

## Comunicati stampa


### AS378 - DISTRIBUZIONE ASSICURATIVA IN TEMA DI RESPONSABILITÀ CIVILE AUTO

---

#### DATI GENERALI

numero	2
data	16/01/2007

#### ▼ Collegamenti

Segnalazione del 16 gennaio 2007 

#### **COMUNICATO STAMPA**

#### **ASSICURAZIONI: ANTITRUST, POTENZIARE DECRETO BERSANI PER FAVORIRE CONCORRENZA**

#### **Serve sistema distributivo unico, abolendo nel tempo esclusiva per tutte le tipologie di polizza**

Introdurre un sistema distributivo tendenzialmente unico, abolendo l'esclusiva per tutte le tipologie di polizza assicurative, e prevedere un meccanismo di remunerazione dell'agente sempre più rappresentato dalle commissioni corrisposte dai clienti per l'attività di consulenza e assistenza. Sono le modifiche all'articolo 8 del decreto Bersani, relativo alle "*clausole anticoncorrenziali in tema di responsabilità civile auto*", suggerite dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in una segnalazione inviata al Parlamento e al Governo. Secondo l'Autorità queste correzioni sono in grado di potenziare quanto previsto dal decreto, favorendo il confronto concorrenziale tra i prodotti offerti sul mercato, con benefici per la generalità dei consumatori, in termini di minori prezzi, maggiore trasparenza e migliori servizi per le polizze assicurative, inclusa quella RC auto.

L'Autorità condivide, in termini generali, la scelta di intervenire sul sistema distributivo, effettuata dal decreto Bersani, con l'obiettivo di sviluppare la concorrenza nel mercato dell'assicurazione RC auto.

Il decreto ha introdotto **il divieto di distribuzione in esclusiva** per le sole polizze della RC auto, **l'obbligo di pubblicità delle provvigioni** percepite dai distributori per la vendita di tali polizze, **e il divieto per le imprese di imporre ai distributori prezzi minimi o sconti massimi**.

Per l'Autorità, tuttavia, **la limitazione del divieto di esclusiva alle sole polizze RC auto** ne diminuisce l'efficacia per il raggiungimento dell'obiettivo concorrenziale. Ad un utente che richieda una copertura globale per i rischi associati alla guida di un autoveicolo (furto e incendio, kasko, infortuni conducente, tutela legale, assistenza stradale), è infatti probabile che venga offerta una polizza dell'impresa con cui l'agenzia continua a detenere un rapporto di esclusiva per i rami diversi dalla RC auto. Stessa probabilità esiste per tutte le coperture assicurative non auto per le quali gli utenti tendono a rivolgersi allo stesso agente.

Nella segnalazione l'Autorità ricorda che l'esperienza internazionale, oltre che studi teorici, mostrano come, nel caso di polizze altamente standardizzate quali quelle per i rischi auto, sia preferibile un sistema di distribuzione assicurativa in cui giocano un ruolo rilevante gli intermediari o consulenti indipendenti. In ogni caso il progressivo passaggio ad un sistema in cui il distributore riceve una remunerazione dal cliente (soluzione già diffusa per talune categorie di agenti diverse da quelli assicurativi), permetterebbe, tra l'altro, di risolvere il problema degli incentivi per il rivenditore, in quanto la sua retribuzione sarebbe indipendente dall'ammontare del premio sottoscritto.

Quanto all'**obbligo di informativa** verso i consumatori, secondo l'Autorità, la conoscenza delle provvigioni percepite dagli agenti per la vendita delle singole polizze rappresenta un'informazione parziale e poco utile per i consumatori. In alcuni casi questa informazione

potrebbe addirittura indurli a scelte distorte, come nel caso di una provvigione elevata offerta all'agente da un'impresa per entrare sul mercato innescando una spinta concorrenziale.

Nella segnalazione l'Autorità sottolinea infine **come il divieto di imposizione di sconti massimi o prezzi minimi** potrebbe scontrarsi con le esigenze di stabilità delle imprese assicurative, in quanto una parte del premio pagato serve a finanziare i risarcimenti per i sinistri futuri. Non a caso la cosiddetta flessibilità tariffaria (ovvero la scontistica) è oggetto di vigilanza da parte dell'Autorità competente, proprio perché incide sul fabbisogno tariffario delle imprese. Se i distributori fossero invece liberi di stabilire la propria remunerazione, anche sulla base della contrattazione con i clienti, come suggerito dall'Autorità, potrebbero definire in modo autonomo l'entità degli sconti, così come si verifica in numerosi settori commerciali.

Roma, 16 gennaio 2007

## Segnalazione/Parere

### DISTRIBUZIONE ASSICURATIVA IN TEMA DI RESPONSABILITÀ CIVILE AUTO

#### DATI GENERALI

<i>articolo</i> (L.287/90)	21-Attività di segnalazione al Parlamento e al Governo
<i>rif</i>	AS378
<i>decisione</i>	11/01/2007
<i>invio</i>	16/01/2007

#### PUBBLICAZIONE

<i>bollettino n.</i>	01/2007
----------------------	---------

#### SEGNALAZIONE/PARERE

<i>mercato</i>	(660) Assicurazioni e fondi pensione, escluse le assicurazioni sociali obbligatorie (J) INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZIARIA
<i>destinatari</i>	Presidente del Senato della Repubblica Presidente della Camera dei Deputati Presidente del Consiglio dei Ministri Ministro dello Sviluppo Economico Presidente dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo

#### ▼ Testo Segnalazione/Parere

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nell'ambito dei compiti ad essa assegnati dall'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, intende formulare alcune osservazioni in merito al decreto-legge 4 luglio 2006, n.223, convertito in legge 4 agosto 2006, n. 248, recante "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale" (di seguito Decreto Bersani).

In particolare, l'Autorità intende soffermarsi sulle disposizioni contenute nell'articolo 8, intitolato "clausole anticoncorrenziali in tema di responsabilità civile auto", che introduce il divieto di distribuzione in esclusiva per le sole polizze della RC auto, l'obbligo di pubblicità delle provvigioni percepite dai distributori per la vendita di tali polizze, nonché il divieto per le imprese di imporre ai distributori prezzi minimi o sconti massimi.

#### Il sistema di distribuzione assicurativa

In termini generali, l'Autorità condivide le finalità di impulso alla concorrenza nel mercato della responsabilità civile auto (RC auto), perseguite dal citato articolo, attraverso la scelta di intervenire sul sistema distributivo. L'attuale assetto della distribuzione rappresenta infatti uno dei principali ostacoli allo sviluppo di condizioni di concorrenza nei mercati dell'assicurazione danni, in particolare in quello della RC auto, come la stessa Autorità ha più volte evidenziato, da ultimo nella valutazione della concentrazione Generali/Toro [Cfr. per tutti Provvedimento dell'Autorità del 4 dicembre 2006 Assicurazioni Generali/Toro Assicurazioni, caso C/7951, in corso di pubblicazione sul Bollettino e Provvedimento dell'Autorità n. 11891 del 17 aprile 2003 IC/19 Settore dell'assicurazione autoveicoli in Bollettino 16-17/2003.].

Dopo oltre un decennio dalla liberalizzazione del settore, i mercati italiani dell'assicurazione auto e danni sono ancora caratterizzati dall'assoluta prevalenza degli agenti monomandatari. Ciò ha creato un contesto di scarsa trasparenza che, data la particolare complessità del prodotto assicurativo, ha reso eccessivamente onerosa per il consumatore l'attività di ricerca del prodotto maggiormente rispondente alle proprie esigenze, determinando un aumento del potere di mercato delle imprese e generando così rilevanti ostacoli all'efficace operare dei meccanismi di mercato.

La letteratura economica e l'esperienza internazionale mostrano come, nel caso di polizze altamente standardizzate, tra cui quelle per i rischi auto, il sistema di distribuzione assicurativa preferibile per innescare adeguate condizioni di concorrenza sia quello in cui, accanto alla vendita diretta (tramite dipendenti o a distanza - via call center o internet), un ruolo rilevante è assunto dagli intermediari o consulenti indipendenti [Per una rassegna dei contributi dell'analisi economica cfr. Regan L. - Tennyson S. Insurance Distribution Systems, in Handbook of Insurance ed. by G. Dionee - Kluwer Academic Publishers Boston/Dordrecht/London, 2000. Cfr. da ultimo J. D. Cummins - N. A. Doherty The Economics of insurance

*intermediaries, The Wharton School, University of Pennsylvania, May 20, 2005 e cfr. A. N. Berger - J. D. Cummins - M. A. Weiss, The Coexistence of Multiple Distribution Systems for Financial Services: The Case of Property-Liability Insurance, The Wharton School, University of Pennsylvania, draft: March 31, 1995.]*

In particolare, la vendita diretta, meno costosa per le imprese, specie nella forma a distanza, soddisfa le esigenze di quei consumatori che sono in grado di selezionare individualmente il prodotto migliore in termini di qualità e prezzo, mentre l'intermediazione e la consulenza indipendenti sono essenziali per quei consumatori che hanno bisogno di essere coadiuvati nel processo di selezione tra diversi prodotti. I maggiori costi associati all'intermediazione indipendente sono in genere compensati dai guadagni di efficienza per le imprese e dai possibili risparmi per i consumatori indotti dalla maggiore pressione concorrenziale associata a tale modalità distributiva. In particolare, l'intermediario indipendente, è in grado di confrontare un numero particolarmente elevato di prodotti, tra quelli sul mercato, consentendo al consumatore di effettuare la sua scelta all'interno di un'ampia gamma di alternative.

La distribuzione mediante canale agenziale rappresenta una categoria intermedia tra la vendita diretta e l'intermediazione indipendente.

Nel caso di rapporto di agenzia in esclusiva, tale modalità per il consumatore è assimilabile, negli effetti, alla vendita diretta tramite dipendenti. Il rivenditore presenta l'offerta della sola impresa a cui è legato, da un contratto di lavoro dipendente o da un contratto di agenzia; per conoscere offerte differenti il consumatore deve rivolgersi ai distributori di più imprese e, in ogni caso, non necessariamente sarà in grado di confrontarne il contenuto.

La distribuzione tramite agenzia multimandataria, che l'articolo 8 del Decreto Bersani intende promuovere, di regola comporta costi per le imprese analoghi, se non superiori, a quelli dell'intermediazione indipendente, senza però garantirne gli stessi benefici concorrenziali. I costi derivano, oltre che dalla maggiore complessità organizzativa e dal numero più elevato di attività degli agenti, dal fatto che l'impresa che vuole avvalersi del distributore di un concorrente dovrà offrirgli compensi più elevati, mentre l'impresa che si avvaleva in origine di agenti monomandatari dovrà incrementare le provvigioni offerte per non perdere clienti a vantaggio del nuovo entrante.

Le minori potenzialità pro-concorrenziali dell'agenzia multimandataria rispetto all'intermediazione indipendente sono legate ad una serie di fattori. Innanzitutto, l'agente non è incentivato a collocare il prodotto, tra quelli nel proprio portafoglio, più rispondente alle esigenze del consumatore, bensì quello per lui più remunerativo; inoltre, può risultare difficile all'agente soddisfare le richieste avanzate dalle diverse imprese mandanti (ciò può avvenire, ad esempio, quando le imprese chiedono all'agente di adottare gli stessi criteri di selezione della clientela); si deve poi rilevare che il numero di mandati che un agente è in grado di gestire è necessariamente molto limitato e sicuramente l'agente multimarca potrà proporre un numero di alternative di gran lunga inferiori a quelle di un distributore indipendente.

Date le caratteristiche di tale modalità distributiva, il multimandato risulta ottimale soprattutto quando le imprese non dispongono di dimensioni sufficienti a realizzare una propria rete in esclusiva oppure quando si tratta di imprese di nicchia.

## **Le innovazioni introdotte dall'articolo 8 del Decreto Bersani**

### *a) Il divieto di distribuzione esclusiva*

Ciò premesso in merito alle diverse potenzialità concorrenziali dei vari canali distributivi, l'articolo 8 del Decreto Bersani prevede il divieto di distribuzione esclusiva per gli agenti e per le altre tipologie di distributori, con l'intento di aprire alla concorrenza i punti vendita esistenti attraverso lo sviluppo della distribuzione multimarca.

A tale riguardo, l'Autorità osserva che la limitazione del divieto in oggetto alle sole polizze RC auto ne diminuisce grandemente l'efficacia per il raggiungimento dell'obiettivo concorrenziale. Innanzitutto, si deve considerare che gli acquirenti di una polizza RC auto frequentemente necessitano anche di altre coperture auto, quali quelle furto e incendio, kasko, infortuni conducente, tutela legale, assistenza stradale, ecc. e di regola tali coperture vengono acquistate presso la stessa impresa con cui si è sottoscritta la polizza obbligatoria. Pertanto, in presenza di un divieto per la sola RC auto, laddove un utente richieda una copertura globale per i rischi associati alla guida di un autoveicolo, è probabile che gli venga offerta una polizza dell'impresa con cui l'agenzia ha un rapporto di esclusiva per i rami diversi dalla RC auto. Più in generale, data la prassi seguita dai consumatori di acquistare tutte le coperture assicurative di cui necessitano, anche quelle non auto (ad esempio per i rischi dell'abitazione) presso lo stesso

rivenditore, è verosimile ritenere che, in presenza di un divieto di esclusiva per la sola RC auto e in assenza di stringenti obblighi di miglior esecuzione per gli agenti, questi continueranno comunque a proporre soprattutto la polizza RC auto dell'impresa mandante per le altre coperture.

Inoltre, la coesistenza di rapporti di mono e multimandato presso la stessa agenzia, oltre che costosa, potrebbe rivelarsi dannosa per il consumatore e per l'intero sistema assicurativo, poiché l'agente potrebbe essere indotto ad un'allocazione inefficiente dei rischi assicurati. L'impresa mandante per le coperture diverse dalla RC auto potrebbe infatti esercitare sull'agente un potere contrattuale tale da indurlo a riservarle i "rischi migliori" RC auto, lasciando gli assicurati a cui sono associati i "rischi peggiori" alle altre imprese mandanti per la sola RC auto.

La presenza di tale potere contrattuale potrebbe, inoltre, rendere difficilmente accessibili i punti vendita delle grandi imprese, con un marchio affermato, da parte delle piccole imprese o dei nuovi entranti, mentre le grandi imprese incontrerebbero difficoltà minori ad entrare nei punti vendita di concorrenti più piccoli. Tale possibile asimmetria potrebbe ridurre ulteriormente il grado di concorrenza in un mercato, quale quello dell'assicurazione RC auto, già caratterizzato da un elevato livello di concentrazione.

Nel complesso, l'Autorità ritiene che una previsione del divieto di esclusiva limitata alla sola RC auto potrebbe rivelarsi una misura inefficace nel perseguire l'obiettivo di stimolare la concorrenza, in quanto non sufficiente a rimuovere esclusive di fatto e in ogni caso, laddove riuscisse ad incidere anche su queste ultime, potrebbe aumentare i costi di distribuzione e indurre ad un'allocazione distorta dei rischi.

#### *b) L'obbligo di pubblicità delle provvigioni*

Più in generale, l'Autorità ritiene che, per consentire una reale concorrenza all'interno di ciascun punto vendita, oltre a garantire ai distributori la possibilità di vendere prodotti di più imprese concorrenti, occorra far sì che sussistano i corretti incentivi affinché ogni rivenditore fornisca a ciascun utente il prodotto più adeguato alle proprie esigenze (c.d. best advise). Considerato che nel rapporto di agenzia assicurativa, sia mono che multimarca, sono le imprese a remunerare i rivenditori, questi saranno indotti a collocare le polizze per le quali percepiscono provvigioni più elevate, che non necessariamente sono quelle più adatte a soddisfare le esigenze dei clienti ("moral hazard"). Pertanto appare difficile garantire i corretti incentivi per i distributori. Per compensare i rischi di "moral hazard", rendendo più consapevole la domanda, il Decreto Bersani introduce un obbligo di informativa verso i consumatori sull'entità delle provvigioni percepite dall'agente per le polizze proposte dalle diverse imprese mandanti.

Tale soluzione, oltre a non essere idonea ad eliminare le inefficienze del sistema, potrebbe creare ulteriori problematiche per i consumatori.

Innanzitutto, si osserva che è prassi di mercato riconoscere agli intermediari, oltre a provvigioni in percentuale dei premi, altre forme di remunerazione, ad esempio commissioni legate al raggiungimento di determinati obiettivi o "rappels", che rappresentano spesso una parte significativa dei loro guadagni. Analogamente, le imprese mandanti per polizze diverse dalla RC auto potrebbero incentivare gli agenti a distribuire polizze RC auto mediante variazioni della struttura remunerativa per altri rami.

Pertanto, la sola conoscenza da parte dei consumatori del valore della provvigione per singola polizza venduta, non appare costituire un'informazione sufficiente a tutelarli; le imprese potrebbero, infatti, modificare la struttura delle remunerazioni, riconoscendo all'agente una provvigione molto bassa e rappels o altri emolumenti più elevati.

Si deve peraltro rilevare che l'informazione sulle provvigioni resa accessibile ai consumatori diventa nota anche ai concorrenti, i quali potranno basare le proprie strategie commerciali anche su tali dati, potendo in tal modo aumentare la possibilità di comportamenti collusivi tra imprese.

In ogni caso, la semplice conoscenza del valore della provvigione potrebbe considerarsi utile per i consumatori solo laddove i prodotti offerti dalle imprese fossero dotati di livelli di copertura e di qualità equivalenti, circostanza che non si verifica nelle polizze auto, oppure nel caso in cui fosse sempre possibile ritenere che le imprese per vendere i prodotti di qualità inferiore devono remunerare di più il distributore.

Prescindendo dalla circostanza secondo la quale il consumatore non appare necessariamente interessato dalla conoscenza dei singoli elementi che compongono il prezzo finale

(essenzialmente i costi dei sinistri, quelli di gestione e di distribuzione e il livello prescelto di mark up), si deve ricordare che la corresponsione di una provvigione elevata può rispondere anche a strategie pro-concorrenziali delle imprese. Si pensi ad esempio al caso di un nuovo entrante sul mercato che, per far conoscere i propri prodotti, deve incentivare la rete distributiva con commissioni elevate, oppure al lancio di un prodotto innovativo, da parte di imprese già presenti sul mercato, per cui è richiesta una determinata attività promozionale da parte degli agenti.

La conoscenza delle provvigioni percepite dagli agenti per la vendita delle singole polizze rappresenta, pertanto, un'informazione parziale, poco utile per i consumatori, che in alcuni casi potrebbe anche indurli ad effettuare scelte distorte.

### *c) Il divieto di sconti massimi e prezzi minimi*

L'articolo 8 del Decreto Bersani prevede anche il divieto per le imprese di stabilire un prezzo minimo o uno sconto massimo per l'offerta ai consumatori di polizze RC auto, peraltro con una formulazione che presenta difficoltà interpretative. Non è infatti chiaro se tale divieto riguardi l'intero premio o la sola componente provvigionale.

La fissazione dei prezzi di rivendita ("resale price maintenance"), affrontata nel Decreto Bersani dalla disposizione sopra descritta, costituisce una problematica tipica dell'analisi antitrust nella valutazione delle intese verticali o degli abusi di posizione dominante, in quanto può rappresentare un significativo ostacolo allo sviluppo di effettive condizioni di concorrenza intra-brand. Simili pratiche possono dunque, in determinate circostanze, essere suscettibili di divieto ai sensi della vigente normativa antitrust.

Nel caso del settore assicurativo, il divieto di imposizione di sconti massimi o prezzi minimi potrebbe scontrarsi con le esigenze di stabilità delle imprese assicurative, in quanto una parte del premio pagato serve a finanziare i risarcimenti per i sinistri futuri e non può dunque essere nella libera disponibilità degli agenti.

Nel settore assicurativo, la cosiddetta flessibilità tariffaria (ovvero la scontistica) è oggetto di vigilanza da parte dell'Autorità competente, proprio perché incide sul fabbisogno tariffario delle imprese.

## **Conclusioni e proposte di policy**

In sostanza l'articolo 8 del Decreto Bersani, al fine di incentivare lo sviluppo di una concorrenza effettiva nel mercato dell'assicurazione RC auto, elimina la possibilità di stabilire clausole di esclusiva e di fissare prezzi minimi o sconti massimi negli accordi tra imprese e distributori, nonché prevede un obbligo di pubblicità delle provvigioni, introducendo un'innovazione sostanziale rispetto all'attuale prassi di mercato e incidendo in modo sensibile sulla natura stessa del rapporto di agenzia.

L'Autorità, nel valutare positivamente le finalità di sviluppo della concorrenza nel mercato dell'assicurazione RC auto perseguite dall'articolo 8 del Decreto Bersani, sulla base delle considerazioni sopra esposte auspica che siano introdotte modifiche idonee a potenziare quanto previsto in tale Decreto, al fine di consentire la diffusione di un sistema di intermediazione indipendente o di un sistema distributivo che ne replichi le caratteristiche, non solo nel mercato dell'assicurazione RC auto, ma nell'intero settore assicurativo.

In particolare, l'Autorità ritiene che sarebbe opportuno modificare l'articolo 8, attraverso, tra l'altro:

- a) l'introduzione di un regime tendenzialmente unico per tutte le tipologie di polizza, non solo quella RC auto, distribuite dai singoli punti vendita, al fine di eliminare le possibili inefficienze descritte in precedenza;
- b) il passaggio ad un sistema in cui la remunerazione dell'agente sia sempre più rappresentata dalle commissioni corrisposte dai clienti per l'attività di consulenza e assistenza prestata nella vendita e gestione delle polizze di assicurazione.

Il progressivo passaggio ad un sistema in cui il distributore riceve una remunerazione dal cliente, soluzione già diffusa per talune categorie di agenti diverse da quelli assicurativi, permetterebbe, tra l'altro, di risolvere il problema degli incentivi per il rivenditore, in quanto la retribuzione di questi sarebbe indipendente dall'ammontare del premio sottoscritto.

Inoltre, per quanto concerne il problema della fissazione dei prezzi di rivendita, in un contesto in cui i distributori siano liberi di stabilire la propria remunerazione, anche sulla base della

contrattazione con i clienti, essi potrebbero definire in modo autonomo l'entità degli sconti, così come si verifica in numerosi settori commerciali.

D'altra parte, se si dovesse sviluppare un sistema di distribuzione indipendente o un sistema agenziale che ne replica i benefici, si innescherebbero meccanismi competitivi tali da indurre una riduzione generalizzata del livello dei premi, con benefici per tutti i consumatori e non solo per quelli che hanno un potere contrattuale significativo nei confronti delle imprese e degli agenti, che consente loro di ottenere sconti elevati.

L'Autorità ritiene che una modifica del citato articolo 8 ispirata ai criteri sopra evidenziati potrebbe favorire il confronto concorrenziale tra i prodotti offerti sul mercato, con benefici per la generalità dei consumatori, in termini di minori prezzi, maggiore trasparenza e migliori servizi per le polizze assicurative, inclusa quella RC auto.

IL PRESIDENTE  
*Antonio Catricalà*