

---

XVI Legislatura – Senato della Repubblica Atto n. 2616

*Nota di approfondimento a cura del Comitato di Redazione ACI del 27.6.2011*

L'atto n. S 2616 recante "Misure di contrasto e prevenzione dei fenomeni fraudolenti nel settore assicurativo e istituzione del Comitato nazionale contro le frodi nel settore assicurativo " presentato al Senato di iniziativa del Sen. Carlino ed altri, è stato assegnato per l'esame in sede referente alla Commissione permanente X (Industria, commercio e turismo). L'analisi in Commissione non è ancora iniziata ma sono già stati richiesti i pareri delle commissioni 1<sup>a</sup> (Aff. cost.), 2<sup>a</sup> (Giustizia), 5<sup>a</sup> (Bilancio), 6<sup>a</sup> (Finanze), 8<sup>a</sup> (Lavori pubb.), 11<sup>a</sup> (Lavoro).

Il settore della responsabilità civile dell'auto richiede interventi urgenti al fine di contrastare il problema delle frodi. I rimborsi per sinistri inesistenti, le maggiorazioni di risarcimento per danni non subiti, l'aumento del numero dei sinistri causati da veicoli non assicurati, incidono fortemente in Italia, soprattutto al sud, sulla determinazione del costo finale delle polizze RCA. Il presente disegno di legge mira al contrasto delle frodi nel settore assicurativo attraverso l'istituzione di un Comitato nazionale con compiti di studio, ricerca ed esperimento di eventuali azioni giudiziarie. Si propone inoltre la modifica di alcune disposizioni contenute nel Codice delle Assicurazioni e nel Codice della Strada in tema di risarcimento diretto, prevedendo la sospensione dei termini per la formulazione dell'offerta in presenza di significativi elementi che facciano ritenere il sinistro in *fumus* di frode.

Si riporta di seguito lo schema del disegno di legge con la relazione di accompagnamento.

---

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori Di Nardo, Belisario, Giambrone, Bugnano, Carlino, Lannutti E Mascitelli

Comunicato alla presidenza il 15 marzo 2011

Misure di contrasto e prevenzione dei fenomeni fraudolenti nel settore assicurativo e istituzione del Comitato nazionale contro le frodi nel settore assicurativo

Onorevoli Senatori. – Il fenomeno delle frodi assicurative e, in particolare, quello dei sinistri falsi, ha assunto, negli ultimi anni, rilevanza non solo nei confronti delle compagnie assicurative, ma di tutta la società civile. L'incidenza di tale fenomeno assume connotazioni di rilievo in alcune aree specifiche del nostro Paese e si estrinseca sia in sede di assunzione dei contratti sia, e soprattutto, in fase di liquidazione dei sinistri.

Nell'ambito di un'indagine conoscitiva sul settore dell'assicurazione di autoveicoli, avviata dalla 10<sup>a</sup> Commissione del Senato, il Presidente dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP), in sede di audizione, ha affermato che sulla determinazione del costo finale delle polizze RCA (responsabilità civile auto) in Italia intervengono fattori di natura esogena, tra i quali compare proprio la presenza di fenomeni fraudolenti. Sempre nel corso dell'indagine conoscitiva, il 3 novembre 2010, l'amministratore delegato di INA Assitalia ha sottolineato la necessità di adottare dei provvedimenti in materia di contrasto alle frodi con particolare riguardo all'istituzione di un'apposita agenzia governativa antifrode a livello di mercato. Da ultimo, in un recente incontro tra il Ministro dello sviluppo economico e le presidenze di ISVAP e

ANIA – l'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici – avente come obiettivo principale quello di ridurre il prezzo delle assicurazioni della RCA del 15-18 per cento, è emersa la necessità di rivedere le modalità di funzionamento dell'indennizzo diretto e il sistema di rimborso delle lesioni fisiche, ed in particolare di rafforzare gli strumenti per combattere le frodi. Tale ultima esigenza richiede interventi non più procrastinabili dinanzi al dilagare quotidiano di denunce presentate alle assicurazioni e concernenti sinistri del tutto inesistenti, di operazioni fraudolente tese ad ottenere ingiuste maggiorazioni dell'entità dei danni da risarcire nonché altre ipotesi di comportamenti dolosi.

È altresì aumentato il numero dei sinistri causati da veicoli non assicurati gestiti dal Fondo vittime della strada, che rappresenta una spia dell'evasione assicurativa nel ramo RCA e che vede il Sud rappresentato con il 60 per cento dei risarcimenti (il 40 per cento nella sola Campania). In crescita è, inoltre, il numero delle imprese che operano nel territorio della Repubblica senza autorizzazione: negli ultimi due anni ne sono state individuate diciassette, cinquanta dal 2002. Si tratta di vere e proprie compagnie fantasma dedite al raggiro dei cittadini con l'offerta di premi esigui dietro ai quali non ci sono né strutture né riserve né, ovviamente, risarcimenti. I costi dei relativi sinistri gravano sul suddetto Fondo vittime della strada, il cui finanziamento – a carico della collettività – è attualmente pari al 2,5 per cento del premio.

I dati forniti con cadenza annuale dall'ISVAP, sulla base dei dati trasmessi dalle imprese, dimostrano chiaramente quale sia il grado di incidenza dei fenomeni fraudolenti nel comparto assicurativo della RCA. La statistica per l'anno 2009 riferisce che i sinistri individuati come riconducibili a fenomeni criminosi a danno delle imprese di assicurazione sono stati oltre 83.000, con un'incidenza del 2,5 per cento rispetto alla globalità dei sinistri del ramo; il corrispondente importo (314,5 milioni di euro) rappresenta il 2,4 per cento dell'ammontare complessivo dei risarcimenti e l'1,9 per cento dei premi del ramo. L'analisi a livello territoriale evidenzia che in alcune aree dell'Italia meridionale il fenomeno continua a mostrare livelli di incidenza sensibilmente superiori alla media nazionale. In Campania si

---

registra il 9,6 per cento dei sinistri e l'8,7 per cento degli importi dei risarcimenti, in Puglia rispettivamente il 6,2 per cento e il 5,3 per cento, in Calabria il 4 per cento e il 3,9 per cento. Non si può però neppure parlare di un fenomeno esclusivamente meridionale, in quanto in molte zone del Mezzogiorno, la quota di sinistri fraudolenti è infatti inferiore alla media nazionale (1,6 per cento a Caltanissetta, 1,3 per cento a Trapani e 1,1 per cento a Campobasso).

Alla luce di quanto detto sinora, è facile condividere quanto detto dall'ISVAP nel corso della presentazione della Relazione annuale sull'attività del 2009, in cui l'Autorità ha denunciato il rischio che il ramo RCA possa divenire un vero e proprio «tallone d'Achille» del sistema assicurativo nazionale, con effetti penalizzanti innanzitutto per i cittadini. A tal fine, l'ISVAP, ha successivamente segnalato al Parlamento e al Governo, in data 29 dicembre 2010, l'opportunità di alcuni interventi normativi nel settore della assicurazione della responsabilità civile auto volti a ridurre i costi del sistema.

Il presente disegno di legge intende fare proprie le indicazioni offerte dall'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private relative al contrasto e alla prevenzione dei fenomeni fraudolenti, innanzitutto istituendo una specifica unità antifrode e intervenendo, sempre in tema di contrasto ai fenomeni fraudolenti nella fase di liquidazione dei sinistri RCA, con modifiche al Codice della strada e al Codice delle assicurazioni.

L'articolo 1 istituisce il Comitato nazionale contro le frodi nel settore assicurativo, al quale viene attribuito il compito di elaborare e valutare i dati in materia di frodi assicurative, rapportandosi con le compagnie interessate, nonché di predisporre documentazione per le eventuali correlate iniziative giudiziarie. Il Comitato si occupa altresì del coordinamento delle diverse banche dati pubbliche e private contenenti informazioni rilevanti ai fini delle attività di prevenzione degli illeciti in materia assicurativa (articolo 2). Si prevede la possibilità per il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti di essere ascoltato in qualunque momento dal Comitato.

L'articolo 3 dispone in tema di composizione e funzionamento del Comitato. Esso è formato da otto membri aventi specifiche competenze nelle materie di cui si occupa l'organo. I membri, nominati con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sono scelti in rappresentanza dello stesso Ministero dello sviluppo economico, del Ministero dell'interno, del Ministero della giustizia, del Ministero dell'economia e delle finanze, dell'ISVAP, dell'ANIA, degli intermediari assicurativi espressione della categoria e dell'ordine giudiziario, per quest'ultimo nella persona di un magistrato penale con qualifica non inferiore a consigliere di Corte di cassazione. Il presidente del Comitato viene eletto a maggioranza dei voti espressi nell'ambito dello stesso. Si demanda a un decreto ministeriale la determinazione del funzionamento e dell'organizzazione del Comitato, obbligato a riferire semestralmente al Ministero dello sviluppo economico. Quest'ultimo presenta ogni anno alle Commissioni parlamentari competenti in materia assicurativa una relazione sull'attività svolta dal Comitato. Per espletare le sue funzioni, esso si avvale di personale del Ministero dello sviluppo economico, appositamente individuato con decreto ministeriale. È previsto inoltre un ufficio studi per il monitoraggio del fenomeno delle frodi nel settore assicurativo attraverso studi e ricerche, anche in collegamento con organismi investigativi nazionali ed esteri. Dall'attuazione delle disposizioni non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'articolo 4 prevede l'istituzione un Centro elaborazione banche dati di cui dispone il Comitato, per l'inserimento e per l'analisi di informazioni connesse al fenomeno delle truffe nel settore assicurativo. Si assicura altresì al Comitato la facoltà di accedere alle banche dati di organismi, di enti e di istituzioni che operano in materie analoghe o affini o comunque di interesse per il medesimo Comitato: in particolare, alla banca dati dell'ISVAP, del Casellario centrale infortuni presso l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), della motorizzazione civile, dell'Automobile club italiano, nonché alle banche dati del settore assicurativo, del settore creditizio e del settore finanziario. Si autorizza il Comitato a stipulare convenzioni con i gestori delle predette banche dati.

---

L'articolo 5 demanda ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentiti il Garante per la protezione dei dati personali e il Comitato, l'individuazione dei criteri per stabilire quali informazioni sono da segnalare al Comitato e le relative modalità di comunicazione, nonché la tipologia dei dati da inserire nel centro elaborazione dati e le operazioni che esso può effettuare. Si propone di consentire l'accesso al suddetto centro alle Procure della Repubblica, alle Forze dell'ordine, alle imprese assicuratrici e tutti gli altri soggetti indicati dal predetto decreto ministeriale, con livelli di informazione graduati in relazione alla loro completezza e indicati nel medesimo decreto.

L'articolo 6 dispone che il Comitato, una volta esaurita la fase conoscitiva, se dall'esame delle informazioni acquisite emergono fatti rilevanti ed ove sussistano elementi di reato rimette all'autorità giudiziaria la documentazione raccolta per il successivo esercizio dell'azione penale, informandone le imprese assicuratrici interessate.

L'articolo 7 reca la quantificazione finanziaria degli oneri derivanti dalle prescrizioni contenute negli articoli precedenti, fissandola nel limite massimo di venti milioni di euro. Si stabilisce che il finanziamento del Comitato derivi da un apposito contributo sui premi assicurativi raccolti nell'anno precedente dagli intermediari assicurativi delle imprese stesse, nonché da eventuali contributi da parte di altri enti previa approvazione del medesimo Comitato. La determinazione annuale della misura di tale contributo e dei rami assicurativi ai quali esso si applica è demandata al Comitato, d'intesa con l'ANIA, escludendo comunque la possibilità che dall'applicazione del contributo derivi un aumento proporzionale dei premi, ricadente sui soggetti assicurati.

Al fine di fornire un ulteriore strumento di prevenzione e contrasto dei fenomeni fraudolenti e di valorizzazione dell'utilizzo da parte delle imprese della Banca dati sinistri ISVAP, l'articolo 8 del presente disegno di legge modifica l'articolo 148 del Codice delle assicurazioni private, di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, e l'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 1<sup>o</sup> agosto 2006, n. 256, di cui al decreto

legislativo 30 aprile 1992, n. 285 per quanto concerne la procedura di risarcimento diretto, prevedendo la sospensione, per un numero limitato di giorni, dei termini per la formulazione dell'offerta in presenza di significativi elementi che facciano ritenere il sinistro in *fumus* di frode. La suddetta sospensione potrà operare solo nel caso in cui dalla consultazione della Banca dati sinistri emergano almeno due parametri di significatività, ossia indicatori di possibili fenomeni fraudolenti.

A causa del diffondersi delle cosiddette compagnie assicurative «fantasma» e dell'incremento del numero di falsificazioni della documentazione che attesta l'adempimento dell'obbligo a contrarre, si è ritenuto opportuno procedere con un intervento normativo volto a rendere più incisivo il sistema sanzionatorio nel caso di circolazione del veicolo senza copertura assicurativa. L'articolo 9 modifica quindi l'articolo 193 del Codice della strada di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 al fine di prevedere che la sanzione accessoria della confisca del veicolo debba essere estesa ai casi di circolazione senza copertura assicurativa, salvaguardando i comportamenti incolpevoli dei proprietari di veicoli che dimostrino di aver acquistato in buona fede i documenti assicurativi.

Per quanto sopra esposto, i promotori auspicano un esame ed un'approvazione in tempi rapidi del presente disegno di legge.

## **DISEGNO DI LEGGE**

Art. 1.

*(Istituzione del Comitato nazionale contro le frodi nel settore assicurativo)*

1. Al fine di rafforzare la prevenzione contro il fenomeno delle frodi nel settore assicurativo, presso l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP), è istituito il Comitato nazionale contro le frodi nel settore assicurativo, di seguito denominato «Comitato».

Art. 2.

*(Compiti del Comitato)*

---

1. Per il perseguimento delle finalità di cui all'articolo 1, il Comitato:

a) svolge attività di elaborazione dati e di valutazione degli stessi in materia di frodi assicurative sulla base delle segnalazioni ricevute dalle imprese di assicurazione in merito ad eventi anomali idonei a 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 di cui all'articolo 4;

b) coordina le banche dati pubbliche e private contenenti informazioni rilevanti ai fini delle attività di prevenzione degli illeciti in materia assicurativa;

c) favorisce il 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 il contrasto delle frodi nel settore assicurativo.

2. Il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, previsto dall'articolo 136 del Codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, può chiedere in qualsiasi momento di essere ascoltato dal Comitato in ordine al perseguimento delle finalità di cui all'articolo 1.

Art. 3.

*(Composizione e funzionamento del Comitato)*

1. Il Comitato è composto da otto membri in possesso di specifiche competenze nelle materie oggetto del medesimo Comitato, nominati con decreto del Ministro dello sviluppo economico e scelti in rappresentanza dello stesso Ministero dello sviluppo economico, del Ministero dell'interno, del Ministero della giustizia, del Ministero dell'economia e delle finanze, dell'ISVAP, dell'Associazione nazionale per le imprese assicuratrici (ANIA), degli intermediari assicurativi espressione della categoria, e dell'ordine giudiziario, per quest'ultimo nella persona di un magistrato penale con qualifica non inferiore a consigliere di Corte di cassazione.



2. Il Presidente del Comitato viene eletto a maggioranza dei voti espressi nell'ambito del Comitato stesso.

3. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico sono fissate le norme riguardanti il funzionamento e l'organizzazione del Comitato il quale, nell'espletamento delle sue funzioni, si avvale di personale del Ministero dello sviluppo economico, appositamente individuato con il medesimo decreto di cui al presente comma, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

4. Il Comitato dispone di un ufficio studi che provvede al monitoraggio del fenomeno delle frodi nel settore assicurativo attraverso studi e ricerche, anche in collegamento con organismi investigativi nazionali ed esteri.

5. Il Comitato riferisce semestralmente al Ministero dello sviluppo economico sull'attività svolta e sui risultati condotti in merito alla prevenzione e al contrasto delle frodi nel settore assicurativo.

6. Il Ministro dello sviluppo economico presenta ogni anno alle Commissioni parlamentari competenti in materia assicurativa una relazione sull'attività svolta dal Comitato.

7. All'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo si provvede senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Art. 4.

*(Centro elaborazione dati e interconnessione con altre banche dati)*

1. Il Comitato dispone di un centro elaborazione dati per l'inserimento e per l'analisi di informazioni connesse al fenomeno delle truffe nel settore assicurativo.

2. Il Comitato può accedere alle banche dati di organismi, di enti e di istituzioni che operano in materie analoghe o affini o comunque di interesse per il medesimo Comitato. In particolare, il Comitato può accedere alla banca dati dell'ISVAP, del Casellario centrale infortuni presso l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), della motorizzazione civile, dell'Automobile club d'Italia, nonché alle banche dati del settore assicurativo, del settore creditizio e del settore finanziario.

3. Il Comitato può stipulare specifiche convenzioni con i gestori delle

---

banche dati di cui al comma 2.

4. Il Comitato informa la propria attività al principio di collaborazione reciproca con i soggetti di cui al comma 2.

Art. 5.

*(Criteri e modalità per la gestione dei dati e per gli accessi)*

1. Con apposito decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentiti il Garante per la protezione dei dati personali e il Comitato, sono indicati i criteri per l'individuazione delle informazioni da segnalare e le modalità della segnalazione al medesimo Comitato, nonché la tipologia dei dati inseriti nel centro elaborazione dati di cui all'articolo 4 e le operazioni che esso può effettuare.

2. Le procure della Repubblica, le Forze dell'ordine, le imprese assicuratrici e gli altri soggetti indicati dal decreto del Ministro dello sviluppo economico di cui al comma 1 possono avere accesso al centro elaborazione dati secondo diversi livelli di informazione, graduati in relazione alla loro completezza e indicati nel medesimo decreto.

3. Con il decreto di cui al comma 1 del presente articolo, sono altresì stabilite le modalità di consultazione da parte del Comitato delle banche dati di cui all'articolo 4, comma 2.

Art. 6.

*(Rapporti con l'autorità giudiziaria)*

1. Esaurita la fase conoscitiva, qualora dall'esame delle informazioni acquisite emergano fatti rilevanti, il Comitato, riscontrata la sussistenza di elementi di reato, rimette all'autorità giudiziaria la documentazione raccolta per il successivo esercizio dell'azione penale, informandone le imprese assicuratrici interessate.

2. Il Comitato può richiedere in qualsiasi momento all'autorità giudiziaria, nei limiti imposti dal rispetto del segreto istruttorio, informazioni sull'andamento dei procedimenti in corso in materie oggetto dell'attività del medesimo Comitato.

Art. 7.

*(Disposizioni finanziarie)*

1. Agli oneri derivanti dalla presente legge, valutati nel limite massimo di 20 milioni di euro a decorrere dal 2011, si provvede mediante un apposito contributo sui premi assicurativi raccolti nell'anno precedente dagli intermediari assicurativi delle imprese stesse nonché da eventuali contributi da parte di altri enti, previa approvazione del medesimo Comitato.

2. La misura del contributo di cui al comma 1 e i rami assicurativi ai quali esso si applica sono determinati annualmente dal Comitato, d'intesa con l'ANIA.

3. Dall'applicazione del contributo sui premi assicurativi di cui al comma 1 non deve derivare in alcun modo un aumento proporzionale dei premi medesimi, ricadente sui soggetti assicurati.

## Art. 8.

*(Sospensione dei termini per la liquidazione di sinistri in sospetto di frode)*

1. All'articolo 148 del codice delle assicurazioni private, di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, dopo il comma 2 è inserito il seguente:

«2-bis. La procedura di offerta per il risarcimento dei danni di cui ai commi 1 e 2 può essere sospesa dall'ISVAP fino a trenta giorni qualora l'impresa segnali la presenza di significativi elementi che facciano presumere un fondato sospetto di frode. La suddetta sospensione opera solo nel caso in cui dalla consultazione della Banca dati sinistri dell'ISVAP emergano almeno due parametri di significatività così come definiti dall'articolo 4 del Provvedimento ISVAP n. 2827 del 25 agosto 2010. Alla scadenza del periodo di sospensione senza che l'impresa abbia proposto querela o denuncia, riprendono a decorrere i termini di cui ai commi 1 e 2.».

2. All'articolo 8 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2006, n. 254, dopo il comma 2, è aggiunto il seguente:

«2-bis. I termini per la comunicazione di cui al comma 2 possono essere sospesi dall'ISVAP fino a trenta giorni qualora l'impresa segnali la presenza di significativi elementi che facciano presumere un fondato sospetto di frode.».

---

Art. 9.

*(Modifiche all'articolo 193 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in materia di obbligo dell'assicurazione di responsabilità civile)*

1. All'articolo 193 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, il comma 4-*bis* è sostituito dal seguente:

«4-*bis*. Salvo che debba essere disposta confisca ai sensi dell'articolo 240 del codice penale, è sempre disposta la confisca amministrativa del veicolo intestato al conducente sprovvisto di copertura assicurativa, fatta salva la possibilità del proprietario del veicolo di chiedere l'accertamento della buona fede e dell'inconsapevole affidamento nell'acquisizione dei documenti assicurativi. Quando il veicolo sia fatto circolare con documenti assicurativi falsi o contraffatti, nei confronti di colui che abbia falsificato o contraffatto gli stessi documenti è sempre disposta la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida per un anno. Si applicano le disposizioni dell'articolo 213 del presente codice.».

