ANIA
Associazione Nazionale
fra le Imprese Assicuratrici

Direzione Auto, Distribuzione, Consumatori e Servizi Informatici

Roma, 5 dicembre 2012

Spettabile
Commissione Europea
Direzione Generale per le Imprese
DG ENTR/C/3
BREY 8/98
Rue de la Loi, 200
B-1049 Bruxelles

c. a. Direttore Dott. Giuseppe Casella

Oggetto: Schemi di decreti del Governo Italiano di attuazione delle norme nazionali in materia di contratti r.c. auto abbinati a "scatole nere" - Pubblica consultazione sul sito della Commissione UE ai sensi della Direttiva n. 98/34/CE
Rif. 2012/521/I e Rif. 2012/517/I

Gentile Direttore,

l'ANIA, Associazione nazionale che rappresenta oltre 170 imprese assicuratrici operanti in Italia, ritiene necessario sottoporre alla Spett.le D.G. Imprese della Commissione alcune osservazioni in merito ai provvedimenti in oggetto.

Ringraziando per l'attenzione che vorrete riservare alla nostra presente comunicazione, restiamo a disposizione per qualunque ulteriore delucidazione e chiarimento riteniate di voler acquisire.

Con i migliori saluti.

IL DIRETTORE
(Vittorio Verdone)

CONTENUTI DEI DECRETI IN CONSULTAZIONE E DELLA NORMA NAZIONALE

Il Governo Italiano, secondo la procedura prevista dalla Direttiva comunitaria 98/34/CE, ha notificato alla Commissione Europea i regolamenti tecnici specificati di seguito, per la prescritta verifica preventiva circa la loro compatibilità con i principi della libera circolazione dei beni e dei servizi, nonché della libertà di stabilimento dell'operatore di servizi all'interno della UE (cfr artt. 49 e ss. del Trattato):

- Schema di decreto del Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE) - Standard tecnologico comune hardware e software, per la raccolta, gestione e utilizzo dei dati raccolti dai meccanismi elettronici installati a bordo dei veicoli - Rif. 2012/521/I
- Schema di decreto interministeriale - Dispositivi elettronici che registrano l'attività dei veicoli a motore - Ministero Infrastrutture e Trasporti (MiT) e MiSE - Rif. 2012/517/I

Tali schemi di decreti sono stati predisposti in attuazione dell'articolo 32 - rispettivamente commi 1 e 1-ter, in materia di contratti r.c. auto abbinati a meccanismi elettronici che registrano l'attività dei veicoli, denominati scatole nere o equivalenti (d'ora in poi "scatole nere") - del decreto legge n. 1/2012 convertito nella legge n. 27/2012, che ha come obiettivo la lotta alle frodi, con particolare riferimento alle speculazioni in caso di sinistro, anche a fini di riduzione delle tariffe r.c. auto.

IL QUADRO DI RIFERIMENTO ITALIANO

A) Utilizzo delle "scatole nere" a fini assicurativi in Italia

In Italia si stima che siano circa 1.200.000 le cosiddette "scatole nere", o più in generale dispositivi di tipo EDR (Event Data Recorder), attualmente già offerte agli assicurati e utilizzate in via volontaria dalle compagnie in abbinamento a contratti di assicurazione auto. Ciò attesta che l'industria assicurativa italiana crede da tempo nell'utilità di tali dispositivi per molteplici impieghi a favore degli utenti nella circolazione dei veicoli: dalla sicurezza e l'assistenza in caso di incidente stradale, alla ricostruzione della dinamica del sinistro a fini antifrode, alla personalizzazione delle tariffe, all'antifurto e al ritrovamento dei veicoli.
Finora i contrati r.c. auto abbinati a "scatole nere" sono stati offerti dagli assicuratori secondo modelli economici di ripartizione dei costi fra assicuratore ed assicurato variabili da compagnia a compagnia. La stessa variabilità dei modelli economici per l'offerta delle polizze auto abbinate a "scatole nere" ha rappresentato finora un fattore di concorrenza fra compagnie.

B) Cambiamenti determinati dal decreto "liberalizzazioni" nell'operatività delle compagnie di assicurazione.

Con l'art. 32 del suindicato decreto "liberalizzazioni", il legislatore italiano ha stabilito un modello economico uniforme, cui tutte le imprese di assicurazione nazionali e straniere devono attenersi nell'offerta dei contratti r.c. auto in abbinamento a "scatole

nere", determinando a nostro avviso oneri economici molto incisivi che creeranno limitazioni all'entrata di nuovi competitors in Italia. Per le polizze r.c. auto abbinate a "scatole nere", infatti, la norma in esame ha previsto che i relativi costi "di installazione, disinstallazione, sostituzione, funzionamento e portabilità" vengano posti esclusivamente a carico delle imprese r.c. auto, sia nazionali sia estere, operanti nel territorio italiano. Le imprese inoltre sono obbligate a praticare nell'offerta di polizze r.c. auto abbinate a "scatole nere" una riduzione "significativa" del premio r.c. auto rispetto alle polizze che non utilizzano tali dispositivi.

OSSERVAZIONI ANIA SUGLI SCHEMI DI DECRETI DI ATTUAZIONE

1. Richiamo improprio nel decreto MiSE su un presunto obbligo a carico delle imprese nazionali e estere di offrire polizze r.c. auto con "scatole nere".

Il decreto MiSE (Rif. 2012/521/I) nel primo dei propri "considerando" richiama espressamente l'obbligatorietà per gli operatori assicurativi di offrire polizze r.c. auto abbinate a "scatole nere", asserita dall'Istituto di vigilanza italiano sulle imprese di assicurazione – ISVAP. L'Istituto ha infatti interpretato in questo modo l'articolo 32 del decreto "liberalizzazioni", mentre l'ANIA e le compagnie interpretano la norma nel senso che l'offerta di polizze abbinate a "scatole nere" **rimane una facoltà** per le compagnie stesse, ferme restando le regole che disciplinano **le condizioni per l'offerta.**

Riteniamo che l'asserito obbligo di offerta di polizze abbinate a "scatole nere" – rappresenterebbe un ingiustificato ostacolo all'ingresso di imprese estere nel mercato italiano, in violazione dei noti principi comunitari (art. 49 e 56 TFUE e artt. 6, 29, 30 e 39 della Direttiva 92/49/CE).

Al riguardo, si segnala che il Giudice amministrativo italiano è stato chiamato a pronunciarsi sulla sussistenza o meno dell'obbligo in capo alle imprese di assicurazione di fornire polizze con scatole nere. L'udienza sul merito della questione si è tenuta il 7 novembre 2012 e si è in attesa della sentenza di primo grado (comunque appellabile), che dovrebbe essere nota a breve. Si segnala altresì che una pronuncia intermedia del Giudice amministrativo di ultima istanza ha già dichiarato la non vincolatività per le imprese della circolare dell'Istituto di vigilanza.

Si evidenzia pertanto alla Spettabile D.G. Imprese della Commissione il presunto obbligo di offerta contemplato nel decreto del Ministero dello Sviluppo Economico in pubblica consultazione e si chiede che la Commissione stessa valuti di chiarire la questione - se ne ravvisi i presupposti - direttamente con il nostro Governo.

2. Incompletezza dei regolamenti di attuazione dell'articolo 32 del decreto "liberalizzazioni"

Ad oggi il quadro regolamentare di attuazione della norma di legge è incompleto perché manca l'emanazione - da parte dell'ISVAP, di concerto con il Ministero dello Sviluppo

Economico e sentito il Garante Privacy nazionale - del terzo provvedimento attuativo previsto dal decreto "liberalizzazioni". Tale ultimo provvedimento deve contenere fra l'altro anche il tracciato record per la raccolta ed elaborazione dei dati registrati con le "scatole nere" e le relative regole cogenti per l'utilizzo del data set che le scatole stesse dovranno essere in grado di memorizzare in via obbligatoria. Tracciato e regole obbligatorie uniformi per tutto il mercato sono necessarie e funzionali rispetto ad un'altra previsione del legislatore italiano. L'art. 32 ha infatti disposto che gli assicurati devono avere la facoltà di conservare la medesima "scatola nera" in caso di cambio di compagnia di assicurazione (cosiddetta "portabilità"). A tal fine, nel provvedimento dell'ISVAP dovranno essere dettate anche le regole di attuazione dell'interoperabilità delle "scatole nere".

L'assenza di tale provvedimento, pertanto, non consente ai soggetti interessati di formulare valutazioni compiute sugli impatti degli schemi dei decreti oggetto della presente pubblica consultazione comunitaria, perché ad esso strettamente connessi, e potranno essere effettuate solo quando il regolamento ISVAP sarà posto in pubblica consultazione in Italia. Valutazioni definitive, anche con riferimento alle competenze di codesta spettabile Direzione, saranno possibili solo alla fine del complesso iter normativo.

Valuti pertanto la Spettabile D.G. Imprese della Commissione l' opportunità di rinviare l'esame e le determinazioni relative alla presente disciplina tecnica quando il quadro attuativo sarà completato. Ed infatti il terzo provvedimento attuativo (ISVAP di concerto MiSE) regolerà in via obbligatoria aspetti tecnici essenziali per l'utilizzo delle scatole nere in abbinamento a polizze r.c. auto in Italia (tracciato record e interoperabilità), per cui ci sembra che anch'esso dovrà essere oggetto della procedura di pubblica consultazione ai sensi della Direttiva n. 98/34/CE.

3. Requisiti tecnici fissati in via obbligatoria dai decreti in consultazione e mancanza a livello comunitario di un quadro normativo di riferimento

Gli schemi dei decreti attuativi in pubblica consultazione fissano in via obbligatoria per le "scatole nere" da impiegarsi in Italia in abbinamento a polizze r.c. auto requisiti tecnici e standard hardware e software molto dettagliati e per alcuni aspetti ulteriori rispetto alla finalità della stessa norma primaria da attuare.

Nel rinviare all'allegato le osservazioni tecniche di dettaglio (v. allegato), sottoponiamo alla Spettabile D.G Imprese della Commissione ogni valutazione circa la loro compatibilità rispetto ad eventuali ostacoli alla libera circolazione di beni e servizi all'interno dell'Unione Europea.

L'attuale mancanza di regole tecniche armonizzate a livello europeo, inoltre, rischia di creare un ulteriore ostacolo all'ingresso di assicuratori stranieri r.c. auto in Italia, anche a causa delle possibili diverse caratteristiche tecniche delle "scatole nere" prodotte/utilizzate nei rispettivi Paesi di provenienza rispetto agli standard italiani particolarmente elevati.

Al fine di apprestare una tutela incisiva della concorrenza, e conseguentemente della libertà di stabilimento, auspichiamo quindi che la Commissione avvii, nel settore in esame, un processo di armonizzazione, emanando una disciplina europea omogenea necessaria a qualificare i dispositivi di tipo Events Data Recorders come "scatole nere".

Si rammenta, al riguardo, che è in fase avanzata l'iter di emanazione della disciplina comunitaria relativa ai dispositivi denominati E-call, a fini di sicurezza stradale, che hanno forti analogie costruttive e funzionali con i dispositivi EDR.

Osserviamo infine che con il Final Report del Progetto VERONICA-II (Vehicle Event Recording based on Intelligent Crash Assessment; EC Contract No. TREN-07-ST-S07.70764 del 6/10/2009), la DG Transport della Commissione, dopo ampia consultazione in Europa ed esame degli standard tecnici USA, ha fornito indicazioni approfondite sui requisiti tecnici essenziali per la maggiore efficacia dei dispositivi EDR sia a fini di sicurezza stradale sia in caso di collisione, anche per fornire la base per una bozza di Direttiva.

Allegato:
Osservazioni tecniche di dettaglio

ANIA
Associazione Nazionale
fra le Imprese Assicuratrici

OSSERVAZIONI TECNICHE DI DETTAGLIO ALLEGATO

Schemi di decreti del Governo Italiano **Rif. 2012/517/I e Rif. 2012/521/I** di attuazione delle norme nazionali in materia di contratti r.c. auto abbinati a "scatole nere" - Pubblica consultazione sul sito della Commissione UE ai sensi della Direttiva n. 98/34/CE

SCHEMA DI DECRETO INTERMINISTERIALE MIT MISE RIF. 2012/517/I

Art. 1 Individuazione dei dispositivi e funzioni minime

Art.1, comma 1: definisce i meccanismi elettronici che registrano l'attività del veicolo prevedendo anzitutto che siano "dispositivi sigillati, alimentati e *solidalmente ancorati al telaio* del veicolo stesso". Ferma la necessità che le modalità di fissaggio delle "scatole nere" siano stabili e sicure, sarebbe sufficiente prevedere che tali dispositivi siano stabilmente fissati al veicolo e non "*al telaio*" poiché tale collocazione, rispetto ad altre possibili soluzioni tecniche, determina la lievitazione dei costi di gestione delle "scatole nere" (installazione, manutenzione, disinstallazione...). Ed infatti, ai fini della corretta rilevazione delle variabili accelerometriche, è tecnicamente sufficiente qualunque tipo di fissaggio che abbia una banda passante meccanica maggiore di 100Hz. Al riguardo si osserva che fissare stabilmente al telaio una "scatola nera" attraverso normalissime staffe da elettrauto, oltre che più oneroso, potrebbe essere insoddisfacente ai fini della banda passante minima richiesta ed oltretutto potrebbe generare dei fastidiosi artefatti da risonanza che falserebbero gravemente ed irreversibilmente i dati accelerometrici.

Articolo 2 - Dotazione dei dispositivi

Art. 2, lettera d): stabilisce che all'interno delle "scatole nere" sia presente anche un banco di *memoria* flash da almeno 64 MB e uno di memoria RAM da almeno 64 KB per la memorizzazione dei dati raccolti nell'intervallo di tempo intercorrente tra due trasmissioni successive dei dati. Non si comprendono i motivi della (duplice) fissazione in via obbligatoria di quantità di memoria "standard" delle "scatole nere". Sarebbe più utile fissare i requisiti tecnici costruttivi minimali: durata minima della registrazione, minimo *sampling rate* (anche parametrico rispetto all'impatto), tipo di dati, ritenzione minima. Ci sembra invece che la quantità, la tipologia e la tecnologia della memoria usata debbano essere valutate dai costruttori, fra l'altro perché, a parità di informazioni, a causa delle normali transcodifiche interne, la quantità di memoria proposta potrebbe essere eccessiva per soluzioni tecniche più avanzate ed invece insufficiente per i produttori che utilizzano soluzioni tecniche meno avanzate. Comunque una tipologia di memoria imposta "ex ante" vieterebbe l'uso di tecnologie ancora più avanzate (es: oggi FRAM e nuove tecnologie emergenti nel campo della microelettronica).

Art. 2, lettera e): prevede che le scatole nere debbano essere dotate di un dispositivo di comunicazione *wireless* bi-direzionale con antenna integrata dedicato alla comunicazione con "*altri dispositivi installati a bordo del veicolo*".

Ci sembra che questa previsione sia estranea rispetto alle specifiche finalità antifrode dell'articolo 32. Inoltre, a parte l'entertainment, ci risulta che attualmente non esistano dispositivi di bordo che possono comunicare *wireless* e che non esiste nemmeno uno standard di comunicazione condiviso.

Art. 2, lettera f): richiede che le scatole nere abbiano una batteria al *litio* ricaricabile. Non si comprende perché limitare l'uso ad una specifica tecnologia. L'offerta tecnologica di sistemi di batterie è in continua e rapida evoluzione. Molte soluzioni, ad esempio, stanno utilizzando il vanadio e tentano di sostituire il litio con elementi meno pericolosi.

SCHEMA DI DECRETO MINISTERIALE MISE RIF. 2012/521/I

Il provvedimento reca una disciplina molto dettagliata degli standard hardware e software obbligatori delle "scatole nere" (art. 4 commi 2 e 3) ritenuti necessari per garantire, in via transitoria, le "funzioni minime antifrode" e poi a regime, decorsi due anni dall'entrata in vigore del decreto stesso, la "piena operatività delle funzioni antifrode". Tali funzioni a regime sono definite molto ampiamente come "l'insieme delle funzioni che, in base alle configurazioni tecniche connesse all'offerta sul mercato di servizi a valore aggiunto, i meccanismi possono garantire per la determinazione delle responsabilità in occasione dei sinistri, l'elaborazione delle tariffe, ed ogni altro servizio connesso ai precedenti" (art. 1 Definizioni, comma 1 lett. d).

Evidenziamo, oltre all'ampiezza e all'elevato dettaglio delle previsioni obbligatorie introdotte, che il decreto del MiSE opera numerosi rinvii [1] su aspetti tecnici rilevanti ad un provvedimento non ancora emanato di attuazione dell'art. 32, comma 1-bis, di competenza dall'ISVAP di concerto con il MiSE e il Garante Privacy nazionale

Ciò premesso, nello specifico formuliamo le seguenti **osservazioni:**

1. le disposizioni recate dal decreto MiSE sembrano in se stesse incisive e condizionanti rispetto alla libere determinazioni delle imprese di assicurazione nazionali ed estere sulle caratteristiche tecniche e funzionali delle "scatole nere" da impiegare in abbinamento a contratti r.c. auto;

2. non appare peraltro possibile valutare con esattezza la portata dei suddetti condizionamenti dell'attività d'impresa, perché il quadro attuativo dell'art. 32 è evidentemente ancora in via di predisposizione.

[1] Il decreto MiSE fa riferimento all'emanando regolamento ISVAP in vari punti: nelle premesse; alla lett. g) delle definizioni; all'art. 3 - Vincoli di interoperabilità e funzione antifrode; art. 5 - Funzioni evolute nell'ambito dei servizi a valore aggiunto all'art. 6 -Termini di adeguamento allo standard tecnologico comune hardware e software. Disciplina transitoria; all'art. 7- Trattamento dei dati e tutela della privacy.

Per di più le disposizioni mancanti hanno ad oggetto profili tecnicamente rilevanti come:

- l'individuazione del tracciato record dei dati da registrare con le scatole nere e, al suo interno, l'individuazione del "minimum set of data" da gestire in via obbligatoria, da distinguere dai dati a gestione facoltativa per le cosiddette "funzioni a valore aggiunto" (anche queste non definite esattamente nel decreto MiSE, ma che riteniamo riferirsi a funzionalità per tariffe evolute del tipo "*Pay as you drive*", "*Pay per use*", etc.);

- le regole di interoperabilità a fini di portabilità: per consentire all'assicurato di conservare la "scatola nera" in caso di cambio di impresa di assicurazione (c.d. portabilità), si profilano diverse possibili modalità operative. Una possibile soluzione, finalizzata a rendere utilizzabili le "scatole nere" da qualunque gestore dei servizi erogabili con le "scatole nere" (*telematic services provider*), comporta l'adozione di un protocollo standard di trasmissione delle "scatole nere" stesse a livello dei dispositivi e coinvolge quindi i costruttori di tali dispositivi. Un'altra soluzione ipotizzata prevede che l'adozione di un protocollo di comunicazione avvenga invece a livello di *telematic services providers*. Entrambe le ipotesi impattano comunque sull'attività di molteplici operatori e richiedono in ogni caso anche il superamento di vincoli derivanti dalle attuali caratteristiche dei dispositivi di telefonia mobile. Occorre rammentare infatti che le "scatole nere" sono dispositivi stabilmente fissati al veicolo e dotati di "un dispositivo di telefonia mobile *General Packet Radio Service* (GPRS) per la trasmissione dati tramite rete GSM – UMTS" art. 2 Dotazione dei dispositivi lett. C dello schema di decreto Rif. 2012/517/I .

Quando un assicurato decide di cambiare compagnia, conservando la "scatola nera" utilizzata dal precedente assicuratore e dal suo *telematic services provider*, può accadere che il nuovo *provider* della nuova compagnia abbia un contratto con un diverso gestore di telefonia mobile. In questa situazione, occorrerebbe sostituire la scheda SIM incorporata nella "scatola nera" per cambio del gestore telefonico, con conseguenti disagi per l'assicurato, costretto a recarsi in officina e a sottoporre il veicolo ad un ulteriore intervento con aumento degli oneri a carico del sistema assicurativo.

Si evidenzia inoltre che il presente decreto del MiSE opera anche un altro tipo di rinvio ad un ulteriore e successivo provvedimento del MiSE stesso che sembra necessario per disciplinare a regime l'interoperabilità delle "scatole nere" a regime, mentre l'emanando provvedimento ISVAP disciplinerebbe l'interoperabilità nella sola fase transitoria: (art. 6 comma 2).
Ci sembra che anche tale ulteriore provvedimento ISVAP, di concerto con il MiSE e il Garante Privacy nazionale, dovrebbe rispettare gli "obblighi di informazione comunitaria concernenti la normativa tecnica nazionale" ed essere sottoposto alla procedura prevista dalla Direttiva n. 98/34 CE.