Documento 22/06/2012 PARERE

Fonte CNI

Tipo Documento PARERE

Numero

Data 22/06/2012

Riferimento PROT. CNI N. 3033

Note

Allegati

Titolo COMUNICAZIONI INVIATE ALLE COMPAGNIE ASSICURATIVE ED AI PERITI ASSICURATIVI DAL COLLEGIO DEI PERITI INDUSTRIALI E DALL'ORDINE DEGLI INGEGNERI DI TREVISO CIRCA L'ATTIVITÀ DI RICOSTRUZIONE DINAMICA E CINEMATICA DELL'EVENTO DANNOSO – POSSIBILE INTESA RESTRITTIVA DELLA CONCORRENZA – RICHIESTA DI RETTIFICA – RISPOSTA DELL'ORDINE DEGLI INGEGNERI – OSSERVAZIONI DEL CNI

Testo In relazione alla comunicazione in oggetto dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, presa visione delle note inviate alle compagnie assicurative ed ai periti assicurativi dall'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Treviso unitamente al Collegio dei periti industriali e dei periti industriali laureati della Provincia di Treviso e della risposta del medesimo Ordine alle censure dell'Autorità Antitrust, nell'ottica di una leale collaborazione istituzionale, il Consiglio Nazionale, Ente Pubblico deputato per legge alla tutela della professione di Ingegnere, con la presente formula le proprie osservazioni quale contributo per il dibattito in corso sulla tematica dei periti assicurativi e dell'attività di ricostruzione dinamica e cinematica dei danni.

La presente nota costituisce quindi quel contributo argomentativo preannunciato nella lettera CNI datata 11/11/2011, prot. 4973/2011, inviata agli Enti in indirizzo, conseguente alla mancata convocazione da parte dell'Autorità Garante per prendere parte all'istruttoria sulla tematica in esame.

Il tutto fermo restando la richiesta all'Autorità, formulata con la presente - una volta riscontrato il mancato accoglimento delle argomentazioni addotte dall'Ordine provinciale – di riapertura dell'istruttoria, con indicazione del nominativo del Responsabile del procedimento, volta al riesame della questione, con contestuale invito a partecipare rivolto anche al CNI.

IL QUADRO NORMATIVO

Volendo ripercorrere sinteticamente il quadro normativo di riferimento, occorre partire dal disposto del decreto legislativo 7/09/2005 n.209 ("Codice delle assicurazioni private"), che ha preso il posto della legge 166/1992, riscrivendo del tutto la relativa disciplina.

Il primo comma dell'art. 156 del decreto legislativo n.209/2005 cit. dispone che "L'attività professionale di perito assicurativo per l'accertamento e la stima dei danni alle cose derivanti dalla circolazione, dal furto e dall'incendio dei veicoli a motore e dei natanti soggetti alla disciplina del presente titolo non può essere esercitata da chi non sia iscritto nel ruolo di cui all'articolo 157".

L'art.158 del decreto legislativo n.209/2005 cit. prevede quindi una serie di requisiti – ad es., aver conseguito un diploma di scuola media secondaria superiore o di laurea triennale ; aver svolto tirocinio di durata biennale presso un perito abilitato ; aver superato una prova di idoneità "consistente in un esame su materie tecniche, giuridiche ed economiche rilevanti nell'esercizio dell'attività", ecc. – del tutto peculiari.

Il fatto che siano previsti requisiti quali l'esame su – tra l'altro – "materie giuridiche ed economiche", impedisce di configurare detto Ruolo come un doppione dell'albo degli Ingegneri.

Da ultimo, il Provvedimento ISVAP 3 gennaio 2008 n.11 ("Regolamento concernente la disciplina dell'attività peritale di cui al Titolo X, Capo VI, del decreto legislativo 7 settembre 2005 n. 209- Codice delle assicurazioni private"), contiene la disciplina dei titoli di ammissione e delle modalità di accesso e di svolgimento dell'attività peritale, ribadendo che essa "non può essere svolta da soggetti non iscritti nel Ruolo", salvo quanto disposto dall'art.156, comma 2, del decreto n.209/2005 (v. art.3 del Provvedimento citato).

Ma il tutto con l'importante precisazione – di utilità per tutti gli interessati – che "nell'attività peritale non rientrano le attività di ricostruzione dinamica e cinematica dell'evento dannoso" (comma 4 dell'art.3 del Provvedimento ISVAP citato).

L'art.5 del Provvedimento ISVAP 3 gennaio 2008 n.11 fissa i requisiti per l'iscrizione al Ruolo, mentre l'art.8 fissa i titoli di ammissione alla prova di idoneità (titolo di studio non inferiore al diploma di istruzione secondaria superiore e tirocinio) e l'art.9 disciplina la prova di idoneità (su materie come elementi di diritto e tecnica delle assicurazioni, elementi di fisica, estimo, meccanica, ecc.).

La normativa oggi vigente sembra quindi modellare una nuova figura ad hoc, in possesso di specifiche e determinate cognizioni professionali interdisciplinari, fermo restando il fatto che coloro che erano già iscritti nel ruolo dei periti alla data di entrata in vigore del nuovo Regolamento sono iscritti di diritto nel Ruolo di cui all'art.157 d.lgs. n.209/2005.

Questo per quanto concerne la disciplina dei periti assicurativi.

LE COMPETENZE PROFESSIONALI DEGLI INGEGNERI

L'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Treviso (in collegamento con le rappresentanze istituzionali dei Periti Industriali) sostiene che l'attività ricostruttiva della dinamica degli incidenti stradali, con applicazione di fisica e redazione di rilievi geometrici, compete in via esclusiva agli Ingegneri e ai Periti industriali, iscritti ai relativi albi professionali. "Allo stesso modo, anche l'accertamento e la stima dei danni provocati dalla circolazione dei mezzi soggetti ad assicurazione obbligatoria RCA rientra certamente nell'ambito delle attività professionali di competenza degli ingegneri e dei periti industriali".

Di conseguenza ha invitato le compagnie assicurative ed i periti assicurativi a non assegnare e assumere incarichi aventi ad oggetto l'attività di ricostruzione della dinamica e cinematica degli incidenti stradali, in applicazione del regolamento ISVAP n.11 del 3 gennaio 2008, emanato in attuazione del decreto legislativo 7 settembre 2005 n.209.

L'AGCM ha ritenuto tale condotta suscettibile di integrare una possibile intesa restrittiva della concorrenza (comunicazione prot. 0060824 del 26/10/2011).

L'Ordine degli Ingegneri di Treviso ha replicato con l'amplia nota datata 21/12/2012, prot. n.2615, inviata p.c. al Consiglio Nazionale.

Nota alla quale la Direzione Industria e Servizi (prot. 18756 del 16/02/2012 dell'AGCM) ha risposto comunicando "il non accoglimento della stessa, tenuto conto che le argomentazioni addotte non presentano alcun elemento di fatto e/o di diritto che possa giustificare un riesame della decisione già adottata al riguardo in data 18 ottobre 2011".

Il Consiglio Nazionale, non essendone in possesso, ha richiesto all'Ordine provinciale le note inviate alle compagnie assicurative.

L'art.51 del RD 23 ottobre 1025 n.2537 ("Regolamento per le professioni di Ingegnere e di Architetto") – tuttora vigente – dispone che :"Sono di spettanza della professione di Ingegnere… …in generale le applicazioni della fisica, i rilievi geometrici e le operazioni di estimo".

Anche la determinazione 21 dicembre 2000 n.57 dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici ha stabilito "l'esclusiva competenza degli Ingegneri in materia di lavori relativi alle vie ed ai mezzi di trasporto, di deflusso e di comunicazione, alle costruzioni di ogni specie, alle macchine e agli impianti industriali, nonché alle applicazioni della fisica, i rilievi geometrici e le operazioni di estimo" (in allegato).

Il Provvedimento ISVAP 3 gennaio 2008 n.11, all'art.4, comma 3, come detto, ha stabilito che "nell'attività peritale non rientrano le attività di ricostruzione dinamica e cinematica dell'evento dannoso".

Dal che consegue che – non rientrando tra le prerogative dei Periti Assicurativi – per le attività di ricostruzione dinamica e cinematica dell'evento dannoso non è necessario essere iscritti al relativo Ruolo.

Trattasi di conclusione evidente in base al dato testuale, che conferma quanto asserito dalle rappresentanze istituzionali degli Ingegneri, circa l'appannaggio della relativa competenza in capo agli Ingegneri e agli Ingegneri iuniores dei settori a) e b) dell'albo e ai Periti industriali, indirizzo meccanico e navale.

Si chiarisce, in altre parole, che la sola iscrizione al Ruolo dei periti assicurativi non è, di per sé, condizione né necessaria, né sufficiente per l'attività di "ricostruzione dinamica e cinematica dell'evento dannoso", attività che esige, quindi, competenze professionali ulteriori.

LA POSIZIONE DELLA GIURISPRUDENZA

A) La Cassazione Penale, 14/07/2000 n. 2811, ha predicato la configurabilità del reato di esercizio abusivo della professione nel caso del soggetto che presta consulenza tecnica a favore dell'Autorità giudiziaria nelle suddette materie senza essere iscritto nel relativo albo (il Ruolo Periti Assicurativi).

Il giudice penale non ha ritenuto in tal caso prevalenti le norme contenute nel codice di procedura (relative alla nomina dei CTU da parte del giudice) sulla disciplina contenuta nella legge 166/1992 (che prevede l'obbligatorietà della iscrizione al Ruolo).

B) Su un altro versante, la sentenza n. 76 del 8 gennaio 2001 del Tar Sicilia, Catania, è giunta a conclusioni opposte.

Con riguardo alla legge istitutiva del Ruolo Periti Assicurativi il giudice siciliano dapprima afferma che la legge non ha voluto istituire una nuova categoria professionale con il relativo Albo, ma soltanto attribuire un "adeguato rilievo" a persone in possesso di una maggiore specializzazione, quindi sostiene che il divieto ex art. 4 l. 166/1992 riguardi solamente l'attività di verifica e stima del danno "e non anche quella di accertamento e ricostruzione della dinamica del sinistro stradale, che è del tutto diversa da quella concernente la stima del danno".

Secondo il Tar Catania, quindi, da un lato "l'attività professionale concernente la materia dell'infortunistica stradale …. esula del tutto l'ambito di operatività della legge n. 166/92 e più in generale non è ricompresa nell'ambito di competenze di una attività professionale protetta agli effetti dell'art. 348 c.p." (v. allegati).

Dall'altro, per il giudice siciliano, la legge 166/1992 concerne (soltanto) l'esercizio continuativo dell'attività professionale di perito assicurativo, mentre ne restano fuori i casi di una prestazione isolata, ovvero resa saltuariamente in via accessoria rispetto ad una attività principale.

La conclusione di tale ragionamento è che la figura del perito assicurativo verrebbe in rilievo soltanto nei rapporti tra il danneggiato e la compagnia assicuratrice e limitatamente all'accertamento e stima dei danni alle cose.

Ne deriva, per logica conseguenza, che secondo il Tar Catania, al di fuori dei suddetti ambiti, non può parlarsi di esercizio abusivo della professione (con riguardo alla mancata iscrizione al Ruolo Nazionale Periti Assicurativi).

CONSIDERAZIONI

Alla luce di quanto sopra può ragionevolmente sostenersi, con il Tar Sicilia, n. 76/2001, che con il Ruolo dei periti assicurativi non si sia voluto istituire una nuova categoria professionale, ma soltanto conferire un "adeguato rilievo.. in un determinato e più ristretto settore, in capo a persone che possono essere, o meno, iscritte ad un Ordine o ad un Collegio professionale".

La limitazione di legge (oggi contenuta nel primo comma dell'art.156 d.lgs. n.209/2005), allora, "è operante esclusivamente in relazione alla attività di verifica e stima del danno e non anche a quella di accertamento e ricostruzione della dinamica del sinistro stradale, che è del tutto diversa e che implica il possesso di nozioni e conoscenze tecniche certamente non previste tra i requisiti per l'iscrizione nel ruolo disciplinato dalla legge n.166/1992 ; in altri termini, l'attività professionale concernente la materia dell'infortunistica stradale (nel senso di attività diretta alla ricostruzione della dinamica del sinistro ed accertamento dei fattori causali determinanti nella verificazione del sinistro) esula del tutto l'ambito di operatività della legge n.166/1992…" (v. sentenza allegata).

Mentre, come visto sopra, l'accertamento e la stima dei danni provocati dalla circolazione stradale rientra certamente nell'ambito delle più vaste attività professionali di competenza degli Ingegneri.

Nella comunicazione (in verità assai sintetica) inviata agli avvocati e alle compagnie assicurative l'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Treviso ha : a) da un lato, richiamato l'art. 3, comma 4, del regolamento ISVAP del 2008 (e certamente qui nessuna censura può essere mossa, per il richiamo ad un testo normativo); b) dall'altro lato, - sulla base di tale disposizione e ragionando a contrario, affermato che l'attività di ricostruzione della meccanica dell'incidente, non spettando agli iscritti nel ruolo dei periti assicurativi, deve essere attribuita (soltanto) a coloro cui altre disposizioni di legge (quelle sulle competenze professionali) attribuiscono la relativa competenza, ovvero Ingegneri e Periti industriali.

L'AGCM, invece, nella sua comunicazione del 26/10/2011, afferma che l'attività di ricostruzione dinamica e cinematica dell'evento dannoso "risulta poter essere liberamente svolta da qualsiasi professionista senza alcun vincolo e riserva… in assenza di un'apposita riserva di legge" e affermando che tale valutazione è stata sostanzialmente (?) condivisa dal Ministero dello Sviluppo Economico e confermata dal Ministero della Giustizia.

A ciò si può agevolmente replicare che :

1) – per gli Ingegneri – la richiesta riserva di legge è costituita dall'art.51 RD n.2537 cit. ;

2) L'AGCM non ha trasmesso i pareri ministeriali (Min. Sviluppo e Min. Giustizia) a suffragio delle proprie tesi, permettendo così all'Ordine provinciale di analizzarli e, se del caso, ribattere ;

3) L'affermazione che l'attività di ricostruzione dinamica e cinematica "possa essere svolta liberamente da qualunque professionista senza alcun vincolo o riserva" e che non serve alcun titolo di studio specifico è quindi errata, dato che la normativa sulle competenze professionali è deputata, appunto, ad indicare e individuare quali professionisti possano intervenire in materia, escludendo di conseguenza tutti gli altri ;

4) Se fosse vero quanto affermato dall'AGCM sarebbe errato il disposto del comma 4 dell'art.3 del Provvedimento ISVAP 3 gennaio 2008 n.11 ; con il che delle due l'una : o sbaglia l'Autorità Garante e allora il Provvedimento n.11 è conforme alla legge, oppure sbaglia l'ISVAP è allora l'art.3, comma 4, è illegittimo e da annullare, ma non risulta che l'Autorità lo abbia mai contestato e censurato ufficialmente.

Ovviamente, in base ai testi normativi richiamati, l'avviso del Consiglio Nazionale è invece nel senso che i periti assicurativi (come dice lo stesso regolamento ISVAP del 2008) non possono ricostruire la dinamica del sinistro stradale.

L'accertamento e la stima dei danni derivanti da incidente stradale, inoltre, sono sicuramente attività rientranti nelle competenze professionali degli Ingegneri, come definite per legge (RD n.2537/1925).

Il fatto che l'attività di ricostruzione dinamica e cinematica dell'evento dannoso non appartenga alla sfera dei periti assicurativi (come dice anche il Tar Sicilia n.76/2001) non equivale necessariamente a dire che chiunque possa esercitarla, senza titoli adeguati (sono due concetti ben distinti), come fa l'Autorità Garante.

Le comunicazioni dell'Ordine di Treviso (che comunque riportavano : "è opportuno" - e non "siete obbligati ad" - evitare l'affidamento, formulando quindi un mero invito e non una formale intimazione e diffida), inoltre, attenevano soltanto all'ambito di privativa riservato dalla legge professionale agli Ingegneri (e, per quanto di competenza, ai Periti industriali) e non ad altro.

Per quanto sopra, in uno spirito di leale cooperazione istituzionale e nella volontà di risolvere una annosa problematica che da anni attende un chiarimento interpretativo, con la presente si chiede formalmente all'AGCM di voler riaprire l'istruttoria relativa alle comunicazioni inviate alle compagnie assicurative dall'Ordine degli Ingegneri di Treviso, tenendo conto dell'apporto argomentativo e motivazionale sin qui condotto e invitando il Consiglio Nazionale degli Ingegneri, così come le rappresentanze istituzionali delle altre professioni interessate, a prendere parte alla stessa, al fine di poter compiutamente e validamente esporre le proprie ragioni, per far sì che la decisione finale non risulti viziata da carenza o incompletezza dell'istruttoria.

Nel frattempo, si chiede di ricevere le note del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministero della Giustizia cui ha fatto riferimento l'Autorità nella comunicazione del 26/10/2011 e di voler soprassedere ad ogni ulteriore decisione.

In attesa di un cortese riscontro si inviano distinti saluti.

ALLEGATI:

1)Determinazione Autorità Vigilanza LL PP n.57/2000 ;

2)Tar Sicilia, 8/01/2001 n.76.