

Gli effetti dell'obbligo a contrarre nel mercato Rc auto

Luigi Buzzacchi e Michele Siri

In questo lavoro discutiamo il ruolo dell'obbligo a contrarre per le compagnie assicurative del ramo Rc auto. Se ne riconoscono gli effetti positivi in termini di accesso, mutualità e trasparenza, ma anche il fatto che tale previsione normativa potrebbe elevare barriere all'ingresso nel mercato italiano da parte di alcune compagnie comunitarie, il che ha determinato l'avvio di una procedura di infrazione da parte della Commissione. Vengono, dunque, avanzate alcune possibili revisioni normative dell'obbligo a contrarre.

In questo articolo si tratta del cosiddetto "obbligo a contrarre" in capo alle compagnie assicurative che operano nel ramo Rc auto, che può essere sinteticamente espresso nell'obbligo che tutte le imprese hanno di offrire tale copertura a chiunque ne faccia richiesta. Esso è specularmente all'obbligo che è imposto al proprietario di tutti i veicoli a motore di dotarsi, per circolare, di una copertura per la propria responsabilità civile.

L'interesse per tale argomento è duplice:

- sul piano più generale, il settore della copertura Rc auto è un ramo importante per il mercato assicurativo sia sul lato della domanda sia dell'offerta,¹ ma è un mercato il cui "faticoso" funzionamento economico ha richiesto nel recente passato una varietà di interventi di regolazione, ultimo dei quali il ben noto Decreto Bersani: nell'attuale assetto del mercato Rc auto, l'obbligo a contrarre ha una funzione economica rilevante e una sua analisi è di grande aiuto per comprendere il funzionamento e i problemi del mercato stesso;
- sul piano più specifico, l'obbligo a contrarre è una previsione normativa la cui compatibilità con l'organizzazione economica comunitaria è stata posta in discussione, tanto è vero che è attualmente pendente una procedura di infrazione comunitaria che, se confermata, dovrebbe condurre all'eliminazione di tale obbligo. Ciò rende evidentemente l'argomento di interesse assai attuale.

¹ Nel 2006 le imprese italiane hanno raccolto nel ramo Rc auto poco meno di 18,5 md. di euro, pari a circa la metà della raccolta dell'intero mercato assicurativo dan-

ni; questa cifra è poi evidentemente una voce di spesa ben rilevante nei consumi delle famiglie italiane.

Prima di andare a discutere direttamente dell'obbligo a contrarre e della sua eventuale incompatibilità con il fisiologico funzionamento del mercato unico comunitario, è necessario analizzare brevemente le premesse che ne hanno determinato l'introduzione in Italia. Tali premesse risiedono nel profilo di responsabilità civile dei guidatori di autoveicoli in Italia e nell'obbligo che essi hanno di assicurare - secondo uno schema fissato per legge - tale responsabilità. Quale utile premessa per comprendere il contesto del quale si discute, ricordiamo che la responsabilità civile per i guidatori di autoveicoli è una scelta istituzionale che è stata assunta da tutti i paesi europei,² che l'obbligatorietà di una copertura assicurativa per tale responsabilità è pure una scelta, con poche eccezioni, assunta da tutti i paesi avanzati,³ mentre l'obbligo a contrarre è un istituto assente in molti paesi che pure hanno optato per l'obbligatorietà di copertura. Ciò significa, naturalmente, che l'obbligo a contrarre non è un corollario necessario dell'obbligo di copertura e che sarebbe del tutto concepibile un'adeguata organizzazione del mercato Rc auto italiano anche qualora tale previsione venisse eliminata. I costi e i benefici di tale scenario verranno, quindi, analizzati nel seguito.

Guidare un veicolo è un'attività ad alto rischio, nel senso che il guidatore è in grado di produrre danni economici (a cose e/o a persone) estremamente rilevanti e con una probabilità non trascurabile. Se chi guida avesse diretta responsabilità dei danni che produce e una ragionevole avversione al rischio, l'uso di un veicolo sarebbe precluso a un'ampia schiera di soggetti, economicamente non in grado di sostenere il risarcimento del danno.

Il mercato assicurativo rende, quindi, accessibile l'uso dei veicoli a motore. Le compagnie italiane hanno portafogli composti da grandi quantità di rischi individuali (i veicoli circolanti in Italia sono oltre 40 milioni, perciò una media compagnia ha un portafoglio composto da diverse centinaia di migliaia di rischi) e in questo modo diversificano il rischio aggregato, mettendo in *pool* ogni singolo rischio, secondo il classico meccanismo di funzionamento di ogni mercato assicurativo. In teoria, l'assicuratore potrebbe far pagare a ogni guidatore il medesimo premio, compensando, quindi, rischi elevati con rischi modesti. In realtà, la prassi mostra che ovunque nel mondo gli assicuratori "personalizzano" i premi, cioè fanno pagare un premio più elevato ai soggetti più rischiosi - o per lo meno quelli ritenuti tali - sulla base di una serie di variabili osservabili, tra le quali in particolare la storia dei sinistri (il c.d. meccanismo *bonus-malus*), la residenza, l'età, il genere del guidatore e le caratteristiche del veicolo.

² Ciò non è, comunque, vero ovunque; in alcuni paesi anglosassoni non europei, si è optato per l'introduzione di un regime "no-fault", che prevede di escludere (del tutto o in parte) la responsabilità civile del conducente per i danni che egli provoca circolando. Le coperture che conseguentemente vengono offerte sul mercato diventano dunque coperture first party, cioè finalizzate a risarcire i danni alla persona e ai beni del conducente stesso, indipendentemente dall'attribuzione di una

colpa per aver provocato il sinistro. Per una discussione dei pro e contro di una tale soluzione si veda Schwartz (2000).

³ La Legge 990/1969, cioè la legge che regola la copertura Rc auto, è stata adottata in attuazione della convenzione di Strasburgo del 1959, che impegna gli Stati firmatari a garantire, mediante un regime di assicurazione obbligatoria, i diritti delle vittime di incidenti causati dalla circolazione.

Alla luce di queste considerazioni, la disponibilità della copertura Rc auto sul mercato sembrerebbe potersi considerare un'ottima opportunità per i proprietari dei veicoli: perché dovrebbe essere necessario obbligare costoro ad acquistare la propria copertura? Potrebbe scegliere di non assicurarsi chi fosse convinto di potersi sottrarre alla propria responsabilità (per assenza di un patrimonio personale o per la convinzione di potersi sottrarre in altro modo, per esempio fuggendo o falsificando le prove), chi non fosse avverso al rischio, o chi, pur avverso al rischio, si vedesse offrire un premio sproporzionatamente alto rispetto al proprio livello di rischio.

La scelta istituzionale di rendere obbligatoria la copertura Rc auto è finalizzata proprio a far partecipare al mercato anche questi individui e risponde a differenti obiettivi.

Innanzitutto, la partecipazione dell'intera collettività dei guidatori garantisce la possibilità di fare ricorso a meccanismi di compensazione dei rischi e, quindi, offrire la copertura a un prezzo "socialmente accessibile" per quei guidatori la cui superiore rischiosità si ritiene debba essere socialmente sussidiata (a tale principio era sostanzialmente ispirata la tariffa amministrata in vigore fino alla liberalizzazione del mercato nel 1994).⁴

Ma soprattutto, l'obbligatorietà della copertura garantisce tutti i "terzi" - compresi i non guidatori, si pensi per esempio ai pedoni - dal rischio di subire danni da un soggetto non solvente. Conseguentemente, la copertura obbligatoria ha anche lo scopo di contenere il tasso di conflittualità sociale, come è evidente se si pensa all'incentivo a sottrarsi ai propri doveri per un guidatore che avesse causato un sinistro e fosse privo di assicurazione.

Infine, la partecipazione obbligatoria permette di ripartire tra tutti i proprietari di un veicolo i danni causati da veicoli non assicurati e/o non identificati.

Queste ragioni vengono abitualmente ritenute più che sufficienti per giustificare l'obbligatorietà della copertura, che è infatti prevista pressoché ovunque. Le poche eccezioni si accompagnano comunque con meccanismi di garanzia che devono essere forniti dagli individui che scelgono di non assicurarsi; ne consegue che - nella sostanza - su ogni strada chi subisce danni durante la circolazione può attendersi di trovarsi di fronte una controparte solvente. Che poi questo accada realmente dipende dall'efficacia dei controlli. La presenza sulle strade di veicoli che eludono l'obbligo di assicurazione è un fenomeno ben noto, e che causa effetti negativi per tutta la collettività: anche risolvendo il problema degli individui danneggiati da soggetti non assicurati con un meccanismo di mutualizzazione,⁵ è ben evidente che i premi assicurativi tendono a essere più alti laddove più alta è la quota di elusione e viceversa (si veda, in particolare, per gli Stati Uniti lo studio di Smith e Wright, 1992). In Italia non

⁴ Si pensi, in proposito, a una serie di "esternalità" ambientali che determinano il rischio degli individui (traffico, condizioni meteorologiche, stato delle infrastrutture) o, comunque, caratteristiche degli individui che la collettività potrebbe scegliere di sussidiare (età, abilità di guida, scelte professionali ecc.).

⁵ È la soluzione prevista nel caso italiano (ora all'art. 283 e seguenti del Codice delle Assicurazioni) con il Fondo Garanzie Vittime della Strada, che è alimentato con un prelievo a carico dell'impresa di assicurazione sui premi raccolti nel ramo Rc auto.

sono disponibili statistiche attendibili, ma è conoscenza comune il fatto che in alcune aree, particolarmente del Sud Italia, l'elusione dell'obbligo di copertura è alquanto diffuso.

Veniamo ora alla questione oggetto principale di questo articolo, che riguarda i vincoli comportamentali imposti sul lato dell'offerta. Abbiamo sostenuto che la disponibilità di una copertura assicurativa rende possibile la guida del veicolo, realizzando così un'aspettativa plausibilmente diffusa tra gran parte dei cittadini. È evidente che se, per qualsivoglia ragione, il proprietario di un veicolo dovesse vedersi rifiutato da tutte le compagnie assicurative presenti sul mercato, tale aspettativa verrebbe frustrata, impedendo a questo soggetto di utilizzare il proprio veicolo. La giustificazione dell'obbligo a contrarre discende, quindi, dalla risposta al quesito se si ritiene che ogni individuo abbia il diritto di ottenere una copertura assicurativa e, di conseguenza, utilizzare il proprio veicolo.

La risposta, si consideri, potrebbe essere oltre che affermativa o negativa, anche solo parzialmente affermativa: a titolo di esempio, sembra avere un significato ben diverso negare in principio il "diritto alla mobilità" a chiunque, oppure solo a soggetti che si dimostrino particolarmente rischiosi; a titolo puramente esemplificativo, persone molto anziane, alcolizzati o, ancora, guidatori che abbiano una storia significativa di gravi infrazioni al Codice della Strada ecc.

In verità, l'ordinamento italiano non configura un vero e proprio "diritto alla guida", benché riconosca una qualche rilevanza generale allo *status* della persona abilitata alla guida, che può essere inciso per scopo affittivo, indipendentemente dalle cause che attengono alla circolazione stradale, come è dimostrato dalle norme sulla revoca e la sospensione provvisoria della patente a seguito di reato (v. l'art. 120, comma 1, del D.Lgs. 285/1992).

In ogni caso, se la scelta di obbligare o meno il proprietario di un veicolo ad assicurarsi ha motivazioni in gran parte economiche, la decisione se definire - in misura più o meno esplicita - l'aspettativa di poter utilizzare un veicolo quale un diritto di ogni individuo, attiene invece alla sfera più propriamente politica.

Qualora la scelta sia quella di optare per una garanzia alla portata di tutti di poter far uso di un veicolo, è indispensabile preoccuparsi delle regole che garantiscano ragionevoli opportunità di accesso alla copertura da parte dei consumatori. Tali "ragionevoli opportunità di accesso" possono, in realtà, essere offerte tramite una varietà di modelli alternativi che nel seguito verranno brevemente tratteggiati. La scelta italiana, come si è detto, si è indirizzata verso l'obbligo a contrarre.

Nel quadro dell'attuale liberalizzazione delle condizioni tariffarie (per un approfondimento sul tema si veda Buzzacchi e Siri, 2002), l'obbligo a contrarre presuppone in Italia unicamente la predeterminazione del suo contenuto, che si traduce nell'obbligo di compilare una tariffa per ogni rischio derivante dalla circolazione dei veicoli a motore. In termini più concreti, quindi, ogni compagnia assicurativa abilitata a operare nel ramo Rc auto in Italia deve predisporre una tariffa che fissi un premio per ogni possibile cliente. E ogni cliente, a quel

premio, deve essere servito. È vietato, di conseguenza, che, per esempio, la tariffa non predetermini il premio che deve essere richiesto agli ultracentenari (purché, ovviamente, legittimati a circolare), oppure che un generico cliente, pur avendo identificato nella tariffa pubblicata il proprio premio, si veda respingere.⁶

Se, dunque, grazie all'obbligo a contrarre, ogni proprietario di un veicolo in Italia ha la garanzia di poter trovare una copertura assicurativa e, quindi, utilizzare il proprio veicolo, ci si può chiedere se questa sia l'unica finalità di una tale misura. La normativa italiana, infatti, non esplicita il fine dell'intervento regolatorio. Peraltro, va ricordato che l'obbligo a contrarre è stato introdotto in un contesto di mercato assai differente da quello attuale: fino a luglio 1994, la tariffa Rc auto era amministrata, e quindi uniforme, per tutte le imprese. La tariffa unica fissata dal CIP, per quanto differenziata sulla base di residenza, caratteristiche del veicolo e *bonus-malus*, sussidiava di fatto ampiamente i rischi peggiori con i rischi migliori. L'obbligo a contrarre era, quindi, un indispensabile strumento per impedire che le compagnie rifiutassero i rischi peggiori, vanificando quindi il meccanismo mutualistico.

Oggi, tuttavia, nel mercato liberalizzato la tariffa viene fissata liberamente da ogni singola impresa, il che di fatto implica l'abbandono di un significativo ricorso alla mutualizzazione dei rischi eterogenei (si veda al riguardo Buzzacchi e Valletti, 2005). Si potrebbe, quindi, affermare che l'obbligo a contrarre è rimasto uno strumento di "garanzia di accesso" e, tutt'al più, impedendo la trattazione per eccezione di rischi insolitamente elevati, impone solo per essi la mutualizzazione con i rischi più "normali".

In realtà, nel mercato liberalizzato, l'obbligo a contrarre ha assunto una nuova valenza, per definizione non contemplata all'atto della sua introduzione, e cioè quella di contribuire a ridurre i "costi di ricerca". L'obbligo a contrarre impone alle imprese, come si è visto, non solo di assicurare ogni potenziale cliente che ne facesse domanda, ma anche di esprimere la propria tariffa in forma esaustiva, e dunque compatta e non ambigua. È grazie all'obbligo a contrarre che si è potuta introdurre la norma (Codice delle Assicurazioni Private, D.L. n. 209/2005, art. 132), che impone a tutte le compagnie assicurative abilitate di predisporre un sito Internet, nel quale chiunque può ottenere in tempi rapidi un preventivo che può essere fatto valere presso qualunque agenzia dell'impresa. L'opportunità per gli assicurandi di poter facilmente ottenere e comparare un notevole numero di preventivi ha certamente contribuito a incrementare la trasparenza e, dunque, la concorrenzialità del mercato.

Naturalmente, l'obbligo a contrarre non è l'unico strumento per ottenere accesso, mutualità e trasparenza, sui quali ci siamo soffermati qui sopra. Sugli

⁶ Naturalmente, vi è la possibilità che una compagnia eluda l'obbligo a contrarre nei confronti di una certa categoria di potenziali assicurati, fissando per costoro un premio esageratamente elevato. A questo proposito l'ISVAP, l'autorità preposta al controllo del settore assi-

curativo, ha tra le sue missioni quella di individuare (e sanzionare) scelte tariffarie che non siano giustificate su base attuariale, ma solo dalla volontà di sottrarsi all'obbligo a contrarre.

strumenti alternativi idealmente utilizzabili torneremo fra poco. Per comprendere quanto desiderabile possa essere il mantenimento dell'attuale configurazione del mercato è, ovviamente, necessario esaminare quali possano essere i costi sociali di tale vincolo. Essi possono essere sintetizzati nel seguente: l'obbligo a contrarre esclude la specializzazione delle imprese per determinati profili di rischio. Gli effetti di tale impedimento sono duplici: un'impresa specializzata potrebbe essere più efficiente nel quotare e gestire rischi circoscritti (territorialmente, per tipologie di clientela, per tipologie di veicoli ecc.), offrendo così in quel segmento il proprio servizio a prezzi minori e/o qualità superiore. Inoltre, dato che l'obbligo a contrarre è una peculiarità italiana e la scelta di specializzazione produttiva è, al contrario, ben presente negli altri paesi comunitari, alle imprese specializzate non italiane viene di fatto impedito di esportare presso di noi il proprio modello di business. Ciò causa una sorta di artificiale barriera all'ingresso nel nostro mercato, che ha naturalmente effetti negativi sul grado di concorrenza ed è, inoltre, discriminatoria nei confronti delle compagnie straniere, che devono sostenere dei costi specifici di riconversione per entrare nel mercato italiano.

A questo proposito, come si accennava nell'introduzione, la questione della compatibilità dell'obbligo a contrarre in Italia con la disciplina comunitaria è stata sollevata da tre denunce presentate presso la Commissione da altrettante imprese irlandesi che operano nel nostro paese in regime di libera prestazione dei servizi. Queste compagnie sono specializzate nell'assicurazione di flotte aziendali e si sono dotate di una configurazione organizzativa che è tale da rendere loro di fatto impossibile operare in Italia. In data 7 luglio 2004, la Commissione ha pubblicato una lettera di costituzione in mora della Repubblica Italiana per aver mancato ai propri obblighi in materia di libertà di commercializzazione di prodotti assicurativi. Gli argomenti a favore della posizione italiana sono stati espressi con una lettera del 13 settembre successivo, nella quale si giustificava il vincolo alla libertà contrattuale delle imprese, introdotto con l'imposizione dell'obbligo a contrarre, con la natura "sociale" della copertura Rc auto e con la necessità di controbilanciare l'obbligo alla copertura dei proprietari di un veicolo. Gli argomenti prodotti non sono stati considerati sufficienti e ciò ha portato all'apertura di una procedura di infrazione vera e propria - tuttora pendente - introdotta dall'invio da parte della Commissione di un parere motivato nell'ottobre 2005 e con un nuovo avviso nell'aprile 2006.

Semplificando gli argomenti espressi nei vari documenti citati a favore e contro l'obbligo a contrarre, questo viene oggettivamente riconosciuto da ambo le parti come un ostacolo alla libera messa in commercio di prodotti assicurativi nella Comunità, avendo d'altro canto la giurisprudenza già specificato che anche per le coperture obbligatorie vige il principio della libertà tariffaria delle imprese. Ma tale principio potrebbe essere messo in discussione, a patto che i vincoli a tale libertà fossero giustificati da motivazioni imperative di "interesse generale" e qualora tali motivazioni non fossero discriminatorie tra imprese,

fossero idonee a raggiungere l'obiettivo perseguito e non andassero al di là di quanto necessario per raggiungere questo obiettivo.

Un'adeguata difesa dell'obbligo a contrarre da parte del regolatore italiano dovrebbe, quindi, esplicitarne le motivazioni di "interesse generale", come esso sia efficace per conseguire l'obiettivo e dimostrare che non esistono strumenti meno "invasivi" per conseguire l'obiettivo. La risposta italiana a questi quesiti ha, invece, chiamato in causa il generico problema della tutela dei consumatori (evitando il riferimento esplicito all'accesso all'assicurazione obbligatoria, alla trasparenza tariffaria e alla mutualizzazione). La Commissione, nel suo parere motivato (§26), ha sostenuto che la difesa non è riuscita a dimostrare che l'obbligo a contrarre è necessario per tutelare i consumatori, né tantomeno, che non esistano soluzioni alternative meno invasive.

Per fornire una valutazione sul fatto che esista realmente un interesse generale dei consumatori da tutelare con l'obbligo a contrarre, va fatta qualche valutazione sui rischi che si potrebbero correre se tale obbligo venisse effettivamente messo in discussione. Se tutte le compagnie operanti in Italia avessero effettivamente la facoltà di optare per una strategia di specializzazione, potrebbero forse emergere categorie di consumatori che faticano a reperire una copertura. Solo un'affidabile previsione dell'identità e della quantità di questi soggetti potrebbe consentire di fornire valutazioni di merito. Plausibilmente, i consumatori penalizzati potrebbero essere i più rischiosi,⁷ che potrebbero essere rifiutati dalle compagnie o, quantomeno, vedersi proporre prezzi più elevati di quelli correnti, anche perché la sussidiatura degli alti rischi da parte di quelli più modesti, già ridotta da quando il mercato è stato liberalizzato, tenderebbe a svanire definitivamente. Si tratta naturalmente di valutare se questi soggetti siano portatori di interessi che la collettività ritiene di dover tutelare.

Alcune previsioni più ottimistiche identificano i soggetti più penalizzati come una categoria assai ridotta (guidatori molto anziani, con una storia di sinistri particolarmente negativa, che sono stati puniti per gravi infrazioni al Codice della Strada, precedentemente riconosciuti colpevoli di comportamenti fraudolenti ecc.), il cui diritto a essere tutelati potrebbe effettivamente essere messo in discussione; altrimenti, si temono scenari nei quali incontrano difficoltà ad accedere alla copertura ampie schiere di cittadini (i giovani e tutti i cittadini residenti in alcune aree assai rischiose del paese, le grandi aree metropolitane del Meridione in particolare). Il peggioramento delle condizioni di accesso all'assicurazione di quote così consistenti della popolazione potrebbe effettivamente dare origine a problemi sociali significativi. Anche perché i meccanismi di valutazione della rischiosità degli assicurati da parte delle compagnie è naturalmente imperfetto e, nel novero dei soggetti particolarmente rischiosi che vedrebbero significativamente peggiorare le proprie condizioni,

⁷ Anche questa previsione non è tuttavia del tutto certa, se è vero che in alcuni paesi sono sorte compagnie specializzate in alti rischi che, se gestiti in modo diretto,

potrebbero comunque costituire segmenti di mercato non necessariamente sgraditi alle imprese.

finirebbero per trovarsi anche molti soggetti non particolarmente rischiosi o, comunque, “innocentemente” rischiosi.⁸

Può essere d'aiuto al proposito, citare le esperienze dei paesi che hanno scelto strade alternative all'obbligo a contrarre. In tal senso, è possibile individuare due modelli prevalenti. In alcuni casi, il Regno Unito in particolare, si è semplicemente rinunciato a qualsiasi regolazione sul lato dell'offerta. Le compagnie operanti nel Regno Unito possono rifiutare un cliente, che troverà opportunità di copertura solo presso compagnie private specializzate nei “*bad risks*”, a condizioni ovviamente piuttosto onerose. In altri paesi (la Francia, la Spagna e molti stati degli USA, in particolare), il mercato residuale dei *bad risks* è “regolato”, cioè le condizioni di accesso alla copertura obbligatoria per i soggetti rifiutati dalle imprese private sono definite dal *policy maker*. L'assicuratore residuale (la c.d. *bad company*) è una compagnia (pubblica o consortile) dotata di specifici obiettivi di mutualità che le imprese private tradizionali non sono in grado di garantire.⁹ A titolo di esempio, se la collettività valutasse opportuno tutelare i diritti dei giovani guidatori, mutualizzando la loro superiore rischiosità con quella inferiore dei guidatori esperti, la *bad company* potrebbe praticare prezzi inferiori a quelli che risulterebbero in una situazione di equilibrio di mercato.¹⁰ Naturalmente una siffatta ipotesi genererebbe una strutturale situazione di disequilibrio tecnico per la *bad company*, che dovrebbe essere adeguatamente sussidiata. Detto in altri termini, una tale iniziativa non può nascere che per volontà collettiva a fronte di un ben preciso progetto: *a*) di controllo dei prezzi per alcune categorie di assicurati e *b*) di sostegno finanziario, plausibilmente proveniente o dalla fiscalità generale, cioè dalla collettività di guidatori e non guidatori, ovvero dalla collettività dei guidatori, secondo un meccanismo del tipo di quello che regola il finanziamento del FGVS.

Una soluzione nella quale si dovesse rinunciare in Italia all'obbligo a contrarre potrebbe, quindi, risultare accettabile, a patto che il mercato residuale degli alti rischi che si verrebbe inevitabilmente a creare risultasse relativamente ridotto. In Francia, a titolo d'esempio, la *bad company* pubblica¹¹ - Bureau Central de Tarification - riceve poco più di un migliaio di richieste di intervento all'anno, da parte di individui che devono comprovare di essere stati rifiutati da almeno tre compagnie private. Tali individui sono quasi esclusivamente alcolizzati o tossicodipendenti, ultra-novantenni e pluri-sinistrati. In Spagna, la

⁸ È evidentemente ben diverso essere rischiosi perché si assumono, per esempio, comportamenti imprudenti, piuttosto che a causa del fatto che si vive in aree geografiche caratterizzate da condizioni critiche del traffico.

⁹ Se non si volesse tutelare in qualche modo il mercato residuale, sarebbe ovviamente sufficiente la soluzione “di mercato” inglese.

¹⁰ La disponibilità della copertura sussidiata, in analogia a quanto per esempio previsto nella regolazione relativa agli obblighi di servizio universale nelle telecomunicazioni, dovrebbe essere messa a disposizione del pubblico a

un prezzo accessibile, inferiore a quello determinato in normali condizioni di mercato, a beneficio dei soli consumatori a basso reddito o con esigenze sociali particolari. Sarebbe, perciò, necessario limitare l'offerta ai soli casi di interesse pubblico, nel rispetto di appropriate regole ispirate al principio di trasparenza e non discriminazione (come previsto all'art. 9 della Direttiva 2002/22/CE del 7 marzo 2002 relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica).

¹¹ Si veda Buzzacchi e Siri (2001) per una descrizione delle principali esperienze internazionali.

bad company pubblica - *Consorcio de Compensacion de Seguros* - ha numeri un po' superiori, ma sempre dell'ordine delle migliaia di individui.

Il fatto che siano rari i casi di rifiuto a contrarre da parte delle compagnie, e il fatto che la scelta di specializzazione in specifici segmenti abbia riguardato un numero di imprese relativamente piccolo, dipende probabilmente dalla buona capacità delle imprese di valutare i rischi e dalla loro bassa eterogeneità. Inoltre, evidentemente, nei mercati sopra citati, il grado di concorrenza è tale da potersi permettere di far passare in secondo piano l'esigenza di strutture delle tariffe particolarmente trasparenti.

Qualche preoccupazione per gli effetti dell'eliminazione dell'obbligo a contrarre nel caso italiano, comunque, resta. Rispetto alle esperienze sopra citate, il mercato domestico presenta una maggiore eterogeneità dei rischi¹² e un più modesto livello di concorrenzialità, confermato dalla scarsa apertura internazionale e dai frequenti interventi nel settore da parte delle Autorità e del Governo. Se è vero che l'abolizione dell'obbligo a contrarre determinerebbe naturalmente condizioni di accesso alla copertura obbligatoria più difficoltose e, comunque, più onerose per una quota della popolazione, se questa quota fosse di entità molto modesta sarebbe del tutto accettabile gestirne il segmento con soluzioni alternative, o addirittura metterne in discussione i diritti (in fondo non è così scontato che, per esempio, chi si è visto sospendere la patente abbia il diritto di accedere alla copertura a condizioni normali). Le peculiarità del mercato italiano sopra richiamate, tuttavia, fanno temere che l'abolizione *tout court* dell'obbligo a contrarre possa determinare condizioni di accesso alla copertura obbligatoria per una quota assai significativa della popolazione. Questo rischio andrebbe evitato, rafforzando gli strumenti per rendere la rischiosità minore e meno eterogenea e la concorrenza più efficace. Questi interventi, desiderabili ovviamente comunque, potrebbero rendere più "digeribile" la rinuncia all'obbligo a contrarre, che porterebbe peraltro con sé una maggiore contendibilità del mercato e la possibile efficienza di alcune scelte di specializzazione. In questo scenario, sarebbe allora necessario definire i diritti che si intendono tutelare ed, eventualmente, gli strumenti per ottenere questo risultato (*bad company* pubblica, sussidi diretti ecc.).

In realtà una strada intermedia potrebbe rivelarsi meno rischiosa, sempre che in sede comunitaria venisse approvata. Come si è detto, l'obbligo a contrarre è uno strumento pensato e realizzato per un contesto di mercato "preistorico" rispetto a quello corrente. Un *restyling* della normativa potrebbe forse renderlo più adeguato alle esigenze odierne.

Ripartendo dalla denuncia che ha originato la procedura di infrazione contro lo Stato italiano, effettivamente una prima considerazione sarebbe quella che l'obbligo a contrarre ha finalità prevalente destinata ai consumatori. La possibilità di circoscrivere l'obbligo di predisposizione di una tariffa e di contrarre alle sole persone fisiche non pregiudicherebbe certo diritti rilevanti delle persone

¹² Per esempio, la frequenza annua dei sinistri ha un rapporto pari a circa tre volte tra le province più rischiose e quelle meno rischiose.

giuridiche, che dovrebbero avere per di più specifica professionalità nell'accesso al mercato assicurativo. A maggior ragione, se l'oggetto dell'assicurazione fosse non un singolo veicolo, ma una flotta aziendale, per la quale peraltro le tecniche di tariffazione sono del tutto peculiari e difficilmente compatibili con la predisposizione di una tariffa esaustiva valida anche per le persone fisiche.

Un obbligo a contrarre limitato alle tariffe per le persone fisiche, concedendo così piena facoltà di specializzazione nella clientela *corporate* sarebbe certamente più difendibile sul piano della tutela degli interessi generali.¹³ Un'ulteriore riduzione dei vincoli per le imprese potrebbe essere la definizione di alcune categorie di clienti per i quali non si applica l'obbligo a contrarre, nel quadro di una definizione concreta dei diritti che realmente si intendono tutelare.

Naturalmente, quanto più fosse elastico l'obbligo a contrarre, tanto più ampia potrebbe risultare la schiera dei proprietari di veicoli a motore tentati dall'affrontare il rischio di eludere l'obbligo di assicurarsi. In questo senso, considerati gli effetti negativi per l'intera comunità derivanti dalla circolazione di veicoli non assicurati, risulterebbe ancor più urgente progettare nuove misure per combattere il fenomeno. Esempio, in questo senso, l'esperienza del Regno Unito (si veda al proposito *Department for Transport*, 2004), dove l'*escalation* del problema ha indotto il governo britannico a promuovere una serie di misure innovative. Per il caso italiano, più modestamente, il semplice passaggio a una banca dati elettronica dei certificati di assicurazione, a oggi non prevista dal codice, sarebbe già un notevole avanzamento.

Riferimenti bibliografici

- Buzzacchi, L.; Siri, M.; "Bad Company: quali indicazioni per il mercato italiano sulla base del confronto internazionale", *Working paper CERAP* - Università Bocconi, 21, Milano, ottobre 2001.
- Buzzacchi, L.; Siri, M.; "Efficienza ed equità nel mercato dell'assicurazione obbligatoria Rc auto: ri-regolamentare per liberalizzare?", *Mercato concorrenza regole*, n. 3, 2002, pp. 161-84.
- Buzzacchi, L.; Valletti, T.; "Strategic price discrimination in compulsory insurance markets", *Geneva Papers on Risk and Insurance Theory*, vol. 30, 2005, pp. 71-97.
- Department for Transport, "Uninsured drivers in the United Kingdom, a report to the Secretary of Transport by professor David Greenaway", London, July 2004.
- Schwartz G.T., "Auto no-fault and first-party insurance: advantages and problems", *Southern California Law Review*, vol. 73, 2000, pp. 611-75.
- Smith, E.; Wright, R.; "Why is Automobile Insurance in Philadelphia So Damn Expensive?", *The American Economic Review*, n. 4, 1992, 756-72.

¹³ L'art. 132.2 del Codice delle Assicurazioni, in realtà, già prevede la possibilità che, su richiesta dell'assicuratore, l'obbligo a contrarre possa essere circoscritto alle sole flotte di veicoli a motore o natanti. Benché circoscritto a questo segmento di assicurati, l'obbligo a

contrarre si applicherebbe comunque. Questa esclusione è stata presa in considerazione dalla Commissione europea, ma ritenuta insufficiente a interrompere la procedura di infrazione.