



LEGGE ISTITUTIVA DELLA BANCA DATI SINISTRI (L.N. 137/2000) E DISPOSIZIONI PER LE IMPRESE DI ASSICURAZIONE

Avv. David Morganti

Studio Legale Morganti - Associazione Professionale, Roma

Premessa

La banca dati sinistri nel settore della R.C. auto è stata istituita con la L. N. 137/2000 ed è alimentata mensilmente dalle imprese di assicurazione attraverso i dati relativi a tutti i sinistri avvenuti in Italia e dei quali si riceve denuncia o richiesta di risarcimento danni, sinistri che ammontano a più di 5 milioni ogni anno. L'operatività attuale della banca dati rende consultabile e visibile circa 9.000.000 10.000.000 sinistri occorsi dal gennaio 2001, data della sua istituzione.

L'importanza di questo nuovo organismo, si ravvisa nel fatto che la sua consultazione è concessa non soltanto alle compagnie assicurative ma anche agli organi inquirenti, i quali in questo modo hanno a disposizione uno strumento informativo di così particolare ampiezza, che potrà contribuire in modo determinante alla repressione dei reati di frode in questo settore. Sotto altro profilo costituisce uno strumento per valutare statisticamente le caratteristiche di questo tipo di reato, al fine di poterne studiare eventuali misure specifiche di prevenzione e di contrasto.

Gli obiettivi segnalati nel testo di legge sono non soltanto la prevenzione del contrasto dei comportamenti fraudolenti, ma anche, attraverso una indagine di tipo statistico, il migliore contenimento del costo dei sinistri, il tutto nell'ottica di una diminuzione delle tariffe

Nell'introduzione della banca dati particolarmente positiva si è rivelata la collaborazione fra l'I.S.V.A.P. e il Garante della privacy, che ha permesso di individuare le garanzie e le soluzioni più idonee per contemperare una duplice esigenza:

a) di assicurare la piena efficienza del sistema operante in relazione al contrasto alle frodi assicurative;

b) di mantenere un elevato livello di tutela dei diritti fondamentali delle persone coinvolte nei sinistri, le cui informazioni sono registrate in una banca dati.

A tale riguardo, come sarà esaurientemente esposto nel prosieguo della relazione, sono state individuate importanti garanzie, quali: a) la specificazione delle informazioni che possono essere registrate; b) la delimitazione dei soggetti che possono avervi accesso (l'autorità giudiziaria, di polizia, e le imprese di assicurazione). A ciò si

aggiunga che le stesse disposizioni attuative prevedono tempi limitati di conservazione dei dati, e modalità selettive di consultazione da parte dei dipendenti delle imprese, con particolare attenzione alle informazioni inerenti alle lesioni personali. Ciò in quanto l'utilizzazione dei dati deve essere sempre strettamente collegata alle effettive esigenze derivanti dalla liquidazione dei sinistri.

1 Principi generali

1.1 La legge 26 maggio 2000 n. 137, istituendo presso l'I.S.V.A.P. la banca dati sinistri r.c., si è posta come obiettivo quello di rendere più efficace la prevenzione e il contrasto di comportamenti fraudolenti nel settore delle assicurazioni obbligatorie per i veicoli a motore immatricolati in Italia, introducendo, tra l'altro, l'obbligo per le imprese di comunicare all'Istituto di Vigilanza, i dati riguardanti i sinistri dei propri assicurati.

La disposizione di legge si pone in relazione all'art. 27 della legge 675/96, il quale stabilisce che il trattamento dei dati personali da parte di soggetti pubblici è consentito soltanto per lo stretto svolgimento delle funzioni istituzionali e nei stretti limiti stabiliti dalla legge e dai regolamenti.

La prevenzione ed il contrasto delle frodi assicurative, grazie alla istituzione della banca dati, e alla nuova disposizione dell'art. 642 c.p., che configura il reato di frode ai danni delle imprese di assicurazione, si inserisce di diritto anche nella politica aziendale delle Compagnie di Assicurazione. Infatti, per la lotta alle frodi assicurative, le imprese possono non solo istituire all'uopo nuove unità che operano a tale fine ma (possono) anche denunciare direttamente all'autorità giudiziaria tutte quelle fattispecie riscontrate che abbiano rilevanza penale e che siano commesse ai danni dell'impresa

Ora, in realtà, esaminando la nuova stesura dell'art. 642 cod. pen., come operatore del diritto, mi sovviene una prima osservazione: dal momento che il reato di truffa era punito anche prima di tale modifica, ritengo che, in linea di principio, non fosse necessaria l'introduzione di una nuova norma all'interno del nostro codice di diritto penale. Difatti, sebbene tale introduzione ha avuto ed avrà un forte impatto sull'utenza, bisogna tuttavia porsi anche il problema di quelle che possono essere le conseguenze sull'aspetto più importante per le imprese: se passando

LEGGE ISTITUTIVA DELLA BANCA DATI SINISTRI (L.N. 137/2000) E DISPOSIZIONI PER LE IMPRESE DI ASSICURAZIONE

dalla realizzazione all'accertamento del reato consegue come effetto automatico quello di poter contestare efficacemente il diritto all'indennizzo. Questo passaggio purtroppo non è automatico, in quanto manca un collegamento con le norme che nel codice civile regolano il contratto di assicurazione. Difatti, in tema di contratto di assicurazione, il Legislatore del 1942 ha previsto soltanto due norme, gli artt. 1913 e 1915 del cod. civ., per le ipotesi di violazione dolosa dell'obbligo di avviso di sinistro. Violazione quest'ultima che trova una sua specificazione nel modo in cui l'obbligo di avviso di sinistro è regolamentato all'interno dei contratti di assicurazione. Sussistono, infatti, contratti di assicurazione contro i danni che prevedono la clausola di decadenza dal diritto di indennizzo nel caso di esagerazione dolosa del danno. Ne consegue che per rendere efficace una siffatta clausola, spesso contestata in quanto abusiva (comportando una decadenza), sarebbe stato necessario introdurre una nuova norma di collegamento, così che all'accertamento del reato o del tentativo di reato conseguiva automaticamente la perdita del diritto di indennizzo o la perdita del diritto al risarcimento nella ipotesi di responsabilità civile. Dico questo in quanto essendo quello esaminato un reato perseguibile a querela, sarà possibile il patteggiamento, con l'inevitabile conseguenza a) di non potere fare valere la sentenza di patteggiamento in una eventuale causa civile e b) di dovere ricominciare da capo e di dovere utilizzare gli elementi di prova raccolti nel procedimento penale nella speranza di convincere il Giudice Civile che il diritto al risarcimento o all'indennizzo può essere negato.

1.2 Tornando alla banca dati, l'art. 5-quater della legge 137/2000 ha stabilito che la banca dati dei sinistri derivanti da circolazione stradale deve essere istituita presso l'I.S.V.A.P. con decorrenza dal gennaio 2001. Da tale data si è fatto decorrere anche il relativo obbligo, per ciascuna compagnia assicurativa, di comunicare all'Istituto i dati riguardanti i sinistri dei propri assicurati.

La legge n. 57 del 2001, ha stabilito anche la necessità dell'emanazione di un provvedimento diretto a stabilire le procedure e le modalità di funzionamento della banca dati. Ed in particolare:

a) le modalità di accesso alle informazioni raccolte per altri soggetti quali, gli organi giudiziari e le pubbliche amministrazioni, che si inseriscono nel progetto come Istituzioni competenti per la prevenzione e per il contrasto dei comportamenti fraudolenti nel settore interessato;

b) le disposizioni per l'accesso alle informazioni da parte delle imprese di assicurazione, specificandone le modalità ed i relativi limiti.

2 Disposizioni attuative

Le disposizioni attuative sono contenute nel provvedimento I.S.V.A.P. del 10 marzo 2003 n. 2179 che è stato emanato in concorso e con il parere favorevole del Garante della privacy. Il provvedimento richiama espressamente il principio di "pertinenza" e "non eccedenza" nell'accesso alle informazioni della banca dati, nel senso che l'accesso può essere consentito esclusivamente per effettive esigenze connesse al controllo degli atti dell'impresa, rispettando il principio della prevenzione e del contrasto alle truffe, in relazione anche alla sopra citata nuova formulazione dell'art 642 cod.pen..

Al fine di rispettare i predetti principi, le imprese sono obbligate anche al loro interno, ad attuare delle procedure di controllo affinché :

a) le comunicazioni periodiche da fornire all'I.S.V.A.P. siano complete e corrette e corrispondano effettivamente alla situazione di fatto conosciuta dalla Imprese;

b) sia sempre riscontrabile nell'accesso alla banca dati l'incidenza dell'interesse all'acquisizione dei dati per esigenze specifiche relative alla liquidazione del sinistro.

L'art. 3 comma 2, specifica quali informazioni devono essere contenute nella banca dati. Tali informazioni sono di due tipi, quelle relative esclusivamente ai dati dei sinistri comunicati dalle imprese, e quelle relative ai decessi e, in caso di danni alle persone, alle lesioni subite dai soggetti coinvolti, con la specificazione delle percentuali di invalidità permanente causate dai sinistri. Nel settore delle assicurazioni contro i danni da infortunio avevamo già la banca dati istituita presso l'I.N.A.I.L. che sicuramente è stata di notevole aiuto nella trattazione e nella gestione dei sinistri e anche nella prevenzione delle frodi in questo settore di attività.

I dati raccolti nella banca dati sono resi disponibili per la consultazione delle sole persone autorizzate per cinque anni dalla data di liquidazione del sinistro, e decorso questo termine i dati vengono trasposti ed eliminati. Le informazioni trasposte su altri supporti informatici non permettono più l'identificazione diretta dei soggetti coinvolti, fatto salvo che per esigenze di giustizia penale e di esercizio dei diritti degli interessati, e sono conservati dall'I.S.V.A.P. per meri fini statistici. A questo occorre aggiungere che i soggetti interessati hanno comunque la possibilità di chiedere una rettifica dei dati se vengono a conoscenza della loro inesattezza.

3 Modalità e condizioni di accesso per le imprese di assicurazione

3.1 Passando alle modalità e condizioni di accesso per le imprese di assicurazione, occorre precisare che questo accesso avviene per via telematica sulla base di modalità tecniche stabilite dall'I.S.V.A.P.. L'accesso e il relativo trattamento delle informazioni acquisite da parte dei soggetti autorizzati è consentito esclusivamente nei confronti di dati riguardanti specifiche esigenze sorte nel corso dei procedimenti di liquidazione di sinistri all'esame delle imprese. Esigenze e circostanze che devono necessariamente risultare dagli atti in possesso delle imprese, le quali sono tenute ad adottare "idonee misure di documentazione in relazione alla pertinenza dell'accesso effettuato rispetto alle finalità proprie della banca dati sinistri".

E' opportuno sottolineare che la consultazione della banca dati è consentita esclusivamente per singole chiavi di ricerca, con la conseguente visione dei dati solo sinistro per sinistro, originata dalla prima interrogazione della medesima banca dati. Non è, invece, consentita l'acquisizione per via telematica di elenchi relativi a sinistri o persone.

3.2 L'art. 13 del suddetto provvedimento articola l'accesso attraverso due diversi livelli di informazioni, i quali si caratterizzano per la natura dell'informazione richiesta e per il periodo temporale di consultazione.

Il primo livello riguarda l'accesso ad informazioni relative a sinistri degli ultimi tre anni, con esclusione dei dati identificativi e dei dati sensibili delle persone coinvolte in essi. Tale modalità di ricerca è riservata esclusivamente agli incaricati dell'impresa preposti ad uffici periferici, e in relazione a sinistri ancora in corso di liquidazione o definiti nell'ultimo triennio.

Il secondo livello riguarda l'accesso ad informazioni ulteriori e più complete, con esclusione però dei dati sensibili, relativamente a sinistri in corso di liquidazione o definiti nei precedenti cinque anni. Tale attività di ricerca è riservata a quei soggetti incaricati dall'impresa e preposti alla direzione sinistri, o a specifiche unità "antifrode" le quali possono essere istituite dalle imprese, o organizzate a livello associativo tra più imprese, quale ad esempio, l'Organismo Antifrode Assicurativa "Aree speciali" fondata presso l'ANIA.

Per quanto riguarda poi un'analisi più dettagliata dei soggetti cui è concesso accedere alle informazioni contenute nella banca dati, è opportuno sottolineare come l'accesso a tale sistema operativo non è consentito a tutti i dipendenti delle Imprese assicurative, ma bensì esclusivamente

a coloro che ricoprono determinati incarichi. A tale riguardo si espone quanto segue:

a) Per il primo livello, l'accesso alla banca dati è consentito ai responsabili delle unità organizzative periferiche preposte alla liquidazione dei danni ed agli addetti alla liquidazione sinistri che in dette unità abbiano autonomia di trattazione e valutazione dei singoli sinistri.

b) Per il secondo livello possono consultare la banca dati il responsabile, presso la direzione dell'impresa, di una unità operativa antifrode, ed il responsabile di unità dedicate al controllo e alla liquidazione dei sinistri, in combinato con gli addetti presso di queste, i quali sono sotto la diretta responsabilità del preposto all'ufficio.

Infine, nel caso in cui le imprese si siano affidate, per la gestione e la liquidazione dei sinistri, a società specializzate in outsourcing, la stessa impresa di assicurazione si fa carico dell'operato delle persone incaricate dell'accesso alla banca dati, anche se dipendenti della società prestatrice del servizio.

3.5 Le imprese, inoltre, sono obbligate a fornire all'I.S.V.A.P. le informazioni necessarie, attraverso procedure informatiche, affinché si possa sempre risalire al soggetto che ha effettuato l'operazione. Infatti, i soggetti che accedono alla banca dati, devono essere preventivamente abilitati a questa attività, e i documenti personali e quelli inerenti la richiesta di autorizzazione, con la relativa lettera di incarico sottoscritta dal dipendente, sono conservate presso la direzione generale dell'I.S.V.A.P., per i relativi controlli. A tutto quanto fa riscontro una procedura di autorizzazione, che dovrà essere richiesta dalle imprese, finalizzata alla acquisizione da parte dell'I.S.V.A.P. delle informazioni sui singoli dipendenti abilitandi e sui relativi uffici di appartenenza. Ove l'Istituto preposto accerti la sussistenza di tutti i requisiti formali e sostanziali, esso rilascia le autorizzazioni, comunicando all'impresa l'esito positivo, e inviando a ciascun dipendente, a mezzo di raccomandata, le relative user id e password, le quali sono personali, riservate ed incedibili. L'accesso alla banca dati si effettua mediante collegamento telematico, e mentre per il primo livello la ricerca autorizzata è solamente quella attraverso il numero di targa del veicolo coinvolto nel sinistro, per il secondo livello la ricerca può essere anche effettuata attraverso l'identificativo delle persone coinvolte.

Un problema a parte è costituito dalla richiesta di informazioni relative alle lesioni personali subite dalle persone coinvolte dal sinistro. I soggetti autorizzati, dovranno al riguardo, inoltrare una richiesta sulla base di obiettive esigenze, tali esigenze dovranno all'uopo essere adeguata-

LEGGE ISTITUTIVA DELLA BANCA DATI SINISTRI (L.N. 137/2000) E DISPOSIZIONI PER LE IMPRESE DI ASSICURAZIONE

mente motivate ed inoltrate all'I.S.V.A.P. insieme alla relativa richiesta, con il seguente oggetto: "richiesta di informazioni supplementari"

4 Responsabilità e sanzioni

4.1 Come tutti i sistemi normativi esiste poi un sistema di responsabilità e di sanzioni. Le sanzioni riguardano il mancato invio di dati, il ritardo nell'invio di dati, e l'incompletezza dei dati inviati. Tralascio, invece, le misure delle sanzioni, che sono di carattere prevalentemente pecuniario. Per quanto riguarda invece la responsabilità, il regolamento è intervenuto prevedendo e sancendo l'obbligo della riservatezza e segretezza, come disposto dalla legge in materia di protezione dei dati personali. Fatti salvi detti obblighi, i soggetti abilitati, i responsabili e il personale delle strutture e degli uffici, sono obbligati al segreto sulle informazioni acquisite e sono responsabili per la violazione degli obblighi di riservatezza derivanti dal trattamento delle informazioni acquisite e dalla loro utilizzazione e divulgazione a terzi per finalità non consentite dalla legge o comunque estranee alla finalità per la quale è stata istituita la banca dati. Inoltre al riguardo, sempre ai sensi dell'art. 15 del provvedimento I.S.V.A.P. i rappresentanti dell'impresa possono essere ritenuti responsabili anche di violazioni commesse dalle società che hanno accesso alla banca dati per la gestione di servizi in outsourcing. Tutto quanto premesso, ove l'I.S.V.A.P. rilevi che in relazione all'utilizzo della banca dati, siano stati commessi abusi o scorrettezze da parte degli operatori abilitati, essa può procedere o alla loro sospensione per un massimo di sei mesi o alla revoca dell'abilitazione. L'istituto specifica in quali casi si può procedere alla sospensione:

- a) in caso di utilizzo del sistema per finalità estranee a quelle istitutive della banca dati;
- b) in caso di accesso abusivo da parte di un dipendente non autorizzato, attraverso l'utilizzo della userid e password assegnata ad un soggetto;
- c) in caso di rilevata ed accertata inadeguatezza delle procedure interne di controllo.

Allo stesso modo l'I.S.V.A.P. può arrivare a revocare l'abilitazione, nei casi in cui si registri un gravissimo abuso, avuto riguardo alla entità dell'infrazione, alle sue conseguenze, nonché all'eventuale accertamento di comportamenti particolarmente scorretti.

A questo punto intendo fare anche un piccolissimo collegamento con gli argomenti che sono stati trattati dai precedenti relatori in questo convegno. Si è visto che la normativa in materia di RC Auto necessita di un certo adeguamento. A tale riguardo sono stati individuati degli obiettivi: a) la tutela del consumatore sotto il profilo dell'informativa e della trasparenza, b) la riforma legale del C.I.D.. Per quanto concerne il primo obiettivo è stata evidenziata la necessità di avere un comportamento il più possibile trasparente con la clientela, specie quando non c'è più il vincolo di contratti che si rinnovano tacitamente anno per anno. Questo implica, per la tutela del consumatore, un miglioramento delle strutture organizzative di liquidazione al fine anche di arrivare per quanto possibile ad una soluzione stragiudiziale della controversia. Tale aspetto inquadrandosi anche nell'obbligo legale di offerta per i danni gravi alle persone, gravante sulle Compagnie, si lega alla riforma legale del C.I.D., che come visto rappresenta il secondo obiettivo. Si tratta, cioè, di estendere il C.I.D. anche ai danni alle persone al fine di superare per quanto possibile il sistema delle terze persone, creando un rapporto diretto con il danneggiato, il quale è nella maggior parte dei casi un assicurato anche se con un'altra impresa. A questo punto si potrebbe anche ipotizzare un'ulteriore passaggio, e cioè quello di rendere obbligatoria una soluzione contrattuale delle controversie ricorrendo ad una perizia contrattuale nelle ipotesi in cui nell'ambito di una convenzione C.I.D. non ci sia accordo sulla valutazione del danno materiale e del danno alle persone. Del resto se il C.I.D. è una convenzione, quindi un contratto, questo rapporto contrattuale potrebbe non riguardare soltanto le imprese che aderiscono al C.I.D., ma potrebbe anche riguardare il rapporto con il soggetto che decide di avvalersi di questa procedura semplificata di liquidazione del danno.

Per quanto concerne, invece, le sanzioni per comportamenti fraudolenti ho detto prima che la riforma del codice penale, con l'introduzione del reato di frode nei confronti degli Assicuratori, non è necessaria dal momento che il reato di truffa era già punito prima. Il problema è che se l'accertamento delle frodi è abbastanza difficile in danni sicuramente gravi, mi riferisco ai danni dove addirittura il procedimento penale parte d'ufficio (cioè non è neanche necessario un'attività delle compagnie e sappiamo anche quanto le Compagnie sono resistenti a presentare querela) si pone anche un problema di costi, nel senso che gli investimenti necessari per smascherare una organizzazione criminosa sarebbero troppo elevati e quindi sproporzionati; specie in caso di micropermanenti.

E allora, non sbaglia chi, rifacendosi alle esperienze degli altri paesi, ipotizza l'introduzione di una franchigia

per le cosiddette micropermanenti. Per esempio chiunque di noi superati i 25 anni ha una micropermanente al collo.

In buona sostanza emerge in modo evidente una generale insoddisfazione per il sistema che il legislatore della legge 990 ha delineato quando ha introdotto l'assicurazione obbligatoria, scegliendo il sistema fondato sulla responsabilità e quindi sulla colpa, trascurando, invece il sistema fondato sulla assicurazione diretta che a mio avviso sarebbe stata una valida alternativa. D'altronde tutti i tentativi fatti, il C.I.D, le convenzioni ecc... ci portano a qualcosa di simile, alla gestione che gli Assicuratori fanno nelle assicurazioni dirette. Difatti nelle assicurazioni infortuni la circostanza di avere una franchigia e il fatto di avere una clausola compromissoria che riflette ai periti l'accertamento dell'entità dei danni, ha fatto sì che il contenzioso in questo settore sia sicuramente limitato, essendo oggettivamente difficile impugnare il lodo di una perizia contrattuale. Forse questo potrebbe essere un argomento di riflessione.

L'altro argomento è che, se i trasporti su strada della utenza privata sono necessari perché il sistema paese o il nostro ordinamento non consente dei trasporti pubblici alternativi, si tratta allora di introdurre un limite alla responsabilità, nel senso che non esiste un sistema di trasporto su gomma, o per via ferroviaria, o in aereo che non abbia una limitazione di responsabilità. E' fisiologicamente necessario. Mi riferisco all'intervento del responsabile del Governo ed alla tendenza a livello comunitario ad innalzare i massimali nel tentativo di coprire quanto più possibile i danni catastrofali. Pertanto, se per tutelare il consumatore l'orientamento generale è quello di innalzare i massimali, ne consegue che il limite va necessariamente introdotto in basso, togliendo la copertura per quei danni che non hanno alcuna incidenza sulla sua prospettiva di vita.