



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 25.6.2007
COM(2007) 207 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

su talune questioni inerenti all'assicurazione autoveicoli

INDICE

1.	PARTE 1: Applicazione dell'articolo 4, paragrafo 6 della quarta direttiva assicurazione autoveicoli riguardante le sanzioni pecuniarie nazionali e la loro efficacia.....	3
1.1.	Introduzione	3
1.2.	Esame dell'attuazione della direttiva negli Stati membri	4
1.3.	Valutazione dell'applicazione e dell'efficacia dell'articolo 4, paragrafo 6.....	4
1.3.1.	Conoscenza da parte del pubblico e percezione del meccanismo del mandatario per la liquidazione dei sinistri	4
1.3.2.	La natura delle sanzioni previste nel quadro della procedura di offerta/risposta motivata e la loro equivalenza.....	5
1.3.3.	Il funzionamento della procedura di offerta/risposta motivata negli Stati membri	9
1.4.	Conclusione.....	11
2.	PARTE 2: Assicurazione autoveicoli e spese legali	12
2.1.	Introduzione	12
2.2.	Quadro giuridico della UE in materia di assicurazione tutela giudiziaria	13
2.3.	Disponibilità dell'assicurazione volontaria della tutela giudiziaria.....	13
2.4.	Inclusione della tutela giudiziaria nell'assicurazione MTPL della parte responsabile del sinistro	14
2.4.1.	Situazione attuale negli Stati membri	14
2.4.2.	Impatto potenziale sui premi dell'assicurazione MTPL.....	14
2.5.	Conclusione.....	15

1. PARTE 1: APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 4, PARAGRAFO 6 DELLA QUARTA DIRETTIVA ASSICURAZIONE AUTOVEICOLI RIGUARDANTE LE SANZIONI PECUNIARIE NAZIONALI E LA LORO EFFICACIA

1.1. Introduzione

Uno degli obiettivi della quarta direttiva assicurazione autoveicoli (nel seguito "la direttiva") è garantire una rapida liquidazione dei sinistri automobilistici nei casi in cui l'incidente si verifichi al di fuori del paese di residenza della parte lesa. Tramite il mandatario per la liquidazione dei sinistri¹ (ogni impresa che assicuri la responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli (MTPL) deve designare un mandatario in ogni Stato membro diverso dal suo Stato membro di origine), le parti lese che subiscono un incidente all'estero dovrebbero essere in grado di svolgere le pratiche per la liquidazione del sinistro nella propria lingua ed ottenere un indennizzo più rapidamente e con minori spese. Il mandatario per la liquidazione è responsabile per la gestione e la liquidazione dei sinistri in quanto rappresenta l'assicuratore estero della parte responsabile dell'incidente².

Inoltre gli Stati membri devono prevedere sanzioni affinché gli indennizzi siano più rapidi. L'impresa di assicurazione del responsabile del sinistro, o il relativo mandatario, che non fornisca una risposta motivata (la cosiddetta "procedura di offerta/risposta motivata") ad una richiesta di indennizzo entro tre mesi può essere oggetto di sanzioni pecuniarie, la cui entità viene determinata dallo Stato membro nel quale l'assicuratore ha sede, ed è tenuta a pagare interessi sull'importo dell'indennizzo dovuto³.

L'articolo 4, paragrafo 7 della direttiva stabilisce che la Commissione deve presentare al Parlamento europeo e al Consiglio (entro il 20 gennaio 2006⁴) una relazione sull'applicazione e sull'efficacia delle sanzioni nazionali previste nel quadro della procedura di offerta/risposta motivata e sulla loro equivalenza; la Commissione deve inoltre presentare proposte se necessario (ovvero se si constata che le sanzioni nazionali non producono i risultati attesi)⁵.

¹ A norma dell'articolo 4, paragrafo 1 della direttiva, ogni Stato membro deve garantire che tutte le imprese di assicurazione designino un mandatario per la liquidazione dei sinistri in ogni Stato membro diverso da quello in cui hanno ricevuto l'autorizzazione amministrativa (Stato membro d'origine).

² A norma dell'articolo 4, paragrafi 4 e 5 della direttiva, il mandatario per la liquidazione dei sinistri raccoglie tutte le informazioni necessarie in merito alla liquidazione dei sinistri stessi e prende le misure necessarie per negoziarne la liquidazione. È inoltre dotato di poteri sufficienti per rappresentare l'impresa di assicurazione nei confronti delle persone lese e per soddisfare interamente le loro richieste di indennizzo. Egli deve essere in grado di esaminare il caso nella lingua ufficiale o nelle lingue ufficiali dello Stato membro di residenza della persona lesa.

³ In base all'articolo 4, paragrafo 6 della direttiva, gli Stati membri devono garantire sotto pena di sanzioni pecuniarie efficaci e sistematiche o sanzioni amministrative equivalenti che la parte lesa riceva un'offerta motivata di indennizzo o una risposta motivata in caso di rifiuto entro tre mesi a decorrere dalla data alla quale la persona lesa ha presentato la sua richiesta di indennizzo direttamente all'impresa di assicurazione del responsabile del sinistro o al mandatario per la liquidazione dei sinistri.

⁴ La relazione sull'articolo 4, paragrafo 6 non è stata presentata entro la data prevista nella direttiva poiché è stato concordato nel 2005, durante i negoziati della quinta direttiva assicurazione autoveicoli, che la Commissione avrebbe incluso in questa relazione anche la questione delle spese legali (cfr. la seconda parte della presente relazione).

⁵ In proposito si noti che l'articolo 4, paragrafo 7 contiene un errore poiché il riferimento avrebbe dovuto essere al paragrafo 6, primo comma, che riguarda appunto la questione delle disposizioni nazionali in materia di sanzioni, e non al paragrafo 4, che descrive i compiti del mandatario al momento della liquidazione del sinistro.

Per preparare la relazione, i servizi della Commissione⁶ hanno consultato gli Stati membri nel marzo 2006⁷ e l'industria assicurativa nell'aprile 2006⁸. Dal 6 aprile 2006 al 5 giugno 2006 si è inoltre tenuta una consultazione on line sul sito Internet della Commissione⁹ per accertare se le parti interessate fossero a conoscenza del meccanismo del mandatario per la liquidazione dei sinistri e se lo considerassero efficace¹⁰.

La presente relazione della Commissione tratta sia dell'applicazione che dell'efficacia delle sanzioni nazionali nonché della loro equivalenza, come previsto all'articolo 4, paragrafo 6 della direttiva, tenendo conto delle osservazioni formulate dagli Stati membri, dall'industria assicurativa e dalle altre parti interessate.

1.2. Esame dell'attuazione della direttiva negli Stati membri

Le disposizioni di attuazione della direttiva dovevano essere adottate dagli Stati membri entro il 20 luglio 2002 e applicate prima del 20 gennaio 2003¹¹.

In proposito, il 6 gennaio 2003 la Commissione ha inviato pareri motivati a Francia, Grecia, Italia, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Regno Unito per la mancata attuazione delle disposizioni generali della direttiva entro la data stabilita del 20 luglio 2002. Tutti questi procedimenti d'infrazione sono stati chiusi nel corso del 2003¹², quando le misure nazionali di attuazione della direttiva sono state adottate e comunicate alla Commissione. Inoltre, il 23 dicembre 2004 la Commissione ha inviato lettere di costituzione in mora a Lettonia, Malta e Slovenia poiché questi Stati membri non avevano comunicato tutte le misure di attuazione della direttiva. Questi procedimenti sono stati a loro volta chiusi nel maggio 2005 dopo la notifica delle misure di attuazione alla Commissione.

1.3. Valutazione dell'applicazione e dell'efficacia dell'articolo 4, paragrafo 6

1.3.1. Conoscenza da parte del pubblico e percezione del meccanismo del mandatario per la liquidazione dei sinistri

La consultazione mirava innanzitutto ad accertare se le parti interessate (cittadini europei, imprese europee, ecc...) sapessero che, qualora fossero parti lese in un incidente all'estero, potrebbero rivolgersi al mandatario per la liquidazione dei sinistri designato dall'assicuratore della parte responsabile dell'incidente nel loro paese d'origine, e se considerassero questo sistema di liquidazione dei sinistri efficace.

⁶ La presente relazione è stata redatta dalla DG Mercato interno e servizi.

⁷ Nel marzo 2006 è stato inviato un questionario alle 25 Rappresentanze permanenti e nel maggio 2006 sono pervenute risposte da tutti gli Stati membri eccetto l'Italia.

⁸ Il CEA (Comité Européen des Assurances – European Federation of National Insurance Associations) è stato consultato nel marzo 2006.

⁹ Cfr. il sito 'La vostra voce in Europa' <http://europa.eu.int/yourvoice/consultations> per tutte le consultazioni pubbliche della Commissione: l'iniziativa di elaborazione interattiva delle politiche (IPM) della Commissione viene utilizzata per migliorare la governance tramite questionari Internet finalizzati a raccogliere e analizzare le reazioni dei partecipanti.

¹⁰ I risultati di questa consultazione sono disponibili sul seguente sito Internet:

http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/motor_en.htm#consultation

¹¹ Cfr. articolo 10 della direttiva.

¹² Salvo quello riguardante la Francia, la quale ha comunicato le sue misure nazionali di attuazione il 30 gennaio 2004.

Per quanto concerne le opinioni del pubblico, è stato impossibile trarre una conclusione affidabile a causa del modesto numero di risposte ricevute nella consultazione pubblica¹³.

Per quanto riguarda i pareri degli Stati membri, la maggior parte di loro ritiene che i loro cittadini siano a conoscenza della possibilità di liquidare i sinistri transfrontalieri tramite il mandatario designato nel loro paese di origine. Rispondendo a questa domanda, gli Stati membri hanno fatto riferimento a diversi canali utilizzati per comunicare informazioni ai cittadini in merito all'esistenza di un mandatario per la liquidazione dei sinistri, ad esempio le campagne d'informazione pubblica, i siti Internet degli Uffici nazionali di assicurazione (Bureau), le associazioni degli assicuratori e i centri d'informazione istituiti conformemente all'articolo 5 della direttiva. Per quanto concerne la percezione del meccanismo del mandatario per la liquidazione dei sinistri, la grande maggioranza degli Stati membri e dei rappresentanti dell'industria assicurativa ritiene che questo meccanismo abbia raggiunto il suo obiettivo di agevolare e accelerare il processo di liquidazione dei sinistri transfrontalieri. Gli aspetti più apprezzati sono la prossimità del mandatario alla parte lesa e la possibilità della parte lesa di comunicare nella sua lingua madre nelle pratiche di liquidazione del sinistro.

1.3.2. La natura delle sanzioni previste nel quadro della procedura di offerta/risposta motivata e la loro equivalenza

La natura delle sanzioni pecuniarie o delle sanzioni amministrative equivalenti che possono essere imposte agli assicuratori o ai loro mandatari per la liquidazione dei sinistri per mancato rispetto del termine di 3 mesi nella procedura di offerta/risposta motivata varia da uno Stato membro all'altro.

Sanzioni pecuniarie

Solo in taluni Stati membri sono state introdotte sanzioni pecuniarie, che possono essere inflitte o all'assicuratore (Grecia, Lituania, Cipro, Portogallo, Spagna, Malta, Belgio, Lussemburgo, Svezia e Repubblica ceca) o sia all'assicuratore che alla persona/alle persone autorizzate a rappresentare e a vincolare giuridicamente l'assicuratore, nel seguito "persone autorizzate" (Slovenia, Ungheria e Polonia).

Altre sanzioni

Per quanto riguarda altri tipi di sanzioni, taluni Stati membri applicano sanzioni disciplinari alle persone autorizzate, ad esempio la sospensione dall'ufficio (Polonia, Lituania), mentre in altri paesi gli assicuratori possono perdere l'autorizzazione ad esercitare nel ramo MTPL (Ungheria, Paesi Bassi, Germania, Lussemburgo, Svezia e Lituania).

Nessuna sanzione specifica

Alcuni Stati membri non prevedono sanzioni specifiche e si affidano esclusivamente all'obbligo dell'assicuratore di pagare gli interessi legali sull'importo dell'indennizzo se

¹³ In totale 201 (161 provenienti da individui, 40 da organizzazioni), di cui solo 57 rispondevano alla domanda se conoscessero o meno il meccanismo del mandatario per la liquidazione dei sinistri. Il risultato di questa consultazione pubblica è pubblicato sul seguente sito Internet: http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/motor_en.htm#20051222

l'offerta/la risposta motivata non viene formulata entro tre mesi (Regno Unito, Irlanda, Danimarca, Slovacchia, Austria, Estonia, Lettonia, Finlandia, Francia, Belgio e Spagna)¹⁴.

¹⁴ In proposito occorre notare che questa sanzione è richiesta esplicitamente dalla direttiva e dovrebbe pertanto essere applicata obbligatoriamente in tutti gli Stati membri.

Tabella comparativa

	Sanzione pecuniaria/assicuratore	Sanzione pecuniaria/persone autorizzate	Sanzione disciplinare/persone autorizzate	Revoca/sospensione dell'autorizzazione nel ramo MTPL	Nessuna sanzione specifica/interessi – tasso annuo (se non specificato altrimenti)
Austria					Interessi legali
Belgio	250 EUR al giorno in caso di ritardo della risposta motivata				Tasso legale del 7% in caso di ritardo dell'offerta motivata
Cipro	Fino a 2 000 CYP = 3 452 EUR				
Repubblica ceca	Fino a 1 000 EUR = 28 000 CZK				<i>Tasso di sconto della Banca nazionale ceca in vigore il primo giorno di ritardo + il 4%</i>
Danimarca					Interessi legali che maturano 30 giorni dopo la data in cui dovrebbe avere luogo l'indennizzo
Estonia					0,4% dell'importo al giorno

Finlandia					Interessi legali
Francia	Nel caso di un'offerta chiaramente insufficiente il giudice può imporre un'ammenda pari al 15% dell'importo dell'indennizzo da versare al fondo nazionale di garanzia				Il doppio del tasso d'interesse legale in caso di non risposta
Germania			X	X	5% + il tasso d'interesse di base
Grecia	3 000 EUR				
Ungheria	Da 100 000 fino a HUF 20 000 000,- HUF (1 EUR = 260,- HUF).	Da 40 000,- fino a 1 000 000,- HUF		X	
Irlanda				Sanzioni amministrative non specificate – riferimento alla Sezione 33BD del Central Bank Act, 1942/2004	Interessi legali
Italia – nessuna informazione					
Lettonia					0,1% dell'importo al giorno
Lituania	Fino a 100 000 EUR			X	0,04% dell'importo al giorno

Lussemburgo	X		X	X	Interessi legali
Malta	Lm 5 000 = 11 650 EUR				Interessi legali
Paesi Bassi				X	
Polonia	0,5% del premio pagato	Il triplo della remunerazione	X		Tasso legale dell'11,5%
Portogallo	Da 748,20 a 74 819,68 EUR				Il doppio del tasso legale
Slovacchia					Tasso di sconto (tasso d'interesse di base) della Banca nazionale in vigore il primo giorno di ritardo
Slovenia	8 400 EUR	420 EUR			Tasso legale del 13,5%
Spagna	Fino a 150 000 EUR				Interessi legali
Svezia	X			X	
Regno Unito				Sanzioni amministrative non specificate - riferimento alla regolamentazione del 2002 (N. 2706)	Interessi legali

1.3.3 Il funzionamento della procedura di offerta/risposta motivata negli Stati membri

L'obiettivo della consultazione era accertare se gli assicuratori e i loro mandatari per la liquidazione dei sinistri fossero in grado in pratica di rispettare il termine di 3 mesi per la liquidazione dei sinistri automobilistici, in modo da valutare l'efficacia delle sanzioni nazionali previste nel quadro della procedura di offerta/risposta motivata.

Dalle risposte è risultato che sia gli assicuratori che i loro mandatari sono generalmente in grado di evadere le richieste entro il termine di 3 mesi, salvo in casi eccezionali ed isolati in cui vi sono difficoltà per ottenere le informazioni dalle altre parti coinvolte nella liquidazione del sinistro. Questi casi riguardano situazioni in cui i rapporti di polizza o documenti analoghi necessari per l'accertamento della responsabilità sono presentati tardivamente¹⁵ o vi sono problemi di comunicazione tra il mandatario e l'assicuratore¹⁶.

In proposito occorre ricordare che il meccanismo del mandatario per la liquidazione dei sinistri e la procedura di offerta (risposta) motivata sono diventati operativi solo nel 2003 per 15 Stati membri e dopo il 1° maggio 2004 per i nuovi Stati membri. Pertanto, l'esperienza finora acquisita negli Stati membri in materia di funzionamento ed efficacia dell'articolo 4, paragrafo 6 della direttiva è ancora piuttosto limitata.

¹⁵ Tali casi sono stati riportati da Grecia, Ungheria, Italia, Polonia, Svezia e Regno Unito.

¹⁶ Casi citati da Lituania e Finlandia.

1.4. Conclusione

In tutti gli Stati membri gli assicuratori e i loro mandatari per la liquidazione dei sinistri sono tenuti a liquidare i sinistri conformemente alla procedura di offerta/risposta motivata. Sulla base dei risultati della consultazione svolta presso gli Stati membri e l'industria assicurativa è stato possibile identificare due categorie di sanzioni introdotte dagli Stati membri per far rispettare tale obbligo. Le sanzioni possono essere di natura pecuniaria o disciplinare. Mentre alcuni Stati membri applicano queste sanzioni cumulativamente, altri prevedono solo il pagamento di interessi sull'importo dell'indennizzo dovuto.

Dalla consultazione emerge con chiarezza che le sanzioni nazionali non sono equivalenti tra loro e sono gestite in modo diverso da uno Stato membro all'altro. Ciò non sembra tuttavia avere un impatto negativo significativo sul rispetto del termine di 3 mesi per la presentazione di un'offerta/una risposta motivata alla parte lesa da parte degli assicuratori e dei loro mandatari. Visto che la procedura di offerta/risposta motivata è consolidata e funziona in tutti gli Stati membri, sebbene sia in vigore da relativamente poco tempo, è ovvio che tutte le misure adottate a livello di Stati membri sono efficaci. Pertanto non vi è alcuna ragione per cui la Commissione debba adottare provvedimenti o presentare proposte in materia.

2. PARTE 2: ASSICURAZIONE AUTOVEICOLI E SPESE LEGALI

2.1. Introduzione

In base all'articolo 1 della seconda direttiva 84/5/CEE¹⁷ assicurazione autoveicoli, l'assicurazione della responsabilità civile (MTPL) deve coprire sia i danni alle cose che i danni alle persone. Questa disposizione è stata introdotta per eliminare le disparità nazionali riguardanti la copertura della MTPL e garantire pertanto un livello minimo di protezione per le vittime di incidenti stradali¹⁸.

Durante la seconda lettura della quinta direttiva 2005/14/CE assicurazione autoveicoli¹⁹, il Parlamento europeo ha proposto di includere nella copertura dell'assicurazione MTPL del responsabile del sinistro tutte le spese legali necessarie e appropriate sostenute dalla parte lesa in relazione alla liquidazione del sinistro stesso. Nel timore che potesse essere adottata una modifica senza tenere conto delle eventuali difficoltà pratiche esistenti negli Stati membri, la Commissione si è offerta di esaminare la questione e di includere i risultati nella relazione sulla quarta direttiva assicurazione autoveicoli. In tale contesto, la Commissione ha convenuto di esaminare le seguenti questioni:

- in primo luogo se l'assicurazione volontaria tutela giudiziaria, che può essere sottoscritta da qualsiasi potenziale vittima di un incidente stradale, sia attualmente disponibile;
- in secondo luogo quale sarebbe l'impatto sui costi dei premi della MTPL se le spese legali della parte lesa venissero incluse nella copertura della MTPL della parte responsabile.

A tal fine i servizi della Commissione hanno consultato i 25 Stati membri, l'industria assicurativa e il pubblico, rivolgendo loro una serie di domande. Sono pervenute risposte da 24 Stati membri, 10 assicuratori del ramo tutela giudiziaria, 9 assicuratori della MTPL e il CEA in quanto rappresentante dell'industria assicurativa europea. I servizi della Commissione hanno ricevuto inoltre un documento di sintesi dalla RIAD - la International Association of Legal Expenses Insurance (Associazione internazionale degli assicuratori del ramo tutela giudiziaria) – contenente talune statistiche e raccomandazioni.

Le parti interessate sono state altresì consultate nella consultazione pubblica on line svoltasi dal 6 aprile 2006 al 5 giugno 2006 sul sito Internet della Commissione²⁰. Come già indicato, dato il numero ridotto di risposte ricevute è stato tuttavia impossibile trarre conclusioni affidabili sulla base di questa consultazione pubblica.

Questa parte della relazione è intesa a fornire un quadro della copertura delle spese legali delle vittime di incidenti stradali alla luce delle informazioni disponibili e delle osservazioni fatte dagli Stati membri, dall'industria assicurativa e dalle parti interessate.

¹⁷ Direttiva 84/5/CEE, GU L 8 dell'11.1.1984, pagg. 17-20.

¹⁸ Prima dell'adozione della seconda direttiva assicurazione autoveicoli, in taluni Stati membri l'assicurazione della MTPL non copriva obbligatoriamente i danni alle cose.

¹⁹ Direttiva 2005/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2005, che modifica le direttive 72/166/CEE, 84/5/CEE, 88/357/CEE e 90/232/CEE del Consiglio e la direttiva 2000/26/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli (GU L 149 dell'11.6.2005, pag. 14).

²⁰ Cfr. note 9 e 10 per il riferimento sulla pubblicazione dei risultati di questa consultazione pubblica.

2.2. Quadro giuridico della UE in materia di assicurazione tutela giudiziaria

Nel quadro delle direttive della UE sull'assicurazione non vita, l'assicurazione tutela giudiziaria è considerata come un ramo assicurativo separato²¹. Pertanto questa assicurazione può essere fornita in tutta la UE, in regime di libertà di stabilimento o di libera prestazione dei servizi, da qualsiasi assicuratore che abbia ottenuto un'autorizzazione a tal fine in uno degli Stati membri. Le condizioni di esercizio nel ramo tutela giudiziaria nella UE sono disciplinate ulteriormente nella direttiva 87/344/CEE sull'assicurazione tutela giudiziaria²². A norma dell'articolo 2 della direttiva, l'assicuratore della tutela giudiziaria si impegna, dietro pagamento di un premio, a farsi carico delle spese legali e ad offrire altri servizi derivanti dalla copertura assicurativa, segnatamente allo scopo:

- di ottenere un risarcimento del danno subito dall'assicurato, mediante composizione amichevole o in un procedimento civile o penale,
- di difendere o rappresentare l'assicurato in un procedimento civile, penale, amministrativo o di altro tipo o in relazione ad una domanda di risarcimento rivoltagli.

Ai fini della presente relazione occorre sottolineare che l'assicurazione tutela giudiziaria sottoscritta su base volontaria copre, entro i limiti stabiliti nella polizza, le spese legali che la parte lesa sostiene per ottenere l'indennizzo nonché le spese legali della parte avversa se la parte lesa non riesce ad ottenere l'indennizzo.

2.3. Disponibilità dell'assicurazione volontaria della tutela giudiziaria

Per valutare la disponibilità dell'assicurazione tutela giudiziaria per le potenziali vittime di incidenti stradali, i servizi della Commissione hanno tentato di ottenere dati in merito all'attuale diffusione nella UE dei contratti di assicurazione tutela giudiziaria che coprono gli individui coinvolti in sinistri automobilistici in quanto parti lese o responsabili dell'incidente. Sfortunatamente, né l'industria assicurativa del ramo tutela giudiziaria²³ né gli Stati membri sono stati in grado di fornire dati in base ai quali fosse possibile stabilire, per ciascun paese, quanti individui, in percentuale della popolazione, sono coperti dall'assicurazione tutela giudiziaria nel settore autoveicoli.

Tuttavia le informazioni ricevute hanno consentito di trarre alcune conclusioni di carattere generale:

- l'assicurazione volontaria della tutela giudiziaria è disponibile nella grande maggioranza degli Stati membri²⁴. È offerta da assicuratori specializzati o da imprese di assicurazione che esercitano anche in altri rami assicurativi;

²¹ Allegato I della direttiva 73/239/CEE.

²² Direttiva 87/344/CEE del Consiglio del 22 giugno 1987 recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative all'assicurazione tutela giudiziaria, GU L 185 del 4.7.1987, pagg. 77-80.

²³ La RIAD (Association of Legal Expenses Insurers) ha fornito alcuni dati più concreti in proposito. Tuttavia, a causa delle differenze tra Stati membri in materia di statistiche, presentazione e raccolta dei dati, è stato impossibile avere un quadro accurato per quanto concerne la diffusione dell'assicurazione volontaria della tutela giudiziaria all'interno della UE.

²⁴ Solo Estonia, Lettonia, Malta e Cipro non hanno fornito informazioni rilevanti in materia; negli altri Stati membri questo tipo di assicurazione esiste.

- alcuni mercati assicurativi sono meno sviluppati sotto questo profilo, poiché, per vari motivi, la domanda di assicurazione tutela giudiziaria è relativamente bassa²⁵. Per contro, paesi come il Regno Unito, la Germania, il Belgio e la Svezia²⁶ sostengono che una quota relativamente elevata della loro popolazione detiene un'assicurazione tutela giudiziaria o come prodotto a sé stante o in quanto abbinata ad altra copertura come l'assicurazione autoveicoli o l'assicurazione familiare.

2.4. Inclusione della tutela giudiziaria nell'assicurazione MTPL della parte responsabile del sinistro

Per quanto riguarda il possibile impatto dell'inclusione, a livello della UE, delle spese legali sostenute dalla parte lesa nella copertura MTPL della parte responsabile dell'incidente, i risultati emersi dalle risposte fornite dagli Stati membri e dall'industria assicurativa sono i seguenti.

2.4.1. Situazione attuale negli Stati membri

In 22 Stati membri²⁷ le spese legali della parte lesa possono essere rimborsate, per diversi motivi e in diversa misura, dall'assicuratore della MTPL della parte responsabile del sinistro.

Le spese legali sostenute dalla parte lesa sono spesso considerate parte del danno a norma del diritto civile nazionale e molto spesso la parte lesa ne ottiene il rimborso solo se si vede riconosciuto il diritto all'indennizzo (in base al principio che chi perde paga anche le spese legali della parte avversa).

Nei paesi in cui il perdente non si accolla le spese legali di entrambe le parti, il rimborso viene riconosciuto alla parte lesa con una decisione del giudice caso per caso²⁸ e il principio del chi perde paga tutte le spese legali non sempre si applica.

Se le spese legali sono considerate parte del danno, molto spesso vengono rimborsate entro limiti ragionevoli (solo spese ragionevoli, necessarie o inevitabili) oppure il rimborso presuppone il mutuo accordo tra l'assicuratore e la parte lesa²⁹. In taluni paesi l'assicurazione MTPL non rimborsa talune spese legali, ad esempio i costi delle consulenze giuridiche in generale³⁰ o i costi del patrocinio legale presso organismi extra-giudiziali nel corso di procedure di liquidazione di sinistri³¹.

2.4.2. Impatto potenziale sui premi dell'assicurazione MTPL

Gli Stati membri e l'industria assicurativa hanno vedute diverse in merito a se e in che misura l'inclusione delle spese legali della parte lesa nella copertura MTPL della parte responsabile influirebbe sui tassi dei premi dell'assicurazione MTPL nei loro mercati. In linea di massima,

²⁵ Ciò vale in particolare per i 10 nuovi Stati membri.

²⁶ Secondo le stime presentate da Svezia e Belgio, circa il 90% delle famiglie di questi paesi detengono un'assicurazione tutela giudiziaria. Ciò è dovuto al fatto che l'assicurazione tutela giudiziaria viene offerta automaticamente agli assicurati con l'assicurazione della responsabilità civile o con l'assicurazione familiare.

²⁷ Fanno eccezione Portogallo e Lettonia; la Grecia non ha fornito informazioni in materia.

²⁸ Spagna, Francia e Italia.

²⁹ Danimarca.

³⁰ Lussemburgo, Polonia (riconosce solo le spese processuali).

³¹ Svezia (si può chiedere assistenza legale solo per danni a persone), Finlandia, Irlanda.

a parte alcune stime effettuate da singoli assicuratori, non sono stati forniti dati concreti nella consultazione. Si può tuttavia trarre la conclusione generale che un aumento dei premi è improbabile nei mercati assicurativi dei paesi in cui le spese legali già sono in ampia misura incluse nella richiesta di indennizzo della parte lesa all'assicuratore MTPL della parte responsabile. Per contro, tale aumento si verificherebbe molto probabilmente nei paesi in cui il rimborso delle spese legali non è previsto o è molto limitato, in quanto le parti lese sarebbero incoraggiate ad intraprendere azioni legali con l'assistenza di consulenti giuridici, nella speranza di ottenere indennizzi più cospicui. In proposito vale la pena menzionare l'esperienza irlandese: in questo paese le spese legali hanno subito in passato un forte incremento (arrivando persino ad aumentare l'importo dell'indennizzo del 46%) poiché i processi erano la norma in quasi tutti i casi di danni alle persone. Per affrontare questo problema è stata creata un'agenzia statale che tratta i sinistri nei casi in cui non è necessario un procedimento giudiziario³². In questo modo è stato ridotto significativamente il numero di indennizzi stabiliti dal giudice, che comportano spese legali più elevate. Anche in Svezia e Finlandia vengono applicati analoghi meccanismi alternativi per la liquidazione dei sinistri al fine di minimizzare le spese legali.

2.5. Conclusione

In ordine alla questione sollevata dal Parlamento europeo, l'adozione di un provvedimento della UE che preveda l'inclusione obbligatoria delle spese legali nella copertura dell'assicurazione MTPL della parte responsabile del sinistro non sembrerebbe produrre chiari vantaggi.

A seguito delle diverse impostazioni adottate dagli Stati membri in materia di rimborso delle spese legali sostenute dalla parte lesa e a causa del fatto che la legge applicabile al sinistro è sempre la legge del paese in cui si è verificato l'incidente, è possibile che in caso di liquidazione transfrontaliera di sinistri i cittadini della UE ricevano un trattamento diverso a seconda del paese. Tuttavia, è molto improbabile che l'estensione, a livello della UE, della copertura MTPL alle spese legali, anche se limitatamente a quelle necessarie o ragionevoli, determini un regime equivalente in tutta la UE. Gli Stati membri conserverebbero la possibilità di mantenere le loro prassi nazionali interpretando il concetto di "spese legali necessarie" in funzione delle loro specificità nazionali.

Per garantire una protezione uniforme, in tutta la UE, alle vittime di incidenti stradali per quanto riguarda il rimborso delle spese legali, occorrerebbe specificare quali spese legali sarebbero soggette alla copertura MTPL della parte responsabile e in quali circostanze. In questo contesto si pone la questione se le direttive assicurazione autoveicoli siano la sede appropriata per regolare queste questioni, considerando che si potrebbe influire sulla definizione di danno disciplinata tradizionalmente dal diritto civile nazionale.

Un semplice riferimento a spese legali necessarie o ragionevoli non basterebbe per raggiungere l'obiettivo perseguito. D'altro canto, un approccio più specifico a livello della UE potrebbe interferire con il diritto civile nazionale ed influire altresì sulle regole in materia di rimborso delle spese legali di cui al diritto procedurale civile. Inoltre, un approccio specifico potrebbe persino causare in taluni casi distorsioni in sistemi nazionali di liquidazione consolidati. Ad esempio, l'inclusione obbligatoria delle sole spese legali giudiziarie nella copertura MTPL potrebbe incoraggiare le parti lese ad avviare azioni legali senza aver prima

³² L'Agenzia PIAB evade attualmente il 75% delle richieste di indennizzo per danni a persone.

esplorato la possibilità di un regolamento extra-giudiziale. In questo modo potrebbe essere messo a repentaglio il meccanismo del mandatario per la liquidazione dei sinistri introdotto dalla quarta direttiva assicurazione autoveicoli, in quanto le parti lese, nella speranza di ottenere un indennizzo più elevato, tenterebbero di coinvolgere consulenti legali e tribunali nella liquidazione dei loro sinistri anziché rivolgersi al mandatario designato nel loro paese di residenza. Inoltre, l'inclusione delle spese legali nell'assicurazione MTPL della parte responsabile del sinistro potrebbe determinare un incremento dei premi nei paesi in cui a tutt'oggi non è previsto alcun rimborso delle spese legali o è previsto solo un rimborso limitato.

L'assicurazione volontaria tutela giudiziaria è disponibile nella grande maggioranza degli Stati membri. Questo prodotto assicurativo sembra essere una soluzione esauriente e soddisfacente per tutelare gli interessi delle vittime di incidenti stradali, poiché consente loro di ottenere il rimborso delle spese legali a prescindere dalla legge applicabile al sinistro e indipendentemente dal buon esito della richiesta di indennizzo. In questo modo sarebbero salvaguardate le norme nazionali in materia di rimborso delle spese legali, che differiscono da uno Stato membro all'altro e spesso riflettono le specificità nazionali dei sistemi di liquidazione dei sinistri automobilistici.

I servizi della Commissione osservano tuttavia che al fine di garantire un livello più uniforme di tutela dei cittadini della UE è necessario promuovere maggiormente l'assicurazione volontaria tutela giudiziaria in taluni Stati membri.