

PROPOSTE LEGISLATIVE DELL'ISVAP IN MATERIA DI R.C.AUTO

1 Proposte dirette ad incidere sui costi

1.1 Il risarcimento del danno alla persona

I sinistri con danni alla persona rappresentano in Italia – come si è accennato – il 17,3% del totale dei sinistri r.c.auto denunciati, rispetto a medie europee decisamente più basse

Gli importi liquidati a titolo di danno alla persona hanno raggiunto il 53,5% del totale dei risarcimenti r.c.auto ed il costo medio del sinistro con danni personali ha superato i 15 milioni (+30% rispetto al 1993).

Le c.d. “micropermanenti” (danni alla persona fino al 10% di invalidità permanente) assorbono circa il 70% dei sinistri con danni alla persona, con una incidenza del 60% sul totale del liquidato per danni fisici (circa 7000 miliardi). Il 60% circa dei casi di micropermanenti è costituito dai c.d. “colpi di frusta”.

La situazione è resa ancor più critica dall'assenza sul territorio nazionale di criteri di valutazione del danno alla persona non reddituale (danno biologico e danno morale) certi ed uniformi, adottando le varie Corti di merito tabelle di quantificazione del danno biologico diversificate le une dalle altre.

Ciascun organo giudiziario tende infatti ad adottare una propria tabella valutativa, costruita sulla base dei precedenti giurisprudenziali peculiari di un certo territorio e di una certa realtà socio-economica e pertanto diversificata da quelle adottate da altri tribunali.

La comparazione tra le più significative tabelle attualmente in uso evidenzia che nel caso di una invalidità del 5% riportata da un soggetto di 30 anni il valore assoluto del risarcimento oscilla da circa 6,3 milioni a 26 milioni; per una invalidità del 30% riportata da un soggetto di 20 anni si passa da circa 100 milioni a circa 170 milioni; per una invalidità infine del 70%, riportata da un soggetto di 20 anni, il risarcimento oscilla da 390 a 650 milioni.

La situazione di incertezza in ordine ai criteri di valutazione e quantificazione del danno alla persona non reddituale incide fortemente sulla propensione al contenzioso giudiziale.

I procedimenti di contenzioso civile, relativi alla sola r.c.auto, per il 1998, erano 256.400, pari al 10,63% dei sinistri a riserva (2.412.343).

Da notare che negli ultimi anni si è verificato un considerevole spostamento delle cause di I grado dai Tribunali e dalle Preture ai Giudici Conciliatori ed ai Giudici di Pace (69.828 cause nel 1996; 89.537 cause nel 1977; 11.606 nel 1998).

Nel 1998 risultavano pendenti presso Conciliatori e Giudici di pace il 44% di tutte le cause civili di I grado.

In tale contesto l'Istituto si è fatto promotore, con l'ausilio di una commissione di esperti della materia, di un progetto di riforma legislativa, fatto proprio dal Governo e presentato al Parlamento, sotto forma di disegno di legge, nel giugno 1999. (v. Appendice Normativa - 1).¹

In particolare il progetto prevede la sistemazione concettuale, attraverso una integrazione del Codice Civile, della figura del danno biologico, come voce di danno prioritaria e sempre risarcibile allorquando il danno abbia provocato una alterazione della integrità del soggetto medicalmente accertabile.

Prevede altresì la ridefinizione del danno morale che spetta a prescindere dalla configurabilità dell'evento lesivo come reato.

Per quanto concerne la valutazione e quantificazione del danno biologico e del danno morale il progetto, nel fare salva la possibilità per il giudice di operare correttivi in via equitativa in relazione al caso concreto, prevede la predisposizione di una tabellazione unica che dovrà essere applicata dai Magistrati su tutto il territorio nazionale.

Il disegno di legge risulta attualmente assegnato alla Commissione Giustizia del Senato della Repubblica.

Il testo elaborato dal Governo con il contributo tecnico dell'Isvap confluito in un primo momento nel Disegno di legge A.C. 6994 ("Misure in tema di risarcimento del danno alla persona per le lesioni di lieve entità e di attività assicurativa") è stato poi inserito come emendamento al disegno di legge n. 7115 (Regolazione di mercati) con la modifica consistente nella limitazione della disciplina i soli danni provocati dalla circolazione dei veicoli (v. Appendice Normativa - 2). Le norme in parola costituiscono senz'altro uno sforzo sulla strada di una razionalizzazione della materia.

Rispetto alla norma contenuta nel d.l. 70/2000, sono state infatti superate le rigidità e gli automatismi che potevano suscitare legittimi dubbi di costituzionalità delle norme.

E' stato in particolare assicurato il raccordo tra la disciplina temporanea in materia di "micropermanenti" e quella più sistematica che dovrà disciplinare l'intera materia del danno non reddituale alla persona.

A prescindere dalla congruità o meno del valore del punto base, che è valutazione squisitamente politica, il nuovo testo tiene conto, nella determinazione dei valori del punto di invalidità, dei due criteri fondamentali dell'età del soggetto leso e della percentuale di invalidità accertata in sede medico-legale.

In particolare il valore del punto è funzione crescente della percentuale di invalidità, ossia aumenta con l'aumentare dei postumi permanenti accertati. La

¹ Sull'argomento si veda più diffusamente: Quaderni Isvap - 4 - Il danno biologico. Problemi e prospettive di riforma - Roma - 1999.

crescita del valore del punto dovrà inoltre essere più che proporzionale rispetto all'aumento percentuale assegnato ai postumi, in base alla considerazione, di carattere medico-scientifico, secondo la quale al crescere della percentuale di invalidità i postumi che ciascun punto percentuale aggiuntivo riflette sono di peso crescente poichè vanno ad incidere su di un quadro clinico maggiormente compromesso.

Il valore del punto è inoltre funzione decrescente dell'età del soggetto leso, cioè decresce con l'avanzare dell'età del danneggiato in base ad un fattore di riduzione fatto pari a 0,5%.

Ciò in base alla considerazione, anch'essa di ordine scientifico, secondo la quale l'incidenza della menomazione sulle funzioni vitali e sociali del leso è tanto più grave quanto più è giovane la sua età, considerato il maggior periodo di tempo per il quale dovrà sopportare l'onere della menomazione della propria integrità psicofisica.

Un intervento di razionalizzazione "ex-lege" della materia del risarcimento del danno non reddituale alla persona, oltre ad introdurre elementi di equità risarcitoria e di perequazione sul territorio nazionale, ridurrebbe il contenzioso in materia r.c.auto ed i relativi costi e consentirebbe alle imprese maggiori certezze per il conto economico del ramo r.c.auto.

1.2 Estensione dell'obbligo di offerta anche ai danni gravi alla persona

Nella stessa direzione muove la proposta dell'Isvap di modifica dell'art. 3 del d.l. 23 dicembre 1976, n. 857 convertito con legge 26 febbraio 1977 n. 39, attraverso l'introduzione dell'obbligo di offerta a carico dell'assicuratore anche per i danni gravi alla persona.

La proposta, contenuta nel c.d. "provvedimento omnibus", è stata accolta dal Governo ed inserita nel Disegno di legge n. 7115 (Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati – v. Appendice Normativa - 3).

La norma risponde in primo luogo ad un'esigenza di equità, non sembrando ragionevole che il risarcimento dei danni di maggior entità subiti dalle persone sia sottratto alla più garantista disciplina che le norme sulla r.c.auto apprestano con riguardo ai soli danni a cose ovvero ai danni lievi alla persona.

Il nuovo testo dell'art. 3 D.L. n. 857/76, prevede pertanto l'obbligo per l'assicuratore di effettuare al danneggiato congrua offerta risarcitoria ovvero di comunicare i motivi della mancata offerta, anche per quei sinistri che abbiano causato lesioni personali con postumi permanenti o comunque guaribili in un tempo superiore a quaranta giorni ovvero il decesso del danneggiato. Per quanto attiene alla disciplina sanzionatoria per i ritardi questa viene ridisegnata in

relazione all'entità dell'ammontare della sanzione e graduata in rapporto alla maggiore o minore durata dell'indugio.

L'obbligo di offerta entro tempi brevi tassativamente previsti faciliterà le transazioni extragiudiziali, riducendo il ricorso al giudice, particolarmente frequente nei casi di danni gravi alla persona, e potrà contenere altresì i costi di legali e periti.

2 Prevenzione e repressione di fenomeni fraudolenti

L'indagine che l'Isvap conduce annualmente sulla base dei dati forniti dalle imprese evidenzia che nell'anno 1998 il numero dei sinistri r.c.auto che presentano aspetti fraudolenti ammonta a 155.550; in termini di importi liquidati si è passati dai 409 miliardi del 1997 ai 454 miliardi del 1998.

2.1 Banca Dati r.c.auto

L'Isvap sottolinea da tempo la necessità della attuazione di un sistema di banche dati, contenente informazioni relative all'intero mercato r.c.auto, gestito secondo criteri di autonomia e trasparenza, in grado di contrastare, attraverso un appropriato incrocio di dati, fenomeni fraudolenti collegati ai sinistri nonché ad individuare documenti assicurativi falsificati.

In proposito con la circolare 388/99 sono state invitate le imprese a fornire tutte le informazioni necessarie alla realizzazione di un sistema di banche dati in grado di far fronte alle esigenze prospettate.

Il Governo, a tale riguardo, ha inserito nel D.L. 70/2000, convertito con modificazioni nella legge 26 maggio 2000 n. 137 (v. Appendice Normativa - 4), la previsione di una Banca dati sinistri istituita presso l'Isvap, al fine di rendere più efficace la prevenzione ed il contrasto di comportamenti fraudolenti nel settore della r.c.auto.

La norma prevede in particolare che ciascuna compagnia sia tenuta a comunicare all'Isvap i dati riguardanti i sinistri di propri assicurati con cadenza trimestrale e che le procedure e modalità di funzionamento della banca dati sono definite dall'Isvap, sentite le compagnie di assicurazione.

Al riguardo, pur condividendo totalmente la necessità di una banca dati antifrode è stata, in più occasioni, rappresentata al Governo ed al Parlamento la necessità di modificare ed integrare la norma al fine di meglio perseguire le finalità prefissate.

In primo luogo la norma in commento limita l'obiettivo di prevenzione e contrasto dei comportamenti fraudolenti alla sola area sinistri, escludendo dal proprio ambito applicativo la fase assuntiva (verifica dell'adempimento dell'obbligo

assicurativo, dell'evoluzione dello stato del rischio e di ogni altro elemento della copertura assicurativa).

Tale esclusione rappresenta un limite al raggiungimento dell'obiettivo che il legislatore si è proposto, tenuto conto del fatto che la problematica delle truffe nel settore della r.c.auto si riscontra anche in sede di sottoscrizione dei contratti.

In tal senso, da tempo è stata segnalata all'Istituto da alcune Procure della Repubblica e Prefetture l'esigenza di disporre di informazioni e dati completi accessibili in tempo reale alle Forze dell'Ordine e alle compagnie di assicurazione per il controllo tempestivo dell'effettiva esistenza e validità dei contratti di assicurazione (attraverso informazioni sugli attestati di rischio, sugli estremi delle polizze, sui contraenti e sui veicoli assicurati), onde contrastare il fenomeno della diffusione di contrassegni e certificati di assicurazione obbligatoria contraffatti.

Il testo attuale non prevede inoltre alcuna forma di collaborazione e di scambi informativi con istituzioni che dispongono di dati rilevanti ai fini di prevenzione e contrasto dei fenomeni fraudolenti. In particolare, non vi è alcun riferimento alla Motorizzazione Civile per l'invio all'Isvap dei dati e delle informazioni inerenti i veicoli immatricolati in Italia, comunque necessari per raggiungere le finalità stesse attribuite alla Banca dati, al Casellario Centrale Infortuni previsto all'art. 15 del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, la cui collaborazione è necessaria al fine di contrastare comportamenti fraudolenti relativi a sinistri con danni alla persona, nonché al Ministero dell'Interno per le informazioni in merito al rilascio delle patenti di guida.

La norma non contempla la possibilità di accesso alle informazioni contenute nella Banca dati da parte di soggetti a diverso titolo interessati a prevenire e contrastare fenomeni fraudolenti collegati ai sinistri. In particolare, non viene prevista la possibilità di accesso da parte degli organi giudiziari e delle pubbliche amministrazioni aventi competenze in materia di controllo e prevenzione dei suddetti fenomeni nonché da parte delle stesse imprese di assicurazione, direttamente interessate alla individuazione di frodi collegate ai sinistri.

Si rileva altresì l'assenza di una norma che possa consentire il trattamento da parte dell'Isvap e la comunicazione ai soggetti terzi sopra menzionati dei dati personali di cui alla legge 31 dicembre 1996, n. 675 (tutela della privacy). Detta assenza potrebbe dar luogo a problemi interpretativi per quanto attiene al trattamento dei dati da parte dell'Isvap e comunque impedire la comunicazione degli stessi a soggetti terzi.

Il testo attuale del comma 5 – quarter della legge citata si riferisce genericamente a una Banca dati “dei sinistri”. Si ritiene necessario che la norma contempli espressamente, tra le informazioni da trasmettere all'Isvap, anche il riferimento ai costi dei sinistri, al fine di un completo apprezzamento dei fenomeni fraudolenti presenti nel settore delle assicurazioni obbligatorie r.c.auto. Infatti, una efficace azione di prevenzione e contrasto non può limitarsi alle informazioni sulla

frequenza e tipologia degli eventi, ma deve necessariamente prevedere anche la conoscenza degli importi pagati per i risarcimenti relativi alle singole voci di danno.

In merito alle modalità di trasmissione da parte delle imprese dei dati relativi ai sinistri, la norma prevede l'obbligo di invio dei dati con cadenza trimestrale. In tal modo la Banca dati risente di un difetto di aggiornamento rispetto a comportamenti fraudolenti che richiedono per loro stessa natura tempestività oltre che esaustività di informazione. Se segnala peraltro che alcune delle attuali banche dati volontariamente costituite presso l'ANIA in materia di informazione sull'assicurazione r.c.auto sono alimentate dalle imprese con cadenza giornaliera.

La norma in commento prevede poi che le procedure e le modalità di funzionamento della Banca dati siano definite dall'Isvap, "sentite le compagnie di assicurazione". In proposito si osserva che il coinvolgimento formale, nell'ambito di un procedimento di definizione di regole operative da parte dell'Istituto, dei soggetti privati destinatari degli obblighi di trasmissione dei dati, risulta quantomeno atipico per la assoluta genericità dell'espressione utilizzata, per l'oggettiva difficoltà applicativa, in considerazione della numerosità delle imprese coinvolte, nonché l'inopportunità che provvedimenti dell'Autorità di vigilanza siano obbligatoriamente sottoposti al vaglio dei soggetti vigilati. Naturalmente, per la definizione delle procedure e delle modalità di funzionamento della Banca dati, l'Isvap come ha sempre fatto, provvederà a sollecitare in via preliminare ogni utile confronto tecnico con le imprese.

L'Istituto ha in proposito proposto un nuovo testo della norma relativa alla Banca dati istituita presso l'Isvap che tenga conto delle osservazioni sopra formulate (v. Appendice Normativa - 5).

Alcune delle proposte di modifica avanzate dall'Isvap sono state accolte dal Governo ed inserite, come emendamenti, al disegno di legge più volte citato collegato alla legge finanziaria.

In particolare è stato soppresso il riferimento alla "cadenza trimestrale" dell'invio dei dati da parte delle compagnie e l'inciso "sentite le compagnie di assicurazione" ed è stata prevista la necessità di un invio tempestivo.

E' stata altresì espressamente prevista la possibilità di accesso alla Banca dati da parte delle autorità competenti in materia di prevenzione e contrasto di comportamenti fraudolenti, nonché da parte delle stesse imprese di assicurazione.

2.2 Previsioni dello specifico reato di "Dichiarazioni o azioni fraudolente volte a conseguire una prestazione assicurativa"

Nello schema di provvedimento legislativo in materia di esercizio delle assicurazioni private (c.d. Provvedimento Omnibus) viene previsto lo specifico

reato di “Dichiarazioni o azioni fraudolente volte a conseguire una prestazione assicurativa (v. Appendice Normativa - 6).

Indagini recenti dell'Organo di vigilanza confermano un uso distorto dello strumento assicurativo finalizzato al raggiungimento di scopi fraudolenti che influenzano in modo negativo i conti delle compagnie. Il pagamento indebito di sinistri non veritieri si ripercuote anche sui livelli tariffari e quindi lede gli interessi di tutta la collettività degli assicurati legati dal vincolo della mutualità. La norma, il cui ambito di operatività è riferito a tutte le forme assicurative, introduce quale elemento caratterizzante del reato le dichiarazioni e azioni fraudolente volte a conseguire una prestazione assicurativa. Pertanto ricade nella fattispecie del reato anche la dichiarazione di eventi non accaduti, l'aver sottaciuto circostanze e conseguenze del sinistro, e l'aver falsificato, alterato, preconstituito o distrutto elementi di prova relativi al sinistro.

Da notare che, al fine di rendere più efficace la repressione dei fenomeni fraudolenti non viene prevista la perseguibilità a querela di parte. Il reato è pertanto perseguibile d'ufficio.

L'Isvap ritiene necessario che tale proposta si traduca in legge e che venga pertanto inserita in uno dei disegni di legge attualmente all'esame del Parlamento.

3 Trasparenza nei risarcimenti: Indicazione separata dei compensi professionali negli atti di quietanza

Ad una essenziale funzione di moralizzazione del settore risponde anche la proposta dell'Isvap di prevedere l'obbligo per le imprese di indicare separatamente, negli atti di quietanza rilasciati ai danneggiati, le somme loro corrisposte da quelle dovute a titolo di compensi professionali.

La previsione introduce altresì rilevanti elementi di trasparenza nei rapporti assicurativi e di tutela dei soggetti danneggiati, che potranno così essere correttamente informati dell'entità del proprio risarcimento distinto dalle competenze legali.

La norma, recepita dal Governo, è stata in un primo momento inserita nel decreto legge 70/2000, in seguito stralciata e disciplinata dall'art. 2 (“Compensi professionali) “del disegno di legge A.C. 6994 recante “Misure in tema di risarcimento del danno alla persona per le lesioni in lieve entità e di attività assicurativa” (v. Appendice Normativa - 7).

E' stata poi modificata ed inserita dal Governo come emendamento al citato disegno di legge 7115 (art. 5).

4 Riordino del sistema sanzionatorio e rafforzamento dei poteri di vigilanza dell'ISVAP

L'ISVAP ritiene essenziale il riordino del sistema sanzionatorio in materia di assicurazione obbligatoria r.c.auto che presenta, allo stato, aspetti contraddittori e lacune normative.

Un sistema più razionale e rigoroso contribuirà a rendere più efficace l'attività di vigilanza nei confronti delle imprese.

Le proposte avanzate dall'Istituto sono volte sia ad inasprire le sanzioni già previste dalla normativa sia ad introdurre nuove e specifiche misure sanzionatorie.

a) In particolare, sotto il primo profilo, è stato proposto il rafforzamento delle sanzioni previste per violazione dell'obbligo di formulare offerta di risarcimento per i sinistri con danni alle cose o a persona di modesta entità (v. Appendice Normativa – 3)

E' stato altresì previsto un considerevole innalzamento della sanzione residuale per le violazioni per le quali non sia stabilita una diversa pena specifica.

E' stata rafforzata l'attuale disciplina sanzionatoria per le ipotesi di esercizio abusivo dell'attività assicurativa con la previsione di specifiche sanzioni penali (v. Appendice Normativa – 8)

b) Per quanto concerne nuove ipotesi sanzionatorie sono state previste sanzioni di notevole entità nel caso di mancata o tardiva offerta risarcitoria in relazione a sinistri che abbiano provocato gravi danni alla persona ovvero il decesso (v. sopra 1.2 e Appendice Normativa – 3).

Al fine di scoraggiare e reprimere comportamenti fraudolenti nel settore è stata proposta la previsione dello specifico reato di "Dichiarazioni o azioni fraudolente volte a conseguire una prestazione assicurativa" (v. sopra 2.2 e Appendice Normativa – 6).

Sono state proposte specifiche e consistenti sanzioni pecuniarie in caso di inosservanza degli obblighi di comunicazione all'ISVAP dei dati richiesti per il pieno funzionamento della Banca Dati Sinistri prevista dall'art. 5 quater della legge n. 137 del 26 maggio 2000 (v. Appendice Normativa – 4).

E' stata inoltre introdotta nella sopracitata legge 137/2000, su proposta dell'ISVAP, la previsione di specifiche sanzioni pecuniarie in caso di mancata osservanza delle disposizioni relative al blocco delle tariffe r.c.auto.

L'Istituto, per dare concretezza all'esigenza di maggiore trasparenza dei comportamenti delle imprese di assicurazione nonché di rendere più efficaci le sanzioni irrogate per violazione delle norme in materia di assunzione e liquidazione dei sinistri di cui agli artt. 2 e 3 della legge 26 febbraio 1977, n. 39, ha infine proposto di dare alle stesse pubblicità attraverso l'inserimento nel Bollettino trimestrale dell'ISVAP.