

CONSUMERS FORUM 2011

AUTHORITY E CONSUMATORI: DIALOGO APERTO

17 novembre 2011

Desidero innanzitutto ringraziare il Presidente del Forum Sergio Veroli per l'opportunità datami di offrire il contributo dell'ISVAP al dibattito avviato sui rapporti tra le associazioni dei consumatori e le Authority.

La **tutela dei consumatori** è uno dei due pilastri sui quali si fonda l'azione dell'ISVAP, l'altro essendo il perseguimento della stabilità del mercato. Spesso questi due obiettivi vengono visti in contrapposizione ma non lo sono affatto; in verità sono complementari.

La protezione del consumatore infatti si basa innanzitutto sulla stabilità dell'impresa. Una impresa finanziariamente poco solida offre infatti minori garanzie di rispettare i suoi impegni verso i suoi clienti: in qualche caso potrebbe non rispettarli affatto. Nello stesso tempo una efficace azione di tutela degli utenti stimola l'impresa ad essere più efficiente e quindi crea le condizioni per una sua maggiore solidità.

Su questo fronte l'ISVAP è attivo dalla sua costituzione. L'ISVAP è stata la prima autorità italiana infatti a dotarsi di un Servizio di Tutela degli Utenti, che oggi istruisce annualmente circa 35mila reclami di cittadini, ai quali fornisce anche assistenza telefonica e l'opportunità di

colloqui presso la sede dell'Istituto. Tra poco sarà attivo anche un contact center per evadere sempre meglio le richieste dei cittadini.

Negli ultimi anni caratterizzati dal doppio acuirsi della crisi finanziaria che ha messo a dura prova i risparmiatori e della crisi economica reale che si è riflessa sui bilanci familiari e sulle scelte di consumo, l'ISVAP ha accresciuto notevolmente la sua **azione** a protezione degli utenti.

Sul fronte della **crisi finanziaria** vorrei ricordare come l'azione di *moral suasion* sulle compagnie messa in atto dall'ISVAP abbia consentito ai risparmiatori in possesso di polizze *index linked* aventi come sottostante titoli emessi da Lehman Brothers e banche islandesi di salvare il capitale investito (talora con scadenza protratta nel tempo).

Le iniziative, nella misura e nella tempistica decise dagli organi amministrativi della società, e vagliate dall'Autorità di vigilanza sotto il duplice profilo della sostenibilità - per le imprese - e della corretta rappresentazione agli utenti, hanno interessato pressoché il 100% dei prodotti in argomento.

Parallelamente, l'ISVAP, nel mutato contesto in cui l'esperienza ha dimostrato che anche società di primaria rilevanza possono fallire, (emblematico in tal senso il caso della Lehman), ha emanato un nuovo Regolamento sulle polizze *index linked* incentrato sulla semplificazione della struttura dei prodotti e sul mantenimento in capo all'impresa del rischio di controparte.

In definitiva, se oggi questa vicenda è quasi del tutto uscita dalle cronache è perché le conseguenze più negative per gli assicurati sono state molto contenute. E come si sa le notizie positive quasi sempre non fanno notizia.

Mentre notizia, nei giorni scorsi, ha fatto quanto accaduto a coloro - a quanto si apprende nell'ordine di centinaia ma con esposizioni medie elevate - che avevano investito in emissioni di tre importanti banche irlandesi (*Bank of Ireland, Allied Irish Bank e Anglo Irish Bank*) e che si sono ritrovati con un centesimo ogni mille euro investiti.

Sul fronte della **crisi reale**, è tornato prepotentemente all'attenzione **il nodo della rc** auto a causa dei forti aumenti dei premi praticati dalle compagnie.

Dalla analisi svolta periodicamente dall'Autorità su alcuni profili tariffari tipo¹ emerge che nell'ultimo biennio (ottobre 2009 – ottobre 2011) gli incrementi medi nazionali sono stati pari al 26,9% per un 40enne in classe di massimo bonus e al 20,2% per un 18enne neopatentato alla guida di un autovettura, al 27,9% ed al 45,4% per un diciottenne alla guida, rispettivamente, di un ciclomotore e di un motociclo.

I dati evidenziano che gli incrementi tariffari più significativi si sono verificati nel corso del 2010 e che nei primi 9 mesi del 2011 si assiste ad un ritocco al rialzo di una situazione in realtà già consolidatasi: nel periodo 1° gennaio - 1° ottobre 2011 l'incremento medio su base nazionale è pari, per i quattro profili selezionati, rispettivamente all'1%, al 2,2%, allo 0,9% ed al 3,3%.

¹ Profilo 1: 18-enne, sesso maschile, assicurato per la prima volta (CU 14), massimale minimo di legge, automobile 1.300 cc; Profilo 2: 40-enne, classe di massimo bonus (CU 1), massimale minimo di legge, automobile 1.300 cc; Profilo 3: 18-enne, sesso maschile, assicurato per la prima volta (CU 14), massimale minimo di legge, ciclomotore; Profilo 4: 18-enne, sesso maschile, assicurato per la prima volta (CU 14), massimale minimo di legge, motociclo 250 cc.

Ed è nel mese di **giugno 2010** che l'ISVAP, prima in occasione della presentazione della Relazione annuale² sull'attività svolta nel 2009 e poi nell'audizione presso la Commissione Straordinaria della Camera³, aveva:

- **denunciato** con chiarezza l'insostenibilità della situazione, anche nel confronto internazionale, evidenziando il rischio che la copertura r.c. auto potesse divenire il “tallone d'Achille” del settore assicurativo nazionale;
- evidenziato con altrettanta chiarezza la necessità e l'intenzione di **passare dalla fase di denuncia a quella dei “fatti”**. La denuncia da sola non porta infatti molto lontano. Il mercato della Rc auto è un mercato complesso caratterizzato dalla obbligatorietà, per i cittadini di assicurarsi e per le imprese di offrire la copertura. L'ISVAP ha difeso nel 2003, in una battaglia silenziosa ma alla fine rivelatasi vincente presso la Corte di Giustizia Europea, l'obbligatorietà per le imprese messa in discussione da alcune di esse che volevano mano completamente libera sul mercato.

L'Autorità ha intensificato le iniziative di vigilanza ed avviato, nel contempo, un percorso in direzione di una riforma organica del settore, così da aggredire le criticità di natura sia esogena sia endogena al sistema.

Per quanto riguarda le **criticità “interne”** al sistema, gli interventi di vigilanza dell'Autorità hanno interessato sia la fase di assunzione dei contratti sia quella di liquidazione dei sinistri.

² Cfr. ISVAP, Relazione annuale sull'attività svolta nell'anno 2009. Considerazioni conclusive, Roma, 8 giugno 2010.

³ Cfr. Indagine conoscitiva sulle determinanti della dinamica del sistema dei prezzi e delle tariffe, sull'attività dei pubblici poteri e sulle ricadute sui cittadini consumatori, Audizione del Presidente dell'ISVAP, Giancarlo Giannini, presso la Commissione Straordinaria per la verifica dell'andamento generale dei prezzi al consumo e per il controllo della trasparenza dei mercati, 16 giugno 2010.

Nella seconda metà del 2010 e poi nei primi mesi del 2011 l'Autorità ha avviato 14 istruttorie nei confronti di altrettante compagnie - e degli attuari incaricati delle stesse - per sospetta elusione, attraverso la leva tariffaria (con premi annui fino a 8.500 euro), dell'obbligo a contrarre previsto dalla legge anche a carico delle imprese.

Tredici di queste si sono già concluse con l'avvio della procedura sanzionatoria nei confronti delle imprese e degli attuari incaricati delle stesse; per le sei avviate nell'ottobre 2010 tali procedimenti si sono conclusi con la notifica - nei giorni scorsi - di altrettante ordinanze di ingiunzione delle **sanzioni per un importo complessivo di sei milioni di euro.**

Parimenti importante l'attività svolta, ed il riflesso sanzionatorio, con riferimento alla fase di liquidazione dei sinistri.

L'ISVAP ha nel corso degli ultimi anni più volte posto l'accento sulla necessità che il mercato adotti interventi strutturali volti a rimuovere le carenze interne al processo di liquidazione dei sinistri, attraverso il potenziamento e l'efficientamento delle strutture preposte. Anche sotto questo profilo, gli esiti di indagini ordinarie e *ad hoc*⁴ hanno indotto l'Autorità ad avviare un ciclo di incontri - tuttora in atto - con esponenti dei principali gruppi assicurativi per monitorare la concreta attuazione dei piani di intervento in materia di liquidazione sinistri.

Nonostante alcuni miglioramenti, tuttavia, il traguardo è ancora lontano, come testimoniato dal numero dei reclami ricevuti dalle imprese e dall'ISVAP (v. infra) e delle sanzioni irrogate dall'Autorità.

Nell'anno in corso le sanzioni finora irrogate dall'ISVAP ammontano a 41,6 milioni; di queste quelle per violazione della normativa r.c. auto sono pari a 30,9 milioni (circa 20 milioni per violazioni delle disposizioni in materia di liquidazione sinistri).

Dal 2003 i soggetti vigilati, prevalentemente imprese, hanno complessivamente **pagato** sanzioni per un importo di circa 325 milioni.

Non fa piacere a nessuno l'erogazione di multe così elevate in un momento economico oltretutto tanto delicato. Non fa piacere anche perché – tenuto conto che le sanzioni non solo sono salate ma anche pubbliche – tutto ciò è fonte di tensioni con il mercato. Tuttavia è anche vero che l'attività sanzionatoria dovrebbe svolgere nel medio periodo una azione deterrente di quei comportamenti lesivi degli interessi degli utenti la cui tutela è missione fondamentale di questo Istituto.

In merito alle **criticità di natura esogena** l'Autorità, nel mese di luglio 2010 ha avviato una fase di confronto con il mercato, convocando l'associazione di categoria - ANIA - nonché i primi otto gruppi assicurativi nazionali operanti nel ramo r.c.auto (che rappresentano circa l'80% in termini di raccolta premi), conclusasi nel mese di settembre; nel mese di ottobre ha avviato analogo confronto con le **otto associazioni dei consumatori maggiormente rappresentative che svolgono un importante ruolo di segnalazione e denuncia**.

In esito a tale attività di confronto costruttivo è stato elaborato un **organico pacchetto di proposte** sottoposto, nel dicembre 2010, all'attenzione del Parlamento e del Governo⁵, in relazione ad alcuni interventi normativi nel settore della assicurazione r.c. auto che

potrebbero contribuire al risanamento strutturale del sistema con vantaggi per tutti gli attori coinvolti, primi fra tutti i cittadini onesti.

Il novero delle proposte è esteso e articolato:

- dalla necessità di completamento della disciplina del danno alla persona avuto riguardo alle c.d. macroinvalidità;
- dalla razionalizzazione della procedura di risarcimento diretto, attraverso la chiara ed univoca riaffermazione della sua esclusività;
- ad interventi correttivi in tema di prevenzione e contrasto dei fenomeni fraudolenti (NB molti dei quali contenuti nel c.d. DDL Antifrode il cui iter al momento è quantomeno incerto);
- alla rivisitazione del sistema *bonus-malus*.

In relazione a questi ultimi 2 argomenti, essenziale il contributo che ha già fornito e che sta fornendo l'Autorità.

In relazione al contrasto alle frodi, attraverso la rivisitazione della Banca Dati Sinistri istituita presso ISVAP che oggi, superati alcuni "ostacoli" in precedenza posti in nome della *privacy*, rivisitate le modalità di alimentazione e di consultazione della stessa (anche attraverso una consultazione sintetica, parametri di significatività,...), costituisce un utile ed effettivo strumento di contrasto alle frodi, strumento che ha peraltro ricevuto l'apprezzamento del Fondo Monetario Internazionale.

Evidente che lo strumento è tanto più utile quanto più è correttamente alimentato dalle imprese (la situazione non è ancora ottimale ma miglioramenti sono ravvisabili) e, altra faccia della medaglia, quanto il suo utilizzo entri sempre di più nelle logiche gestionali ed operative – quotidiane – delle imprese nella fase di liquidazione dei sinistri.

È in tale ottica che abbiamo proposto l'introduzione di uno specifico obbligo di consultazione della Banca Dati Sinistri nella fase di accertamento e liquidazione che abbiano causato lesioni personali o il decesso; con ciò consentendo fin dal momento dell'apertura del sinistro di realizzare un "percorso virtuoso" di contrasto alle frodi e di conseguenza di riduzione del prezzo delle coperture r.c.auto.

Con riferimento alla riforma del Bonus Malus, i lavori del tavolo tecnico costituito dall'Autorità con il mercato per la riforma del sistema sono in fase avanzata e le statistiche acquisite hanno evidenziato la necessità di elaborare una nuova scala di coefficienti di merito, unica per tutto il mercato, che consentirà agli assicurati di conoscere in anticipo ed in assoluta trasparenza, nell'ipotesi di tariffa invariata, i risparmi di costi conseguenti a condotte di guida virtuose o, viceversa, le penalizzazioni in caso di sinistri.

Riteniamo che un siffatto sistema possa, inoltre, favorire la MOBILITA' degli assicurati. Già in passato, l'Autorità ha introdotto specifiche disposizioni regolamentari in materia di attestato di rischio e di Classe Universale nonché realizzato - unitamente al Ministero dello Sviluppo Economico - il Preventivatore R.c Auto con l'obiettivo di aumentare la confrontabilità delle offerte e, per questa via, stimolare i meccanismi concorrenziali.

Provvedimenti che hanno già contribuito ad incrementare la mobilità degli assicurati: in circa quattro anni il tasso di mobilità è passato da 6 a 10%; recenti indagini mostrano inoltre un rinnovato attivismo dei consumatori in particolare attraverso l'uso della rete internet.

Provvedimenti che non hanno tuttavia potuto esprimere appieno il loro potenziale, anche in ragione della estrema varietà delle classi interne alle compagnie che talora “snaturano” la valenza del parametro Classe Universale e, conseguentemente, la confrontabilità del prezzo al quale la copertura viene effettivamente offerta dalle diverse compagnie.

Riteniamo, da ultimo, che proprio una maggiore conoscibilità dei meccanismi che regolano la scala dei coefficienti di merito possa porre un freno alle criticità segnalate dai consumatori in sede di (ri)assunzione di un contratto disdettato dalle compagnie; il differenziale di costo della copertura si fonda, talora, sulla (ri)assegnazione del contratto nell'ambito delle classi interne alle compagnie.

È evidente che la riforma in corso implica la rivisitazione di un sistema in piedi da quasi 20 anni, nonché la riconduzione ad un'unica scala di riferimento delle molteplici varianti che le compagnie hanno in questi anni sviluppato.

Ne consegue l'esigenza di effettuare numerose ed importanti simulazioni di impatto che gli uffici dell'Autorità stanno portando avanti - presumibilmente sino alla fine del corrente anno - al fine di poter elaborare un progetto tecnicamente valido, per la successiva formulazione di una proposta di intervento normativa a Parlamento e Governo.

Progetto che, non appena definito nelle sue linee essenziali sarà oggetto di confronto con le associazioni dei consumatori.

Un intervento forte a protezione del consumatore è stato attuato poi - tra molte resistenze che purtroppo persistono - a tutela dei cittadini che

contraggono **mutui bancari** per l'acquisto di una casa o di altri beni ai quali sono abbinata polizze assicurative.

L'Autorità, già nella Relazione annuale relativa all'attività svolta nel 2007, aveva segnalato alle banche e alle imprese di assicurazione la necessità di intervenire per dare piena attuazione al principio di portabilità dei mutui e sollecitato la riconsiderazione delle provvigioni riconosciute alle banche eroganti i finanziamenti, in quanto fortemente penalizzanti per i clienti.

I tentativi di autoregolamentazione (accordo ABI-ANIA) non hanno tuttavia sortito gli effetti auspicati.

Per rendere più efficaci le norme che regolano il trasferimento e l'estinzione anticipata dei mutui e di altri finanziamenti, l'Autorità nel regolamento n. 35 in materia di trasparenza dei prodotti assicurativi, emanato il 26 maggio 2010 ed entrato in vigore il 1° dicembre u.s., ha definito una serie di regole volte a facilitare la mobilità del mercato dei mutui nonché la *disclosure* di costi e provvigioni di intermediazione.

In tale ambito è stato inoltre disposto il divieto alle banche finanziatrici di assumere il doppio ruolo di distributori e beneficiari della polizza, successivamente annullato dal TAR per vizio procedurale, a seguito del ricorso di alcune associazioni di categoria del settore bancario e finanziario.

L'Autorità ha quindi deciso di sottoporre tale norma ad una nuova fase di pubblica consultazione. Al fine di acquisire informazioni aggiornate sulla struttura dei costi delle polizze vita e danni abbinata ai finanziamenti e valutare gli effetti delle iniziative intraprese dall'Autorità in questi anni, l'ISVAP, con lettera circolare del 29 aprile 2011, ha

effettuato una nuova indagine conoscitiva in relazione all'attività svolta nel settore durante l'anno 2010.

Dai dati e dalle informazioni acquisite emerge che il mercato delle coperture legate a mutui e finanziamenti è in crescita (2,4 miliardi di premi a fronte dei 2 miliardi di euro del 2007).

Le coperture assicurative continuano ad essere vendute prevalentemente sotto forma di **polizze collettive** (91% del totale dei premi, rispetto all'86% della precedente rilevazione), ed il principale **canale distributivo è costituito dalle banche** (79% del totale dei premi contro il 60% nella precedente indagine), sempre più presenti in tale settore di attività. Salvo limitatissime eccezioni è inoltre sempre previsto quale beneficiario l'istituto erogatore.

Sul piano dei costi risulta, in generale, una leggera flessione dell'aliquota media provvigionale (42% del premio pagato, contro il 44% della rilevazione precedente), che rimane comunque su valori decisamente elevati, con punte fino al 79%⁶. In particolare per gli istituti di credito l'aliquota provvigionale è del 44% mentre nella precedente rilevazione risultava pari al 49%.

Con specifico riguardo ai contratti vita (polizze temporanee caso morte), l'indagine ha inoltre evidenziato come la misura dei caricamenti per oneri di acquisto si presenti su valori elevati se la polizza è abbinata a mutui e/o prestiti, mentre per polizze non abbinate a finanziamenti si mantiene su valori di norma inferiore al 10%⁷.

⁶ Punta riscontrata, ad esempio, nel caso di un prestito personale di 30.000 euro e durata pari a 5 anni; il premio corrisposto dall'assicurato è pari a 1.500 euro, di cui circa 1.200 euro pagati come caricamento d'acquisto, pari quindi al 79% del premio.

⁷ A mero titolo indicativo: per un capitale assicurato pari a 300.000 euro e una durata contrattuale di 10 anni, il premio richiesto per una copertura caso morte abbinata a un mutuo può anche arrivare a 13.770 euro, di cui il 70% - 9.605 euro - per il caricamento di acquisto; se non abbinata ad un mutuo, il premio richiesto dalla medesima compagnia, per lo stesso importo e la stessa durata, può divenire a 1.590 euro, di cui il 7% per caricamento di acquisto (103 euro).

In estrema sintesi:

- le due indagini condotte da ISVAP hanno evidenziato che il comportamento delle banche non è mutato in modo significativo nel corso di questi anni (v. costi);
- l'indagine - campionaria - condotta da Altroconsumo (riportata su La Repubblica del 15.11 – allegato) evidenzia, salvo smentite per ora non pervenute, con chiarezza la posizione di debolezza contrattuale del cliente che per farsi accordare il finanziamento si trova nella condizione di accettare polizze, caricamenti,... e che ben poco potrebbe fare la sola presentazione più “trasparente” dei prodotti che si appresta ad acquistare e dei relativi costi che si appresta a sostenere.

Per tutto quanto sopra detto, è evidente che siamo in presenza di uno dei tipici casi in cui i presidi di trasparenza non sono sufficienti a garantire una effettiva tutela dei consumatori e ad evitare costi considerevoli a loro carico.

Per la tutela dei consumatori resta infatti fondamentale disciplinare il fenomeno ed evitare che la posizione contrattuale assunta dall'ente finanziatore si traduca in oneri ingiustificati per il cliente.

Ne siamo convinti e stiamo andando avanti; il confronto che domani avremo con le associazioni dei consumatori fornirà un ulteriore contributo alla soluzione di questa vicenda.

Un cenno, infine, ai **rapporti tra Autorità ed Associazioni**, ed in particolare a quelli che riguardano l'ISVAP che hanno ricevuto un giudizio non certo lusinghiero e, mi permetto di dire eccessivo/non meritato.

Quali sono i nostri canali “istituzionali”. In primis, i reclami - ISVAP è stata la prima Autorità ad istituirlo: ne riceviamo circa 35.000 annui, con focus sul comparto della r.c. auto che è quello maggiormente interessato (76% del totale reclami), ed in particolare la fase della liquidazione dei sinistri (80%).

Un servizio a disposizione anche delle associazioni dei consumatori le cui doglianze sono state oggetto di particolare attenzione quando pervenute (es. la stessa vicenda dei mutui ha origine da un esposto Adusbef, la questione delle disdette avviata da un reclamo Adiconsum⁸).

Un servizio al cittadino che nel tempo abbiamo cercato di rendere sempre più efficiente - soprattutto in termini di tempi di risposta; quanto a sue possibile evoluzioni:

- a breve verrà “affiancato” da un *Contact Center*,
- quanto all’istituzione di meccanismi di risoluzione delle controversie, in vigore in settori contigui, da rilevare come la numerosità dei casi annualmente trattati (come detto circa 35.000) e la loro concentrazione nel settore r.c. auto hanno da sempre costituito un fattore di attenzione (anche per le possibili ricadute in termini di costi – v. Mediazione obbligatoria) e reso il servizio reso dall’Autorità un *unicum* nel panorama nazionale.

Parimenti istituzionalizzato è l’ascolto delle associazioni dei consumatori, unitamente agli altri soggetti interessati, nel corso della pubblica consultazione di schemi di regolamenti che l’Autorità intende emanare.

⁸ Sul punto, l’Autorità ha, da un lato, ribadito a tutto il mercato le regole di comportamento da adottare in fase di assunzione dei contratti e, dall’altro, avviato specifiche istruttorie, in corso di definizione, volte a verificare sia la correttezza di comportamento da parte degli operatori sia la presenza di eventuali profili di violazione delle norme in materia di obbligo a contrarre nei confronti di singole proposte di assicurazione e/o della disciplina in ordine al diritto di conservazione della classe di merito per un secondo veicolo appartenente al medesimo proprietario o ad un familiare convivente (c.d. Legge Bersani).

Per specifiche materie, quelle che riteniamo a maggior impatto diretto sui consumatori, abbiamo proceduto (v. lavori preparatori per Segnalazione Rc auto) e stiamo procedendo (v. incontro di domani su Polizze-Mutui) ad incontri specificatamente dedicati all'ascolto delle associazioni dei consumatori.