo l'imposizione di sconti, non ne determina la misura e non altera i poteri di costruzione tariffaria in capo alle imprese, caratterizzandosi, nella sua pur complessa e farraginoso articolazione, attraverso i seguenti punti salienti:

- obbligo in capo alle imprese di assicurazione di riconoscere uno sconto significativo, determinato a cura delle imprese stesse, a beneficio dei contraenti che accettino di sottoscrivere polizze r.c. auto caratterizzate dalla presenza di talune clausole contrattuali ritenute idonee a ridurre il rischio: a) ispezione preventiva del veicolo, a spese dell'assicuratore; b) installazione o presenza sul veicolo (se portabili) di meccanismi elettronici che ne registrano l'attività, quali la scatola nera o equivalenti; c) installazione o presenza sul veicolo di meccanismi elettronici che impediscono l'avvio del motore in caso di tasso alcolemico del guidatore superiore ai limiti di legge per la conduzione di veicoli;
- obbligo in capo alle imprese di riconoscere uno sconto significativo aggiuntivo a beneficio degli assicurati residenti nelle province a maggior tasso di sinistrosità e con premi medi più elevati e che non abbiano provocato sinistri negli ultimi 4 anni, purché abbiano installato o installino meccanismi elettronici che registrano l'attività del veicolo; ammissibilità di differenze di premio applicato agli assicurati con le predette caratteristiche residenti in province diverse in presenza di differenziali di rischio risultanti da specifiche evidenze (statistiche).
- conferimento all'IVASS della competenza regolamentare per l'attuazione della normativa, con particolare riguardo alla definizione dei criteri e delle modalità cui le imprese debbono attenersi per la definizione degli sconti nell'ambito della costruzione tariffaria e all'individuazione delle province in cui applicare gli sconti aggiuntivi;
- conferimento all'IVASS della competenza a verificare che le imprese si attengano nel calcolo degli sconti ai criteri e alle modalità stabilite dal regolamento nonché a verificare che gli sconti aggiuntivi "garantiscono" la progressiva riduzione delle differenze dei premi applicati sul territorio nazionale nei confronti di assicurati con le medesime caratteristiche soggettive e collocati nella medesima classe di merito.

Come prima osservazione di carattere generale, si ritiene che lo schema regolamentare di attuazione dell'articolo 132-ter del CAP vada oltre i principi recati dalla fonte normativa primaria, contenendo elementi di imposizione non previsti, né legittimamente prevedibili dalla legge che ha introdotto la nuova disposizione, laddove per entrambe le tipologie di sconto il regolamento stabilirebbe una misura percentuale minima obbligatoria dello sconto da calcolarsi sulla base dei parametri individuati.

Si sottopone pertanto all'Istituto di Vigilanza la richiesta di modificare le formulazioni impiegate per

renderle coerenti con il principio di libertà tariffaria sancito dalla normativa comunitaria, come proposto nel dettaglio nella sezione "Osservazioni e proposte".

2. I criteri adottati dallo schema regolamentare per l'applicazione degli sconti

Il nuovo articolo 132-ter del Codice delle Assicurazioni Private ha introdotto due tipologie di sconto obbligatorio.

La prima tipologia, che si potrebbe definire "sconto indifferenziato" in quanto prescinde da determinate caratteristiche soggettive del rischio, è associata all'offerta da parte delle imprese della stipulazione delle clausole contrattuali di cui si è già fatto cenno nel precedente paragrafo.

La seconda tipologia di sconto, definito "sconto aggiuntivo", riguarda solo la fattispecie dell'installazione o della presenza di dispositivi elettronici che registrano l'attività del veicolo, ma è associato a determinate caratteristiche soggettive del rischio, in quanto deve essere applicato agli assicurandi residenti nelle province a maggior tasso di sinistrosità e con premi medi più elevati, che non abbiano provocato sinistri con responsabilità esclusiva o principale o paritaria negli ultimi quattro anni sulla base dell'evidenza dell'attestato di rischio, e che abbiano installato o installino, a seguito della stipula del contratto, il dispositivo elettronico. L'elenco delle Province cui applicare lo sconto aggiuntivo è demandato all'IVASS.

Lo schema regolamentare IVASS, nel determinare i criteri e le modalità per l'applicazione delle due tipologie di sconto, con riferimento all'installazione di "scatole nere" ha individuato due differenti parametri:

- Per lo "sconto indifferenziato" ha previsto la valorizzazione della diminuzione percentuale media dei premi puri registrata negli ultimi tre anni tra coloro che hanno stipulato contratti senza e con i meccanismi elettronici.
- Per lo "sconto aggiuntivo" ha valorizzato la differenza percentuale media, se positiva, rilevata tra ciascun premio medio puro riferito agli ultimi tre anni e registrato nelle province a più elevata sinistrosità, indicate nell'elenco stilato dallo stesso IVASS, e il premio medio puro riferito agli ultimi tre anni e registrato nel complesso delle province non elencate.

Considerato che anche lo sconto aggiuntivo è condizionato dall'installazione sul veicolo dei dispositivi elettronici, si osserva che risulterebbe più logico applicare il medesimo criterio di valorizzazione, vale a dire impiegare anche per lo sconto aggiuntivo il differenziale tecnico tra premio puro delle polizze senza e con i meccanismi elettronici a parità di provincia.

Di fatto, per come è stato concepito nello schema regolamentare, lo "sconto aggiuntivo" dovrebbe invece essere determinato in modo tale da ridurre la distanza tra i premi puri medi di ogni provincia più rischiosa e il premio puro medio dell'insieme delle provincie non elencate, che si potrebbe definire il premio puro medio dell'Italia "virtuosa".

E' evidente la criticità di una tale impostazione, che forzerebbe la costruzione tariffaria, introducendo surrettiziamente la "tariffa unica nazionale" che, come anticipato, è stata accantonata nell'iter di discussione della legge n. 124/2017 proprio a causa dell'impossibilità di prevedere misure restrittive alla libertà di determinazione dei premi delle assicurazioni contro i danni.

In proposito, si rileva che a fondamento della scelta di tale impostazione - secondo quanto rappresentato nell'Analisi per la valutazione dell'impatto delle regolamentazione (c.d. AIR Preliminare) presente nello schema regolamentare - vi sarebbe l'obiettivo della "progressiva riduzione delle differenze dei premi r.c. auto applicati sul territorio nazionale, a parità di rischio, nei confronti degli assicurati per i quali ricorrano le condizioni" previste dalla norma.

Tale obiettivo costituisce effettivamente lo scopo programmatico della disposizione che reca la previsione dello sconto aggiuntivo e viene espresso al comma 10 dell'articolo 132-ter con la seguente formulazione: "*L'IVASS verifica, inoltre, che lo sconto aggiuntivo di cui al comma 4 garantisca la progressiva riduzione delle differenze dei premi applicati sul territorio nazionale nei confronti di assicurati con le medesime caratteristiche soggettive e collocati nella medesima classe di merito.*"

Al riguardo, si rileva, tuttavia, che la norma in parola attribuisce all'Istituto di vigilanza un potere di verifica e non di fissazione delle regole tecniche che garantiscano il raggiungimento del risultato. Si tratta in altre parole, di una norma programmatica che non può travalicare i poteri attribuiti ad uno Stato membro UE in materia di prezzi, stabilendo misure restrittive alla libera determinazione dei premi in violazione del principio immanente della libertà tariffaria riconosciuta sin dalle terze direttive.

In secondo luogo, si osserva che la disposizione in parola va interpretata in via sistematica, soprattutto facendo riferimento a quanto previsto dal comma 5, lett. b), dell'articolo 132-ter che stabilisce che *il regolamento.. dell'IVASS.... "b) prevede, nell'ambito delle modalità di cui al comma 4, che non possano sussistere differenziali di premio che non siano giustificati da specifiche evidenze sui differenziali di rischio."*

Disposizione che, "a contrariis", stabilisce chiaramente che differenziali di premio giustificati da specifiche evidenze sui differenziali di rischio sono ammessi incondizionatamente.

La norma testé citata costituisce sostanzialmente la disposizione chiave che preserva la libertà tariffaria e che rende la disciplina sugli sconti obbligatori ammissibile, a patto cioè di non alterare le prerogative giuridiche e tecniche dell'impresa.

Del resto, sarebbe quantomeno singolare che la *progressiva riduzione delle differenze dei premi applicati sul territorio nazionale nei confronti di assicurati con le medesime caratteristiche soggettive e collocati nella medesima classe di merito* dovesse essere adottata anche in presenza di indicatori di rischio che non la giustificano.

Tale ineludibile condizione da prevedersi nell'ambito della disciplina degli sconti è del resto presa in considerazione dallo stesso schema regolamentare, che, nel definire, al comma 3 dell'articolo 9, i parametri da considerare ai fini dell'applicazione dello sconto aggiuntivo fa salvo quanto disposto dal successivo comma 4, vale a dire *"L'impresa applica la percentuale di sconto di cui al comma 3 in modo che eventuali differenziali di premio siano giustificati solo dalla effettiva sussistenza di differenziali di rischio, individuati sulla base di dati tecnici e di specifiche informazioni in possesso della impresa stessa."*

Tuttavia, tale ultima previsione, inserita ovviamente per tener conto di quanto già riferito in merito all'articolo 132-ter del Codice, comma 5, lettera b), non risulta del tutto chiara, vale a dire non esprime chiaramente la possibilità che le imprese nella definizione dello sconto aggiuntivo possano tener conto dei differenziali di rischio risultanti dai propri dati tecnici e quindi non applicare valori di sconto commisurati al parametro individuato dal regolamento.

Per quanto sopra motivato, si propone di modificare lo schema regolamentare:

- a) impiegando anche per lo sconto aggiuntivo la valorizzazione del differenziale tecnico tra premio puro delle polizze senza e con i meccanismi elettronici a parità di provincia.**
- b) di precisare meglio, esprimendo il concetto in positivo, che lo sconto aggiuntivo potrà tener conto dei differenziali di rischio risultanti dai dati tecnici osservati da ogni impresa.**

3. Elenco delle province a maggiore tasso di sinistrosità e con premio medio più elevato

L'articolo 132-ter, comma 3, del Codice, ai fini dell'applicazione dello "sconto aggiuntivo", stabilisce che l'IVASS identifica, sulla scorta di dati in proprio possesso e di indagini statistiche con aggiornamento biennale, la lista delle province a maggiore tasso di sinistrosità e con premio medio più elevato. La legge n. 124/2017 stabilisce all'art. 1, comma 8, che in sede di prima attuazione del regolamento la lista delle province a maggiore tasso di sinistrosità viene definita entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 124/2017.

Ai fini dell'individuazione delle province (indicate nell'Allegato 1), lo schema regolamentare ha preso in considerazione il premio medio delle varie province registrato negli ultimi 2 anni al netto del caricamento medio rilevato sul totale Italia. Come si evince dall'AIR, a tal fine è stato considerato quindi un premio puro ricostruito depurando i premi effettivamente pagati dal caricamento medio nazionale.

Si chiede all'Istituto di Vigilanza di chiarire meglio quale premio è stato considerato ed eventualmente di riconsiderare la metodologia statistica impiegata per la definizione della lista delle province cui applicare lo sconto aggiuntivo, inserendo il parametro del premio medio effettivamente praticato.

In secondo luogo, si osserva che la metodologia di stima impiegata per stabilire il livello di premio puro medio a partire dal quale lo stesso va considerato per qualificare la relativa provincia a maggior sinistrosità ha preso in considerazione i casi in cui il premio puro è risultato maggiore del 75° percentile della distribuzione dei premi delle province italiane, definita in base all'ordinamento in senso crescente.

Tale metodologia di stima è stata preferita a quella che avrebbe considerato i casi in cui il premio medio puro risulta maggiore della somma del premio medio e dello scarto quadratico medio registrati sul totale Italia (cfr. c.d. AIR Preliminare).

Il metodo prescelto ha portato a stilare una lista con ben 29 province, che risulterebbero a maggior sinistrosità rispetto alla media Italia. Non si conoscono i risultati cui avrebbe condotto l'applicazione della deviazione standard sul premio puro medio.

E' evidente, al riguardo, che in assenza di criteri matematici definiti dalla norma primaria, ai fini dell'individuazione del maggior tasso di sinistrosità possono essere impiegati vari metodi, inclusa la possibilità di applicare correttivi per rendere la normativa coerente con l'obiettivo di valorizzare le zone territoriali effettivamente a maggior livello di sinistrosità, nonché allo scopo di evitare effetti indesiderati sulla mutualità dei rischi introducendo sussidi incrociati tecnicamente impropri.

Ad esempio, si potrebbe prevedere un valore di scostamento minimo del premio puro di ogni provincia rispetto al premio medio puro di riferimento individuato, che possa qualificare effettivamente una "maggiore" sinistrosità: ad esempio, un differenziale di almeno il 20% rispetto alla media.

Il criterio individuato dallo schema regolamentare sembra invece diretto a ricomprendere il maggior numero possibile di province, ma anche il maggior numero possibile di assicurati.

Sulla base di analisi interne, risulta, che, per effetto dell'elenco proposto, dovrebbero beneficiare dello sconto

aggiuntivo anche i residenti in province in cui il premio puro risulta di poco superiore a quello medio delle province "virtuose", o superiore del 7% o del 10%, vale a dire in presenza di differenze che potrebbero definirsi fisiologiche.

Inoltre il meccanismo di definizione delle province a cui applicare lo sconto aggiuntivo produce un effetto iniquo, in quanto ci sarebbero delle province non presenti nell'elenco delle province ad elevata sinistralità che presentano un premio più elevato della media e che quindi pagherebbero premi più elevati rispetto alle province ad elevata rischiosità.

Sempre da analisi interne risulta che, per effetto della lista individuata, dovrebbero beneficiare dello sconto aggiuntivo più di 1/3 dei rischi in portafoglio e quasi la metà dei premi.

Si osserva al riguardo che tali grandezze non si giustificano rispetto all'esigenza di prevedere un trattamento speciale e più favorevole collegato ad evidenze di gravità e non di semplice differenza.

Naturalmente l'esigenza di uno scostamento medio minimo significativo dovrebbe essere considerata anche con riferimento al secondo parametro non preso in considerazione dallo schema regolamentare, vale a dire il premio medio effettivo provinciale, che si propone di inserire per l'elaborazione della lista.

Un valore di scostamento minimo congruo per entrambi i parametri da prendere in considerazione potrebbe essere dell'ordine del 20%.

Se si ritenesse di confermare l'impiego del solo parametro della sinistrosità, in via subordinata rispetto alla prima richiesta di modifica, si chiede quantomeno di modificare la lista delle province di cui all'Allegato 1 dello schema regolamentare introducendo un valore di scostamento minimo del 20% rispetto alla media nazionale dei premi puri medi riscontrati nelle varie province ai fini della qualificazione della maggiore sinistrosità.

Articolo	Comma	Osservazioni e proposte
6	3	Per le ragioni espresse al punto 1) delle Osservazioni Generali, si propone la seguente formulazione: <i>“Per ciascun settore tariffario, la percentuale di sconto applicata è calcolata tenendo in considerazione la diminuzione percentuale media dei premi puri registrata negli ultimi tre anni tra coloro che hanno stipulato contratti senza e con i meccanismi elettronici di cui al comma 1 e non può essere ridotta per tener conto degli eventuali costi di installazione e gestione dei medesimi”.</i>
9	1	Con riferimento a quanto espresso sotto il punto 2) delle Osservazioni Generali, al fine di ovviare alla riscontrata difformità dei criteri adottati per l’applicazione degli sconti, si propone la seguente formulazione: <i>“Ai fini della determinazione della percentuale di sconto aggiuntivo, l’impresa confronta e tiene nella dovuta considerazione, per ciascun settore tariffario, i premi medi puri riferiti agli ultimi tre anni tra coloro che hanno stipulato contratti senza e con i meccanismi elettronici di cui all’art. 6, comma 1, nell’ambito della medesima provincia, nonché di quanto già applicato a titolo di sconto indifferenziato”.</i>
9	3	In via primaria, si propone l’eliminazione dell’intero comma 3 dell’art. 9 in quanto, come già rappresentato nel punto 1) delle osservazioni generali, l’impostazione proposta forzerebbe di fatto la costruzione tariffaria, determinando l’introduzione surrettizia della c.d. “tariffa unica nazionale” che, si ricorda, è stata accantonata nell’iter di discussione della legge n. 124/2017 a causa dell’impossibilità di prevedere misure restrittive alla libertà di determinazione dei premi delle assicurazioni contro i danni. In via subordinata, se non fosse recepita la proposta di modifica suggerita all’articolo 9, comma 1, tendente a recepire per lo sconto aggiuntivo il medesimo criterio applicato per lo sconto base ma riferito agli assicurati di ognuna delle province della lista, si propone la seguente formulazione a modifica del testo in pubblica consultazione: <i>“Per ciascun settore tariffario, lo sconto percentuale aggiuntivo da praticare in ciascuna provincia individuata nell’Allegato 1 è calcolata tenendo in considerazione la differenza percentuale media, se positiva, rilevata tra ciascun premio medio puro riferito agli ultimi tre anni e registrato nelle province di cui all’Allegato 1 e il premio medio puro riferito agli ultimi tre anni e registrato nel complesso delle province non elencate. E’ fatto salvo</i>

		<i>quanto disposto dal comma 4.”</i>
9	4	<p>L’art. 132-ter, co. 5, lett. b), del CAP di fatto consente alle imprese di operare differenziali di premio se giustificati da specifiche evidenze sui differenziali di rischio.</p> <p>Il concetto è stato ripreso nel comma 4 dell’art. 9 in commento, ma la formulazione impiegata non risulta del tutto chiara; ai fini di una maggiore chiarezza sistematica si propone di esprimere il medesimo concetto ma in termini più espliciti, secondo la formulazione proposta che segue:</p> <p><i>“L’impresa nell’applicare o meno la percentuale di sconto aggiuntivo può tener conto dei differenziali di rischio individuati sulla base di dati tecnici e di specifiche informazioni in possesso dell’impresa stessa”.</i></p>
Allegato 1		<p>Con riferimento ai criteri di individuazione delle province a maggiore tasso di sinistrosità cui applicare lo sconto aggiuntivo, ai fini di maggiore chiarezza si chiede di definire quale premio è stato considerato ed eventualmente, nel caso non fosse già tra i parametri utilizzati, di riconsiderare la metodologia statistica impiegata per la definizione della lista delle province cui applicare lo sconto aggiuntivo, inserendo il parametro del premio medio effettivamente praticato.</p>
Allegato 1		<p>Con riferimento alla metodologia di stima utilizzata per l’individuazione delle province a maggiore tasso di sinistrosità cui applicare lo sconto aggiuntivo, si chiede di qualificare in maniera maggiormente selettiva la maggiore sinistrosità delle province, in quanto come motivato nelle precedenti Osservazioni Generali, il criterio proposto in pubblica consultazione porterebbe ad estendere eccessivamente benefici che la legge vuole invece riservare a territori che si trovano in particolari situazioni di gravità.</p> <p>Si propone di considerare il valore del 20% di scostamento minimo del premio puro di ogni provincia rispetto al premio puro medio individuato, oltre che del premio medio provinciale rispetto al valore del premio medio nazionale.</p> <p>In via subordinata rispetto alla richiesta formulata sopra, se si ritenesse di voler confermare il solo parametro della sinistrosità, non tenendo quindi in considerazione il parametro del premio medio effettivamente praticato, ai fini della qualificazione della maggiore sinistrosità delle province, si propone di introdurre un valore di scostamento minimo del 20% rispetto alla media nazionale dei premi puri medi riscontrati in tutte le province.</p>