IVASS
ISTITUTO PER LA VIGILANZA SULLE ASSICURAZIONI

Memoria dell'IVASS in relazione all'art. 11 del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2026 – A.C. 3120 - (Delega al Governo per la riforma della disciplina in materia di assicurazione per la responsabilità civile derivante dalla circolazione degli autoveicoli)

L'IVASS ringrazia per l'opportunità concessa di presentare le proprie considerazioni sul disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza (DDL Concorrenza). Con la presente memoria si forniscono elementi conoscitivi e considerazioni sull'articolo 11 del disegno di legge, concernente la delega per la riforma dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli (RC auto).

Premessa e valutazione generale

L'articolo 11 conferisce al Governo una delega ampia per la riforma della disciplina dell'RC auto. Le finalità indicate - migliore correlazione tra premio e rischio effettivo, maggiore efficienza del risarcimento diretto, rafforzamento del contrasto alle frodi e all'evasione dell'obbligo assicurativo - sono condivisibili e coerenti con l'esigenza di accrescere sia l'efficienza e la trasparenza del mercato sia la tutela degli assicurati.

La riforma incide su un sistema caratterizzato da rilevanti interdipendenze tecniche, tariffarie e liquidative. Il termine di quattro mesi previsto per l'esercizio della delega appare particolarmente ristretto, considerata la necessità di svolgere analisi d'impatto, acquisire evidenze quantitative, assicurare il confronto con gli operatori del mercato e coordinare le nuove disposizioni con il Codice delle assicurazioni private (CAP), le frammentate – e stratificate nel tempo – norme di rango primario in materia e, da ultimo, la normativa secondaria. Si potrebbe valutare un'attuazione per fasi: i decreti legislativi definirebbero con sufficiente precisione princìpi, contenuti essenziali, presìdi e risultati attesi, demandando ai decreti ministeriali gli aspetti tecnici che richiedono calibrazione, aggiornamento periodico e verifica degli effetti.

Le considerazioni che seguono mirano a fornire elementi utili ad assicurare che le misure introdotte siano compatibili con la sostenibilità tecnica dello specifico segmento di attività assicurativa, con la neutralità concorrenziale nonché con i princìpi

sanciti dalla normativa comunitaria. In particolare, l'obiettivo di ridurre il peso di alcuni fattori tradizionalmente utilizzati nella segmentazione del rischio, quali la territorialità, introducendo espliciti vincoli tariffari, pur ispirato a finalità mutualistiche, potrebbe risultare poco compatibile con la natura dell'attività assicurativa e con il principio di libertà tariffaria stabilito dalle direttive europee. Allo stesso tempo, l'impiego di dati aggiunti e metodologie di tariffazione innovative (ad es. basate sui risultati delle scatole nere) deve rispettare i princìpi di proporzionalità, qualità dell'informazione, trasparenza e protezione dei dati personali, evitando discriminazioni non giustificate dalla natura del rischio.

Si segnala infine che, insieme all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, l'IVASS sta conducendo un'indagine conoscitiva con l'obiettivo di individuare possibili linee di intervento per una più efficace regolamentazione del settore RC auto[1].

a) Revisione dei meccanismi tariffari

Il DDL Concorrenza richiama espressamente la revisione della formula bonus-malus. La delega dovrebbe riguardare, più in generale, le condizioni di polizza che prevedono variazioni del premio in relazione alla sinistrosità e ad altri indicatori oggettivi della condotta e dell'esposizione al rischio. Questo poiché il bonus-malus costituisce una specifica modalità tecnica disciplinata dalla normativa secondaria e non esaurisce i possibili meccanismi di personalizzazione del premio. Si suggerisce pertanto di riformulare l'articolo 11 del DDL Concorrenza facendo riferimento all'articolo 133, comma 1, del Codice delle assicurazioni private (CAP)[2].

In tale quadro, l'articolo 11 potrebbe delegare il Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT) a individuare criteri aggiuntivi, verificabili e trasparenti, idonei a premiare i comportamenti virtuosi e a riflettere la maggiore rischiosità individuale degli assicurati, restando ferma la garanzia di accesso alla copertura obbligatoria. In tal senso, l'obiettivo di rimodulare il peso dei differenziali territoriali nei prezzi effettivamente pagati presuppone una maggiore disponibilità e comparabilità delle informazioni sulla storia assicurativa e sul rischio individuale, nel rispetto della

[1] Conclusa a fine luglio la fase di acquisizione dei contributi avviata con la *call for input*, l'indagine è proseguita con le audizioni dei Ministeri interessati (MIT, MIMIT e Garante prezzi), dell'ANIA e di alcune singole compagnie; ulteriori incontri sono programmati nelle prossime settimane.

[2] "*Per i ciclomotori, i motocicli, le autovetture e per altre categorie di veicoli a motore che possono essere individuate dall'IVASS, con regolamento, i contratti di assicurazione debbono essere stipulati in base a condizioni di polizza che prevedano ad ogni scadenza annuale la variazione in aumento o in diminuzione del premio applicato all'atto della stipulazione o del rinnovo, in relazione al verificarsi o meno di sinistri nel corso di un certo periodo di tempo, oppure in base a clausole di franchigia che prevedano un contributo dell'assicurato al risarcimento del danno o in base a formule miste fra le due tipologie. L'individuazione delle categorie di veicoli è effettuata tenendo conto delle esigenze di prevenzione. La predetta variazione del premio, in aumento o in diminuzione, da indicare, in valore assoluto e in percentuale rispetto alla tariffa in vigore applicata dall'impresa, all'atto dell'offerta di preventivo della stipulazione o di rinnovo, si applica automaticamente, fatte salve le migliori condizioni, nella misura preventivamente quantificata in rapporto alla classe di appartenenza attribuita alla polizza ed esplicitamente indicata nel contratto.*"

corretta tecnica assicurativa. A ciò devono accompagnarsi adeguati presìdi di governo dei modelli, controlli sulla qualità dei dati e un'informativa chiara all'assicurato sui fattori che incidono sul premio e sugli esiti della profilazione a fini tariffari.

La delega potrebbe anche trattare il tema dell'incentivazione di forme volontarie di compartecipazione al rischio, quali franchigie, che possono favorire gli assicurati virtuosi anche nei territori caratterizzati da maggiore frequenza o costo dei sinistri. Tali strumenti devono essere offerti in modo trasparente ed evitando che, ad esempio, franchigie di importo molto elevato vanifichino l'effetto della copertura.

Tra i dati utili a una più accurata personalizzazione delle polizze, vi sono quelli tratti dalle scatole nere. In proposito, si pongono due temi rilevanti:

- tenuto conto dell'evoluzione tecnologica e delle prassi di mercato, valutare se dare piena attuazione o rivedere la disciplina prevista nell'articolo 132-ter del CAP che prevede uno sconto nel caso in cui vengono installati dispositivi individuati con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, non ancora emanato;
- in considerazione dell'obbligo dal 2024 per i costruttori di installare di serie sui veicoli di nuova immatricolazione un dispositivo integrato EDR (*Event Data Recorder*), sigillato e non disattivabile dall'utente, prevedere – previo consenso dell'assicurato – modalità di accesso da parte delle imprese assicurative ai dati rilevati per fini tariffari e di supporto alla liquidazione dei sinistri e prevenzione delle frodi.

La riforma dovrebbe infine rafforzare i presìdi sull'obbligo a contrarre, prevenendo strategie selettive o condizioni economiche di fatto elusive, ad esempio proponendo premi eccessivamente alti e non ancorati a parametri tecnici.

b) Risarcimento diretto

Il sistema CARD (Convenzione tra Assicuratori per il Risarcimento Diretto) è riconosciuto dal mercato come funzionale alla rapidità della liquidazione e alla riduzione dei costi operativi. L'intervento dovrebbe perseguirne il miglioramento, evitando di irrigidire nella fonte primaria elementi tecnici soggetti a periodico aggiornamento.

La revisione dei meccanismi di compensazione dovrebbe migliorare gli incentivi all'efficienza e correggere le eventuali distorsioni derivanti dalla calibrazione dei forfait e dalla sua interazione con le scelte assuntive e liquidative.

A tal fine, si propone di sostituire il riferimento alla "revisione della metodologia di calcolo dei valori dei forfait" con un richiamo più generale ai criteri di compensazione dei rimborsi tra imprese. Tale formulazione consentirebbe di intervenire, mediante strumenti di regolamentazione secondaria, sui parametri economici e sugli incentivi alla corretta gestione dei sinistri, tenendo conto

dell'andamento dei costi e prevenendo comportamenti opportunistici. Trasparenza, efficienza liquidativa e qualità del servizio devono essere perseguite congiuntamente.

c) Rafforzamento delle misure antifrode

L'obiettivo di rafforzare la prevenzione e il contrasto delle frodi è pienamente condivisibile. Il quadro vigente già consente, nella fase precontrattuale, la verifica di una serie di informazioni rilevanti attraverso banche dati e flussi informativi di settore. Non appare quindi necessario introdurre nella delega un autonomo riferimento all'"antifrode assuntiva" se non vengono chiariti finalità, presupposti, limiti e garanzie del relativo trattamento informativo.

Occorre, infatti, distinguere nettamente tra l'impiego di indicatori antifrode per orientare gli approfondimenti istruttori in sede di liquidazione del sinistro e il loro eventuale utilizzo in fase assuntiva. Il primo può accrescere l'efficacia dei controlli; il secondo presenta rischi di automatismi, falsi positivi, opacità decisionale e possibili elusioni dell'obbligo a contrarre. L'eventuale disciplina dovrebbe pertanto delimitare gli elementi utilizzabili a fini assuntivi, richiederne trasparenza, oggettività, accuratezza e aggiornamento, assicurare la tracciabilità delle decisioni e prevedere una verifica ulteriore (umana in caso di utilizzo dell'IA) quando possono derivarne effetti sfavorevoli per il contraente.

Nella fase liquidativa, l'integrazione delle informazioni disponibili può migliorare la selezione dei casi da approfondire, la tempestività degli accertamenti e, in ultima analisi, scoraggiare i comportamenti scorretti da parte degli assicurati. È tuttavia essenziale che l'attivazione di controlli antifrode non determini ritardi generalizzati nella gestione dei sinistri né incida sui diritti risarcitori in assenza di elementi concreti. I decreti legislativi dovrebbero fissare princìpi di proporzionalità, trasparenza e rendicontazione dell'operato delle assicurazioni, lasciando alla disciplina attuativa la definizione degli indicatori, delle soglie operative e dei controlli sull'efficacia dei modelli.

Il rafforzamento dell'azione antifrode richiede interoperabilità tra gli archivi, qualità dei flussi informativi e una chiara ripartizione delle responsabilità tra imprese, intermediari, autorità e soggetti pubblici titolari dei dati. Tali obiettivi sono già ben chiari nell'attuale assetto delle basi informative gestite dall'Istituto a supporto dell'attività antifrode. La Banca Dati Sinistri raccoglie informazioni di dettaglio sui sinistri RC auto denunciati, alimentate direttamente dalle imprese e integrate nell'Archivio Integrato Antifrode con i dati disponibili presso archivi esterni, tra cui quelli della Motorizzazione civile. L'accesso a tali informazioni è soggetto a specifici presìdi di controllo e monitoraggio, anche al fine di assicurare il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali.

A questo sistema si affiancherà il nuovo sistema informativo antifrode relativo ai rapporti assicurativi non obbligatori, previsto dall'articolo 21 della legge n. 193 del 2024, alla cui attuazione l'IVASS sta lavorando nell'ambito di un tavolo tecnico con

l'ANIA. Il sistema, finalizzato a rendere più efficaci la prevenzione e il contrasto delle frodi assicurative, sarà sottoposto alla regolamentazione e vigilanza dell'Istituto.

La delega in discussione dovrebbe consentire un miglioramento dell'efficacia delle disposizioni vigenti prevedendo l'obbligatorietà dell'alimentazione e della relativa consultazione delle banche dati sui rapporti non obbligatori da parte delle imprese di assicurazioni operanti in Italia, nel rispetto dei princìpi di proporzionalità e della normativa in materia di protezione dei dati personali. Al fine di legittimare tale obbligo, essendo le citate istituende banche dati affidate in gestione a soggetti privati, potrebbe essere prevista l'integrazione a valle nell'Archivio Integrato Antifrode gestito dall'IVASS, in modo da centralizzare la gestione e la condivisione delle informazioni, rafforzando al tempo stesso l'attività antifrode nel ramo RC auto.

Il miglioramento dei sistemi antifrode non può che fare leva su informazioni molto granulari, relative ai singoli individui assicurati. Può perciò crearsi una tensione tra due obiettivi: quello di tutelare la riservatezza dei dati personali degli assicurati, e il contrasto dei comportamenti scorretti, attività di cui beneficia l'intera collettività grazie alla riduzione dei premi assicurativi che ne può conseguire. La delega dovrebbe quindi fare una scelta tra questi obiettivi, auspicabilmente consentendo l'accesso a dati granulari a condizioni ben stabilite per minimizzare i rischi di ridotta protezione.

d) Prevenzione dell'evasione dell'obbligo assicurativo

Si condivide l'introduzione di misure dirette a contrastare l'evasione dell'obbligo assicurativo mediante un sistema integrato di controllo telematico e di scambio dei dati relativi ai veicoli. L'efficacia dell'intervento dipende dalla tempestività, completezza e coerenza delle informazioni utilizzate e dalla effettiva capacità di effettuare controlli automatici o massivi nel rispetto delle garanzie previste dall'ordinamento.

Al fine di rafforzare le azioni per le emersioni di veicoli privi di copertura assicurativa, il disegno di legge di bilancio 2027 (articolo 38) contiene disposizioni per cui il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, avvalendosi dell'ACI e di altri soggetti individuati con decreto, procede al raffronto dei dati contenuti in basi dati quali: banca dati delle coperture assicurative, archivio nazionale dei veicoli, archivi revisioni, sistema informativo del PRA, registro unico telematico dei veicoli fuori uso. Le disposizioni attuative sono adottate dallo stesso Ministero, sentiti per i profili di competenza l'ACI, l'IVASS e il Garante per la protezione dei dati personali. Il raffronto in oggetto potrà essere utilizzato ai fini dell'adozione delle opportune iniziative per la regolarizzazione delle posizioni assicurative e messo a disposizione degli organi competenti per i controlli e per l'accertamento delle violazioni previste a legislazione vigente.

Va inoltre ricordato che il DL n. 1 del 24 gennaio 2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 27 del 24 marzo 2012, all'articolo 31, già prevedeva che il Ministero dei Trasporti, avvalendosi dei dati forniti gratuitamente dalle compagnie di assicurazione, formasse periodicamente un elenco dei veicoli a motore che non risultano coperti dall'assicurazione RC auto. I dati riportati in questo elenco sono accessibili ai comuni e ai soggetti preposti ai servizi di polizia stradale.

Il DDL Concorrenza potrà valutare un coordinamento esplicito tra le norme citate, anche prevedendo ulteriori iniziative per la regolarizzazione delle posizioni assicurative. Particolare attenzione andrebbe riservata alle situazioni che possono legittimamente incidere sull'obbligo assicurativo e sulla sua verifica, così da ridurre il rischio di sanzioni erronee e garantire agli interessati modalità semplici e tempestive di rettifica.

La creazione di questo strumento consentirebbe un monitoraggio più frequente dei veicoli non assicurati, degli esiti dei controlli e delle anomalie riscontrate, al fine di valutare l'efficacia delle misure e orientarne la successiva calibrazione[3].

L'adeguamento delle sanzioni amministrative può in parte rafforzare l'effetto deterrente degli accertamenti.

La piena attuazione del principio indicato nel DDL richiede un governo unitario dei flussi informativi, evitando duplicazioni e assicurando che le risorse e le infrastrutture disponibili siano utilizzate in modo coordinato. Anche in questo caso la delega dovrebbe fare una scelta tra due obiettivi, quello di tutelare la riservatezza dei dati personali degli assicurati e quello del contrasto dell'evasione dell'obbligo assicurativo.

e) Trasparenza e comparabilità delle offerte

L'obiettivo di migliorare i servizi offerti ai consumatori e di favorire scelte consapevoli è condivisibile. In teoria, il preventivatore pubblico PREVENTIVASS costituisce l'infrastruttura naturale sulla quale consolidare la comparazione delle offerte RC auto. In pratica, l'utilizzo esteso di questo strumento è stato sinora condizionato da diverse limitazioni, che vengono riassunte di seguito.

Attualmente, PREVENTIVASS confronta i preventivi elaborati dalle imprese sulla base dello schema di contratto base definito dal decreto del Ministro dello Sviluppo Economico 11 marzo 2020, n. 54, utilizzando il data set stabilito dal decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 4 gennaio 2021 (Modello Elettronico). De facto, le imprese sono libere di formulare l'offerta relativa al contratto base senza garantire una uniformità di prezzo tra il PREVENTIVASS e gli altri canali distributivi. Possono quindi non essere indicati nel preventivo rilasciato

[3] L'ampliamento della base imponibile potrebbe consentire una riduzione dell'onere fiscale gravante sulle singole polizze, a parità di gettito complessivo. Tale profilo assume rilievo anche in considerazione del contributo della fiscalità al differenziale tra i premi applicati in Italia e quelli rilevati in altri Paesi europei.

sulla base del Modello elettronico alcuni elementi (quali sconti, scatola nera, specifiche clausole) che incidono significativamente sul prezzo finale. Inoltre, il decreto non consente alle compagnie di quotare garanzie accessorie attualmente non incluse nel Modello e frequentemente abbinate alla copertura RC auto, quali incendio, furto, assistenza stradale, etc. [4]

Per accrescere l'efficacia di PREVENTIVASS dovrebbero essere introdotti obblighi per le imprese di quotare il contratto base (copertura base minima per gli adempimenti dell'obbligo assicurativo) con il prezzo minimo dei prodotti assicurativi commercializzati. Occorre inoltre aggiornare il Modello Elettronico, ampliando le informazioni utilizzabili per la quotazione del rischio (ad es. dati del conducente), anche mediante l'interoperabilità con ulteriori banche dati (Anagrafe Nazionale Popolazione Residente, patenti, etc.), e includendo le garanzie accessorie, così da consentire la preventivazione di prodotti più completi e rispondenti alle esigenze degli utenti. Nel CAP potrebbero infine essere introdotte specifiche fattispecie sanzionatorie per il rifiuto o l'elusione dell'obbligo a contrarre sulla base di preventivi emessi tramite PREVENTIVASS.

In assenza di interventi normativi che risolvano le criticità sopra evidenziate, l'utilità dello strumento, che già risente dei problemi descritti, potrebbe progressivamente ridursi, accrescendo la percezione di una scarsa rappresentatività delle effettive condizioni di mercato, vanificando i consistenti investimenti e costi di gestione sinora sostenuti.

f) Coordinamento e semplificazione normativa

Si condivide l'esigenza di semplificare la disciplina del Codice delle assicurazioni private, caratterizzata da numerose disposizioni speciali intervenute nel tempo. La stratificazione normativa ha prodotto sovrapposizioni, rinvii e disallineamenti che possono ridurre la certezza del diritto e accrescere gli oneri di conformità per imprese e intermediari, oltre a rendere meno agevole per i consumatori la ricostruzione delle tutele applicabili.

---

[4] Cfr sul punto Ivass, Considerazioni del Presidente Luigi Federico Signorini sull'attività svolta dall'Istituto nell'anno 2024: "*Continuiamo a rilevare uno scarto significativo tra i prezzi esposti su Preventivass e quelli, più bassi, poi effettivamente pagati dai consumatori. Dal punto di vista del singolo cliente, la possibilità di ottenere uno sconto rispetto a un prezzo di riferimento può sembrare un dato positivo; in realtà, il fatto che i prezzi reperiti sul comparatore ufficiale spesso non corrispondano alle offerte effettivamente disponibili sul mercato non giova al raggiungimento degli obiettivi di trasparenza e concorrenza che sono alla base della legge. Rammento inoltre che non è attualmente possibile offrire su Preventivass, accanto alla copertura base obbligatoria e a un piccolo numero di clausole aggiuntive, le garanzie accessorie più utilizzate (come incendio, furto, assistenza stradale), che interessano gran parte della clientela. Questi inconvenienti potrebbero essere superati con mirati adattamenti normativi. Infine, continuiamo a riscontrare che lo strumento non è conosciuto a sufficienza dal pubblico. Vorrei incoraggiare la clientela assicurativa a sfruttarlo appieno anche in modo diretto: più sono i consumatori che se ne avvalgono, maggiore può diventare per le compagnie l'incentivo a vederlo come uno strumento concorrenziale. Il baluardo più efficace contro aumenti ingiustificati dei prezzi è un consumatore informato e attento.*"

È opportuno eliminare disposizioni superate o duplicate, uniformare definizioni e rinvii, chiarire il rapporto tra norme primarie e regolamentazione secondaria e preservare la flessibilità necessaria per gli aspetti tecnici. Dovranno essere valutate con attenzione le sovrapposizioni tra disciplina assicurativa, norme sulla circolazione dei veicoli, regole sui dati e disposizioni in materia di tutela del consumatore.

Il riordino deve essere accompagnato da un regime transitorio chiaro, che assicuri la continuità dei contratti e delle procedure liquidative e conceda agli operatori tempi adeguati agli adattamenti organizzativi e informatici.

Conclusioni

L'IVASS valuta favorevolmente le finalità dell'articolo 11 e ritiene che la delega possa costituire l'occasione per modernizzare il sistema RC auto. Perché l'intervento produca benefici tangibili, si suggerisce di:

- ✓ estendere o rendere più flessibile il termine per l'esercizio della delega e prevedere un'attuazione con tempistiche che consentano approfondimenti, analisi d'impatto e confronto tecnico;
- ✓ formulare i princìpi della legge delega definendo obiettivi, presìdi e architettura di massima della riforma rinviando alla successiva regolamentazione attuativa la definizione delle questioni che richiedono approfondimenti tecnici e analitici e degli elementi suscettibili di aggiornamento;
- ✓ salvaguardare la protezione degli assicurati, preservare la corretta correlazione tra premio e rischio individuale, e assicurare che gli interventi volti ad accrescere la concorrenza e la mobilità degli assicurati non compromettano l'equilibrio tecnico del sistema e l'effettività dell'obbligo a contrarre;
- ✓ rafforzare interoperabilità, qualità dei dati, trasparenza dei modelli e monitoraggio degli effetti delle misure;
- ✓ tenere presente l'esigenza di conciliare tutela della riservatezza dei dati personali e altri obiettivi, alcuni dei quali di rilevanza sociale (contrasto delle frodi, contrasto dell'evasione dell'obbligo assicurativo, miglioramento delle condizioni tariffarie), il cui perseguimento presuppone l'accesso a dati granulari sugli assicurati;
- ✓ procedere a una revisione degli strumenti di comparazione delle offerte, verificandone l'effettiva capacità di rappresentare le condizioni praticate sul mercato e di supportare scelte consapevoli da parte dei consumatori;
- ✓ procedere alla semplificazione e razionalizzazione della normativa vigente.

L'Istituto è disponibile a fornire il necessario supporto tecnico, anche ai fini della predisposizione delle disposizioni attuative e della valutazione degli impatti sul mercato e sui consumatori.