Concorrenza e trasparenza nel settore della distribuzione assicurativa: più che l'*advocacy* potrà l'*enforcement*?

di Gabriele Mazzantini*

LEGGE 4 AGOSTO 2017, N. 124, RECANTE LA LEGGE ANNUALE PER LA CONCORRENZA E IL MERCATO, ART. 1, COMMA 6

«Gli intermediari, prima della sottoscrizione di un contratto di assicurazione obbligatoria per i veicoli a motore, sono tenuti a informare il consumatore in modo corretto, trasparente ed esaustivo sui premi offerti da tutte le imprese di assicurazione di cui sono mandatari».

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Liberalizzazione dei canali distributivi delle assicurazioni: la lunga attività di *advocacy* dell'AGCM. – 3. Liberalizzazione dei canali distributivi delle assicurazioni: l'attività di *enforcement*. – 4. Gli effetti dell'attività di *enforcement* dell'Autorità. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Nell'agosto del 2017 è entrata in vigore la prima Legge annuale per il mercato e la concorrenza (legge 4 agosto 2017, n. 124, recante la Legge annuale per il mercato e la concorrenza): tale legge – istituita dall'art. 47 della legge 23 luglio 2009, n. 99, recante Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia – è composta da un unico articolo con 192 commi e recepisce numerose indicazioni contenute nella segnalazione AS1137, recante Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito anche AGCM, Antitrust o più semplicemente, Autorità), intervenendo in diversi settori economici, fra cui i servizi professionali, i servizi postali, i mercati energetici, le farmacie, il trasporto pubblico locale e le assicurazioni.

In particolare, per ciò che concerne le assicurazioni, l'art. 1 comma 6 della Legge annuale per il mercato e la concorrenza, introducendo l'art. 132-*bis* nel testo del d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, Codice delle assicurazioni private, prevede alcuni obblighi informativi per gli intermediari assicurativi e dispone che «gli intermediari, prima della sottoscrizione di un contratto di assicurazione obbligatoria per i veicoli a motore, sono tenuti a informare il consumatore in modo corretto, trasparente ed esaustivo sui premi offerti da tutte le im-

* *Funzionario della Direzione Studi e Analisi della Legislazione dell'AGCM. Le opinioni espresse in questo scritto sono espressione del pensiero dell'autore e non vincolano in alcun modo l'istituzione di appartenenza.*

prese di assicurazione di cui sono mandatari». Tale disposizione mira ad aumentare la trasparenza nel mercato assicurativo allo scopo di mettere in rilievo un possibile conflitto di interessi che può incentivare l'agente assicurativo plurimandatario a vendere, fra le polizze del suo portafoglio, non tanto quella che meglio risponde alle esigenze del cliente, quanto quella che garantisce le commissioni più alte all'agente stesso. Tale conflitto, come facilmente intuibile, riguarda in modo specifico gli agenti plurimandatari, la cui diffusione ha raggiunto livelli apprezzabili solo di recente.

L'esperienza insegna però che non sempre basta modificare il quadro normativo per modificare anche il comportamento delle imprese e degli operatori di mercato. Proprio l'ambito della distribuzione assicurativa risulta essere particolarmente esemplificativo di tale fenomeno. La disposizione citata è infatti solo l'ultima di una serie di norme che, negli ultimi anni, hanno interessato la distribuzione delle assicurazioni e che hanno portato alla (lunga e faticosa) eliminazione degli ostacoli normativi che hanno rallentato la diffusione del modello di agente plurimandatario; tali norme sono state spesso suggerite al legislatore da segnalazioni dell'AGCM, che ha promosso la diffusione del modello dell'agente plurimandatario in luogo di quello monomandatario, ritenuto meno efficiente. Tuttavia, la rimozione degli ostacoli normativi non è stata di per sé sufficiente alla effettiva diffusione di tale modello distributivo e l'Autorità è dovuta intervenire, oltre che con l'attività di *advocacy*, anche con quella di *enforcement* allo scopo di rimuovere le forze inerziali messe in campo dagli operatori di settore che hanno protratto, nei fatti, il precedente assetto dei canali distributivi.

Di seguito si descrive il processo che negli ultimi anni ha portato alla riregolazione dell'attività distributiva nel comparto assicurativo, fino alla recente norma della Legge annuale per il mercato e la concorrenza che ha previsto alcuni obblighi informativi per gli agenti plurimandatari, e al ruolo svolto dall'AGCM in tale processo.

2. Liberalizzazione dei canali distributivi delle assicurazioni: la lunga attività di *advocacy* dell'AGCM

La liberalizzazione del comparto assicurativo inizia negli anni '90 del secolo scorso. Una data particolarmente importante è quella del 1° luglio 1994, a partire dalla quale, per effetto dell'entrata in vigore della Terza Direttiva Danni [1], le imprese hanno avuto la possibilità di determinare liberamente le tariffe RCA; in precedenza, in Italia come in altri Paesi comunitari, le tariffe erano invece amministrate. Tale novità normativa avrebbe dovuto innescare una maggiore competizione fra le compagnie assicurative, con una conseguente progressiva riduzione dei premi assicurativi a tutto vantaggio dei consumatori.

In realtà, i dati rilevati negli anni successivi al 1994 hanno rivelato che le dinamiche attese erano ben lungi da quelle effettivamente riscontrate nel mercato: infatti, già dopo due anni si è registrato l'incremento dei premi assicurati-

[1] Direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, n. 49, «che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e che modifica le Direttive 73/239/CEE e 88/357/CEE (terza Direttiva assicurazione non vita)», in G.U.C.E. 11 agosto 1992, n. l. 228.

vi e, in particolare, nel periodo 1994-2001 si è assistito al loro raddoppio; nello stesso periodo, poi, le quote di mercato delle compagnie assicurative sono rimaste sostanzialmente stabili, anche a causa dell'assenza di nuovi entranti. A fronte di tali "anomalie", del tutto inattese in un mercato in fase di apertura e, dunque, teoricamente in espansione, l'AGCM ha deciso di avviare un'indagine conoscitiva per comprendere meglio il funzionamento del comparto assicurativo, con particolare riferimento al mercato delle assicurazioni RCA. Tale indagine, chiusa nel 2003 [2], ha messo in evidenza, fra le altre cose, come le relazioni verticali di esclusiva tra produttori e distributori avessero accresciuto i costi dell'attività di ricerca per i consumatori e avessero contribuito ad irrigidire ulteriormente la domanda che si rivolgeva alle singole imprese, in un contesto in cui la domanda complessiva di mercato era già molto rigida per effetto dell'obbligatorietà della polizza.

Inoltre, dopo la liberalizzazione, gli interventi sulla struttura tariffaria realizzati dalle compagnie di assicurazione avevano portato ad una maggiore personalizzazione delle polizze, con un conseguente ampliamento della varietà dell'offerta del servizio assicurativo; a sua volta, l'accentuata differenziazione del prodotto aveva reso più complessa per il consumatore, rispetto al passato, la scelta della migliore combinazione qualità/prezzo. Questa maggiore complessità dell'offerta non era stata però accompagnata dallo sviluppo di adeguati canali distributivi in grado di facilitare, per il consumatore, il confronto tra prodotti diversi.

A questo proposito, l'indagine ha rivelato come l'unica novità nella distribuzione delle polizze RCA in Italia fosse rappresentata dalla nascita delle prime imprese specializzate nella vendita telefonica o telematica, anche se la soluzione organizzativa prevalente restava quella incentrata sull'impiego di agenti monomandatari, adottata già prima della liberalizzazione.

L'indagine dell'AGCM ha messo poi in rilievo la presenza di diversi ostacoli che rendevano difficile l'ingresso nel mercato di nuovi concorrenti. Fra i principali problemi sono state segnalate, in primo luogo, rilevanti asimmetrie informative fra domanda e offerta, a tutto vantaggio della seconda: la presenza di una fitta rete di rapporti di esclusiva rendeva infatti difficile per il consumatore il confronto tra le diverse offerte. In secondo luogo, è emerso come l'assetto del sistema distributivo non incentivasse gli intermediari a sviluppare migliori servizi informativi a favore dei consumatori: la scarsa flessibilità tariffaria consentita agli agenti assicurativi – secondo la quale le imprese sono tenute ad indicare alle agenzie l'importo massimo degli sconti praticabili ed il numero dei possibili beneficiari (circolare Isvap n. 260/1995) – impediva infatti agli agenti di agire sulla leva del prezzo, anche rinunciando ad una parte dei loro compensi, per acquisire nuovi clienti. Tutto ciò riduceva inevitabilmente la possibilità di concorrenza *intrabrand*, con evidenti riflessi anche sulla concorrenza *interbrand*.

A conclusione dell'indagine, l'Antitrust ha affermato che una rivisitazione dell'assetto distributivo avrebbe potuto contribuire al raggiungimento di un corretto assetto concorrenziale. In particolare, soluzioni diverse rispetto sistema di distribuzione monomarca, accompagnate da adeguati incentivi, anche connessi con un diverso sistema di remunerazione degli agenti, avrebbero reso, secondo l'Autorità, più facile ed immediato il confronto del consumatore tra prodotti concorrenti e avrebbero permesso dunque una

[2] Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Indagine conoscitiva sul settore assicurazione autoveicoli – IC19*, in *Bollettino*, 2003, 16-17, supplemento n. 1.

maggiore mobilità della domanda, a tutto vantaggio della concorrenza tra imprese.

Si dovrà attendere tre anni, fino al 2006, per vedere recepiti in un testo di legge alcuni dei suggerimenti dell'AGCM. In particolare, il d.l. n. 223/2006 [3], noto anche come la prima "lenzuolata" di liberalizzazioni dell'allora Ministro delo Sviluppo economico Bersani, all'art. 8, comma 1, ha introdotto per le compagnie assicurative del ramo RCA il divieto di stipulare contratti di distribuzione esclusiva con gli agenti e il divieto di imporre loro prezzi minimi o sconti massimi da proporre ai consumatori. Tali clausole contrattuali, qualora apposte, sarebbero state da considerarsi nulle e avrebbero potuto essere qualificate come un'intesa restrittiva ai sensi dell'art. 2 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 [4].

Questa disposizione, agli inizi del 2007, è stata oggetto di una segnalazione da parte dell'Autorità [5] che, nell'occasione, ha fatto di nuovo il punto sui livelli di liberalizzazione del mercato assicurativo, in particolare quello RCA. L'AGCM ha sottolineato infatti come, dopo oltre un decennio dalla liberalizzazione del settore, i mercati italiani dell'assicurazione auto e danni fossero ancora caratterizzati dall'assoluta prevalenza degli agenti monomandatari. Più in generale, un livello di trasparenza ancora insufficiente rendeva eccessivamente onerosa per il consumatore l'attività di ricerca del prodotto maggiormente rispondente alle proprie esigenze e, da un lato, aumentava il potere di mercato delle imprese già presenti sul mercato mentre, dell'altro, rappresentava uno dei maggiori ostacoli all'ingresso di nuovi operatori e all'efficace operare dei meccanismi di mercato. In tale contesto, un ruolo di fondamentale importanza era riconosciuto alla distribuzione.

Ad avviso dell'Autorità, 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 sarebbe stato quello basato sul canale della vendita diretta (tramite dipendenti o a distanza – via call center o internet) e su quello degli intermediari o dei consulenti indipendenti. Se la prima modalità si caratterizzava per essere meno costosa per le imprese, specie nella forma a distanza, e per essere ottimale per tutti quei consumatori

---

[3] Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Indagine conoscitiva sul settore assicurazione autoveicoli – IC19*, 2003, cit.

[4] Per comodità, si riporta qui di seguito l'intero articolo 8: «*1) In conformità al principio comunitario della concorrenza e alle regole sancite dagli articoli 81, 82 e 86 del Trattato istitutivo della Comunità europea, dalla data di entrata in vigore del presente decreto e' fatto divieto alle compagnie assicurative e ai loro agenti di vendita di stipulare nuove clausole contrattuali di distribuzione esclusiva e di imposizione di prezzi minimi o di sconti massimi per l'offerta ai consumatori di polizze relative all'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile auto. 2) Le clausole contrattuali che impegnano, in esclusiva, uno o più agenti assicurativi o altro distributore di servizi assicurativi relativi al ramo responsabilità civile auto ad una o più compagnie assicurative individuate, o che impongono ai medesimi soggetti il prezzo minimo o lo sconto massimo praticabili ai consumatori per gli stessi servizi, sono nulle secondo quanto previsto dall'articolo 1418 del codice civile. Le clausole sottoscritte prima della data di entrata in vigore del presente decreto sono fatte salve fino alla loro naturale scadenza e comunque non oltre il 1° gennaio 2008. 3) Fatto salvo quanto disposto dal comma 2, costituiscono intesa restrittiva ai sensi dell'articolo 2 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, l'imposizione di un mandato di distribuzione esclusiva o del rispetto di prezzi minimi o di sconti massimi al consumatore finale nell'adempimento dei contratti che regolano il rapporto di agenzia di assicurazione relativamente all'assicurazione obbligatoria per responsabilità civile auto*».

[5] Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Distribuzione assicurativo in tema di responsabilità civile auto – AS378*, in *Bollettino*, 2007, 1.

in grado di selezionare individualmente il prodotto migliore in termini di qualità e prezzo, la seconda appariva più appropriata per tutti quei consumatori che avevano bisogno di essere coadiuvati nel processo di selezione tra diversi prodotti.

Secondo l'Autorità, i maggiori costi associati all'intermediazione indipendente erano in genere compensati sia dai guadagni di efficienza per le imprese, sia dai possibili risparmi per i consumatori indotti dalla maggiore pressione concorrenziale associata a tale modalità distributiva. L'intermediario indipendente sarebbe stato in grado di confrontare un numero particolarmente elevato di prodotti, tra quelli sul mercato, consentendo così al consumatore di effettuare la sua scelta all'interno di un'ampia gamma di alternative.

La distribuzione mediante canale agenziale rappresentava una categoria intermedia tra la vendita diretta e l'intermediazione indipendente. In particolare, il rapporto di agenzia in esclusiva era assimilabile alla vendita diretta tramite dipendenti visto che, per conoscere offerte differenti, era necessario rivolgersi ai distributori di più imprese e, in ogni caso, non era detto che il consumatore fosse in grado di confrontarne il contenuto.

Sempre secondo l'AGCM, la distribuzione tramite agenzia multimandataria, che l'art. 8 del Decreto Bersani intendeva promuovere, di regola comportava per le imprese costi analoghi, se non superiori, a quelli dell'intermediazione indipendente, senza però garantirne gli stessi benefici concorrenziali. I maggiori costi erano legati alla maggiore complessità organizzativa richiesta da questo canale di distribuzione, dal numero più elevato di attività degli agenti e dal fatto che l'impresa che avrebbe voluto avvalersi del distributore di un concorrente avrebbe dovuto offrirgli compensi più elevati, mentre l'impresa che si avvaleva in origine di agenti monomandatari avrebbe dovuto incrementare le provvigioni offerte per non perdere clienti a vantaggio di un nuovo entrante. In altre parole, l'Autorità in quell'occasione ha sottolineato come si ravvisassero minori potenzialità pro-concorrenziali nel modello dell'agenzia multimandataria rispetto all'intermediazione indipendente: nel primo modello, infatti, l'agente non era incentivato a collocare il prodotto, tra quelli nel proprio portafoglio, più rispondente alle esigenze del consumatore, bensì quello per lui più remunerativo; inoltre, poteva risultare difficile all'agente soddisfare le richieste avanzate dalle diverse imprese mandanti (per esempio, quando le imprese chiedevano all'agente di adottare gli stessi criteri di selezione della clientela); infine, poiché il numero di mandati gestibili da un solo agente era necessariamente molto limitato, l'agente multimarca avrebbe potuto proporre un numero di alternative di gran lunga inferiore rispetto a quelle di un distributore indipendente.

In sintesi, secondo l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, il multimandato risultava ottimale soprattutto quando le imprese non disponevano di dimensioni sufficienti a realizzare una propria rete in esclusiva oppure quando si trattava di imprese di nicchia.

Dopo aver precisato i limiti del modello plurimandatario, tuttavia, l'Autorità, ritenendo che tale modello distributivo fosse comunque più efficiente di quello basato sull'agente monomandatario, ha incoraggiato il legislatore ad estendere il plurimandato a tutti i mercati assicurativi.

Più nello specifico, in relazione all'art. 8 del d.l. n. 223/2006, l'Autorità ha criticato il fatto che la legge si applicasse alle sole polizze RC auto, perdendo per questo molta della sua potenziale efficacia. Gli acquirenti di una

polizza RC auto, infatti, necessitano frequentemente anche di altre coperture auto, quali, ad esempio, 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, sarebbe stato probabile che ai consumatori fosse offerta una polizza dell'impresa con cui l'agenzia aveva un rapporto di esclusiva per i rami diversi dalla RC auto.

Inoltre, la coesistenza di rapporti di mono e multimandato presso la stessa agenzia avrebbe potuto condurre l'agente ad un'allocazione inefficiente dei rischi assicurati: l'impresa mandante per le coperture diverse dalla RC auto avrebbe potuto infatti esercitare sull'agente un potere contrattuale tale da indurlo a riservarle i "rischi migliori" RC auto, lasciando gli assicurati a cui erano associati i "rischi peggiori" alle altre imprese mandanti per la sola RC auto.

Infine, la presenza di tale potere contrattuale avrebbe potuto 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 avrebbero incontrato difficoltà minori ad entrare nei punti vendita di concorrenti più piccoli.

Nel complesso, l'Autorità ha ritenuto che una previsione del divieto di esclusiva limitata alla sola RC auto avrebbe potuto 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, anche laddove fosse riuscita ad incidere su queste ultime, avrebbe potuto aumentare i costi di distribuzione e indurre ad un'allocazione distorta dei rischi.

Pochi mesi dopo questa segnalazione, nell'aprile del 2007, la legge n° 40 ha introdotto la seconda "lenzuolata" di liberalizzazioni del ministro Bersani, la quale, all'art. 5 (rubricato «*Misure per la concorrenza e per la tutela dei consumatori nei servizi assicurativi*»), ha recepito alcune delle osservazioni dell'Autorità antitrust. In particolare, il comma 1 ha esteso a tutti i rami danni le disposizioni che la legge n. 248/2006 aveva introdotto per il solo ramo RCA, mentre il comma 5 dello stesso articolo ha disposto la nullità delle clausole che contrastano con le prescrizioni del comma 1 [6].

Successivamente, nel 2009, l'art. 5 della legge n. 40/2007 è stato messo in discussione da un emendamento (conosciuto anche come «emendamento Cursi/Vetrella», dai nomi degli estensori) presentato nel corso della discussione del disegno di legge del Governo n. 1195, il quale mirava ad abrogare il comma 1 del suddetto articolo ed a sostituirlo con una disposizione che avrebbe obbligato l'agente assicurativo legato alla compagnia da un contratto di esclusiva ad informare i consumatori che sul mercato avrebbero potuto esserci prodotti e soluzioni più adatte alle esigenze del consumatore stesso [7].

---

[6] Anche in questo caso si riportano, per comodità, i commi dell'art. 5 per esteso: «*1) I divieti di cui all'articolo 8 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, si applicano alle clausole contrattuali di distribuzione esclusiva di polizze relative a tutti i rami danni, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, fatta salva la facoltà di adeguare i contratti già stipulati alla medesima data entro il 1° gennaio 2008 (…). 5) Le clausole in contrasto con le prescrizioni del presente articolo sono nulle e non comportano la nullità del contratto, fatta salva la facoltà degli operatori di adeguare le clausole vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto entro i successivi sessanta giorni, ovvero, limitatamente al comma 4, entro i successivi centottanta giorni*».

[7] Di seguito si riporta il testo dei commi 4 e 5 dell'emendamento Cursi/Vetrella: «*4) L'articolo*

Anche in questo caso l'AGCM è intervenuta con una segnalazione, allo scopo di sottolineare gli ostacoli che tale emendamento avrebbe potuto introdurre sulla strada della liberalizzazione del settore assicurativo [8]. L'Autorità, nella segnalazione, ha ricordato, in primo luogo, come il divieto delle clausole di esclusiva nella distribuzione assicurativa perseguisse l'importante obiettivo di incentivare l'apertura delle reti distributive, superando assetti storicamente basati su rapporti in monomandato tra compagnie di assicurazione e agenti; in secondo luogo, ha sottolineato come la diffusione del plurimandato, auspicata anche dall'Autorità stessa, fosse una strategia essenziale per iniettare una spinta competitiva tra compagnie assicurative. Attraverso la diffusione del plurimandato, infatti, sarebbe stato possibile ridurre i costi di ricerca per i consumatori finali che avessero voluto una prima polizza assicurativa o una polizza diversa rispetto a quella già sottoscritta, innescando così un maggior confronto competitivo dell'offerta attraverso il ruolo più attivo della domanda.

Al contrario, la possibilità di adottare clausole di esclusiva avrebbe esposto all'elevato rischio di rapporti fidelizzati – sia tra compagnia e agenti, sia tra questi e i consumatori finali – nonché di scarsi stimoli da parte degli stessi agenti e della domanda finale ad esercitare il proprio potere di mercato comparando contratti distributivi e prodotti di compagnie diverse.

Il disegno di legge non ha completato il proprio iter e, di conseguenza, anche gli emendamenti non sono arrivati a vedere la luce.

Più di recente, il d.l. n. 1/2012 (conosciuto anche come «Cresci Italia»). all'art. 34, ha introdotto l'obbligo per tutti gli intermediari che distribuiscono polizze assicurative del ramo RCA di dare ai clienti le informazioni relative ad altre polizze di almeno tre compagnie non appartenenti allo stesso gruppo, pena la nullità del contratto stipulato dal cliente [9].

Anche in questo caso, l'Antitrust non ha mancato di far sentire la propria voce, questa volta per mezzo del suo presidente Pitruzzella. In occasione di un'audizione presso la 10ª Commissione (industria, commercio, turismo) del Senato della Repubblica, tenutasi l'8 febbraio 2012 [10], il presidente del-

---

*5, comma 1 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito con modificazioni nella legge 2 aprile 2007, n. 40, è abrogato. 5) Alla lettera b) del comma 2 dell'art. 120 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 è aggiunto il seguente periodo: "*In caso di rapporto esclusivo con una impresa di assicurazione, l'intermediario dichiara altresì che le proprie valutazioni si fondano solo sui contratti offerti dalla medesima impresa e che potrebbero esistere sul mercato prodotti migliori per soddisfare le richieste del contraente*"*».

[8] Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Clausole di esclusiva nel rapporto di distribuzione tra compagnie assicurative e agenti – AS497*, in *Bollettino*, 2009, 3.

[9] L'art. 34 del d.l. n. 1/2012 stabilisce, testualmente: «*Art. 34: Obbligo di confronto delle tariffe r.c. auto. 1) Gli intermediari che distribuiscono servizi e prodotti assicurativi del ramo assicurativo di danni derivanti dalla circolazione di veicoli e natanti sono tenuti, prima della sottoscrizione del contratto, a informare il cliente, in modo corretto, trasparente ed esaustivo, sulla tariffa e sulle altre condizioni contrattuali proposte da almeno tre diverse compagnie assicurative non appartenenti a medesimi gruppi, anche avvalendosi delle informazioni obbligatoriamente pubblicate dalle imprese di assicurazione sui propri siti internet. 2) Il contratto stipulato senza la dichiarazione del cliente di aver ricevuto le informazioni di cui al comma 1 è affetto da nullità rilevabile solo a favore dell'assicurato. 3) Il mancato adempimento dell'obbligo di cui al comma 1 comporta l'irrogazione da parte dell'ISVAP a carico della compagnia che ha conferito il mandato all'agente, che risponde in solido con questa, di una sanzione in una misura pari a quanto stabilito dall'articolo 324 del codice di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209*».

[10] Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Osservazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato al disegno di legge AS3110 di conversione in legge del decreto-*

l'Antitrust ha sottolineato come la finalità di assicurare la concorrenza tra le imprese assicuratrici in materia di RC Auto, sottesa all'art. 34, non appariva in alcun modo conseguibile dalla previsione ivi contenuta: la disposizione, infatti, era suscettibile di disincentivare il "plurimandato" e, al contempo, incentivare il permanere di agenti monomandatari (quindi in esclusiva di fatto) che offrivano il solo prodotto della compagnia della quale erano agenti, dopo aver semplicemente scaricato (senza pertanto alcun vero confronto concorrenziale) le offerte già disponibili al pubblico su Internet di altre compagnie. In tal modo, ha aggiunto il presidente Pitruzzella, non sembrava potersi innescare alcun pieno processo competitivo, che al contrario avrebbe potuto raggiungersi esclusivamente attraverso lo sviluppo di reti di agenti realmente plurimandatari, e come tali in condizioni di comparare a vantaggio della domanda e delle sue esigenze la miglior polizza qualità/prezzo (ovvero i rischi assicurati e il contenuto della polizza con la tariffa).

Successivamente, il 2 ottobre 2012, in occasione della segnalazione «Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza – anno 2013» [11], l'Autorità è intervenuta nuovamente sulla liberalizzazione del settore assicurativo, tornando a ribadire l'importante effetto di incentivo alla mobilità della clientela derivante dallo sviluppo di reti in plurimandato e, quindi, dal divieto delle clausole di esclusiva nella distribuzione assicurativa.

La medesima ratio, ha continuato l'AGCM, sembrava sottesa anche alle nuove disposizioni in tema di obblighi di confronto delle tariffe RC auto di cui all'art. 34, d.l. n. 1/2012. Tali disposizioni, tuttavia, avrebbero potuto essere efficacemente attuate solo rimuovendo le difficoltà derivanti dai vari divieti di collaborazione tra reti distributive, diretti e indiretti, che ancora risultavano presenti nei contratti di agenzia. L'Autorità, infatti, ha constatato che in vari casi, il divieto di plurimandato veniva aggirato attraverso clausole che, di fatto, rendevano quasi impossibile (o comunque estremamente oneroso) per l'agente assumere altri incarichi. In quest'ottica, l'AGCM ha auspicato che fossero vietate le clausole che ostacolavano i rapporti con compagnie e reti distributive concorrenti al fine di consentire all'agente di fornire al proprio cliente non solo tre preventivi, ma anche un numero maggiore di alternative contrattuali alla polizza della compagnia rappresentata; tali forme di collaborazione avrebbero potuto essere favorite anche dall'estensione a tutti i tipi di rami della possibilità, prevista nel regolamento ISVAP 16 ottobre 2006, n. 5 solo per il ramo RC auto, di iscrizione contemporanea nelle sezioni A ed E del Registro Unico Intermediari.

La proposta dell'Autorità mirava dunque ad incentivare la mobilità della clientela attraverso l'integrazione della disciplina delle clausole anticoncorrenziali in tema di responsabilità civile auto, di cui all'art. 8 del decreto legge n. 223/2006, sancendo la nullità anche delle clausole che avessero per effetto l'instaurarsi di rapporti di esclusiva di fatto tra compagnie ed agenti e di quelle che introducevano ostacoli alla collaborazione tra intermediari appartenenti a differenti reti distributive.

---

legge 24 gennaio 2012, n° 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, 8 febbraio 2012.

[11] Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza – anno 2013 – AS988*, in *Bollettino*, 2012, p. 38.

Ancora una volta, i suggerimenti dell'Autorità sono stati almeno in parte recepiti dal legislatore che, nel d.l. n. 179/2012, all'art. 22, commi 10, 11 e 12, ha introdotto nuove «misure a favore della concorrenza e della tutela del consumatore nel mercato assicurativo». Con tale disposizione si è reso infatti possibile per gli intermediari assicurativi adottare forme di collaborazione reciproca nello svolgimento della propria attività, e si è determinata la nullità delle clausole fra mandatario e impresa assicuratrice in contrasto con essa, tentando così di superare la strutturale segmentazione del mercato assicurativo [12].

In sintesi, si può affermare che la distribuzione e la vendita delle polizze assicurative siano state considerate, negli ultimi anni, le fasi fondamentali per aprire il settore assicurativo alla concorrenza poiché punto cruciale di contatto fra la domanda e l'offerta. Per questo, tali fasi sono state al centro dell'attenzione del legislatore e dell'Antitrust, i quali hanno tentato, pur con visioni non sempre allineate e nemmeno sempre coerenti nel tempo, di aprire spazi per un confronto concorrenziale fra i distributori ed i canali distributivi.

Se il lavoro di *advocacy* dell'Autorità ha portato dunque i suoi frutti, guidando il legislatore nella progressiva riregolazione del comparto assicurativo (figura 1), non si può dire che il lavoro dell'Autorità si sia per questo concluso; come sarà illustrato nel paragrafo successivo, le compagnie di assicurazioni hanno infatti continuato ad operare sul mercato senza curarsi della nuova normativa che nel frattempo era entrata in vigore, annullando gli effetti perseguiti dalle stesse disposizioni in termini di maggiore diffusione del plurimandato e rendendo necessario un ulteriore intervento di *enforcement* dell'antitrust. La stessa Autorità, nel 2013, in occasione della conclusione dell'indagine conoscitiva "riguardante la procedura di risarcimento diretto e gli assetti concorrenziali del settore RC Auto – IC42», non ha mancato di sottolineare lo scarso ricorso, da parte delle compagnie di assicurazione, alla figura dell'agente plurimandatario, nonostante le modifiche al quadro normativo non presentassero più ostacoli per la sua diffusione. Anzi, l'Autorità, nel corso dell'indagine, ha rilevato l'esistenza, all'interno del comparto assicurativo, di notevoli forze inerziali che si opponevano al cambiamento del quadro regolatorio attraverso il prolungamento, di fatto, della disciplina previgente a danno degli agenti assicurativi e, in ultima analisi, dei consumatori [13].

---

[12] D.l. 18 ottobre 2012, n. 179, in G.U. 19 ottobre 2012, n. 245 .

[13] Autorità Garante della concorrenza e del mercato, *Indagine conoscitiva riguardante la procedura di risarcimento diretto e gli assetti concorrenziali del settore RC Auto – IC42*, in Bollettino, 2013, 7. In particolare, in occasione dell'Indagine conoscitiva IC42, l'Autorità ha rilevato «*come alcune imprese di assicurazioni hanno lasciato sostanzialmente invariati i contratti agenziali in essere, ritenendo automaticamente decadute le clausole di distribuzione in esclusiva. In particolare, secondo le denunce e i dati acquisiti non vi è stato alcun adeguamento dei contratti e nessuna dichiarazione alla rete agenziale circa le conseguenze della nullità ex lege della clausola di esclusiva, anche in relazione alle altre condizioni contrattuali, direttamente o indirettamente connesse all'esclusiva. (…) Sono state, inoltre, rilevate clausole che, nel caso di assunzione di più mandati da parte dell'agente, ne disciplinano l'attività in modo fortemente restrittivo. Tali clausole prevedono, a titolo esemplificativo: la riaffermazione della clausola di esclusiva, oppure la previsione di deroghe alla suddetta disciplina sull'esclusiva, subordinatamente alla condizione sospensiva del permanere in vigore della nuova normativa sul plurimandato (altre clausole esplicitavano un tassativo divieto di svolgere, sotto qualunque forma ed a qualsiasi titolo, attività a favore di altre imprese di assicurazione, salvo preventivo gradimento scritto); la richiesta di informativa preventiva e/o tempestiva nel caso di conferimento all'agente di mandati da parte di altre imprese assicurative; l'introduzione di clausole specifiche, nel caso di assunzione di più mandati da parte dell'agente, volte a disciplinare l'attività di quest'ultimo su vari profili (tali clausole prevedevano, in alcuni casi, limita-*

Figura 1: attività di *advocacy* dell'Antitrust e iniziative del legislatore in tema di distribuzione delle assicurazioni (2003-2016)

ANNO	AGCM	Legislatore
2003	Indagine conoscitiva IC19	
2004		
2005		
2006		d.l. n. 223/2006
2007	AS378 – DISTRIBUZIONE ASSICURATIVA IN TEMA DI RESPONSABILITÀ CIVILE AUTO	
		d.l. n. 7/2007
2008		
2009		d.d.l. 1195 Emendamento Cursi-Vetrella (poi decaduto)
	AS497 – CLAUSOLE DI ESCLUSIVA NEL RAPPORTO DI DISTRIBUZIONE TRA COMPAGNIE ASSICURATIVE E AGENTI	
2010		
2011		
2012		d.l. n. 1/2012
	Audizione Pres. Pitruzzella 8 feb. 2012	
	AS988 – PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA ANNO 2013	
		d.l. n. 179/2012
2013	Indagine conoscitiva IC 42	
2014		

3. Liberalizzazione dei canali distributivi delle assicurazioni: l'attività di *enforcement*

Sulla scorta di quanto rilevato in occasione dell'indagine conoscitiva IC42 e anche in seguito all'arrivo di alcune denunce di alcuni sindacati degli agenti assicurativi, che denunciavano pratiche ostruzionistiche nei confronti dei contratti di agenzia in plurimandato, in data 5 giugno 2013 l'Autorità ha avviato un'istruttoria ai danni di alcune compagnie di assicurazioni allo scopo di verificare la sussistenza di un'intesa volta ad aggirare le norme che promuovevano

zioni di volume/dimensione dei servizi resi ad altre compagnie, in altri, subordinavano ad autorizzazione della preponente l'utilizzo da parte dell'agente plurimandatario di beni a questi concessi in locazione dalla prima, oppure fissavano obblighi stringenti di separazione anche fisica delle attività svolte a favore delle diverse imprese)». Cfr. in particolare i punti 157 ss. dell'Indagine IC 42.

la diffusione degli agenti plurimandatari, in violazione dell'art. 101 del TFUE [14]. Come si può leggere nel provvedimento di avvio dell'istruttoria, secondo quanto rilevato in sede di ispezione dai funzionari dell'Autorità le compagnie assicurative Unipol, Assicurazioni Generali, Allianz, Reale Mutua, Cattolica, Axa e Groupama avevano inserito nei contratti di agenzia specifiche clausole idonee a disincentivare il plurimandato, rendendo particolarmente difficile per i propri agenti assumere mandati da altre compagnie. In particolare, tali clausole riguardavano: (a) le disposizioni relative all'esclusiva nei contratti agenziali e all'informativa in caso di assunzione di altri mandati, (b) le disposizioni relative all'operatività degli agenti, (c) il sistema delle provvigioni.

I mercati interessati dall'istruttoria sono stati (i) i mercati produttivi nazionali corrispondenti a ciascun ramo assicurativo danni; (ii) i mercati distributivi provinciali rami danni ed RC Auto (quest'ultimo, in particolare, risulta essere il ramo che la gran parte dei soggetti attivi nella distribuzione di polizze rami danni intermedia in modo prevalente).

Per ciò che riguarda le disposizioni relative all'esclusiva nei contratti di agenzia, è stato verificato che – nonostante l'entrata in vigore dei dd.ll. n. 223/2006 e n. 7/2007 e del mutato quadro legislativo di riferimento, che ha reso nulle le clausole contrattuali di esclusiva – alcune imprese assicurative hanno lasciato invariati i contratti agenziali in essere alla data di entrata in vigore dei decreti legge sopra citati, continuando a fare riferimento all'Accordo Nazionale Agenti [15] (il quale prevede quattro regimi, tra i quali, appunto, quello con «agente in esclusiva di marchio ma senza esclusiva di territorio»), benché cessato dal 31 dicembre 2006.

In seguito al cambiamento del quadro normativo alcune compagnie hanno modificato o proposto di modificare gli schemi contrattuali in essere con gli agenti riaffermando il divieto di assumere più mandati con esclusione limitata ai soli rami danni e condizionata al permanere in vigore della nuova disciplina [16]. Inoltre, a tali clausole veniva spesso accompagnata una richiesta di informativa preventiva e/o tempestiva nel caso di conferimento all'agente di mandati da parte di altre imprese assicurative [17]. Infine, l'obbligo di informazio-

---

[14] Cfr. I702 – *Agenti monomandatari*, Provvedimento n. 24385 del 5 giugno 2013.

[15] L'Accordo Nazionale Agenti è stato siglato nel 2003 tra l'Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici (ANIA), SNA e Unione Nazionale Agenti Professionisti di Assicurazione (UNAPASS).

[16] Come emerge ai punti 21 e 22 del provvedimento di avvio dell'istruttoria, «*Il permanere in vigore dei decreti-legge n. 223/06 e n. 7/07 è frequentemente indicato quale condizione di efficacia delle nuove disposizioni contenute nei contratti di agenzia. A titolo esemplificativo alcune lettere di incarico prevedono che "l'agente non può prestare la sua opera a vantaggio di altre società di assicurazioni, neppure per quei rami che non siano eventualmente esercitati dalla compagnia, se non abbia il consenso scritto di quest'ultima (…), fatta eccezione per l'offerta ai consumatori di polizze relative ai rami danni, ai sensi di quanto previsto dalle leggi 4 agosto 2006 n. 248 e 2 aprile 2007 n. 40 e sino a quando la suddetta normativa rimarrà in vigore". In un'altra lettera di incarico è specificato che "detto incarico agenziale viene da noi conferito in Regime di esclusiva 3 di cui all'articolo 6 e seguenti dell'Accordo Nazionale Agenti 2003 fatto salvo quanto disposto dall'articolo 8 del D.L. 04/07/2006 n. 223 convertito con legge n.248 del 04/08/2006 e dall'articolo 5 del D.L. 31/01/2007 n. 7 convertito con legge n. 40 del 02/04/2007, ove vigenti e deve essere da Voi svolto nel territorio indicato nell'Allegato n. 5"*».

[17] «*Ad esempio, in un contratto agenziale viene precisato che* "in relazione a quanto previsto dalle sopra citate Leggi 4 agosto 2006 n. 248 e 2 aprile 2007 n. 40, dovrà essere comunicata preventivamente dalla S.n.c. alla Compagnia ogni eventuale assunzione di altro incarico per l'offerta ai consumatori di polizze relative ai rami danni per conto di altre imprese, restando inteso che detto incarico necessariamente dovrà cessare qualora la suindicata normativa venisse meno per qualsiasi ragione"». Cfr. punto 25 del provvedimento di avvio dell'istruttoria.

ne preventiva era stato successivamente esteso, da parte di alcune compagnie, anche alla possibilità di collaborazione tra intermediari introdotta dal d.l. n. 179/2012, prevedendo che «dovrà essere preventivamente comunicata ogni eventuale collaborazione instaurata con altri intermediari». La mancata comunicazione relativamente ad altri incarichi e rapporti di collaborazione è stata addotta come causa di revoca del mandato all'agente.

Per quanto riguarda le disposizioni relative all'operatività degli agenti, dalle indagini dell'Autorità è emerso come alcune clausole relative all'uso di beni mobili ed immobili da parte degli agenti fossero state inserite allo scopo di disincentivare o ostacolare il plurimandato. Ad esempio, molti contratti di agenzia prevedevano che i locali dove l'agente svolgeva il suo mandato fossero locati a suo nome e con oneri e rischi a suo carico ma, allo stesso tempo, prevedevano che alla compagnia fosse riservato il diritto di subentro nel caso in cui fosse revocato il mandato di agenzia; in questo modo, in caso di revoca del mandato di agenzia da parte della compagnia, l'agente avrebbe dovuto lasciare i locali ove svolgeva la propria attività perdendo così anche l'avviamento [18].

Allo stesso tempo, altre clausole presenti nei contratti di agenzia introducevano divieti di usare i sistemi informativi e i database sui clienti in portafoglio per attività diverse dalla mera esplicazione del rapporto di agenzia con il preponente e, in taluni casi, si arrivava a prevedere come espresso motivo di revoca del contratto l'aver «direttamente o indirettamente favorito gli interessi di altra società assicuratrice, anche solo rendendo possibile a quest'ultima o ai suoi collaboratori la conoscenza delle scadenze di polizze della compagnia».

In altri casi era stato introdotto l'obbligo di usare un conto corrente solo per i contratti conclusi con una singola compagnia assicurativa.

Infine, anche le provvigioni erano state spesso architettate in modo da rendere preferibile il monomandato rispetto al plurimandato: invece di incrementarsi all'aumentare del numero dei clienti, infatti, incentivavano a conservare immutato il portafoglio gestito per la compagnia originaria mentre, nel caso in cui questo si fosse ridotto, l'agente era obbligato a stornare in tutto o in parte le provvigioni precontate.

In risposta alle criticità di natura concorrenziale sollevate dall'Autorità nel provvedimento d'avvio del procedimento, il 16 dicembre 2013, le parti del procedimento hanno presentato impegni ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 287/1990.

In particolare, per quanto riguarda le disposizioni relative all'esclusiva nei contratti agenziali e all'informativa in caso di assunzione di altri mandati, le compagnie assicurative hanno deciso di eliminare le clausole che limitavano o annullavano la possibilità di assumere più mandati nei rami danni al permanere in vigore del nuovo quadro legislativo che è andato delineandosi a partire dai dd.ll. n. 223/2006 e n. 7/2007, così come quelle che prevedevano l'obbligo di informare la compagnia originale dell'eventuale acquisizione di mandati di altre compagnie assicurative; alcune compagnie assicurative hanno eliminato l'obbligo di comunicazione preventiva o tempestiva, mantenendo, comunque,

[18] Autorità Garante della concorrenza e del mercato, *I702 – Agenti monomandatari*, provvedimento n. 24385, in *Bollettino*, 2013, 24. Cfr. in particolare il paragrafo 32: "*Inoltre, nei contratti di agenzia e relativi allegati riguardanti la locazione vi sono, molto spesso, anche altre clausole rilevanti, almeno potenzialmente, nel disincentivare o ostacolare il plurimandato. Tra queste si richiamano le clausole che prevedono che i locali d'ufficio dell'agenzia devono essere sempre a disposizione della compagnia e l'utenza telefonica, in caso di cessazione dell'incarico agenziale, deve essere volturata all'agente eventualmente designato dalla compagnia assicurativa*».

l'obbligo di comunicazione successiva in capo ai propri agenti [19].

Inoltre, le compagnie assicurative si sono impegnate a rinunciare al diritto di subentro nei locali agenziali in caso di cessazione del rapporto agenziale e a non inserire la clausola nei contratti futuri, impegnandosi pertanto a considerare prive di efficacia le disposizioni contrattuali che impediscono agli agenti che svolgono il proprio incarico agenziale in locali di loro proprietà, o dagli stessi locati presso soggetti terzi, di utilizzare detti locali anche per lo svolgimento di attività di intermediazione nei rami danni per conto di altre compagnie assicurative. Allo stesso modo, per ciò che riguarda l'uso di software e hardware, alcune società di assicurazione hanno presentato degli impegni volti a dare la possibilità ai propri agenti di utilizzare la propria piattaforma informatica anche per l'intermediazione di polizze di compagnie assicurative concorrenti.

Infine, anche per quanto riguarda le perplessità sollevate dall'Autorità in tema di provvigioni, le società oggetto di istruttoria hanno presentato degli impegni con cui si sono vincolate ad eliminare i meccanismi di incentivazione del portafoglio esistenti a danno dello sviluppo di rapporti per conto di preponenti concorrenti. In questo modo si è inteso rimuovere i disincentivi al plurimandato, rendendo le politiche di remunerazione dell'attività di intermediazione sostanzialmente neutre tra l'assunzione di uno o più mandati da parte degli agenti. Le società, inoltre, hanno deciso di eliminare i riferimenti alle previsioni contenute nell'Accordo Nazionale Agenti, relative al trattamento di fine rapporto e alla rivalsa, considerate in grado di determinare effetti fidelizzanti.

Gli impegni presentati da UGF, Fondiaria-SAI, Generali, Allianz, Reale Mutua, Cattolica, AXA e Groupama sono stati valutati positivamente dall'Autorità in quanto ritenuti, complessivamente considerati, idonei a far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria, nella misura in cui hanno permesso di superare le restrizioni verticali in grado di ostacolare la diffusione di reti di agenzie in plurimandato, favorendo un effettivo confronto competitivo tra le compagnie assicurative nei mercati assicurativi danni, tra i quali, in particolare, il mercato R.C. Auto. L'istruttoria è stata pertanto chiusa il 20 maggio 2014 con l'accettazione degli impegni.

4. Gli effetti dell'attività di *enforcement* dell'Autorità

L'istruttoria avviata dall'AGCM nel 2013 e conclusa nel 2014 testimonia come la liberalizzazione del comparto assicurativo e, in particolare, l'apertura ad una maggiore diffusione degli agenti plurimandato sia stata ostacolata in modo deciso dalle compagnie assicurative, al di là di quanto previsto dalla regolazione settoriale degli ultimi anni. A conferma di ciò, i dati pubblicati dall'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici (Ania) mostrano chiaramente come il rapporto fra agenti monomandatari e plurimandatari sia rimasto, negli anni successivi alle liberalizzazioni introdotte da Bersani, circa 5 a 1

[19] Ad esempio, «*Generali ha mantenuto l'obbligo di comunicazione ex post circa l'assunzione di altri mandati, estendendo da trenta a sessanta giorni il termine entro cui gli agenti devono effettuare tale comunicazione e ciò* "al fine di assicurare alla compagnia in ogni momento dell'esercizio della attività assicurativa la conoscenza piena ed aggiornata dello stato della propria rete distributiva e della effettiva capacità di penetrazione del mercato"». Autorità Garante della concorrenza e del mercato, *I702 – Agenti monomandatari*, cit.

(Ania 2009; 2010; 2011; 2012). Purtroppo i dati pubblicati da Ania, che risultano in linea con quelli a disposizione dell'Autorità [20], arrivano fino al 2012 e non permettono di analizzare gli anni più recenti. Alcuni dati forniti dall'ufficio studi del Sindacato Nazionale Agenti di Assicurazione, relativi al 2015, mostrano però che è in atto un processo di riequilibrio fra le due forme di mandato, con il numero di agenti plurimandatari che alla fine del 2015 è salito fino al 33,7% del totale degli agenti (figura 2) [21]. Il dato del 2015 differisce perciò in modo rilevante da quelli degli anni precedenti, caratterizzati da aumenti molto contenuti del numero degli agenti plurimandatari (inferiori, mediamente, all'1% annuo). L'istruttoria dell'Autorità, conclusa con l'accettazione degli impegni presentati dalle parti, sembra avere avuto dunque un effetto determinante sulla successiva diffusione degli agenti plurimandatari, più di quanto non avessero fatto le leggi introdotte a tale scopo negli anni precedenti.

I fatti qui descritti permettono di avanzare alcune brevi considerazioni di sintesi.

In primo luogo, questo caso dimostra come i settori fortemente cristallizzati da assetti e regolazioni rimasti in vigore per molti anni, che ne hanno limitato le dinamiche competitive [22], siano impregnati di forze inerziali che rendono assai lento e difficoltoso qualsiasi tentativo di liberalizzazione e di apertura dei relativi mercati, tanto da rendere necessaria un'attività di *enforcement* dell'Autorità. Gli assetti fissati dalle regolazioni precedenti, anche se non più in vigore, continuano infatti ad essere, per anni, dei "punti di riferimento" per l'elaborazione delle strategie competitive delle imprese.

In secondo luogo, appare possibile affermare che questo sembra essere un caso in cui gli impegni si dimostrano essere più efficaci delle sanzioni in quanto hanno permesso di ottenere un impatto immediato sulla struttura organizzativa del comparto assicurativo, con possibili rapide ricadute sui consumatori in termini di minori prezzi delle polizze assicurative; un caso in cui l'Antitrust ha opportunamente svolto anche il ruolo di regolatore [23], vincolando le imprese al rispetto delle norme di settore fino a quel momento completamente disattese.

---

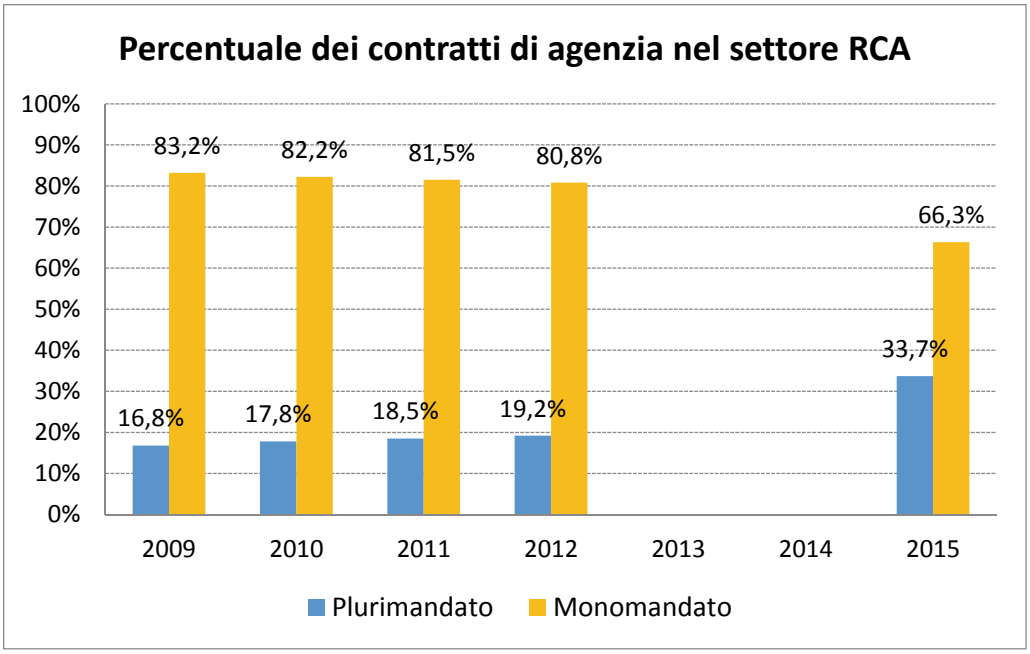
[20] Si veda ad esempio la tabella 13 «*Rete agenziale – percentuale sul numero agenti e sui premi raccolti – anni 2009-2011*» e i dati forniti dall'ISVAP relativi al 2011 contenuti nel provvedimento dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, *C11524 – Unipol Gruppo Finanziario/Unipol Assicurazioni-Premafin Finanziaria-Fondiaria SAI – Milano Assicurazioni*, 19 giugno 2012, in Bollettino, 2012, 25; nonché Autorità Garante della concorrenza e del mercato, *Indagine conoscitiva riguardante la procedura di risarcimento diretto e gli assetti concorrenziali del settore RC Auto – IC42*, cit., in particolare il paragrafo 4.5.1.2 dedicato agli agenti plurimandatari.

[21] Per dovere di precisione, è opportuno segnalare che esistono numerose società agenziali plurimandatarie con più delegati assicurativi, i quali finiscono con il risultare appartenenti alla categoria degli Agenti (iscritti alla sezione A del RUI) plurimandatari. In questo modo, per ogni società agenziale plurimandataria è possibile rilevare due, tre, cinque o più agenti delegati assicurativi ed il numero dei plurimandatari, a fronte di un unico mandato rilasciato (alla società), assume il valore di due, tre, cinque o più (per rimanere all'esempio fatto). In questo modo si verifica una sorta di moltiplicatore, anche se il risultato corrisponde comunque a verità, è cioè che si è di fronte ad un aumento molto consistente degli agenti plurimandatari rispetto al passato.

[22] R. Creatini-G. Galasso, *Il settore assicurativo e la sfida verso una maggiore competitività del mercato*, in *Economia dei Servizi*, 2014, 2, pp. 179-196.

[23] Sul punto, si rimanda a T. Fanelli, *Politica industriale e regolazione. In margine al saggio di M. Thatcher, From old to new industrial policy via economic regulation*, in *Rivista di Regolazione dei Mercati*, 2015, 2.

Figura 2: percentuale dei contratti di distribuzione monomandatari e plurimandatari nel periodo 2009-2015.



5. Considerazioni conclusive

Il comparto assicurativo è stato spesso oggetto di interventi e indagini da parte dell'AGCM; il processo di progressiva liberalizzazione del mercato, avviato nella seconda metà degli anni '90, e i relativi ostacoli che negli anni si sono frapposti a tale processo hanno infatti richiesto all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato di porre sempre una particolare attenzione ad uno dei settori più importanti – a livello di giro d'affari – per l'economia nazionale, che nel 2016 ha sfiorato i 162 miliardi di euro di premi raccolti [24]. Un settore, quello delle assicurazioni, che, per le sue caratteristiche, è stato tradizionalmente oggetto di un'attenta e pervasiva regolazione, sia nelle fasi di produzione, che in quelle di distribuzione e vendita delle polizze assicurative [25]; in particolare, l'attività di distribuzione dei prodotti assicurativi, mettendo in contatto la domanda con l'offerta, è da sempre stata considerata una delle fasi più delicate della filiera in quanto dalla sua organizzazione dipende il funzionamento più o meno efficace del mercato.

Anche di recente, il legislatore è intervenuto con l'obiettivo di aumentare la trasparenza nei rapporti contrattuali fra gli agenti assicurativi ed i consumatori, prevedendo alcuni obblighi informativi a carico dei primi.

Fra i motivi che hanno portato alla necessità di incrementare la trasparenza

[24] Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni, *Relazione sull'attività svolta dall'istituto nell'anno 2017*, 2018, consultabile sul sito *www.ivass.it*.

[25] Regolazione che può essere suddivisa in quattro grandi ambiti: regolazione dell'organizzazione di impresa; regolazione dei premi e dei contratti; regolazione degli obblighi di copertura; regolazione della solvibilità delle imprese di assicurazione. Cfr. L. BUZZACCHI-M. SIRI, *Concorrenza e regolazione nel mercato assicurativo*, in F. PAMMOLLI-C. CAMBINI-A. GIANNACCARI (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, il Mulino, Bologna, 2007.

c'è la progressiva diffusione, negli ultimi anni, del modello dell'agente plurimandatario. Tale tipologia di agente, da un lato, è considerata più efficace, in termini concorrenziali, rispetto all'agente monomandatario, in quanto permette all'agente di offrire più opzioni contrattuali ai consumatori, tanto che la stessa Autorità ha auspicato, in passato, una sua diffusione; dall'altro, tuttavia, il modello dell'agente plurimandatario può nascondere un conflitto di interessi in capo all'agente, che potrebbe essere incentivato ad offrire ai consumatori non le polizze più adatte alle loro esigenze, ma quelle che gli garantiscono una provvigione più remunerativa.

L'obbligo per gli agenti plurimandatari di informare i clienti, prima della stipula di un contratto, dei premi di tutte le assicurazioni di cui sono mandatari dovrebbe essere in grado di ridurre, se non eliminare, le situazioni di conflitto di interessi che potrebbero portare gli agenti ad un allocazione inefficiente (per i consumatori) dei contratti assicurativi. L'esperienza insegna, tuttavia, che le novità normative non sempre vengono immediatamente recepite dagli operatori di mercato i quali, in certe occasioni, continuano a comportarsi secondo la previgente disciplina. L'auspicio è che in questo caso, al contrario di ciò che è avvenuto in passato, non siano necessari ulteriori interventi di *enforcement* da parte dell'AGCM e che i consumatori, adeguatamente informati da parte degli agenti assicurativi, siano in grado di sottoscrivere i contratti più adeguati alle proprie esigenze.