

L'antitrust "boccia" lo schema di D.P.R. relativo al risarcimento diretto ex artt 149 e 150 del Codice delle Assicurazioni

Con proprio parere del 1 febbraio 2006, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, pur condividendo il meccanismo del risarcimento diretto, ha chiesto la riformulazione della disciplina del risarcimento diretto in attuazione dell'art. 150 del [Codice delle Assicurazioni](#), così come sottoposto nello [schema](#) proposto al Consiglio di Stato.

In sostanza, l'Antitrust ravvisa nel predetto schema diverse criticità, così riassumibili.

- **La costituzione di consorzi prevista dall'art. 13 limita la concorrenza**

Consentire alle compagnie assicuratrici di costituire consorzi, in forma stabile ed articolata, ove le stesse possano, anzi debbano, scambiarsi informazioni sui costi medi e modalità di gestione dei sinistri e liquidazione dei danni è assolutamente in contrasto con i principi e le regole di concorrenza che dovrebbero essere alla base del risarcimento diretto. E' ovvio, infatti, che in questo modo vi sarebbe una "standardizzazione" nella liquidazione dei danni e si verrebbe a creare una sorta di cartello ove le compagnie assicuratrici potrebbero applicare metodologie univoche e preventivamente concordate. Secondo il garante il sistema di regolazione economica deve limitarsi ad individuare un meccanismo contabile di regolazione economica, escludendo qualsiasi parametro tecnico. Nell'ambito della cooperazione fra imprese, al più, vi potrà essere un confronto bilaterale al fine d'individuare le responsabilità. Infatti, se come previsto dall'art.13 il sistema dei conguagli deve essere basato sui costi medi delle singole imprese, ciò implicherà la conoscenza reciproca di una variabile concorrenziale "conducendo ad una artificiale trasparenza del mercato idonea a ridurre l'incertezza che deve caratterizzare la competenza tra operatori". Il sostanza, il meccanismo del risarcimento diretto dovrà evitare che sia consentito alle imprese qualsiasi forma di cooperazione e conoscenza reciproca di qualsiasi variabile concorrenziale.

- **Limitazione della sfera di protezione del consumatore a vantaggio delle imprese**

Innanzitutto, l'autorità garante ricorda come il meccanismo del risarcimento diretto sia obbligatorio e non facoltativo, o demandato all'autonomia negoziale, come aveva erroneamente sostenuto il Consiglio di Stato nel proprio [parere](#). Ciò pone dei specifici adempimenti procedurali a carico dei danneggiati riducendone così la sfera di protezione e creando uno squilibrio con la compagnia assicuratrice. In primo luogo lo schema lascia alla mera discrezionalità della assicurazione le ipotesi e i motivi in base ai quali non formulare l'offerta risarcitoria. Inoltre i tempi concessi dall'art.7 dello schema alla compagnia, la quale ha la facoltà di chiedere non meglio precisate integrazioni entro trenta giorni al danneggiato, e dall'art. 8, allungano a dismisura i termini per la proponibilità dell'azione. Ciò, sottolinea l'antitrust, favorirà l'adozione di comportamenti opportunistici, da parte delle imprese assicuratrici, per i quali si dovrebbe prevedere una sanzione ben precisa. Secondo il garante al fine di preservare un corretto equilibrio fra il danneggiato (impropriamente definito dal garante "consumatore") e la compagnia, andrebbe modificato l'art. 11, comma 3, dello schema di decreto laddove prevede che i termini della procedura stragiudiziale ordinaria previsti dall'art. 148 del Codice decorrano dal momento del ricevimento della richiesta di risarcimento trasmessa da parte dell'impresa del danneggiato all'impresa del responsabile. Anche questa norma, così come impostata, consente di dilatare ingiustificatamente i termini per adire l'autorità giudiziaria ordinaria, a tutto vantaggio delle imprese. Andrebbe, altresì, modificato anche l'art. 7 poiché consente alla compagnia, in caso di richiesta incompleta da parte del danneggiato, di far decorrere nuovamente i termini per la liquidazione con una semplice richiesta d'integrazione.

L'antitrust, nel parere che riportiamo nella sua interezza, conclude chiedendo "un'ampia riformulazione" dello schema di D.P.R..

-avv. Fabio Quadri-

DISCIPLINA DEL RISARCIMENTO DIRETTO DEI DANNI DERIVANTI DALLA CIRCOLAZIONE STRADALE

Decisione del 01/02/2006

1. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito Autorità), nell'esercizio dei compiti ad essa assegnati dall'articolo 22 della legge n. 287 del 10 ottobre 1990, intende formulare alcune osservazioni in merito allo schema di Decreto del Presidente della Repubblica relativo alla "*Disciplina del risarcimento diretto dei danni derivanti dalla circolazione stradale, in attuazione dell'articolo 150 del codice delle assicurazioni private di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209*".

2. Come emerge dalle segnalazioni sul *Riassetto normativo delle disposizioni vigenti in materia di assicurazioni*¹ [Cfr. AS301 e AS309, "*Riassetto normativo delle disposizioni vigenti in materia di assicurazioni – Codice delle assicurazioni private*", in Boll. nn. 22/2005 e 28/2005.], l'Autorità ha auspicato e poi salutato con favore l'introduzione di una procedura di indennizzo diretto nel mercato dell'assicurazione RCAuto, in quanto stimolo adeguato verso un assetto maggiormente concorrenziale di tale importante mercato assicurativo. Infatti, un sistema di indennizzo diretto permette l'instaurazione di un rapporto diretto tra l'impresa di assicurazione ed il proprio cliente con l'auspicabile conseguente riduzione delle spese legali e di condotte opportunistiche; ciò crea le condizioni per un più ampio confronto competitivo tra gli operatori del settore che dovrebbe consentire un contenimento dei costi dei risarcimenti, con effetti positivi sulla riduzione dei premi di polizza a beneficio dei consumatori.

L'Autorità ritiene che l'applicazione integrale di un sistema di indennizzo diretto fondato su regole semplici incentrate sui principi di efficienza e concorrenza delle condotte, possa stimolare un più ampio grado di concorrenza fra le imprese assicurative e soprattutto la riduzione del costo delle polizze.

A questo proposito, l'Autorità, nella segnalazione inviata il 28 luglio 2005 ha espresso le proprie perplessità circa un intervento regolatorio di portata eccessivamente ampia, idoneo ad ostacolare l'individuazione del miglior assetto di mercato, nel rispetto dei principi di efficienza, concorrenza e proporzionalità più volte richiamati.

3. In quest'ottica, suscita forti perplessità l'attuale formulazione dell'articolo 13 dello schema di decreto laddove interviene a disciplinare l'organizzazione e gestione del sistema di risarcimento diretto. L'articolo in questione infatti prevede la costituzione di uno o più consorzi fra le imprese, cui spetta "*l'organizzazione e gestione del sistema del risarcimento diretto*", anche con riferimento alla definizione di "*regole di cooperazione tecnica*" per il funzionamento del sistema, nonché all'individuazione di "*parametri tecnici ed economici*" per la regolazione dei rapporti economici.

4. In primo luogo, l'Autorità ritiene che, per dar seguito a quanto indicato nell'articolo 150 del Codice, il decreto del Ministero delle Attività Produttive non esiga l'individuazione di un artificioso strumento giuridico per la gestione del sistema del risarcimento diretto, quale un consorzio costituito dalle imprese di assicurazione, considerando che la regolazione e gestione del sistema di risarcimento diretto possono ben realizzarsi con una mera convenzione che fissi i criteri necessari al funzionamento del sistema.

Diversamente, la previsione di un'organizzazione stabile ed articolata, quale quella del consorzio, ove normalmente le imprese esprimono anche loro rappresentanti nei vari organi gestionali, individua una sede nella quale è facile condividere ed assumere decisioni comuni, le quali possono orientare e finanche vincolare le imprese consorziate su aspetti non strettamente necessari al funzionamento del risarcimento diretto. Non a caso, consequenzialmente alla scelta del consorzio, l'articolo 13, comma 3, dello schema di decreto prevede che "*le imprese di assicurazioni partecipanti sono tenute all'osservanza*

delle deliberazioni assunte dagli organi societari in base alla loro competenza statutaria".

5. Una palese contrarietà con la disciplina a tutela della concorrenza sembra poi discendere dall'ampiezza delle attività che l'articolo 13 dello schema di decreto demanda a tali consorzi. In linea di principio, l'Autorità ritiene che le forme di cooperazione ammissibili fra imprese assicurative concorrenti necessarie al funzionamento di un sistema di risarcimento diretto dovrebbero riferirsi esclusivamente, da una parte, all'applicazione di meccanismi procedurali e di accertamento della responsabilità, e dall'altra, alla definizione dei meccanismi di regolazione dei rapporti economici fra le imprese improntati alla valorizzazione dell'efficienza di ciascuna impresa.

Non sembra invece necessaria ed appare anzi contrastante con le regole di concorrenza la circostanza che, nell'ambito del sistema di gestione del risarcimento diretto, vengano disciplinate altre attività che possano incidere in modo diretto o indiretto sulla fase della liquidazione dei danni posta in essere dalle imprese; fase che, nel sistema dell'indennizzo diretto, deve essere lasciata alla completa autonomia delle singole imprese.

Si ricorda, in proposito, che i costi dei sinistri rivestono un ruolo estremamente rilevante nell'ambito delle dinamiche concorrenziali del mercato RC Auto, rappresentando una delle principali componenti nella determinazione dei margini di redditività delle imprese e del livello dei premi, e che proprio su tale variabile l'Autorità ha recentemente accertato un'intesa restrittiva della concorrenza posta in essere dall'associazione di categoria² [Cfr. *al riguardo il provvedimento dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato n. 14926 (I 626)-TARIFFE DEI PERITI ASSICURATIVI, del 30 novembre 2005, in Bollettino n. 48/2005.*].

6. Alla luce del principio appena esposto, l'articolo 13, comma 5, n. 2, nel prevedere che "i consorzi determinano preventivamente le regole di cooperazione tecnica necessarie per il funzionamento del sistema del risarcimento diretto" risulta una palese superfetazione. Andrebbe, invece, esplicitato che l'ambito di cooperazione non deve oltrepassare quanto strettamente necessario all'individuazione della responsabilità in virtù di un semplice confronto bilaterale tra le due imprese interessate e di norme di natura prettamente procedurale che consentano di far funzionare il sistema.

In tale prospettiva, il sistema dei pagamenti può essere regolato in virtù della usuale modalità compensatoria del conto corrente.

Ciò al fine di evitare che regole concernenti, ad esempio, le modalità da seguire e i parametri cui riferirsi nella compilazione delle perizie, siano determinate di concerto fra le imprese nell'ambito della gestione del risarcimento diretto.

7. Analoghe se non più forti perplessità si rilevano con riferimento alle previsioni contenute nell'articolo 13, comma 5, n. 3, relativo alla regolazione dei rapporti economici, laddove si dispone che al fine del conguaglio i consorzi individuino "*parametri tecnici ed economici che tengono conto di criteri di efficienza nella gestione, dei costi medi aziendali e del numero dei risarcimenti effettuati*".

L'Autorità ha già avuto modo di sottolineare come un ruolo centrale per il funzionamento efficiente del sistema di risarcimento diretto sia assunto dai meccanismi di regolazione economica dei rapporti fra le imprese che, in sede di previsione di sistemi di rivalsa presso la compagnia del responsabile, devono permettere a ciascuna impresa di beneficiare dell'efficienza derivante dalla gestione dei sinistri dei propri assicurati, stimolando in tal modo un confronto competitivo sui costi.

In questa prospettiva, infatti, il sistema di regolazione economica non deve individuare i parametri tecnici ed economici per la misurazione dell'efficienza delle imprese, ma esclusivamente limitarsi ad individuare un meccanismo contabile di regolazione economica che incentivi la ricerca dell'efficienza e il contenimento dei costi da parte delle singole imprese. Pertanto, andrebbe escluso che, nell'ambito del sistema del risarcimento diretto, possano essere definiti o condivisi parametri tecnici o economici relativi all'attività di risarcimento dei danni svolta da parte delle imprese.

8. Con riferimento più specificamente al richiamo ai "*costi medi aziendali*", si rileva che quanto indicato nella norma in esame si traduce nella indicazione di impostare il calcolo dei conguagli sui costi medi di risarcimento sostenuti dalle singole imprese, effettuando così una scelta non necessaria e foriera di condotte collusive. Infatti, l'adozione di un sistema di

conguagli basato sui costi medi delle singole imprese implica la conoscenza reciproca tra le imprese di una variabile concorrenzialmente rilevante, quale è il costo dei sinistri, conducendo ad un'artificiale trasparenza del mercato idonea a ridurre l'incertezza che deve caratterizzare la competizione tra operatori³ [Cfr. *al riguardo i provvedimenti dell'Autorità Granante della Concorrenza e del Mercato n. 8546 (1377) RC AUTO, del 28 luglio 2000, in Bollettino n. 30/2000, e 14926 (I 626)- TARIFFE DEI PERITI ASSICURATIVI, del 30 novembre 2005, in Bollettino n.48/2005.*].

Per individuare un efficiente sistema di regolazione dei rapporti economici, inoltre, è sufficiente prevedere il semplice riferimento al costo medio di mercato definito ex ante di contenuto forfetario, come nel sistema francese, se non addirittura l'assenza di compensazioni economiche, come risulta dalla prassi adottata con successo in altri paesi⁴ [Cfr. *IC19, Indagine Conoscitiva sul settore assicurazione autoveicoli, pag. 188 e ss.*].

9. In termini più generali, sotto il profilo della tutela della concorrenza assume primaria rilevanza evitare che il Decreto preveda o consenta forme di cooperazione fra le imprese che, da una parte, non appaiono necessarie per il funzionamento di un sistema di indennizzo diretto, dall'altra, comportando il coordinamento e la conoscenza reciproca di rilevanti variabili concorrenziali, appaiono idonee ad attenuare o ridurre il processo competitivo che tale sistema di risarcimento diretto dovrebbe invece stimolare ed assicurare.

10. Meritano, inoltre, di essere evidenziate alcune ulteriori disposizioni che appaiono limitare la sfera di protezione dei consumatori a vantaggio delle imprese assicurative. Va infatti ricordato che la procedura di risarcimento diretto prevista dall'articolo 149 del codice assume valenza obbligatoria, da assolvere puntualmente prima di poter proporre l'azione civile, e, quindi, pone degli specifici oneri procedurali sui danneggiati come sulle imprese di assicurazione.

Si tratta pertanto di una fase delicata, nella quale è necessario garantire una situazione di equilibrio fra le parti per assicurare sia la piena efficacia della procedura che la più ampia tutela dei danneggiati.

Sotto questo profilo, alcune disposizioni dello schema di decreto non paiono del tutto rispettose di tale equilibrio, ponendo i danneggiati in una posizione di possibile debolezza nei riguardi delle imprese assicurative.

11. Si osserva, infatti, che il decreto non detta una specifica disciplina delle ipotesi in cui un sinistro non ricada nella procedura di risarcimento diretto (articolo 11, comma 1), o dei motivi che possono impedire di formulare l'offerta di risarcimento del danno (articolo 8, comma 1), aspetti che restano indeterminati e quindi lasciati alla possibile discrezionalità delle imprese, così come non è prevista alcuna "sanzione" nel caso di diniego di offerta non adeguatamente motivato.

A fronte dell'obbligatorietà di tale procedura, e quindi degli oneri e del ritardo che essa comporta per la proponibilità dell'azione di risarcimento da parte dei danneggiati, appare opportuno circoscrivere in modo puntuale e preciso le ipotesi in cui il sinistro non ricada nella procedura diretta, così come vigilare e sanzionare la corretta e tempestiva applicazione della procedura da parte delle imprese.

12. In proposito, va poi rilevato che nell'ambito della procedura di risarcimento diretto non può escludersi l'adozione di comportamenti opportunistici da parte delle imprese assicuratrici in merito alla selezione dei sinistri, ad esempio attraverso la formulazione di offerte di risarcimento non congrue per alcune tipologie di sinistri quando ciò comporti uno svantaggio economico nella fase della compensazione con l'impresa del responsabile, e, quindi, in una parziale inefficacia della procedura diretta.

Al fine di assicurare la massima applicazione della procedura di risarcimento diretto, andrebbero quindi previste specifiche misure che penalizzino tali condotte opportunistiche, rendendole non convenienti sotto il profilo economico.

In questa prospettiva, già rileva la previsione dell'articolo 149, comma 6, del codice, che prevede che, in caso di impedimento o mancato accordo sul risarcimento diretto, anche l'azione civile vada proposta nei confronti della propria impresa assicuratrice. Al fine di valorizzare tale previsione e di incentivare ancor più le imprese ad un'efficiente liquidazione dei danni che minimizzino le azioni di risarcimento, ci si potrebbe spingere fino a prevedere

che i sistemi di regolazione economica non si riferiscano anche ai costi sostenuti da ciascuna impresa nell'ambito di tali giudizi.

In altri termini, è importante prevedere un incentivo economico idoneo a controbilanciare eventuali comportamenti opportunistici delle imprese così da indurre ciascuna di esse a gestire in modo tempestivo ed efficiente tutti i sinistri che ricadono nella procedura di risarcimento diretto, con indubbio vantaggio per i consumatori danneggiati nonché del complessivo funzionamento del sistema liquidativo e quindi, in ultima analisi, dell'intero mercato assicurativo.

13. Sempre con riferimento a preservare un corretto equilibrio fra imprese e consumatori danneggiati nella procedura di risarcimento diretto, sembra improprio quanto dispone l'articolo 11, comma 3, dello schema di decreto, nel prevedere che i termini della procedura stragiudiziale ordinaria prevista dall'articolo 148, da attivare nel caso di inapplicabilità della procedura di risarcimento diretto, decorrano dal momento del ricevimento della richiesta di risarcimento trasmessa da parte della impresa del danneggiato all'impresa del responsabile. In tal modo è evidente che si possono dilatare significativamente i tempi della procedura stragiudiziale per inerzia o inefficienza non attribuibile al consumatore danneggiato. Quindi anche a tale riguardo, andrebbe individuato un termine complessivo certo di attivazione dell'impresa del danneggiante entro il quale il danneggiato potrà comunque adire il giudice ordinario, ad esempio sommando un termine di 15 giorni ai termini previsti dagli artt. 145 e 148.

14. Troppo severa appare anche la prevista interruzione dei termini per la formulazione dell'offerta, prevista dall'articolo 7 comma 2, dello schema di decreto, nel caso di richiesta incompleta da parte degli assicurati danneggiati, in quanto comporta un ingiustificato allungamento del termine per proporre l'azione di risarcimento del danno da parte dei danneggiati, creando per le imprese assicurative un incentivo ad un utilizzo improprio di tale strumento interruttivo.

Dal momento che spetta anche all'impresa assicuratrice fornire assistenza informativa e tecnica ai consumatori per il corretto funzionamento della procedura del risarcimento diretto (articolo 9), sembra opportuno prevedere solamente un allungamento dei termini (pari ad esempio a 15 giorni), in modo da indurre le imprese stesse ad attivarsi tempestivamente in caso di dati mancanti e comunque ad adoperarsi per assicurare la velocità della citata procedura.

15. Alla luce delle precedenti osservazioni l'Autorità auspica, pertanto, un'ampia riformulazione della Disciplina del risarcimento diretto in attuazione dell'articolo 150 del codice, nel senso di prevedere esplicitamente regole che non permettano un coordinamento non necessario fra le imprese su aspetti competitivamente rilevanti e attinenti l'autonomia dei singoli operatori, di modo che l'introduzione di una procedura obbligatoria di risarcimento diretto determini gli auspicati effetti di contenimento tariffario.

	IL PRESIDENTE <i>Antonio Catricalà</i>
--	---