

Concorrenza e scelte informate nel settore Rc auto¹

Paolo Martinello

I canali distributivi vincolati hanno limitato la concorrenza e le informazioni a disposizione dei consumatori nel mercato delle polizze Rc auto. Le recenti riforme del settore incentivano il ruolo di assistenza dell'intermediario assicurativo nella individuazione di un prodotto adeguato, ma per una reale scelta informata dei consumatori restano decisive le banche dati indipendenti, che riducono i tempi e i costi della ricerca.

Dalla liberalizzazione alla concorrenza

Il processo di liberalizzazione del settore assicurativo, avviato in Italia nel 1994, aveva suscitato numerose aspettative sull'impatto positivo che la deregolamentazione di tariffe e condizioni di contratto, e una conseguente maggiore concorrenza tra le imprese assicurative, avrebbero avuto sul livello dei prezzi, sulla qualità dei prodotti offerti e sulle modalità distributive.

Tuttavia, sin dall'inizio tale processo aveva stentato a mostrare i suoi effetti benefici nei termini auspicati, tanto che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, già nel 1996, aveva ritenuto opportuno l'avvio di un'indagine conoscitiva² con l'obiettivo di verificare l'effettiva apertura alla concorrenza del mercato italiano e di monitorare nel tempo il processo di liberalizzazione.

Già nei primi due anni successivi alla liberalizzazione si era verificato, anziché l'auspicata riduzione dei costi unita al miglioramento del servizio, un incremento rilevante dei premi assicurativi, sulle cui cause l'autorità ritenne doveroso effettuare un'analisi al fine di accertare se fosse riconducibile a comportamenti collusivi delle imprese oppure a problematiche dell'assetto economico e normativo del mercato.

Gli "indizi" dell'esistenza di fattori anticoncorrenziali non mancavano: oltre al rilevante aumento dei premi Rc auto (che rappresenterà una caratteristica costante, e non solo transitoria, nel corso del decennio successivo alla liberalizzazione: +110% nel periodo 1995-2005, fonte ISTAT), vanno segnalati i vincoli nei canali distributivi (oltre il 90% del mercato Rc auto intermediato da agenti

¹ Il presente articolo costituisce una rielaborazione aggiornata dell'articolo "Le direttive dell'Antitrust per la piena concorrenza" pubblicato nel volume "Il futuro della distribuzione assicurativa in agenzia", Milano, 2009.

² Si veda il provvedimento AGCM n. 4129/1996 di apertura dell'indagine conoscitiva nel settore dell'assicurazione autoveicoli.

sottoposti a obbligo di esclusiva con una sola impresa), il tutto in un contesto connotato da un'elevata concentrazione delle quote di mercato (nel settore Rc auto nel 1998 i primi cinque gruppi d'impresе controllavano il 50,98% del mercato e i primi dieci gruppi il 74,94%), da un'elevata stabilità di tali quote, da una ridotta mobilità dei consumatori da un'impresa all'altra, anche per effetto della scarsa trasparenza delle offerte e degli elevati costi di ricerca delle informazioni utili a effettuare le scelte di acquisto.

Va ricordato, infatti, che già nel 2000, alla luce delle prime risultanze emerse nel corso dell'indagine istruttoria aperta dall'Autorità Antitrust nel settore Rc auto, l'autorità stessa,³ nell'ambito del provvedimento con il quale 39 compagnie assicurative venivano sanzionate per comportamenti anticoncorrenziali derivanti da intese vietate (consistite nel sistematico e prolungato scambio d'informazioni strategiche sulle tariffe), era stata rilevata l'esistenza di barriere all'entrata nel settore assicurativo degli autoveicoli (Rc auto e CVT). In particolare, l'autorità evidenziava come, successivamente alla liberalizzazione, si fossero registrati pochi ingressi sul mercato di nuove imprese - prevalentemente rappresentate da controllate di imprese già presenti per sfruttare nuovi canali distributivi (telefono, Internet, concessionarie auto ecc.) - le quali comunque avevano raggiunto quote di mercato del tutto marginali e che tali barriere all'entrata erano costituite innanzitutto dalla necessità di costruire un'adeguata e capillare rete per la distribuzione delle polizze Rc auto e ARD, nonché per la liquidazione dei sinistri.

Considerato l'elevato numero di agenti operanti sulla base di un contratto di esclusiva con l'impresa della quale distribuiscono i prodotti, l'autorità evidenziava come ciò costringesse una nuova entrante a costruire una propria rete di agenti completa, con rilevanti difficoltà (anche a causa dell'obbligo di iscrizione degli agenti ad apposito albo), con costi elevati e lunghi tempi di realizzazione, con la conseguenza che l'entrata sul mercato italiano avveniva, di regola, attraverso l'acquisizione di portafogli di imprese già esistenti.

Ma è soprattutto con il provvedimento di chiusura dell'indagine conoscitiva conclusa nel 2003⁴ che l'autorità individua e approfondisce gli effetti anticoncorrenziali derivanti all'assetto distributivo del mercato assicurativo e le sue conseguenze deleterie per i consumatori, sia per l'elevato incremento dei premi registrato sia per lo scarso livello di informazione e di scelta.

Il generale incremento dei premi Rc auto - che l'autorità stessa stima nel periodo 1994-2003 in misura superiore al 100% - si è verificato in un contesto caratterizzato dalla stabilità delle quote di mercato, sostanzialmente inalterate dal 1994, nonché dal limitato ingresso di nuovi operatori, sia italiani sia esteri. La mancata redistribuzione delle quote di mercato e il limitato ingresso di nuovi operatori, pur in presenza di aumenti dei prezzi così rilevanti, testimonia l'esistenza di significative problematiche concorrenziali.

³ Provvedimento n. 8546/2000.

⁴ Provvedimento Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 11891/2003.

Una situazione derivante, oltre che da specifici comportamenti anticoncorrenziali delle imprese,⁵ da alcune caratteristiche dell'organizzazione del mercato italiano Rc auto riconducibili ad almeno due fattori principali: i) in primo luogo, le relazioni verticali di esclusiva tra produttori e distributori; ii) in secondo luogo, la mancanza di forme di indennizzo diretto.

Per quanto attiene al primo aspetto, l'autorità ha rilevato che le relazioni verticali di esclusiva tra produttori (imprese di assicurazione) e distributori (agenti) accrescono i costi dell'attività di ricerca per i consumatori, contribuendo a irrigidire la domanda che si rivolge alle singole imprese, in un contesto in cui la domanda complessiva di mercato è sostanzialmente rigida per effetto dell'obbligatorietà della polizza Rc auto.

D'altro canto, il sistema di distribuzione esclusiva e il fatto che nuovi operatori abbiano, in ragione di vincoli derivanti dall'assetto regolamentare del settore e dal rispetto degli accordi di categoria, incontrato difficoltà nell'introdurre tecniche più efficienti di liquidazione, quali la riparazione diretta, contribuiscono - a parere dell'autorità - a spiegare il ridotto accesso al mercato da parte di nuove imprese.

L'indagine conoscitiva dell'autorità ha mostrato che le compagnie di assicurazione sono riuscite, nel tempo, a scaricare gli aumenti dei costi sulle tariffe senza perdere i clienti, a causa dell'elevata rigidità che caratterizza la domanda sia a livello di mercato sia a livello di singola impresa e tale effetto è in larga misura riconducibile all'assetto dell'industria nella fase distributiva.

Peraltro, in un mercato concorrenziale il consumatore dovrebbe poter reagire alle variazioni di prezzo praticate da una singola compagnia ricercandone un'altra che propone un'offerta migliore in termini di prezzo e qualità del servizio; in un settore maturo, come la Rc auto, tale attività di ricerca viene svolta solo quando i vantaggi attesi risultano superiori ai costi che essa comporta. Se i consumatori sperimentano elevati costi di ricerca, anche la domanda nei confronti della singola impresa risulta poco dinamica, con la conseguente scarsa mobilità e stabilità delle quote di mercato già citate.

A questo proposito, l'Autorità Antitrust ha rilevato come, successivamente alla liberalizzazione, gli interventi sulla struttura tariffaria realizzati dalle imprese, con particolare riferimento alla personalizzazione delle polizze, abbiano comportato un ampliamento della varietà dell'offerta del servizio assicurativo e un'accentuata differenziazione tra prodotti, con la conseguenza che, pur rappresentando di per sé un nuovo elemento del gioco concorrenziale, tali innovazioni hanno reso più complessa per il consumatore, rispetto al passato, la scelta della migliore combinazione qualità/prezzo.

Tuttavia, a differenza di quanto si è verificato nei mercati esteri - che, come per esempio il Regno Unito, hanno sperimentato un positivo processo di liberalizzazione - la progressiva complessità dell'offerta in Italia non è stata accompa-

⁵ Si veda a questo proposito, in particolare, il già citato provvedimento n. 8546/2000 in materia di intese vietate tra imprese di assicurazione, ex art. 2 L. 287/1990.

gnata dallo sviluppo di adeguati canali distributivi in grado di facilitare, per il consumatore, il confronto tra prodotti diversi (secondo l'analisi condotta nell'ambito dell'indagine conoscitiva, il tasso di dispersione nei prezzi delle polizze Rc auto era, già agli inizi degli anni 2000, pari a circa il 10% per i profili di rischio migliori e a circa il 20% per gli assicurati con una maggiore rischiosità).

Questa situazione - afferma l'autorità a conclusione dell'indagine conoscitiva svolta - è dovuta al fatto che la soluzione organizzativa prevalente in Italia nella distribuzione delle polizze Rc auto resta quella incentrata sull'impiego di agenti monomandatari, una soluzione che di fatto ha ostacolato l'accesso al mercato da parte di nuovi concorrenti e che ha determinato, soprattutto in un mercato liberalizzato, rilevanti problemi informativi dal lato della domanda, giacché la presenza di una fitta rete di rapporti di esclusiva rende difficile per un consumatore il confronto tra le diverse offerte.

Un consumatore in grado di confrontare agevolmente i prodotti offerti dalle diverse imprese potrebbe individuare quello che gli fornisce l'utilità più elevata e rivolgersi all'impresa che lo offre per acquistarlo. Viceversa, se i confronti sono difficili e non esistono soggetti (o strumenti) idonei a coadiuvare il consumatore nel proprio processo di scelta, questi troverà difficoltà a spostarsi alla ricerca dell'offerta più soddisfacente.

Contribuendo alla scarsa mobilità dei consumatori, l'esistenza di un'estesa rete di rapporti di distribuzione in esclusiva limita, quindi, l'interesse delle singole imprese a investire in innovazione di prodotto o di canale, riduce gli incentivi delle stesse a competere e contribuisce a consolidare la stabilità delle quote di mercato.

Ma non basta. L'autorità aggiunge che un sistema distributivo basato su agenti in esclusiva non è idoneo a incentivare gli intermediari a sviluppare servizi informativi evoluti per i consumatori: la scarsa flessibilità tariffaria consentita agli agenti assicurativi (anche per effetto della regolamentazione ISVAP, secondo la quale le imprese erano tenute a indicare alle agenzie l'importo massimo degli sconti praticabili e il numero dei possibili beneficiari) ha impedito agli stessi di agire sulla leva del prezzo. Condizioni di maggiore flessibilità tariffaria, oltre a indurre gli stessi agenti a differenziarsi e migliorare la qualità del servizio offerto, consentirebbero loro di sviluppare una serie di servizi di consulenza e di accrescere la qualità dell'informazione trasmessa al mercato. Inoltre l'introduzione di una forte componente di flessibilità favorirebbe lo sviluppo di intermediari multimarca e, quindi, di un sistema distributivo più idoneo a garantire la trasparenza ai consumatori e a ridurre i costi di ricerca.

Infine, una maggiore concorrenza indotta dalla presenza di tipologie alternative di rapporti verticali di distribuzione incentiverebbe le stesse compagnie di assicurazione a prestare maggiore attenzione al controllo dei propri costi e al miglioramento del servizio offerto.

Plurimandato e scelte “assistite”

Le innovazioni del regime giuridico dell'attività di intermediazione assicurativa derivati dal Codice delle Assicurazioni (D.Lgs. 7/9/2005 n. 209) prima, e dalle Leggi Bersani (L. 4/8/2006 n. 248 e L. 2/4/2007 n. 40) poi, hanno posto le condizioni affinché taluni dei fattori critici puntualmente individuati dall'Autorità Antitrust (agenti monomandatari, difficoltà di accesso alle informazioni per i consumatori) per lo sviluppo di un mercato assicurativo più trasparente e concorrenziale possano essere rimossi e almeno in parte superati.

Quanto al Codice delle Assicurazioni, va osservato che una delle principali novità consiste proprio nell'aver introdotto specifici obblighi dell'intermediario nei confronti dei contraenti, con riferimento all'informazione pre-contrattuale sui prodotti assicurativi proposti e alla loro adeguatezza rispetto alle esigenze del cliente.

Attraverso tali disposizioni, il rapporto tra agente e assicurati assume una nuova configurazione, in quanto l'attività distributiva, alla luce del nuovo quadro normativo, non potrà più ritenersi svolta nell'esclusivo e precipuo interesse dell'impresa mandante, ma anche nell'interesse della clientela.

Vengono in tal modo accentuati, rispetto al passato, gli elementi di autonomia decisionale dell'agente, quanto meno nella fase essenziale, preliminare alla stipula del contratto, della valutazione delle esigenze del contraente e della proposta e consiglio di un prodotto assicurativo a esse adeguato.

In altre parole, per effetto del nuovo quadro legislativo, l'attività agenziale nel settore assicurativo viene caratterizzata da un elemento inedito, che attiene propriamente alla fornitura di un servizio di assistenza al cliente nella fase cruciale della scelta del prodotto appropriato alle sue esigenze assicurative, servizio che compete specificamente all'intermediario stesso.

Così delineati i contenuti dei nuovi obblighi informativi e di assistenza a favore dei contraenti e a carico degli agenti assicurativi, diretti a favorire una scelta “assistita” da parte dei contraenti, pare evidente come la loro effettiva portata ne sarebbe risultata sminuita e in definitiva marginalizzata, quanto al loro effettivo impatto sulle dinamiche del mercato, ove l'attività distributiva avesse continuato a essere caratterizzata dalla preponderante presenza di vincoli di esclusiva degli agenti nei confronti di una sola impresa (monomandato).

Da questo punto di vista, le Leggi Bersani del 2006 e 2007 hanno, quindi, costituito il naturale e indispensabile completamento normativo finalizzato a ridisegnare l'attività agenziale, consentendole di contribuire allo sviluppo di un mercato assicurativo più trasparente e concorrenziale, di incrementare la quantità e la qualità delle informazioni a disposizione dei consumatori per effettuare le loro scelte.

Non a caso, del resto, l'art. 8 della Legge Bersani del 2006 (“clausole anti-concorrenziali in tema di responsabilità civile auto”), nel fissare il 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 (divieto poi esteso a tutti i rami danni dall'art. 5 della Legge Bersani del 2007), ha espressamente affermato che tali divieti vengono introdotti in conformità al principio comunitario della concorrenza e alle regole sancite dagli art. 81, 82 e 86 del trattato istitutivo della Comunità europea. Si tratta delle stesse disposizioni sulle quali si era basata l'indagine conoscitiva dell'Autorità Antitrust, che proprio nei predetti vincoli contrattuali ampiamente presenti nel mercato della distribuzione assicurativa aveva individuato una delle principali ragioni della scarsa competitività del settore (elevata concentrazione, stabilità delle quote di mercato, barriere all'accesso di nuove imprese, incremento dei premi, elevati costi di ricerca per i consumatori di prodotti più convenienti, scarsa mobilità).

La volontà di incidere in modo radicale e tempestivo sulle dinamiche del settore assicurativo, attraverso quella che è stata giustamente definita una vera e propria "iniezione" di concorrenza, è dimostrata dal fatto che la nullità delle clausole in contrasto con i divieti previsti (divieto di impegni di esclusiva a carico degli agenti e di imposizione di prezzi minimi e sconti massimi) è estesa, a decorrere dal 1° gennaio 2008, anche alle clausole contenute in contratti stipulati prima dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni.

Banche dati Rc auto e scelte "informate"

Il settore Rc auto è caratterizzato da un'elevata standardizzazione dei prodotti.

Anche se alcune differenze possono essere riscontrate su certi aspetti (oltre ai massimali della copertura, clausole di rivalsa e franchigie), esse incidono in misura contenuta sul premio e il livello di quest'ultimo resta l'elemento essenziale della scelta dell'assicurato.

In un mercato con tali caratteristiche, le scelte di acquisto possono essere facilmente e utilmente agevolate attraverso l'uso di strumenti di accesso diretto all'informazione da parte del consumatore, che siano in grado di ampliare il numero dei prodotti esaminati (potenzialmente all'intero mercato), di comparare i prezzi, individuando i più convenienti, di ridurre in modo considerevole i costi della ricerca.

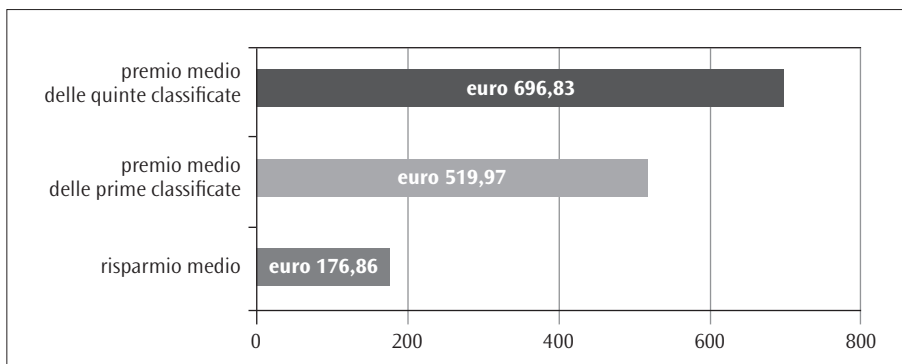
Un esempio di strumento di questo tipo è costituito dalla banca dati Rc auto istituita da Altroconsumo nel 2003, diretta a offrire un servizio di comparazione dei premi di un ampio numero di compagnie (circa il 60% del mercato).

Dal 2003 al 2008, la banca dati di Altroconsumo è stata oggetto di circa 250.000 consultazioni online (oltre a circa 40.000 consultazioni via *call center*).

Il servizio, sulla base dei dati individuali inseriti da ciascun utente (sono considerate, tenuto conto dei prodotti esaminati, circa 50 variabili), è in grado di offrire in un tempo contenuto (24 ore via *e-mail*, in tempo reale via *call center*) l'indicazione delle 5 compagnie più convenienti in relazione allo specifico profilo dell'assicurato.

Sulla base delle sole consultazioni online avvenute nel corso del 2008 (circa 33.000) è stato calcolato che il risparmio medio ammonta a 177 euro, pari al 25% del premio. Questo dato è stato ottenuto dal confronto del premio medio delle prime 5 compagnie individuate dalla banca dati come le più convenienti nel caso specifico, con il premio della meno conveniente tra le prime 5 (vedi Fig. 1).

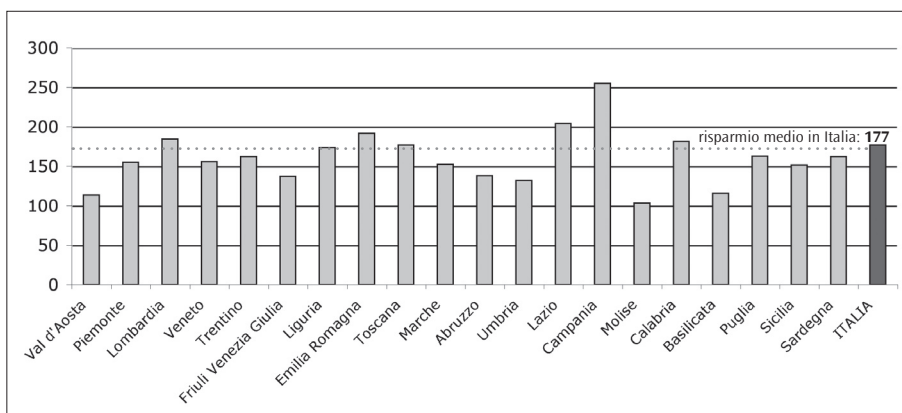
Fig. 1 – Il risparmio medio



Il risparmio, evidentemente, sarà ben maggiore se calcolato con riferimento alla media dei premi su tutto il mercato e, ancor più, rispetto al premio meno conveniente presente sul mercato

Il possibile risparmio medio presenta significative differenze regionali (vedi Fig. 2): in Campania si ottiene un risparmio medio di 255 euro, seguito dal Lazio (204 euro) e dall'Emilia Romagna (192 euro). Superiori alla media sono i risparmi ottenibili anche in Lombardia (184 euro) e Calabria (181 euro). Anche nelle regioni ove il risparmio medio risulta inferiore, esso appare comunque apprezzabile (113 euro in Val d'Aosta, 103 euro in Molise).

Fig. 2 – Risparmio medio per regione



Le differenze di premio e le conseguenti possibilità di risparmio medio sopra evidenziate appaiono ancora più significative se si considera che sono state calcolate in un arco temporale (2008) nel corso del quale l'andamento dei premi Rc auto, calcolato su 4 profili tipici di assicurati in 4 città italiane, ha registrato, dopo i forti aumenti del decennio precedente, una tendenza alla stabilizzazione per i giovani neo-patentati (seppure tuttora con premi estremamente elevati in valore assoluto) e alla diminuzione, seppure contenuta, per altri profili (vedi grafici 3-6).

Fig. 3 – Neopatentato in classe bonus/malus 14

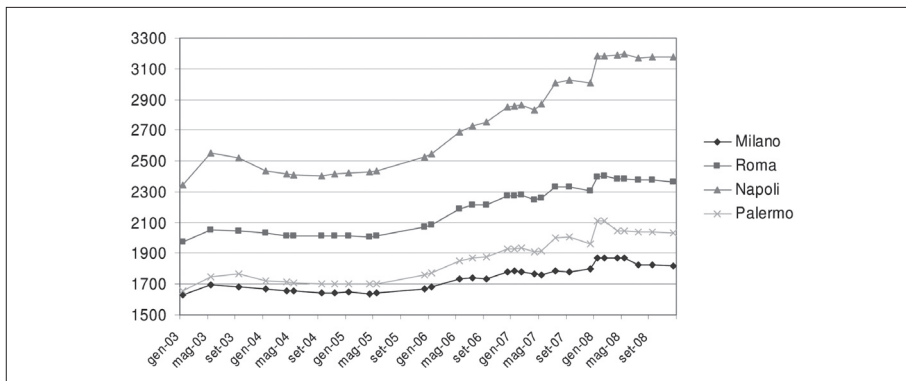
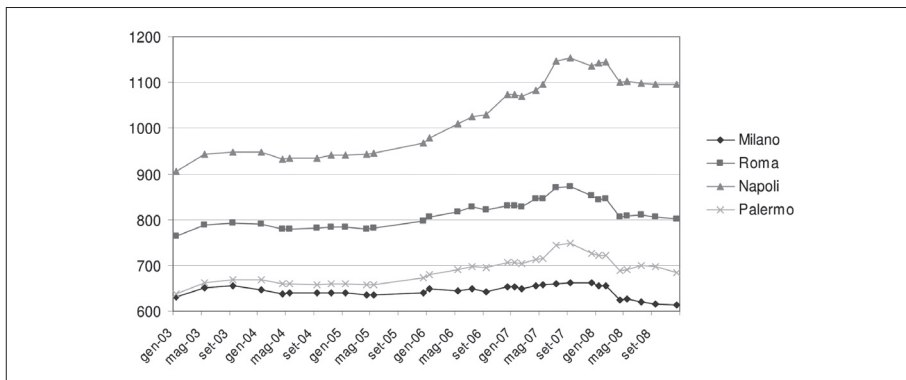


Fig. 4 – 28enne in classe bonus/malus 6



Con la seconda Legge Bersani (aprile 2007) è stata prevista la realizzazione presso l'ISVAP di un servizio informativo via Internet, che consente al consumatore di comparare le tariffe applicate dalle diverse imprese di assicurazione relativamente al proprio profilo individuale (vale a dire uno strumento del tutto analogo a quello già sperimentato da Altroconsumo dal 2003), peraltro a tutt'oggi non ancora entrato in funzione.

Fig. 5 – 35enne in classe bonus/malus 4

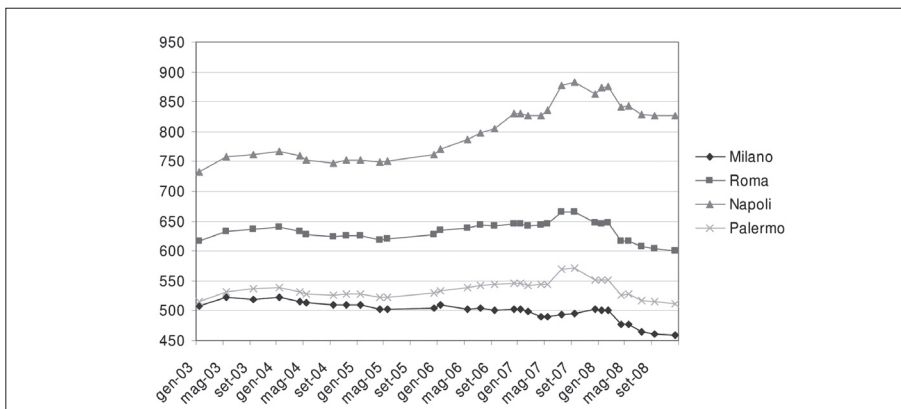
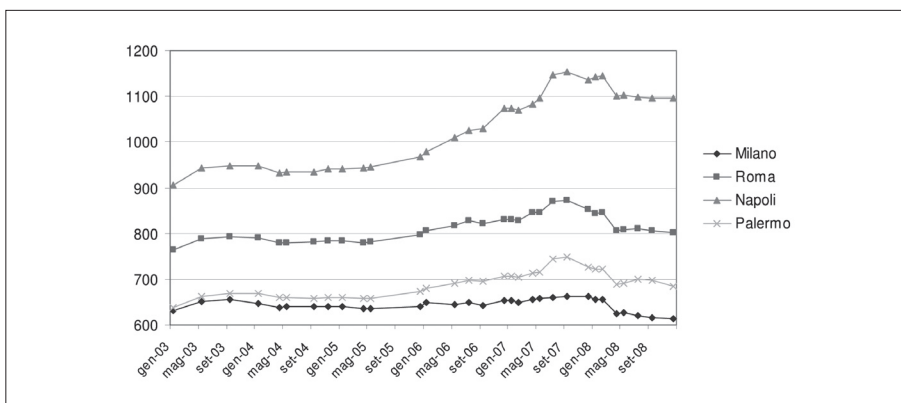


Fig. 6 – 40enne in classe bonus/malus 1



Conclusioni

Le riforme introdotte nell'ultimo triennio su importanti caratteristiche della distribuzione assicurativa hanno eliminato taluni ostacoli alle libertà degli operatori e delle imprese, ponendo in tal modo le condizioni per lo sviluppo di un mercato maggiormente pro-competitivo, le cui dinamiche reali saranno, peraltro, frutto delle scelte e dei comportamenti dei soggetti economici interessati e, pertanto, da verificare.

A distanza di oltre un anno dall'entrata in vigore "a regime" del nuovo quadro giuridico (01.01.2008), si può osservare che i comportamenti degli operatori economici interessati (in particolare delle imprese presenti sul mercato) sembrano caratterizzati da scarsi cambiamenti rispetto al passato.

Va ricordata la ferma opposizione dell'associazione delle imprese (ANIA) e della maggior parte dei principali gruppi assicurativi italiani alle misure introdotte dalle Leggi Bersani in materia di nullità dei vincoli di esclusiva, evidentemente motivate dalla volontà di conservazione e stabilità delle loro quote di mercato, favorite dal regime di monomandato.

In tale contesto, numerose compagnie hanno negoziato accordi di contenuto sia normativo sia economico, finalizzati a “fidelizzare” le proprie reti agenziali. Un obiettivo in sé legittimo, e anzi parte del gioco concorrenziale in un contesto di reti distributive plurimandatarie, purché il loro effetto non si riveli invece - come già evidenziato con preoccupazione dall'Autorità Antitrust - quello di disincentivarne, se non ostacolarne, lo sviluppo.

È evidente, infatti, che se i maggiori costi distributivi di reti plurimandatarie derivassero, anziché dalla necessità delle imprese di competere all'interno di reti agenziali aperte, dall'obiettivo che esse rimangano chiuse, vale a dire se l'effetto delle riforme fosse unicamente quello di aumentare i costi di reti distributive destinate a rimanere di fatto esclusiviste, il risultato sarebbe del tutto negativo per i consumatori, sia in termini di costi sia di scelta.

Sembra confermare questo rischio il fatto che sinora la gran parte delle imprese, almeno tra le maggiori, appare orientata a conservare agenti di fatto monomandatari e scarsamente interessata a utilizzare reti distributive plurimandatarie.

Un ruolo significativo dovrebbe essere giocato, in questo contesto, da compagnie entranti nel mercato, in particolare provenienti da altri paesi europei e il cui ingresso sul mercato italiano è stato in passato sicuramente ostacolato anche dalla preponderante presenza di reti distributive monomandatarie, oltre che dalla permanenza nel nostro paese del c.d. “obbligo a contrarre” a carico delle imprese.⁶

Ne consegue che i potenziali effetti benefici derivanti da un incremento delle scelte “assistite” da parte dei consumatori a favore di prodotti più convenienti, che ovviamente presuppone l'esistenza di distributori operanti per un sufficiente numero di imprese tale da poter offrire un effettivo servizio di informazione e orientamento agli assicurati, tardano a manifestarsi e sono comunque ancora impossibili da valutare.

In ogni caso, pare evidente che, oltre ai nuovi obblighi informativi pre-contrattuali a favore dei contraenti, all'adeguatezza dei contratti proposti e consigliati dall'intermediario (scelta “assistita”) e alla libertà di quest'ultimo di poter svolgere attività distributiva per una pluralità di compagnie con un conseguente ampliamento dell'offerta al pubblico, sia necessaria anche, e forse soprattutto, la messa a disposizione dei consumatori di strumenti di comparazione efficaci e facilmente accessibili, che consentano di ridurre i costi della ricerca ed effettuare scelte informate, al fine di rendere il settore assicurativo più trasparente, dinamico e concorrenziale, a beneficio sia dei consumatori sia delle imprese più efficienti.

⁶ Su questo tema, cfr L. Buzzacchi e M. Siri, “Gli effetti dell'obbligo a contrarre nel mercato Rc auto”, in *Consu-*

matori, Diritti e Mercato 1/2008.