

CAMERA DEI DEPUTATI

VI Commissione (Finanze)

10 giugno 2010

SEDE REFERENTE

Giovedì 10 giugno 2010. - Presidenza del presidente Gianfranco CONTE.

La seduta comincia alle 13.15.

Istituzione di un sistema di prevenzione delle frodi nel settore assicurativo.

C. 2699-ter, approvata dal Senato, e C. 1964 Barbatto.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame delle proposte di legge.

Francesco BARBATO (IdV), *relatore*, nell'avviare l'esame, in sede referente, della proposta di legge C. 2699-ter, approvata dal Senato, e della proposta di legge C. 1964, della quale è primo firmatario, recanti istituzione di un sistema di prevenzione delle frodi nel settore assicurativo, osserva preliminarmente come le iniziative legislative in materia nascono dall'esigenza di contrastare in maniera efficace le frodi nel settore dell'assicurazione RC auto, le quali hanno un'incidenza media sui sinistri denunciati del 3 per cento e, in alcune regioni meridionali, come la Campania, anche del 16 per cento.

Evidenzia, in proposito, come le compagnie assicurative abbiano adottato, a fronte di tali fenomeni, atteggiamenti ispirati a valutazioni di mera convenienza, che le hanno indotte, da un lato, a spalmare sui cittadini onesti i maggiori costi derivanti dai fenomeni fraudolenti e, dall'altro, ad abbandonare, di fatto, le zone del Paese nelle quali si registra una più forte presenza criminale.

Rileva, altresì, come anche la stampa abbia dato ampio risalto, proprio in questi ultimi giorni, alle considerazioni del Presidente dell'ISVAP, il quale, nel corso della relazione annuale per il 2009, ha evidenziato come i prezzi delle assicurazioni dei mezzi di trasporto abbiano registrato in Italia un incremento che supera di molto la media europea e, più specificamente, come in alcune zone del Sud si siano riscontrati, segnatamente per giovani e neopatentati, livelli di premi estremamente elevati, dell'ordine di circa 7.000 euro per assicurare un'autovettura di media cilindrata, ponendo anche in risalto la crescita del ricorso al Fondo vittime della strada da parte di cittadini che hanno avuto sinistri con veicoli non assicurati e la significatività delle cifre riferite ai falsi contrassegni assicurativi.

È evidente, a tale riguardo, come nuove misure di contrasto del mercato del falso comporterebbero anche un ulteriore minor esborso da parte dei cittadini in regola con la polizza: infatti, meno alto è il numero dei veicoli non coperti dall'assicurazione meno è necessario l'intervento del Fondo vittime della strada, che è alimentato da una quota dei premi pagati dagli assicurati onesti.

Ritiene, pertanto, che le forze politiche, a fronte di una situazione divenuta ormai del tutto intollerabile - come dimostrato, tra l'altro, dal fatto che, nella sola città di Napoli, un terzo dei motocicli circolanti non è coperto da assicurazione - non possano sottrarsi al dovere di approfondire ogni sforzo per addivenire, superando sterili logiche di schieramento, all'approvazione di un provvedimento che consenta finalmente di abbattere i costi impropri sopportati dalle compagnie a causa delle frodi, determinando, conseguentemente, le condizioni per la tanto attesa diminuzione dei premi corrisposti dagli assicurati.

In tale contesto sottolinea come non esista ancora, in Italia, un organismo, analogo a quelli che sono già operativi in altri Paesi europei, in grado di prevenire le truffe a danno delle compagnie di assicurazione, anche attraverso la valutazione unitaria di dati provenienti da diverse fonti, tra le quali quelle contenute nella banca dati sinistri esistente presso l'ISVAP, la quale, purtroppo, si è dimostrata non idonea, finora, a svolgere un'efficace azione preventiva.

Ricorda, peraltro, come l'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici abbia già manifestato in più occasioni, anche nel corso delle audizioni informali svoltesi presso la Commissione Finanze, la propria disponibilità a farsi pieno carico, senza oneri per lo Stato, di tutti gli oneri finanziari connessi all'istituzione di una struttura antifrode, il cui funzionamento, come dimostra l'esperienza di Paesi come la Francia, la Germania e la Gran Bretagna, richiederebbe un organico di circa una dozzina di dipendenti.

Segnala, quindi, come la disciplina normativa vigente abbia prodotto, di fatto, un meccanismo perverso che consente ai malintenzionati di perpetrare truffe ai danni delle compagnie di assicurazione senza dover sopportare conseguenze di rilievo, anche avendo riguardo alle disposizioni di carattere sanzionatorio.

In primo luogo, le compagnie di assicurazione non sono stimolate a denunciare i casi di frode, potendo contare sulla restituzione, da parte della Stanza di compensazione gestita dalla Consap, di un importo equivalente alla media dei costi dei sinistri, che risulta, in molti casi, superiore all'indennizzo diretto corrisposto agli assicurati.

Inoltre, occorre considerare come molti processi si concludano, a causa delle lungaggini che connotano il nostro sistema giudiziario, con sentenze di non luogo a procedere per intervenuta prescrizione del reato, la quale determina la prescrizione, in molti casi, anche del diritto al risarcimento del danno nei confronti dei responsabili della truffa.

Né va sottaciuto come, anche nel caso in cui il processo penale si concluda con una sentenza di condanna, la pena applicabile per il delitto di truffa cosiddetta semplice, quale si configura nel caso di specie, è la reclusione da sei mesi a tre anni, che consente al truffatore, nella stragrande maggioranza dei casi, di evitare la detenzione.

Sotto tale profilo, ritiene indispensabile una revisione del sistema sanzionatorio, volta non soltanto a punire la truffa assicurativa con pene più severe, ma anche a contemplare, eventualmente, una specifica aggravante, in considerazione del fatto che i maggiori costi determinati dai comportamenti fraudolenti ricadono su tutti gli assicurati.

Passando quindi ad illustrare il contenuto delle proposte di legge, segnala innanzitutto come la proposta C. 2699-*ter* derivi dallo stralcio, deliberato dall'Assemblea della Camera l'11 maggio scorso, dell'articolo 7 della proposta di legge C. 2699, esaminata in sede referente dalla Commissione Finanze.

L'articolo unico della proposta prevede l'istituzione di un apposito sistema di prevenzione, sul piano amministrativo, delle frodi sulle richieste di risarcimento e di indennizzo nel settore assicurativo, nonché sulle polizze e sulla documentazione necessaria alla stipulazione di un contratto di assicurazione, demandando, al comma 1, ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno, della giustizia e dello sviluppo economico, sentiti l'ISVAP e il Garante per la protezione dei dati personali, la definizione di termini, modalità e condizioni per la gestione del sistema di prevenzione.

Il comma 2 prevede che con il predetto decreto sono definite la misura e le modalità del contributo da versare da parte degli aderenti a tale sistema. Con un ulteriore decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato di concerto con il Ministro dello sviluppo

economico, sentiti l'ISVAP e l'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici, sono individuati annualmente i rami ai quali si applica tale contributo.

Passando al contenuto della proposta di legge C. 1964, essa si compone di 8 articoli.

L'articolo 1 istituisce presso l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) il Comitato nazionale contro le frodi nel settore assicurativo, con il compito di rafforzare la prevenzione ed il contrasto contro tale fenomeno.

L'articolo 2 elenca i compiti del Comitato, il quale:

- a) svolge attività di elaborazione e di valutazione in materia di frodi assicurative, sulla base delle segnalazioni ricevute dalle imprese di assicurazione relative ad eventi anomali tali da far presumere la sussistenza di illeciti o di frodi ovvero la commissione di un reato in danno del mercato assicurativo, delle informazioni desunte dalle banche dati indicate dall'articolo 4 e delle ulteriori informazioni acquisite tramite il personale dello stesso Comitato;
- b) favorisce e stimola l'esercizio dell'azione penale da parte dell'autorità giudiziaria;
- c) favorisce il migliore coordinamento delle indagini in materia di frodi assicurative, anche attraverso la richiesta di documentazione alle imprese assicuratrici;
- d) promuove ogni altra iniziativa per la prevenzione e per il contrasto delle frodi nel settore assicurativo.

In merito alla formulazione della lettera *b)* dell'articolo 2, ritiene opportuno precisare meglio in che modo il Comitato possa stimolare l'esercizio dell'azione penale; per quanto attiene invece alla lettera *c)*, rileva come l'attribuzione al Comitato della funzione di coordinamento delle indagini penali in materia di frodi assicurative possa risultare problematica rispetto ai complessivi assetti dell'organizzazione giudiziaria, anche alla luce dei principi costituzionali in materia, mentre, in merito alla lettera *d)*, evidenzia come la previsione ivi contenuta debba essere maggiormente specificata.

L'articolo 3 disciplina, ai commi 1 e 2, la composizione del Comitato, del quale fanno parte otto membri nominati con decreto del Ministro dello sviluppo economico, in rappresentanza del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero dell'interno, del Ministero della giustizia, del Ministero dell'economia, dell'ISVAP, dell'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici (ANIA), degli intermediari assicurativi e dell'ordine giudiziario. La disposizione specifica che quest'ultima figura deve essere scelta tra i magistrati penali con qualifica non inferiore a consigliere di Cassazione, ed assume la carica di presidente del Comitato.

Il comma 3 demanda ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico la definizione delle norme sul funzionamento e l'organizzazione del Comitato, mentre, ai sensi dei commi 4 e 5, il Comitato è chiamato a riferire ogni sei mesi al Ministero dello sviluppo economico, il quale, a sua volta, trasmette ogni anno alle Commissioni parlamentari competenti una relazione sull'attività svolta dal Comitato.

L'articolo 4 prevede, ai commi 1 e 2, che il Comitato disponga di un centro elaborazione dati per l'inserimento e l'analisi di informazioni connesse al fenomeno delle truffe assicurative, e può accedere alle banche dati di organismi, enti o istituzioni che operano in materie analoghe. La disposizione specifica che il Comitato accede alla banca dati dell'ISVAP, del casellario centrale infortuni presso l'INAIL, della Motorizzazione civile e dell'ACI, nonché alle banche dati dei settori assicurativo, creditizio e finanziario.

In merito a tali disposizioni rileva una certa genericità nella formulazione del comma 2, in particolare laddove si fa riferimento, in modo indifferenziato, alle banche dati dei settori assicurativo, creditizio e finanziario.

Al fine di favorire l'accesso ai dati, il comma 3 prevede che il Comitato possa stipulare convenzioni con i gestori delle predette banche dati.

L'articolo 5, ai commi 1 e 3, demanda ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico, da emanare sentita l'Autorità garante per la protezione dei dati personali e lo stesso Comitato, la definizione dei criteri per l'individuazione delle informazioni da segnalare al Comitato, la definizione della tipologia dei dati inseriti nel centro elaborazione dati a disposizione del Comitato, nonché le operazioni che il centro può eseguire.

Il comma 2 consente alle procure della Repubblica, alle forze dell'ordine, alle imprese assicuratrici ed ad altri soggetti che saranno indicati con il predetto decreto ministeriale, di accedere al centro elaborazione dati del Comitato, «secondo diversi livelli di informazione, graduati in relazione alla loro completezza» che saranno indicati nel medesimo decreto.

In merito alla formulazione del comma 2, rileva l'esigenza di definire in termini più chiari la disciplina concernente i diversi livelli di accesso ai dati contenuti nel centro elaborazioni del Comitato.

L'articolo 6 prevede che il Comitato si avvale di personale del Ministero dello sviluppo economico individuato con decreto del Ministro dello sviluppo economico, specificando che al predetto personale è attribuita la qualifica di polizia giudiziaria. La disposizione stabilisce inoltre che il Comitato dispone di un ufficio studi, il quale realizza studi e ricerche per monitorare il fenomeno delle frodi nel settore assicurativo, anche in collegamento con organismi investigativi italiani ed esteri.

L'articolo 7 disciplina i rapporti tra il Comitato e l'autorità giudiziaria, disponendo, al comma 1, che il Comitato, laddove riscontri l'esistenza di fatti penalmente rilevanti, o quando lo ritenga comunque opportuno, trasmette a quest'ultima la documentazione raccolta, ai fini dell'esercizio dell'azione penale, informandone le imprese assicuratrici interessate.

Il comma 2 consente al Comitato di chiedere in qualsiasi momento all'autorità giudiziaria, sia pure nei limiti del segreto istruttorio, informazioni sull'andamento dei procedimenti in corso in materie di competenze del Comitato.

L'articolo 8 prevede, al comma 1, che agli oneri finanziari per l'attività del Comitato si fa fronte mediante un contributo sui premi assicurativi, nonché mediante eventuali contributi da parte di altri enti.

Il comma 2 stabilisce che la misura del contributo è determinata annualmente dal Comitato, d'intesa con l'ANIA.

In merito a tale ultima previsione rileva come il contributo abbia natura di prestazione obbligatoria, e come pertanto la determinazione della misura del contributo stesso dovrebbe essere fissata con atto normativo, e non rimessa ad una deliberazione del Comitato.

Gianfranco CONTE, *presidente*, al fine di acquisire tutti i contributi utili all'esame dei provvedimenti, propone di procedere, nell'ambito dell'istruttoria legislativa sulle proposte di legge, ad un ciclo di audizioni, che potranno essere precisate, nei dettagli, nell'odierna riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione, a conclusione delle quali potrebbe essere costituito un Comitato ristretto, cui affidare il compito di predisporre un testo unificato.

Invita, quindi, i rappresentanti dei gruppi a verificare se sussistano le condizioni per chiedere il trasferimento in sede legislativa dell'esame delle proposte di legge.

Informa che dovrebbe essere prossimamente presentata un'ulteriore proposta di legge in materia, che verrà abbinata a quelle in esame non appena sarà stata assegnata alla Commissione.

Marco PUGLIESE (PdL) ritiene che le proposte di legge in esame siano meritevoli di un forte sostegno, in considerazione del fatto che, come evidenziato anche dal Presidente dell'ISVAP, i costi delle polizze per la RC auto sono divenuti esorbitanti, segnatamente in alcune aree del Mezzogiorno.

Ritiene, quindi, che, di fronte a una situazione scandalosa, che vede ricadere soprattutto sui giovani assicurati le conseguenze delle frodi perpetrate nel settore assicurativo, il Parlamento abbia l'obbligo di intervenire, anche stabilendo pene più severe a carico dei truffatori.

A tale proposito, rileva, peraltro, come un fattivo contributo all'elaborazione di un provvedimento idoneo a dare risposta alle esigenze segnalate dal relatore debba venire anche da altre Commissioni, condividendo ed apprezzando l'invito, formulato dal Presidente, a verificare la sussistenza delle condizioni per addivenire a un testo condiviso da tutti i gruppi.

Ritiene opportuno, quindi, chiarire se il sistema di prevenzione delle frodi sia riferito al sistema assicurativo nel suo complesso ovvero soltanto al ramo RC auto.

Matteo BRAGANTINI (LNP), nel condividere l'esigenza di approvare con urgenza un intervento legislativo che sia in grado di determinare una riduzione dei premi assicurativi, anche attraverso l'utilizzazione di banche dati aggiornate, segnala la necessità di una revisione della disciplina in materia di quantificazione dei risarcimenti per le lesioni personali di minima entità.

Con riferimento all'evidenziata insufficienza delle sanzioni applicabili alle truffe assicurative, rileva, altresì, come un più forte effetto deterrente possa scaturire da un aumento delle pene pecuniarie, connesso alla previsione di adeguate sanzioni anche a carico delle imprese assicurative, nonché dei periti assicurativi e dei liquidatori che omettano di effettuare i necessari controlli sulle denunce di sinistri.

Ritiene, quindi, meritoria l'iniziativa legislativa in esame, assicurando fin d'ora la massima collaborazione da parte del proprio gruppo.

Ignazio MESSINA (IdV), rileva come le proposte di legge in esame costituiscano un'ottima base di partenza per sancire l'impegno dello Stato a contrastare in maniera più efficace le frodi assicurative, ritenendo, tuttavia, che l'obiettivo finale del provvedimento debba essere quello di ottenere dalle imprese di assicurazione una riduzione delle tariffe RC auto.

Sotto tale profilo, evidenzia la necessità di individuare ulteriori strumenti per collegare i vantaggi derivanti alle compagnie dall'istituzione del sistema antifrode a concreti benefici per gli assicurati, segnatamente in termini di riduzione dei premi da questi corrisposti.

Alberto FLUVI (PD) ritiene importante precisare, preliminarmente, come l'inserimento all'ordine del giorno della Commissione delle proposte di legge in esame non sia stato motivato dalle dichiarazioni rese dal Presidente dell'ISVAP nel corso della relazione annuale 2009, ma si connetta al notevole lavoro svolto in materia dalla Commissione, la quale ha, nei mesi scorsi, svolto un ampio ciclo di audizioni, sulle problematiche del settore assicurativo, anche con riferimento alle difficoltà emerse in alcune aree del Mezzogiorno.

Ritiene quindi che una riflessione generale sul tema delle tariffe assicurative non possa essere affrontata senza avere consapevolezza del fatto che quattro o cinque grandi gruppi detengono più del 70 per cento del mercato assicurativo italiano nonché tenendo conto del fatto che le complessive tematiche relative al settore assicurativo debbono essere affrontate il più possibile in una prospettiva unitaria. A tale proposito rileva come la ventilata ipotesi di introdurre, nel decreto-legge n. 78 del 2010, attualmente all'esame del Senato, norme relative all'indennizzo diretto conseguenti alla recente sentenza in materia della Corte

costituzionale, rischierebbe di costituire un ostacolo rispetto ad ogni intervento legislativo a più ampio raggio sul settore che introduce norme più stringenti per le compagnie assicurative.

In tale contesto, ritiene opportuno ascoltare in audizione anche i rappresentanti delle principali compagnie assicurative.

Concorda quindi con l'ipotesi, prospettata dal Presidente, di procedere alla costituzione di un Comitato ristretto per giungere alla definizione di un testo unificato dichiarando quindi la disponibilità di massima del proprio gruppo a sostenere un'eventuale richiesta del trasferimento d'esame in sede legislativa.

Gianfranco CONTE, *presidente*, condivide le considerazioni svolte dal deputato Fluvi, ricordando come l'Autorità garante della concorrenza e del mercato abbia avviato un'indagine riguardante la procedura di risarcimento diretto e gli assetti concorrenziali del settore RC auto.

Ritiene, comunque, che l'esame delle proposte di legge potrà fornire l'occasione per affrontare, partendo dall'istituzione del sistema antifrode, altri temi rilevanti che incidono sui costi delle polizze RC auto, quali, ad esempio, la contraffazione dei contrassegni di assicurazione e la microincidentalità, con l'obiettivo di indurre le imprese assicurative ad attuare finalmente quella riduzione che stanno promettendo da tempo, ma che non hanno finora mai attuato.

Matteo BRAGANTINI (LNP) ritiene opportuno procedere all'audizione non soltanto dei gruppi assicurativi maggiori, come proposto dall'onorevole Fluvi, ma anche di quelli di più piccole dimensioni, al fine di non avere un'immagine distorta della realtà assicurativa nazionale.

Cosimo VENTUCCI (PdL), nel rilevare come il fenomeno delle frodi nel settore assicurativo sia espressione anche dell'arretratezza culturale del nostro Paese, ritiene opportuno assumere iniziative volte ad ottenere, coinvolgendo il Ministero della pubblica istruzione, l'inserimento delle nozioni fondamentali della disciplina assicurativa nei programmi scolastici.

Gianfranco CONTE, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.50.