

ALLEGATO

Alle osservazioni delle Associazioni dei Consumatori ed Utenti al testo di disegno di legge annuale per il Mercato e la Concorrenza 2021 (A.S. 2469C) presso la X Commissione Industria del Senato della Repubblica

Nota per la premessa generale sulla mancata attuazione dell'elenco degli enti rappresentativi per la promozione delle azioni di classe ed inibitorie.

La legge 31/2019 ha introdotto gli artt. 840-*bis* e 840-*sexiesdecies* c.p.c. attribuendo la legittimazione ad agire per la proposizione delle azioni di classe e delle azioni inibitorie collettive alle sole organizzazioni o associazioni senza scopo di lucro iscritte in un elenco pubblico istituito presso il Ministero della giustizia. Il testo del decreto che istituisce tale elenco, pur dopo i pareri favorevoli resi da Camera e Senato, non risulta pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale. Dalla consultazione del sito del Ministero della Giustizia, sezione "Elenchi e Registri", non risulta attivato il registro degli enti legittimati all'esercizio delle azioni di classe e inibitorie.

La mancata attuazione della l. 31/2019, nonostante siano oramai decorsi quasi tre anni dalla sua pubblicazione, impedisce a tutti gli enti del terzo settore, ed in particolare alle associazioni dei consumatori riconosciute come rappresentative a livello nazionale (art. 137 cod. cons) di agire a tutela degli interessi collettivi rappresentati con le azioni di classe ed inibitorie. Ne deriva una conseguente ingiustificata limitazione dei diritti dei cittadini che si riflette sulla concorrenzialità del mercato che le azioni di classe ed inibitorie vogliono tutelare disincentivando comportamenti scorretti che possono danneggiare i consumatori e produrre ingiusti svantaggi competitivi per le imprese corrette.

L'attuale quadro normativo comporta una evidente violazione del diritto dell'Unione Europea in quanto l'art. 3 della Direttiva 2009/22/CE relativa ai provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori impone agli Stati Membri di attribuire la legittimazione ad agire a organismi pubblici indipendenti o alle organizzazioni aventi lo scopo di tutelare gli interessi collettivi dei consumatori. La mancata pubblicazione del decreto previsto dall'art. 196-ter disp. att. c.p.c. rende l'Italia inadempiente al dovere di recepire correttamente le direttive dell'Unione.

Segnaliamo la necessità di coinvolgere le associazioni dei consumatori per risolvere questo ed altri profili critici anche in ragione della necessità di recepire entro il 25.12.2022 la Direttiva 1828/2020 sulle azioni rappresentative che rappresentano un fondamentale strumento per garantire la correttezza del mercato.

Articolo 6 (Delega in materia di servizi pubblici locali)

Le scriventi Associazioni ritengono doveroso sottolineare riguardo l'articolo in riferimento quanto già stabilito nel nostro Ordinamento dal Codice del Consumo in recepimento della normativa UE ed in particolare il disposto dell'Art 2 in base al quale:

1. *Sono riconosciuti e garantiti i diritti e gli interessi individuali e collettivi dei consumatori e degli utenti, ne è promossa la tutela in sede nazionale e locale, anche in forma collettiva e associativa, sono favorite le iniziative rivolte a perseguire tali finalità, anche attraverso la disciplina dei rapporti tra le associazioni dei consumatori e degli utenti e le pubbliche amministrazioni.*
2. *Ai consumatori ed agli utenti sono riconosciuti come fondamentali i diritti:*
 - a) *alla tutela della salute;*
 - b) *alla sicurezza e alla qualità dei prodotti e dei servizi;*
 - c) *ad una adeguata informazione e ad una corretta pubblicità;**c-bis) all'esercizio delle pratiche commerciali secondo principi di buona fede, correttezza e lealtà;*

- d) all'educazione al consumo;
- e) alla correttezza, alla trasparenza ed all'equità nei rapporti contrattuali;
- f) alla promozione e allo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico tra i consumatori e gli utenti;
- g) all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza.**

Auspichiamo pertanto che la delega al Governo in materia di servizi pubblici locali (SPL), con la previsione entro sei mesi di un decreto legislativo finalizzato al riordino della normativa sui servizi pubblici locali, in coordinamento con la normativa relativa agli appalti, anche attraverso l'adozione di un apposito testo unico tenga ben presente la vigente normativa di tutela dei consumatori.

L'individuazione delle attività di interesse generale da far rientrare negli SPL con una razionalizzazione del coacervo di normative nazionali, regionali, comunali è doverosa come parimenti necessario prevedere controlli e la possibilità per gli utenti di richiedere l'intervento di Autorità indipendenti che possano bloccare e sanzionare gli abusi dei concessionari.

La diffusione generalizzata delle società "in house" nella gestione dei SPL alimenta condotte scorrette ed abusi agli utenti su cui l'Ente pubblico concessionario spesso non interviene o attua un enforcement del tutto insufficiente.

Riteniamo corretta l'impostazione della delega nella parte in cui impone sulla "autoproduzione" la previsione di sistemi di monitoraggio dei costi ai fini del mantenimento degli equilibri di finanza pubblica e della tutela della concorrenza.

Riteniamo necessaria una disciplina unica di riferimento per i SPL con l'estensione della stessa anche al settore del TPL ed alla gestione dei rifiuti e del servizio idrico su cui gli Enti locali applicano tariffe e modalità di gestione del tutto scollegate dalla effettiva erogazione.

La trasparenza nell'operato dei concessionari degli SPL va rafforzata e si concorda su quanto previsto dalle lettere s) dell'art 6 *prevedere modalità per la pubblicazione, a cura degli affidatari, dei dati relativi alla qualità del servizio, al livello annuale, e t) razionalizzare la disciplina concernente le modalità di partecipazione degli utenti nella fase di definizione della qualità, degli obiettivi e dei costi del servizio pubblico locale e rafforzare gli strumenti di tutela degli utenti, anche attraverso meccanismi non giurisdizionali*

Più che di razionalizzazione le scriventi sottolineano a questa Commissione la necessità di far applicare dagli Enti appaltanti e dai Concessionari la normativa di tutela degli utenti vigente da anni e di fatto disapplicata che di seguito si reputa doveroso riportare:

ART' 2 COMMA 461 DELLA FINANZIARIA 2008;

461. Al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, in sede di stipula dei contratti di servizio gli enti locali sono tenuti ad applicare le seguenti disposizioni:

a) previsione dell'obbligo per il soggetto gestore di emanare una «Carta della qualità dei servizi», da redigere e pubblicizzare in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, recante gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio, nonché le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per proporre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie nonché le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza;

b) consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori;

c) previsione che sia periodicamente verificata, con la partecipazione delle associazioni dei

consumatori, l'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio erogato fissati nel contratto di servizio alle esigenze dell'utenza cui il servizio stesso si rivolge, ferma restando la possibilità per ogni singolo cittadino di presentare osservazioni e proposte in merito;
d) previsione di un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di quanto stabilito nelle Carte della qualità dei servizi, svolto sotto la diretta responsabilità dell'ente locale o dell'ambito territoriale ottimale, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori ed aperto alla ricezione di osservazioni e proposte da parte di ogni singolo cittadino che può rivolgersi, allo scopo, sia all'ente locale, sia ai gestori dei servizi, sia alle associazioni dei consumatori;
e) istituzione di una sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi tra ente locale, gestori dei servizi ed associazioni dei consumatori nella quale si dia conto dei reclami, nonché delle proposte ed osservazioni pervenute a ciascuno dei soggetti partecipanti da parte dei cittadini;
f) previsione che le attività di cui alle lettere b), c) e d) siano finanziate con un prelievo a carico dei soggetti gestori del servizio, predeterminato nel contratto di servizio per l'intera durata del contratto stesso.

ACCORDO QUADRO CONFERENZA UNIFICATA STATO-REGIONI E STATO-CITTA' ED AUTONOMIE LOCALI (EX ART. 8 DEL DECRETO LEGISLATIVO 28 AGOSTO 1997, N. 281)

ACCORDO 26 settembre 2013

Accordo, ai sensi dell'articolo 9, comma 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 sulle Linee guida relative ai criteri da applicare per individuare i principi e gli elementi minimi da inserire nei contratti di servizio e nelle carte di qualità dei servizi pubblici locali, con particolare riferimento al ruolo delle Associazioni dei consumatori, ai sensi dell'articolo 2, comma 461 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. (Rep. atti n. 94/CU). (13A08564) [\[GU Serie Generale n.254 del 29-10-2013 - Suppl. Ordinario n. 72\]](#)

Le Associazioni dei Consumatori considerano gli strumenti previsti dalla vigente normativa essenziali per un controllo ed una partecipazione attiva dei cittadini al buon andamento degli SPL sia in termini di correttezza dell'affidamento a società *in house* o private ma soprattutto per una gestione dei servizi affidati secondo parametri di qualità ed economicità, chiari, trasparenti e misurabili.

Articolo 7 (Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale)

Le scriventi ritengono il trasporto pubblico locale un settore particolarmente sensibile per i milioni di utenti che quotidianamente fruiscono di servizi di mobilità spesso di scarsa qualità ed a volte persino di adeguati standard di igiene e sicurezza.

L'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale mediante procedure di evidenza pubblica deve avvenire nel rispetto delle norme vigenti che già vincolano in sede di gara ad idonea garanzia di qualità ed efficienza a vantaggio degli utenti.

Sul punto ci si riporta a quanto già argomentato a commento della precedente art 6).

Si sottolinea anche l'importanza strategica del TPL in funzione del perseguimento dell'obiettivo Mobilità a emissioni zero entro il 2030.

Efficientare le flotte del TPL soprattutto con mezzi elettrici è fondamentale per il processo di decarbonizzazione dei trasporti¹.

Già in sede di affidamento i bandi di gara dovrebbero tener ben presente gli aspetti legati alle emissioni.

Infine riteniamo che già in sede di DDL l'art 7 debba prevedere l'inserimento nell'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale² di una adeguata rappresentanza dei consumatori utenti da nominarsi nell'ambito del Consiglio Nazionale dei Consumatori ed Utenti.

Articolo 8 (Delega in materia di trasporto pubblico non di linea)

Da anni le scriventi Associazioni chiedono una revisione della disciplina del Trasporto pubblico non di linea.

Concordiamo con la necessità di una delega al Governo che rafforzi in chiave di riammodernamento, accessibilità, rispetto di specifici standard di qualità, economicità e ridotto impatto ambientale dei servizi offerti sul mercato trasporto collettivo o individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea.

L'attuale quadro normativo di riferimento fondato su Regolamenti Comunali disciplinanti il servizio taxi e di noleggio con conducente risulta essere troppo frammentario e antiquato a tutto discapito dei consumatori del tutto sprovvisti di garanzie effettive.

Con l'art. 36 del DL n. 201/2011, convertito con modificazione dalla legge n. 214/2011 e successivamente modificato dal DL N. 1/2012, convertito con modificazioni dalla L. 24 marzo 2012, n. 27, è stata istituita l'Autorità di regolazione dei trasporti, alla quale è stata attribuita la funzione di supportare Comuni e Regioni nell'adeguare la normativa in materia di taxi ai principi europei di libera concorrenza.

La norma non ha dato i frutti sperati pertanto siamo favorevoli alla delega prevista dall'articolo e ci opponiamo fermamente ad ogni ipotesi di stralcio.

La delega va integrata a nostro avviso con la previsione della attuazione da parte del Governo e dei ministeri competenti di quanto già previsto dalla Legge n. 12/92 per il contrasto ai fenomeni di abusivismo ed in particolare:

- a) L'approvazione di uno specifico D.p.c.m. che disciplini le piattaforme di intermediazione tecnologica (ovvero le APP)
- b) Decreto ministeriale attuativo istitutivo del Registro Elettronico Nazionale di Taxi ed NCC
- c) Decreto ministeriale attuativo istitutivo del foglio di servizio elettronico per le vetture di noleggio da rimessa (NCC)

In tale contesto si fa voti alla Commissione di sostenere il diretto coinvolgimento delle associazioni dei consumatori ad oggi del tutto ignorate sulla materia.

Articolo 9 (Procedure alternative di risoluzione delle controversie tra operatori economici)

¹ Dossier Città MEZ 2021, realizzato da Legambiente in collaborazione con Motus-E: si calcola che ogni 1000 autobus elettrici a batteria si risparmiano 500 barili di diesel al giorno; nel 2020 in Europa, con l'uso di mezzi pubblici elettrici si è evitato di bruciare 279.000 barili di diesel al giorno, equivalenti al consumo della Grecia. Inoltre migliora il servizio agli utenti con la riduzione dell'inquinamento acustico e delle vibrazioni, incentivando così l'acquisto di mezzi privati elettrici.

² L'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale - istituito con l'Art. 1 c. 300 della legge 244/07 - è stato costituito con Decreto Interministeriale n. 325 del 25 Novembre 2011 sottoscritto tra i Ministri delle infrastrutture e dei Trasporti, dell'Economia e delle Finanze e dei rapporti con le regioni che ne definisce la struttura e le modalità di funzionamento. L'Osservatorio si compone di un Comitato di 22 membri, 11 espressione delle amministrazioni centrali dello Stato, 11 espressione delle amministrazioni locali e territoriali e di una segreteria composta da rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e utenti o consumatori)

I livelli qualitativi discutibili e la sistematica violazione degli standard previsti nelle carte de servizi spesso generiche degli esercenti dei servizi di trasporto pubblico comporta un rilevante ricorso all'autorità giudiziaria da parte dei consumatori danneggiati da abusi, ritardi, cancellazioni.

Significativi i dati contenuti nella Relazione al Parlamento 2021 dell'Autorità Nazionale dei Trasporti secondi cui l'Autorità ha registrato un incremento delle istanze relative al settore ferroviario e marittimo di oltre il 95%.

Esse hanno riguardato, tra l'altro, richieste di rimborso di:

1. i) biglietti per rinuncia al viaggio da parte dell'utente, connesse anche ai ritardi nell'erogazione dei rimborsi e alle modalità di fruizione dei voucher;
2. ii) biglietti a seguito di cancellazioni dei servizi da parte dei vettori, nonché lamentele sulle tempistiche di rimborso e sulla modalità di rimborso a mezzo voucher anziché in denaro;
3. iii) abbonamenti non utilizzati da parte di utenti pendolari, inviate da utenti singoli o tramite comitati o associazioni rappresentative.

Molte sono state, infine, le istanze con le quali sono state segnalate problematiche connesse alla sicurezza dei passeggeri (affollamento dei mezzi che impediva il necessario distanziamento), che l'Autorità ha provveduto ad inoltrare ai soggetti competenti.

Di seguito riteniamo opportuno sottolineare a questa Commissione le principali casistiche di reclami individuate nel trasporto ferroviario, autobus e via mare.

Figura 7. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario: motivi rappresentati nei reclami e nelle segnalazioni – Anni 2014-2021

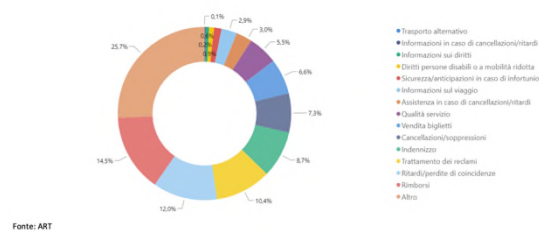


Figura 13. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto con autobus: motivi rappresentati nei reclami e nelle segnalazioni – Anni 2014-2021

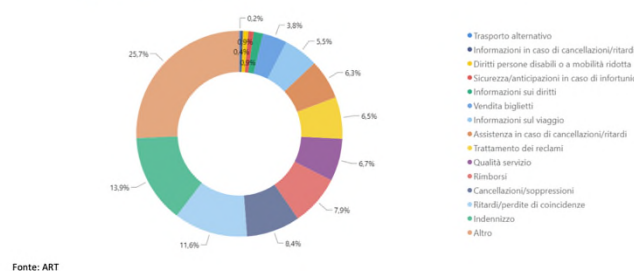
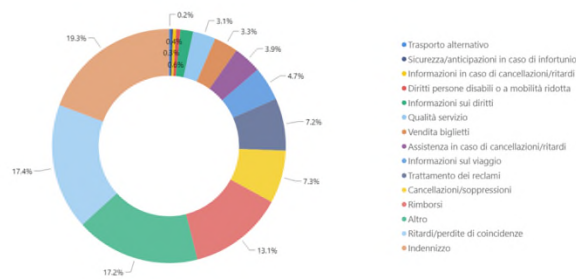


Figura 19. Tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e per le vie navigabili interne: motivi rappresentati nei reclami e nelle segnalazioni – Anni 2014-2021



Fonte: ART

Le Associazioni dei consumatori italiane sono da sempre impegnate per la promozione di sistemi di ADR che permettano agli utenti di risolvere le problematiche con le imprese in modo semplice, rapido, poco oneroso ricevendo i giusti indennizzi in caso di effettiva lesione dei propri diritti.

Chiediamo pertanto alla Commissione di inserire nell'articolo 9 uno specifico richiamo affinché le procedure di ADR siano conformi a quanto stabilito dal d.lgs. 130/15, di recepimento della direttiva ADR europea, ha introdotto, nella Parte V del Codice del consumo, un nuovo Titolo II-bis, denominato "Risoluzione extragiudiziale delle controversie", disciplinando le procedure volontarie per la risoluzione extragiudiziale delle controversie nazionali e transfrontaliere relative ad obbligazioni contrattuali derivanti da un contratto di vendita o di servizi, che coinvolgono consumatori e professionisti, residenti e stabiliti nell'Unione Europea presso Organismi ADR - Alternative Dispute Resolution.

In particolare la normativa prevede che: *"Presso ciascuna autorità competente è istituito, [...] con provvedimenti interni, l'elenco degli organismi ADR deputati a gestire le controversie nazionali e transfrontaliere che rientrano nell'ambito di applicazione del presente titolo e che rispettano i requisiti previsti. Ciascuna autorità competente definisce il procedimento per l'iscrizione e verifica il rispetto dei requisiti di stabilità, efficienza, imparzialità, nonché il rispetto del principio di tendenziale non onerosità, per il consumatore, del servizio [...] provvede all'iscrizione, alla sospensione e alla cancellazione degli iscritti e vigila sull'elenco nonché sui singoli organismi ADR [...] sulla base di propri provvedimenti, tiene l'elenco e disciplina le modalità di iscrizione degli organismi ADR [...]"* (articolo 141-decies del Codice del consumo);

- stabilisce che *"Il Ministero dello Sviluppo Economico è designato punto di contatto unico con la Commissione europea"* (articolo 141-octies, comma 3, del Codice del consumo) con il compito, fra gli altri, di trasmettere alla Commissione europea medesima l'elenco consolidato degli Organismi ADR, ivi inclusi gli Organismi settoriali di cui agli elenchi delle autorità competenti.

Articolo 11 (Colonnine di ricarica)

Le Associazioni condividono e intendono supportare l'obiettivo del PNRR secondo cui "Occorrer prevedere criteri trasparenti e non discriminatori per l'assegnazione di spazi e/o la selezione degli operatori per l'installazione delle colonnine di ricarica delle auto elettriche (valorizzando adeguatamente la componente di prezzo offerto dalle imprese nei confronti dei consumatori) e andranno altresì superati gli ostacoli regolatori che, soprattutto dal punto di vista tariffario,

ancora si frappongono al libero svolgimento dell'attività di fornitura dell'energia elettrica per la ricarica dei veicoli (art. 57, c. 6, d.l. 16 luglio 2020, n. 76)".

In Italia abbiamo superato i 26.000 punti di ricarica per le auto elettriche. Lo dice Motus-E, che monitora la situazione dell'infrastruttura con costanza e pubblica i risultati delle proprie osservazioni con cadenza trimestrale.

Nello specifico, secondo un rapporto della MOTUS E³ al 31 dicembre 2021, siamo arrivati a 26.024 punti di ricarica suddivisi in 13.233 colonnine e dislocati su 10.503 location accessibili al pubblico. A fine dicembre 2020 sfioravamo le 20.000 e a marzo 2021 eravamo a 20.757 dislocati su 10.531 infrastrutture. A giugno erano invece 23.275 i punti di ricarica e a settembre 24.794.

Purtroppo circa il 13% delle infrastrutture installate risulta attualmente non utilizzabile dagli utenti finali a causa del mancato allacciamento alla rete da parte del distributore di energia o per altre motivazioni autorizzative. Un dato in linea con quello dello scorso trimestre (12%), ma comunque in miglioramento rispetto a dicembre 2020 (22%).

Trattandosi di un servizio in concessione, oltre a riaffermare la sua importanza concordiamo sulla necessità che la selezione degli operatori avvenga tramite procedure competitive trasparenti e non discriminatorie, riportandoci a quanto già esposto in sede di commento all'art. 6).

Articolo 12 (Servizi di gestione dei rifiuti)

Anche il servizio di gestione dei rifiuti oltre ad essere menzionati tra i principali obiettivi del PNRR rappresenta uno dei settori di particolare interesse per i consumatori sia dal punto di vista economico vista la rilevanza delle tariffe applicate dai diversi gestori che ai fini della sostenibilità ambientale connessi obiettivi di transizione ecologica.

Secondo gli ultimi dati del Green Book 2020 il rapporto sul settore dei rifiuti urbani in Italia a cura della Fondazione Utilitatis e promosso da Utilitalia si evidenzia come (dato 2018) la produzione di rifiuti urbani e assimilati ammonta a circa 30 milioni di tonnellate all'anno, mentre i rifiuti speciali si attestano a 130 milioni di tonnellate. L'Italia ha un tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani compreso tra il 45,2% e il 50,8%, comunque al di sopra della media europea del 47%. Il conferimento in discarica arriva invece al 22%.

L'intero comparto ha un fatturato di oltre 10 miliardi di euro, in gran parte derivato dalla tariffa rifiuti, ed un numero di addetti che supera le 95mila unità.

La gestione dei rifiuti urbani rappresenta circa un quarto delle spese correnti dei Comuni italiani e nella maggior parte dei casi il servizio è finanziato con un tributo locale, la tassa sui rifiuti (Tari). Nel nostro Paese il passaggio alla tariffa puntuale ha interessato soltanto il 10% circa dei Comuni.

Sul fronte gestionale, il settore si contraddistingue per l'elevata dispersione sia orizzontale, con un elevato numero di operatori, sia verticale, con la presenza di tanti gestori specializzati nelle fasi a monte o a valle della filiera; pochi i grandi operatori in grado di chiudere il ciclo. Il numero di aziende attive nella gestione del ciclo dei rifiuti è di 637 (escluse le gestioni in economia)

I costi del servizio variano in base alla distribuzione territoriale. Per una famiglia tipo (3 componenti in 100 metri quadrati) nel 2019 la spesa per il servizio è stata pari a 310 euro, con forti differenze tra le aree: 273 euro al Nord, 322 euro al Centro, 355 euro al Sud. Differenze che si sono conservate lungo un arco temporale di 7 anni (2014-2019): al Nord la spesa si è mantenuta mediamente pari a 270 euro, al Centro con una riduzione da 336 euro a 322 euro e al Sud con una riduzione da 360 a 355 euro.

³ Report completo al seguente link: <https://www.motus-e.org/wp-content/uploads/2022/01/Le-infrastrutture-di-ricarica-pubbliche-in-Italia-1.pdf>

La spesa più alta per le famiglie del Centro-Sud ha diverse cause, tra queste sicuramente il maggior costo sostenuto per il trasporto dei rifiuti fuori Regione non avendo un assetto impiantistico adeguato.

I dati già indicati impongono un intervento legislativo che preveda una razionalizzazione del comparto con il rafforzamento dei poteri di tariffazione e controllo da parte di ARERA.

Riteniamo il testo del DDL emendabile in questo articolo aggiungendo un potere sanzionatorio espresso di AREA all'esito delle *verifica in ordine ai livelli minimi di qualità e alla copertura dei costi efficienti e dovrà richiedere agli operatori informazioni relative ai costi di gestione, alle caratteristiche dei flussi e a ogni altro elemento idoneo a monitorare le concrete modalità di svolgimento dell'attività di smaltimento e di recupero e la loro incidenza sui corrispettivi applicati all'utenza finale.*

Articolo 13 (Revisione dell'accreditamento e del convenzionamento delle strutture private)

Nella piena condivisione dell'obiettivo del PNRR secondo cui *“In ambito sanitario, con riguardo all'erogazione dei servizi a livello regionale, occorre introdurre modalità e criteri più trasparenti nel sistema di accreditamento, anche al fine di favorire una verifica e una revisione periodica dello stesso”* si concorda sulla necessità di un aggiornamento del D.lgs n. 502/92.

In materia sanitaria vanno integralmente riformulate le vigenti norme per l'accreditamento al fine di renderle maggiormente orientate alle doverose garanzie di professionalità, sicurezza e qualità dei servizi offerti dagli operatori.

Siamo favorevoli alle proposte di modifica dell'art 8 quinquies secondo cui i soggetti interessati alla stipula devono essere individuati mediante procedure trasparenti, eque e non discriminatorie, previa pubblicazione da parte delle regioni di un avviso contenente criteri oggettivi di selezione, che valorizzino prioritariamente la qualità delle specifiche prestazioni sanitarie da erogare, precisando che la selezione di tali soggetti deve essere effettuata periodicamente tenuto conto della programmazione sanitaria regionale e sulla base di verifiche delle eventuali esigenze di razionalizzazione della rete in convenzionamento e, per i soggetti già titolari di accordi contrattuali, dell'attività svolta.

Anche in questo caso riteniamo pienamente applicabile la normativa vigente in materia di qualità dei servizi pubblici locali già richiamata a commento dell'art. 6) cui si dovrebbe fare espresso riferimento in analogia.

Articolo 21 (Blocco e attivazione dei servizi premium e acquisizione della prova del consenso)

I servizi a sovrapprezzo, spesso chiamati anche VAS (*value added services*) o servizi *premium*, sono servizi a pagamento di intrattenimento (giochi, video, foto, musica, etc.) e di informazione (meteo, oroscopo, *news*, *gossip*, etc.). Possono essere acquistati singolarmente (c.d. *one shot*) con un unico addebito (su credito o conto telefonico) o in abbonamento, mediante addebito settimanale (sempre su credito o conto telefonico).

Da anni gli operatori di telefonia attuano pratiche commerciali scorrette contro cui le scriventi associazioni dei consumatori si battono da anni sia contrastandole in sede di reclamo degli utenti che con segnalazioni all'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato che alla Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni.

A conferma della gravità del problema sottolineiamo a questa Commissione quanto accertato e stabilito dal TAR Lazio con 3 Sentenza pubblicate il 22 luglio 2019 in cui ha respinto i ricorsi presentati da Telecom Italia S.p.A. (Telecom), Acotel S.p.A. (Acotel)

e Wind Telecomunicazioni S.p.A. (Wind) (insieme, le Ricorrenti) avverso due distinti provvedimenti dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - emanati in data 13 gennaio 2015 - tramite cui quest'ultima ha sanzionato le summenzionate per un ammontare pari, rispettivamente, a €1.750.000, €100.000 e €800.000.

E' doveroso sottolineare agli Onorevoli Senatori della Commissione le principali condotte scorrette ai danni dei consumatori accertate dal Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio

- i) *in primis*, mediante l'omissione di informazioni rilevanti circa il reale contenuto del contratto di telefonia mobile e l'abilitazione di determinati servizi a pagamento durante la navigazione online operata tramite l'utilizzo di dati mobili. Gli operatori di telefonia in questione, inoltre, avrebbero anche omesso di informare il cliente circa l'esistenza del c.d. 'blocco selettivo' (un meccanismo di disattivazione dei già menzionati servizi premium), nonché della necessità per quest'ultimo di dover presentare una richiesta specifica al proprio operatore al fine di vedersi attivare siffatto blocco;
- ii) la seconda condotta, invece, ha comportato l'applicazione di un meccanismo di trasferimento automatico (c.d. 'enrichment') del numero di telefono dell'utente ai cc.dd. Content Server Provider (CSP) - soggetti atti alla creazione di contenuti digitali a pagamento - con conseguente addebito dei costi all'utente (nonostante quest'ultimo non avesse mai espresso intenzione attiva di avvalorarsi di tale servizio);
- iii) la terza e ultima condotta (ascrivibile esclusivamente a Telecom e Acotel), infine, è consistita nella diffusione di messaggi promozionali dei suddetti servizi a pagamento, i quali tuttavia omettevano informazioni rilevanti circa le caratteristiche principali dell'offerta in questione.

A nulla sembrano servire le sanzioni e persino le Sentenze del Tar per arginare la scandalosa rapina di milioni di clienti.

Presso il Tribunale di Milano è in corso un procedimento penale seguito ad accertamenti della Guardia di Finanza del Nucleo Speciale Tutela Privacy e Frodi Tecnologiche e della Squadra reati informatici della Procura della repubblica di Milano.

Secondo l'indagine dal Procuratore aggiunto Eugenio Fusco e dal pm Francesco Cajani, bastava visitare una pagina web, talvolta con l'inganno di fraudolenti banner pubblicitari e, senza far nulla (con una tecnica chiamata "Zero Click"), ci si ritrovava istantaneamente ad essere abbonati a un servizio che prevede il pagamento di una somma di denaro sul conto telefonico ogni settimana o mese in cambio dell'accesso a contenuti come notizie, oroscopi, suonerie, meteo, gossip, video o altro⁴.

Adirittura, nonostante nel gennaio dello scorso anno l'AGCOM abbia emanato la *Delibera n. 10/21/CONS Disposizioni in materia di blocco e attivazione dei servizi premium e di acquisizione della prova del consenso*⁵, alcuni operatori di primaria importanza non si sono conformati a quanto stabilito a garanzia dei consumatori venendo sanzionati dall'Autorità.

⁴ Repubblica 3 luglio 2020 : Migliaia di truffati nei servizi a pagamento per i cellulari: tra gli 11 indagati anche tre ex dirigenti Wind
https://milano.repubblica.it/cronaca/2020/07/03/news/truffe_nei_servizi_a_pagamento_su_cellulari_perquisita_wind-tre-260841492/

⁵ La [delibera n. 10/21/CONS](#) ha previsto: un blocco (cd. *barring*) sulle SIM, che può essere rimosso solo tramite una previa ed espressa manifestazione di volontà dell'utente e una procedura atta a rinforzare la prova di acquisizione del consenso e a renderlo documentabile.

Testo del provvedimento al seguente link: <https://www.agcom.it/documents/10179/21707386/Delibera+10-21-CONS/dd36d008-a6c3-4278-9cb4-42dcc11dd3ac?version=1.2>

In tre differenti delibere l'Authority ha sanzionato WindTre per 812mila euro, Vodafone per 754mila euro e Tim per 638mila euro per non aver "adottato con la dovuta tempestività esautività misure idonee a prevenire l'attivazione dei servizi premium in assenza del previo consenso degli utenti né a impedirne l'addebito anche in casi di chiara incompatibilità del servizio con l'espressione del consenso".

Inoltre per l'Autorità gli operatori non avrebbero "adottato, con riguardo alle iniziative ripristinatorie conseguenti, ogni misura richiesta dall'ordinaria diligenza per appurare l'esatta dimensione del fenomeno e per assicurare una corretta ed efficace gestione dei reclami per l'erogazione dei rimborsi agli utenti".

La proposta normativa di modifica dell'articolo 1, comma 3-quater, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40 è condivisa dalle scriventi ma riteniamo opportuno specificare nel testo: "secondo la vigente regolamentazione dell'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni e con l'espressa previsione dei servizi premium one shot"⁶.

ART. 27 (Modifica alla disciplina del risarcimento diretto per la responsabilità civile auto)

Considerazioni preliminari sul DDL concorrenza in materia assicurativa

RC Auto: il contesto economico, i vincoli e le criticità

Per analizzare le proposte che saranno avanzate in materia di RC auto nel DDL concorrenza si rende necessario descrivere il contesto in cui le stesse intendono radicarsi, le relazioni tra i principali attori e i vincoli.

Il mercato della RC auto è in larga parte interno, la concorrenza estera residuale in quanto le associazioni in cosiddetto "libero stabilimento" hanno una quota di mercato inferiore al 2%.

Il livello di concentrazione tra le prime dieci imprese assicuratrici è pari all'85% del mercato. Si tratta di una concentrazione anomala, come ancor più anomalo il fatto che i primi tre gruppi assicurativi (Unipol, Generali, Allianz) detengano oltre il 60% del mercato assicurativo, tenuto conto della recente incorporazione di Cattolica in Generali.

Tali indicatori dimostrano che alla cosiddetta liberalizzazione del mercato assicurativo non è corrisposto un aumento degli attori in gioco, ma, al contrario, si osserva un costante processo di concentrazione del mercato su poche imprese attraverso operazioni di scambio e acquisizione di portafogli.

⁶ I V.A.S. (*Value Added Services*) possono essere acquistati singolarmente (*one shot*) con un unico addebito o in abbonamento, mediante addebito settimanale (sempre su credito o conto telefonico).

10 - R.C. AUTOVEICOLI TERRESTRI

Gruppi di imprese in ordine decrescente		PREMI (migliaia di EURO)	Variazione 2018/2017 (%)	Incidenza sul totale (%)
TOTALE RAMO		13.896.593	+0,6	100,00
1	GRUPPO ASSICURATIVO UNIPOL	3.441.171	-1,0	24,76
2	GRUPPO ASSICURATIVO ALLIANZ	2.307.260	+1,6	16,60
3	GENERALI	1.642.970	-3,9	11,82
4	GRUPPO CATTOLICA ASSICURAZIONI	972.507	+0,5	7,00
5	REALE MUTUA	790.661	+4,5	5,69
6	AXA ITALIA	709.482	-0,1	5,11
7	GRUPPO VITTORIA ASSICURAZIONI	708.862	+6,3	5,10
8	GRUPPO GROUPAMA	598.824	+1,0	4,31
9	ZURICH INSURANCE	391.420	-1,6	2,82
10	GRUPPO ITAS ASSICURAZIONI	352.763	+8,0	2,54
				85,75

Figura 1 - Fonte: Ania – Premi del lavoro diretto italiano 2018

PANEL A: Esclusi sinistri I.B.N.R., il contributo al Fondo Garanzia Vittime della Strada e altre partite residuali								
Anno	Frequenza sinistri	Variazione %	Costo medio sinistri danni a cose	Variazione %	Costo medio sinistri danni a persona	Variazione %	Costo medio totale sinistri**	Variazione %
2000	9,82%	-1,3%	1.278	2,9%	9.920	14,9%	2.809	13,1%
2001	8,54%	-13,1%	1.431	12,0%	11.175	12,7%	3.186	13,4%
2002	7,82%	-8,4%	1.535	7,3%	12.686	13,5%	3.532	10,9%
2003	7,66%	-2,1%	1.634	6,4%	13.542	6,7%	3.805	7,7%
2004	7,61%	-0,6%	1.701	4,1%	13.206	-2,5%	3.982	4,7%
2005	7,55%	-0,8%	1.644	-3,3%	13.106	-0,8%	4.047	1,6%
2006	7,47%	-1,1%	1.674	1,8%	13.233	1,0%	4.100	1,3%
2007	7,61%	1,9%	1.764	5,4%	11.958	-9,6%	3.967	-3,2%
2008	7,73%	1,6%	1.772	0,5%	11.830	-1,1%	3.913	-1,4%
2009	7,77%	0,5%	1.725	-2,7%	11.694	-1,1%	3.903	-0,3%
2010	7,36%	-5,2%	1.716	-0,5%	12.052	3,1%	4.057	4,0%
2011	6,53%	-11,3%	1.803	5,0%	13.155	9,2%	4.345	7,1%
2012	5,87%	-10,1%	1.899	5,3%	14.804	12,5%	4.495	3,5%
2013	5,65%	-3,8%	1.883	-0,8%	15.986	8,0%	4.564	1,5%
2014	5,48%	-2,9%	1.894	0,6%	16.150	1,0%	4.532	-0,7%
2015	5,55%	1,2%	1.908	0,7%	16.389	1,5%	4.467	-1,5%
2016	5,65%	1,8%	1.912	0,2%	16.132	-1,6%	4.374	-2,1%
2017	5,61%	-0,7%	1.941	1,5%	16.297	1,0%	4.326	-1,1%
2018	5,43%	-3,2%	1.980	2,0%	17.026	4,5%	4.361	0,8%
2019	5,41%	-0,4%	1.998	0,9%	17.112	0,5%	4.348	-0,3%
2020*	3,82%	-29,4%	2.070	3,6%	21.706	26,8%	4.917	13,1%

Figura 2 - Fonte: Ania l'Assicurazione Italiana Anno 2020/2021

La frequenza sinistri, sempre secondo dati ANIA, si è ridotta di oltre il 46% negli ultimi 18 anni. L'attuale emergenza pandemica ha inoltre abbattuto di un ulteriore 40% la sinistrosità nel 2020. Il mercato genera un flusso di risarcimenti pari a 10,6 miliardi di euro (ANIA, 2019) ripartiti classicamente in danni materiali e alla persona. Da notare che tali oneri si sono ridotti di oltre il 30% rispetto al 2011 (oltre 14 miliardi di euro).

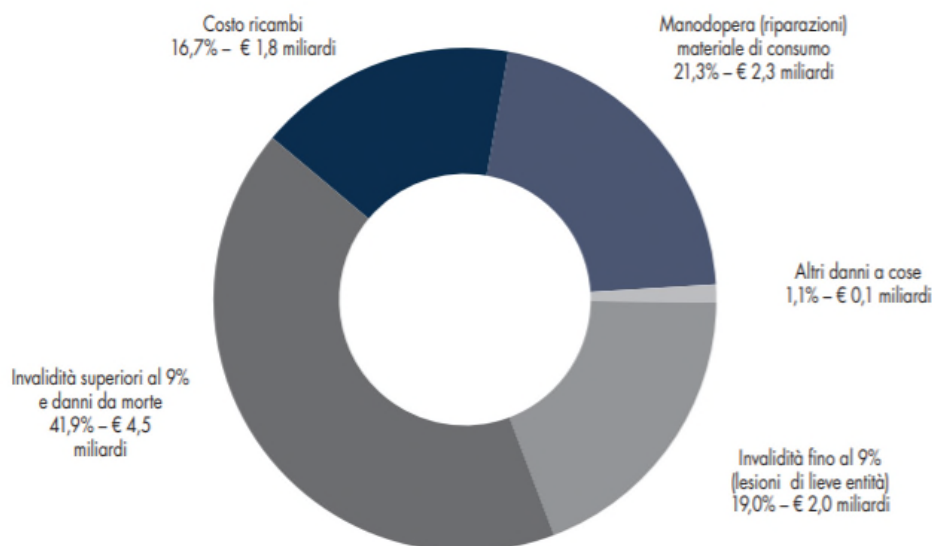


Figura 3 - Fonte: Ania l'Assicurazione Italiana Anno 2019/2020

Si assiste quindi ad un aumento consistente del processo di concentrazione tra imprese (p.e. Unipol-SAI, Itas-Royal-Sun Alliance-Padana, Generali-Augusta-Toro-Assitalia, Cattolica-Fata, Allianz-Lloyd Adriatico). Inoltre vi è da aggiungere che buona parte delle compagnie dirette rilevanti, con la sola eccezione di Verti, sono in realtà gemmazione dei brand tradizionali (p.e. Genertel-Generali, Linear-Unipol, Allianz Direct-Allianz, Zuritel-Zurich, Quixa-Axa).

Da tenere inoltre in considerazione la proliferazione di rischi assunti da compagnie di nicchia all'atto dell'acquisto di un nuovo veicolo, fattore di enorme criticità in caso di evento. Pur essendosi ridotta la sinistrosità, con effetti estremamente positivi per i bilanci delle compagnie assicuratrici, vi sono ancora oltre 2,5 milioni di incidenti in Italia che coinvolgono almeno cinque milioni di veicoli. Le conseguenze di tali incidenti sono oltre 300.000 feriti e, ancor oggi, oltre 2500 vittime all'anno.

RC Auto. Il mercato

Come è noto, il comparto assicurativo è per eccellenza anticiclico rispetto alla crescita dell'economia e l'attuale emergenza pandemica, almeno nel settore RC auto, ha ridotto in modo consistente gli eventi e quindi i risarcimenti. Nel settore RC auto secondo dati ANIA vi è chiara una tendenza straordinariamente positiva, posto che dal 2012 al 2010 su quasi 130 miliardi di EURO di raccolta premi gli utili cumulati sono oltre 12 miliardi.

R.c. auto e r.c. marittimi

Valori in milioni

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Premi contabilizzati	16.263	15.211	14.218	13.526	13.234	13.252	13.244	12.491
Variazione della riserva premi e altre voci di saldo (-)	-572	-347	-232	-164	-17	17	-16	-40
Oneri relativi ai sinistri (-):	11.563	10.818	10.421	10.421	10.053	10.073	10.110	8.223
- sinistri di competenza (-)	11.539	11.176	11.032	11.022	10.773	10.631	10.665	8.541
- sufficienza/insufficienza sinistri es. prec.	-24	358	611	601	720	558	555	318
Saldo delle altre partite tecniche	-248	-143	-127	-172	-185	-187	-190	-331
Spese di gestione (-)	3.167	3.187	3.060	2.900	2.805	2.795	2.815	2.682
- provvigioni	1.732	1.634	1.571	1.521	1.457	1.440	1.430	1.348
- altre spese di acquisizione	690	789	731	631	614	601	645	628
- altre spese di amministrazione	746	765	757	749	734	753	740	706
Saldo tecnico del lavoro diretto	1.857	1.410	842	196	208	180	144	1.295
Utile investimenti	613	654	600	500	531	312	508	250
Risultato del conto tecnico diretto	2.469	2.064	1.442	696	738	493	652	1.546
Saldo della riassicurazione	-47	-1	10	-16	-37	-26	-8	-35
Risultato del conto tecnico complessivo	2.423	2.063	1.452	680	702	466	644	1.510
Variazione % annua dei premi	-7,0%	-6,5%	-6,5%	-5,6%	-2,2%	0,1%	-0,8%	-5,7%
Combined ratio	88,2%	90,5%	93,6%	97,6%	97,1%	97,2%	97,5%	87,1%

Figura 5 ANIA - L'ASSICURAZIONE ITALIANA 2020 - 2021 Gli utili stessi, segno di un markup sui costi marginali derivanti da un assetto oligopolistico del mercato, segnalano che i premi possono essere ridotti attraverso misure realmente pro-consumeristiche quali, per esempio, la portabilità del certificato assicurativo, adottata in Francia tramite la legge Hamon, disboscando i contratti da clausole vessatorie o limitative del diritto al risarcimento integrale e alla libera scelta. Con riferimento al prossimo DDL concorrenza si richiede pertanto un cambiamento di passo nel settore della RC auto con la richiesta, da parte delle Associazioni dei Consumatori di introdurre alcune riforme importanti per aumentare la concorrenza nel settore.

Abrogazione della procedura di risarcimento diretto obbligatorio.

Lo strumento del risarcimento diretto ha limitato il diritto del danneggiato a rivolgersi direttamente al responsabile civile, come peraltro chiarito dalla Corte Costituzionale (sentenza 180/2009), che ha ben interpretato la natura della procedura in senso pro-consumeristico, ovvero una opzione che avrebbe dovuto avvicinare il cliente alla scelta della compagnia dotata dei migliori servizi. Tutto ciò non è successo e si potrebbe affermare che lo strumento sia stato usato dalle compagnie assicuratrici per comprimere la libera scelta del danneggiato ad avere piena consapevolezza dei propri diritti allargando, tramite contratti "monstre" di difficile, se non impossibile, comprensione, le asimmetrie informative.

Conseguenze del risarcimento diretto**Profonde, radicali ed ingiustificate limitazioni alla concorrenza sul mercato.****Primo elemento distorsivo: stravolgimento del concetto di responsabilità civile**

Lo strumento limita in nuce la concorrenza sul mercato perché modifica profondamente la politica industriale delle compagnie assicuratrici tramite lo stravolgimento del concetto di responsabilità civile. Muta radicalmente, infatti, il criterio per allocare il rischio. La compagnia di assicurazione, infatti, a causa delle tecnicità derivanti dalla cosiddetta convenzione Card (Convenzione tra assicuratori per il risarcimento diretto), è per sua natura focalizzata a considerare cattivi clienti non quelli più rischiosi, ovvero quelli che cagionano un danno, ma quelli che lo subiscono. Esiste pertanto un sistema misto in cui tutte le aziende con sede in Italia hanno riallocato il rischio su chi subisce il danno, mentre le imprese di assicurazione estere, una ristretta minoranza con un modestissimo portafoglio possono non aderire al sistema di risarcimento diretto allocando quindi il rischio in modo corretto ovvero su chi il danno lo cagiona.

Un esempio

In conseguenza di un incidente avvenuto tra due veicoli assicurati in Italia: si applica la procedura di risarcimento diretto secondo il quale pagherà l'assicurazione di chi subisce il danno e non chi lo cagiona, o meglio a tale assicurazione viene riconosciuto un forfait basato sostanzialmente sul costo medio dei sinistri di generazione precedente. Se il valore del risarcimento è inferiore al forfait il sinistro avrà un esito economico positivo, se è superiore negativo.

In buona sostanza l'unico obiettivo che non ha alcuna valenza tecnica è contenere il risarcimento all'interno del forfait. Anche l'accertamento delle responsabilità può essere mitigato in caso di particolari incertezze, con l'aumento effettivo di sinistri pagati e risarciti con totale ragione di entrambe le parti o la definizione concorsuale delle posizioni che consente l'incasso del forfait anche nei casi in cui una valutazione tecnica del sinistro avrebbe portato a soluzioni diverse.

Se l'incidente avvenisse invece tra un veicolo assicurato con una compagnia in libero stabilimento il costo del risarcimento ricadrebbe sul responsabile che avrebbe tutto l'interesse, pagando un costo pieno, a valutare in modo tecnico il danno e a circoscrivere con attenzione il quadro delle responsabilità.

L'ipotesi di obbligare anche tali compagnie ad aderire alla procedura di risarcimento diretto oltre a minare profondamente la concorrenza nel settore rischia di demolire definitivamente il concetto di responsabilità civile e, di conseguenza, tutti i calcoli di natura attuariale che consentono una corretta e naturale politica assuntiva. Se ciò avvenisse vi sarebbe una violazione dell'art. 101 TFUE (ex art. 81 TCE) e anche della Direttiva Quadro sulle assicurazioni perché il risarcimento diretto, per le tecnicità che comporta e l'obbligo di adottare una politica assuntiva complessa, non consentirebbe a tali imprese di stare sul mercato. Ma anche l'assicurato perderebbe il diritto di comprare un prodotto tradizionale, semplice e di copertura in caso si trovi ad essere responsabile di un incidente stradale. Dovrebbe quindi avvenire il contrario perché la procedura di risarcimento oltre a minare la concorrenza possiede altre distorsioni qui riassunte.

Secondo elemento di distorsione della concorrenza: le clausole limitative del diritto del danneggiato

Corollario della procedura di risarcimento diretto è stata la proliferazione di contratti RC auto che prevedono sconti in caso di riparazione in forma specifica, ovvero presso i carrozzieri convenzionati con la compagnia assicuratrice. Anche in questo caso le compagnie hanno diffuso polizze complesse in cui ad un presunto sconto basato su listino autoreferenziale sono state accompagnate decurtazioni risarcitorie, minacce di rivalsa, divieto all'uso della cessione di credito palesemente *contra legem* e volte a comprimere la libertà di scelta dell'assicurato alterando, quindi, il gioco della concorrenza.

Tale quadro, inasprito in senso esponenziale anche dagli indennizzi di natura contrattuale, per le cosiddette garanzie dirette (furto, incendio, eventi naturali, collisione), ha contribuito ad alterare fortemente la concorrenza nel mercato della riparazione e, di conseguenza, il diritto del danneggiato alla libera scelta del riparatore di fiducia in un contesto in cui il binomio qualità-concorrenza deve costituire necessaria e insostituibile pietra angolare per garantire la sicurezza nelle riparazioni.

POLIZZE RC AUTO CON DECURTAZIONI RISARCITORIE: ALCUNI ESEMPI SU CONTRATTI DEL 2019
CATTOLICA E MOTORI EDIZIONE 4/2019 (PAG. 13 DI 101) CARATTERISTICHE: divieto di cessione di credito, Obbligo riparazione in forma specifica
QUIXA ASSICURAZIONE RC AUTO SET INFORMATIVO (ART. 2.4.1 PAG 7 DI 39) CARATTERISTICHE: obbligo riparazione in forma specifica, risarcimento commisurato sul prezzo, imprecisato di un riparatore convenzionato
UNIPOL SAI KM&Servizi pag. 2 di 194 CARATTERISTICHE: riparazione diretta con penale del 10% del risarcimento in caso di ricorso a carrozziere non convenzionato
REALE MUTUA DIP AGGIUNTIVO pag. 2 di 14 CARATTERISTICHE: penale di 250 euro nel caso si ripari in carrozzeria non convenzionata
GENERALI IMMAGINA STRADE NUOVA PAG 76 DI 158 ART. 4 CARATTERISTICHE: riparazione in forma specifica penale del 10% massimo 500 euro
VITTORIA LINEA STRADA CLASSIC ART 11 PAG. 11 DI 30 CARATTERISTICHE: divieto di cessione di credito ed eventuale rivalsa sul pregiudizio arrecato nel ricorrere ad un riparatore non convenzionato

Terzo elemento distorsivo: i prezzi

Riteniamo assurdo in un periodo inflattivo come quello presente sostenere una formulazione che, come recita la relazione tecnica allegata al Disegno di Legge, vorrebbe estendere il risarcimento diretto perché *“le imprese “comunitarie” non aventi sede legale in Italia godono di un ingiustificato vantaggio in quanto, non*

essendo obbligate ad assicurare il risarcimento diretto, hanno maggiori possibilità di praticare tariffe più basse”.

E' chiaro l'intento: alzare le tariffe senza doversi preoccupare della concorrenza delle imprese estere. Al contrario, non vi è nulla di concorrenziale nel sostenere prezzi più elevati a causa di una procedura peraltro speciale come il risarcimento diretto. E' al contrario ineludibile la necessità di porre le imprese italiane nella stessa condizione concorrenziale di quelle estere eliminando quindi il risarcimento diretto o, in subordine, renderlo facoltativo, ritornando peraltro al ripristino del normale concetto di responsabilità civile senza ulteriori e vessatori orpelli di natura contrattuale.

Superamento del risarcimento diretto

Riteniamo che tale sistema, introdotto ormai da quasi tre lustri, abbia mostrato, come ampiamente previsto, tutti i difetti e le distorsioni riportate nella letteratura qui sotto citata proveniente sia da fonti assicurative che consumeristiche.

L'esperienza americana del sistema “no fault” ha generato prezzi maggiori negli Stati che l'hanno diffusamente applicata e inferiori rispetto ad altri che hanno mantenuto un sistema di risarcimento basato sulla responsabilità civile pura.

Rinviando gli approfondimenti alla lettura dei testi menzionati, possiamo elencare alcuni elementi discorsivi, quali:

1. aumento del “moral hazard”,
2. ridotta capacità antifrode generata dalla difficoltà del gestionario di operare riscontri sul mezzo del responsabile civile,
3. prassi risarcitorie orientate non alla migliore tecnica liquidativa ma al seguire un percorso burocratico e amministrativo che ha impoverito la professionalità degli addetti,
4. proliferazione, come accennato, di contratti assicurativi incomprensibili con clausole vessatorie di difficile intelligibilità,
5. prassi commerciali aggressive degli agenti assicurativi,
6. enormi complicazioni gestionali per i sinistri con lesioni “borderline”, ovvero collocati alla frontiera di applicabilità del risarcimento diretto o leggermente oltre,
7. integrazione verticale surrettizia tra compagnie di assicurazioni e carrozzieri con metodi riparativi imposti dalle compagnie e non orientati alla riparazione a regola d'arte.

Riteniamo che, come sostenuto anche da qualche vertice del mondo assicurativo, ove applicato tale sistema sia stato un disastro, non emendabile tramite ulteriori interventi palliativi, proposti dall'IVASS, che paiono più rappresentare un accanimento terapeutico su un sistema che non ha dimostrato di ridurre i premi e che ha aumentato le asimmetrie informative tra danneggiato e debitore.

È notizia recente la dichiarazione dell'ex responsabile della procedura Card dell'ANIA, ora responsabile assicurativo di una associazione dei consumatori, il quale afferma *che il settore delle assicurazioni deve essere riformato profondamente a partire dal risarcimento diretto che forse ha fatto il suo tempo non avendo centrato gli obiettivi per il quale era nato. I sistemi di compensazione disincentivano la lotta alle frodi e generano alterazioni del mercato che si ripercuotono sugli utenti. Norme di legge e regolamenti non sono eterni e vanno adattati allo sviluppo dei mercati.*

PUBBLICAZIONI CRITICHE SUL FALLIMENTO DI SISTEMI SUL RISARCIMENTO DIRETTO

[A Failed Experiment: Analysis and Evaluation of No-Fault Laws](https://www.consumerwatchdog.org/feature/failed-experiment-analysis-and-evaluation-no-fault-laws#B) – Consumers Watchdog

<https://www.consumerwatchdog.org/feature/failed-experiment-analysis-and-evaluation-no-fault-laws#B>

The U.S. Experience with No-Fault Automobile Insurance – Rand Institute

https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2010/RAND_MG860.pdf

A Stochastic Model to Evaluate Pricing Distortions in Indemnity Insurance Methods for MTPL Insurance
– Paola Fersini, Salvatore Forte, Giuseppe Melisi Gennaro, Olivieri

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3361692

Direct Reimbursement in Motor Liability Insurance - Giampaolo Galli, Marco Savino -

<http://www.giampaogalli.it/wp-content/uploads/2013/11/2007-Direct-Reimbursment.pdf>

PROPOSTE ORGANICHE COLLEGATE art. 27

Portabilità del certificato assicurativo

Gli utili abnormi nella RC Auto, chiaro segno di un markup sui costi marginali derivanti da un assetto oligopolistico del mercato, segnalano che i premi possono essere ridotti attraverso la portabilità del certificato assicurativo, adottata in Francia tramite la legge Hamon. Tale misura, simile di fatto, alla rivoluzione portata nel mondo della telefonia, può consentire una maggiore mobilità in un mercato dove la pluralità dell'offerta è scarsa.

Eliminazione delle clausole limitative del risarcimento integrale

Come è certamente noto, il Provvedimento n. 26255 dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha chiarito in modo inequivocabile che un sinistro stradale ricade nella responsabilità extracontrattuale. Nonostante tale indicazione e numerosi arresti giurisprudenziali, come precedentemente esposto, molte compagnie assicuratrici continuano ad introdurre clausole limitative del risarcimento integrale declinate in modo subdolo e all'interno di contratti standard da cui non scaturisce alcuna libera trattativa. Riteniamo che il legislatore debba intervenire in merito per evitare che una semplice vittima di un incidente subisca indebite decurtazioni del danno.

Misure atte ad incentivare l'introduzione di operatori esteri

Per gruppi omogenei di assicurati riteniamo sia utile, per un periodo limitato, esentare nuovi operatori dall'obbligo a contrarre per incentivare la concorrenza. È una misura da studiare sicuramente utile per muovere il mercato ed ampliare l'offerta.

Misure per incentivare la stipula di polizze RC auto con franchigia

Contrariamente ad un sistema che penalizza chi subisce un incidente decurtando il risarcimento integrale sulla base di sottoscrizione ex ante di fantomatici contratti, è invece sensato incentivare la vendita di polizze con franchigia in caso di responsabilità in un incidente. Consentirebbe uno sconto immediato del premio e la piena consapevolezza di ciò che si sottoscrive. L'evoluzione dei sistemi di pagamento, le carte di credito a garanzia annuale di tale esborso possono consentire un uso estensivo di tale prodotto che rende il responsabile di un incidente subito partecipe, in termini economici, del danno. Maggiore deterrenza dunque e premi più bassi.

Riduzione della pressione fiscale e parafiscale

Come accennato precedentemente è necessario ridurre l'imposizione fiscale sulle polizze RC Auto. I quasi tre miliardi di imposizione fiscale, peraltro non più parzialmente detraibili, costituiscono un onere non

trascurabile per l'automobilista. Se non è possibile portare tale livello di tassazione ai livelli medi europei del 20%, con un costo di circa 150 milioni di euro in minori entrate, riteniamo possa essere introdotta una misura di riduzione della pressione fiscale, di almeno il 9%, legata all'acquisto di automobili che possano soddisfare contemporaneamente i seguenti due requisiti:

3. basso impatto ambientale
4. presenza di sistemi ADAS

È una misura che persegue le finalità di una riconversione ecologica dell'economia e l'acquisizione di mezzi con elevati standard di sicurezza.

Riforma della Gestione del Fondo Vittime della Strada e del sistema delle concessioni

Il fondo di Garanzia delle Vittime della Strada, gestito dalla Consap attraverso un fumoso e statico sistema di concessioni ha dimostrato di non funzionare. Tale meccanismo porta spesso al rinnovo automatico delle concessioni ad assicurazioni private su basi territoriali e quindi ad un consolidamento di meccanismi di accertamento del danno non proattivi, esclusivamente a carico del danneggiato, senza investimenti in capacità di investigazione tempestiva, del tutto necessaria e imprescindibile per le tipologie di danno ricadenti in tale gestione. Le gestioni del Fondo Vittime sono spesso defatiganti, è praticamente impossibile parlare o dialogare con il personale dedicato e spesso l'unico sbocco per la soluzione di un caso è quello giudiziario, anche in presenza di danni pacificamente accertati dalle autorità intervenute in loco.

Conclusione

Il nostro auspicio è che la Commissione prenda spunto dalle nostre proposte e avvii un processo di riforma del settore assicurativo restituendo agli assicurati la possibilità di acquistare prodotti semplici e comparabili, garantendo al danneggiato il diritto all'integrale risarcimento del danno e che il mercato assicurativo sia controllato da una Autorità indipendente, non condizionata e non condizionabile. Con la serie di proposte di buon senso elencate riteniamo si possa andare in tale direzione.

ART. 32 (Procedure di selezione dei presidenti e dei componenti delle autorità amministrative indipendenti)

È noto come l'accelerazione della fine dell'esperienza dell'ISVAP sia stata dovuta ad episodi palesi di deficit di vigilanza. Spiace osservare che il nuovo assetto non abbia mostrato segnali di rinnovamento di un Istituto che controlla un mercato di oltre 132 miliardi di euro. È discutibile la scelta di attribuire la competenza in materia di assicurazioni alla Banca d'Italia, aver deciso il quadro apicale in termini funzionali (il Direttore Generale) e non per competenza. È noto come vi sia stato recentemente un serrato confronto tra esecutivo e Banca d'Italia nel quale il primo richiedeva discontinuità per poi giungere alla conferma del precedente assetto del vigilante. Appare significata conferma della necessità di intervenire sull'assetto del regolatore di settore la circostanza che il parlamento nel licenziare la legge concorrenza del 2017 abbia disatteso la gran parte delle proposte in materia assicurativa dell'IVASS. Proposte che in maniera francamente singolare ricalcavano anche nella formulazione letterale le proposte avanzate dall'ente esponenziale associativo delle imprese assicuratrici. È evidente dunque come non sia più eludibile una riflessione sull'attuale assetto della vigilanza, la sua distanza dal mondo dei consumatori, degli assicurati e dei danneggiati.

È ora di cambiare passo e procedere con urgenza a riformare profondamente tale organismo. Occorre ripristinare il controllo del parlamento nella nomina dei quadri apicali traendo inoltre spunto dalle migliori esperienze internazionali, occorre che organismi esponenziali possano verificare l'iter dei procedimenti di vigilanza. I consumatori devono avere il diritto di poter controllare il controllore come accade all'estero e invertire un percorso più che ventennale dove si sono osservate solo rappresentanze di controllati nei quadri dirigenziali del controllore. Non siamo aprioristicamente ostili a nomine che provengano dal mercato, ma non possono certo essere esclusivamente di matrice assicurativa.

Riteniamo pertanto sia sensato includere l'IVASS nella formulazione prevista dall'art. 32 contenendo una riforma della governance dell'Istituto.

Sintesi

Il quadro dei vincoli cui è sottoposto un danneggiato nell'esercizio del suo diritto alla libera scelta e dell'assicurato a poter sottoscrivere contratti chiari e trasparenti è attualmente sconfortante.

Gli utili delle compagnie assicuratrici non giustificano più l'idea che tali vincoli siano stati posti per abbassare le tariffe la cui riduzione è semmai generata da un calo tendenziale della sinistrosità.