



Camera dei Deputati

Commissioni riunite X (Attività produttive) e VIII (Ambiente)

Disegno di legge 2022 - Legge Concorrenza 2023

MEMORIA DELL'IVASS IN RELAZIONE AGLI ARTT. 19 E 20 DEL
DDL CONCORRENZA

Audizione del Consigliere dell'IVASS
Prof. Riccardo Cesari

15 ottobre 2024

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

l'IVASS ringrazia per l'invito a prospettare a codeste Commissioni le proprie considerazioni sui temi di rilievo assicurativo del Disegno di Legge n. 2022 - Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023.

I due articoli sui quali mi soffermerò a breve, recano “*Misure per favorire la concorrenza nel settore assicurativo*” (art. 19) e introducono un “*Sistema informativo antifrode per rapporti assicurativi non obbligatori*” (art.20).

Il primo di questi articoli trova genesi anche nei lavori del gruppo r.c.a istituito in seno alla Commissione di allerta rapida per la Sorveglianza sui prezzi, presso il Ministero delle Imprese e del Made in Italy, cui l'Istituto partecipa e riguarda peraltro un obiettivo del PNRR inserito nella CID del 24 novembre 2023, da approvare entro il 31 dicembre 2024 e immediatamente applicabile dal 1° gennaio del 2025¹.

Commenterò separatamente i due articoli evidenziando alcuni profili meritevoli, a nostro avviso, di attenzione.

1) *Misure per favorire la concorrenza nel settore assicurativo*

L'articolo 19 del Disegno di legge introduce norme che regolano la portabilità dei dati derivanti dell'attività di circolazione dei veicoli a motore raccolti da dispositivi elettronici comunemente denominati “scatole nere”.

Come noto, la legge 124/2017 ha introdotto le disposizioni di cui all'articolo 132-ter del d.lgs. 209/2005 (Codice delle assicurazioni private), le quali disciplinano le diverse condizioni che danno luogo ad uno sconto sul prezzo della polizza in caso di stipulazione di

¹ Tra febbraio e novembre 2023 la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha intrattenuto un'attività di interlocuzione con la Commissione Europea finalizzata a negoziare la revisione di alcuni dei target PNRR di propria competenza. Le proposte di modifica della Decisione di Esecuzione del Consiglio e del suo allegato (“CID”) sono state favorevolmente accolte e approvate il 24 novembre 2023 dalla Commissione Europea. La revisione del Piano è stata adottata dal [Consiglio UE l'8 dicembre 2023](#).

L'esito positivo della procedura di revisione ha innovato il Piano Nazionale di Riprese e Resilienza apportando diverse modifiche ai target e alle milestone originariamente previste

un contratto r.c. auto. Una di queste condizioni è costituita dall'installazione, su proposta dell'impresa di assicurazione, di meccanismi elettronici che registrano l'attività del veicolo, denominati appunto "scatola nera".

Sebbene non siano stati adottati i decreti attuativi sugli standard tecnologici volti ad assicurare la portabilità e l'interoperabilità dei dati registrati dai dispositivi elettronici, le "scatole nere" hanno comunque trovato ampia diffusione nel mercato assicurativo, anche in virtù della scontistica di "benvenuto" praticata dalle assicurazioni per i nuovi clienti.

L'IVASS ha avuto modo di evidenziare il pericolo di fenomeni di fidelizzazione forzata (cd. lock-in) dei clienti connessi alle strategie di prezzi adottate dal mercato e alla non trasferibilità dei dati raccolti dalle scatole nere²; da ultimo anche l'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato ha rilevato, nella segnalazione al Parlamento e al Governo del 22 giugno 2023 (AS1893), un concreto rischio di lock-in derivante dall'applicazione di riduzioni del premio dal secondo anno di installazione della scatola nera a condizione che l'assicurato non cambi compagnia. Ne possono derivare pratiche distorsive della concorrenza che risultano anche rafforzate dall'imposizione di costi ai clienti per la disinstallazione dei dispositivi elettronici, nonché da clausole penali in caso di restituzione degli stessi.

La norma che si vuole introdurre con il DDL - tesa a contrastare il fenomeno - prevede, al *comma 1*, nelle more della piena interoperabilità dei dispositivi, un divieto, per le imprese assicurative, di prevedere clausole contrattuali che impediscano o limitino il diritto dell'assicurato di disinstallare, senza costi e alla scadenza annuale del contratto, tali dispositivi, ovvero che prevedano penali per la restituzione degli stessi dopo tale scadenza. L'obiettivo perseguito è quello di favorire la mobilità della domanda in ambito assicurativo e di ridurre il descritto fenomeno del lock-in.

Come già accennato, queste misure rientrano negli obiettivi del PNRR, come revisionati dalla Commissione Europea con delibera del 23 novembre 2023 e, pertanto, devono essere immediatamente applicabili dal 1° gennaio 2025. Sembra rispondere a tale

² Si vedano, ad esempio, le **Considerazioni del Presidente IVASS** sull'attività dell'Istituto nel **2021**, pag. 16: *Resta tuttavia qualche preoccupazione l'apparente emergere di strategie di prezzo che fanno leva sugli elementi di "lock in" insiti nell'attuale struttura di applicazione. Data la sostanziale intrasferibilità tra una compagnia e l'altra dei dati sulle abitudini di guida, per l'assicurato che adotta la scatola nera la probabilità di cambiare compagnia alla scadenza del contratto si riduce, ceteris paribus, di circa il 60 per cento, attenuando la spinta concorrenziale. Nostre stime basate su un campione di circa 4 milioni di contratti sembrano indicare che il maggior tasso di ritenzione dei clienti dotati di scatola nera agevoli l'adozione da parte delle compagnie di strategie di prezzo basate sull'aumento del premio al crescere degli anni di permanenza.*

esigenza la mancata previsione di provvedimenti normativi secondari (Decreto ministeriale o Regolamento IVASS) ai quali delegare l'emanazione di regole applicative.

Tuttavia l'attuale formulazione del comma 1 – che fa esplicito riferimento ai “*meccanismi elettronici di cui all'articolo 132-ter, comma 1, lettera b)*” - non ne consentirebbe l'applicazione in assenza dell'emanazione del Decreto ministeriale evocato da quella norma.

Al fine di ottenere l'obiettivo perseguito già dal 1° gennaio 2025, in assenza del Decreto previsto al citato art. 132-ter (decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico) per la definizione di “scatole nere”, il riferimento all'art.132-ter dovrebbe essere sostituito da una definizione esplicita dei dispositivi oggetto delle disposizioni che si vogliono introdurre con il DDL concorrenza.

Il *comma 2 dell'art. 19* stabilisce invece un meccanismo di portabilità dei dati registrati dalle scatole nere. E' previsto infatti che il consumatore possa richiedere, per il tramite della compagnia assicurativa, all'impresa che gestisce i dispositivi elettronici, un set di dati registrati dal dispositivo elettronico durante la circolazione, che ricomprende nello specifico: la percorrenza complessiva; la percorrenza differenziata in funzione delle diverse tipologie di strade percorse; l'orario, diurno o notturno, di percorrenza negli ultimi 12 mesi. Tali dati devono essere forniti in un formato strutturato, con modalità di uso comune e leggibile da dispositivo automatico, e ciò al fine di garantire la continuità del servizio di trattamento dei dati alla nuova compagnia assicurativa³.

Infine, il *comma 3* stabilisce un meccanismo di compensazione monetaria per la messa a disposizione dei dati. Si prevede infatti che l'utilizzo dei dati di cui al comma 2 da parte della nuova compagnia assicurativa sia subordinato al versamento di un compenso *una tantum* non superiore a 20 euro a favore dell'impresa che gestisce il dispositivo elettronico e che quindi ha fornito i dati⁴.

³ Tale assunto riprende il recente Regolamento (UE) 2023/2854 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2023, riguardante norme di armonizzazione sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo, laddove all'art. 30, nel disciplinare gli aspetti tecnici del passaggio di dati, prevede che i fornitori di servizi di trattamento dei dati adottano tutte le misure ragionevoli in loro potere, anche alla luce del principio di buona fede, per far sì che il cliente raggiunga l'equivalenza funzionale nell'utilizzo dei dati richiesti in portabilità

⁴ Il meccanismo descritto riprende le disposizioni dell'art. 9 del Regolamento (UE) 2023/2854 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2023 già citato, che prevede un compenso concordato tra il titolare dei dati e il destinatario degli stessi che sia non discriminatorio e ragionevole, e che può includere un margine.

In relazione alle citate disposizioni, segnaliamo che la cristallizzazione in una norma primaria dei dati oggetto di portabilità potrebbe divenire anacronistica con l'evoluzione degli strumenti di rilevazione, allo stesso modo anche la cristallizzazione dei costi potrebbe divenire inadeguata, sia a causa dell'evoluzione tecnologica, sia per mera causa inflattiva.

Proponiamo di integrare l'articolo con una previsione che, decorsi due anni di osservazione dall'entrata in vigore della legge concorrenza in discussione, demandi ad un atto di normazione secondario l'eventuale aggiornamento dei dati oggetto di portabilità e dei relativi costi in coerenza con le mutate condizioni di mercato.

2) Sistema informativo antifrode per rapporti assicurativi non obbligatori (o diversi dalla responsabilità civile automobilistica)

L'articolo 20 consente alle imprese di assicurazione di istituire un sistema informativo sui rapporti assicurativi diversi dalla responsabilità civile automobilistica, per il tramite della propria Associazione di categoria, al fine di rendere più efficace la prevenzione e il contrasto di comportamenti fraudolenti. In particolare, si prevede che l'alimentazione del sistema sia effettuata da parte delle singole imprese assicurative e che il sistema sia sottoposto alla vigilanza dell'IVASS che deve altresì adottare un provvedimento, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, l'Autorità garante della concorrenza e il mercato, previa consultazione delle imprese di assicurazione e della loro associazione, per disciplinare le modalità di alimentazione e di accesso alla predetta banca dati e la tipologia di dati da trattare. I costi relativi alla realizzazione e alla gestione del sistema informativo antifrode sarebbero completamente a carico delle imprese assicurative partecipanti. Le imprese di assicurazione possono utilizzare i dati del sistema informativo per finalità connesse con la liquidazione dei sinistri.

La disposizione è tesa a contrastare la frode assicurativa in fase liquidativa, proteggendo così gli interessi degli assicurati e preservando l'integrità del mercato assicurativo nel suo complesso, attraverso una collaborazione tra le imprese assicurative, le autorità di regolazione e le istituzioni competenti.

Rileviamo preliminarmente l'esigenza di allineare, riformulandola, la rubrica dell'articolo "Sistema informativo antifrode per i rapporti assicurativi non obbligatori" rispetto

al contenuto della disposizione che fa riferimento ai “rami diversi dalla responsabilità civile auto”.

Sebbene “*non obbligatori*” sia coerente con la necessità di escludere dal perimetro della nuova disposizione il ramo r.c.auto, per il quale da tempo (dal 2000) esiste una banca dati gestita dall’Istituto e appositamente prevista dal legislatore, tale locuzione finirebbe per escludere dall’ambito di applicazione altre importanti coperture obbligatorie come quelle riferite alla r.c. sanitaria, r.c. della caccia, alle catastrofi naturali (il cui obbligo, a carico delle imprese, è stato introdotto dalla Legge di bilancio 2024; i lavori di attuazione sono in corso).

L’obiettivo perseguito dalla norma è pienamente condiviso da questo Istituto ma la proposta presenta alcune criticità che richiedono, a nostro avviso, ulteriore riflessione.

Si delineano nel seguito alcuni elementi di attenzione che rappresentano nodi essenziali da sciogliere per assicurare il buon funzionamento del sistema informativo e il miglior contemperamento delle sue finalità con quelle di protezione del consumatore. Non va dimenticato, infatti, che l’ordinamento non prevede oggi – per i rami assicurativi le cui informazioni confluirebbero nel sistema informativo - norme a tutela dei consumatori analoghe a quelle esistenti per la r.c.auto in tema di obbligo a contrarre ma anche di tempi prestabiliti entro cui procedere alla liquidazione dei sinistri o al motivato diniego (30, 60 o 90 giorni). Ciò presenta profili di delicatezza nella gestione della banca dati nei rami diversi dalla r.c.auto, per i quali si rendono necessari presidi e tutele adeguati a prevenire un utilizzo improprio delle informazioni.

Un primo aspetto riguarda l’ampiezza del perimetro delle informazioni raccolte dal Sistema informativo che, sebbene utilizzabile dalle imprese di assicurazione “*per finalità connesse con la liquidazione dei sinistri*” avrebbe ad oggetto dati e informazioni su tutti i rami diversi dalla r.c.auto.

Il gestore del sistema informativo verrebbe a raccogliere e gestire tale importante mole di dati, rendendo imprescindibili adeguati presidi per la loro salvaguardia. Tra le possibili misure, la presenza di stringenti presidi per l’accesso al sistema, il loro tracciamento e limitazioni nell’utilizzo di dati (es. oscuramento di informazioni non necessarie ai fini antifrode in fase liquidativa).

Ulteriore questione, altrettanto sostanziale, è la previsione della “volontarietà” dell’istituzione del Sistema informativo antifrode da parte delle imprese di assicurazione.

L'utilizzo del verbo "possono", previsto al primo comma, sia con riferimento all'istituzione della banca dati, sia con riferimento all'utilizzo dei dati in fase liquidativa, sembrerebbe implicare che vi sia una "discrezionalità" delle imprese anche nella fase dell'alimentazione del Sistema ovvero che siano libere di scegliere se aderire o meno al sistema antifrode, il che vanificherebbe l'utilità dello strumento.

L'esperienza maturata dall'Istituto ha infatti evidenziato che l'efficacia e il corretto funzionamento di una banca dati risiede nella completezza, correttezza ed omogeneità dei dati ivi contenuti. Una banca dati che non contenga le informazioni di tutte le imprese del mercato, oltre ad essere inefficace, favorirebbe una sorta di selezione avversa ossia la corsa dei possibili frodatori verso le compagnie che non alimentano e/o non interrogano il sistema. Rischierebbe, inoltre, di rendere incompleto o inesatto il flusso informativo nei confronti delle forze inquirenti che, come già avviene per l'Archivio integrato antifrode (AIA) gestito dall'Istituto, potrebbero avvalersi della consultazione – diretta o mediata dal soggetto gestore - del sistema informativo; per ciò che concerne la collaborazione con le forze inquirenti in attività di *detection*, anch'essa ordinariamente condotta dall'Istituto nell'attività antifrode in materia r.c. auto, resta da approfondire la possibilità che questa sia delegabile a un'istituzione privata.

Riteniamo quindi essenziale prevedere un obbligo di adesione/alimentazione per tutte le imprese, delegandone la regolamentazione attuativa a un provvedimento dell'Istituto, che tenga anche conto del principio di proporzionalità con riferimento alla dimensione delle imprese per la periodicità della sua alimentazione. In assenza di tale obbligo, andrebbero previsti specifici meccanismi alternativi posto che l'associazione di categoria potrebbe non rappresentare tutte le imprese operanti nel territorio italiano, in particolare le compagnie SEE che operano in Italia in regime di libertà di stabilimento o di libera prestazione di servizi, cui la norma è pure rivolta. Tuttavia, ove la gestione del sistema informativo sia affidata a privati (come prevede la norma attuale), l'introduzione di un obbligo di adesione dovrebbe essere accompagnato - per ragioni di tutela della concorrenza - dalla possibilità di istituire una pluralità di sistemi ai quali aderire.

Nulla è detto, inoltre, in merito alla possibile integrazione dell'istituendo Sistema informativo con l'Archivio informatico Integrato in materia di Antifrode (AIA) gestito da anni dall'Istituto in materia di r.c. auto. Integrazione che potrebbe invece essere assai proficua e

funzionale allo scopo generale di contrasto dei fenomeni fraudolenti nel mercato assicurativo.

Infine, quanto al riferimento alla “*vigilanza dell’Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS)*” si segnala che per rendere concreto l’esercizio della vigilanza andrebbero specificati i poteri in cui essa si sostanzia e previsto semmai che, ove riferiti alla banca dati in quanto tale, siano sottoposte all’approvazione dell’Istituto le regole di funzionamento del sistema. Non potrebbero invece competere all’IVASS (ma, se del caso, al Garante per la protezione dei dati personali) poteri di verifica sulla corretta gestione del sistema e sugli standard di sicurezza fisica e logica, estranei alle competenze dell’Istituto. Quanto ad eventuali poteri dell’Istituto rispetto all’alimentazione del sistema, questi riguarderebbero le imprese aderenti e andrebbero comunque meglio dettagliati anche con richiamo alle eventuali norme sanzionatorie già esistenti nel Codice delle Assicurazioni Private. Neppure il regolamento che il secondo comma prevede che l’IVASS debba emanare risulta sufficiente a colmare le descritte carenze.

L’Istituto, nella ferma convinzione dell’utilità di un sistema informativo antifrode e delle finalità sottostanti, conferma la piena disponibilità a fornire il supporto tecnico necessario a individuare possibili soluzioni per ovviare agli elementi di criticità rilevati e favorire il raggiungimento degli obiettivi sottosti alle disposizioni sopra enunciate.

* * *

Restando a disposizione anche per la scrittura di proposte di riformulazione dei due articoli, qualora ritenuto di utilità da codeste Commissioni, ringraziamo per l’attenzione.