

Riforme e liberalizzazioni nel settore assicurativo: quali vantaggi per i consumatori?

AVV. PAOLO MARTINELLO - PRESIDENTE ALTROCONSUMO, MILANO

Innanzitutto, come rappresentante di una associazione di consumatori indipendente da schieramenti politici, vorrei manifestare il nostro apprezzamento nel vedere che finalmente gli interessi dei consumatori, e le conseguenti necessità di liberalizzazione di importanti settori del mercato, siano stati posti al centro della agenda politica del Governo. È un fatto importante che qualcuno, indipendentemente dall'orientamento di centro-destra o centro-sinistra, si sia posto questi obiettivi e che abbia messo gli interessi dei cittadini e dei consumatori al centro delle iniziative di riforma, un punto dal quale non si deve tornare indietro. Io mi auguro che qualunque futuro Governo, che eventualmente a breve avremmo, faccia ancor meglio, purché questo resti il timone e l'obiettivo principale, sul quale confrontarsi sul piano della politica e della ricerca del consenso.

DISTRIBUZIONE ASSICURATIVA E LIBERALIZZAZIONI

Indubbiamente il mercato della distribuzione assicurativa, soprattutto agenziale ed in particolare nei rami danni, presentava e presenta delle distorsioni (quota di mercato agenti 84% - 91% nel ramo Rc auto – oltre 90% agenti in esclusiva – quota di mercato delle prime 5 imprese superiore al 60%) a mio parere contrarie ai regolamenti comunitari in materia di restrizioni verticali, con i conseguenti e rilevanti effetti anti-concorrenziali. Nessuno può negare che un mercato come quello italiano dei rami danni, con quelle caratteristiche, è difficilmente accessibile a qualunque impresa che avesse voluto adottare il canale distributivo agenziale, che in Italia era e resta il modello distributivo predominante in questo settore del mercato assicurativo.

L'intervento legislativo è sempre un intervento brutale e poco gradito alle imprese, che lamentano la mancanza in questo caso di un confronto preventivo. Credo sia presto per dire che la fine dell'esclusiva degli agenti sarà un fattore di aumento dei costi. Quello che ci aspettiamo è che si sblocchino quelle restrizioni all'accesso e che si apra la possibilità che nuovi soggetti entrino sul mercato italiano. Avremmo tutti preferito che a questo risultato non si dovesse giungere attraverso il principio della nullità ex lege dei vincoli di esclusiva, della quale le imprese contestano la legittimità. Se l'Anti-trust, come da noi sollecitato da tempo, avesse affrontato prima le distorsioni della distribuzione assicurativa nei rami danni nel mercato italiano, il problema avrebbe potuto essere risolto diversamente, ad esempio prevedendo, con l'accordo dell'Authority (come talvolta suggerisce la stessa Commissione Europea), un impegno delle imprese ad una progressiva e significativa riduzione delle restrizioni verticali esistenti in tempi prestabiliti.

I primi segnali degli effetti post decreti Bersani non sono positivi. L'ANIA fin dal primo momento disse che le imprese avrebbero dovuto competere sulle reti e sui relativi costi (cioè aumentare le provvigioni degli agenti) e che gli agenti plurimandatari avrebbero venduto le polizze per loro più remunerative. La nostra risposta fu che l'obiettivo della riforma era propriamente quello di consentire, attraverso gli agenti plurimandatari, l'accesso al mercato di nuovi soggetti e di offerte più convenienti, in presenza delle quali gli eventuali (e forse anche prevedibili) aumenti dei costi distributivi delle imprese non avrebbero potuto scaricarsi automaticamente sui premi finali. Inoltre, compor-



tamenti scorretti da parte degli intermediari possono essere prevenuti da una maggiore trasparenza sui premi finali (che è ciò che interessa ai consumatori) ed eventualmente anche sulla provvigione agenziale (come la legge ha previsto nel ramo Rc auto).

Quello che però sta succedendo in questi mesi è qualcosa di parzialmente, ma sostanzialmente, diverso da ciò che l'ANIA ha prospettato (o "minacciato"). Sembra infatti che i maggiori costi delle reti agenziali per le imprese non siano tanto originati dal fatto di dover "competere" con altre imprese entranti che ambiscono ad utilizzare lo stesso canale distributivo (cioè un effetto prevedibile e in certa misura inevitabile in presenza di agenti plurimandatari), quanto dall'obiettivo di "fidelizzare" la propria rete agenziale, assicurandosi che essa resti di fatto monomandataria. Il costo aggiuntivo delle reti distributive (maggiori provvigioni, incentivi, etc.) è quindi causato non dal plurimandato, bensì dall'obiettivo di conservare il monomandato. Il che è cosa ben diversa da quella prefigurata: anziché ad una (più onerosa) competizione sulle reti plurimandatarie, a colpi di provvigioni, stiamo assistendo ad investimenti da parte di molte imprese per far fronte al nuovo quadro normativo, finalizzati a far sì che i suoi effetti pratici non si producano. Questo è molto preoccupante dal punto di vista dei consumatori, perché vi è il rischio che, dopo tutta questa grande bagarre sul divieto dell'esclusiva, gli agenti plurimandatari continuino a non esistere, di nuovi entranti non se ne veda l'ombra e quindi i maggiori costi, in un mercato che continui a rimanere poco competitivo perché difficilmente accessibile, causino alla fine solo un aumento dei premi.

Quanto alla disdettabilità delle polizze pluriennali, non vi è dubbio che essa rappresenti un reale vantaggio per i consumatori in termini di mobilità e di libertà di scelta. Bisogna sempre ricordare che una lunga durata dei rapporti contrattuali, così come ogni altro elemento giuridico od economico che ostacoli la possibilità dei contraenti di sciogliersi dal vincolo contrattuale esistente, costituisce una limitazione della libertà di scelta, al cambiamento e conseguentemente alla concorrenza.

COSA FARÀ SCENDERE LE TARIFFE RC AUTO?

Cosa resta da fare per rendere più competitivo il settore Rc auto che (a prescindere dalle recenti polemiche sugli ulteriori aumenti dei premi) resta caro e talvolta inaccessibile?

In tutti questi anni in Italia sono state introdotte misure di tutti i tipi, invocate dalle stesse imprese, dirette non solo a contenere i premi, ma anche a consentirne una progressiva diminuzione: dall'indennizzo diretto (secondo le recenti indagini di Altoconsumo, solo sui sinistri più semplici sta funzionando) alla lotta alle frodi (la banca dati dell'ISVAP non basta, se le stesse imprese, che conoscono il fenomeno con impressionante precisione ed esattezza, non fanno la loro parte); dalla conciliazione delle controversie (sulla base degli accordi tra associazioni dei consumatori ed ANIA, i recenti dati ISVAP dicono che il contenzioso sta diminuendo) alla abolizione dei minimi tariffari degli avvocati (che pure consente alle imprese una riduzione dei costi del contenzioso); dalla applicazione delle tabelle sul danno biologico, alla riduzione dei costi dei sinistri (resa possibile anche dalla maggiore concorrenza e conseguente riduzione dei prezzi delle parti di ricambio di carrozzeria); dalle patenti a punti (con la conseguente significativa riduzione, almeno iniziale, del

numero dei sinistri) agli investimenti (più promessi che attuati) sulla sicurezza stradale e dei passeggeri.

Di fronte a questa massa di misure, per certi versi imponente, ci sentiamo dire dalle imprese che manca sempre qualcosa. Ciò è abbastanza frustrante e pone seri interrogativi non solo sull'effettivo livello di concorrenza delle imprese, ma anche sulla loro efficienza e capacità di cogliere i vantaggi delle riforme introdotte, in termini di maggiore competitività e quindi di riduzione dei prezzi.

Resto convinto, soprattutto nel mercato Rc auto, che l'ingresso di nuovi soggetti sia una condizione imprescindibile per aumentare la concorrenza e l'efficienza delle imprese.

Gli agenti plurimandatari dovrebbero costituire un passo in questa direzione, ma abbiamo visto i rischi di insuccesso di questa misura.

Temo che anche la libertà di sconti da parte degli agenti (anch'essa prevista dal primo decreto Bersani) difficilmente possa giovare alla massa dei consumatori, almeno finché la rete distributiva resta quella che è attualmente. Fino a quando la media degli agenti italiani ha un portafoglio non superiore a 2 milioni di euro è evidente che lo sconto sarà al massimo nei limiti della flessibilità tariffaria consentita dall'impresa. La logica della libertà di sconti auspicata dall'Antitrust presuppone un mercato delle assicurazioni nel quale forme di libertà di prezzo finale da parte dell'intermediario si accompagnano alla sua indipendenza e possibilità di fare "acquisti all'ingrosso" di prodotti assicurativi, una prospettiva ancora lontana in Italia, ove tutt'al più la libertà di sconto consentirà ad alcuni agenti limitate – e non generalizzabili – possibilità di agevolazione a favore di alcuni clienti importanti, ma non certo alla massa dei contraenti.

PIÙ INFORMAZIONI E LIBERTÀ DI SCELTA DEI CONSUMATORI, PIÙ CONCORRENZA

In questo quadro fatto di luci ed ombre, quello che rimane centrale e indispensabile per aumentare la concorrenza è l'informazione dei consumatori, cioè la trasparenza del mercato, attraverso mezzi e soluzioni che riducano i tempi e i costi della ricerca dei prodotti più conveniente e adeguato alle proprie esigenze.

I preventivatori resi obbligatori sui siti internet delle imprese non bastano: abbiamo provato a chiedere i preventivi, il loro tempo di risposta è molto lungo, un buon navigatore che se ne intende, sa e può usare internet e volesse visitare 70 siti di compagnie per chiedere un preventivo impiegherebbe non meno di 8 ore. Troppe, anche per un acquisto, come quello della polizza Rc auto, obbligatorio, annuale, caro e dove i possibili risparmi sono consistenti. La banca dati sulle tariffe Rc auto realizzata da Altroconsumo alcuni anni fa è stato invece un esempio interessante di strumento utile e concreto per i consumatori per ottenere in poco tempo informazioni utili ad effettuare le loro scelte. Abbiamo effettuato oltre 300mila preventivi, sia via telefono che direttamente via internet, con un risparmio medio di circa 250 euro per il singolo consumatore tra il premio pagato e la miglior scelta che risultava dalla analisi comparativa resa possibile dalla banca dati, con tempi di inserimento dei dati (circa 40 variabili) di pochi minuti e qualche ora per ricevere il risultato della ricerca.

Sarà così la (futura) banca dati ISVAP sulle polizze Rc auto istituita per la legge, secondo il nostro modello? L'unica cosa che sappiamo è che sicuramente è di questo tipo di informazioni che i consumatori hanno bisogno per risparmiare, per essere soggetti attivi nel mercato, per far giocare davvero la concorrenza.

CONCLUSIONI

In conclusione a questo intervento, voglio toccare un ultimo argomento, particolarmente delicato e spinoso, del mercato assicurativo Rc auto nel nostro Paese: l'obbligo a contrarre, che impone alle imprese di tariffare e vendere le polizze Rc auto su tutto il territorio nazionale ed a tutti i contraenti che ne facciano richiesta.

Abbiamo tradizionalmente difeso il principio dell'obbligo a contrarre, evidenziando in particolare i rischi derivanti da una sua eventuale abolizione, soprattutto a carico di quegli assicurati (vere e proprie fasce di popolazione italiana) che rischierebbero di trovarsi privi di copertura assicurativa in quanto considerati automaticamente troppo rischiosi per la zona in cui abitano, per l'età o per altri fattori indipendenti dalla loro volontà o condotta di guida.

Credo però che questo problema, anche alla luce dell'iniziativa avviata su questa norma dalla Commissione Europea contro lo Stato italiano e ormai approdato alla Corte di Giustizia, vada urgentemente affrontato. Certo è che non ci si può limitare, come ha sinora fatto il Governo italiano (e la stessa ISVAP), a giustificare l'obbligo a contrarre previsto dalla legge italiana dicendo che è necessario per garantire la copertura assicurativa obbligatoria a carico degli assicurati. Basta osservare che l'obbligo assicurativo esiste in tutta Europa, mentre l'obbligo a contrarre per le imprese è previsto solo in Italia. Né si può dire che tale obbligo garantisca effettivamente l'accesso alla copertura assicurativa, visto i livelli dei premi raggiunto in alcune Province italiane o per alcune fasce di assicurati (spesso superiore al valore del mezzo assicurato).

Non c'è dubbio, d'altra parte, che l'obbligo a contrarre costituisce una barriera all'accesso sul mercato italiano, forse persino superiore agli agenti monomandatari, perché riguarda anche le imprese che intendono vendere polizze attraverso canali diversi da quello agenziale (telefono, internet...).

Pubblicheremo sul prossimo numero di "Consumatori diritti e mercato" (la rivista quadrimestrale di consumer policy di Altroconsumo) un articolo dei Professori Bozzacchi (Politecnico di Torino) e Siri (Università di Genova) che fanno un'analisi molto convincente sul fatto che l'obbligo a contrarre costituisce una barriera all'accesso nel mercato assicurativo italiano e una riduzione della spinta alla specializzazione delle imprese nelle diverse tipologie di rischio (ivi compresi i c.d. bad risk) e quindi in definitiva una misura che non garantisce gli interessi dei consumatori.

È necessario quindi prepararsi rapidamente alla possibile (per non dire probabile) condanna della Corte di Giustizia, prevedendo valide soluzioni alternative, quali potrebbe essere la bad company (sul modello francese), ma anche soluzioni originali che partano dal riconoscimento delle polizze Rc auto quali servizi di interesse generali e pertanto la distribuzione a carico dell'intero sistema dei maggiori oneri derivanti dalla erogazione del servizio a soggetti altrimenti esclusi dal mercato per ragioni di natura oggettiva (con tutte le difficoltà legate alla loro corretta individuazione in un Paese come l'Italia, dove all'origine di premi elevati ed inaccessibili vi sono fattori di natura socio-ambientale e non solo comportamenti soggettivi).

A tal fine però anche le imprese dovrebbero fare qualcosa di più che invocare la semplice abrogazione dell'obbligo a contrarre, ad esempio cominciare ad individuare in modo più corretto e preciso i rischi e i reali comportamenti dei singoli assicurati, che l'attuale meccanismo bonus-malus non seleziona se non in misura grossolana e insufficiente (un sinistro mortale ed un parafrangente ammaccato sono considerati, da questo punto di vista, allo stesso modo).

Siamo disponibili a discutere senza pregiudizi anche del superamento dell'obbligo a contrarre, che attualmente sembra ritorcersi più a danno che a favore dei consumatori, a patto che ognuno faccia la sua parte per individuare soluzioni più appropriate.