



Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo

Commissione VI della Camera dei Deputati (Finanze)

**Le problematiche del settore assicurativo,
con particolare riferimento alle aree del Mezzogiorno**

Audizione del Presidente dell'ISVAP

Giancarlo Giannini

Roma, 11 febbraio 2010

Desidero innanzitutto ringraziare il Presidente della VI Commissione, On. Gianfranco Conte, per l'opportunità datami di offrire il contributo dell'ISVAP al dibattito avviato in una così autorevole sede sulle problematiche del settore assicurativo italiano, con particolare riferimento alle aree del Mezzogiorno.

Dalle audizioni che mi hanno preceduto è emerso il punto di vista delle associazioni rappresentative dei consumatori, degli intermediari e delle imprese; la presente relazione mira a fornire dapprima un quadro sintetico ed organico della situazione per poi formulare osservazioni e proposte specifiche di intervento.

1. *Lo stato di salute del mercato assicurativo italiano*

A poco meno di 5 mesi dall'audizione dinanzi a questa Commissione sui temi della nuova vigilanza finanziaria europea, ritengo opportuno fornire un quadro sintetico e aggiornato sullo stato di salute del mercato assicurativo italiano.

Sotto il profilo della stabilità, segnali confortanti arrivano dall'andamento del settore fin dal primo semestre 2009, con il ritorno all'utile sia nella gestione vita (+1,6 miliardi di euro, a fronte di una perdita di 1,9 miliardi di euro a fine 2008) sia nella gestione danni (+0,4 miliardi di euro, a fronte di una perdita di 0,1 miliardi di euro a fine 2008).

A dicembre 2009 il saldo tra plusvalenze e minusvalenze latenti sugli investimenti delle imprese di assicurazione è positivo per circa 10 miliardi di euro, al pari di quello riferito agli attivi inseriti nelle gestioni separate posti a garanzia dei rendimenti garantiti agli assicurati vita (+4,1 miliardi di euro dall'ultima rilevazione al 31 dicembre 2009).

Inoltre, le risultanze dello *stress test* effettuato dall'Autorità a metà del 2009 - basato su scenari di recessione economica persistente - per valutare gli effetti sulla sostenibilità delle garanzie finanziarie prestate dalle imprese e sulla dinamica della loro raccolta netta, hanno evidenziato che gli indici di solvibilità del mercato, seppur messi a dura prova, rimarrebbero al di sopra dei minimi di legge.

Sul piano produttivo, il settore assicurativo ha concluso il 2009 con un bilancio sostanzialmente positivo. In base ai dati di consuntivo, la raccolta è cresciuta di oltre il 24% grazie alla ottima performance del comparto vita (+42%), ed in particolare delle polizze tradizionali (prodotti rivalutabili collegati a gestioni separate, +96%), mentre nei rami danni si è registrata una lieve flessione (-2% nel complesso dei rami; -3,6% per la r.c. auto).

Conseguentemente, la raccolta netta vita è tornata significativamente positiva, con valori del rapporto "oneri per sinistri a premi" e "riscatti su premi" che a fine 2009 si attestano, rispettivamente, al 70% ed al 40% (rispetto ai valori di fine 2008 pari a 116% e 64%).

Nel complesso, un andamento produttivo che presenta luci ed ombre: tra le prime, il ritorno ad uno sviluppo importante nei rami vita, concentrato nei prodotti che garantiscono al contraente il capitale e/o un rendimento minimo, che denota una chiara predisposizione della clientela alla ricerca della sicurezza del risultato.

Tra le seconde, il persistere di una condizione di sottoassicurazione, di ritardo nei confronti dei principali mercati assicurativi europei, pur rimanendo quello italiano il 4° mercato per dimensioni; inoltre, con particolare riferimento al comparto danni, permane anche uno squilibrio nella composizione di portafoglio, concentrato nel comparto auto¹.

2. Il Mezzogiorno visto con le lenti assicurative

Negli ultimi mesi il non positivo andamento dei rami danni e segnatamente della rc auto ha focalizzato l'attenzione degli operatori e delle associazioni dei consumatori sulla situazione che sta vivendo il mercato assicurativo nel Mezzogiorno. Preoccupazione è stata manifestata in particolare con riferimento ai prospettati aumenti dei prezzi cui si accompagnerebbe il diradarsi della presenza delle reti produttive nelle regioni meridionali.

Il fenomeno comunque deve essere inquadrato nel più ampio contesto della situazione meridionale. Il Mezzogiorno era e resta caratterizzato, anche agli inizi degli anni Dieci del Terzo Millennio, da una ampia tipologia di ritardi strutturali nei confronti del resto del Paese e dell'Europa.

Si tratta di ritardi misurabili sotto vari profili: dotazioni infrastrutturali, reddito pro-capite, disoccupazione, incidenza della criminalità, solo per citare le manifestazioni più vistose. Si tratta di ritardi che inevitabilmente si sono riflessi sul settore finanziario in genere e su quello assicurativo in particolare.

Il deficit di sviluppo assicurativo al Sud è particolarmente significativo. A titolo indicativo, il Mezzogiorno:

- rappresenta circa un terzo della popolazione residente in Italia (dati ISTAT riferiti al 31 dicembre 2008);
- contribuisce per circa un quarto alla formazione del PIL nazionale (quasi il 24% nel 2008, ma il dato è sostanzialmente costante dall'anno 2000);
- scende al di sotto di un quinto se riferito alla produzione assicurativa (poco meno del 20% - dato anche questo del 2008 ma sostanzialmente invariato dal 2000). Andando ad analizzare poi la composizione della produzione assicurativa del Sud con riferimento ai vari rami, si osserva che essa supera -

¹ A livello europeo, il mercato assicurativo italiano detiene il primato nella produzione riferita al comparto auto, mentre si posiziona solo al 6° posto negli altri rami danni (preceduto, oltre che da Regno Unito, Francia e Germania, anche da Olanda e Spagna).

significativamente - la media nel comparto rc auto (29% a fronte del 19% a livello nazionale) mentre è molto al di sotto nel comparto dei rami danni diversi dalla r.c. auto (12% a fronte del 21% a livello nazionale).

Segnali non incoraggianti, anche perché indicativi di una minore protezione di famiglie e imprese del Sud rispetto alla media nazionale; segnali, peraltro, che lasciano intravedere un potenziale di sviluppo inespresso.

Venendo poi, per completare la nostra fotografia, alla analisi dei fenomeni criminosi in campo assicurativo (dati 2008) si osserva come la loro incidenza - che in realtà risente dei picchi di alcune aree specifiche - sia particolarmente acuta in alcuni comparti del mercato, con la r.c. auto in testa.

A fronte di una quota nazionale di risarcimenti connessi con fenomeni criminosi pari al 2,2%, la Campania infatti si colloca all'8,1%, la Puglia al 5,2%, la Calabria al 4% e la Sicilia al 2,9%. Ma valori molto discosti dalla media nazionale si rilevano anche per altri rami come l'incendio (con la Puglia all'8% contro una media Italia dell'1,8%), e le garanzie accessorie all'auto (5,2% in Calabria contro il 2% nazionale)².

Questa fotografia dai toni preoccupanti è aggravata poi da un altro dato: l'aumento del numero dei sinistri gestiti dal Fondo Vittime della Strada, che rappresenta una spia della evasione assicurativa nel ramo r.c. auto e che vede il Sud rappresentato con il 60% dei risarcimenti (il 40% nella sola Campania).

Il modesto decremento delle denunce di nuovi sinistri registrato nel 2008 non riguarda le regioni - Lombardia, Lazio, Campania e Calabria - che pesano per circa i due terzi del totale.

3. La r.c. auto: evoluzione del contesto normativo ed economico di riferimento

Nel giugno 2009, in occasione della presentazione della Relazione sull'attività dell'ISVAP nel 2008, erano stati evidenziati segnali di affanno per il ramo r.c. auto dopo anni in cui aveva contribuito significativamente alla redditività delle imprese.

I dati a consuntivo disponibili, riferiti al primo semestre 2009³, sostanzialmente confermano tali segnali: andamento tecnico in peggioramento - il calo nella raccolta premi è accompagnato dal lieve incremento dell'importo dei sinistri (+2,2%) - compensato da una ripresa dell'apporto della gestione finanziaria che consente al ramo di chiudere il semestre in utile, ancorché modesto (pari a 90 milioni di euro).

² Come detto il fenomeno si concentra in alcune province. Prendendo a riferimento il ramo r.c. auto: Napoli (10,3%) e Caserta (9,9%) per la Campania; Foggia (9,1%) e Bari (5,9%) per la Puglia; Reggio Calabria (6,2%) e Crotone (5,1%) per la Calabria; Messina (5,2%) e Catania (3,8%) per la Sicilia. Analogo fenomeno si registra per gli altri rami danni oggetto di rilevazione - cfr. Lettera circolare ISVAP del 6 ottobre 2009 "Indagine sul fenomeno della criminalità sul settore assicurativo".

³ Cfr. Lettera circolare ISVAP 22 dicembre 2009 "Andamento delle gestioni assicurative nel primo semestre 2009".

Al di là di fenomeni legati alla particolare congiuntura del momento, dai dati sopra indicati si possono trarre importanti spunti sia in ordine alla efficacia degli interventi già adottati sia in relazione a ciò che ancora resta da fare.

Il settore della r.c. auto è stato interessato negli ultimi anni da un ventaglio di interventi di carattere normativo e regolamentare nonché da iniziative volte sia ad accrescere la mobilità dei consumatori sia a contenere il costo del sistema nel suo complesso.

Iniziative nelle quali l'Autorità ha creduto, investito tempo e risorse, fornendo comunque per tutte un fattivo contributo. Mi limito a ricordarne alcune:

- l'introduzione e la realizzazione del risarcimento diretto, che sta dando risultati positivi;
- la tabellazione del danno alla persona derivante da lesioni che provocano invalidità lievi (c.d. micro permanenti – da 0 a 9 punti di invalidità);
- l'introduzione e la realizzazione del preventivatore r.c. auto. In poco più di 6 mesi sono quasi 90.000 gli utenti iscritti ed oltre 145.000 le richieste di preventivo pervenute (circa 25.000 al mese);
- la regolamentazione dell'Autorità in materia di attestato di rischio (Regolamento n. 4/2006) e di flessibilità tariffaria (Regolamento n. 23/2008).

Nel contesto, è doveroso inoltre ricordare la vittoriosa difesa dell'obbligo a contrarre a carico delle compagnie, messo in discussione dinanzi agli organi comunitari da imprese che proprio al Sud praticavano premi dell'ordine di 10 - 15.000 euro.

Ulteriori interventi normativi sono possibili ed in qualche caso auspicabili:

- in tema di risarcimento diretto, appare necessario un intervento correttivo che fughi le incertezze in ordine alla esclusività della procedura, volto a salvaguardare il buon funzionamento del sistema;
- la fissazione dei valori economici e medico legali per la valutazione dei danni alla persona derivanti da lesioni di maggiore entità (da 10 a 100 punti di invalidità). Positivi riflessi potrebbero generarsi, oltre che sulla dinamica dei costi del sistema, sulla celerità dei pagamenti e omogeneità di trattamento tra danneggiati residenti in diverse aree del Paese;
- l'eliminazione della proroga tacita per i contratti del ramo r.c. auto. Ad avviso dell'Autorità l'intervento proposto, evitando l'automatismo connesso al tacito rinnovo, stimolerebbe la ricerca del consumatore verso prodotti a lui più confacenti in termini di qualità e di prezzo e nello stesso tempo accrescerebbe la concorrenza tra le imprese per conservare o incrementare quote di mercato. Una convinzione che già nel luglio 2007 aveva indotto

l'Autorità ad inviare una specifica proposta di modifica legislativa a Parlamento e Governo.

Per quanto fin qui detto, ritengo che non possa essere messo in discussione l'impegno profuso dalle Istituzioni (Parlamento, Governo e Autorità di Vigilanza) per il miglior funzionamento di un settore ad elevato impatto sociale.

La risposta da parte delle imprese, oggi, non può limitarsi all'aumento dei prezzi, ribaltando sulla collettività - e principalmente sui soliti noti (sud, giovani) - costi impropri ed inefficienze. Sono, invece, chiamate a fare la loro parte, intervenendo in modo incisivo sui rubinetti di uscita.

4. *Le strutture di liquidazione dei sinistri: analisi ed interventi dell'Autorità*

Con cadenza annuale l'Autorità effettua una indagine su una pluralità di aspetti del processo di liquidazione, che vanno dalla presenza sul territorio, alle risorse impiegate, ai carichi di lavoro, agli orari di apertura al pubblico.

Nel periodo 2004 – 2008 si assiste ad un calo costante del numero totale dei punti di contatto a disposizione dell'utenza sul territorio nazionale (da 6.207 nel 2004 sono passati a 4.722 nel 2008, - 24%); dal 2007 la riduzione risulta più marcata nell'Italia Meridionale e prosegue nel 2008 con una "punta" di riduzione del Sud pari al 13,9% contro un decremento globale del 9,7%.

Parimenti si osserva una riduzione del numero dei dipendenti assegnati alla liquidazione sinistri (da 8.017 nel 2004 a 7.883 nel 2008), solo parzialmente compensata dai sinistri gestiti tramite *call center*; emblematica è la correlazione tra l'incidenza delle frodi ed il presidio posto dalle imprese sulla liquidazione sinistri: a livello nazionale, l'incidenza delle frodi è pari al 2,2% e il carico di sinistri per dipendente a 798; a Napoli, i valori sono, rispettivamente, il 10,3% e 1.334, a Bari 5,9% e 1.150.

Questa situazione ha indotto l'Autorità ad avviare una specifica indagine volta ad analizzare le caratteristiche delle strutture liquidative e gli interventi adottati nell'ultimo triennio o attualmente in corso di adozione con riferimento all'assetto organizzativo ed alla presenza sul territorio delle stesse; alle imprese è richiesta la presentazione di una dettagliata relazione in merito, da sottoporre al preventivo vaglio dell'organo amministrativo, richiamandone così l'attenzione su un aspetto che riteniamo cruciale per la sana e prudente gestione delle imprese stesse.

L'iniziativa si va ad aggiungere alle consuete attività di monitoraggio del processo di liquidazione dei sinistri: dalle verifiche ispettive sui centri di liquidazione, per le quali per l'anno in corso è previsto un ulteriore incremento; alle analisi dei

report periodici dell'*Internal Auditing* delle compagnie, alle specifiche convocazioni dei vertici aziendali ed alla richiesta di piani di intervento, alla trattazione dei reclami dell'utenza ed alla conseguente irrogazione delle sanzioni nei casi di violazioni di legge.

Su quest'ultimo aspetto, da rimarcare la crescente mole di sanzioni amministrative pecuniarie comminate dall'ISVAP alle imprese per violazione delle norme che stabiliscono i termini ai quali le stesse devono attenersi nella liquidazione dei sinistri r.c. auto.

Nel 2009 l'ISVAP ha irrogato sanzioni per oltre 59 milioni di euro, dei quali circa 50 milioni di euro (pari all'83,2% del totale delle ingiunzioni) ascrivibili ad illeciti per violazione della normativa r.c. auto e ben 47 milioni di euro si riferiscono in modo specifico a violazioni delle disposizioni in materia di liquidazione sinistri. Il confronto con il 2008 mostra una crescita significativa degli importi delle sanzioni complessive r.c. auto: +13 milioni di euro (+35,5%) e, in percentuale, un aumento ancora più marcato delle sanzioni specifiche sulla liquidazione sinistri (+12,6 milioni di euro, +36,6%).

Da tempo l'Autorità richiama l'attenzione delle compagnie sulla necessità di un salto di qualità nel rafforzamento delle strutture di liquidazione dei sinistri, anche attraverso investimenti in risorse umane e tecnologiche che consentano: di pagare presto e meglio, arginare il contenzioso, combattere le frodi, in una parola aumentare efficienza ed efficacia dell'intero processo.

Il risarcimento diretto agevola questo percorso virtuoso.

Un rafforzamento dimensionale ma non solo: innovazioni di processo sono possibili - e, in effetti, in taluni casi sono già in atto - per rivedere la filiera della riparazione e liquidazione del danno; ulteriori vantaggi potrebbero derivare dalla diffusione di formule contrattuali che prevedono il risarcimento in forma specifica.

5. L'azione di prevenzione e contrasto delle frodi

L'Autorità ritiene che il contrasto alle frodi possa assumere una particolare efficacia in quanto attuato "a monte" dalle imprese e dalle loro strutture liquidative attraverso una più ampia ed efficace consultazione della Banca Dati sinistri.

L'Autorità, con il recente regolamento n. 31 del giugno 2009, è intervenuta sulla Banca Dati sinistri per renderne, previo confronto con l'Autorità Garante della Privacy, le funzionalità più idonee alle finalità antifrode.

In particolare, sono state semplificate le modalità di utilizzo, migliorata l'efficienza delle consultazioni e, soprattutto, arricchiti considerevolmente gli output per gli utilizzatori, introducendo la possibilità di ottenere in una duplice modalità (sia *batch*

che online) informazioni sintetiche sul numero delle ricorrenze presenti per ogni chiave di ricerca (nominativo del soggetto o targa del veicolo interrogati) nei diversi ruoli che i soggetti possono aver assunto nel sinistro.

La nuova Banca Dati sarà pienamente operativa entro il 2010.

Nella sua nuova veste consentirà di individuare, attraverso una rapida consultazione, indici di anomalia di possibili comportamenti fraudolenti a cui far seguire maggiori indagini.

La maggiore facilità dell'interrogazione e una diversa qualità dell'output dovranno stimolare le consultazioni da parte delle strutture liquidative delle imprese, la Magistratura e le Forze dell'Ordine.

Il raggiungimento dell'obiettivo impone la corretta, completa e tempestiva comunicazione dei dati da parte del mercato assicurativo: è indispensabile che le imprese facciano sin da ora la loro parte, prima di tutto come alimentatrici e poi come effettive e sistematiche fruitrici della Banca.

Peraltro, come affermato anche in una precedente audizione dinanzi a questa Commissione, si ritiene che l'istituzione di una Agenzia Antifrode con compiti investigativi (attraverso una attività di raccolta, incrocio ed analisi dei dati presenti nelle Banche dati esistenti) propedeutici alla eventuale segnalazione di fenomeni fraudolenti all'Autorità giudiziaria possa rappresentare uno strumento senz'altro utile, su cui lavorare per individuare le modalità di funzionamento più idonee allo scopo.

L'Autorità, confermo, è pronta ad assumere un ruolo centrale nella sua realizzazione.

A nostro avviso lo strumento deve essere comunque integrativo/complementare e non sostitutivo dell'attività svolta dalle imprese attraverso il sistematico utilizzo della Banca Dati sinistri.

Per completare il quadro, segnalo che sono inoltre allo studio interventi regolamentari volti ad innalzare – attraverso l'impiego di tecnologie avanzate - gli standard di sicurezza dei documenti attestanti l'adempimento dell'obbligo di assicurazione (in particolare, il contrassegno) per ridurre i rischi di contraffazione in sede assuntiva.

6. La presenza delle reti distributive nel Mezzogiorno

Nelle audizioni che ci hanno preceduto il tema delle reti distributive nel Mezzogiorno è stato affrontato, fornendo, peraltro, cifre tra loro non sempre concordanti.

Preliminarmente, ritengo opportuno ricordare che il problema sul tappeto sarebbe di tutt'altro tenore e dimensione in caso di diverso esito della - ricordata - decisione della Corte di Giustizia europea.

Come noto, la vicenda trae origine dalla irrogazione da parte dell'Autorità, nel 2003, di sanzioni nei confronti di alcune imprese - italiane ed estere - che in alcune zone del Sud praticavano premi esorbitanti, con il chiaro intento di eludere l'obbligo a contrarre. La reazione a queste sanzioni si è concretizzata nella presentazione di un ricorso agli organi comunitari, cui ha fatto seguito l'avvio di una procedura di infrazione nei confronti del Governo italiano, volta, di fatto, all'abolizione dell'obbligo a contrarre a carico delle imprese.

La Corte di Giustizia ha accolto le valide difese svolte dal Governo, con il supporto dell'Autorità; si è così evitato un grave pregiudizio a intere fasce di utenza che, soprattutto, al Sud avrebbero rischiato di non riuscire a trovare, se non a prezzi proibitivi, la copertura che per legge sono tenuti ad avere.

Tornando all'attualità, in effetti, in ordine alla supposta tendenza alla fuga delle imprese dal Sud vi sono segnali non univoci ed i dati ad oggi disponibili presso l'Autorità non consentono una fotografia aggiornata e chiara del fenomeno.

Per questo l'ISVAP ha deciso di avviare una specifica indagine per una organica rappresentazione della presenza sul territorio, ed in particolare nel Mezzogiorno.

Obiettivo dell'indagine è analizzare in concreto gli effetti delle politiche aziendali sulla raccolta r.c. auto; a tal fine si chiede a ciascuna impresa di produrre una dettagliata relazione, sottoposta al vaglio dell'organo amministrativo, che illustri, con riferimento alla rete distributiva: la natura degli interventi adottati o in corso di adozione, la data di avvio ed i tempi di realizzazione degli stessi, le zone territoriali interessate, i risultati allo stato conseguiti e/o attesi, con particolare riferimento a: ristrutturazioni, chiusure o accorpamenti di agenzie, revocche di mandati, dismissioni di portafogli r.c. auto.

Si ritiene che solo ad esito dell'indagine potrà valutarsi l'adozione di iniziative da assumere comunque nel solco e nel rispetto della legislazione comunitaria.

Nel frattempo, non mancheranno verifiche sul rispetto sostanziale dell'obbligo a contrarre a carico delle imprese, in termini sia di elusione dell'obbligo attraverso prezzi esorbitanti sia di effettiva accessibilità alla copertura.

Riflessioni conclusive

Il mercato assicurativo italiano continua a presentare un gap di sviluppo nei confronti dei principali Paesi europei, con particolare riferimento ai rami danni diversi

dalla r.c. auto; un gap che assume connotazioni ancor più evidenti ove si prenda a riferimento il Mezzogiorno.

La sottoassicurazione ha tuttavia un rovescio della medaglia: l'esistenza di un potenziale di sviluppo inespresso.

Per coglierne tutte le opportunità occorre una svolta da parte del mercato: più innovazione di prodotto e di processo, maggiori investimenti, un sempre più convinto orientamento al servizio e alla soddisfazione delle effettive esigenze assicurative del cliente.

Uscire dall'attuale eccessiva focalizzazione sul business auto è, soprattutto per gli intermediari tradizionali, una esigenza in prospettiva ineludibile.

Nello specifico del ramo r.c. auto, l'Autorità ribadisce la necessità di un salto di qualità nel rafforzamento delle strutture di liquidazione dei sinistri, anche attraverso investimenti in risorse umane e tecnologiche, con obiettivo di: pagare presto e meglio, arginare il contenzioso, combattere le frodi, in una parola aumentare efficienza ed efficacia del processo.

Da questo punto di vista si accoglie con favore l'attenzione manifestata dal mercato alle sollecitazioni dell'Autorità. Il riequilibrio dei conti tecnici passa attraverso il maggior controllo dei flussi in uscita piuttosto che nell'automatico adeguamento dei flussi in entrata.

In definitiva, tenuto conto della rilevanza sociale del settore caratterizzato dall'obbligatorietà della copertura, la risposta non può essere individuata, a nostro giudizio, negli aumenti dei prezzi che andrebbero a penalizzare i soliti noti, in particolare al Sud.