



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME *15/53/CU4/C11*

PARERE SUL DISEGNO DI LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA

Punto 4) O.d.g. Conferenza Unificata

Il disegno di legge in esame costituisce la prima Legge annuale per il mercato e la concorrenza adottata in attuazione dell'art. 47 della Legge 23 luglio 2009, n. 99.

La procedura prevista dal citato articolo 47 prevede che il Governo, su proposta del Ministro dello Sviluppo economico, entro 60 giorni dalla data di trasmissione al Governo della Relazione annuale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, sentita la Conferenza Unificata, tenendo conto anche delle segnalazioni eventualmente trasmesse agli stessi fini dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, presenti alle Camere il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza.

La Conferenza ha esaminato, in particolare, il CAPO I relativo alle Assicurazioni e fondi pensione e l'art. 22 in materia di distribuzione carburanti.

Negli ultimi anni il Governo ha più volte proposto modifiche alla disciplina delle assicurazioni (finora non approvate dal Parlamento) sottovalutando però i reali effetti sugli operatori economici e sul consumatore.

Si pensi ad esempio all'art. 29 (efficienza produttiva del risarcimento diretto) del Decreto Legge 24 gennaio 2012, n. 1 che è stato poi soppresso nel corso dell'esame parlamentare, e all'art. 8 (Disposizioni in materia di assicurazione ed RC Auto) del DL 145/2013 c.d. "Destinazione Italia".

Altri provvedimenti in materia di RC Auto sono stati presentati in entrambi i rami del Parlamento e sono volti a regolare in maniera puntuale la materia. Occorre infatti tener conto del conflitto di interesse che indubbiamente si potrebbe originare per il fatto che le Compagnie di assicurazione hanno il potere di determinare unilateralmente l'entità del danno che esse stesse devono risarcire. Le norme che il Governo ha tentato di introdurre nelle disposizioni sopra citate avevano il duplice effetto negativo di non tutelare adeguatamente il consumatore e di consegnare di fatto il controllo del mercato della riparazione dei veicoli alle compagnie di assicurazione.

Partendo dalla centralità degli interessi e delle libertà dei cittadini/consumatori, vanno contemplate le diverse esigenze, con soluzioni eque ed equilibrate: arginando il fenomeno delle "truffe assicurative" senza, tuttavia, comprimere in modo ingiustificato le tutele del consumatore; perseguendo l'obiettivo della riduzione dei premi assicurativi, senza, tuttavia, compromettere il livello qualitativo delle riparazioni e la conseguente sicurezza della circolazione stradale.

Le soluzioni proposte dal DDL concorrenza non appaiono del tutto adeguate a temperare tali esigenze pertanto sono di seguito proposti alcuni emendamenti che, partendo dalla affermazione della libertà di scelta dell'assicurato di far riparare il proprio veicolo da imprese di autoriparazione di fiducia, evitano l'imposizione vessatoria da parte delle Compagnie di assicurazione, ma

prevedono, al contempo, l'obbligo della riparazione dei veicoli danneggiati in conformità alle prescrizioni tecniche del fabbricante.

Devono essere rafforzati, inoltre, gli obblighi di informazione e trasparenza da parte delle Compagnie di Assicurazione, al fine di generare un contesto di maggiori tutele degli assicurati.

Deve essere garantita, infine, la libertà contrattuale, bilanciando i rapporti tra le Compagnie di assicurazione e gli assicurati e precludendo la facoltà per le Compagnie stesse di pubblicizzare o proporre l'inserimento di clausole vessatorie, quali il divieto di cessione del credito o che impediscano o condizionino il ricorso, da parte degli assicurati, ad autoriparatori di propria fiducia.

Nel merito dei contenuti dell'articolato del disegno di legge si ritiene di rappresentare quanto segue.

Le Regioni e Province autonome esprimeranno parere negativo sul Dl in esame se non verranno accolti i seguenti emendamenti.

Articolo 3 (Trasparenza e risparmio RC veicoli a motore)

All'art. 3, comma 1, capoverso art. 132-ter, comma 1, dopo le parole: "... le imprese di assicurazione praticano uno sconto significativo" **inserire le seguenti parole:** "non inferiore al %"

Alla luce dell'integrazione sopra citata il testo del comma 1 antecedente alla lettera a) risulta essere il seguente:

*"1. In presenza di almeno una delle seguenti condizioni, da verificarsi in precedenza o contestualmente alla stipulazione del contratto o dei suoi rinnovi, le imprese di assicurazione praticano uno sconto significativo **non inferiore al ... % rispetto al prezzo della polizza altrimenti applicato:***

MOTIVAZIONE

L'emendamento è diretto ad assicurare al consumatore contraente:

- una miglior informativa tale da garantire una maggiore e più efficace trasparenza contrattuale, specificando il valore percentuale dello sconto dichiarato (semplicemente) significativo praticato dall'impresa di assicurazione rispetto al prezzo della polizza altrimenti applicato;
- una soglia minima di sconto significativo tradotto in percentuale che il legislatore stabilisce, al quale le imprese di assicurazione devono attenersi (altrimenti lo sconto non risulta significativo).

All'art. 3, comma 1, capoverso art. 132-ter, comma 1, sopprimere la lettera d).

MOTIVAZIONE

L'emendamento intende sopprimere la proposta di disposizione relativa alle limitazioni del diritto di cessione del credito derivante dal risarcimento del danno da sinistro stradale per le seguenti ragioni.

La condizione di cui alla lettera d), per la quale le imprese di assicurazione praticerebbero uno sconto rispetto al prezzo di polizza, costituisce una novità rispetto alla legislazione vigente che contempla già alcune delle condizioni riportate nell'articolo 132-ter (sconti obbligatori) che si propone con il presente Ddl in oggetto, ovvero quelle di cui alle lettere a), b) e c).

Si rileva, innanzitutto, la mancata esplicitazione, nella relazione illustrativa, delle motivazioni alla base dell'introduzione di questa nuova fattispecie. Neppure può bastare la consapevolezza che si pratici uno sconto per rendere automaticamente tale fattispecie in linea con lo spirito della legge.

Giova sottolineare che il diritto di cessione del credito derivante dal risarcimento del danno da sinistro stradale ha una connotazione giuridica consacrata da parte della Corte di Cassazione, che anche recentemente è intervenuta in merito (Cassazione Civile, Sez. III, sentenza 13 maggio 2009, n. 11095 e Cassazione Civile, Sez. III, sentenza 3 ottobre 2013, n. 22601). La Corte di Cassazione in materia di risarcimento del danno da sinistro stradale ha, infatti, enunciato i seguenti principi, inequivocabili:

- libera cedibilità del credito risarcitorio ai sensi dell'art 1260 del codice civile;
- carattere non strettamente personale del credito stesso.

In tale quadro, ed in forza dei principi enunciati dalla Cassazione, ogni diversa considerazione (limitazione e soppressione) di tale diritto determinerebbe una violazione della Costituzione italiana:

- all'art. 3, ponendo nei fatti un ingiustificato ostacolo ed una limitazione alla libertà di disposizione (con evidenti riflessi economici) del cittadino-assicurato-danneggiato in ordine ad un proprio diritto;
- all'art. 41, costituendo il divieto (od una limitazione) del diritto di cessione del credito una compressione della libera iniziativa economica degli operatori del settore dell'autoriparazione per i quali la cessione del credito rappresenta uno strumento essenziale per garantire la continuità e lo sviluppo della propria attività. Tale presidio costituzionale, in un'ottica di interpretazione sistematica delle norme, deve essere opportunamente preservato anche in considerazione del fatto che nell'attuale severa congiuntura economica del Paese ad essere oltremodo colpito sarebbe il settore produttivo dell'autoriparazione che risulterebbe gravato dalle limitazioni dei benefici derivanti dalla cessione del credito.

La disposizione sulle limitazioni alla cessione del credito non è quindi suffragata da alcuna motivazione e si pone, peraltro, in contrasto con lo spirito del disegno di legge nel quale essa è contenuta, ovvero il conseguimento della concorrenza. Infatti le limitazioni alla cessione, ponendo un ostacolo ad uno strumento in grado di assicurare fluidità nei rapporti assicurativi e nei pagamenti dei corrispettivi in favore delle imprese di autoriparazione, deprimerebbero il settore piuttosto che promuoverne lo sviluppo e la concorrenza.

Anche sotto altro profilo, quello del contrasto alle frodi assicurative, la disposizione pare del tutto incoerente, come sottolineato dal parere con condizioni espresso dalla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati nel corso dell'esame del c.d. D.L. *Destinazione Italia* (D.L. 23 dicembre 2013, n. 145) che all'art. 8 conteneva una disposizione analoga in materia di cessione del credito: *“La disposizione non risulta sorretta da adeguata giustificazione sotto il profilo dell'efficacia nel contenimento del fenomeno delle frodi assicurative, la cui origine non risiede nell'istituto della cessione del credito in sé considerato. A fronte della prevedibile inefficacia rispetto allo scopo perseguito si determina, invece, sotto il profilo del bilanciamento degli interessi, una compressione sproporzionata e discriminatoria delle facoltà contrattuali di una specifica categoria di creditori. La disposizione, pertanto, deve essere soppressa”*.

Le limitazioni al diritto di cessione del credito non sono state, peraltro, argomentate (se non per il mero aspetto di contenimento delle tariffe RCAuto) neanche dall'Antitrust nella Segnalazione del 4 luglio 2014 sulle *“Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge Annuale per il Mercato e la Concorrenza anno 2014”*, inviata al Parlamento e alla Presidenza del Consiglio. Nella segnalazione, infatti, si propone *“che, a fronte dell'ottenimento di sconti di livello significativo a favore dell'assicurato, il diritto al risarcimento dei danni derivanti dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti non sia cedibile a terzi senza il consenso dell'assicuratore”*.

Per quanto sopra, non si ravvede nella disposizione proposta alcuna motivazione adeguata e sufficiente per modificare l'attuale Codice dell'Assicurazioni ed imporre un sacrificio al titolare del credito, mediante limitazioni alla cessione del diritto al risarcimento, in quanto ciò comporterebbe una evidente violazione dei principi generali dell'ordinamento giuridico italiano in materia di autonomia negoziale e di intangibilità della sfera decisionale rispetto a diritti di cui le parti hanno piena disponibilità.

All'art. 3, comma 1, capoverso art. 132-ter, comma 1, sopprimere la lettera e), la lettera f) nonché il comma 4.

MOTIVAZIONE

L'emendamento è diretto ad impedire che le imprese assicuratrici limitino fortemente la libertà di scelta dell'assicurato di rivolgersi al proprio autoriparatore di fiducia, attraverso la proposta di usufruire di uno sconto sul premio assicurativo: laddove si opti per il risarcimento in forma specifica attraverso il ricorso agli autoriparatori c.d. *“convenzionati”* con le imprese assicuratrici (lettera e); o laddove, comunque, l'assicurato mantenga viva l'opzione di rivolgersi ad un carrozziere di fiducia, ma si impegni ad accettare un risarcimento comunque pari a quanto previsto nelle convenzioni ed abbia l'obbligo di fornire informazioni relative al soggetto che procederà alla riparazione, entro un termine massimo, per consentire all'impresa di assicurazione di verificare la stima dell'ammontare del danno prima che la riparazione sia effettuata (lettera f).

Tali nuove disposizioni, se approvate, determinerebbero - pur in presenza di sconti - gravi conseguenze che contrasterebbero in modo evidente con lo spirito di apertura al mercato che dovrebbe, invece, animare il presente disegno di legge. Le compagnie assicuratrici, infatti, finirebbero per avere una posizione dominante nel mercato dell'autoriparazione, indirizzando la gran parte delle riparazioni verso gli autoriparatori convenzionati, con il rischio di indurre gli autoriparatori, per sopravvivere, a convenzionarsi con le imprese di assicurazioni, alle loro

vincolanti condizioni, pena il rischio nel breve periodo di lavorare sempre meno o di chiudere la propria attività. Nel contempo le imprese di assicurazione condizionerebbero unilateralmente la formazione dei prezzi, determinando le capacità negoziali dei consumatori e degli autoriparatori che saranno vincolati ad accettare condizioni penalizzanti, con evidenti conseguenze sulla qualità della riparazione e dunque sulla sicurezza stradale. Si creerebbero, infatti rapporti di convenzionamento tra le compagnie di assicurazione e le imprese di autoriparazione non equilibrati che potrebbero:

- determinare condizioni restrittive difformi rispetto alle disposizioni della contrattazione collettiva e della regolamentazione contrattuale di settore;
- stabilire tempi di lavorazione tali da rendere ingiustificatamente onerosa la conformità delle riparazioni alle prescrizioni tecniche fornite dai fabbricanti;
- aggravare le condizioni a carico delle imprese di autoriparazione in materia di sicurezza sul lavoro e di tutela dell'ambiente.

Per quanto sopra, si chiede la soppressione di queste disposizioni che finirebbero per consegnare di fatto il controllo del mercato della riparazione dei veicoli alle compagnie di assicurazione, determinando, quindi, la riduzione della concorrenza e una depressione del mercato che porterebbe alla chiusura di migliaia di imprese di autoriparazione.

All'art. 3, comma 1, capoverso art. 132-ter, comma 3, sostituire le parole

“Nei casi di cui al comma 1, lettere *b*) e *c*), la riduzione di premio praticata dalla compagnia è superiore agli eventuali costi di installazione, disinstallazione, sostituzione, funzionamento e portabilità sostenuti direttamente dall'assicurato. Tale ...”

con le seguenti:

“Nei casi di cui al comma 1, lettere *b*) e *c*), gli eventuali costi di installazione, disinstallazione, sostituzione, funzionamento e portabilità sono sostenuti direttamente dalle imprese di assicurazione. La connessa ...”

MOTIVAZIONE

L'emendamento è diretto a mantenere in essere il trattamento attualmente praticato dalle imprese di assicurazione, ai sensi della legislazione vigente. Infatti, l'attuale art. 132, comma 1 prevede quanto segue:

“... Nel caso in cui l'assicurato acconsenta all'installazione di meccanismi elettronici che registrano l'attività del veicolo, denominati scatola nera o equivalenti, o ulteriori dispositivi, individuati con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, i costi di installazione, disinstallazione, sostituzione, funzionamento e portabilità sono a carico delle compagnie che praticano inoltre una riduzione significativa rispetto alle tariffe stabilite ai sensi del primo periodo, all'atto della stipulazione del contratto o in occasione delle scadenze successive a condizione che risultino rispettati i parametri stabiliti dal contratto.”

In buona sostanza attraverso una apparente rassicurazione sul fatto che la riduzione del premio praticata dalla compagnia debba essere superiore agli eventuali costi di installazione ecc. ecc. si sta cercando di porre a carico dell'assicurato dei costi che sono, invece, per legge attualmente a carico delle imprese di assicurazione.

Con il presente emendamento, quindi, si garantisce all'assicurato di avere un significativo sconto e nel contempo di evitare che si cerchi di porre spese a suo carico. Spese che l'attuale art. 132, comma 1, del Dlgs 209/2005 (Codice delle assicurazioni private) modificato dall'art. 32, co. 1, D.L.

24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni nella L. 24 marzo 2012, n. 27 pone, invece, a carico delle imprese di assicurazione.

Dopo l'art. 3 inserire il seguente:

Art. 3-bis (Principio della libertà di scelta dell'assicurato)

1. Dopo l'articolo 142-ter del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, è inserito il seguente articolo:

“Art. 142-quater (*Libertà di scelta dell'assicurato e obbligo informativo. Clausole assicurative vessatorie*).

1. Tutti i contratti di assicurazione devono prevedere espressamente la facoltà dell'assicurato di avvalersi di imprese di autoriparazione di propria fiducia, abilitate ai sensi della Legge 5 febbraio 1992, n. 122 e successive modificazioni ed integrazioni, per la riparazione del danno. Tale indicazione deve essere riportata all'atto della stipulazione di nuovi contratti, nonché in occasione di ogni rinnovo contrattuale, e viene inserita esplicitamente nella nota informativa prevista dall'articolo 185.

2. Le clausole dirette ad escludere, limitare o condizionare la libertà di scelta dell'assicurato si presumono vessatorie e sono nulle ai sensi degli articoli 33 e 36 del Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 e successive modifiche ed integrazioni, in quanto dirette a determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto.”

MOTIVAZIONE

L'emendamento mira a tutelare la libertà di concorrenza nel mercato dell'autoriparazione assicurando in favore del danneggiato la libertà di scelta della impresa di autoriparazione di fiducia abilitata ai sensi della Legge 5 febbraio 1992, n. 122.

Il principio della libertà di scelta mira a rafforzare le tutele a vantaggio dei consumatori contemperandole con la libertà di concorrenza nel mercato dell'autoriparazione, evitando forme di abuso di posizione dominante da parte delle imprese di assicurazione. Tale indicazione di principio deve essere esplicitata all'atto della stipulazione di nuovi contratti ed in occasione di ogni rinnovo, così come viene inserita nella nota informativa che le Compagnie di assicurazione sono tenute a consegnare al contraente prima della conclusione del contratto ed unitamente alle condizioni di assicurazione, ai sensi dell'articolo 185 del Codice.

Al riguardo si ricorda che anche in Francia, in data 17 marzo 2014, è stata approvata una Legge relativa alla riforma del Codice del Consumo (c.d. legge “Hamon”) in cui è stato inserito uno specifico articolo che stabilisce con chiarezza che i contratti di assicurazione devono prevedere espressamente la facoltà dell'assicurato, in caso di danno garantito dal contratto di assicurazione, di scegliere l'impresa di autoriparazione alla quale ricorrere per la riparazione del danno.

Articolo 4 (Trasparenza delle variazioni del premio)

L'art. 4 sembra introdurre modifiche che intendono offrire, all'atto dell'offerta di preventivo della stipulazione o di rinnovo, maggiore trasparenza rappresentando ogni variazione in aumento o in diminuzione del premio sia in valore assoluto che in percentuale. Se è così, si esprime parere favorevole, ovvero non si propone alcun emendamento.

Occorre, però, verificare se tale modifica alla legislazione vigente dietro una operazione di trasparenza non comporti anche una sorta di “malus automatico” che impedisca all’assicurato di farsi carico del risarcimento pagato dalla propria impresa di assicurazione alla controparte, evitando così che la compagnia proceda, alla scadenza della polizza, ad aumentare il premio a suo carico assegnandogli una classe di merito peggiore.

L’art. 4 del ddl in oggetto intende, infatti, modificare l’articolo 133, comma 1, terzo periodo, del Codice delle assicurazioni private, di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 sostituendo le parole: «La predetta variazione in diminuzione del premio» sostituendole con le seguenti: «La predetta variazione del premio, in aumento o in diminuzione, ...».

In sostanza si introduce di fatto un malus automatico, mentre ora esiste solo un bonus automatico.

Qualora questa perplessità risultasse fondata, ovvero si introducesse realmente un “malus automatico”, le imprese assicurative otterrebbero un maggiore guadagno poiché impedirebbero all’assicurato di risparmiare, scegliendo l’opzione più economica tra farsi carico:

- dell’indennizzo pagato dall’impresa di assicurazione;
- oppure del premio connesso all’assegnazione della classe di merito peggiore a causa del sinistro causato (malus).

Se così fosse si esprime parere sfavorevole, ovvero si propone il seguente emendamento sostitutivo:

L’Articolo 4 (Trasparenza delle variazioni del premio) è sostituito dal seguente:

1. All’articolo 133, comma 1, terzo periodo, del Codice delle assicurazioni private, di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, dopo le parole: «La predetta variazione in diminuzione del premio» aggiungere le seguenti: «, da indicare in valore assoluto e in percentuale all’atto dell’offerta di preventivo della stipulazione o di rinnovo,».

Articolo 5 (Misure relative all’assegnazione delle classi di merito)

Si esprimono dubbi sulla portata dell’introduzione della lettera a) in quanto sembra che possa comportare discriminazioni tra i componenti dello stesso nucleo familiare che dovrebbero invece, ai sensi della legislazione vigente, essere trattati analogamente, a prescindere dalle caratteristiche di rischio del soggetto che stipula il nuovo contratto.

Infatti, il comma aggiunto dall’art. 5, co. 2, D.L. 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla L. 2 aprile 2007, n. 40 ha introdotto l’attuale comma 4-bis, secondo il quale l’impresa di assicurazione, in tutti i casi di stipulazione di un nuovo contratto, relativo a un ulteriore veicolo della medesima tipologia, acquistato dalla persona fisica già titolare di polizza assicurativa o da un componente stabilmente convivente del suo nucleo familiare, non può assegnare al contratto una classe di merito più sfavorevole rispetto a quella risultante dall’ultimo attestato di rischio conseguito sul veicolo già assicurato.

Qualora questa perplessità risultasse fondata, si propone il seguente emendamento:

All’art. 5, comma 1, capoverso art. 134, comma 1, lett. a) sopprimere le parole

“garantendo, nell’ambito della classe di merito, le condizioni di premio assegnate agli assicurati aventi le stesse caratteristiche di rischio del soggetto che stipula il nuovo contratto.”

Articolo 6 (Identificazione dei testimoni di sinistri con soli danni a cose)

All'art. 6, comma 1, capoverso art. 135, comma 1, sopprimere i commi 3-bis e 3-ter

MOTIVAZIONE *

L'emendamento è diretto ad impedire una modifica già tentata in precedenza, con il decreto legge n. 145 del 23 dicembre 2013 "Destinazione Italia", poi fortunatamente stralciata in sede di conversione, a seguito alle numerose proteste giunte dalle associazioni di consumatori. Ora ci si riprova promuovendo la stessa identica modifica a suo tempo bocciata.

Entriamo meglio nel merito della riforma che il Ddl intende introdurre. L'obbligo di identificare eventuali testimoni presenti sul luogo del sinistro e comunicarlo, tassativamente, nel termine di presentazione della denuncia alla compagnia di assicurazioni, presuppone che tale obbligo debba essere assolto in soli tre giorni dall'incidente. Fatte salve le risultanze contenute in verbali delle autorità di polizia intervenute.

La novità non è di poco conto, in quanto può accadere, anche in virtù dell'inevitabile confusione e turbamento conseguente al sinistro, che non si abbia la lucidità di identificare tutti i presenti all'evento, salvo che non siano persone conosciute e, in quanti tali, disponibili anche a ricontattare la vittima del sinistro per riferire in merito alla loro presenza ed a quanto accaduto sotto la loro diretta percezione.

Peraltro, in considerazione del fatto che la "denuncia di sinistro", generalmente, viene presentata dalla stessa vittima dell'incidente - e, quindi, senza l'assistenza di un consulente tecnico, quale ad esempio, un avvocato -, questi potrebbe incolpevolmente, magari perché non al corrente della nuova normativa, omettere di indicare immediatamente il nominativo dei testimoni presenti sul luogo del sinistro. Questa, probabilmente, è l'ipotesi più critica, perché si ingenererebbero conseguenze irreversibili.

Come accennato, le conseguenze della omessa indicazione dei testimoni sin dalla presentazione della denuncia di sinistro (da effettuarsi entro tre giorni), al pari della omessa indicazione nella "richiesta di risarcimento presentata all'impresa di assicurazione ai sensi degli articoli 148 e 149", si concretizzano in evidenti, serie, preclusioni processuali.

Ed infatti, la riferita omissione comporterebbe "l'inammissibilità della prova testimoniale addotta" (art. 3-bis) atteso che: "In caso di giudizio, il giudice, sulla base della documentazione prodotta, non ammette le testimonianze che non risultino acquisite secondo le modalità previste dal comma 3-bis" (art. 3-ter).

Ciò posto, se si considera che, nella stragrande maggioranza dei casi, nei giudizi relativi a risarcimento del danno a cose in seguito a sinistro stradale, il convincimento del giudice - quasi sempre - si fonda proprio sulle risultanze testimoniali, appare scontato che un eventuale giudizio di siffatto genere, senza la possibilità di indicare i testimoni, nei termini previsti dal vigente codice di procedura civile, proprio perché non indicati nella denuncia stragiudiziale, appare dall'esito (negativo) scontato.

Tuttavia, una tale modifica del Codice delle Assicurazioni, oltre a comprimere il diritto di "accesso alla giustizia" e, pertanto, implicare seri profili di costituzionalità (art. 24 Cost.: "Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento. ..."), presuppone altresì problemi di coordinamento con le norme dettate dal codice di procedura civile in materia di mezzi istruttori.

A tal proposito, si evidenzia come, ai sensi dell'art. 183 cpc, all'udienza fissata per la prima comparizione e la trattazione della causa, *“Se richiesto, il giudice concede alle parti i seguenti termini perentori: 1) un termine di ulteriori trenta giorni per il deposito di memorie limitate alle sole precisazioni o modificazioni delle domande, delle eccezioni e delle conclusioni già proposte; 2) un termine di ulteriori trenta giorni per replicare alle domande ed eccezioni nuove, o modificate dall'altra parte, per proporre le eccezioni che sono conseguenza delle domande e delle eccezioni medesime e per l'indicazione dei mezzi di prova e produzioni documentali; 3) un termine di ulteriori venti giorni per le sole indicazioni di prova contraria. Salva l'applicazione dell'articolo 187, il giudice provvede sulle richieste istruttorie fissando l'udienza di cui all'articolo 184 per l'assunzione dei mezzi di prova ritenuti ammissibili e rilevanti. Se provvede mediante ordinanza emanata fuori udienza, questa deve essere pronunciata entro trenta giorni. ...”*

In buona sostanza, è facoltà delle parti indicare mezzi di prova, tra i quali evidentemente i testimoni, anche oltre la prima udienza, con le “memorie” di cui al menzionato art. 183 cpc.

Il successivo art. 183 bis cpc dispone, altresì, che: *“Nelle cause in cui il tribunale giudica in composizione monocratica, il giudice nell'udienza di trattazione, valutata la complessità della lite e dell'istruzione probatoria, può disporre, previo contraddittorio anche mediante trattazione scritta, con ordinanza non impugnabile, che si proceda a norma dell'articolo 702-ter e invita le parti ad indicare, a pena di decadenza, nella stessa udienza i mezzi di prova, ivi compresi i documenti, di cui intendono avvalersi e la relativa prova contraria. Se richiesto, può fissare una nuova udienza e termine perentorio non superiore a quindici giorni per l'indicazione dei mezzi di prova e produzioni documentali e termine perentorio di ulteriori dieci giorni per le sole indicazioni di prova contraria”*.

Ciò detto, tralasciando le problematiche possibili nel collegamento tra i sopra citati articoli (Questioni procedurali. Il coordinamento tra l'art. 183 e il nuovo 183 bis c.p.c.: le possibili insidie.), quello che appare evidente è che l'art. 6 di modifica dell'art. 135 Cod. Assicurazioni, comporta una modifica di fatto del codice di procedura civile.

Indubbio, infatti, che nei giudizi di risarcimento danni a cose da sinistro stradale, in caso di conversione senza modificazioni del DDL, non varrà più la “regola generale” dettata dal codice di procedura civile e, pertanto, la possibilità (tradotta in diritto) di indicare i testimoni all'udienza di comparizione delle parti ovvero in quella disposta successivamente dal giudice, oppure, nella procedura più rigorosa, nell'atto introduttivo del giudizio, bensì fin dalla fase stragiudiziale, peraltro, nello stringente termine di tre giorni dall'evento, e tanto, con evidente compressione dei diritti dei consumatori, utenti delle assicurazioni.

Non può ritenersi sufficiente la clausola di salvaguardia, che prevede che: *“Il giudice dispone l'audizione dei testimoni che non sono stati indicati nel rispetto del comma 3-bis nei soli casi in cui risulti comprovata l'oggettiva impossibilità della loro tempestiva identificazione”*.

Infatti, il concetto di “oggettiva impossibilità”, specie in una materia particolare come quella dei sinistri stradali, non fosse altro per la loro frequenza e incidenza nel carico di lavoro dei diversi organi giurisdizionali, risulta oltre modo indeterminato.

Pertanto, anche se la finalità della norma risiede nel cercare di arginare il fenomeno delle “truffe assicurative”, nei fatti questa tende a comprimere in modo ingiustificato le tutele del consumatore. Si ritiene, pertanto sufficiente conservare il solo comma 3-quater che costituisce già un forte deterrente alle frodi assicurative.

I primi due commi 3-bis e 3-ter, di cui si propone la soppressione, risultano infatti del tutto inutili ai fini del contrasto alle frodi assicurative, in quanto i “truffatori”, preso atto della nuova normativa, scientemente comunicheranno entro il termine di presentazione della denuncia di sinistro l'identificazione degli eventuali testimoni (naturalmente falsi) sul luogo di accadimento dell'incidente (sempre falso).

I nuovi commi 3-bis e 3-ter rischiano, quindi, di compromettere gli assicurati innocenti, cioè vittime di un danno causato non da loro. Infatti, essi avranno più difficoltà a dimostrare la propria estraneità in occasione di un sinistro non potendo, in caso di ritardo nell'individuazione di testimoni, ottenere piena ragione e quindi probabilmente otterranno un mero "concorso di colpa", con beneficio esclusivo delle imprese di assicurazione degli assicurati coinvolti nel sinistro, le quali potranno applicare ad entrambi i propri assicurati una assegnazione di classe di merito peggiore con conseguente aumento di premio assicurativo per entrambi.

* La motivazione è stata redatta anche attingendo alla seguente fonte: "Il risarcimento danni da sinistro stradale: dall'identificazione dei testimoni al risarcimento del danno non patrimoniale. Le modifiche al Codice delle Assicurazioni".
(www.StudioCataldi.it)

Articolo 7 (Risarcimento del danno non patrimoniale)

L'art. 7 è da sopprimere

MOTIVAZIONE **

L'emendamento intende sopprimere la proposta di disposizione in quanto la stessa introdurrebbe gravi effetti a carico degli assicurati/consumatori.

Il primo è che, nei fatti, si riduce il valore del punto di invalidità.

Con il sistema in uso in precedenza, infatti, il danneggiato avrebbe ottenuto una maggiore somma a titolo di risarcimento del danno biologico.

Vale a dire che, nel sistema previgente, la vittima di un incidente stradale che avesse riportato un danno biologico permanente, ipotizziamo dell'1%, avrebbe percepito la somma di Euro 795,91, con il sistema attuale, al contrario, percepirebbe, solo, la somma di € 674,68.

Ed invero, il legislatore, nel riformulare l'art. 139 del codice delle assicurazioni, ha lasciato invariato il valore del primo punto secondo le previsioni del previgente articolo, pari ad Euro 674,68 ma, tuttavia, ha fatto riferimento all'originaria formulazione, quella di cui al D.Lvo n. 209 del 7 settembre 2005 che, appunto, istituiva detto codice, senza considerare che, nelle more, il valore del punto è sensibilmente aumentato in virtù del D.M. 20.06.2014, risultando, ad oggi, pari ad Euro 795,91.

Ed invero, il valore del punto, ogni anno, viene aggiornato con decreto del Ministro dello sviluppo economico, in misura corrispondente alla variazione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo delle famiglie di operai ed impiegati, accertata dall'ISTAT.

L'ultimo aggiornamento ministeriale disponibile al 20.02.2015 (data del varo del Disegno di Legge Concorrenza), portava il valore del punto ad Euro 795,91.

Tuttavia, come detto, all'atto della riformulazione dell'art. 139 Cod. Assicurazioni, non si è affatto tenuto conto del valore del punto aggiornato dal D.M. 20.06.2014 (€ 795,91), bensì di quello minore stabilito in origine dal previgente art. 139, pari ad Euro 674,78 (stabilito nell'anno 2005).

In soldoni, un punto percentuale (1%) di invalidità permanente oggi vale ben 121,13 euro in meno. Identico discorso per il danno biologico temporaneo, vale a dire l'importo liquidato per ogni giorno di inabilità assoluta.

L'art. 139, infatti, ha tenuto fermo l'originario importo del 2005, pari ad Euro 39,27, anche in questo caso non avvedendosi che il D.M. 20.06.2014 ha innalzato detto importo fino a euro 46,43.

Anche in questo caso, ogni giorno di “malattia” ora vale meno, siccome decurtato di ben 7,06 euro al giorno.

Il secondo effetto , ancor più grave, consegue alla nuova intitolazione dei novellati articoli 138 e 139.

Ed invero, se in precedenza gli stessi titolavano “*Danno biologico per lesioni di non lieve entità*” (art. 138) e “*Danno biologico per lesioni di lieve entità*” (art. 139), oggi sono stati rinominati, rispettivamente, “*Danno non patrimoniale per lesioni di non lieve entità*” e “*Danno non patrimoniale per lesioni di lieve entità*”.

Se, all'apparenza, la differenza sembrerebbe solo lessicale, a ben vedere la stessa risulterebbe di non poco conto.

Per *danno biologico* s'intende comunemente la lesione all'integrità psicofisica, dal quale anni di granitica giurisprudenza hanno escluso il cd. *danno morale*, inteso sinteticamente come la sofferenza patita dalla vittima di lesioni fisiche, pertanto, liquidato (risarcito) in aggiunta al danno biologico.

Generalmente il danno morale viene calcolato, in caso di sinistro stradale, nella misura proporzionale di 1/3 (in percentuale circa il 33%) del risarcimento ottenuto a titolo di danno biologico.

Pertanto, in caso di risarcimento del danno biologico pari ad Euro 10.000,00 il danno morale verrebbe liquidato nella misura di Euro 3.300,00 circa (totale euro 13.300,00).

Tuttavia, come è noto, la categoria del danno morale, rientra, assieme al danno biologico, nella più vasta categoria dei cd. danni non patrimoniali, vale a dire di quelli che non comportano una lesione al patrimonio.

Ciò posto, la nuova formulazione degli artt. 138 e 139, dai quali è stata eliminata la locuzione “*danno biologico*”, e inserita al suo posto quella di “*danno non patrimoniale*”, porterebbe con se la nefasta conseguenza dell'eliminazione della risarcibilità del danno morale, oltre ad altri tipi di danno (ad esempio, i cd. danni esistenziali).

La nuova formulazione, infatti, risarcisce il “danno patrimoniale” *tout court*, sulla scorta di tabelle prefissate, in relazione alla percentuale di invalidità permanente, ai giorni di inabilità assoluta e temporanea, ridotti sulla scorta di coefficienti decrescenti che tengono conto dell'età del danneggiato, peraltro, come evidenziato, in misura inferiore rispetto al passato.

La relazione illustrativa chiarisce che con l'intestazione delle norme “*danno non patrimoniale*”, verrebbero ricompresi - tra gli altri - sia il danno biologico che quello morale, liquidati a questo punto entrambi sulla scorta delle riferite (più basse) tabelle in vigore, con esclusione, pertanto, dell'autonoma consolidata risarcibilità del danno morale (nella misura di 1/3) in aggiunta a quello biologico.

Con le tabelle con le quali in precedenza si risarciva solo il danno biologico, oggi si vuole quindi risarcire anche il danno morale.

Se tale modifica al Codice delle Assicurazioni si rivelerebbe disastrosa per le vittime di incidenti stradali (consumatori e utenti delle assicurazioni), di contro, comporterebbe enormi risparmi, in termini di milioni di euro, alle compagnie assicuratrici, pari almeno ad un terzo (1/3 infatti era il valore del danno morale) del totale dei risarcimenti liquidati ogni anno.

Per le ragioni sopra indicate si rappresenta con determinazione la contrarietà a modificare la consolidata disciplina settoriale vigente perché comporta un aggravamento del riconoscimento del danno morale, ottenibile solo in giudizio a fronte di una dispendiosa causa.

Qualora non venga accolta la proposta di sopprimere l'intero articolo 7, si propone di ripristinare le intitolazioni dei novellati art. 138 (Danno biologico per lesioni di non lieve

entità) e art. 139 (Danno biologico per lesioni di lieve entità).

** La motivazione è stata redatta anche attingendo alla seguente fonte: “Il risarcimento danni da sinistro stradale: dall’identificazione dei testimoni al risarcimento del danno non patrimoniale. Le modifiche al Codice delle Assicurazioni”.
(www.StudioCataldi.it)

Articolo 8 (Valore probatorio delle scatole nere e di altri dispositivi elettronici)

All’art. 8, comma 1, capoverso art. 145-bis, comma 1, sostituire le parole

“salvo che la parte contro la quale sono state prodotte dimostri il mancato funzionamento o la manomissione del predetto dispositivo.”

con le seguenti:

“salvo che la parte contro la quale sono state prodotte eccepisca in modo specifico e motivato il mancato o erroneo funzionamento del predetto dispositivo oppure la manomissione.”

MOTIVAZIONE

L’articolo 8 del provvedimento reca il principio secondo il quale le risultanze delle scatole nere installate sui veicoli costituiscono piena prova nei procedimenti civili.

Ferma restando la condivisione per l’installazione delle scatole nere in grado di assicurare la sicurezza sulla strada, il valore di piena prova delle sue risultanze contrasta con i più elementari principi di difesa costituzionalmente previsti: infatti l’assenza di una qualsiasi forma di contraddittorio tra le parti nel momento della trascrizione delle risultanze rende giuridicamente inaccettabile la cristallizzazione, ad ogni effetto di legge, dei contenuti del dispositivo medesimo.

Tale circostanza acquista un rilievo ancora maggiore ove si consideri che, in base allo stato della tecnologia, le risultanze delle registrazioni non offrono una fotografia attendibile dei luoghi e delle circostanze del sinistro, ma risentono di un significativo grado di approssimazione tale da incidere sull’accertamento dei fatti e delle responsabilità; a titolo di esempio vi sarebbero evidenze del fatto che i dispositivi non procederebbero alla registrazione dei dati nei casi di urti tra veicoli avvenuti a basse velocità.

Del resto forti perplessità sulla norma in esame sono state già espresse dalla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati nel parere relativo all’analogia disposizione prevista all’art. 8 del Decreto legge c.d. “Destinazione Italia” (Decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145), norma poi stralciata.

La Commissione, infatti, ha evidenziato come *“Con essa, infatti, si intende introdurre una prova legale civile (piena prova delle risultanze del dispositivo – cosiddetta scatola nera – in relazione ai fatti cui esse si riferiscono), il cui superamento è possibile solo attraverso la prova, a carico della parte contro la quale tali risultanze sono prodotte, che dimostri «il mancato funzionamento del dispositivo»; la «prova contraria» appare, in realtà, di impossibile realizzazione, dal momento che la parte interessata dovrebbe provare «il mancato funzionamento» della scatola nera che, se collocata su veicolo della controparte, non è nella sua disponibilità. Né – anche se nel corso del processo dovessero emergere elementi di dubbio sull’attendibilità dei dati dell’apparato – si potrebbe chiedere al giudice di procedere ad una consulenza tecnica d’ufficio, poiché a fronte dell’assenza di prova circa il mancato funzionamento, si perfezionerebbe la prova legale e non vi sarebbe spazio per l’attivazione dei poteri istruttori del giudicante”*.

La Commissione aggiunge, poi, come la norma sia anche *“in distonia rispetto alla regola generale di cui all'articolo 2712 del codice civile (che disciplina la valenza probatoria delle riproduzioni meccaniche), secondo cui «le riproduzioni fotografiche, informatiche o cinematografiche, le registrazioni fonografiche e, in genere, ogni altra rappresentazione meccanica di fatti e di cose formano piena prova dei fatti e delle cose rappresentate, se colui contro il quale sono prodotte non ne disconosce la conformità ai fatti o alle cose medesime».* Tale disciplina è stata dalla giurisprudenza ritenuta applicabile alle risultanze – simili a quelle contenute nella «scatola nera» – dei dischi cronotachigrafici collocati sui mezzi di trasporto commerciali. Esse non integrano infatti una prova legale, ma solo una presunzione semplice, che può essere superata da prova contraria (non limitata al «mancato funzionamento dell'apparato») (Cass., Sez. lav., n. 9006/02; 16098/01).”

Scopo dell'emendamento proposto dalle Regioni, pertanto, è quello di sostituire il valore di piena prova delle risultanze della scatola nera con un regime probatorio più equilibrato che tenga conto dei diritti di difesa dell'assicurato, al quale diversamente facendo verrebbe addossato un onere probatorio sproporzionato.

Articolo 10 (Trasparenza delle procedure di risarcimento)

Il coordinamento non si esprime in merito al nuovo art. 149-bis, comma 2, introdotto dall'art. 10 in quanto non è chiaro chi sia il danneggiato diverso dall'assicurato al quale si applica la specifica disciplina.

Articolo 22 (Concorrenza nella distribuzione dei carburanti per autotrazione)

L'articolo 22 è da sopprimere

MOTIVAZIONE

Con la soppressione dell'ultima parte del comma 17 dell'articolo 83 bis del d.l. 112/2008, viene proposto il divieto dell'obbligo della presenza contestuale di più tipologie di carburanti; non sarebbe più consentito alle Regioni di prevedere la necessaria erogazione del metano, per l'apertura di nuovi impianti o la ristrutturazione completa, anche in presenza dell'individuazione di “oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo”.

E' da evidenziare che le norme regionali in materia che prevedono l'obbligo del carburante eco-compatibile non derivano da una programmazione di tipo economico quanto piuttosto dalla necessità di salvaguardia e tutela della salute e dell'ambiente e che, tra l'altro, la possibilità di prevedere in alcune situazioni la contestualità di almeno due prodotti, di cui uno il metano, è da rinvenirsi in quanto previsto dal comma 21, del medesimo articolo 83 bis, che attribuisce alle Regioni " nell'ambito dei propri poteri di programmazione del territorio la diffusione dei carburanti eco-compatibili, secondo criteri di efficienza, adeguatezza e qualità del servizio per i cittadini.....nel rispettodella disciplina in materia ambientale, urbanistica e di sicurezza”.

Inoltre è da ricordare che alcune amministrazioni regionali, oltre alle norme di natura prescrittiva, hanno adottato delle iniziative incentivanti l'erogazione dei carburanti eco-compatibili mediante contributi in conto capitale destinati agli operatori del settore ed esentando dal pagamento della

tassa automobilistica i modelli di veicoli alimentati con metano o gpl.

I principi perseguiti dalle regioni si ritrovano evidenziati anche dalla stessa U.E., da ultimo con la Direttiva 22 ottobre 2014, n. 2014/94/UE, relativa alla realizzazione di infrastrutture per i combustibili alternativi nell'Unione per rendere minima la dipendenza dal petrolio e attenuare l'impatto ambientale nel settore dei trasporti; per effetto di questa direttiva agli Stati membri dovranno garantire la creazione di punti di rifornimento di metano liquido e metano compresso adeguando le proprie disposizioni normative regolamentari e amministrative.

E' da ricordare che alcuni studi recenti dimostrano che le politiche per contrastare i cambiamenti climatici saranno efficaci solo se favoriranno anche una mobilità più sostenibile con l'uso del metano, in particolare nei mezzi pubblici in ambito urbano e nei camion per il trasporto di merci nelle lunghe percorrenze.

Le misure attualmente in vigore nella maggior parte delle regioni e province autonome, utili affinché possa crearsi un diffuso utilizzo di automezzi a basso impatto ambientale, servono a diminuire i problemi dovuti all'emissione di polveri sottili in atmosfera derivanti dalla mobilità al fine migliorare la qualità dell'aria e garantire una migliore vivibilità ai cittadini.

In tale ottica le Regioni e le Province autonome ritengono che, fermi restando gli obiettivi di tutela della salute e dell'ambiente, sia comunque opportuno individuare quelli che sono gli ostacoli tecnici od oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo posti a carico dell'operatore economico.

Poiché l'introduzione di un generale divieto di previsione obbligatoria di presenza di carburanti eco-compatibili, in particolare il metano, per i nuovi impianti o quelli completamente ristrutturati, costituirebbe un reale ostacolo al proseguimento delle politiche regionali volte a favorire la mobilità sostenibile e a basso impatto ambientale si ritiene opportuno il mantenimento dell'originaria formulazione del comma 17 dell'articolo 83 bis, del d.l. 112/2008.

Si propone, pertanto, la soppressione dell'art. 22.

Roma, 18 giugno 2015