

---

XVI Legislatura – Senato della Repubblica Atto n. 2850

*Nota di approfondimento a cura del Comitato di Redazione ACI del 5.10.2011*

L'atto n. S 2850 recante "Delega al Governo in materia di disciplina dell'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile verso i terzi derivante dalla circolazione dei veicoli " presentato al Senato di iniziativa del Sen. Lanutti ed altri, è stato assegnato per l'esame in sede referente alla Commissione permanente X (Industria, commercio, turismo). L'analisi in Commissione non è ancora iniziata ma sono già stati richiesti i pareri delle commissioni 1<sup>a</sup> (Aff. cost.), 2<sup>a</sup> (Giustizia), 5<sup>a</sup> (Bilancio), 8<sup>a</sup> (Lavori pubb.).

Il disegno di legge n. 2850, reca una delega al Governo per l'introduzione di un nuovo sistema di assicurazione obbligatoria imperniato sull'obbligo dell'assicurazione della patente, sia essa di categoria A o B, anziché del veicolo. Il fine è quello di ricondurre in capo al conducente del veicolo piuttosto che al veicolo stesso la responsabilità civile della guida, per arrivare all'applicazione di tariffe personalizzate, dipendenti dalla condotta di guida del soggetto per premiare coloro che adottano comportamenti corretti.

Si riporta di seguito lo schema del disegno di legge con la relazione di accompagnamento.

### **DISEGNO DI LEGGE**

d'iniziativa dei senatori Lannutti, Di Nardo, De Toni, Giambrone, Carlino, D'ubaldo, Caforio, Mascitelli, Peterlini, Bruno, Pedica e Russo

comunicato alla presidenza 27 luglio 2011

---

Delega al Governo in materia di disciplina dell'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile verso i terzi derivante dalla circolazione dei veicoli

Onorevoli Senatori. – Il processo di liberalizzazione del settore assicurativo, avviato in Italia nel 1994, aveva suscitato numerose aspettative sull'impatto positivo che la deregolamentazione di tariffe e condizioni di contratto, e una conseguente maggiore concorrenza tra le imprese assicurative, avrebbero avuto sul livello dei prezzi e sulla qualità dei prodotti offerti. Tuttavia, sin dall'inizio tale processo ha stentato a mostrare i suoi effetti benefici tanto auspicati, al punto che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), nel 1996, aveva ritenuto opportuno l'avvio di un'indagine conoscitiva. Diversi elementi indicavano l'esistenza di fattori anticoncorrenziali: rilevante aumento dei premi RC auto, vincoli nei canali distributivi, elevata concentrazione delle quote di mercato, ridotta mobilità dei consumatori da un'impresa all'altra.

Nel 2003, con il provvedimento di chiusura dell'indagine conoscitiva, l'AGCM individua e approfondisce gli effetti anticoncorrenziali del mercato assicurativo e le sue conseguenze deleterie per i consumatori, sia per l'elevato incremento dei premi registrato sia per lo scarso livello di informazione e di scelta.

Ancora oggi, come rilevato dal presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel corso di un'audizione tenutasi, nel settembre 2010, presso la Commissione industria, commercio, turismo, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul settore dell'assicurazione di autoveicoli, nonostante l'inizio della liberalizzazione sia stato decretato, in attuazione del diritto comunitario, fin dal 1994, non si è attivato un efficace processo concorrenziale e conseguentemente non si è avuto un riflesso positivo sul contenimento dei prezzi.

Negli anni, infatti, le tariffe sono andate aumentando in modo non proporzionale al tasso di inflazione e il differenziale tariffario che si è determinato tra le diverse aree territoriali del Paese è andato sempre più

crescendo, con conseguenze inaccettabili per i cittadini, soprattutto per quelli residenti nelle zone maggiormente penalizzate. Tali circostanze sono state continuamente denunciate sia da singoli cittadini che dalle associazioni dei consumatori. Nel 2010 le tensioni sul mercato sono state molto forti. Da denunce pervenute all'AGCM, nonché da dati statistici diffusi da organismi pubblici e privati, risulta che il livello dei premi applicati dalle compagnie per i contratti RC auto avrebbe conosciuto negli ultimi anni incrementi significativi e generalizzati. In particolare, dal 2009 al 2010 si sarebbero registrati aumenti medi del 15 per cento, con punte sino al 22 per cento per i ciclomotori e di oltre il 30 per cento per l'assicurazione dei motocicli. In ragione di tali elementi, l'AGCM ha avviato lo scorso anno anche un'indagine conoscitiva volta a verificare l'andamento di prezzi e costi in tale settore.

È stato più volte evidenziato come rincari così elevati costituiscano un problema tutto italiano, anche in ragione del fatto che le compagnie di assicurazione sono costrette a riversare sui consumatori i costi derivanti dall'inefficienza del sistema. Secondo quanto emerge dal rapporto «L'assicurazione italiana 2010/2011», realizzato dall'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici (ANIA), rimane invariato il livello dell'imposizione indiretta sui premi assicurativi nel nostro Paese, confermandosi anche quest'anno tra i più elevati in Europa. Il medesimo rapporto denuncia che: «con il federalismo provinciale, il carico impositivo del ramo r.c. auto è destinato verosimilmente a crescere per effetto della normativa che abilita le province ad aumentare o diminuire l'aliquota a loro destinata (oggi pari al 12,50 per cento) di 3,5 punti percentuali. Al 27 giugno scorso, 29 province avevano già aumentato l'imposizione nella misura massima. Già nel 2009 il ramo r.c. auto in Italia presentava un onere complessivo di oneri fiscali e parafiscali pari al 23 per cento, valore ampiamente superiore rispetto alla media europea (18 per cento).».

Nel corso del 2011 è previsto un aumento medio annuo delle polizze assicurative della RC auto del 18 per cento. Nella fase più pesante della crisi economica e sociale che ha colpito il nostro Paese, si continua quindi ad assistere ad una raffica di aumenti tariffari delle assicurazioni. Le alte tariffe

---

delle polizze determinano serie difficoltà per le famiglie colpite dalla crisi economica e occupazionale. Si tratta di una situazione divenuta intollerabile che necessita di interventi immediati.

Al fine di contenere i costi, migliorare la qualità del servizio e aumentare la concorrenza nel settore, il presente disegno di legge si propone di riformare il sistema della RC auto, conferendo una delega al Governo per instaurare un nuovo sistema di assicurazione obbligatoria, imperniato sull'obbligo dell'assicurazione della patente, di categoria A e B, anziché su quello del veicolo. La delicatezza e la complessità dell'intervento consigliano lo strumento della delega, considerata anche la necessità di coordinamento della normativa che si intende modificare, in particolare il codice delle assicurazioni private, di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, ed il codice della strada di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

Sono molteplici i motivi e i conseguenti vantaggi che inducono all'introduzione di tale nuovo sistema. Innanzitutto, occorre partire da una considerazione: il rischio della circolazione non è tanto influenzato dal veicolo, quanto dall'uso che ne fa il conducente. È proprio la condotta del guidatore a far sorgere la responsabilità civile soggetta all'obbligo di legge.

L'assicurazione sulla patente permette di calibrare il premio sulla condotta di guida individuale, evitando così di penalizzare altri soggetti che utilizzano il medesimo veicolo. Si prevede, tra i principi e criteri direttivi, di procedere all'integrazione della storia assicurativa di ogni soggetto con le informazioni sulla sua condotta di guida, quali infrazioni gravi al codice della strada, incidenti provocati ad altri mezzi, e sanzioni ricevute, consentendo una vera e propria tariffazione «*ad personam*». L'integrazione tra storia assicurativa e condotta di guida esalta la funzione di deterrente dell'assicurazione nei confronti dei comportamenti di guida pericolosi, con indubbi effetti sul piano della prevenzione e della sicurezza e con vantaggi immediati per chi da anni conduce veicoli nel pieno rispetto delle norme del codice della strada e senza provocare sinistri.

Le modifiche introdotte dal presente disegno di legge, e segnatamente la definizione di tariffe specifiche per ogni assicurato, rendono

contemporaneamente necessaria una riforma del sistema di *bonus malus*, che attualmente si fonda su un meccanismo di evoluzione delle classi di merito basato su regole delineate nel 1993. Tale sistema, introdotto in un contesto normativo – ossia il regime di tariffa amministrata – ed economico non più attuale, è di fatto ancora in uso nel mercato e già da tempo l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) ha ribadito, anche attraverso una segnalazione al Parlamento del dicembre 2010, la necessità di elaborare una proposta di rivisitazione del sistema che porti alla definizione di un nuovo meccanismo che rispecchi nel prezzo le condotte (virtuose o meno virtuose) effettivamente tenute dagli automobilisti.

Per tali motivi, si auspica un celere e favorevole *iter* di esame del presente disegno di legge.

## **DISEGNO DI LEGGE**

### Art. 1.

1. Al fine di assicurare il contenimento dei costi, il miglioramento della qualità del servizio e della concorrenza nel settore della RC auto, nonché di risolvere le disfunzioni del medesimo settore che determinano una situazione di insoddisfazione sia da parte degli utenti che delle compagnie assicuratrici, il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, uno o più decreti legislativi recanti norme finalizzate alla revisione del sistema di assicurazione obbligatoria per i veicoli a motore.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) apportare al codice delle assicurazioni private, di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, e al codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, le modifiche e le integrazioni

---

strettamente necessarie all'introduzione dell'assicurazione obbligatoria sulla patente di guida di categoria A e B quale unico obbligo di assicurazione per la responsabilità civile verso i terzi prevista dall'articolo 2054 del codice civile e dall'articolo 91, comma 2, del codice della strada, di cui al citato decreto legislativo n. 285 del 1992;

b) sentiti l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) e, per i profili di tutela della riservatezza, il Garante per la protezione dei dati personali, stabilire i termini, le modalità, e le condizioni di connessione e di accesso all'anagrafe nazionale degli abilitati alla guida prevista all'articolo 226 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, da parte delle imprese di assicurazione, al fine di rendere accessibili alle medesime imprese tutti i dati necessari alla definizione di tariffe di polizze assicurative calcolate, per ogni singola patente, di categoria A e B, sulla base dell'effettivo livello di incidentalità rilevato e del grado di gravità delle infrazioni al codice della strada di cui al citato decreto legislativo n. 285 del 1992, che comportano l'applicazione delle sanzioni accessorie e la decurtazione del punteggio di cui all'articolo 126-*bis* del medesimo codice, e successive modificazioni, e delle sanzioni comminate;

c) procedere ad un coordinamento degli archivi informatici attualmente operanti nel settore assicurativo, quali la banca dati degli attestati di rischio prevista dall'articolo 134 del codice delle assicurazioni private, di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, e successive modificazioni, la banca dati dei sinistri istituita dall'articolo 135 del medesimo codice delle assicurazioni private, l'archivio nazionale dei veicoli e l'anagrafe nazionale degli abilitati alla guida, istituiti dall'articolo 226 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, il Pubblico registro automobilistico istituito presso l'Automobile club d'Italia dal regio decreto-legge 15 marzo 1927, n. 436, convertito dalla legge 19 febbraio 1928, n. 510, con quanto previsto alle lettere a) e b);

d) prevedere una rivisitazione organica del sistema *bonus malus*,

definendo un nuovo meccanismo che rispecchi nel prezzo esclusivamente le condotte effettivamente tenute dagli automobilisti;

e) rafforzare le strutture preposte alla liquidazione dei sinistri nell'ambito della RC auto, anche adottando misure che favoriscano gli investimenti in risorse umane e tecnologiche volti ad aumentare efficienza ed efficacia del processo liquidativo dei medesimi sinistri, al fine di migliorare la qualità del servizio reso alla clientela, riducendo motivi di conflittualità, reclami e sanzioni.

3. Gli schemi dei decreti legislativi adottati ai sensi del presente articolo sono deliberati in via preliminare dal Consiglio dei ministri, sentiti i rappresentanti dell'ISVAP, dell'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici (ANIA) e delle associazioni dei consumatori maggiormente rappresentative a livello nazionale.

4. Entro centoventi giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 1, il Governo trasmette alle Camere gli schemi dei decreti legislativi corredati di relazione tecnica e analisi di impatto della regolamentazione che evidenzino gli effetti delle disposizioni recate dai medesimi schemi di decreto, per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari e per le conseguenze di carattere finanziario, che sono resi entro sessanta giorni dalla data di assegnazione dei medesimi schemi. Decorso inutilmente tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque adottati. Il Governo, qualora non intenda conformarsi, anche parzialmente, ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti legislativi possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo.

5. Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e con la procedura previsti dal presente articolo, il Governo può adottare disposizioni integrative o correttive dei medesimi decreti legislativi.