

Capitolo 1

Una necessaria premessa

Sommario: 1. Un contesto fattuale e normativo in continua evoluzione. – 2. La funzione sociale dell'assicurazione auto ed il nuovo diritto dei sistemi di responsabilità obbligatoriamente assicurati.

1. Un contesto fattuale e normativo in continua evoluzione

Dopo quasi tre anni di attesa, ed al termine di un percorso faticoso e travagliato, la c.d. legge sulla concorrenza ha visto, finalmente, la luce.

Si tratta di una norma/contenitore, strutturata in un solo articolo, scomposto in ben 192 diversi commi, il primo dei quali contiene il “manifesto” programmatico della riforma: *“La presente legge reca disposizioni finalizzate a rimuovere ostacoli regolatori all'apertura dei mercati, a promuovere lo sviluppo della concorrenza e a garantire la tutela dei consumatori, anche in applicazione dei principi del diritto dell'Unione europea in materia di libera circolazione, concorrenza e apertura dei mercati, nonché delle politiche europee in materia di concorrenza”*. La ridondanza di tale *incipit*, ossessivamente incentrato sui concetti di concorrenza e apertura dei mercati, dimostra intenzioni chiarissime, a loro volte orientate alla *tutela dei consumatori*, quale autentica *ratio* e momento terminale della proposizione finalistica della nuova legge. Vedremo, tra breve, come la dichiarata intenzione di rimuovere *gli ostacoli regolatori* che possano aver intralciato, in passato, il miglior sviluppo concorrenziale sia oggi perseguita dal legislatore con un approccio regolatorio parcellizzato e invasivo: il che mostra il fianco a più di qualche critica strutturale, rivelando una sorta di antinomia congenita (quella tra la propugnata liberalizzazione e la tendenza a realizzarla attraverso l'imposizione di una rete di strettissimi vincoli operativi non sempre coerenti con gli obiettivi di partenza).

Esaurita la parte programmatica, la legge dà il via a una sequela torrentizia di norme destinate ad impattare profondamente vari settori, dall'energia elet-

trica alla telefonia, dalla professione forense al notariato, dalle farmacie al diritto d'autore, e così via, attraverso un percorso onnicomprensivo ed eterogeneo.

Non casualmente, però, la riforma prende l'abbrivio dalla assicurazione obbligatoria della RC Auto. La materia dell'assicurazione e, soprattutto, quella della RC Auto, occupa buona parte della nuova legge e, per quel che si dirà, incide sensibilmente sugli attuali assetti normativi e di mercato, finendo per – in parte – stravolgere l'odierna operatività del settore: ciò in un momento storico che già vedeva le imprese e gli intermediari di assicurazione severamente impegnati a conformarsi ad altre grandi riforme settoriali, prima tra tutte quelle introdotte dalla nuova direttiva sulla distribuzione assicurativa (2016/97/UE). Il che rischia di complicare un poco le cose, imponendo alcuni esercizi di coordinamento normativo che la legge sulla concorrenza non sembra aver pienamente considerato, tantomeno all'inizio della sua lunga gestazione.

Il fatto però che l'intera novella prenda piede proprio dall'assicurazione della RC Auto non deve stupire. Anzi, rivela – una volta di più – quanto quell'istituto “pesi” negli attuali scenari economico/sociali.

Qualche riflessione, sul punto, merita di esser svolta, prima di addentrarsi nella disamina delle novità.

La straordinaria dimensione e consistenza della circolazione veicolare consente, infatti, di poter affermare che l'assicurazione della Rc Auto sia, almeno nella società occidentale – e, comunque, in Italia – l'“assicurazione di tutti”.

Non vi è nucleo familiare che, salvo rarissime eccezioni, non possieda un veicolo e non si confronti, ogni anno, con la necessità di sostenere i costi per assicurarlo, adempiendo l'obbligo imposto per legge al fine di consentirne l'utilizzo.

In assenza di copertura, del resto, nessuno si prenderebbe la briga di uscire su strada con il proprio mezzo e di assumersi in proprio i rischi risarcitori, davvero non trascurabili, derivanti dal particolare regime di responsabilità stabilito dall'art. 2054 c.c.: una responsabilità a matrice quasi oggettiva, tale addirittura da porre a carico del conducente (e del proprietario, usufruttuario, locatario nel leasing e acquirente con patto di riservato dominio ...) i danni derivanti da vizi di costruzione o da difetto di manutenzione del veicolo.

Ecco, dunque, che per la maggior parte dei consociati l'assicurazione obbligatoria automobilistica costituisce il primo, e talvolta unico, momento di contatto con il mercato delle assicurazioni. Un mercato che, a sua volta, è stato largamente condizionato, specie nel comparto danni, dall'obbligo di assicurare il cospicuo parco veicoli presente sul nostro territorio. Per i *players* del settore, infatti, le garanzie della RC Auto, oltre ad integrare un solidissimo

bacino di raccolta di una clientela obbligata ad assicurarsi, ha costituito un potenziale “volano” attraverso il quale sviluppare altre strategie di offerta nei diversi settori dell’attività assicurativa. D’altro lato, e forse un poco antinomicamente, la (relativa) “comodità” di vendita di un prodotto a così larga diffusione e, per di più, obbligatorio, ha funto un po’ da freno alla promozione di una diversa e più ampia cultura dell’assicurazione e della prevenzione del rischio: una parte non trascurabile dei collocatori di soluzioni assicurative si è, infatti, un poco adagiata sui – forse non straordinari ma sicuri – ritorni della vendita delle polizze auto. Di qui una certa tendenza a cercare di conservare il portafoglio di clientela già acquisita nell’auto, piuttosto che a individuare le nuove e sempre più diffuse esigenze di protezione che la moderna società del rischio ha endemicamente generato, specie a fronte della progressiva crisi degli ormai datati modelli universalistici di *welfare state*.

Esaminando, dipoi, gli scenari dal punto di vista della “clientela”, non vi è dubbio che la cennata “pigrizia” comunicativa e promozionale delle reti di vendita della RC Auto ha sfavorito una corretta educazione assicurativa, ingenerando nell’utenza la fallace convinzione che il premio di una polizza della RC Auto costituisca una sorta di tributo – sgradito, ma necessario al fine di metter su strada il veicolo – piuttosto che un’indispensabile protezione dal rischio (attivo e passivo) della circolazione.

Ora, nell’ambito di questi scenari poco dinamici, il mercato della RC Auto ha conosciuto, nel corso degli anni, svariati momenti di crisi, correlati soprattutto al costo dei rischi e delle coperture: e ciò tanto dal punto di vista delle imprese assicurative – sovente impegnate a far fronte a una *combined ratio* (con tale termine si intende il rapporto tra i costi globali posti a carico delle imprese nella gestione del ramo e provvista tariffaria; si pensi a mero titolo di esempio, come nel corso degli anni ’90 (1996, 1997, 1998) tale *combined ratio* aveva raggiunto e superato il 125%) ben poco profittevole – che degli assicurati, questi ultimi chiamati a corrispondere premi niente affatto trascurabili e superiori a quelli praticati nel resto dell’Unione Europea. I fattori scatenanti di tale crisi sono stati tradizionalmente individuati in alcune situazioni tipiche, quali: a) il via via crescente costo della sinistrosità “genuina” (a sua volta condizionato dalla straordinaria, e non sempre uniforme, parabola evolutiva dei criteri pretori di liquidazione del danno non patrimoniale); b) la patologica influenza, ancora una volta in termini di costo, di una marcata propensione nostrana alle frodi organizzate o alla dolosa esagerazione del danno; c) la tendenza delle imprese assicurative (a far tempo dalla liberalizzazione tariffaria del 1995 (d.lgs. 7 marzo 1995, n. 174, “Attuazione della direttiva 92/96/CEE in materia di assicurazione diretta sulla vita”, preceduto da un regime tariffario amministrato) a ovviare a tali fenomeni non tanto intervenendo sui relativi

fattori causali quanto piuttosto ribaltando ogni maggior costo sui premi di volta in volta praticati (onde riequilibrare quel rapporto sinistri/premi che sta alla base della proposizione assicurativa); d) la stagnazione di un mercato che, per lungo tempo poco incline a confrontarsi su logiche di vero servizio (e caratterizzato dalla scarsa educazione a scelte d'acquisto più consapevoli), non ha favorito alcun positivo gioco concorrenziale ed, anzi, si è adagiato sulla facilità di fidelizzazione di una clientela tenuta ad assolvere, per legge, l'obbligo assicurativo.

Il gioco congiunto di tali fattori ha condotto, in ultima analisi, a quello che nel corso degli ultimi decenni è stato considerato – e come tale trattato dalle più ampie ribalte mass/mediatiche – quale “Il Problema” dell'assicurazione RC Auto: l'elevato costo del premio posto a carico dei consociati per porre su strada i loro autoveicoli. Problema che ha assunto dimensioni ragguardevoli soprattutto in quelle aree territoriali in cui l'incidenza della sinistrosità, sia essa genuina che fraudolenta, non ha potuto trovare adeguata compensazione nel gioco mutualistico, dando così luogo ad aumenti vertiginosi del prezzo delle polizze, anche per gli automobilisti virtuosi.

In tale quadro sostanziale di riferimento si è fatta via via strada, alla stregua di un autentico *leit motiv*, l'idea di dover intervenire sull'originario tessuto ordinamentale di riferimento (la legge n. 990/1969) con una serie di misure legislative e regolamentari atte a porre rimedio alle criticità sopra individuate ed a risistemare, con angolo visuale anche macro economico, tutti i complessi interessi di larga scala correlati al comparto della RC auto. Ciò a prescindere dell'incessante lavoro di fondo del legislatore europeo i cui massivi interventi hanno funto da autentica cornice generale di riferimento (si ricordino: la direttiva 72/166/CEE sulla necessità di una copertura assicurativa per tutti i veicoli che stazionino abitualmente nella Comunità europea; la direttiva 84/5/CEE sull'inopponibilità delle eccezioni contrattuali ai terzi danneggiati e sull'introduzione di un massimale minimo uguale per tutti gli Stati membri, nonché l'estensione della copertura assicurativa ai trasportati prossimi congiunti dell'assicurato; la direttiva 90/232/CEE sull'estensione della copertura a qualsiasi passeggero diverso dal conducente e ai danni causati dall'assicurato in un altro Stato membro e, infine la direttiva 2005/14/CE che ha modificato le precedenti direttive e ha rafforzato i presidi normativi a tutela dei trasportati e terzi danneggiati anche relativamente alla inopponibilità delle eccezioni contrattuali). Ad oggi la normativa di riferimento è la direttiva 2009/103/CE che raggruppa le precedenti direttive.

Possiamo dunque affermare – senza timore di severa smentita – che la materia della RC Auto è stata, proprio per la sua sicura rilevanza socioeconomica, terreno di elezione privilegiata di un peculiare slancio legislativo riformista

in continua evoluzione, andato in crescendo con l'avvento del nuovo millennio. Meritano, al riguardo, di esser specificamente ricordate – perché “sorelle maggiori”, e punti di riferimento della riforma del 2017 – le precedenti esperienze liberalizzatrici del 2012 (legge n. 27/2012 di conversione del d.l. n. 1/2012 e il d.l. n. 179/2012 così detto “crescita 2.0”); esperienze che a loro volta facevano proprie, proseguendole idealmente, parte delle finalità pro concorrenziali che avevano informato alcuni interventi normativi di qualche anno prima (tra i quali possono ricordarsi lo stesso Codice delle Assicurazioni Private, la regolamentazione dell'indennizzo diretto e la così detta decretazione “Bersani”, di cui ai d.l. n. 223/2006 e d.l. n. 7/2007). Anche allora, infatti, si poneva l'esigenza di smuovere e riqualificare un mercato assicurativo rimasto, nel settore in questione, piuttosto stagnante; il tutto stimolando la leva di una maggior competitività fondata sulla qualità del servizio e, al contempo, provando a moralizzare le condotte di tutti i soggetti coinvolti, a diverso titolo, dall'andamento del ramo (assicuratori, intermediari, assicurati, danneggiati). E già in quegli anni emergeva l'obiettivo prioritario di consentire un effettivo accesso, da parte della clientela, alle coperture assicurative a condizioni di premio (per tutti) sostenibili.

Lo stesso accade oggi, con la nuova legge annuale sulla concorrenza (legge n. 124/2017): una legge il cui corpo prevalente risulta dedicato proprio alla materia della RC Auto. Ed oggi, come e forse ancor più di allora, stupisce la fortissima ingerenza con la quale il legislatore tende ad invadere il campo dell'autonomia privata, vincolando le imprese assicurative e gli intermediari al rispetto di precise regole nella costruzione delle polizze assicurative obbligatorie e nella loro distribuzione.

L'impressione è che la parabola della RC Auto abbia seguito le movenze di un pendolo: partita come un sistema a rigido controllo pubblico e a tariffe imposte, l'assicurazione obbligatoria ha conosciuto l'euforia della liberalizzazione tariffaria di fine secolo scorso, lasciando libere le imprese di giocare sul fronte assuntivo e di personalizzare le proprie offerte di polizza secondo tecniche (*taylor made*) dopo tutto informate a criteri di selezione della clientela non sempre compatibili con la logica dell'obbligo a contrarre loro imposto per legge.

Il successivo fenomeno del “caro polizze”, unitamente alla diffusione dei fenomeni distorsivi di cui già si è detto, ha quindi suggerito al legislatore di riprendere, almeno in parte, il governo del settore, restringendo progressivamente la libertà d'azione degli stakeholders attraverso le penetranti riforme normative di cui si è detto. Ciò a cui si è assistito, nei primi lustri del terzo millennio, è dunque un singolare processo di scambio di ruolo, quasi di sostituzione, nell'ambito del quale è il legislatore a decidere di intervenire là dove l'assicuratore privato non si è dimostrato sufficientemente proattivo ed effica-

ce, financo imponendogli regole di condotta e di politica negoziale che per certi versi sembrano riportarci ai tempi *dell'ancient regime*, antecedente alle prime grandi riforme liberalizzatrici del 1995. E in questo severo ritorno ad un massivo controllo legislativo sui contratti, sui processi operativi e sui premi della RC Auto risiede la prima grande antinomia strutturale dei nuovi venti di riforma: una riforma che – autoqualificandosi come di “liberalizzazione” ovvero pro concorrenziale (art. 1 della legge 4 agosto 2017, n. 124 “*La presente legge reca disposizioni finalizzate a rimuovere ostacoli regolatori all'apertura dei mercati, a promuovere lo sviluppo della concorrenza e a garantire la tutela dei consumatori, anche in applicazione dei principi del diritto dell'Unione europea in materia di libera circolazione, concorrenza e apertura dei mercati, nonché delle politiche europee in materia di concorrenza [...]*”) – oscilla in modo non sempre coerente tra la dichiarata volontà di stimolare il mercato alla ricerca della propria massima e più virtuosa libertà d'espressione e la tendenza, per certi versi opposta, di imbrigliarlo entro regole di condotta e stretti vincoli d'azione, smaccatamente antitetici ai principi liberistici di fonte comunitaria.

Come già abbiamo avuto modo di dire in passato (M. Hazan, “*Liberalizzazioni obbligatorie*” ed assicurazioni RCA: antinomie strutturali di una riforma empirica, in *Corr. giur.*, 2012, pp. 5-45) il risultato complessivo finisce col realizzare una sorta di “liberalizzazione obbligatoria”: e nella forza espressiva di tale ossimoro si coglie la vera e propria “eterogenesi dei fini” in cui, talvolta, le nuove disposizioni sembrano imbattersi.

Va peraltro osservato come i ragionamenti già fatti a suo tempo, all'epoca della riforma del 2012, pur in buona parte riproponibili, meritano di esser oggi aggiornati in relazione al diverso, e più evoluto, scenario attuale di riferimento; scenario connotato da:

a) una più generale tendenza a riqualificare l'intero settore assicurativo in funzione della sempre più marcata funzione sociale dallo stesso rivestita nella moderna società del rischio (tanto più negli attuali contesti recessivi che caratterizzano gli attuali sistemi di welfare pubblico);

b) una sempre più urgente necessità di tener conto della straordinaria evoluzione tecnologica della produzione automobilistica, sempre più orientata alla realizzazione di soluzioni di guida assistita che, certo, finiranno per riflettersi sensibilmente sui futuri assetti della responsabilità civile da circolazione stradale e sulla relativa assicurazione.

Quanto al primo profilo, non può essere sottaciuto che, anche a livello europeo ed anche al di fuori del campo della RC Auto, l'istanza prevalente espressa a livello legislativo è nel senso di responsabilizzare i *players* del mercato assicurativo, rendendoli consapevoli dell'importanza del proprio ruolo di

protezione e di vero servizio, a tutela dei consumatori e, più in generale, degli aventi diritto. La sfida è anche culturale e tesa ad avvicinare l'utenza a un comparto, quello assicurativo, troppo spesso considerato con eccessiva diffidenza; e la "chiave" sta nel modificare gli approcci contenutistici e relazionali, semplificando il linguaggio contrattuale e perseguendo obiettivi di trasparenza, correttezza informativa e, soprattutto, di consulenza nella ricerca di soluzioni assicurative adeguate alle effettive esigenze di rischio della clientela (in una crisi: obiettivi di autentico servizio e non solo di profitto ...). L'espressione di tale mozione normativa (e, prima ancora, ideale) è la direttiva IDD (direttiva 2016/97/UE), approvata il 20 gennaio 2016 e destinata ad esser recepita in Italia il 23 febbraio 2018. Pietra miliare di un nuovo modo di fare assicurazione, tale direttiva è destinata ad impattare sul settore, ed in particolare sulla fase distributiva, in modo certamente significativo, imponendo alcuni interventi in parte coincidenti, almeno sotto il profilo della *ratio*, con quelli predicati dalla legge n. 124/2017. Il che disegna, nella RC Auto, un quadro innovativo di ancor più largo respiro, certamente impegnativo e tale da postulare rapidi cambiamenti di approccio e di mentalità negli operatori di mercato. Il tutto senza omettere di considerare i fondamentali principi di solvibilità e di solidità sistematica imposti dalla c.d. disciplina Solvency II (direttiva 2009/138/CE), anch'essa – in ultima analisi – posta a presidio della buona funzione del servizio assicurativo, a protezione degli interessi prioritari dei portatori dei rischi assicurati.

Per quel che invece attiene alla profonda rivoluzione tecnologica che caratterizza l'evoluzione della produzione automobilistica, la sensazione è che, senza di necessità dover arrivare al modello delle c.d. *google cars*, gli strumenti di guida assistita e/o di controllo a distanza saranno gestiti in sincrono con le coperture assicurative, a loro volta strettamente condizionate dai nuovi strumenti di controllo del rischio della circolazione stradale. E quindi che saranno le case di produzione dei veicoli o le reti concessionarie a divenire, a loro volta, centri di distribuzione delle coperture assicurative, in ossequio ad un'esigenza di abbinamento (al veicolo) sempre più sentita da una larga fetta della clientela (quella interessata ad acquistare in unica soluzione un pacchetto completo: veicolo più coperture e relativi servizi di assistenza). Ed in questa possibile parabola evolutiva, le polizze assicurative potrebbero essere stipulate non più in forma individuale ma collettiva, sino a raccogliere nell'ambito di un unico contenitore assicurativo un numero sempre più consistente di applicazioni. Il che, d'altra parte, potrebbe favorire fenomeni di omogeneizzazione anche territoriale dei premi assicurativi, in ossequio a logiche di ricalibratura a cui la nuova legge sulla concorrenza in qualche modo anela.

Insomma, lo studio della nuova norma passa attraverso una presa d'atto

più complessiva del presente momento storico: momento che pare preludere a cambiamenti operativi di maggior respiro ed anche più drastici di quelli in qualche modo tratteggiati dalla legge di riforma che, in questo testo, ci apprestiamo a commentare.

Ma non solo; per comprendere al meglio la *ratio* e la direzione di tali interventi riformistici è opportuno soffermarsi ancora un attimo sulla funzione dell'istituto assicurativo obbligatorio della responsabilità civile e sulle straordinarie implicazioni sociali allo stesso sottese: solo con una miglior consapevolezza di tali aspetti potranno apprezzarsi le ragioni della simultanea inferenza della "legge concorrenza" su ambiti tra loro soltanto apparentemente eccentrici (si pensi alla disciplina del contratto, alla materia antifrode, al risarcimento del danno alla persona, e così via) ma, in realtà, correlati nell'ambito di una continua ricerca di una corretta calibratura dei diversi interessi a vario titolo coinvolti dalla RC Auto.

2. La funzione sociale dell'assicurazione auto ed il nuovo diritto dei sistemi di responsabilità obbligatoriamente assicurati

La particolare, continua e quasi spasmodica, attenzione del legislatore alla disciplina della RC Auto nasce dunque, come accennato in apertura, proprio dalla consapevolezza della straordinaria rilevanza socio-economica di quell'istituto. D'altra parte l'assicurazione obbligatoria automobilistica costituisce, davvero, primo e paradigmatico esempio della (più generale) funzione sociale dell'assicurazione nella moderna società del rischio.

Alcune considerazioni valgano a chiarire meglio il concetto.

Al moltiplicarsi di attività rischiose eppur socialmente utili, quali la circolazione veicolare, l'ordinamento giuridico reagisce, da un lato, oggettivizzando la responsabilità civile e ponendo a carico di chi quelle attività svolge ogni eventuale peso risarcitorio, in ossequio ad un principio che potremmo definire "di posizione": quello espresso nel brocardo "*ubi commoda ibi incommoda*" secondo il quale chi trae vantaggio da una certa situazione (o dal fatto stesso di svolgere una certa attività) deve anche assumersene ogni intrinseco rischio ed ogni conseguente responsabilità.

Ma ciò da solo non basterebbe, specie in settori in cui i margini di rischio e le occasioni di danno sono davvero elevatissimi, diremmo connaturati a certe attività (quali la circolazione stradale): qui il peso della potenziale responsabilità finirebbe per paralizzare, anziché incentivare, le attività in questione, dando vita ad un effetto recessivo dannoso per la collettività.

Ecco, dunque, la seconda "reazione" ordinamentale: l'imposizione di un

obbligo assicurativo, tale da “coprire” quei rischi di responsabilità, altrimenti insostenibili, e da favorire lo svolgimento delle attività rischiose, quando socialmente indispensabili.

Ciò è avvenuto, da quasi un quarantennio, per la RC Auto, la cui disciplina è stata – oggi – in buona parte replicata in un altro settore ad elevata, e diremmo, endemica sinistrosità: quello della responsabilità sanitaria, anch’essa assoggettata all’obbligo di assicurazione, come stabilito dalla legge n. 24/2017 (così detta legge Gelli).

Ma non solo: la ragione della centralità attribuita dal legislatore all’assicurazione obbligatoria della responsabilità (automobilistica e sanitaria) va ben oltre alle esigenze di tutela del patrimonio dei potenziali responsabili civili (dal rischio “attivo” di cagionare danni). L’istituto assicurativo della RC Auto (e del rischio clinico) mira, infatti, anche – e forse prioritariamente – alla protezione dei terzi danneggiati dal rischio “passivo” di subirli.

Rimanendo nello specifico settore automobilistico, non è dunque azzardato sostenere che le vittime dei sinistri della strada sono i primi soggetti riguardati e tutelati dalla disciplina assicurativa obbligatoria. Così, proteggendo chiunque (in quanto ognuno è esposto al rischio passivo della circolazione stradale), può comprendersi perché l’assicurazione della RC Auto possa definirsi anche come l’*“assicurazione per tutti”*. E ciò vale, a maggior ragione, considerando il fatto che a qualsiasi terzo danneggiato è consentito di agire direttamente nei confronti dell’impresa del responsabile, avvalendosi dell’azione di cui all’art. 144 del CAP (ovvero della propria impresa assicuratrice, utilizzando la particolare azione diretta di cui agli artt. 149 e ss. del codice).

Posti così gli obiettivi (nel caso di specie: la tutela dei terzi danneggiati e la protezione del patrimonio dei potenziali danneggianti), l’area di applicazione dell’assicurazione obbligatoria della RC Auto ha dunque disegnato modelli operativi che, dettati da quelle superiori esigenze sociali, divergono, e di gran lunga, dalle discipline di diritto comune.

Ciò che non ci stancheremo di rimarcare è come, a dispetto dalla tendenza a relegarla al rango di un sistema giuridico periferico, inquinato dalla prassi e poco raffinato, l’istituto dell’assicurazione obbligatoria della RC Auto, oltre ad assolvere le nevralgiche funzioni sociali di cui si è detto, costituisce, tutto all’opposto di come percepito, un importante esempio di sofisticazione giuridica. È, del resto, il settore della responsabilità civile automobilistica – in forza della (purtroppo) straordinaria frequenza degli eventi dannosi allo stesso correlati – ad aver da sempre costituito il primo bacino casistico dal quale la giurisprudenza ha via via attinto al fine di elaborare – su di un piano generale – le teorie più accreditate in tema di valutazione, imputazione, e liquidazione del danno risarcibile. Di più: la rilevanza del comparto ha finito addirittura

per rivelare una forza contaminatrice tale da condizionare le regole di base della responsabilità civile, che nel campo della RC Auto conoscono, sovente, frequenti deviazioni dal loro alveo naturale.

Ed è proprio sulla scorta di tali considerazioni che la stessa Consulta ha, da tempo enfatizzato la funzione sociale dell'istituto dell'assicurazione obbligatoria della RC Auto, qualificandone la disciplina come di *ordine pubblico*, in quanto tesa a perseguire finalità di tutela della collettività ed essendo perciò volta anche alla "realizzazione nel settore delle esigenze di solidarietà" di cui all'art. 2 Cost. (Corte cost. 29 marzo 1983, n. 77, in *Corte Cost., Sito Ufficiale Corte Cost.*, 1983).

Alla fine, ciò che si vuole garantire è, da un lato, la tutela delle vittime della strada (e comunque il giusto risarcimento dei danni da circolazione stradale) attraverso l'introduzione delle coperture assicurative obbligatorie e mediante l'accesso diretto alle tasche capienti e solvibili delle imprese attive nel ramo; dall'altro, l'effettiva partecipazione di tutti i consociati ad un sistema solidale e mutualistico il cui sovvenzionamento passa, anzitutto, attraverso il pagamento dei premi di polizza.

Ora, perché tale partecipazione sia garantita occorre che l'accesso alle coperture sia reso possibile a condizioni di prezzo sostenibili anche per le fasce più deboli della popolazione. Per lunghi anni il contenimento dei prezzi delle polizze ha costituito effetto (diremmo) naturale – ed immediata conseguenza mutualistica – della straordinaria dimensione numerica dei soggetti tenuti all'obbligo assicurativo. Ciò fino a quanto la parabola evolutiva seguita dalla giurisprudenza nella liquidazione del danno non patrimoniale alla persona ha dato vita, in modo sovente anarchico, alla creazione di sempre nuove figure di pregiudizio risarcibile, alzando a dismisura il livello di rischio ed il costo finale dei risarcimenti effettivamente erogati.

Questa tendenza "umanistica" al ristoro di ogni possibile forma di sofferenza, certamente apprezzabile sul piano ideale, mostrava il fianco ad una evidente crisi di sostenibilità: quanto più ampio è il diritto risarcitorio quanto più severe saranno le conseguenze per i potenziali danneggianti, il che (peraltro) non pare neppure così commendevole a fronte di principi di responsabilità strutturati più su criteri oggettivi di rischio che su elementi soggettivi di colpa. Ma, soprattutto, per rimanere nell'ambito dei sistemi obbligatoriamente assicurati, non vi è dubbio che l'aumento della forbice del rischio risarcitorio (e del costo della sinistrosità) si ribalta, in guisa di autentico automatismo, sul costo dei premi di polizza (in ossequio al primo principio di sostenibilità di un'operazione assicurativa che non può prescindere dal mantenere in utile il rapporto sinistri/premi).

In questo contesto, dunque, l'equilibrio tra le esigenze di protezione dei

danneggiati e il buon funzionamento del sistema assicurativo obbligatorio (che tali esigenze presidia) passa attraverso un non facile esercizio di bilanciamento degli interessi in gioco e postula anche l'idea di una parziale accettazione, da parte dei potenziali danneggiati, del rischio – endemico – della circolazione stradale. Un rischio che, tra l'altro, ciascun utente della strada in qualche modo (tanto) genera quanto subisce.

È proprio in questo senso, e con la forza di tali presupposti, che si devono leggere (artt. 138 e 139 CAP) le specifiche regole liquidative da adottarsi, in tema di danno alla persona, proprio nel settore della RC Auto (e, soprattutto dopo la legge n. 24/2017, in quello della responsabilità sanitaria); l'introduzione di una autonoma criteriologia liquidativa di tipo tabellare, predeterminata nei valori massimi della personalizzazione dei singoli danni biologici, esprime, infatti, la chiara volontà di porre rimedio a quelle incertezze applicative di fonte giurisprudenziale che tanto pregiudicano la corretta assunzione dei rischi in un settore nevralgico quale quello della circolazione stradale. Ma non solo: la scelta di contenere i risarcimenti entro livelli standardizzati – e comunque limitati entro una soglia di massima risarcibilità – esprime una regola (che potremmo definire di “equità codificata”) volta a determinare una misura unitaria del risarcimento/indennizzo che, pur accordando adeguato ristoro ai danneggiati, non pregiudichi la tenuta generale del sistema né conduca i premi ad alzarsi a livelli tali da impedire – di fatto – a determinate categorie di utenti di accedere alle coperture.

Di qui la possibilità di leggere, già in quel sistema codicistico, l'espressione di un'equità solidale di cui lo stesso danneggiato è parte, fruendone i benefici e al contempo sovvenzionandola attraverso l'accettazione di una convenzione risarcitoria predeterminata nei valori massimi.

Una tale impostazione, peraltro, può ritenersi ormai assimilata dal nostro ordinamento, tenuto conto delle varie voci normative e giurisprudenziali che l'hanno autorevolmente avallata, prima fra tutte la sentenza della Corte cost. 16 ottobre 2014, n. 235. Pronuncia, tale ultima, che ponendo fine ad un lungo dibattito circa la legittimità dell'art. 139 CAP ha rotondamente affermato che *“in un sistema, come quello vigente, di responsabilità civile per la circolazione dei veicoli obbligatoriamente assicurata – in cui le compagnie assicuratrici [...] perseguono anche fini solidaristici, e nel quale l'interesse risarcitorio particolare del danneggiato deve comunque misurarsi con quello, generale e sociale, degli assicurati ad avere un livello accettabile e sostenibile dei premi assicurativi – la disciplina in esame, che si propone il contemperamento di tali contrapposti interessi, supera certamente il vaglio di ragionevolezza”*.

L'idea che all'obbligo assicurativo corrisponda un sottosistema della responsabilità autonomo e governato da regole proprie, in qualche modo influenzate proprio dalla necessità della stampella assicurativa, nell'interesse anche – e forse soprattutto – dei terzi danneggiati – pare oggi dunque poter essere affermata senza particolari esitazioni.

In questo senso va letto l'importante ed ulteriore contributo offerto dalla legge n. 124/2017 proprio in tema di risarcimento del danno non patrimoniale da circolazione stradale. Volendo, evidentemente, porre fine ad alcune (speciose) dispute teoriche ed interpretative per lungo tempo reiterate, la disciplina di riforma ha infatti chiarito che il sistema di risarcimento tabellare di fonte codicistica prevede limiti di personalizzazione omnicomprensivi e non ulteriormente superabili da parte del giudice: il che significa (definitivamente) presidiare quelle esigenze di certezza e prevedibilità (del rischio massimo risarcitorio) funzionali alla migliore gestione della fase assuntiva dell'operazione assicurativa. Non solo: la necessità di controllare il risarcimento di danni lievi, troppo spesso generosamente erogati anche in assenza di riscontri obiettivi della loro effettiva consistenza (leggasi: i così detti colpi di frusta) ha indotto la nuova legge ad intervenire sui precedenti assetti normativi (l'art. 32 comma 3-ter e 3-quater), superando precedenti letture di comodo e chiarendo una volta per tutte – come meglio vedremo in seguito – la non ristorabilità dei danni lievi che non siano né "autoevidenti" (e quindi francamente visibili, come l'amputazione di una falange o gli esiti cicatriziali) né suscettibili di accertamenti diagnostici strumentali.

A ciò aggiungasi, anche sull'abbrivio di quanto previsto dalla legge Gelli in materia di responsabilità sanitaria, il varo (tanto atteso) dell'*iter* di realizzazione delle tabelle liquidative dei danni non patrimoniali di non lieve entità. Tabelle che, previste dall'art. 138 del CAP, erano rimaste inspiegabilmente prive di attuazione per oltre dieci anni, nonostante la loro evidente centralità di ruolo. Al riguardo, la legge di riforma finisce, implicitamente, per ricalcare, con qualche variante (e fermo il limite massimo di personalizzazione ...), la metodologia posta a base del metodo tabellare adottato dall'osservatorio del Tribunale di Milano; un metodo a cui la giurisprudenza di legittimità – non casualmente richiamata dal comma 17 parte 2 della legge – aveva già riconosciuto vocazione nazionale (Cass. civ., sez. III, 7 giugno 2011, n. 12408, sentenza nota per il nome del suo relatore Amatucci, a riguardo si vedano anche Cass. civ., sez. III, 20 aprile 2016, n. 7768; Cass. civ., sez. III, 27 novembre 2015, n. 24210; Cass. civ., sez. III, 10 aprile 2015, n. 7193).

Tali chiare prese di posizione, peraltro, vanno ancora una volta lette in rapporto di correlazione, bilanciamento e – diremmo – financo di corrispettività rispetto al resto del corpo normativo in materia di RC Auto. Non si tratta,

invero, come certamente qualcuno proverà sdegnosamente ad affermare, di un favore reso alle potenti *lobby* assicurative. Più serenamente, possiamo affermare che si tratta di interventi che mirano, certamente, all'abbassamento di taluni costi di sistema e dunque, in ultima analisi, al contenimento dei premi di polizza. Ma nella medesima direzione vanno lette buona parte delle altre disposizioni della legge di riforma: disposizioni che tendono a imporre alle compagnie assicurative (ed agli intermediari attivi nel ramo) regole di condotta e nuovi oneri davvero non trascurabili: al servizio tanto dei terzi danneggiati quanto del ceto obbligatoriamente assicurato.

Insomma, ci troviamo innanzi ad una norma che va "presa" a tutto tondo, apprezzando il disegno complessivo che ne informa ogni passaggio ed avendo cura di comprendere la particolarissima "fase di transito" alla quale la disciplina ed il mercato dell'assicurazione automobilistica sta andando incontro, a fronte della sicura incidenza delle innovazioni tecnologiche sul rischio della circolazione stradale.

Il tutto, però, senza esimersi da un doveroso approccio critico, imposto dalla tecnica redazionale adottata; una tecnica non sempre fluida nell'espressione e, in alcuni casi, guidata più da esigenze empiriche (o da suggestioni del momento) che da autentiche capacità di coordinamento degli interventi di riforma con il tessuto normativo previgente. I diversi interventi parcellizzati dell'odierna legge concorrenza in materia di RC Auto dovranno dunque essere letti, interpretati e applicati anche avendo riguardo ad un contesto già velocemente mutato rispetto a quello della prima stesura del disegno di legge e integrati, allineati e resi conformi ai dettami della nuova normativa europea nel frattempo entrata in vigore.

Esercizio, tale ultimo, tanto più opportuno in quanto buona parte delle nuove previsioni rimanda, (in ossequio ad una discutibile tendenza legislativa a licenziare testi incompleti, delegandone l'integrazione all'esecutivo) ad una decretazione attuativa di rango regolamentare da emanarsi entro 90/120 giorni dall'entrata in vigore della legge concorrenza. Termini questi ultimi che, se l'esperienza passata per analoghi provvedimenti non verrà smentita, finiranno per non essere rispettati (non dimenticando che le previsioni regolamentari IVASS, per regola, devono seguire una fase di pubblica consultazione nell'interesse dei diversi *stakeholder* di mercato).

Ciò posto, la logica espositiva e sistematica che ci apprestiamo a seguire è nel senso di suddividere la disamina dei diversi interventi di riforma, accorpandoli funzionalmente in macro/categorie il più possibile omogenee, onde ricomporre la *sciabordata* dei 37 commi dedicati alla RC Auto in tre contenitori di riferimento, ciascuno corrispondente – grosso modo – ad un dato cantiere di lavoro.

Distingueremo dunque:

1. gli interventi attinenti alla fase assuntiva del contratto (regole relative al preventivo, alla sua scontistica, all'obbligo a contrarre);
2. le riforme relative alla fase di liquidazione del sinistro (valore probatorio della scatola nera, indicazione dei testimoni) e alla gestione del contenzioso, sia nella fase stragiudiziale che in quella giudiziale (avendo riguardo anche della tematica, assai sentita, della prevenzione dei fenomeni fraudolenti);
3. le nuove regole relative al risarcimento del danno non patrimoniale, così come trasfuse nei testi di riforma degli artt. 138 e 139 del CAP.