

Decreto Bersani e assicurazioni Liberalizzazioni o demagogia?

di Carlo Lottieri

Uno degli equivoci del recente dibattito sulle liberalizzazioni riguarda il fatto che spesso il governo ha presentato come iniziative volte ad aprire il mercato taluni provvedimenti che, al contrario, rappresentano una grave interferenza nell'autonomia negoziale.¹

È questo il caso, per fare un esempio, dell'abolizione del costo delle ricariche per i telefoni cellulari. Ma più in generale, una parte non insignificante dei due "decreti Bersani" (il primo del luglio 2006 e il secondo del gennaio 2007) ospita misure in qualche modo dettate dalle associazioni dei consumatori e segnate da un intento chiaramente demagogico. La volontà palese è quella di colpire uno specifico settore imprenditoriale al fine di favorire la più ampia platea dei consumatori. Gli interessi degli uni e degli altri sono assunti come inconciliabili.

Con l'introduzione di queste norme, di fatto, si rinuncia ad una visione *liberale* – per la quale la determinazione dei prezzi e il contenuto stesso dei contratti vanno lasciati all'autonomia negoziale dei soggetti – per adottare una prospettiva *dirigista*, la quale in linea di massima pretende di giustificarsi sulla base delle tesi

giuridico-economiche in tema di "scambio ineguale". (L'idea è che lo scambio può essere legittimo, ma solo quando i due attori hanno le medesime condizioni economiche e culturali. Questo però conduce in sostanza ad affermare che esso *non è mai veramente ed intrinsecamente legittimo*.)²

Una clamorosa riproposizione di tale prospettiva demagogica e antiliberalista si ha nelle nuove norme in tema di assicurazione per la responsabilità civile (r.c.) automobilistica. Infatti, il decreto legge del 31 gennaio 2007, n. 7, all'articolo 5 aggiunge tre nuovi commi all'articolo 134 del Codice delle assicurazioni, con conseguenze assai discutibili sulla chiarezza normativa e sulla stessa coerenza dell'ordinamento nel suo insieme.³

1: Il tema della libertà d'iniziativa e del diritto di ogni singolo a negoziare liberamente è stato al centro di tanti studi dell'IBL. Tra i molti ricordiamo: Silvio Boccalatte, "Class action all'italiana. Un'imposta sui consumatori?", BP IBL n. 36, http://brunoleoni.servingfreedom.net/BP/IBL_BP_36_Class_Action.pdf; Valerio Filoso, "Collusione occulta o patti chiari per davvero?", IBL Focus n.2, http://brunoleoni.servingfreedom.net/Focus/IBL_Focus_02_Filoso.pdf; J.H. Huebert, "La giustizia del libero mercato si legge nelle carte", Focus IBL n. 8, http://brunoleoni.servingfreedom.net/Focus/IBL_Focus_08_Huebert.pdf.

2: Per un'ampia rassegna degli argomenti contemporanei contro l'autonomia negoziale, si veda: Enrico Baffi, "I limiti all'autonomia contrattuale nel pensiero economico e filosofico contemporaneo", *Rivista critica di diritto privato*, 2004, n. 22, pp. 631ss.

3: Già nel primo decreto Bersani, per la verità, vi erano stati provvedimenti di carattere illiberalista in tema di assicurazioni: volti non già ad allargare gli spazi negoziali, a restringerli. Sul tema si veda: Autori vari, *Luci e ombre sul decreto Bersani*, Position Paper dell'Istituto Bruno Leoni, http://brunoleoni.servingfreedom.net/Varie/IBL_Pos_Paper_Bersani.pdf; Carlo Lottieri, *Quando il decreto Bersani non liberalizza: il caso delle assicurazioni*, IBL Focus n. 38, http://brunoleoni.servingfreedom.net/Focus/IBL_Focus_38_Lottieri.pdf.

1. Classe di merito e titolarità. È ragionevole sganciare proprietà del mezzo e contratto?

Una palese manifestazione dell'ispirazione consumérista all'origine di queste disposizioni (che intendono colpire le assicurazioni e favorire gli assicurati) è presente in quel comma del decreto legge (il 4-bis) secondo il quale l'impresa di assicurazione "in tutti i casi di stipulazione di un nuovo contratto (...) non può assegnare al contraente una classe di merito più sfavorevole rispetto a quella risultante dall'ultimo attestato di rischio conseguito".

L'intenzione è chiara: se io sono un automobilista modello e se, nel corso degli anni, sono riuscito a piazzarmi in una classe di merito che riflette il mio comportamento più che corretto, non si vede la ragione in virtù della quale quando acquisto una seconda autovettura la compagnia assicuratrice non debba tener conto di ciò.

Va detto che le classi di merito servono a definire, sulla base dei comportamenti passati, quella che può essere la probabilità che la compagnia assicurata si trovi presto a dover intervenire a favore di chi potrà essere danneggiato dall'automobilista stesso. È quindi un sistema che da un lato cerca di commisurare il premio all'alta o bassa probabilità che la compagnia sia chiamata a intervenire finanziariamente, e che dall'altro incentiva comportamenti virtuosi e ricompensa gli automobilisti prudenti. In ogni caso, pare assolutamente ragionevole che le imprese possano pretendere premi più alti dagli automobilisti meno rispettosi del codice della strada e che, di conseguenza, vi siano premi inferiori per quegli automobilisti che nel corso degli anni hanno dimostrato di evitare incidenti.

Ma proprio per tale motivo la nuova norma introdotta dal recente decreto si presta a più di una contestazione.

Non è affatto chiaro, in primo luogo, come sia possibile evitare che questa modifica dell'ordinamento venga utilizzata non tanto per palesare la qualità del comportamento di un automobilista corretto (come vorrebbe il legislatore), ma per permettere ad un gran numero di persone di utilizzare la classe di merito di un individuo

"virtuoso", e questo al fine di corrispondere premi assicurativi di entità inferiore. Poiché la norma non parla del *proprietario* dell'autovettura, ma semplicemente del *contraente*, è facile prevedere il moltiplicarsi di abusi. In sostanza, il proprietario di un'autovettura potrebbe al tempo stesso essere titolare di un gran numero di polizze assicurative, allargando ai propri familiari i benefici della propria classe di rischio.

Oltre a ciò, la normativa sembra non tenere in considerazione un dato elementare. Nelle famiglie italiane, in linea di massima, la seconda e la terza autovettura non sono un mezzo alternativo utilizzato dal medesimo soggetto (come nel caso di chi ha una berlina che guida normalmente e poi acquista pure una vettura sportiva, con l'obiettivo di utilizzarla nei fine settimana). Per lo più, questi secondi e terzi automezzi segnalano la presenza di neopatentati: in generale, poco più che diciottenni.

Se il meccanismo della classe d'ingresso ha una giustificazione, essa viene proprio dall'esigenza di indurre gli automobilisti più giovani a comportamenti corretti. Ma se s'introduce un *escamotage* che permette tanto facilmente di eludere l'onere della classe iniziale, è chiaro che si distrugge il dispositivo stesso del *bonus-malus*, con la conseguenza di penalizzare quegli automobilisti che, nel corso degli anni, hanno meglio utilizzato la loro vettura.

Oltre a ciò, la nuova norma intende garantire espressamente che la classe di merito venga riservata anche dopo "un periodo di interruzione della copertura assicurativa". Anche qui è facile comprendere come l'assenza di un limite temporale all'interruzione del contratto assicurativo possa aprire la strada ad innumerevoli imbrogli: una volta che si è sganciato il legame tra il proprietario e il titolare del contratto assicurativo, in effetti, si apre l'opportunità di sottoscrivere contratti a nome di ex automobilisti che hanno smesso di guidare e che pure si trovavano in classi di merito favorevoli.

2. Classe di merito e responsabilità. È ragionevole penalizzare solo i responsabili “principali”?

Un altro obiettivo riformatore del decreto riguarda le conseguenze derivanti all'assicurato in caso di sinistri, con riferimento al trasferimento da una classe di merito ad una meno favorevole.

Una volta di più, l'intenzione del legislatore è quella di “proteggere” il consumatore dalla presunta esosità delle compagnie assicurative. Il nuovo comma 4-ter dell'art. 134 del codice delle assicurazioni prevede che non vi sia cambio di classe di merito (e quindi, che non vi sia aumento del premio assicurativo) qualora il contraente non sia il responsabile *principale* del sinistro. Ogni volta che non sia possibile individuare una responsabilità principale, la responsabilità andrebbe divisa pro-quota e il mutamento della classe di merito potrebbe avvenire solo a seguito di più sinistri.

Oltre a ciò, l'intenzione del legislatore è che la responsabilità sia individuata a partire dalla liquidazione effettuata in relazione al danno (liquidazione, però, che spesso avviene dopo molti anni, data la difficoltà di valutare i danni fisici subiti dalle persone coinvolte nei sinistri) o anche da una sentenza di tribunale (la quale, quando c'è, giunge comunque a distanza di un lungo lasso di tempo).

In sostanza, una simile normativa è destinata a negare ogni possibilità di applicazione del sistema *bonus-malus* di fronte ad un alto numero di sinistri.

C'è poi un ulteriore problema. Mentre l'assicurato solo parzialmente responsabile non avrebbe alcuna penalizzazione conseguente all'incidente, la compagnia potrebbe trovarsi a versare anche somme consistenti (ad esempio, il 25% di un risarcimento di 80 mila euro). In tal modo si avrebbe una palese disparità di trattamento tra quanti sono principali responsabili di modesti sinistri, che danno origine a contenuti risarcimenti, e quanti invece sono non principali responsabili di sinistri connessi ad alti o altissimi risarcimenti: i primi subiscono una penalizzazione sebbene pesino assai poco sul bilancio delle imprese assicurative, mentre i secondi non subiscono alcuna conseguenza, benché siano all'origine di oneri rilevanti.

Quando poi – come fa la nuova normativa – si immagina che il contraente possa essere penalizzato a seguito di più sinistri in cui egli non è il responsabile principale, è chiaro che viene prefigurato un sistema assai complesso di valutazione e accorpamento delle percentuali di responsabilità: destinato ad aprire innumerevoli contenziosi e, prima ancora, a scatenare seri problemi interpretativi.

3. Ciò che non si vede, ovvero i frutti amari della demagogia

Ogni intervento ispirato dalla prospettiva consumérista, quella che viene promossa dalla maggior parte delle associazioni dei consumatori (favorevoli ad ogni norma volta che riduca i prezzi e sostituisca la libera negoziazione con regole e tariffe imposte), produce effetti *visibili* (e immediati) ed effetti assai *meno visibili* e talora di fatto *invisibili* (spesso posticipati), ma non per questo meno rilevanti. Tipico dei demagoghi, però, è enfatizzare *ciò che si vede* proprio mentre si occulta o minimizza *ciò che non si vede*: si amplificano insomma i benefici di breve termine e si negano o trascurano gli oneri, ben più significativi, di medio e lungo termine.⁴

In un sistema di mercato, irrigidire il sistema dei prezzi (obbligare, ad esempio, le società telefoniche ad effettuare gratuitamente la ricarica) produce però tutta una serie di conseguenze “non volute”. Al limite, può anche portare alla scomparsa di un bene o di un servizio, se il sistema normativo proibisce che esso sia venduto al di sopra di un dato prezzo e se nessuna impresa trova vantaggioso entrare in quel particolare mercato a quelle precise condizioni.

Quando non si arriva a tanto, può comunque accadere che la proibizione di farsi corrispondere un determinato servizio (la ricarica telefonica, ad esempio) spinga l'impresa ad alzare i prezzi di altri prodotti: nel

4: Sul tema resta attualissima la lezione di un grande economista francese di metà Ottocento: Frédéric Bastiat, *Ciò che si vede, ciò che non si vede*, a cura di Nicola Iannello e con una prefazione di Gérard Bramoullé, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005 (1848-50).

caso dei servizi telefonici, le tariffe per le chiamate o altro.

Nell'ambito di cui ci stiamo occupando, quello delle assicurazioni, poiché non ogni spezzone di mercato è egualmente pianificato e normato è chiaro che imprese chiamate a fare quadrare i loro conti saranno indotte ad alzare gli oneri di altri rami assicurativi. Saranno insomma costrette a far sopportare dai loro altri clienti le perdite o i mancati guadagni del settore r.c. auto.

Sul piano economico questo è disastroso, poiché può indurre taluni soggetti a non utilizzare lo strumento assicurativo anche in situazioni che invece lo richiederebbero. In altri termini, l'interferenza governativa nel mercato produce una distorsione ed impedisce che si abbiano quei comportamenti che sarebbero adottati in assenza di tale regolamentazione.

La situazione non è del tutto diversa quando, a causa dell'intervento regolamentare, le compagnie non possono modificare autonomamente la loro *policy* negli altri settori d'intervento. Invece che agire direttamente sui prezzi proposti al pubblico, le aziende del settore si troveranno ad agire *per via politica*, facendo presente le loro difficoltà a politici e media, infittendo le iniziative lobbistiche e facendo tutto il possibile per ottenere adeguamenti tariffari e altre modifiche.

In un caso come nell'altro, insomma, non è possibile *forzare la realtà* senza pagare pegno, pretendendo di mantenere in vita un settore produttivo mentre gli si nega, in un modo o nell'altro, la possibilità di trovare le risorse di cui ha bisogno.

Per restare all'esempio della r.c. auto, è evidente che se le norme recentemente introdotte (volte in definitiva a mantenere il maggior numero di automobilisti nella classe di merito più favorevole) dovessero essere trasformate in legge e applicate in questo modo, la cosa più facile da prevedersi è il progressivo venir meno dei benefici a favore degli automobilisti "corretti", e insomma il dissolversi stesso del sistema *bonus-malus*. Invece che recuperare risorse penalizzando in particolare i responsabili di sinistri e (in parte) i nuovi automobilisti, le compagnie assicurative si troveranno costrette a chiedere un innalzamento generalizzato dei premi:

ridistribuendo gli oneri. E tutto ciò a danno degli automobilisti più corretti.

4. *Se la regolamentazione produce distorsioni, le vere liberalizzazioni sono la risposta migliore*

L'analisi di questo caso mostra, una volta di più, come la regolamentazione produca distorsioni a catena.

In un simpatico raccontino volto a dimostrarlo con un esempio pratico, all'inizio degli anni Settanta l'economista Henry G. Manne illustrò la vicenda (del tutto ipotetica, ma assai verisimile) di una cittadina in cui al sabato pomeriggio molti ragazzi si improvvisavano posteggiatori per guadagnare due soldi andando incontro alle esigenze di chi frequentava lo stadio locale. Tutto andò per il meglio fino a quando la pressione esercitata dai posteggiatori professionisti non spinse l'amministrazione cittadina a proibire l'attività agli studenti del quartiere. Questi ultimi, allora, da posteggiatori divennero lavamacchine dilettanti: con pochi dollari si poteva lasciare la vettura nel loro cortile e trovarla due ore dopo, a partita conclusa, ben lavata e asciugata. Ma anche questa pratica – palesemente volta ad aggirare la proibizione – fu proibita.

Proibizione produsse proibizione, a regole si aggiunsero nuove regole, e il risultato finale fu che la pretesa di "organizzare" dall'alto ogni cosa creò una serie di sgradevoli conseguenze che, a catena, mandarono in crisi la possibilità stessa recarsi allo stadio usando un'autovettura.⁵

Di fronte al problema dei costi assicurativi e di fronte all'esigenza di innalzare la qualità dei servizi offerti, la via delle liberalizzazioni non consiste nello sposare una parte contro l'altra (i clienti contro le compagnie, in questo caso), ma nel permettere la più ampia competizione possibile. La logica autentica delle liberalizzazioni è che se si daranno più spazi di negoziazione, sarà la concorrenza a stimolare gli imprenditori affinché operino al meglio, mentre i consumatori saranno tutelati

5: Cfr. Henry G. Manne, "La parabola dei parcheggi" (1971), in Enrico Colombatto, a cura di, *Tutti proprietari. La nuova scuola dei property rights*, Firenze, Le Monnier, 1980, pp. 189-196.

dalla possibilità di optare per un fornitore invece che per un altro.

Così, se il governo ritiene che nel settore assicurativo siano offerte al consumatore condizioni penalizzanti (premi troppo alti in cambio di risarcimenti eccessivamente modesti), la strada per ovviare a tutto ciò consiste nell'individuare, all'interno della complessa ragnatela normativa che riguarda il settore, le leggi che più restringono l'accesso al mercato, che maggiormente limitano la libertà d'azione delle imprese e dei clienti, che creano posizioni protette e garantite. L'esigenza è quindi quella di vedere se vi sono norme, insomma, che restringono il mercato e di eliminarle.

Se si vuol fare qualcosa di utile, in altri termini, si liberalizzi. Ma davvero, stavolta.

Carlo Lottieri è ricercatore in *Filosofia del Diritto* alla facoltà di Giurisprudenza di Siena e direttore del Dipartimento "Teoria politica" dell'Istituto Bruno Leoni.