

1626 - TARIFFE DEI PERITI ASSICURATIVI

Provvedimento n. 14926

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 30 novembre 2005;

SENTITO il Relatore Professor Carlo Santagata;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTI gli articoli 10 ed 81 del Trattato CE;

VISTO l'articolo 54, della legge 6 febbraio 1996, n. 52;

VISTO il Regolamento del Consiglio n. 1/2003, del 16 dicembre 2002;

VISTA la Comunicazione della Commissione sulla cooperazione nell'ambito della rete delle autorità garanti della concorrenza, del 27 aprile 2004;

VISTO il Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la documentazione inviata dall'Isvap, pervenuta in data 12 maggio 2004, con la quale è stato comunicato un accordo sottoscritto tra l'Ania - Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici e diverse Associazioni peritali, quali: Associazione Italiana Consulenti Infortunistica Stradale, Sindacato Nazionale Autonomo Periti Industriali, Sindacato Nazionale Periti Industriali Assicurativi, Sindacato Nazionale Autonomo Periti Infortunistica Stradale, Unione Italiana Periti Assicurativi e Consiglio Nazionale Periti Industriali;

VISTA la propria delibera del 15 luglio 2004, con la quale è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti dell'Ania - Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici - e delle Associazioni peritali: Associazione Italiana Consulenti Infortunistica Stradale, Sindacato Nazionale Autonomo Periti Industriali, Sindacato Nazionale Periti Industriali Assicurativi, Sindacato Nazionale Autonomo Periti Infortunistica Stradale, Unione Italiana Periti Assicurativi e Consiglio Nazionale Periti Industriali, per accertare l'esistenza di un'intesa in violazione degli articoli 10 ed 81 del Trattato CE, ed è stato fissato al 30 settembre 2005 il termine di conclusione del procedimento;

VISTA l'istanza di partecipazione al procedimento inoltrata dalla Federazione Italiana tra le Associazioni di periti assicurativi in data 23 luglio 2004 ed accolta dall'Autorità in data 3 agosto 2004;

VISTA la successiva delibera del 30 giugno 2005, con la quale, su istanza dell'Ania - Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici, è stato prorogato al 7 dicembre 2005 il termine di chiusura del procedimento allo scopo di consentire la più ampia tutela del principio del contraddittorio e del diritto di difesa;

VISTE le memorie depositate dal Sindacato Nazionale Autonomo Periti Industriali Assicurativi, in data 6 ottobre 2004; dal Sindacato Nazionale Autonomo Periti infortunistica Stradale, in data 7 ottobre 2004; dal Sindacato Nazionale Autonomo Periti Industriali, in data 12 ottobre 2004; dall'Associazione Italiana Consulenti infortunistica Stradale, in data 19 ottobre 2004; dal Consiglio Nazionale Periti Industriali, in data 15 ottobre 2004 ed in data 6 ottobre 2005; dall'Unione Italiana Periti Assicurativi, in data 19 settembre 2005; nonché dall'Ania - Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici, in data 4 gennaio e 3 ottobre 2005;

VISTA la Comunicazione delle risultanze istruttorie, inviata in data 31 maggio 2005;

SENTITI in audizione finale innanzi al Collegio, in data 6 ottobre 2005, i legali rappresentanti dell'Ania - Associazione Nazionale fra le imprese assicuratrici e delle Associazioni peritali di seguito indicate: Associazione Italiana Consulenti Infortunistica Stradale, Sindacato Nazionale Autonomo Periti Industriali, Sindacato Nazionale Periti Industriali Assicurativi, Sindacato Nazionale Autonomo Periti Infortunistica Stradale, Unione Italiana Periti Assicurativi, Consiglio Nazionale Periti Industriali e Federazione Italiana tra le Associazioni di periti assicurativi;

VISTO il parere dell'Isvap, pervenuto in data 18 novembre 2005;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. La presente istruttoria trae origine dall'invio all'Autorità da parte dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (di seguito Isvap), in data 12 maggio 2004, del testo di un accordo (indicato come edizione 2003) entrato in vigore il 1° marzo 2003. Tale accordo, stipulato tra l'Ania - Associazione Nazionale fra le imprese assicuratrici e le associazioni dei periti maggiormente rappresentative sul piano nazionale, era stato inoltrato dalle parti contraenti all'Isvap per ottenere la ratifica delle tariffe delle prestazioni peritali in esso definite, ai sensi della legge 17 febbraio 1992, n. 166, concernente *"istituzione e funzionamento del ruolo nazionale dei periti assicurativi per*

*l'accertamento e la stima dei danni ai veicoli a motore ed ai natanti soggetti alla disciplina della legge 24 dicembre 1969, n. 990, derivanti dalla circolazione, dal furto e dall'incendio degli stessi*¹ (di seguito anche legge n. 166/92).

a) L'intesa comunicata

2. L'accordo comunicato delinea "i termini della collaborazione professionale tra imprese e periti assicurativi". Nelle premesse dell'accordo si legge che esso "è operante per tutti gli aderenti alle OO.PP. firmatarie e, dal momento della ratifica dell'Isvap, per tutti gli iscritti al Ruolo"².

3. Vale sin d'ora sottolineare come l'accordo in esame intervenga non solo sulle tariffe, ma anche sulle modalità e sui contenuti delle prestazioni rese dai periti alle imprese di assicurazione ovvero agli enti assicurativi.

Particolare menzione meritano, in questa sede, gli artt. 2, 3, 5, 9 e 11 del citato accordo.

4. L'articolo 2, rubricato "Tariffe", così dispone: "Per tutti gli incarichi conferiti a partire dal 1° marzo 2003, le tariffe delle prestazioni peritali sono così determinate:

– per importi periziati fino a 15.500 euro: applicazione di una percentuale compresa tra l'1,7% e l'1,9%. In ogni caso le tariffe non possono essere inferiori a 31 euro;

– per l'eccedenza, oltre 15.500 euro e fino a 25.000 euro: applicazione di una percentuale compresa tra l'1,2% e l'1,4%;

– per l'eccedenza, oltre 25.000 euro: applicazione di una percentuale compresa tra l'1% e l'1,2%.

Per gli incarichi non espletati per motivate ragioni è riconosciuto un importo di 8 euro".

5. L'articolo 3 dell'accordo contiene un elenco delle prestazioni comprese nella tariffa, oltre a quelle relative alla stima del danno. In particolare, esso dispone: "*Ania ed Organizzazioni peritali considerano comprese nella tariffa [...] anche le seguenti attività: utilizzazione e compilazione integrale del vigente modulo standard di perizia predisposto dall'ANIA [...] Applicazione del prontuario dei tempi di riparazione dei veicoli pubblicato da Ed.Ass. [...]. Applicazione del prezzario delle parti di ricambio solo per i ricambi originali*"³.

6. L'articolo 5 del citato accordo, rubricato "Forfetizzazioni", così dispone: "E' fatta salva la possibilità che tra singole imprese e singoli periti venga concordato un sistema di tariffe forfetizzate per scaglioni di valore delle perizie, anche in funzione del volume di incarichi affidati al perito su base annua. Anche i corrispettivi di eventuali prestazioni aggiuntive rispetto a quelle previste dal presente accordo, che comportano maggiorazioni economiche rispetto alla tariffa minima, possono essere oggetto di reciproche intese tra impresa e perito che prevedano forme di forfetizzazione rapportate alle diverse attività richieste al perito stesso".

7. L'articolo 9, recante "Commissioni paritetiche" prevede che: "sono istituiti i seguenti organismi paritetici con le competenze appresso indicate: Commissione plenaria: applicazione dell'accordo, modifiche ed integrazioni dell'accordo, rapporti tra imprese e periti;

Sottocommissione ristretta: aspetti tecnici e procedurali dell'accordo, compiti delegati di volta in volta alla Commissione plenaria, monitoraggio sui sistemi di forfetizzazione".

8. Infine, il successivo articolo 11 dell'accordo prevede che lo stesso, entrato in vigore il 1° marzo 2003, abbia durata biennale, con scadenza al 31 dicembre 2004, e si rinnovi tacitamente salvo disdetta da comunicarsi nei tre mesi antecedenti alla scadenza.

b) L'attività istruttoria

9. In data 15 luglio 2004, ritenendo che la stipula dell'accordo Ania/periti fosse idonea a produrre restrizioni della concorrenza sia sul mercato delle perizie assicurative che sul mercato RC Auto, incidendo sulla determinazione dei costi di liquidazione delle imprese di assicurazione - in ragione del richiamo, nel citato accordo, ai criteri di determinazione dell'entità degli indennizzi definiti dall'Accordo Ania/carrozzeri - l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90.

L'istruttoria è stata avviata ai sensi degli artt. 10 ed 81 del Trattato CE, anche al fine di verificare se i comportamenti adottati dalle associazioni di categoria coinvolte fossero in tutto o in parte giustificati dal contesto normativo vigente e, quindi, se del caso, procedere a disapplicare l'articolo 14, comma 2, della legge n. 166/92.

10. In data 20 luglio 2004 sono stati effettuati accertamenti ispettivi presso le sedi delle associazioni di periti firmatarie dell'Accordo oggetto di istruttoria, precisamente presso le sedi dell'Associazione Italiana Consulenti Infortunistica Stradale (di seguito Aicis), del Sindacato Nazionale Autonomo Periti Industriali (di seguito Snapi), del Sindacato Nazionale Periti Industriali Assicurativi (di seguito Snapia), del Sindacato Nazionale Autonomo Periti Infortunistica Stradale (di seguito Snapis) e del Consiglio Nazionale Periti Industriali (di seguito Cnpi)⁴.

In pari data sono altresì stati effettuati accertamenti ispettivi presso la sede della Federazione Italiana tra le Associazioni di periti assicurativi (di seguito Federperiti), associazione peritale non sottoscrittrice dell'Accordo oggetto

¹ [In GURI n. 48, del 27 febbraio 1992.]

² [Cfr., al riguardo, doc. n. 1 dell'indice del fascicolo.]

³ [Come verrà di seguito illustrato il prontuario dei tempi di riparazione pubblicato da Ed.Ass. ed il prezzario delle parti di ricambio originali rappresentano due delle voci di costo delineate dall'Accordo Ania/carrozzeri. Ad entrambi tali strumenti, disponibili anche su supporto informatico, è possibile accedere compilando il modulo di perizia standard ideato dall'Ania.]

⁴ [Cfr., al riguardo, docc. nn. 5-143 dell'indice del fascicolo.]

del procedimento istruttorio, nonché presso la sede del Centro Studi Auto riparazioni Scarl (di seguito Cestar)⁵, società consortile costituita dalla maggioranza delle imprese di assicurazione attive nel mercato RCAuto, che svolge alcune attività accessorie e direttamente connesse alla liquidazione del danno a cose⁶.

11. A seguito degli accertamenti ispettivi, Ania e Cnpi, rispettivamente in data 21 luglio e 16 agosto 2004, hanno comunicato di aver formalmente proceduto a disdire l'Accordo oggetto del procedimento istruttorio⁷.

Inoltre, in data 23 luglio 2004, Federperiti ha presentato istanza di partecipazione al procedimento istruttorio, accolta dall'Autorità in data 3 agosto 2004 e comunicata in pari data alle associazioni coinvolte dalla presente procedura⁸.

12. Tra il 6 ed il 20 ottobre 2004 sono state sentite in audizione le associazioni di categoria sottoscrittrici dell'Accordo Ania/periti, nonché la Federperiti⁹.

Inoltre, in data 10 novembre, 12 novembre, 15 novembre e 16 novembre 2004, sono state effettuate audizioni con i rappresentanti dei gruppi Allianz-Ras, Assicurazioni Generali, Unipol e Fondiaria-Sai¹⁰, al fine di acquisire informazioni circa le modalità da essi adottate nella determinazione dell'ammontare dei risarcimenti per i danni a cose.

In data 20 gennaio 2005 sono stati condotti ulteriori accertamenti ispettivi presso le sedi delle strutture liquidative di alcuni gruppi assicurativi e segnatamente Fondiaria-Sai, Generali, Allianz-Ras, Cattolica, Reale Mutua, Sara, Toro ed Unipol, presso le sedi milanese e romana dell'Ania¹¹, nonché da ultimo, in data 20 aprile 2005, presso la sede di Editoriale Domus S.p.A.¹² (di seguito Editoriale Domus), la quale, nel luglio 2004, ha acquisito il ramo d'azienda di Ed.Ass. che produce e diffonde sul mercato sia i listini prezzo dei pezzi di ricambio originali che i tempi di riparazione e sostituzione delle autovetture.

13. In data 19 aprile 2005 sono state inviate richieste di informazioni ai gruppi Fondiaria-Sai, Allianz-Ras, Unipol, Toro, Reale Mutua, Cattolica e Sara, finalizzate ad acquisire dati sui costi sostenuti per la riparazione degli autoveicoli e sugli importi pagati nel biennio 2002-2004, con particolare riferimento ai sinistri con soli danni a cose.

14. In data 24 giugno 2004 è stata inviata alle parti ed alla Federperiti la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie. A seguito del ricevimento di detta Comunicazione, l'Ania, l'Uipa ed il Cnpi hanno esercitato il diritto di difesa, attraverso la produzione di memorie ed allegati. L'esercizio del diritto di difesa è stato inoltre garantito alle parti anche con ripetuti accessi agli atti del procedimento.

15. Infine, all'audizione finale innanzi al Collegio, svoltasi in data 6 ottobre 2005, hanno partecipato tutte le associazioni destinatarie del provvedimento di avvio e di proroga del presente procedimento istruttorio, nonché l'Associazione interveniente (Federperiti).

II. LE PARTI

a) L'Ania - Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici

16. Ania è l'associazione nazionale tra le imprese assicuratrici, attiva in Italia a partire dal 1944. Le imprese associate all'Ania sono 210 e rappresentano circa il 98% del mercato assicurativo in termini di raccolta premi¹³.

17. Finalità dell'associazione, secondo quanto indicato nello Statuto approvato dall'Assemblea straordinaria del 6 luglio 2004, è la tutela degli interessi della categoria: a tal scopo, l'Ania studia e collabora alla risoluzione dei problemi di ordine tecnico, finanziario, amministrativo, fiscale, sociale, giuridico e legislativo per l'industria assicurativa.

In particolare, ai sensi dell'articolo 2, lettera e) del citato Statuto, l'Associazione provvede "nell'interesse dei soci, in modo esclusivo al regolamento dei rapporti di lavoro, sia autonomo che subordinato, nei confronti dei prestatori d'opera [...] con facoltà di trattare e risolvere, in quanto possibile mediante opportuni accordi collettivi, le eventuali divergenze, fuorché per quei soci che, entro dieci giorni dal ricevimento dell'avviso di inizio delle trattative loro notificato dall'Associazione, abbiano comunicato, a mezzo lettera raccomandata, di voler svolgere le trattative stesse in via autonoma e separata con l'assistenza dell'Associazione".

⁵ [Cfr., al riguardo, docc. nn. 144-224 dell'indice del fascicolo.]

⁶ [In particolare, il Cestar ha tra i suoi obiettivi principali la rilevazione dei tempi di riparazione attraverso il ripristino di vetture danneggiate e la sperimentazione di attrezzature e prodotti utilizzati nella riparazione, nonché l'effettuazione di corsi di formazione dei periti e la pubblicazione di alcune riviste e documenti utilizzati nell'attività di perizia.]

⁷ [Cfr., al riguardo, docc. nn. 225 e 242 dell'indice del fascicolo.]

⁸ [Cfr., al riguardo, doc. n. 227, 232 e 233 dell'indice del fascicolo.]

⁹ [Cfr., al riguardo, docc. nn. 261, 262, 264, 265, 266, 268, 269 e 271 dell'indice del fascicolo.]

¹⁰ [Cfr., al riguardo, docc. nn. 280, 284, 285 e 286 dell'indice del fascicolo.]

¹¹ [Cfr., al riguardo, docc. nn. 292-692 dell'indice del fascicolo.]

¹² [Cfr., al riguardo, doc. nn. 796 e seguenti dell'indice del fascicolo.]

¹³ [Il dato riguarda tutte le imprese di assicurazione, non solo quelle attive nei rami auto.]

b) Le Associazioni peritali

18. Aicis - Associazione Italiana Consulenti Infortunistica Stradale - è un'associazione professionale costituita nel 1969, cui risultano aderenti circa 1.900 periti iscritti al Ruolo. In particolare, sulla base delle disposizioni contenute nello Statuto, non possono essere iscritti all'Associazione *"tutti coloro che hanno un rapporto dipendente"*¹⁴.

Scopo dell'Associazione, secondo quanto disciplinato dallo Statuto, è quello di *"promuovere e curare la tutela degli interessi morali e professionali degli iscritti"*. A tal fine, ai sensi dell'articolo 2 dello Statuto, *"L'Associazione provvede a sviluppare le relazioni con le altre categorie professionali interessate a problematiche comuni, quali autoriparatori, liquidatori, legali [...], per promuovere la figura professionale del perito assicurativo onde acquisire per i periti assicurativi gli spazi professionali e sociali di competenza"*.

Organi dell'Associazione, infine, sono: l'Assemblea Generale dei Soci, il Consiglio Nazionale, il Consiglio di Presidenza, il Collegio dei Probiviri ed il Collegio dei Revisori dei Conti¹⁵.

19. Snapi - Sindacato nazionale autonomo periti industriali - è un sindacato rappresentativo dei periti industriali che annovera, tra i suoi iscritti, circa 500 periti assicurativi.

20. Snapia - Sindacato nazionale periti industriali assicurativi - è un sindacato che annovera circa 200/250 iscritti, residenti prevalentemente nella provincia di Napoli, con alcuni iscritti anche in altre regioni quali la Lombardia e la Sicilia.

Scopo dello Snapia è *"la tutela degli aderenti in sede nazionale e nella CEE"*¹⁶.

Il Sindacato, infine, secondo quanto indicato nello Statuto, è articolato in sezioni provinciali e in una Segreteria Nazionale¹⁷.

21. Snapis - Sindacato nazionale autonomo periti infortunistica stradale - è un sindacato, fondato nel 1978, che annovera circa 1.800 periti dislocati in 87 province d'Italia.

Scopo dello Snapis è quello di esercitare *"funzioni di difesa della categoria nei suoi aspetti morali e materiali"* nonché quello di tutelare *"i legittimi diritti individuali e collettivi dei Periti in infortunistica stradale"*¹⁸.

Organi dello Snapis, infine, sono: il Congresso Nazionale, il Consiglio Nazionale, la Segreteria Nazionale, il Collegio dei probiviri, il Collegio dei sindaci ed il Segretario Generale¹⁹.

22. Uipa - Unione italiana periti assicurativi - annovera circa 200 iscritti, principalmente residenti nella regione Puglia.

Scopo dell'Uipa, sulla base di quanto indicato nello Statuto, è *"la difesa dei comuni interessi professionali, sociali, morali ed economici"* degli aderenti²⁰.

Organi dell'Uipa sono: il Congresso Nazionale, la Direzione Nazionale, la Segreteria Nazionale Responsabile, il Collegio dei Revisori dei conti e le Segreterie provinciali²¹.

23. Cnpi - Consiglio Nazionale Periti Industriali - è un ente giuridico di diritto pubblico istituito con Decreto Legislativo luogotenenziale n. 382 del 23 novembre 1944. Tale ente annovera circa 46.000 periti industriali iscritti all'Albo, distinti in 27 diverse specializzazioni; di essi, circa 500 periti industriali svolgono anche attività di perito assicurativo e sono iscritti al Ruolo di cui alla legge n. 166/92.

III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

III.1 IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

24. Come già si è avuto modo di accennare e come sarà più diffusamente illustrato nel seguito, l'Accordo Ania/periti ha riguardato non solo il mercato dei servizi di perizia assicurativa, ma anche il mercato RC Auto, in particolare incidendo sui costi di liquidazione delle imprese di assicurazione.

Per tali ragioni, nei paragrafi che seguono si darà conto non soltanto della normativa nazionale che istituisce il Ruolo nazionale dei periti - ed in special modo delle disposizioni ivi contemplate in materia di determinazione delle tariffe delle prestazioni rese alle imprese di assicurazione - ma anche del Regolamento di esenzione per categoria di matrice

¹⁴ [Cfr., al riguardo art. 5 dello Statuto Aicis (doc. n. 12 dell'indice del fascicolo).]

¹⁵ [Cfr., al riguardo, art. 8 dello Statuto Aicis.]

¹⁶ [Cfr., al riguardo art. 2 dello Statuto Snapia (doc. n. 7 dell'indice del fascicolo).]

¹⁷ [Cfr., al riguardo, artt. 7 e seguenti dello Statuto Snapia.]

¹⁸ [Cfr., al riguardo, art. 31 dello Statuto Snapis (doc. n. 70 dell'indice del fascicolo).]

¹⁹ [Cfr., al riguardo, artt. 9-18 dello Statuto Snapis.]

²⁰ [Cfr., al riguardo, artt. 2 e 4 dello Statuto Uipa (doc. n. 265 dell'indice del fascicolo).]

²¹ [Cfr., al riguardo, artt. 7 e seguenti dello Statuto Uipa.]

comunitaria, con particolare riferimento alla tematica della condivisione dei costi, anche per il tramite di un'Associazione di categoria.

a) La legge n. 166/92 istitutiva del ruolo dei periti assicurativi

25. Come è noto, la legge n. 166/92, istitutiva del ruolo dei periti assicurativi, regola le attività relative all'accertamento ed alla stima del danno dei sinistri nel settore auto.

Vale premettere che la professione in parola, secondo gli artt. 1 e ss. della citata legge, può essere esercitata solo previa iscrizione al Ruolo nazionale dei periti assicurativi, subordinata al possesso di una serie di requisiti indicati dall'articolo 5 della legge n. 166/92, tra cui rileva l'aver superato un apposito esame di idoneità.

26. L'articolo 14, comma 1, della normativa in questione dispone che "la tariffa delle prestazioni dei periti assicurativi, previste dalla presente legge, per l'accertamento e la stima dei danni alle cose derivanti dalla circolazione, dal furto e dall'incendio dei veicoli a motore e dei natanti, soggetti alla disciplina della legge 24 dicembre 1969, n. 990, è determinata con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentite la commissione nazionale di cui all'articolo 7²² e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei periti assicurativi iscritti nel ruolo nonché l'associazione rappresentativa delle imprese di assicurazione".

27. Il successivo comma 2 prevede che nel solo caso di perizie a favore di imprese di assicurazione²³ "la tariffa è determinata di intesa dalle associazioni dei periti maggiormente rappresentative sul piano nazionale e dall'associazione rappresentativa delle imprese di assicurazione ed è approvata con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato. In caso di mancata intesa la tariffa è determinata a norma del comma 1".

Con particolare riferimento all'articolo 14, comma 2, l'articolo 16 della legge in parola così dispone: "Le associazioni di cui all'articolo 14, comma 2, determinano la tariffa entro il termine di nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge".

28. Con Decreto Legislativo 13 ottobre 1998, n. 373, recante razionalizzazione delle norme concernenti l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo, a norma degli articoli 11, comma 1, lettera b), e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59²⁴, la quasi totalità dei poteri in materia assicurativa sono stati trasferiti dal Ministero dell'Industria all'Isvap.

Pertanto, successivamente all'emanazione del D. Lgs. n. 373/98, era l'Isvap che poteva esercitare i poteri previsti dall'articolo 14 della legge n. 166/92 in materia di determinazione delle tariffe per le prestazioni professionali dei periti. Giova precisare, come sarà più diffusamente nel seguito illustrato, che l'Isvap non ha mai ratificato l'accordo sottoscritto dalle associazioni di categoria, né ha mai adottato i decreti di cui al comma 1 della disposizione richiamata.

29. Proprio in merito all'articolo 14, commi 1 e 2, della legge n. 166/92, l'Autorità, già in data 21 dicembre 2001 e 24 maggio 2002, aveva avuto modo di esprimere all'Isvap le proprie perplessità circa la compatibilità con le disposizioni in materia di concorrenza della legge sopra richiamata. Inoltre, nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 21 della legge n. 287/90, l'Autorità, in data 9 luglio 2002, aveva inviato una segnalazione agli organi competenti, sottolineando come la normativa in questione incidesse negativamente sulle dinamiche competitive del mercato delle perizie assicurative ed auspicando un riesame della stessa "al fine di adeguarla ai principi della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato sanciti dalla legge n. 287/90".

30. La materia ha di recente subito una radicale modifica, poiché il Decreto Legislativo 7 settembre 2005, n. 209, recante "Codice delle Assicurazioni private", destinato ad entrare in vigore il 1° gennaio 2006, ha abrogato la legge n. 166/92 e, specificamente, all'articolo 354, le previsioni in materia di determinazione dei compensi resi ai periti²⁵, mentre disciplina l'esercizio dell'attività peritale agli artt. 156-160²⁶.

b) Il Regolamento di esenzione comunitario

31. Come è noto, la peculiarità del settore assicurativo ha indotto la Commissione, nel corso del tempo, ad adottare due Regolamenti di esenzione per categoria: uno, nel dicembre del 1992²⁷, in attuazione del Regolamento del Consiglio n. 1534/91²⁸; l'altro, attualmente vigente, n. 358/2003, che innova e sostituisce quello del dicembre del 1992²⁹.

²² [La Commissione non esiste più per effetto dell'abrogazione dell'art. 7, della legge n. 166/92, a seguito dell'entrata in vigore del D. Lgs. n. 373 del 13 ottobre 1998.]

²³ [Si ricorda che i periti assicurativi offrono i propri servizi, oltre che alle imprese di assicurazione, anche ad altri soggetti quali privati per le controperizie ed i tribunali.]

²⁴ [In GURI n. 253, del 29 ottobre 1998.]

²⁵ [Cfr., al riguardo, S.O. alla GURI, Serie Generale n. 239, del 13 ottobre 2005.]

²⁶ [Tali articoli, in particolare, ricalcano le disposizioni della legge n. 166/92 circa i soggetti che possono esperire tale attività, prevedendo che l'iscrizione al ruolo gestito dall'Isvap possa avvenire solo previo superamento di un esame di idoneità e dopo aver svolto un tirocinio di durata biennale presso un perito abilitato.]

²⁷ [Regolamento CEE della Commissione n. 3932/92, del 21 dicembre 1992, in GUCE, L 398 del 31 dicembre 1992.]

²⁸ [Regolamento CEE del Consiglio n. 1534/91, del 31 maggio 1991, in GUCE, L 143, del 7 giugno 1991.]

²⁹ [Regolamento CE della Commissione n. 358/2003, del 27 febbraio 2003, in GUCE, L 53, del 28 febbraio 2003.]

32. In linea generale, il Regolamento di esenzione prevede che talune forme di cooperazione tra imprese concorrenti, aventi ad oggetto i costi, siano ammesse a beneficiare di un'esenzione per categoria, ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 3 del Trattato. A tal riguardo, in particolare, il Regolamento n. 358/2003 ritiene esentabile la collaborazione tra imprese di assicurazione o nell'ambito di un'associazione di categoria, volta a calcolare *"il costo medio della copertura di un determinato rischio in passato"*³⁰.

Il Regolamento, infine, precisa che, al fine di beneficiare dell'esenzione, il calcolo del costo medio non deve consentire l'individuazione dei valori relativi alle singole imprese³¹.

III.2 I MERCATI RILEVANTI

33. I mercati rilevanti per la valutazione delle fattispecie in esame sono da individuarsi nel mercato dell'assicurazione RC Auto nonché nei servizi di perizia assicurativa resi alle imprese di assicurazione attive nei rami auto, da parte di soggetti specializzati appositamente abilitati.

a) Il mercato dell'assicurazione RC Auto

34. Secondo l'orientamento consolidato dell'Autorità³² e della Commissione CE³³, i mercati assicurativi, dal punto di vista del prodotto, vanno individuati in base alla distinzione tra i diversi rami. Infatti, ogni servizio assicurativo può essere distinto in funzione del rischio che esso copre e la sostituibilità tra i diversi tipi di rischi è molto limitata. Il ramo assicurativo coinvolto nella presente istruttoria e, dunque, il mercato del prodotto rilevante, è quello dell'assicurazione obbligatoria per la RC Auto.

35. Dal punto di vista geografico, i mercati relativi all'assicurazione di rischi di massa, quali quelli coperti dalle polizze RC Auto, sono in genere considerati di dimensione nazionale. La predisposizione della tariffa, sulla base della quale viene determinato il premio che il singolo assicurato deve pagare per il servizio assicurativo richiesto, avviene infatti a livello nazionale, pur essendo i prodotti assicurativi venduti capillarmente su tutto il territorio nazionale ed esistendo una differenziazione tariffaria costruita anche sulla base della residenza dell'assicurato.

36. Quanto alle dimensioni del mercato in questione, si rileva che la raccolta premi per l'assicurazione RC Auto è stata pari a 17.646 milioni di euro nel 2003 e a 18.087 milioni di euro nel 2004, mostrando quindi una crescita del 2,5%³⁴.

Il mercato presenta un grado di concentrazione intermedio, che può definirsi moderato³⁵. Nel 2004, infatti, l'indice HHI era pari a 1.206 e i primi cinque gruppi assicurativi rappresentavano il 70% del mercato in termini di raccolta premi (ai primi dieci gruppi era attribuibile l'89% della raccolta premi)³⁶.

i) I costi per i danni a cose

37. Si intende fin da ora mettere in evidenza il ruolo significativo dei costi dei sinistri nell'ambito delle dinamiche concorrenziali del mercato RC Auto e come, pertanto, quest'ultimo sia a tutti gli effetti un mercato rilevante nella valutazione di comportamenti posti in essere dall'associazione di categoria delle imprese di assicurazione e aventi ad oggetto i suddetti costi.

38. Nel mercato RC Auto i costi rivestono un ruolo estremamente significativo nella determinazione dei margini di redditività delle imprese e del livello dei premi. Gli stessi operatori del settore considerano l'RC Auto un mercato *"cost driven"* in cui *"dai costi dipende in modo diretto non solo il margine di redditività ma anche [...] l'andamento dei premi. La stessa competizione fra le imprese è principalmente una competizione sui costi, cioè sulla capacità di ottenere livelli differenziali di efficienza"*³⁷.

³⁰ [L'art. 1 del Regolamento n. 358/2003 stabilisce: *"Conformemente all'articolo 81, paragrafo 3, del trattato, l'articolo 81, paragrafo 1, è dichiarato inapplicabile, alle condizioni previste nel presente regolamento, agli accordi conclusi tra due o più imprese nel settore delle assicurazioni per quanto riguarda:*

a) l'elaborazione e la diffusione in comune di:

calcoli del costo medio della copertura di un determinato rischio in passato,

ai fini delle assicurazioni che comportano un elemento di capitalizzazione, tavole di mortalità e tavole di frequenza delle malattie, degli infortuni e delle invalidità".

La ratio dell'esenzione di tali forme di collaborazione è da ravvisare nella circostanza che esse rendono possibili una migliore conoscenza dei rischi ed una più agevole valutazione degli stessi da parte delle singole compagnie e facilitano l'ingresso nel mercato di nuovi operatori, con conseguente beneficio per i singoli consumatori (cfr., al riguardo, 10° considerando del Regolamento n. 358/2003, cit.).]

³¹ [Si veda al riguardo, l'art. 3 del Regolamento, a norma del quale: *"L'esenzione di cui all'articolo 1, lettera a), si applica a condizione che i calcoli [...] non individuino le imprese di assicurazione interessate o gli assicurati".]*

³² [Cfr. da ultimo Provvedimento dell'Autorità del 28 luglio 2000 n. 8546, caso I377-RC AUTO, in Boll. 30/2000.]

³³ [Cfr. Decisione della Commissione CE del 3 agosto 1993 (Codan-Hafnia), in G.U.C.E. C225, 20 agosto 1993.]

³⁴ [Dati ISVAP, circolare 568/S del 31 ottobre 2005.]

³⁵ [Cfr. Comunicazione della Commissione del 6 gennaio 2001, Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 81 del trattato CE agli accordi di cooperazione orizzontale. Al paragrafo 29 della Comunicazione la Commissione chiarisce che con un indice HHI inferiore a 1000 la concentrazione del mercato è definita "debole", se l'indice è compreso tra 1000 e 1800 il grado di concentrazione è "moderato", mentre oltre 1800 si parla di una concentrazione "elevata".]

³⁶ [Dati Ania, Premi del lavoro diretto italiano 2003 e 2004.]

³⁷ [Cfr. intervento del Direttore Generale dell'IRSA (Istituto per la Ricerca e lo Sviluppo delle Assicurazioni) nell'ambito del convegno "Regole e concorrenza nell'assicurazione auto" tenutosi nel 2004 e organizzato dall'Ania e dall'IRSA.]

39. In questa sede va precisato che i costi dei sinistri, che comprendono l'ammontare dei risarcimenti, nonché i costi relativi al contenzioso e alla liquidazione dei sinistri, si dividono nelle due principali categorie dei costi derivanti dagli indennizzi per i danni a cose e di quelli derivanti dai danni a persone. In tale ambito, i primi rappresentano ben il 40% del totale dei risarcimenti in termini di valore e oltre l'80% in termini di numero di sinistri rimborsati³⁸.

40. I costi per i danni a cose sono sostanzialmente costituiti dai costi per la riparazione e la sostituzione degli autoveicoli danneggiati³⁹, cui vanno aggiunte altre voci di minor rilievo, quali le spese di soccorso, il costo del fermo auto, le spese legali, le spese di perizia e le spese per danni a cose diverse dagli autoveicoli.

Le voci più importanti che concorrono a determinare l'ammontare dei risarcimenti per i danni a cose sono rappresentate da: *i)* i prezzi delle parti di ricambio; *ii)* il costo della manodopera, quest'ultimo ricavato moltiplicando i tempi impiegati per la riparazione dei veicoli sinistrati per i costi orari di manodopera. In particolare, sulla base di dati contenuti nella documentazione agli atti, fatto 100 il costo delle riparazioni, i pezzi di ricambio incidono circa per il 40% ed il costo della manodopera circa per il 50%⁴⁰.

41. Per comprendere in quale modo i costi dei sinistri incidono sui premi è utile richiamare la metodologia di costituzione delle tariffe RC Auto⁴¹.

In generale, infatti, il premio di tariffa è costituito dalla somma delle seguenti due voci: il premio puro e il caricamento. Il premio puro è l'importo che l'assicuratore incassa per far fronte alle richieste di risarcimento; i caricamenti rappresentano invece i costi sostenuti dall'assicuratore per l'acquisizione e l'amministrazione del contratto, più il margine di profitto.

A sua volta, il premio puro è dato dal prodotto della frequenza dei sinistri per il costo medio dei sinistri, riferiti al periodo in cui la tariffa entrerà in vigore.

La stima della frequenza dei sinistri viene di norma effettuata partendo dal valore osservato per l'anno in corso e correggendolo in funzione di alcuni elementi relativi al complesso della circolazione, quali l'evoluzione del parco auto, la sicurezza dei veicoli, la qualità della viabilità o la prevenzione. Quanto alla stima del costo medio dei sinistri, questa viene effettuata considerando alcune dinamiche tipiche del settore, quali le decisioni giurisprudenziali per la valutazione del danno alle persone o l'evoluzione tecnica di costruzione dei veicoli, nonché i costi attesi per la sostituzione dei pezzi di ricambio e per la manodopera.

42. Si rileva, peraltro, che mentre la sinistrosità è determinata principalmente da fenomeni esogeni, quali quelli appena elencati, che si manifestano con la stessa intensità per tutti gli operatori del settore, il costo dei sinistri (in particolare i costi per i danni a cose), invece, dipende in buona parte dalle politiche liquidative delle singole imprese e quindi dalla loro capacità di controllare i costi dei risarcimenti.

Infatti, pur considerando le difficoltà ed i comportamenti opportunistici legati al rapporto di terzietà tipico dell'indennizzo indiretto, il costo della riparazione non può certo considerarsi del tutto esogeno alle imprese. Non vi è dubbio, infatti, che le stesse possono incidere su tale voce di costo facendo leva su una pluralità di strumenti, quali la valorizzazione delle proprie reti liquidative e del ruolo professionale dei periti. Si pensi, inoltre, che per oltre il 40% dei sinistri con i danni a cose i risarcimenti vengano già effettuati seguendo la procedura di indennizzo diretto (CID), nel cui ambito è riconosciuta la maggiore efficacia di politiche di contenimento dei costi.

43. Si evidenzia, infine, che la rilevanza del costo delle riparazioni sul livello dei premi è stata riconosciuta anche dallo stesso Presidente dell'Ania; nella relazione annuale 2004, pur in un contesto di denuncia di un aumento delle tariffe di manodopera, il Presidente dell'Ania afferma infatti che per evitare rialzi dei premi è necessario concentrarsi sugli aspetti problematici ancora esistenti, tra cui il costo delle riparazioni dei veicoli.

44. Da quanto precede, risulta quindi che i costi per i danni a cose costituiscono ben il 40% del costo totale dei sinistri, il quale rappresenta, come visto, una delle principali componenti del premio. Peraltro, diversamente da altre voci che concorrono alla determinazione delle tariffe, si tratta di una variabile sulla quale le imprese possono incidere e fondare strategie concorrenziali, volte ad ottenere livelli di efficienza migliori di quelli delle proprie concorrenti.

ii) L'andamento dei costi e dei premi dopo la liberalizzazione

45. Nell'ambito dell'Indagine Conoscitiva IC19 era stato messo in evidenza come l'esorbitante crescita delle tariffe avvenuta a seguito della liberalizzazione⁴² era riconducibile in massima parte all'aumento del costo dei sinistri,

³⁸ [Cfr. circolare ISVAP n. 544/S del 30 dicembre 2004 e dati inviati dalle imprese a seguito di richiesta di informazioni. Nel 2003 l'importo complessivamente pagato dalle imprese di assicurazione per il risarcimento dei sinistri è stato pari a 12.802 milioni di euro, di cui 4.240 per sinistri con soli danni a cose, cui vanno aggiunti i risarcimenti versati per i danni a cose nell'ambito di sinistri con danni misti.]

³⁹ [Cfr. doc. n. 839 dell'indice del fascicolo e ANIA, "Breve guida alle tariffe dell'assicurazione R.C.Auto" (Dal premio di rischio osservato al premio puro), pubblicata sul sito internet www.ania.it.]

⁴⁰ [Il restante 10% è riconducibile ai materiali di consumo (quali ad. es. smalti, vernici, chiodi, [...]). Cfr., al riguardo, doc. n. 300 dell'indice del fascicolo. Circa l'incidenza percentuale dei diversi parametri sul costo complessivo delle riparazioni si veda anche doc. n. 518 dell'indice del fascicolo.]

⁴¹ [Cfr. "Breve guida alle tariffe dell'assicurazione R.C.Auto", pubblicata sul sito internet dell'Ania.]

⁴² [Tale tendenza si è registrata anche negli ultimi anni, sebbene con ritmi più contenuti (cfr. tabella 1), per effetto dell'intervento del governo con l'accordo "blocca tariffe" del 2003: in data 5 maggio 2003, il Ministero delle attività produttive, l'ANIA e le associazioni dei consumatori hanno firmato un protocollo di intesa sull'assicurazione R.C.Auto per far fronte alle implicazioni sociali di alcuni

elemento che le imprese non erano riuscite adeguatamente a controllare nel periodo successivo alla liberalizzazione dei prezzi.

Date le caratteristiche del mercato RC Auto, caratterizzato da una domanda rigida, sia complessiva che di impresa, in virtù della obbligatorietà della copertura in questione, della prevalente modalità di distribuzione in esclusiva e della scarsa trasparenza delle condizioni di offerta, le imprese avevano potuto trasferire gli aumenti dei costi sui premi finali.

46. Nella tabella che segue viene fornito l'andamento dei premi medi e dei costi medi dei sinistri per il periodo 1994-2003.

Tabella 1: Evoluzione premi medi e costi medi dei sinistri RCA 1994-2003

Anni	Premio medio per veicolo		Costo medio dei sinistri (pagato medio)	
	€	Var. annua (%)	€	Vari. annua (%)
1994	217,9	-	1.512	-
1995	229,6	5,4	1.664	10,0
1996	241,5	5,2	1.842	10,7
1997	260,7	7,9	2.085	13,2
1998	275,4	5,7	2.273	9,0
1999	303,6	10,2	2.466	8,5
2000	317,7	4,7	2.656	7,7
2001	329,5	3,7	3.068	15,5
2002	348,1	5,7	3.261	6,3
2003	358,9	3,1	3.489	7,0

Fonte: Ania, *L'Assicurazione italiana 2003-2004*, e ISVAP, circolari 544/S del 2004, 516/S del 2003 e 395/S del 2000.

47. Il costo dei sinistri ha registrato dal 1994, anno in cui vi è stata la liberalizzazione tariffaria, un aumento estremamente significativo e del tutto anomalo se raffrontato ad altri mercati europei. Si pensi che dal 1998 al 2003 il costo medio dei sinistri ha registrato un incremento del 53% in termini di pagato medio, percentuale che sale al 65% se si considera il costo dei sinistri pagati e riservati nell'anno, a fronte di altre realtà quali quelle dei mercati francese e tedesco, nei quali la dinamica dei costi nel medesimo arco temporale si è mantenuta in linea con l'inflazione⁴³.

48. D'altronde, la circostanza che gli anomali incrementi dei premi intervenuti successivamente alla liberalizzazione siano stati determinati dalla crescita esponenziale dei costi dei sinistri è un fatto oggettivamente riconosciuto sia dalle istituzioni che dagli operatori del mercato.

Rileva al riguardo un documento istruttorio dell'Ania nel quale, con riferimento al problema dei costi nell'assicurazione RC Auto, si dice "Se si analizza la serie storica dei risultati del ramo RC Auto dalla liberalizzazione ad oggi, la prima evidenza che emerge in modo lampante e inconfutabile è la rincorsa dei premi sui costi".

49. Nelle analisi effettuate nell'Indagine Conoscitiva si era poi evidenziato come il significativo aumento dei premi intervenuto a seguito della liberalizzazione trovava spiegazione anche nell'inadeguatezza delle strategie adottate dalle imprese per fronteggiare la crescita dei costi per i danni a cose, in quanto esse avevano adottato soluzioni comuni - quali gli Accordi tra l'Ania e le Associazioni dei periti e dei carrozzieri (di cui si dirà più specificamente in seguito) - che invece di contenere avevano contribuito ad accelerare tale crescita.

Con riferimento, in particolare, all'Accordo Ania/carrozzeri, l'Autorità aveva rilevato come lo stesso fosse responsabile dell'aumento dei costi delle riparazioni in quanto "i parametri dell'Accordo Ania/carrozzeri di fatto costituiscono il criterio prevalente per determinare il costo dei risarcimenti per i sinistri con danni a cose, omogeneizzando (e spingendo verso l'alto) tempi, tariffe di manodopera, prezzi dei ricambi e dei materiali di consumo"⁴⁴.

50. Più specificatamente, per quanto riguarda i tempi di lavorazione, nell'Indagine Conoscitiva si era evidenziato che i tempi previsti dall'accordo comprendessero sia il lavoro diretto, sia quello indiretto, vale a dire "la somma dei tempi impiegati nelle operazioni sussidiarie indispensabili per la realizzazione del lavoro in esame". Si era inoltre sottolineato

malfunzionamenti del settore, tra cui anche i "forti aumenti delle tariffe r.c. auto". A tal fine, nel citato accordo le parti si sono accordate "su una politica di raffreddamento delle tariffe r.c. auto, con l'obiettivo di contenimento dell'inflazione". L'Ania, quindi, si è impegnata nei confronti del Governo "a confermare l'invito alle compagnie per una politica di raffreddamento della dinamica complessiva tariffaria r.c. auto della durata complessiva di dodici mesi per ciascuna compagnia".]

⁴³ [Fonte: dati Isvap e IRSA. Si consideri inoltre che in assenza di serie storiche sufficientemente lunghe del costo medio per i danni a cose, l'evoluzione di tale voce di costo si può evincere utilizzando come proxy l'andamento del costo medio dei sinistri liquidati nell'anno di generazione in quanto la maggior parte dei sinistri liquidati nello stesso anno è rappresentata da sinistri con danni a cose. A tal riguardo, secondo dati Isvap, il costo dei sinistri liquidati nell'anno di generazione è aumentato tra il 1996 e il 2003 di circa l'82% (cfr. circolari Isvap n. 493/S del 24 dicembre 2002 e 544/S, del 30 dicembre 2004). Secondo l'Isvap, inoltre, il costo per i sinistri con soli danni a cose, esclusi quindi i sinistri con danni misti, è aumentato del 22,7% dal 2000 al 2004.]

⁴⁴ [Cfr., al riguardo, IC19, pag. 136.]

come l'inclusione dei tempi indiretti nel calcolo relativo ad ogni singola operazione determinasse una sistematica sovrastima dei tempi complessivi di lavorazione, ogni volta che un veicolo necessita di almeno due interventi.

Riguardo alle tariffe di manodopera, l'accordo Ania/carrozzeri - anche in ragione delle indicazioni fornite dalle associazioni di categoria dei carrozzieri - determinava di fatto l'uniformarsi delle stesse verso valori massimi, non potendo peraltro i carrozzieri differenziarsi sui tempi di lavorazione.

Per i pezzi di ricambio, inoltre, l'accordo prevedeva l'utilizzo dei listini delle case produttrici. Tale modalità di determinazione del prezzo omogeneizzava anche tale importante voce di costo, fissandola ai valori massimi, considerato che di regola i prezzi dei listini sono al lordo dei margini per i distributori, mentre un'impresa di assicurazione che acquisti direttamente le parti di ricambio, o tramite le proprie carrozzerie convenzionate, potrebbe ottenere sconti anche di importo elevato.

Infine, nell'indagine si era osservato come, a differenza di quanto si era verificato in diversi Paesi esteri, le imprese di assicurazione non avessero intrapreso significative iniziative volte ad incentivare il ricorso a parti di ricambio non originali, che presentano un prezzo sensibilmente più contenuto.

51. In definitiva, nell'ambito dell'IC19 si era concluso come, in un contesto caratterizzato da aumenti significativi dei premi in ragione dell'elevata crescita del costo dei sinistri, l'Accordo Ania/carrozzeri avesse stabilito parametri per la valutazione del danno non idonei a determinare gli auspicati effetti di contenimento dei costi.

b) Il mercato dei servizi di perizia assicurativa

52. Nell'attuale struttura assunta dalle imprese assicurative, ed in particolare nella fase di determinazione dei costi per i danni a cose, un ruolo importante è assunto dai periti assicurativi, i quali offrono alle imprese una prestazione professionale consistente nella perizia.

I servizi di perizia assicurativa, come è noto, si sostanziano in un'attività di accertamento e di stima dell'ammontare del sinistro per i danni a cose. Compito del perito, quindi, è la determinazione di una delle principali voci di costo che incidono sulle spese sostenute dalle imprese di assicurazione per indennizzare gli assicurati. Come emerge dalle evidenze raccolte, tale determinazione viene effettuata sulla base di specifici parametri di valutazione indicati dalle stesse compagnie ai periti.

53. Come anticipato, la professione di perito può essere esercitata solo previa iscrizione nel Ruolo nazionale dei periti assicurativi, subordinata, tra l'altro, al superamento di un apposito esame di idoneità. Attualmente risultano iscritti al Ruolo nazionale circa 7.000 periti, sebbene, secondo quanto affermato dalle associazioni peritali parti del procedimento, un numero inferiore di soggetti (circa 5.000) esercitino la professione⁴⁵. Tra questi, circa 3.000 periti sono iscritti alle diverse associazioni di categoria esistenti.

54. Come affermato nel corso delle audizioni con le parti del procedimento in corso, i periti di norma prestano la propria attività nei confronti di più compagnie di assicurazione⁴⁶. Come si vedrà in dettaglio nel seguito, la remunerazione per l'attività prestata alle imprese di assicurazione varia in funzione della dimensione del danno e può essere stabilita in cifra fissa oppure calcolata in percentuale sull'ammontare del danno.

55. Considerato che la fattispecie in esame riguarda la determinazione delle tariffe dei periti assicurativi, definite d'intesa da parte dell'Ania e della maggioranza delle associazioni peritali attive sull'intero territorio nazionale, il mercato geografico appare nazionale.

56. Dalla documentazione agli atti risulta che l'incidenza percentuale del costo delle perizie RC Auto rispetto al totale dei risarcimenti sarebbe di circa 1,85%⁴⁷. Considerato, quindi, che nel 2003 il totale degli importi pagati è stato di circa 12.802 milioni di euro, il valore del mercato delle perizie assicurative risulta essere stato di circa 237 milioni di euro.

III.3 IL COORDINAMENTO POSTO IN ESSERE DALLE ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA

57. Come indicato, il procedimento in corso trae origine dall'esigenza di valutare la restrittività dell'accordo stipulato nel 2003 tra l'Ania e le associazioni peritali maggiormente rappresentative sul territorio nazionale. Tale accordo definisce sia il valore dei compensi corrisposti ai periti assicurativi da parte delle imprese di assicurazione che le modalità ed i criteri di accertamento dei danni, richiedendo a tal proposito l'utilizzazione di un modulo standard predisposto dall'Ania e l'applicazione dei parametri di costo delineati dall'Accordo Ania-carrozzeri, quali prezzi dei pezzi di ricambio originali (ove utilizzati), tempi di riparazione e sostituzione delle autovetture, nonché costi della manodopera.

58. Con riferimento specifico a modalità e criteri di determinazione dei risarcimenti, dalla documentazione agli atti è emerso che l'Ania, successivamente alla disdetta dell'Accordo Ania/carrozzeri, ha cercato di mantenere l'uniformità dei parametri di costo applicati dalle imprese di assicurazione nella fase della liquidazione dei danni a cose.

Come vedremo nel seguito, infatti, è emerso che l'Ania - dopo un lungo periodo in cui l'uniformità delle politiche di costo delle imprese associate era stata garantita dalla vigenza dei citati Accordi intercategoriale - si è attivata per

⁴⁵ [Cfr. ad esempio, verbali delle audizioni con Snapis, Snapi e Aicis (docc. nn. 262-264 e 269 dell'indice del fascicolo).]

⁴⁶ [Cfr., al riguardo, docc. n. 262, 264 e 269 dell'indice del fascicolo.]

⁴⁷ [Cfr., al riguardo, doc. n. 291 dell'indice del fascicolo.]

evitare che, successivamente alla disdetta dell'Accordo Ania/carrozzeri, venissero meno le regole comuni per la determinazione dei risarcimenti.

In altri termini l'Ania ha svolto un ruolo di indirizzo nei confronti delle imprese volto a ridurre il grado di incertezza che avrebbe caratterizzato il mercato a seguito del venir meno di parametri di riferimento condivisi.

59. In particolare, le evidenze documentali raccolte ed illustrate nel seguito indicano che, oltre all'accordo Ania/periti, l'Associazione ha posto in essere ulteriori iniziative nei confronti delle proprie associate volte a preservare il previgente sistema caratterizzato da criteri omogenei per la determinazione dei risarcimenti, al fine di mantenere i parametri di costo definiti nel cessato Accordo.

Pertanto, nonostante in relazione al coordinamento sui costi dei risarcimenti oggetto del presente procedimento siano esclusivamente i comportamenti adottati dall'Ania successivamente alla disdetta dell'Accordo Ania/carrozzeri, si ritiene utile fornire, in via preliminare, una descrizione del contesto vigente prima della cessazione del citato Accordo, avvenuta nell'autunno 2003, anche a seguito dei rilievi critici mossi dall'Autorità nell'ambito dell'Indagine Conoscitiva sul settore RC Auto (IC19).

a) Le modalità di definizione dei risarcimenti in epoca di vigenza dell'Accordo Ania/carrozzeri

60. Nell'ambito dell'Accordo Ania/carrozzeri, come anticipato, venivano specificati e fissati tutti i parametri che concorrono a determinare il costo di riparazione dei veicoli, quali i prezzi dei pezzi di ricambio, i tempi di riparazione ed i costi orari della manodopera⁴⁸. L'Accordo in questione è stato siglato per la prima volta nel 1992 e rinnovato, con cadenza annuale, fino al 2003.

61. Più specificatamente, l'Accordo prevedeva che il costo dei ricambi fosse determinato sulla base del listino prezzi delle parti di ricambio pubblicato da Ed.Ass. Srl, società controllata dall'Ania. Tale "prezziario" era composto dai listini prezzi dei ricambi delle varie case automobilistiche costruttrici, che erano acquisiti dall'Ania sulla base di una licenza d'uso non esclusiva conferita a Ed.Ass. dalla società Eurotax International AG, produttrice di banche dati contenenti prezzi dei ricambi⁴⁹.

62. I tempi di lavorazione, cui l'Accordo si riferiva, erano anch'essi editi da Ed.Ass. e contenuti nel Prontuario dei tempi di riparazione e sostituzione di carrozzeria e meccanica (il c.d. tempario). I suddetti tempi erano definiti e predisposti grazie alla collaborazione tra Ania e le Associazioni dei carrozzeri, come previsto dallo stesso Accordo. Tale collaborazione si è realizzata presso il Cestar, organismo consortile costituito dalla maggioranza delle imprese di assicurazione attive nel settore RCA⁵⁰.

I tempi di riparazione e sostituzione venivano determinati secondo il sistema dei c.d. "microtempi" sulla base di algoritmi di calcolo progettati e sviluppati dalle Commissioni paritetiche dell'Ania e delle Associazioni di carrozzeri previste dall'Accordo, nonché indicati in ore e centesimi di ora. Gli interventi di ripristino erano suddivisi in diverse voci, relative a operazioni di stacco e riattacco (SR), di risagomatura o sostituzione lamierati (LA), di verniciatura (VE) e di sfumatura (SF).

63. Quanto, infine, alle tariffe orarie di manodopera, esse risultavano definite sulla base di lunghe trattative fra le rappresentanze delle due associazioni. In particolare, le tariffe, stabilite a livello provinciale, individuavano il costo orario minimo e massimo per tre diverse tipologie di carrozzeria, definite in funzione della dimensione e dell'operatività delle stesse. Il costo orario della manodopera era contenuto nei prontuari dei tempi di riparazione e sostituzione diffusi da Ed.Ass..

64. Infine, va rilevato come la diffusione di prezziari e tempari da parte di Ed.Ass. ad una pluralità di soggetti tra cui periti, carrozzeri ed imprese di assicurazione, avveniva sia in forma cartacea che in formato elettronico. In entrambi i casi risulta che le Organizzazioni dei carrozzeri percepissero parte degli utili derivanti dalla vendita delle banche dati⁵¹.

65. Parallelamente alla definizione dei parametri per individuare il *quantum* dei risarcimenti, rileva, sotto il profilo tecnico, l'ideazione e la predisposizione, da parte dell'Ania, di un modulo di perizia standard, unico per tutte le imprese di assicurazione, che doveva essere utilizzato dai periti nell'esercizio della propria attività per conto delle compagnie.

Attraverso il modulo di perizia, predisposto anche in formato elettronico, era infatti possibile pervenire alla quantificazione del danno compilando diversi campi relativi all'anagrafe del danneggiato, alle caratteristiche del veicolo e, in particolare, ai tempi di riparazione, ai prezzi dei pezzi di ricambio ed al costo orario della manodopera.

66. Nel corso del procedimento è emerso che la prassi comune dei periti è quella della redazione informatica del suddetto modulo di perizia. In tal caso, la compilazione dei campi relativi alle singole voci di costo indicate nel modulo avveniva richiamando automaticamente il contenuto delle banche dati prezziari e tempari diffusi da Ed.Ass. (e cioè dall'Ania), cui tutte le imprese di assicurazione, tramite i periti, erano solite attenersi. Come infatti chiarito dall'Ania in sede di audizione, *"all'interno di ogni tracciato ci sono dei campi standard che consentono di individuare*

⁴⁸ [Cfr., al riguardo, doc. n. 359 dell'indice del fascicolo.]

⁴⁹ [Eurotax International AG è una società con sede legale in Svizzera, presente in tutta Europa, che offre software e banche dati in materia di autoveicoli, tra cui listini delle parti di ricambio e tempi di lavorazione.]

⁵⁰ [Cfr., al riguardo, nota 7.]

⁵¹ [Cfr., doc. n. 455 dell'indice del fascicolo.]

informaticamente i valori dei pezzi di ricambio ed i tempi di riparazione: i periti e le carrozzerie convenzionate sono dotati di CD con tutti i dati"⁵².

67. Il collegamento elettronico tra il modulo di perizia standard e le banche dati avveniva grazie a programmi informatici predisposti da alcune *software-houses* sulla base di contratti di licenza non esclusiva con Ed.Ass. per l'utilizzo delle banche dati⁵³. In particolare, si segnala che nel contratto di licenza non esclusiva fra Ed. Ass. e le *software-houses* è previsto che per la "realizzazione dell'applicazione relativa al calcolo della perizia o del preventivo, il distributore dovrà attenersi ai requisiti minimi predisposti da Ed.Ass.", ovvero "all'utilizzo delle BD (Ilistino e tempario) e al rispetto degli standard Ania (tracciati record)"⁵⁴.

68. Nel complesso, quindi, sia sotto un profilo contenutistico, attraverso la definizione del valore delle principali voci di costo, che tecnico, attraverso il modulo di perizia standard ed il suo collegamento con le banche dati, in epoca di vigenza dell'Accordo Ania/carrozzeri i parametri di costo utilizzati dalle imprese assicurative per la quantificazione dei danni risultavano assolutamente omogenei per tutto il mercato.

69. Le evidenze agli atti, peraltro, attestano che, dal 1992 fino alla fine del 2003, i parametri di costo definiti nell'Accordo Ania/carrozzeri erano generalmente applicati dalle compagnie e percepiti da queste come "regole per la valutazione del danno materiale"⁵⁵.

70. La diffusa applicazione di tali parametri da parte delle imprese si evince, in particolare, nei contratti siglati con i periti e con i carrozzeri, nonché nelle procedure di controllo adottate dalle imprese sulle prestazioni peritali.

Sotto il versante contrattuale, le evidenze attestano che le imprese di assicurazione richiedevano ai periti di applicare i parametri di costo definiti dall'Accordo Ania/carrozzeri, sia in sede di risarcimento secondo le regole della responsabilità civile che secondo le norme vigenti in materia di indennizzo diretto⁵⁶. Nel corso delle audizioni è emerso che le imprese di assicurazione controllavano l'effettivo utilizzo da parte dei periti di tali parametri anche grazie a specifici sistemi informatici di controllo delle modalità di compilazione del modulo di perizia standard Ania. Infatti, quando i dati inseriti in tale modulo risultavano difformi da quelli contenuti nelle banche dati Ed.Ass. nello specifico campo compariva automaticamente il simbolo "#"⁵⁷.

A conferma di ciò, Federperiti ha dichiarato che l'Ania e, dunque, le singole imprese di assicurazione, "hanno non solo voluto una minuziosa descrizione dell'attività peritale, ma hanno anche imposto l'applicazione dell'Accordo Ania/carrozzeri e, pertanto, dei diversi parametri di determinazione del costo ivi previsti per la liquidazione del danno"⁵⁸.

Sempre Federperiti, in merito al tempario, ha affermato che "il mancato utilizzo dello stesso viene autonomamente segnalato nel modulo di perizia standard ed al terzo richiamo delle imprese di assicurazione è possibile anche che il perito non sia più utilizzato dall'impresa assicurativa committente"⁵⁹.

b) I comportamenti oggetto del presente procedimento

71. I comportamenti oggetto del presente procedimento, che verranno illustrati in dettaglio nelle sezioni che seguono, sono riconducibili alle due seguenti tipologie:

- i) la definizione delle tariffe delle prestazioni peritali da parte dell'Ania e delle principali associazioni di categoria dei periti assicurativi;
- ii) il coordinamento posto in essere dall'Ania, successivamente alla disdetta dell'Accordo Ania/carrozzeri, sui parametri di costo per la definizione degli indennizzi per danni a cose.

⁵² [Cfr., al riguardo, doc. n. 271 dell'indice del fascicolo.]

⁵³ [Per una ricognizione completa delle attività di Ed Ass. e dei rapporti esistenti con le 11 *software-houses*, (nonché dei rapporti esistenti tra Ania ed OOAA) si vedano docc. nn. 453, 454, 455 e 468 dell'indice del fascicolo.]

⁵⁴ [Cfr., al riguardo, doc. n. 341 dell'indice del fascicolo.]

⁵⁵ [Cfr., al riguardo, doc. n. 348 dell'indice del fascicolo.]

⁵⁶ [Ad esempio, in una bozza di contratto della Reale Mutua con i periti si legge espressamente che "la valutazione del danno verrà effettuata in base al tempario e prezzario edito da Ed.Ass" (Cfr., al riguardo, doc. n. 369 dell'indice del fascicolo). Analogamente in una bozza di contratto proposta da GGL ai CPE emerge l'obbligo dei CPE di "conoscere ed applicare correttamente gli accordi Ania in tema di gestione dei sinistri. Applicare "il prontuario dei tempi di riparazione e di sostituzione di carrozzeria e di meccanica" pubblicato da Ed. Ass.. Applicare il prezzario delle case costruttrici solo per quelle sostituzioni effettuate con ricambi originali. Riconoscere ai riparatori aderenti agli accordi le tariffe previste" (cfr., al riguardo, doc. n. 314 dell'indice del fascicolo).]

⁵⁷ [Ad esempio, in alcuni documenti acquisiti presso la sede di GGL emerge la necessità di strutturare adeguatamente la funzione di controllo, "specializzandola sul monitoraggio delle attività e dei risultati conseguiti dai CPE e sulle azioni correttive da attuare". In particolare, le c.d. anomalie tecnico-gestionali (mancata applicazione di tempario, prezzario ecc.) vengono automaticamente rilevate nei moduli di perizia predisposti dai CPE di GGL (cfr., al riguardo, docc. nn. 294 e 324 dell'indice del fascicolo). Analogamente, in una serie di schede di controllo dei periti assicurativi di Fondiaria-Sai, emerge che detta società rilevava, tra l'altro, la corretta applicazione dei parametri di costo dell'Ania/carrozzeri. In particolare, in tale documento si parla di "anomalie" di perizia relativamente all'applicazione del tempario, ed in generale, alla corretta applicazione dell'Accordo Ania/OOAA (Cfr., al riguardo, doc. n. 572 dell'indice del fascicolo).]

⁵⁸ [Cfr., doc. n. 268 dell'indice del fascicolo.]

⁵⁹ [Cfr., al riguardo, verbale Federperiti (doc.n. 268 dell'indice del fascicolo).]

72. In via preliminare, al fine di apprezzare le condotte poste in essere dall'Associazione di categoria, pare opportuno soffermarsi brevemente sulla descrizione degli organi dell'Ania che intervengono sulle politiche liquidative delle imprese.

Vale osservare, infatti, che l'Ania ha sempre svolto un ruolo pervasivo nella definizione dei parametri di costo che incidono sull'entità dei risarcimenti e, quindi, sulle politiche liquidative delle imprese aderenti. Tale attività è stata condotta attraverso la costituzione di numerose commissioni e gruppi di lavoro, cui partecipavano i rappresentanti delle imprese, spesso identificati negli esponenti delle strutture liquidative delle compagnie. Ampio riscontro dell'attività condotta da tali organismi in seno all'Associazione si rinviene nei documenti reperiti nel corso degli accertamenti ispettivi.

73. In particolare, un ruolo significativo nell'ambito dell'Ania rivestiva la Sezione Tecnica Automobili, composta dal Presidente dell'Associazione e da alcuni rappresentanti di vertice delle imprese che partecipavano al comitato di presidenza dell'Ania. Nell'ambito di tale organismo venivano adottate le principali decisioni associative in materia di assicurazione RC Auto, tra cui quelle riguardanti i parametri di costo dei risarcimenti, e veniva altresì coordinata l'attività degli altri organismi associativi attivi nell'area auto.

Tra questi ultimi, a livello più operativo, rileva la Commissione Sinistri, composta da circa 20 rappresentanti delle imprese e da alcuni componenti della struttura associativa, che si riuniva circa una volta al mese. Dalla documentazione acquisita emerge che tale Commissione *"ha competenza nel settore della liquidazione dei danni con particolare riferimento allo studio ed alla realizzazione di iniziative che attengono al servizio sinistri nelle sue componenti strutturali, organizzative, procedurali, ai rapporti con l'utenza; si fa carico delle problematiche dei danni a cose e a persone e si attiva in ogni direzione utile alla loro migliore soluzione"*⁶⁰.

La Commissione Sinistri, a sua volta, era articolata in numerosi gruppi di lavoro, ciascuno con una propria funzione, composti da un numero ridotto di rappresentanti delle imprese. Ai fini della presente istruttoria rileva in particolare il gruppo "Commissione Tecnica Cestar", nel cui ambito si discuteva principalmente di aspetti attinenti la quantificazione dei danni materiali.

74. Con nuovo Statuto approvato dall'Assemblea straordinaria del 6 luglio 2004, tali organismi sono confluiti nel "comitato di coordinamento con le imprese" costituito nell'ambito dell'Area Auto. Secondo quanto stabilito dall'articolo 21 dello Statuto dell'Associazione, tale comitato è formato da almeno sei rappresentanti delle imprese socie, e, nel suo ambito, è prevista la costituzione di gruppi di lavoro per la trattazione di problemi di competenza.

i) Le tariffe delle prestazioni peritali (l'Accordo Ania/OO.PP)

L'assenza di copertura normativa

75. In via preliminare pare utile ricordare che l'articolo 14, comma 2, della legge n. 166/92 prevede, in alternativa, una duplice procedura pubblica per la determinazione dei corrispettivi resi ai periti dalle imprese di assicurazione.

Infatti, la citata norma dispone che tali compensi sono definiti sulla base di un accordo tra l'Ania e le associazioni peritali maggiormente rappresentative sull'intero territorio nazionale, soggetto ad approvazione da parte dell'amministrazione competente.

In alternativa, e cioè nell'ipotesi di mancata intesa, le tariffe sono definite con decreti, adottati prima dal Ministero dell'Industria e poi dall'Isvap.

L'esistenza di una duplice procedura alternativa per la definizione dei compensi corrisposti ai periti appare escludere che la norma obblighi le parti a raggiungere un accordo.

76. Oltre a ciò, giova rilevare come l'accordo Ania/periti non risulta essere stato legittimato dagli organi competenti, non essendosi concluso l'*iter* pubblicistico di approvazione della tariffa previsto dalla legge n. 166/92. Sebbene, infatti, le evidenze agli atti indichino come nel corso del tempo le associazioni sottoscrittrici delle diverse edizioni degli Accordi stipulati con i periti abbiano più volte sollecitato l'approvazione di tali accordi sia da parte del Ministero dell'Industria che da parte dell'Isvap⁶¹, tali accordi non sono mai stati approvati dagli organi competenti. A questo proposito, in molti documenti emerge il rammarico delle parti firmatarie, soprattutto le associazioni peritali, che non fosse stato completato l'*iter* procedurale delineato dall'articolo 14, comma 2, della legge n. 166/92, e che, al posto di una vera e propria tariffa, l'entità dei compensi venisse *"quantificata sulla base di un accordo bilaterale intercorso tra un raggruppamento sindacale e ANIA"*⁶².

77. In merito alle motivazioni addotte a giustificazione della mancata approvazione, in una lettera inviata in data 6 giugno 1995 dal Ministero dell'Industria ad alcune associazioni peritali, il Ministero affermava di non aver ratificato l'Accordo Ania/periti siglato nel dicembre 1994, in ragione della scarsa rappresentatività delle organizzazioni peritali

⁶⁰ [Cfr., al riguardo, doc. n. 645 dell'indice del fascicolo. A titolo di esempio, la documentazione agli atti evidenzia che la Commissione sinistri si è occupata della definizione e del rinnovo degli accordi associativi in materia di assicurazione RCA (tra gli altri, gli accordi Ania/carrozzeri e Ania/periti), nonché di numerosi altri aspetti legati alle politiche liquidative delle imprese, quali le possibilità di modifica della Convenzione indennizzo diretto ovvero il monitoraggio dell'andamento del costo dei risarcimenti.]

⁶¹ [Cfr., al riguardo, docc. nn. 20, 33, 47, 86, 98 e 128 dell'indice del fascicolo.]

⁶² [Cfr., al riguardo, doc. n. 118 dell'indice del fascicolo.]

firmatarie⁶³. Successivamente, il mancato recepimento delle tariffe da parte del Ministero sembra essere derivato dall'adozione, da parte della Corte di Giustizia delle CE, della sentenza *Spedizionieri Doganali*⁶⁴.

Sul punto, in particolare, le evidenze raccolte attestano che il Ministero dell'Industria, in dubbio circa la comparabilità tra l'*iter* pubblicistico di approvazione delle tariffe degli spedizionieri doganali e quello previsto dalla legge n. 166/92, avesse rinviato la ratifica investendo il Consiglio di Stato di un'apposita richiesta di parere⁶⁵.

Vale infine sottolineare che, nonostante il tenore favorevole del parere reso dal Consiglio di Stato⁶⁶, la ratifica delle diverse edizioni degli Accordi Ania/periti non è mai intervenuta.

78. In ogni caso, pur in assenza di approvazione degli accordi da parte degli organi competenti, da numerosi documenti acquisiti agli atti del fascicolo risulta la piena applicazione e vigenza dell'accordo in esame e degli accordi pregressi.

Anzitutto, nelle premesse dei vari accordi risulta espressamente menzionato che l'accordo è stipulato volontariamente dalle parti e che fino al suo recepimento esso è comunque pienamente operativo e si applica ai periti aderenti alle associazioni firmatarie, che rappresentano circa il 40% dei periti iscritti al Ruolo, così come alle imprese aderenti all'Ania⁶⁷.

In merito a tale aspetto, inoltre, da numerosi documenti emerge l'impegno da parte dei singoli periti e delle loro associazioni a fare rispettare i termini dell'accordo alle imprese di assicurazione, aspetto che peraltro era costantemente affrontato in una specifica Commissione paritetica fra le parti firmatarie, prevista negli stessi accordi⁶⁸.

79. Per quanto riguarda l'adesione delle imprese di assicurazione, i documenti ispettivi forniscono alcune utili indicazioni sebbene non individuino un dato certo: nel novembre 2003, in una riunione fra Ania e Associazioni peritali si rileva "un bilancio complessivamente positivo sul livello di applicazione dei relativi riferimenti normativi e tariffari da parte delle imprese di assicurazioni", benché l'accordo oggetto di istruttoria sia "un accordo di puro riferimento che non prevede adesioni formali da parte delle imprese, per cui si prende atto che parte del mercato non si è riconosciuta nei contenuti dello stesso"⁶⁹.

80. L'adesione delle imprese aderenti all'Ania è comunque variata nel tempo, a seconda dei vari accordi e periodi. Ad esempio, risulta che per fronteggiare la progressiva uscita dall'accordo delle imprese di assicurazione, nel 2003 le associazioni dei periti hanno accettato di sottoscrivere un accordo che prevedeva condizioni meno vantaggiose rispetto al passato. In una lettera dello Snaipis del giugno 2003 si legge infatti "proprio perché l'adesione al vecchio accordo (adesione volontaria e non coatta dall'accordo stesso per Statuto Ania) copriva ormai meno del 40% del mercato (uscita di Cattolica e Generali ed altre) si è operata la scelta [...] di sottoscrivere un accordo tra le rappresentanze delle parti, accordo che riconosce un valore economico di minima per una prestazione professionale che abbia un minimo di qualità"⁷⁰.

In ogni caso, da un altro documento risulta che, nel novembre 2002, alla trattativa per il rinnovo dell'accordo oggetto di istruttoria hanno partecipato imprese rappresentanti il 65% del mercato⁷¹.

81. Infine, diversi documenti agli atti del fascicolo istruttorio testimoniano la consapevolezza tanto dell'Ania, quanto delle organizzazioni peritali, circa il contenuto restrittivo della concorrenza dell'Accordo Ania/periti⁷².

Vale in questa sede richiamare il contenuto di un fax inviato in data 18 luglio 2002 dal Segretario Generale dello Snaipis ai Segretari Nazionali, nel quale si legge: "in considerazione della presa di posizione dell'Autorità Garante sull'articolo 14 della legge 166/92 (tariffe) e del suo recentissimo intervento su tale oggetto presso il Parlamento

⁶³ [Cfr., al riguardo, doc. n. 176 dell'indice del fascicolo. Le giustificazioni addotte dal Ministero circa la mancata ratifica degli accordi siglati nel corso del tempo trovano peraltro riscontro nelle audizioni delle associazioni peritali svoltesi nel corso del presente procedimento istruttorio. A titolo di esempio, lo Snaipis, in data 7 ottobre 2004, ha dichiarato che "l'accordo non sarebbe mai stato recepito dal Ministero dell'Industria a causa della non provata maggiore rappresentatività delle organizzazioni firmatarie" .]

⁶⁴ [Cfr., sentenza della Corte di Giustizia delle CE del 18 giugno 1998, in causa C-35/96, Commissione delle Comunità Europee/Repubblica Italiana.]

⁶⁵ [Cfr., al riguardo, doc. n. 129 dell'indice del fascicolo.]

⁶⁶ [Vale in questa sede rammentare che l'organo giurisdizionale adito, dopo aver riconosciuto "il carattere spiccatamente professionale dell'attività dei periti assicurativi, come delineata dalla legge 17 febbraio 1992, n. 166" aveva ritenuto possibile "procedersi alla fissazione delle tariffe di cui si discute, secondo criteri analoghi a quelli seguiti per la determinazione delle tariffe che interessano altre categorie professionali, con l'indicazione, quindi, del minimo e del massimo compenso per ogni tipo di prestazione". Nel medesimo parere, inoltre, il Consiglio di Stato rilevava che "stante il carattere obbligatorio della tariffa", in caso di mancata intesa tra le associazioni peritali e l'Ania, sorge un obbligo di attivazione da parte dell'Amministrazione competente che deve essere "quanto più possibile tempestiva, per evitare gli inconvenienti derivanti dalla assoluta mancanza di una qualsiasi tariffa in materia".]

⁶⁷ [Cfr., al riguardo, doc. n. 25 dell'indice del fascicolo.]

⁶⁸ [Cfr., al riguardo, docc. nn. 17 e 18 dell'indice del fascicolo.]

⁶⁹ [Cfr., al riguardo, doc. n. 66 dell'indice del fascicolo.]

⁷⁰ [Cfr., al riguardo, doc. n. 57 dell'indice del fascicolo.]

⁷¹ [Cfr., al riguardo, doc. n. 105 dell'indice del fascicolo.]

⁷² [Cfr., al riguardo, docc. nn. 71 e 90 dell'indice del fascicolo.]

(lettera del 9 luglio 2002) e del conseguente attendismo dell'Ania espressoci informalmente nell'incontro del 16 scorso, è necessario vederci per valutare i dovuti interventi in merito"⁷³.

Parimenti, in una minuta relativa agli esiti della Commissione Sinistri Ania del 20 ottobre 2003, con riferimento all'Accordo Ania/periti si legge: "A breve è previsto un incontro con le associazioni rappresentative dei periti per fare il punto della situazione, comunque l'intento è quello di rinnovare l'accordo (nonostante il parere negativo Antitrust, considerato che l'articolo 14 della L. periti consente questo tipo di concordato sulle tariffe)"⁷⁴.

Le tariffe della prestazione peritale

82. Sebbene la presente istruttoria riguardi unicamente l'edizione 2003 dell'Accordo Ania/periti, al fine di apprezzare l'entità dei compensi riconosciuti ai periti, nei paragrafi che seguono si illustrerà l'evoluzione economica dei corrispettivi resi a tali professionisti sin dalla prima versione dell'accordo siglata nel 1994.

Vale premettere che le diverse versioni dell'accordo Ania/periti, ivi inclusa quella oggetto della presente procedura, prevedono sia una tariffa minima che una tariffa in percentuale sul valore del danno periziato, decrescente in corrispondenza di valori superiori del medesimo danno. La tabella seguente riporta le tariffe contenute nei diversi accordi raggiunti nel periodo 1994-2003 (tutti gli importi sono convertiti in €)⁷⁵.

Tabella 2: Tariffe definite nel periodo 1994-2003

Anno	Tariffa Minima (€)	Tariffa in percentuale
1994	da 23,24 a 25,82*	1,6%
1996	da 25,05 a 26,34	1,7% fino a 15.494 € 1,2% per l'eccedenza (1% oltre 25.823 €)
1997	26,33	Idem
1998	27,37	Idem
1999	27,88	Idem
2001	29,44	Idem
2003	31	Tra 1,7% e 1,9% fino a 15.500 € tra 1,2-1,4% per l'eccedenza, tra 1-1,2% oltre 25.000 €

* L'ammontare applicato dipende dall'area geografica in cui opera il perito

83. Dalla tabella emerge che l'ammontare della tariffa minima è aumentato di circa 6,5 €, con un incremento del 28% circa; considerando il valore più basso della tariffa minima applicata nel 1994, l'aumento è stato di poco inferiore ad 8 €, corrispondente ad un incremento del 33% circa. Giova osservare che l'indice dei prezzi al consumo rilevato dall'Istat, che nel 1995 aveva un valore pari a 100, nel 2003 è passato a 120,8. Il tasso di incremento della tariffa minima appare dunque di poco superiore al tasso di crescita dell'inflazione.

84. In relazione alla tariffa in percentuale, si è passati da un valore unico iniziale previsto nel 1994 (1,6%), all'introduzione, nel 2003, di forcelle di valori decrescenti in relazione all'ammontare del danno. Considerato il valore medio dei veicoli che compongono l'attuale parco auto circolante, è probabile che la maggior parte delle perizie svolte si riferisca ad importi periziati inferiori alla prima soglia (pari a 15.500 €), e che danni superiori si registrino solo in casi particolari, ad esempio in presenza di sinistri che coinvolgono una pluralità di veicoli per i quali la perizia viene svolta dal medesimo esperto.

85. L'ammontare dei compensi resi ai periti appare crescente ove si consideri che negli ultimi anni il costo per i sinistri con danni a cose, e quindi anche il costo delle riparazioni è aumentato in modo rilevante. Pertanto, anche in assenza di dati sull'evoluzione degli importi periziati, considerato che l'ammontare dei compensi per i periti è calcolato in percentuale sul valore dei danni a cose e che sia il valore assoluto di tali danni che la percentuale attraverso la quale calcolare il corrispettivo per i periti sono aumentati dal 1994 ad oggi, si può presumere che si sia verificato un incremento sensibile dei compensi percepiti dai periti assicurativi.

86. La documentazione acquisita in sede ispettiva fa peraltro emergere che le singole compagnie assicurative non avevano un reale interesse economico alla predeterminazione della tariffa nei termini sopra illustrati, in quanto riuscivano molte volte ad applicare tariffe inferiori a quelle individuate nell'intesa Ania/periti, così come verosimilmente sarebbero potute risultare inferiori le tariffe definite dall'amministrazione competente in assenza dell'accordo. In un documento reperito presso la sede del Cnpi, contenente il verbale della riunione del 7 luglio 2000 della commissione infortunistica stradale, nel quale sono riportati gli esiti di un incontro tra un rappresentante dello Snapi ed un rappresentante dell'Isvap, si legge che in mancanza di intesa, tale organo sarà "costretto a stabilire una tariffa che sia

⁷³ [Cfr., al riguardo, doc. n. 55 dell'indice del fascicolo.]

⁷⁴ [Cfr., al riguardo, doc. n. 439 dell'indice del fascicolo.]

⁷⁵ [I dati qui riportati sono tratti dai docc. 188 e 239 dell'indice del fascicolo.]

la media di quelle che attualmente vengono praticate sul mercato. Con questo sistema, come tutti sapete, dice ancora [...] [un rappresentante dello Snapi], finiremo con l'aver una tariffa al di sotto delle attuali £ 54.000 [tariffa minima prevista nell'accordo 1999] che le maggiori Compagnie pagano"⁷⁶.

Anche in una lettera dello Snapia inviata ad Aicis, Snapis, Cnpi, Snapi del 25 marzo 2002 si precisa: "riteniamo che le ragioni della sottoscrizione del primo accordo, come di quelli successivi, non siano ancora venute meno, riconoscendo che gli Operatori del settore (i periti assicurativi) hanno comunque tratto giovamento da tali accordi, anche se diverse aspettative (non soltanto economiche) dovranno trovare risposte adeguate [...] inoltre, riteniamo che la parte economica dell'accordo Ania/OO.PP. costituisce un punto di riferimento, in mancanza di una tariffa di legge"⁷⁷.

87. Le evidenze sopra illustrate trovano riscontro in alcune delle audizioni effettuate con le organizzazioni peritali. Così, in occasione dell'audizione con lo Snapis effettuata in data 7 ottobre 2004, i rappresentanti di tale associazione hanno affermato che "l'accordo ha consentito alle organizzazioni peritali di aumentare le tariffe delle prestazioni rese alle imprese di assicurazione. In assenza di tale accordo, infatti, i periti svolgevano mansioni sotto costo"⁷⁸. In questo senso, vale ricordare inoltre come la Federperiti nel corso dell'audizione finale ha dichiarato che i compensi previsti nell'accordo Ania/periti venivano riconosciuti unicamente a quei professionisti che esibivano la tessera di adesione alle associazioni peritali sottoscrittrici dell'Accordo⁷⁹.

Parimenti, nell'audizione dei rappresentanti dello Snapi effettuata in data 12 ottobre 2004, è stato dichiarato che: "ove le organizzazioni maggiormente rappresentative non avessero raggiunto un accordo sulle tariffe, esse sarebbero state determinate direttamente dall'Isvap e, verosimilmente, gli importi delle tariffe sarebbero stati più contenuti"⁸⁰.

88. A conferma che le tariffe definite nell'accordo erano individuate a livelli non inferiori rispetto a quelli che le imprese sarebbero altrimenti riuscite a contrattare individualmente, diversi documenti attestano che, in periodi di mancata vigenza degli accordi, i periti ricevevano compensi irrisori⁸¹.

Esemplare in tal senso è una lettera dell'Aicis ai propri iscritti e ad altre associazioni peritali del 15 novembre 2002, ove si legge "com'era prevedibile vi sono state sensibili spinte al ribasso del minimo di tariffa, da parte delle imprese dopo la disdetta dell'accordo. Le imprese in ciò sono state facilitate dalla consueta "supinità" dei periti che accettano sempre silenziosamente qualsiasi riduzione di tariffa, forfezzazione, richiesta di prestazioni aggiuntive. Giustificati dall'assunto che, in caso di mancata accettazione, si perde il lavoro, perché c'è sempre un altro perito che subentra"⁸².

89. Tale circostanza è confermata in numerosi documenti che danno conto del particolare "fenomeno dei brokers", ovvero di alcuni periti che accettano una moltitudine di incarichi peritali e poi li distribuiscono ad altri colleghi a tariffe di gran lunga inferiori a quelle previste dall'accordo⁸³, e più in generale dell'esigenza espressa dai periti di definire comunque una tariffa, poiché "in assenza dell'accordo, molte imprese impongono accordi capestro con storni anche dell'80% rispetto alla tariffa"⁸⁴.

90. Dalla documentazione ispettiva emerge inoltre che il potere contrattuale delle imprese di assicurazione sui periti si è accentuato in relazione alla crescente standardizzazione delle prestazioni peritali, nel senso che a tali operatori è stato progressivamente richiesto di svolgere mansioni sempre più semplificate che non richiedono necessariamente il possesso di competenze specifiche⁸⁵. Ciò trova altresì conferma nelle dichiarazioni rese dai rappresentanti delle organizzazioni peritali in audizione⁸⁶.

91. In sostanza, l'Ania, contraente forte nella negoziazione in questione, ha inteso stipulare l'Accordo non tanto per ottenere un corrispettivo economico più favorevole, quanto per perseguire un diverso obiettivo, più diffusamente illustrato nel seguito, consistente nella volontà di uniformare il contenuto della prestazione peritale e quindi i criteri per la determinazione dell'ammontare degli indennizzi.

⁷⁶ [Cfr. al riguardo, doc. n. 121 dell'indice del fascicolo.]

⁷⁷ [Cfr., al riguardo, doc. n. 96 dell'indice del fascicolo.]

⁷⁸ [Cfr., al riguardo, doc. n. 262 dell'indice del fascicolo.]

⁷⁹ [Cfr., al riguardo, doc. n. 908 dell'indice del fascicolo.]

⁸⁰ [Cfr., al riguardo, doc. n. 264 dell'indice del fascicolo.]

⁸¹ [Cfr., al riguardo, docc. nn. 26, 29, 42, 71, 98 e 121 dell'indice del fascicolo.]

⁸² [Cfr., al riguardo, doc. n. 23 dell'indice del fascicolo.]

⁸³ [Cfr., al riguardo, doc. n. 111 dell'indice del fascicolo.]

⁸⁴ [Cfr., al riguardo, doc. n. 110 dell'indice del fascicolo.]

⁸⁵ [Si segnala che la valutazione della dinamica di un sinistro spetta ai periti industriali, dovendo il perito assicurativo limitarsi a stimare il danno, sulla base dei parametri di riferimento indicati dall'Ania (doc. n. 266 dell'indice del fascicolo).]

⁸⁶ [Cfr., al riguardo, doc. n. 264 dell'indice del fascicolo.]

ii) *Il coordinamento sul contenuto della prestazione peritale e sui parametri di costo dei risarcimenti*

92. Come anticipato, l'edizione 2003 dell'accordo Ania/periti definisce in maniera puntuale le modalità ed i criteri di determinazione delle perizie, stabilendo che le stesse debbano essere effettuate utilizzando un modulo standard predisposto dall'Ania, nonché applicando i tempi di riparazione e sostituzione (c.d. tempari), i prezziari delle parti di ricambio e le tariffe orarie di manodopera definite dall'Accordo Ania/carrozzeri.

In particolare, l'articolo 3 dell'Accordo stipulato nel 2003 dispone che "Ania ed Organizzazioni peritali considerano comprese nella tariffa [...] anche le seguenti attività: utilizzazione e compilazione integrale del vigente modulo standard di perizia predisposto dall'ANIA [...] Applicazione del prontuario dei tempi di riparazione dei veicoli pubblicato da Ed.Ass. [...]. Applicazione del prezzario delle parti di ricambio solo per i ricambi originali".

Sul punto preme ricordare che, proprio in ragione del richiamo, nell'Accordo Ania/periti, ai criteri di determinazione dell'entità degli indennizzi per danni a cose definiti nell'Accordo Ania/carrozzeri, il presente procedimento istruttorio è stato avviato anche al fine di verificare gli eventuali riflessi dell'Accordo Ania/periti sul mercato RC Auto, ed in particolare sui citati costi di determinazione dell'entità dei risarcimenti. In questo senso, in una nota contenuta nel paragrafo 35 del provvedimento di avvio del 15 luglio 2004 espressamente si affermava: "*considerato che l'Accordo Ania/carrozzeri risulta essere stato formalmente disdetto, occorrerebbe accertare se e come sia stato modificato sul punto l'Accordo Ania/periti, ed in particolare, se tali operatori, nella stima del danno, continuano ad applicare i tempari, le previsioni in materia di costi di manodopera ed i prezziari in materia di parti di ricambio, previsti dall'Accordo Ania/carrozzeri*"⁸⁷. Vale sin da subito evidenziare che, nonostante la cessazione dell'Accordo Ania/carrozzeri sia avvenuta a fine 2003, l'articolo 3 sopra citato non ha subito modifiche fino a quando, nel luglio 2004, l'Accordo Ania/periti è stato disdetto a seguito dell'avvio della presente istruttoria. Inoltre, le evidenze documentali acquisite - che verranno successivamente illustrate in dettaglio - testimoniano come l'Ania si sia premurata di garantire la "sopravvivenza" dei parametri di costo sopra indicati anche a seguito della disdetta dell'Accordo Ania/carrozzeri, prima, e dell'Accordo Ania/periti, poi.

93. La documentazione agli atti evidenzia che, tanto l'applicazione dei parametri di costo delineati dal citato Accordo, quanto l'utilizzo del modulo di perizia standard Ania, sono stati fortemente voluti dall'Associazione di categoria. Infatti, in un documento datato 20 aprile 1994, relativo agli esiti di un incontro tra l'Ania e le Associazioni peritali, alla voce "*parcelle peritali*", si legge testualmente: "*Ania fa infine presente che nella determinazione della prestazione tipo da richiedersi al perito dovrà essere incluso l'utilizzo del tempario comune, del modulo standard di perizia e l'applicazione delle regole previste dall'Accordo Ania/carrozzeri*"⁸⁸.

In una nota interna per la Presidenza della Sezione Tecnica Ania, relativa al rinnovo dell'accordo per il 2003, emerge espressamente quale fosse l'interesse dell'associazione circa il mantenimento dell'accordo "*in considerazione del riferimento economico che ne deriva per il settore [...]*", nonché quale sarebbe stato il rischio derivante dal mancato rinnovo: "*perdere a tutto il mercato assicurativo un riferimento certo e [...] compromettere i rapporti con una categoria che il settore sta cercando di far crescere professionalmente*"⁸⁹.

Ancora, in un documento del settembre 2004 acquisito presso Unipol, si legge che l'accordo Ania/periti rappresentava un "*riferimento che impegnava tra l'altro il perito all'utilizzo delle BD [Banche Dati] Ania*"⁹⁰.

94. Vale, inoltre, richiamare la posizione di Federperiti, che non ha stipulato l'accordo Ania/periti proprio in quanto in esso si stabilisce minuziosamente il contenuto della prestazione peritale. L'associazione ha rilevato che attraverso l'accordo, l'Ania non solo ha voluto una minuziosa descrizione dell'attività peritale, ma ha anche imposto l'applicazione dei diversi parametri di determinazione del costo previsti dall'accordo Ania/carrozzeri per la liquidazione del danno. L'Accordo in questione sarebbe, pertanto, assimilabile ad un contratto d'opera, e non alla fissazione di una tariffa analoga a quella di altri professionisti autonomi⁹¹.

95. Oltre all'accordo Ania/periti, la documentazione agli atti del fascicolo istruttorio testimonia che l'Associazione di categoria ha posto in essere ulteriori comportamenti volti a coordinare i principali criteri di determinazione dei costi di liquidazione delle imprese associate, secondo le modalità che verranno nel seguito illustrate in dettaglio.

Le iniziative Ania relativamente a tempari, prezziari e tariffe orarie di manodopera

⁸⁷ [Cfr., al riguardo, provvedimento AGCM n. 13390, del 15 luglio 2004, I/626 – Tariffe periti assicurativi.]

⁸⁸ [Cfr., al riguardo, doc. n. 163 dell'indice del fascicolo.]

⁸⁹ [Cfr., al riguardo, doc. n. 209 dell'indice del fascicolo.]

⁹⁰ [Cfr., al riguardo, doc. n. 341 dell'indice del fascicolo.]

⁹¹ [In sede di audizione Federperiti aggiunge "*Pur concordando in linea di principio sul fatto che per qualsiasi professione debbano esistere dei parametri di riferimento, tuttavia, in nessun altro settore professionale si dice con esatta precisione come devono essere espletate le incombenze di tale prestazione che sono lasciate al rapporto bilaterale professionista/utente (ad esempio, gli ingegneri devono presentare un progetto, ma le modalità di presentazione dello stesso, le dimensioni degli elaborati, gli strumenti da utilizzare per effettuare il citato progetto sono lasciati alla libera determinazione del professionista). L'accordo non era quindi volto solo a definire la tariffa, ma comprendeva anche le precise modalità di concretizzazione dell'attività professionale, ben al di là del richiamo ad una metodologia". Cfr. docc. nn. 268 e 908 dell'indice del fascicolo.]*

96. Pochi mesi dopo la chiusura dell'Indagine Conoscitiva, in data 30 settembre 2003, l'Ania comunicava alle Associazioni dei carrozzieri la volontà di disdire l'Accordo⁹². Contestualmente, informava le imprese di assicurazione della disdetta dello stesso, avvenuta a seguito dei rilievi critici mossi dall'Autorità nei confronti di tale Accordo, ritenuto idoneo ad omogeneizzare e standardizzare i criteri di risarcimento dei danni⁹³.

97. Dalla documentazione acquisita emerge che l'Ania, nonostante la disdetta dell'Accordo, non ha rinunciato ad esercitare un ruolo di indirizzo in materia di definizione dei parametri di costo per la determinazione dei risarcimenti. Rileva, al riguardo, la circolare inviata alle imprese di assicurazione il 1° ottobre 2003, nella quale l'Ania, dopo aver dato notizia della disdetta dell'Accordo con i carrozzieri, informava che *"L'Associazione [...] ha incaricato la Sezione Tecnica Assicurazioni Auto [...] di individuare soluzioni per la gestione delle complesse problematiche conseguenti alla cessazione dell'attuale schema della Convenzione con i carrozzieri"*⁹⁴.

Inoltre, in una lettera inviata dalla Giunta esecutiva dell'Ania alle imprese in data 30 ottobre 2003, avente ad oggetto la disdetta del citato Accordo, si comunica che l'Associazione *"sta elaborando soluzioni per garantire la continuità della fornitura dei servizi relativi agli elementi di riferimento necessari per la stima dei danni ai veicoli: Listini parti di ricambio e Prontuario dei tempi di riparazione"*⁹⁵.

Tempario

98. Con riferimento specifico al tempario, dalla documentazione acquisita in ispezione emerge la raccomandazione dell'Ania alle imprese aderenti di continuare ad utilizzare lo strumento precedentemente diffuso dall'Associazione quale riferimento per la definizione del valore dei risarcimenti. Infatti, con circolare del 5 dicembre 2003, avente ad oggetto: *"Cessazione della Convenzione Ania/OOAA dei Carrozzeri"*, l'Ania suggerisce alle imprese che *"per quanto riguarda i tempi di riparazione l'attuale prontuario nel breve periodo potrà comunque continuare a rappresentare uno strumento di riferimento anche per le imprese"*⁹⁶.

99. Inoltre, ritenendo che esso rappresenti uno strumento strategico per le imprese, l'Associazione si interroga sulle possibili iniziative da intraprendere al fine di poter mantenere un controllo sulla predisposizione dello stesso.

L'importanza attribuita dall'Ania al tempario emerge da alcuni appunti manoscritti reperiti presso la sede di Unipol, nei quali sono riportati gli esiti di colloqui intercorsi, in data 21 gennaio 2004, tra un esponente della citata impresa di assicurazione ed un rappresentante del Cestar. In particolare, in tali appunti si legge: *"Riservatamente mi dice che Ania ha detto che il tempario è strategico e che quindi bisogna continuare a produrlo"*⁹⁷.

Agli atti, inoltre, vi è la minuta di un incontro tra l'Ania ed Editoriale Domus Spa, società editrice del periodico Quattroruote, avvenuto in data 26 febbraio 2004, avente ad oggetto la trattativa con detta società per la cessione delle banche dati Ed.Ass., nella quale si osserva che *"i tempi tecnici hanno un'incidenza nella composizione dei costi. Bene se c'è un tempario di riferimento per le Assicurazioni"*⁹⁸.

100. Come vedremo nei paragrafi che seguono, la soluzione ipotizzata dall'Ania per continuare a controllare la produzione del tempario è stata quella di affidare al Cestar la determinazione dei tempi di riparazione sulla base dei criteri definiti nell'accordo Ania/carrozzeri, con l'eventuale affiancamento di un ente *"super partes"* non riconducibile alla realtà assicurativa, poi individuato in Editoriale Domus.

101. La volontà dell'Ania di continuare la sua attività di determinazione delle voci di costo presenti nel tempario, anche attraverso forme di collaborazione con le associazioni dei carrozzieri, affidando la sua definizione al Cestar, emerge dal verbale della riunione della Commissione Sinistri dell'Ania del 20 ottobre 2003, nel quale si rileva che *"i vertici dell'Associazione stanno valutando l'opportunità di salvaguardare alcune forme di collaborazione con le Organizzazioni Artigiane, soprattutto con riferimento alla produzione del tempario e al mantenimento di alcune regole procedurali [...]"*

*Entro fine anno si terrà un incontro con le Associazioni artigiane dei carrozzieri per valutare tali possibilità"*⁹⁹. Nella

⁹² [Cfr., al riguardo, doc. n. 452 dell'indice del fascicolo. Pare utile chiarire che l'Accordo è divenuto di fatto inefficace a far data dal 1° gennaio 2004 (cfr., al riguardo, doc. n. 469 dell'indice del fascicolo e docc. nn. 340 e 359 dell'indice del fascicolo).]

⁹³ [Cfr. doc. n. 439 dell'indice del fascicolo. Si tratta di appunti relativi alla Commissione Sinistri Ania del 20 ottobre 2003, aventi ad oggetto prevalentemente la disdetta dell'Accordo, nei quali si legge espressamente: *"La disdetta dell'Accordo Ania/OO.AA. è derivata dai rilievi Antitrust [...] Nel CID così come nell'Accordo OO.AA troppi criteri e parametri omogenei/standardizzati che non favoriscono la concorrenza. Al termine dell'indagine, l'Antitrust stava disponendo un provvedimento contro le imprese per questo si è preferito disdettare! Non ci sono prospettive future per nuovo accordo".]*

⁹⁴ [Cfr., al riguardo, doc. n. 451 dell'indice del fascicolo.]

⁹⁵ [Cfr., al riguardo, doc. n. 456 dell'indice del fascicolo.]

⁹⁶ [Cfr., al riguardo, docc. nn. 469 e 480 dell'indice del fascicolo, nonché doc. n. 553 dell'indice del fascicolo.]

⁹⁷ [Cfr., al riguardo, doc. n. 350 dell'indice del fascicolo. Nel medesimo documento si legge inoltre che: *"Si è ventilato l'accordo con QuattroRuote che si era offerto per fare il tempario con i listini e pubblicare in via informatica il tutto. Il 16/12 c'è stato un incontro e l'Ania si è impegnata a far allacciare c/o il Cestar una macchina che permetta di rilevare le superfici di tutti i veicoli. A quel lavoro il Cestar dovrebbe aggiungere il lavoro che fa solitamente".]*

⁹⁸ [Cfr. doc. n. 809 dell'indice del fascicolo.]

⁹⁹ [Cfr. doc. n. 650 dell'indice del fascicolo. Parimenti, in un verbale del 22 ottobre 2003 della Sezione Tecnica Automobili, analizzando *"effetti e prospettive"* della disdetta della Convenzione, si rappresenta che *"A breve si terrà un incontro con le Associazioni artigiane dei*

medesima riunione l'Ania formula la proposta operativa di: "affidare al Cestar il compito di predisporre un tempario che sia uno strumento di riferimento per le compagnie per gli accordi fiduciari con i carrozzieri"; ciò in quanto "il Cestar dispone già degli strumenti tecnici per la creazione di un tempario delle riparazioni che tenga conto degli sviluppi del mercato riparativo negli ultimi 10 anni (data di creazione del tempario attuale)"¹⁰⁰.

102. Va in proposito rilevato che nel verbale della Commissione tecnica Cestar del 4 giugno 2004 si legge: "A partire dallo scorso gennaio con la cessazione della Convenzione Ania/OOAA, il Cestar, con la consueta collaborazione di Ed.Ass. e di alcuni tecnici di impresa, ha rilevato e definito i tempi di 12 vetture, utilizzando la stessa metodologia dei microtempi a suo tempo messa a punto con le OOAA. Quindi, i tempi di tali vetture [...] sono stati determinati con gli stessi criteri di prima [...]"¹⁰¹.

103. L'opportunità di coniugare l'attività del Cestar con quella di un soggetto terzo rispetto alle imprese di assicurazione emerge sia nella riunione della Commissione Sinistri dell'Ania del 20 ottobre 2003 ("far certificare il tempario ANIA da un ente super partes esterno (es. Quattroruote)"¹⁰²), sia nella riunione del 22 ottobre 2003 della Sezione Tecnica Automobili, nel verbale della quale si legge: "Il prontuario dei tempi di riparazione, per quanto riguarda i modelli di nuova produzione, sarà espressione delle rilevazioni effettuate dal Cestar, eventualmente in collaborazione con un ente esterno "super partes" in grado di svincolare il tempario dall'etichetta assicurativa".

A tale riguardo rileva un documento interno della Direzione Liquidazione di Gruppo di Unipol dell'8 dicembre 2003, avente ad oggetto la disdetta dell'accordo Ania/OO.AA. e le linee guida 2004, in cui con riferimento al tempario si osserva quanto segue: "Si sta lavorando in sede ANIA/CESTAR per individuare un soggetto autonomo (Ed.Domus/Quattroruote) che disponga delle competenze ed attrezzature per elaborare ed aggiornare un nuovo tempario che le Compagnie potranno utilizzare, chiedendo ai periti di applicarlo [...]"¹⁰³.

Anche in un documento relativo agli obiettivi 2004 del centro liquidativo delle imprese del gruppo Generali, si legge: "Per quanto attiene alle tempistiche di riparazione, regolate dal cessato Accordo ANIA/OO.AA. [...] utili iniziative potranno derivare dal previsto rapporto collaborativo tra ANIA e Quattroruote"¹⁰⁴.

104. Entrambe le intenzioni dell'Ania si sono effettivamente realizzate nel corso del 2004. Infatti, in un resoconto del 9 marzo 2004 di una riunione della Presidenza della Sezione Tecnica Assicurazioni si rileva che "esiste per le compagnie l'esigenza di continuare ad avere un tempario al quale i periti devono fare riferimento. L'ente preposto per la creazione continua ad essere il CESTAR [...]. Altra esigenza fornire un tempario che possa essere ritenuto dagli interlocutori non di parte in quanto prodotto unicamente da ANIA. L'accordo con Quattroruote raggiunge entrambi gli obiettivi. I processi e la tecnica per la stima dei tempi non cambieranno"¹⁰⁵.

Ancora, in una preriunione della Commissione Tecnica Cestar¹⁰⁶ del 18 maggio 2004, in merito al possibile accordo con Editoriale Domus si formula l'ipotesi che:

"- CESTAR (officina e G.d.I. "Tempi della C.T.") elaborerà un aggiornamento del documento tecnico relativo di rilevazione tempi che sarà esaminato e concordato con Quattroruote;

- CESTAR [...] determinerà – come sempre fatto – i tempi tecnici secondo tale metodo;

- I prospetti riepilogativi dei tempi verranno forniti a Quattroruote per la pubblicazione".

Come verrà illustrato nel prosieguo, il soggetto da affiancare al Cestar verrà effettivamente individuato nella società Editoriale Domus, cui, nel luglio 2004, viene ceduto il ramo di azienda Ed.Ass. relativo alla predisposizione delle banche dati contenenti tempari e prezzari.

Prezziario

105. Con riferimento ai pezzi di ricambio, le evidenze agli atti dimostrano che l'Ania, fino al momento della cessione delle banche dati ad Editoriale Domus, ha continuato a produrre e distribuire, per il tramite di Ed.Ass, il prezziario dei pezzi di ricambio. Tale prezziario, inoltre, conteneva esclusivamente i prezzi "pieni" di listino dei pezzi di ricambio originali delle case costruttrici¹⁰⁷.

carrozzeri per fare il punto della situazione e verificare la possibilità di mantenere forme collaborative di tipo tecnico in ordine alla predisposizione di un prontuario dei tempi di riparazione di puro riferimento".]

¹⁰⁰ [Cfr. doc. n. 346 dell'indice del fascicolo.]

¹⁰¹ [Cfr., al riguardo, doc. n. 349 dell'indice del fascicolo.]

¹⁰² [Cfr., al riguardo, doc. n. 439 dell'indice del fascicolo.]

¹⁰³ [Cfr., al riguardo, doc. 340 dell'indice del fascicolo.]

¹⁰⁴ [Cfr., al riguardo, doc. n. 308 dell'indice del fascicolo.]

¹⁰⁵ [Cfr., al riguardo, doc. n. 653 dell'indice del fascicolo.]

¹⁰⁶ [Cfr., al riguardo, doc. n. 675 dell'indice del fascicolo.]

¹⁰⁷ [Cfr., al riguardo, docc. nn. 332 e 333 dell'indice del fascicolo.]

106. A fronte di ciò, dagli elementi istruttori risulta la consapevolezza sia delle imprese che dell'associazione, di poter ottenere dai carrozzieri un significativo sconto sui listini delle case costruttrici¹⁰⁸, nonché della possibilità di effettuare in taluni casi riparazioni anche utilizzando materiale equivalente.

A questo proposito, nel verbale della riunione della Commissione Sinistri dell'Ania del 21 ottobre 2003 si legge: "Per il costo dei ricambi, oltre a verificare il costo realmente praticato dai costruttori, il Cestar verificherà anche il costo della certificazione dei ricambi equivalenti (after market)"¹⁰⁹.

Parimenti, nell'ambito della riunione della Commissione Tecnica Cestar del 21 gennaio 2004 si legge: "*Nella stessa occasione* [si parla dell'o.d.g. della riunione del 9 febbraio 2004], *verrà messa all'ordine del giorno anche la questione dei ricambi alternativi (RAS ha chiesto di acquisire i relativi listini) e della loro possibile certificazione da parte del Cestar*"¹¹⁰.

Analogamente, nell'ambito della riunione della Commissione Tecnica Cestar del 4 giugno 2004 si legge: "Per quanto riguarda il listino ricambi [...] bisognerebbe ampliare l'elenco degli stessi, curandone l'aggiornamento e cominciare ad acquisire e pubblicare anche i pezzi di ricambio di qualità equivalente, in modo da poter dare ad imprese e periti i costi di riferimento dei ricambi non forniti dal costruttore, quando comunque esistenti"¹¹¹.

107. Ciò trova ulteriore conferma nell'ambito della Convenzione CID, ove si indica espressamente la possibilità di utilizzare anche ricambi alternativi. Infatti, nelle Norme Operative per la liquidazione del danno, relativamente ai criteri per l'accertamento del danno, viene precisato che "*i costi dei ricambi devono tenere conto della loro effettiva tipologia (originali, alternativi, usati)*"¹¹².

Parimenti, dal testo di un accordo stipulato tra una primaria impresa di assicurazione ed una rete di carrozzerie convenzionate si prevede che il costo dei ricambi vada riferito alla "*tipologia di ricambio effettivamente utilizzato (originale, qualità corrispondente, certificato ecc.), come previsto dalla legge Monti*"¹¹³, mentre un'analoga possibilità è allo studio di altre imprese¹¹⁴.

108. In conclusione, da tali evidenze emerge che, nonostante il possibile utilizzo di pezzi di ricambio equivalenti, nel prezzario Ania venivano indicati solo i prezzi di listino dei ricambi originali.

Tariffe di manodopera

109. La documentazione acquisita attesta la ricerca di soluzioni condivise da parte dell'Ania anche in merito alle tariffe di manodopera.

In particolare, in un verbale della Commissione Sinistri Ania del 20 ottobre 2003, l'Associazione ha suggerito alle imprese aderenti di fare un "*tacito riferimento [...] ai parametri economici della Convenzione*"¹¹⁵.

Nella stessa riunione, peraltro, si manifesta la possibilità di salvaguardare alcune forme di collaborazione con i carrozzieri per il "*mantenimento di talune regole procedurali*" fra le quali "*il pagamento diretto all'autoriparatore*".

110. Lo stesso tema si trova nella circolare del 5 dicembre 2003 inviata alle imprese di assicurazione, ove l'Ania rappresenta come: "*In assenza di parametri definiti sugli elementi che concorrono a formare il costo delle riparazioni, anche le procedure previste dall'ex Convenzione per l'accertamento dei danni e per il pagamento diretto al carrozziere - nonostante la loro valenza positiva per il sistema e soprattutto per l'utenza - non avranno più efficacia vincolante, ma potranno continuare ad essere impiegate dalle imprese con le carrozzerie con cui eventualmente fossero definite condizioni e modalità operative di tale genere*"¹¹⁶.

Da tale circolare sembra emergere il suggerimento dell'Associazione di riconoscere il pagamento diretto ai carrozzieri che accettino di applicare le condizioni economiche della cessata Convenzione.

111. Tale indicazione trova riscontro nella circolare avente ad oggetto il decadimento dell'Accordo Ania/carrozzerie, inviata in data 7 gennaio 2004 da Toro ai periti, ove si suggerisce che "*qualora il carrozziere non accettasse le tariffe del vecchio accordo Ania, la liquidazione andrà effettuata all'intestatario del mezzo danneggiato, senza possibilità di deroga*"¹¹⁷. La medesima indicazione, inoltre, trova riscontro nelle Linee guida 2004 della Direzione Liquidazione del Gruppo Unipol, emanate in data 8 dicembre 2003 a seguito della disdetta dell'Accordo Ania/carrozzerie, nelle quali si informa che, essendo venuto meno l'accordo Ania/OO.AA., si deve "*riconoscere il pagamento diretto solo ai carrozzieri*

¹⁰⁸ [Cfr., al riguardo, doc. n. 520 dell'indice del fascicolo.]

¹⁰⁹ [Cfr., al riguardo, doc. n. 346 dell'indice del fascicolo.]

¹¹⁰ [Cfr., al riguardo, doc. n. 343 dell'indice del fascicolo.]

¹¹¹ [Cfr., al riguardo, doc. n. 349 dell'indice del fascicolo.]

¹¹² [Cfr., al riguardo, doc. n. 616 dell'indice del fascicolo.]

¹¹³ [Cfr., al riguardo, doc. nn. 501 dell'indice del fascicolo.]

¹¹⁴ [Cfr., al riguardo, doc. n. 340 dell'indice del fascicolo.]

¹¹⁵ [Cfr., al riguardo doc. n. 650 dell'indice del fascicolo.]

¹¹⁶ [Cfr., al riguardo, doc. n. 329 dell'indice del fascicolo.]

¹¹⁷ [Cfr., al riguardo, doc. n. 515 dell'indice del fascicolo.]

che accetteranno le nostre proposte sul versante della tariffa"¹¹⁸. Coerentemente, tra le linee operative da seguire si legge: "Saranno date indicazioni ai periti di concordare e riconoscere il pagamento diretto solo nel caso in cui il carrozziere richieda una tariffa in linea con quella applicata nel 2003".

112. Nella riunione della Commissione Tecnica Cestar del 21 gennaio 2004, inoltre, si discute delle tariffe orarie di manodopera rispetto alle quali emerge quale strategia condivisa "il mantenimento o adeguamento delle tariffe orarie 2003 al tasso inflativo verificatosi nell'anno"¹¹⁹.

113. Sempre con riferimento alle tariffe orarie di manodopera, le evidenze agli atti testimoniano che, successivamente alla disdetta dell'Accordo, l'Associazione ha deciso di monitorare l'andamento delle stesse. Infatti, in una e-mail del 23 febbraio 2004 inviata dall'Ania alle compagnie ed al Cestar emerge: "che il Comitato Esecutivo dell'Associazione ha deliberato di tenere sotto osservazione l'andamento del costo orario della manodopera [...] in attesa che la Commissione Sinistri metta a punto un metodo per la rilevazione sistematica di tale informazione [...]"¹²⁰.

Parimenti, nel citato resoconto del 9 marzo 2004 di una riunione della Presidenza della Sezione Tecnica Assicurazioni si rileva "Secondo le direttive ANIA Fondiaria-Sai ha richiesto alle Zone Sinistri informazioni su: - Costi orari depositati presso le Camere di Commercio [...] - Iniziative delle Organizzazioni Artigiane per promuovere accordi locali con le singole imprese [...]. - Accordi tra carrozzieri e infortunistiche stradali"¹²¹; ancora, in una e-mail datata 8 marzo 2004 inviata da Fondiaria-Sai ai propri capi zona si legge: "L'Ania stessa ha deliberato di tenere sotto osservazione l'andamento del costo orario della manodopera"¹²².

114. Nella riunione della Commissione Tecnica Cestar del 4 giugno 2004, infine, in relazione alle tariffe orarie di manodopera, dopo essere stata ribadita "la necessità di monitorare i comportamenti dei carrozzieri in ordine alle tariffe orarie di manodopera", si legge che le imprese di assicurazione si sono impegnate a far pervenire al Cestar segnalazioni di aumenti ingiustificati di tariffe e che "tale situazione dovrebbe poi essere segnalata alla Sezione Tecnica Auto per eventuali iniziative di mercato".

115. L'attività di monitoraggio svolta dalle imprese mostra che, nella maggior parte dei casi, si sono registrati aumenti dei costi di manodopera in linea con il tasso inflativo. Spesso, poi, le imprese sono riuscite a contenere eventuali richieste di aumenti da parte dei carrozzieri¹²³.

Le iniziative Ania relativamente al mantenimento del sistema informatico precedente e l'utilizzo della perizia standard

116. Come già ricordato, l'interesse dell'Ania a sottoscrivere l'accordo con le associazioni peritali consisteva essenzialmente nella definizione del contenuto della prestazione peritale attraverso il richiamo ai descritti parametri di costo ed all'utilizzo del modulo di perizia standard.

Dagli elementi raccolti, inoltre, risulta che tutte le imprese ed i periti si avvalgono del modulo di perizia standard, il cui utilizzo, peraltro, è espressamente richiesto anche nell'ambito della Convenzione CID.

117. In primo luogo si segnala che, nonostante la disdetta dell'Accordo con i Carrozzieri, l'Ania nel settembre 2004 non aveva ancora modificato il sistema informatico costruito per l'applicazione delle relative voci di costo, al fine di renderlo compatibile con il venir meno del citato accordo¹²⁴. Infatti, in un documento reperito presso la sede di Unipol del 13 settembre 2004, si legge: "Decaduto l'Accordo ANIA/OOAA si è deciso di modificare nei contenuti lo standard della PERIZIA/PREVENTIVO, al momento però non risulta ancora ufficialmente diramato il nuovo tracciato e la nuova versione della "stampa" della perizia".

118. L'interesse dell'Ania a preservare il sistema rappresentato dal modulo di perizia standard e dal suo collegamento con le banche dati, emerge in particolare dalle riunioni svoltesi presso la Commissione Tecnica Cestar in data 12 maggio e 4 giugno 2004, nonché dall'attività del Gruppo di Lavoro Ania "Tracciato record – Stampa perizia"¹²⁵.

Nella prima si discute delle modifiche da apportare al contenuto della perizia standard attraverso la modifica del modulo e del tracciato record di perizia, prevedendo l'istituzione di un apposito gruppo di lavoro. In particolare, risulta che sia proprio l'Ania a preoccuparsi di aggiornare il tracciato record delle perizie "con le modifiche già decise in sede ANIA", nonché a trasmettere tali modifiche oltre che alle imprese anche alle softwarehouses, in quanto "il modulo di perizia standard non viene utilizzato con una compilazione a mano o dattiloscritta ma è un output degli applicativi delle SW House, che riproduce in stampa l'elaborato della perizia"¹²⁶.

¹¹⁸ [Cfr., al riguardo, doc. n. 340 dell'indice del fascicolo.]

¹¹⁹ [Cfr., al riguardo docc. nn. 391 e 685 dell'indice del fascicolo.]

¹²⁰ [Cfr., al riguardo, doc. n. 576 dell'indice del fascicolo.]

¹²¹ [Cfr., al riguardo, doc. n. 653 dell'indice del fascicolo.]

¹²² [Cfr., al riguardo, doc. n. 578 dell'indice del fascicolo.]

¹²³ [Cfr., al riguardo, docc. nn. 580, 581, 586 e 657 dell'indice del fascicolo.]

¹²⁴ [Cfr., al riguardo, doc. n. 341 dell'indice del fascicolo.]

¹²⁵ [Cfr., al riguardo, doc. n. 348 dell'indice del fascicolo.]

¹²⁶ [Cfr., al riguardo, doc. n. 820 dell'indice del fascicolo.]

Nella seconda riunione, invece, si legge: "Tutti concordano sulla necessità di produrre un tempario che abbia la stessa struttura dell'attuale, con le voci di SR-LA-VE e la suddivisione dei gradi di difficoltà lieve-media-grave, per non sconvolgere il tracciato delle perizie in vigore. [...]. Infine, qualcuno auspica la messa a punto e la divulgazione di un software di applicazione del tempario con regole bloccate, per uniformare i prodotti di calcolo distribuiti dalle software houses. Occorrerà verificare con Ania/Ed.Ass. la fattibilità del programma"¹²⁷.

In una riunione del 25 novembre 2004 del Gruppo di Lavoro Standard Perizia Auto, risulta la definizione di ulteriori modifiche al modulo di perizia standard (layout, tracciato record e codifiche) che Ania si impegna ad apportare, nonché a comunicare "alle imprese lasciando loro un termine massimo di tre mesi per adattare i rispettivi prodotti aziendali" e a "inviare i documenti condivisi dalle imprese a Domus (o ad altri gestori di banche dati) affinché possano essere consegnati alle società di software"¹²⁸.

Tali evidenze dimostrano che per tutto il 2004 l'Ania ha svolto un ruolo attivo nella definizione del modulo di perizia standard, e che tale modulo assumeva notevole importanza per garantire l'utilizzo di parametri di costo uniformi.

La cessione del ramo di azienda Ed.Ass.

119. Come anticipato, l'Ania, nel luglio 2004, ha ceduto la propria attività di produzione e diffusione delle banche dati prezziari e tempari, attività che, dalla stessa Associazione era stata considerata fino a quel momento "business [...] coperto praticamente in esclusiva da Ed. Ass."¹²⁹.

Oggetto della cessione sono stati anche gli algoritmi di calcolo - composti da tabelle e formule matematiche con relativo supporto informatico - che consentono di calcolare i tempi di sostituzione e di riparazione delle autovetture, secondo le medesime modalità definite nell'Accordo Ania/carrozzeri¹³⁰.

L'Ania, con circolare inviata alle imprese di assicurazione in data 13 luglio 2004, rappresenta che la cessione delle banche dati nei confronti di un operatore "professionale, indipendente e altamente qualificato", quale Editoriale Domus, "costituisce una valida garanzia di scientificità e obiettività degli strumenti di riferimento messi a disposizione per la gestione delle liquidazioni dei danni ai veicoli".

Contestualmente al contratto di cessione del ramo d'azienda, infine, è stata prevista la costituzione di un Osservatorio, cui dovrebbero partecipare anche le imprese associate all'Ania, allo scopo di verificare la correttezza dei tempi di rilevazione delle autovetture effettuati presso il Cestar¹³¹.

L'Osservatorio in questione, tuttavia, non risulta essere stato ancora costituito.

120. Dalla documentazione acquisita in ispezione emerge che la struttura e le modalità di tale cessione sono stati definiti dall'Ania al fine di preservare il sistema preconstituito e continuare a mantenere un ruolo attivo nella definizione dei meccanismi per la quantificazione dei danni a cose adottati dalle imprese. La cessione delle citate banche dati ad Editoriale Domus trova infatti spiegazione nella necessità di affiancare al Cestar - che come visto, continua nell'attività di determinazione dei tempi di riparazione - un organismo "super partes" esterno agli operatori del settore assicurativo. Nella riunione presso la Commissione Tecnica Cestar in data 21 gennaio 2004, in epoca precedente alla cessione, in particolare, si legge: "L'Ed.Ass. ha l'impegno con le software house di produrre i tempi", impegno "che il Cestar [organismo presso il quale venivano definiti i tempi di riparazione e sostituzione] rispetterà, indipendentemente da quello che farà Quattroruote o le Confederazioni) [...]"¹³².

121. Pur avendo ceduto il ramo d'azienda ad Editoriale Domus, la documentazione acquisita attesta che l'Associazione ha fatto in modo che il cessionario collaborasse fattivamente con il mondo assicurativo nella determinazione dei tempi di riparazione inseriti nel tempario, tanto che l'editore non viene percepito dagli stessi operatori del settore come un soggetto indipendente.

122. La fattiva collaborazione tra l'Ania ed Editoriale Domus, nonostante l'avvenuta cessione, emerge da una e-mail interna reperita presso la sede di Unipol, datata 14 ottobre 2004, avente ad oggetto un incontro svoltosi presso la sede di Editoriale Domus, relativamente ai tempari¹³³. In particolare, nel citato documento si legge: "hanno siglato [i rappresentanti di Editoriale Domus] accordi con Ania e con le OOAA per stabilire in una prima fase che la produzione dei tempi sia fatta con i criteri e con gli algoritmi già in uso in precedenza [...]"; ed ancora: "Secondo questo flusso (criterio dei microtempi già in uso in precedenza) sono stati determinati i tempi di manodopera per 20 nuovi veicoli (ed entro fine anno dovrebbero produrne ulteriori 20)".

¹²⁷ [Cfr., al riguardo, docc. nn. 349 e 673 dell'indice del fascicolo.]

¹²⁸ [Cfr., al riguardo, doc. n. 353 dell'indice del fascicolo]

¹²⁹ [Cfr., al riguardo, doc. n. 453 dell'indice del fascicolo.]

¹³⁰ [Cfr., al riguardo, doc. n. 766 dell'indice del fascicolo.]

¹³¹ [Cfr., al riguardo, docc. nn. 799, 802 e 816 dell'indice del fascicolo. In particolare, a proposito dell'Osservatorio, in una mail interna datata 3 febbraio 2005 si legge: "La condivisione del metodo consentirebbe peraltro a Domus di poter procedere nelle attività di rilevazione delle caratteristiche delle vetture senza che l'Antitrust possa in qualche modo sollevare obiezioni, fermo restando il diritto dei partecipanti a poter verificare che da parte di Domus il metodo illustrato e condiviso venga correttamente applicato".]

¹³² [Cfr., al riguardo, doc. n. 350 dell'indice del fascicolo.]

¹³³ [Cfr., al riguardo, doc. n. 355 dell'indice del fascicolo.]

Inoltre, nella medesima e-mail viene affermato: "Si prevede una seconda fase operativa [...] per determinare i tempi di riparazione di almeno 120/150 veicoli l'anno; i criteri e gli algoritmi da utilizzare dovranno essere però rivisti d'intesa con le parti in causa OOAA e Ania".

123. La circostanza che Editoriale Domus continui con Ania nella determinazione dei tempi di riparazione secondo criteri sostanzialmente analoghi a quelli definiti in epoca antecedente alla cessione, permette di confutare quanto affermato dalla stessa Associazione di categoria nel corso del procedimento istruttorio, secondo la quale: "*dall'8 luglio 2004, Editoriale Domus procede in completa autonomia alla produzione ed alla distribuzione delle nuove banche dati delle parti di ricambio e dei tempari riparativi*"¹³⁴.

A riprova della mancanza di autonomia di Editoriale Domus, nella sopracitata e-mail datata 14 ottobre 2004 reperita presso la sede di Unipol, si legge chiaramente: "*Domus nel breve medio periodo non è ancora attrezzata per determinare in maniera "autonoma" un prontuario da "sottoporre" al vaglio esclusivamente tecnico di Ania/OOAA*". Nella citata e-mail, inoltre, si afferma: "*Il tema "costruzione" del nuovo tempario di manodopera si conferma una questione veramente delicata e si rende necessario capire meglio quale è l'orientamento ufficiale di Ania [...]. Almeno nel breve periodo, non sembra che si possa intraprendere la strada di un prontuario redatto da una entità super partes (Domus con la collaborazione tecnica del Cestar) e quindi si potrebbero riproporre tutta una serie di problematiche già vissute in passato: confronto e trattative, non solo sul merito tecnico, con le OOAA; eccezioni dell'antitrust ecc. [...]*"¹³⁵.

Sempre in tal senso, la circostanza che il Cestar continui, nonostante la cessione, nella sua attività di determinazione dei tempi di riparazione spinge tale organismo, in data 1° settembre 2004, a chiedere all'Ania: "*durante i seminari ai periti inevitabilmente verrà fuori la domanda sul tempario. Che cosa possiamo rispondere? In che termini possiamo parlare di DOMUS, come produttore-editore?*"¹³⁶.

Ancora, in una mail del novembre 2004 un rappresentante di Generali descrive le attività "*che mi vedono coinvolto al Cestar (Ania)*" indicando fra l'altro di partecipare ad un "*gruppo che si occupa dei contatti con Domus per il nuovo tempario e monitoraggio ricambi*"¹³⁷.

124. L'Associazione, inoltre, si è premurata di salvaguardare l'operatività del sistema preconstituito - modulo standard di perizia collegato automaticamente alle banche dati - garantendone la funzionalità almeno nei quattro anni successivi alla cessione delle banche dati.

125. Con riferimento al primo aspetto, contestualmente al contratto di cessione, le parti hanno sottoscritto un Accordo volto a disciplinare alcuni servizi di supporto informatico che l'Ania fornirà a Editoriale Domus per un periodo transitorio della durata di otto mesi¹³⁸. Per effetto dell'Accordo, Editoriale Domus si impegna a garantire all'Ania il mantenimento delle *codifiche standard* Ed.Ass., in uso al momento della cessione, almeno per i quattro anni successivi alla sottoscrizione dell'accordo, ed a comunicare all'Ania eventuali modifiche future, almeno sei mesi prima della loro entrata in vigore¹³⁹.

Nella citata circolare del 13 luglio 2004, inviata alle imprese associate per comunicare la cessione delle banche dati, l'Ania specifica che: "*In una prima fase operativa, Ania assisterà Editoriale Domus per tutte le problematiche informatiche connesse con la gestione delle banche dati Ed.Ass., anche allo scopo di attuare un passaggio di consegne che garantisca il mantenimento delle attuali codifiche standard dei tracciati informatici per almeno i prossimi quattro anni, in modo da non compromettere le funzionalità aziendali delle imprese di assicurazione e degli altri utilizzatori del prodotto. Editoriale Domus si è altresì impegnata a comunicare ad Ania eventuali modifiche future di tali codifiche, dopo il quarto anno, con un preavviso di almeno sei mesi*"¹⁴⁰.

¹³⁴ [Cfr., al riguardo, lettera inviata dall'Ania agli Uffici in data 29 ottobre 2004. Nella lettera si legge altresì: "A seguito dell'operazione di cessione del ramo aziendale dell'Ed.Ass. è stato chiesto all'Editoriale Domus la conservazione della sola struttura dei tracciati records che sovrintendono alle funzionalità informatiche delle banche dati, senza alcun vincolo sui contenuti delle informazioni che sono di esclusiva competenza di Editoriale Domus" (doc. n. 273 dell'indice del fascicolo).]

¹³⁵ [Cfr., al riguardo, doc. n. 355 dell'indice del fascicolo.]

¹³⁶ [Cfr., al riguardo, doc. n. 478 dell'indice del fascicolo.]

¹³⁷ [Cfr., al riguardo, docc. nn. 320 e 341 dell'indice del fascicolo.]

¹³⁸ [Cfr., al riguardo, doc. n. 818 dell'indice del fascicolo. In particolare, l'Ania si impegna a garantire a Domus l'accesso al proprio elaboratore elettronico - con l'aiuto del personale necessario - al fine di utilizzare i programmi per la definizione e la codifica standard Ed.Ass. delle informazioni anagrafiche di base (Anagrafica veicoli, Dizionario pezzi di ricambio e Tipologie ricambi), nonché per l'inserimento nel prezzario (transcodifica) delle informazioni provenienti da altre fonti, quali case costruttrici ed Eutotax. Nell'accordo, inoltre, si prevede che "al termine del periodo di utilizzo dei servizi forniti da ANIA, quest'ultima si impegna a trasferire a Domus le banche dati listini delle parti di ricambio e tempi di riparazione e sostituzione aggiornate".]

¹³⁹ [Editoriale Domus si impegna, altresì, a "garantire ad Ania la disponibilità di tutte le informazioni relative alle tabelle anagrafiche e di transcodifica ed a fornire a quest'ultima, sino al 31 dicembre 2008, una copia completa dell'intera base dati listini e tempari così come di volta in volta aggiornata".]

¹⁴⁰ [Cfr., al riguardo, doc. n. 362 dell'indice del fascicolo. In merito alla cessione delle codifiche del tempario, nel corso di una riunione presso il Cestar in data 25 novembre 2004, avente ad oggetto lo standard di perizia, si osserva che: "Il contratto tra Ania e Domus prevede tuttavia che le ex codifiche rimangano invariate per i prossimi 4 anni [...]". Cfr., al riguardo, doc. n. 353 dell'indice del fascicolo.]

126. Al fine di comprendere gli effetti dell'Accordo sopra descritto, si rappresenta che le *codifiche standard* ivi menzionate sono codici che consentono di individuare ogni singolo pezzo di ricambio, il veicolo di appartenenza e le relative operazioni di riparazione o sostituzione. Tali codifiche permettono quindi di collegare il prezzo di ciascun pezzo di ricambio con il tempo di sostituzione o di riparazione di tali parti.

L'attività di codifica è stata effettuata nel corso degli anni da Ed.Ass. e sulla base di tali codici le *software houses* con le quali Ed.Ass. aveva stipulato contratti di licenza d'uso non esclusiva hanno predisposto programmi informatici che consentono la compilazione elettronica del modulo di perizia Ania. Secondo quanto affermato da Editoriale Domus, *"tutto il mercato utilizza le stesse codifiche da più di una decina d'anni"*.

Si rileva, al riguardo, che a far data dalla scadenza dei contratti di licenza stipulati tra Ed.Ass. e le *software houses* (ceduti con trasferimento del ramo d'azienda), Editoriale Domus si ritiene l'unico soggetto del mercato ad avere diritto di utilizzare le codifiche standard di Ed.Ass. ¹⁴¹.

L'applicazione di tali parametri da parte delle imprese associate

127. La documentazione agli atti dà conto che le indicazioni dell'Ania in materia di utilizzo del sistema uniforme da essa predisposto attraverso la perizia standard e il richiamo alle citate banche dati hanno avuto seguito presso le compagnie di assicurazione.

Ciò emerge, in particolare, dalle audizioni tenutesi con i rappresentanti dei principali gruppi assicurativi e con le organizzazioni peritali, dalla documentazione acquisita nel corso delle ispezioni svoltesi nel corso del procedimento e dalle dichiarazioni contestualmente rese dalle imprese di assicurazione. Da tali documenti, infatti, emerge che anche successivamente alla disdetta dell'accordo Ania/carrozzeri, le banche dati *"ex Ed.Ass."* continuano a rappresentare il principale riferimento del settore¹⁴², e ciò sebbene alcune compagnie di assicurazione, come verrà documentato in seguito, abbiano manifestato palese insoddisfazione circa l'efficienza di tali strumenti.

128. Si consideri, al riguardo, che le imprese di assicurazione in assenza dell'Ania avrebbero potuto intraprendere iniziative individuali al fine di dotarsi autonomamente di diversi strumenti di riferimento.

Così emerge da quanto dichiarato da Generali in un incontro svoltosi con Editoriale Domus il 1° settembre 2004: *"in un momento di turbolenza settoriale le compagnie di assicurazione sono alla ricerca di un punto di riferimento di mercato autorevole e indipendente. Se il riferimento dovesse mancare o non affermarsi in tempi rapidi e coerenti, l'atteggiamento della maggior parte delle compagnie sarebbe quello di definire e sviluppare un proprio percorso autonomo [...]"*¹⁴³.

Parimenti, Unipol, in un documento dell'11 ottobre 2004, sempre relativo ad un avvenuto incontro con Editoriale Domus, dichiara: *"dopo l'incontro si farà il punto della situazione [...] ritenendo comunque possibile fin da ora la costituzione di un apposito gruppo di lavoro interno che predisponga, entro la fine di ottobre almeno i punti essenziali di un primo studio di fattibilità per l'autonoma realizzazione di un listino e tempario di gruppo"*. Dal medesimo documento, peraltro, emerge come Unipol, nonostante la presumibile insoddisfazione nei confronti dell'operato di Editoriale Domus, rimandi, ancora nell'ottobre 2004, l'autonoma realizzazione di un tempario e di un prezzario di gruppo alla verifica, con l'Ania, della capacità di Domus di rispettare gli impegni assunti in sede di cessione della banche dati, così come comunicati dall'Associazione alle imprese con circolare del 13 luglio 2004¹⁴⁴.

129. Nel complesso, a seguito della cessione delle banche dati relative a prezzari e tempari ad Editoriale Domus, la situazione che si è venuta a delineare è quella per cui - in virtù dell'operato dell'Ania - gli operatori del mercato RC Auto continuano ad utilizzare un medesimo modulo di perizia, che attinge prevalentemente alle medesime banche dati prezzari e tempari, edite da un gestore per nulla sganciato dalla realtà assicurativa. Inoltre, sembra che detto scenario subirà limitate modifiche nei prossimi anni, in ragione dell'impegno di Editoriale Domus a mantenere invariate le codifiche standard definite dall'Ania fino al 2008, nonché ad informare tempestivamente l'Associazione di eventuali modifiche future.

La non economicità dei parametri di riferimento promossi dall'Ania

130. Diversi documenti acquisiti agli atti del fascicolo testimoniano come l'Associazione di categoria e le imprese ad essa aderenti fossero consapevoli della mancanza di economicità dei parametri di costo definiti nelle banche dati prezzario e tempario e come, nonostante tale consapevolezza, l'Ania abbia continuato a promuovere i medesimi parametri di riferimento, anche successivamente alla disdetta dell'Accordo Ania/carrozzeri.

Le evidenze che verranno illustrate nel seguito testimoniano, in particolare, che i parametri di costo definiti nelle banche dati promosse dall'Ania - prima Ed.Ass, poi Domus/Cestar - erano stati fissati a livelli elevati, superiori a quelli di mercato, o che comunque potevano essere fissati a livelli più contenuti per le imprese di assicurazione.

¹⁴¹ [Cfr., al riguardo, l'allegato al verbale di ispezione, doc. n. 797 dell'indice del fascicolo.]

¹⁴² [Cfr., al riguardo, docc. nn. 280, 284, 285 e 286 dell'indice del fascicolo.]

¹⁴³ [Cfr., al riguardo, doc. n. 830 dell'indice del fascicolo.]

¹⁴⁴ [Cfr. al riguardo, doc. n. 354 dell'indice del fascicolo.]

131. Rileva, a questo proposito, quanto emerge nell'ambito di una riunione della Commissione Tecnica Cestar del giugno 2004 con riferimento ai tempi di riparazione inseriti nel tempario. In tale riunione si dà conto di un confronto effettuato presso il Cestar nel 2003 tra alcuni tempi contenuti nel tempario e quelli dei costruttori. Ad esito di tali studi il Cestar aveva evidenziato che *"i tempi misurati [dai costruttori] di SR e VE sono inferiori a quelli pubblicati sul tempario e determinati col sistema dei microtempi"*¹⁴⁵.

La sostanziale inadeguatezza di tale strumento risulta peraltro confermata da un documento relativo ad un incontro tra Generali ed Editoriale Domus, datato 1 settembre 2004, nel quale la citata impresa di assicurazione rileva che: *"il sistema di rilevazione dei tempi basato sulla metodologia dei "microtempi" è attualmente in contrasto con gli interessi delle Compagnie di assicurazioni poiché fa riferimento ad attrezzature, prodotti e tecnologie fortemente superati [...] In un mercato liberalizzato, [...] l'impostazione delle compagnie è quella di comprimere il fattore tempo per contenere, nei massimi termini, i valori delle perizie ed i costi di liquidazione dei sinistri. [...] Il mercato assicurativo italiano ha oggi l'opportunità di rientrare nella normalità e non perseguire un modello sui generis derivato dal compromesso definito negli anni '90 [...]"*¹⁴⁶. Ciò nonostante, risulta che Generali, al pari dei principali operatori del mercato, continua a fare riferimento al citato tempario.

Peraltro, ancora nel 2005 i tempi previsti dal tempario promosso da Domus e dal Cestar sono calcolati facendo riferimento ad un carrozziere medio, nonostante già nell'ambito della riunione della Commissione tecnica Cestar del 21 gennaio 2004 si desse conto che *"poiché, sempre secondo quanto affermato dalla Autorità Garante, occorre promuovere la professionalità e il rendimento delle carrozzerie, si dovrà tenere come riferimento non più un carrozziere medio ma un professionista preparato, attrezzato e ben organizzato"*. Tale argomento viene poi ripreso dalla stessa Commissione il 4 giugno 2004, ove si riconosce che diversamente dal tempario previsto dall'Accordo Ania/carrozzerie, in cui si prendeva come riferimento un carrozziere medio, *"I tempi di intervento dovranno fare riferimento a carrozzerie dotate di attrezzature medio-alte, che garantiscano la corretta esecuzione degli interventi entro i tempi assegnati"*¹⁴⁷.

Infine, si osserva che, come già rilevato nell'ambito dell'Indagine Conoscitiva, i tempi di lavoro per ciascuna operazione (SR, VE, LA e SF)¹⁴⁸ erano comprensivi sia dei "tempi di lavoro diretto", cioè del tempo operativo necessario per eseguire materialmente il lavoro considerato, sia dei "tempi di lavoro indiretto", rappresentati dalla somma dei tempi impiegati nelle operazioni sussidiarie, indispensabili per la realizzazione del lavoro in esame, quali ad esempio accettazione veicolo, pulizia e preparazione del veicolo, riparazione e pulizia degli attrezzi, spostamento e movimentazione del veicolo. Considerato l'elevato livello di automatismo insito nel sistema informatico per la predisposizione delle perizie, l'inclusione dei tempi di lavoro indiretto nel calcolo relativo ad ogni singola operazione induce ad una sovrastima dei tempi complessivi di lavorazione.

In proposito, rilevano le dichiarazioni di Federperiti secondo la quale a seguito dell'adozione del tempario Ania, i tempi di riparazione sarebbero aumentati del 30%.

132. Analogamente, con riferimento ai pezzi di ricambio, i prezzi previsti nei listini delle case costruttrici - che come detto compongono il prezzario - sono fissati nei loro valori massimi e non rispecchiano le condizioni oggettivamente praticate sul mercato. Infatti, sebbene in perizia venga indicato l'importo del pezzo di ricambio originale, valore che poi l'impresa assicurativa procede a liquidare, il carrozziere riesce generalmente ad ottenere uno sconto dai vari fornitori/distributori (nell'ordine del 20%) sul prezzo di listino¹⁴⁹.

Al riguardo, RAS ha dichiarato che è in corso un progetto di approvvigionamento diretto presso fornitori all'ingrosso di pezzi di ricambio omologati o originali, sulla base del quale si prevede di ottenere uno sconto su tale componentistica nella misura del 15-20%¹⁵⁰.

133. L'Associazione, peraltro, era consapevole della possibilità di sostenere costi inferiori per i ricambi. A questo proposito, già nel febbraio del 2000 in un verbale della Commissione Sinistri dell'Ania si legge: *"Sull'argomento, la nostra delegazione ha già ipotizzato delle proposte da sottoporre ai rappresentanti dei carrozzerie:*

1. Richiesta di sconto sulle parti di ricambio per le quali la differenza tra i prezzi di listino e quelli di mercato è maggiormente significativa (es. batterie, pneumatici, cristalli, ecc.)

*2. Azioni comuni nei confronti delle case automobilistiche, sia sul versante commerciale che tecnico, per una riduzione e razionalizzazione dei costi dei ricambi [...]"*¹⁵¹.

134. Inoltre, i prezzari non contenevano alcun riferimento a pezzi di ricambio alternativi, laddove, già in vigenza dell'Accordo Ania/carrozzerie, vi era la diffusa consapevolezza che significative riduzioni di costo si sarebbero potute

¹⁴⁵ [Cfr., al riguardo, docc. nn. 673 e 376 dell'indice del fascicolo.]

¹⁴⁶ [Cfr., al riguardo, doc. n. 830 dell'indice del fascicolo.]

¹⁴⁷ [Cfr., al riguardo, doc. 391 dell'indice del fascicolo.]

¹⁴⁸ [Stacco e Riattacco, VERNICIATURA, LAMIERATI e SFUMATURE.]

¹⁴⁹ [Ad esempio, in audizione i rappresentanti di Federperiti hanno dichiarato che sui listini prezzo spesso il carrozziere ottiene uno sconto nell'ordine del 20% (cfr. doc. n. 268 dell'indice del fascicolo).]

¹⁵⁰ [Cfr., al riguardo, doc. n. 280 dell'indice del fascicolo.]

¹⁵¹ [Cfr., al riguardo, doc. n. 414 dell'indice del fascicolo.]

ottenere ricorrendo anche ad altri pezzi di ricambio, dotati della medesima funzionalità. Ad esempio, nella Commissione Plenaria Ania/carrozzeri del 19 dicembre 2001 avente ad oggetto il rinnovo della convenzione per il 2002, si legge che: *"Le parti si danno reciprocamente atto sull'opportunità di incoraggiare – laddove tecnicamente ed economicamente possibile – l'utilizzo di ricambi alternativi, che garantiscano comunque le migliori condizioni di qualità e sicurezza"*¹⁵².

Ancora, in un allegato ad una riunione della Commissione tecnica Cestar del 3 aprile 2003, denominato *"Il Cestar come laboratorio del danno materiale"*, nella sezione *"Ricambi non originali"* si conviene sulla necessità di esplorare la possibilità di usare tale tipologia di componentistica *"perché i risvolti economici sul costo dei sinistri potrebbero essere sensibili"*¹⁵³.

In proposito, rileva inoltre come RAS nel gennaio 2004 lamenti in ambito associativo l'assenza, dalle banche dati Ania, di listini prezzo relativi ai ricambi alternativi e come ancora nell'aprile 2005 nulla era stato fatto in tal senso¹⁵⁴.

135. Alcune delle parti hanno dichiarato che una percentuale significativa delle riparazioni viene effettuata utilizzando pezzi di ricambio alternativi, nonostante la stima e liquidazione del danno venga effettuata utilizzando i prezzi dei pezzi di ricambio originali¹⁵⁵.

Le evidenze agli atti, infatti, hanno rivelato l'esistenza di un importante mercato dei pezzi di ricambio, rappresentato da pezzi di ricambio omologati e pezzi di ricambio equivalenti, i cui prezzi risultano sensibilmente inferiori rispetto a quelli dei pezzi di ricambio originali.

Tutte le imprese e le associazioni audite hanno confermato l'esistenza di tale mercato. Secondo quanto dichiarato ad esempio dai rappresentanti di Federperiti, sui pezzi di ricambio originali "omologati" (che sono reperibili per l'80% dei modelli delle autovetture e per un'analoga percentuale di tutti i pezzi di ricambio disponibili) viene praticato uno sconto nell'ordine del 50% rispetto a quello di listino delle case costruttrici¹⁵⁶.

Ciò nonostante, le associazioni peritali audite hanno dichiarato che i periti non ricevono alcun *input* da parte delle imprese di assicurazione ad indicare nelle perizie il valore dei pezzi di ricambio alternativi¹⁵⁷.

136. Con riferimento al costo della manodopera, dalle audizioni dei periti è emerso che l'Accordo Ania/carrozzeri, più che contenere tali costi, ha rappresentato lo strumento per una definizione concertata degli stessi. Al riguardo è stato poi osservato che, il costo della manodopera, in alcune circostanze, poteva essere fissato ad un livello inferiore rispetto a quello definito nell'Accordo Ania-carrozzeri¹⁵⁸.

Si richiama in proposito anche un documento di Unipol destinato alla propria Direzione liquidazione, nel quale la compagnia, con riferimento al comportamento da porre in essere a seguito della disdetta dell'accordo con le associazioni di carrozzeri, indicava di *"chiedere alle carrozzerie convenzionate verso le quali canalizziamo già un numero significativo di clienti un ulteriore miglioramento delle condizioni, andando anche sotto le tariffe minime che l'accordo ANIA prevedeva"* (evidenziazione aggiunta)¹⁵⁹.

137. Da quanto precede emerge che l'Ania, pur di garantire l'uniformità dei parametri di costo per le imprese associate, ha inteso mantenere i precedenti parametri di riferimento, nonostante gli stessi potessero risultare individuati ad un livello superiore a quello ottenibile attivando meccanismi di mercato.

Tale uniformità, tuttavia, appare comunque vantaggiosa per le imprese. Infatti, da un lato i minori guadagni derivanti da costi elevati possono comunque essere recuperati sul versante delle tariffe, data la rigidità della domanda che caratterizza il settore in esame. Dall'altro, l'uniformità dei citati criteri riduce sostanzialmente la possibilità che si creino fra le imprese differenziali di efficienza nel contenimento dei costi, limitando l'attivazione di pratiche competitive sul versante dei premi che, come noto, possono condurre ad una riduzione generalizzata delle tariffe e, quindi, dei margini di profitto delle imprese.

Labmat: il Laboratorio del danno materiale

138. La documentazione acquisita nel corso delle ispezioni del 20 gennaio 2005 dà conto che l'Ania, parallelamente al proseguimento di un'attività di indirizzo in materia di definizione dei criteri per la quantificazione dei risarcimenti illustrata nei paragrafi che precedono, ha ideato un progetto relativo alla costituzione di una banca dati sui parametri di costo denominata Laboratorio del danno materiale (di seguito Labmat). Tale banca dati avrebbe dovuto raccogliere tutte le informazioni contenute nelle perizie informatiche delle imprese di assicurazione - uguali per tutte le

¹⁵² [Cfr., al riguardo, doc. n. 558 dell'indice del fascicolo.]

¹⁵³ [Cfr., al riguardo, doc. n. 388 dell'indice del fascicolo.]

¹⁵⁴ [Cfr., al riguardo, doc. n. 350 dell'indice del fascicolo.]

¹⁵⁵ [Cfr., al riguardo, doc. n. 268 dell'indice del fascicolo.]

¹⁵⁶ [Cfr., al riguardo, doc. n. 268 dell'indice del fascicolo.]

¹⁵⁷ [Cfr., al riguardo, verbali Snapia, Snapis, Snapi (docc. nn. 261, 262 e 264 dell'indice del fascicolo).]

¹⁵⁸ [Cfr., al riguardo, per tutti, verbale Federperiti, (doc. n. 268 dell'indice del fascicolo).]

¹⁵⁹ [Cfr., al riguardo doc. n. 340 dell'indice del fascicolo.]

compagnie, in quanto basate sul modulo di perizia standard elaborato dall'Ania - per permettere al Cestar di effettuare elaborazioni finalizzate allo studio dell'andamento dei costi¹⁶⁰.

139. L'analisi dei contenuti della citata banca dati evidenzia come la stessa si dovesse fondare su informazioni estremamente dettagliate con campi relativi alle compagnie, ai singoli periti ed alla loro collocazione geografica, agli assicurati, ai liquidatori, alle caratteristiche del danno, della riparazione, dei costi sostenuti per la riparazione, alle ore di manodopera ed anche ad una valutazione dell'economicità della riparazione.

Al riguardo, la documentazione agli atti evidenzia che, ad avviso delle imprese di assicurazione, tale banca dati - se da un lato avrebbe potuto consentire un più agevole controllo dei costi delle riparazioni delle compagnie - dall'altro, rischiava di sollevare problemi sotto il profilo *antitrust*, proprio in ragione della natura estremamente dettagliata delle informazioni ivi contenute¹⁶¹.

140. Allo stato, secondo quanto dichiarato dall'Ania il progetto non sarebbe ancora operativo in quanto: "sono circa 260.000 i numeri dei sinistri immessi nel database e [...] non è ancora attivo l'output perché ancora in fase di progettazione"¹⁶².

Inoltre, nella propria memoria difensiva, l'Ania ha precisato di non avere mai realizzato il suddetto progetto, a causa di perplessità sollevate dalle proprie associate circa i possibili rischi *antitrust* derivanti dalla natura estremamente dettagliata delle informazioni raccolte e, comunque, di avere abbandonato definitivamente ogni intenzione di portare a termine tale progetto.

IV. LA POSIZIONE DELLE PARTI

141. Nel corso del procedimento tanto le organizzazioni peritali sottoscrittrici dell'Accordo oggetto di istruttoria, quanto l'Associazione di categoria delle imprese di assicurazione hanno esercitato il diritto di essere audite e si sono avvalse delle facoltà di presentare memorie scritte¹⁶³.

Parimenti, è stata sentita in audizione Federperiti, Federazione non sottoscrittrice dell'accordo che aveva tuttavia avanzato istanza di partecipazione al procedimento, accolta dall'Autorità in data 3 agosto 2004¹⁶⁴.

Nella sezione che segue si illustreranno prima le argomentazioni delle parti e poi quelle della Federazione interveniente.

a) Le argomentazioni delle associazioni peritali

142. Tutte le organizzazioni peritali, ad eccezione della Uipa e del Cnpi, hanno rilevato che l'Accordo Ania/periti è un contratto collettivo di lavoro e, pertanto, esula dall'applicazione delle norme a tutela della concorrenza, al pari di tutti gli altri accordi sindacali.

Le medesime associazioni hanno poi rilevato come l'accordo in questione era imposto dal dettato normativo e come la liceità dei comportamenti assunti risultasse avallata dal parere favorevole reso dal Consiglio di Stato.

In ogni caso, le associazioni peritali hanno rilevato che i periti, come del resto emerge dalla lettura della Comunicazione delle risultanze istruttorie, sono la parte contraente debole e, quindi, non sarebbe loro imputabile un accordo restrittivo della concorrenza.

143. Per quanto riguarda il Cnpi, tale Associazione ha aggiunto di aver sottoscritto l'Accordo per consentire ai periti industriali, che svolgono anche l'attività di periti assicurativi, di applicare tariffe inferiori rispetto a quelle dell'ordine di appartenenza, senza rischiare di incorrere in sanzioni disciplinari per aver disatteso i minimi tariffari validi per l'intera categoria dei periti industriali.

144. Le medesime associazioni peritali hanno dichiarato che l'Accordo Ania/periti era un accordo di puro riferimento non vincolante per le associazioni firmatarie ed, in special modo, per le imprese di assicurazione aderenti all'Ania, le quali, sovente, disattendevano le previsioni ivi contenute, riconoscendo ai periti corrispettivi significativamente inferiori rispetto a quelli pattuiti. In particolare, lo Snaipis ha dichiarato che, nel periodo di massima vigenza dell'Accordo (1996), le imprese di assicurazione aderenti costituivano il 60% del mercato, percentuale che si è contratta al 40% nel periodo corrispondente all'edizione 2003 dell'Accordo Ania/periti.

In ogni caso, secondo lo Snaipis, la stipula dell'Accordo ha consentito ai periti di aumentare i prezzi delle prestazioni peritali rese alle imprese di assicurazione, che prima dell'introduzione degli accordi con l'Ania venivano retribuite sottocosto.

¹⁶⁰ [Cfr., al riguardo, docc. nn. 328 e 464 dell'indice del fascicolo. Dai documenti citati emerge che il progetto è stato presentato alle imprese con circolare del 4 marzo 2004.]

¹⁶¹ [Cfr., al riguardo doc. n. 465 e 516 dell'indice del fascicolo. Nel primo di tali documenti, in particolare, Ras osserva che: "Il livello di dettaglio della banca dati sembrerebbe consentire approfondimenti sino al livello territoriale della singola agenzia e di conseguenza valutazioni di carattere tecnico sul portafoglio RCA sottoscritto da un particolare agente di una qualsivoglia compagnia, andando così ben al di là di un controllo sull'evoluzione dei costi del danno materiale. Potrebbe quindi essere considerato potenzialmente idoneo a ritenere che comportamenti e/o politiche assuntive delle compagnie possano determinarsi anche sulla base di tali informazioni".]

¹⁶² [Cfr., al riguardo, doc. n. 328 dell'indice del fascicolo, secondo il quale i numeri di sinistri immessi nel database sono stati forniti da 4 imprese, di cui 3 del gruppo Unipol ed una del gruppo Ras.]

¹⁶³ [Cfr., al riguardo, docc. nn. 261, 262, 264, 265, 266, 269, 271, 291 905 e 908 dell'indice del fascicolo.]

¹⁶⁴ [Cfr., al riguardo, doc. n. 268 dell'indice del fascicolo.]

145. Le organizzazioni peritali hanno affermato che le prestazioni rese dai periti alle imprese di assicurazione incidono in misura inferiore all'1% sul totale dei costi di liquidazione delle compagnie.

Le medesime organizzazioni hanno contestato che l'Accordo oggetto del procedimento istruttorio incida sul commercio intracomunitario come ipotizzato nel provvedimento di avvio. In particolare, secondo l'Aicis, l'attività peritale può essere svolta in Italia solo previo superamento di un esame di Stato ed i compensi riconosciuti ai periti italiani sono di gran lunga inferiori a quelli riconosciuti in altri paesi dell'Unione Europea. Entrambi gli elementi, pertanto *"costituiscono un deterrente per i periti assicurativi presenti negli altri Stati membri ad esercitare la professione in parola in Italia"*.

146. In linea generale, alcune organizzazioni peritali hanno lamentato che l'Ania e le associazioni di categoria hanno fortemente svilito nel corso del tempo la prestazione peritale e che il perito è stato caricato di oneri via via crescenti a fronte di corrispettivi non particolarmente elevati.

A parere delle organizzazioni peritali firmatarie dell'edizione 2003 dell'Accordo Ania/periti, l'Associazione di categoria delle imprese di assicurazione ha stipulato tale accordo al fine di tenere sotto controllo il prezzo della prestazione peritale ed omogeneizzarne il contenuto secondo parametri predefiniti. A questo proposito, Snapia ed Aicis hanno confermato che le perizie vengono redatte compilando un modulo di perizia standard denominato modulo Ania ed usando le banche dati prezzari e tempari prodotte e distribuite al tempo da Ed.Ass..

147. In merito ai criteri utilizzati ai fini della determinazione dell'ammontare dei risarcimenti, alcune organizzazioni peritali - ed in particolare lo Snapia, lo Snaapis, lo Snaipi e l'Aicis - hanno dichiarato che, anche a seguito della disdetta dell'Accordo Ania/carrozzeri, continuano ad essere utilizzati i listini prezzo dei pezzi di ricambio originali e che non c'è mai stato alcun *input* da parte delle compagnie di assicurazione ad utilizzare pezzi di ricambio omologati o equivalenti. Parimenti, risultano essere lievitati i costi dei materiali di consumo - già elevati in epoca di vigenza dell'Accordo - ed i costi della manodopera sono più alti quando i carrozzeri hanno come controparti imprese di assicurazione e non altri committenti (essenzialmente società di grosse dimensioni, quale ad esempio Enel).

Limitatamente al tempario, infine, lo Snaapis ha dichiarato che si tratta di un manuale d'uso, di natura meramente tecnica, cui ispirarsi nell'esercizio della propria attività, mentre, a parere dell'Uipa non è corretto *"appiattirsi all'uso delle produzioni dell'Ania"*.

148. Nel complesso, infine, tutte le organizzazioni peritali hanno dichiarato che le imprese di assicurazione non hanno alcun incentivo a contenere i costi dei sinistri, né ad effettuare controlli sull'entità del danno. Ciò trova conferma nella circostanza che le spese di liquidazione sostenute dalle compagnie sono esorbitanti rispetto all'incidenza effettiva dei sinistri. A questo proposito, le citate associazioni hanno dichiarato che i periti assumono un ruolo assolutamente rilevante nei processi liquidativi delle imprese di assicurazione, ma dovrebbero essere posti in condizione di espletare al meglio il proprio lavoro. In tal modo, essi contribuirebbero in maniera significativa alla riduzione dei costi dei sinistri e, per questa via, alla contrazione dei premi di polizza.

b) Le argomentazioni dell'Ania

149. In via preliminare, l'Associazione di categoria delle imprese di assicurazione ha eccepito come nel corso del procedimento sia stato compresso il proprio esercizio del diritto di difesa. In particolare, l'Ania ha rilevato che il *focus* dell'istruttoria è stato spostato dall'addebito iniziale, stipula dell'accordo Ania/periti, al coordinamento posto in essere dall'Ania sui costi dei risarcimenti a seguito del venir meno dell'Accordo Ania/carrozzeri. Ciò, a parere dell'Associazione, avrebbe dovuto comportare un ampliamento dell'istruttoria ed una sua estensione, anche al fine di garantire il giusto contraddittorio tra le parti. Inoltre, a parere dell'Ania, nell'istruttoria in esame talune considerazioni in merito alla restrittività dei comportamenti assunti dall'Associazione, si fondano su quanto sostenuto nell'ambito dell'Indagine Conoscitiva, che è una procedura del tutto diversa da un procedimento istruttorio principalmente in quanto non prevede un contraddittorio con le parti.

150. Al pari delle Associazioni peritali, l'Ania ha affermato che l'Accordo Ania/periti costituisce un accordo sindacale che, in quanto tale, deve essere sottratto all'applicazione delle disposizioni a tutela della concorrenza. I periti assicurativi, infatti, non appaiono rientrare nell'ampia nozione di impresa riconosciuta dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria, poiché sono soggetti che lavorano per conto delle imprese di assicurazione, da cui ricevono spesso un mandato continuativo ad espletare la propria attività.

151. L'Ania ha affermato che, pur avendo in diverse sedi espresso le proprie critiche sulla legge istitutiva del Ruolo dei periti assicurativi, ha nei fatti sottoscritto l'Accordo oggetto del procedimento istruttorio in quanto tenuta a stipulare in ragione di uno specifico obbligo di legge. L'esistenza di tale obbligo si evince *a contrario* dalla circostanza - prevista *ex lege* - che in assenza di intesa, le tariffe sarebbero state definite autoritativamente dalla pubblica amministrazione (Ministero dell'Industria prima ed Isvap poi).

A questo proposito ricorda inoltre che gli interventi dell'Autorità sulle tariffe delle prestazioni peritali hanno riguardato una legge dello Stato, segnalata agli organi dello Stato come distorsiva della concorrenza, e che l'Ania non era a conoscenza né del secondo parere reso dall'Autorità all'Isvap nel maggio 2002, né della richiesta di parere formulata dalla citata autorità di vigilanza in data 12 maggio 2004. In ogni caso, la segnalazione dell'Autorità è stata effettuata in un periodo antecedente alla sentenza Consorzio Industrie Fiammiferi della Corte di Giustizia delle Comunità Europee e, quindi, non si poteva chiedere all'Ania di disapplicare una normativa statale in contrasto con le norme a tutela della concorrenza.

A ciò si aggiunge che l'Indagine Conoscitiva sul settore dell'assicurazione auto è stata chiusa successivamente alla stipula dell'Accordo oggetto del procedimento istruttorio e, pertanto, l'Associazione, al momento della stipula, non poteva essere edotta delle valutazioni critiche successivamente formulate dall'Autorità in merito all'Accordo in esame.

Infine, l'Ania ha dichiarato di vantare un legittimo affidamento circa la liceità del proprio comportamento, sia in quanto nel 1997 aveva trasmesso all'Autorità, in occasione dell'Indagine Conoscitiva IC19, i testi degli Accordi Ania/periti sino ad allora stipulati, sia in quanto il Consiglio di Stato, nel 1999, aveva reso un parere favorevole circa la legittimità di accordi aventi ad oggetto le tariffe delle prestazioni peritali. In particolare, tanto l'Associazione di categoria delle imprese di assicurazione quanto i periti hanno evidenziato come il Consiglio di Stato avesse ritenuto possibile procedere alla determinazione di una tariffa per le prestazioni rese da tale categoria professionale, contenuta in un minimo ed in un massimo. Tali elementi, dovrebbero pertanto escludere la sanzionabilità per l'Accordo Ania/periti oggetto del procedimento istruttorio.

152. L'Associazione di categoria ha poi dichiarato che l'Accordo Ania/periti siglato nel 2003 era un accordo di puro riferimento per entrambe le parti contraenti. Ciò sia perché diverse imprese di assicurazione non hanno applicato i parametri economici definiti nell'Accordo, sia perché l'Ania, in virtù del proprio Statuto, non ha un mandato collettivo a stipulare in nome e per conto delle imprese associate.

A riprova del fatto che l'Accordo non fosse vincolante, nel 2003 l'accordo risultava applicato da gruppi assicurativi che rappresentavano meno del 50% del mercato.

Sotto un diverso profilo, l'Ania ha posto in rilievo come il proprio interesse nella contrattazione fosse quello di evitare la lievitazione dei compensi riconosciuti ai periti. Prova ne sia che nell'accordo oggetto del procedimento istruttorio è stata inserita la forfetizzazione permettendo quindi alle imprese di derogare alla tariffa ivi definita e riconoscendo ai periti aderenti alle associazioni firmatarie, corrispettivi inferiori a quelli definiti a livello generale.

153. L'Ania ha precisato che, pur trattandosi di un accordo di puro riferimento, esso ha comportato effetti benefici per le imprese aderenti all'Associazione, in quanto attraverso tale Accordo è stata definita una tariffa minima ed è stata evitata la fissazione di tariffe con decreti ministeriali che avrebbero comportato corrispettivi superiori a quelli pattuiti e per di più validi *erga omnes*.

154. L'Associazione di categoria, al pari delle organizzazioni peritali, ha dichiarato che i costi peritali incidono per meno del 2% sulle spese di liquidazione delle imprese di assicurazione e che il mercato delle perizie non può essere considerato un mercato transfrontaliero. Infatti, l'attività peritale può essere svolta solo previa iscrizione al Ruolo istituito presso l'Isvap, al quale non risultano essere iscritti periti di altri paesi della Comunità.

155. La definizione minuziosa del contenuto della prestazione peritale, a parere dell'Ania, era indispensabile a fronte dei corrispettivi versati ai periti.

Inoltre, il richiamo all'Accordo Ania/carrozzeri era del tutto logico ove si consideri che la tariffa del perito è stata stabilita in percentuale rispetto all'entità del danno. Sotto tale profilo, l'Accordo Ania/carrozzeri e le voci di costo ivi definite fornivano una metodologia per valutare il danno nel suo complesso e, dunque, erano finalizzate ad evitare che il perito potesse stimare un danno di maggior valore gonfiando il costo complessivo della perizia.

156. Nel complesso, l'Ania ha affermato che, in un mercato quale quello RC Auto, caratterizzato da un numero estremamente significativo di sinistri, le compagnie di assicurazione necessitano di procedure e criteri liquidativi uniformi, al fine di tutelarsi contro richieste inadeguate all'entità ed alla tipologia del sinistro. In tale contesto, la previsione di standard di valutazione e liquidazione omogenei mira ad evitare l'insorgere di contestazioni che avrebbero potuto ritardare il processo risarcitorio, causando un aggravio di costi per le compagnie, ed assicura ai consumatori sia una maggiore trasparenza delle regole di fatturazione che una migliore qualità delle prestazioni. Viceversa, qualora venisse adottata una pluralità di standard, ciascuno per ogni compagnia, il valore economico dei risarcimenti risulterebbe differenziato in maniera del tutto casuale, con grave pregiudizio per gli stessi consumatori.

Infine, a detta dell'Associazione, l'esistenza di standard di riferimento omogenei è una realtà comune anche ad altri paesi dell'Unione Europea, quali Spagna, Francia ed Olanda, così come dimostrano talune pronunce degli organi ivi designati a tutela della concorrenza.

157. L'Associazione ha poi dichiarato che il tempario è un manuale tecnico del quale necessitano gli operatori del settore e che il tempario Ania è nato dall'esigenza di dar vita ad uno strumento di lavoro che contenesse i costi delle riparazioni.

Con particolare riferimento al prezzario, l'Ania ha affermato che la previsione in tale accordo del ricorso a pezzi di ricambio originali trova fondamento nel sistema di responsabilità civile oggi vigente che presuppone il risarcimento integrale del danno e, dunque, il ripristino del veicolo sinistrato *allo status quo ante*. In ogni caso, i pezzi di ricambio "equivalenti" non sono dotati della medesima funzionalità di quelli originali.

In merito alle tariffe di manodopera, l'Associazione ha rilevato che tariffe inferiori potrebbero essere ottenute solo ove le imprese riuscissero a canalizzare i sinistri verso le proprie carrozzerie convenzionate, prassi questa poco diffusa in quanto tradizionalmente il danneggiato si rivolge al proprio carrozziere di fiducia che, in genere, non ha alcun incentivo a ridurre i costi di riparazione.

Comunque, l'Accordo Ania/carrozzeri - che era un accordo di puro riferimento e che nel corso del tempo ha avuto l'effetto di calmierare i costi dei risarcimenti - è stato disdetto; pertanto, secondo quanto dichiarato dall'Associazione, il richiamo a tale accordo, nell'intesa raggiunta con i periti, è da considerarsi tacitamente abrogato.

158. In merito ai comportamenti assunti successivamente alla disdetta dell'Accordo Ania/carrozzeri, l'Ania ha affermato che si trattava di iniziative assunte nel breve periodo, su richiesta delle imprese associate, abituate da oltre un decennio ad utilizzare le medesime banche dati prodotte e diffuse da Ed. Ass.. In ogni caso, le iniziative assunte testimoniano il genuino interesse dell'Associazione ad evitare una lievitazione dei costi dei risarcimenti e non hanno disincentivato le imprese associate dal ricercare soluzioni autonome nella politica di gestione dei costi.

159. Più specificamente, con riferimento al modulo di perizia, l'Ania ha affermato che l'attività svolta era finalizzata a recepire le indicazioni fornite dall'Autorità eliminando ogni riferimento al sistema pre-esistente, in maniera da consentire a periti, imprese di assicurazione e danneggiati di continuare ad usufruire dei benefici derivanti dall'esistenza di un modulo unico.

La medesima cessione del ramo d'azienda ad Editoriale Domus, operatore altamente qualificato nel settore automobilistico, deve essere considerata genuina. A questo proposito, l'Ania ha affermato che, l'impegno assunto da Editoriale Domus nel contratto di cessione di preservare le codifiche standard fino al 2008, rispondeva all'esigenza di garantire, su richiesta delle compagnie, un graduale passaggio dal sistema previgente a quello di nuova istituzione, evitando di creare confusione tra gli operatori del settore (abituati ad avvalersi di quelle codifiche da più di dieci anni), e di rischiare, pertanto, ritardi ed inefficienze nei processi risarcitori. In tale contesto, il ruolo del Cestar non costituisce espressione della volontà dell'Associazione di mantenere un ruolo attivo nell'attività di tempificazione, trattandosi di un soggetto che svolge solo attività propedeutiche a quelle relative alla rilevazione dei tempi di sostituzione e riparazione delle parti danneggiate, attività che potrebbero essere svolte presso qualsiasi carrozzeria specializzata. In ogni caso, l'Ania si è dichiarata disponibile, previo contatto con il cessionario del ramo d'azienda, a rescindere tale residuale forma di collaborazione con Editoriale Domus.

160. In generale, in merito al coordinamento sui costi di riparazione, l'Ania rileva che esso non può essere considerato di per sé restrittivo della concorrenza e che i suoi effetti sul mercato RC Auto sono da un lato poco rilevanti e, dall'altro, non è stato provato che tale coordinamento si sia riverberato sui premi assicurativi.

In ogni caso, anche se tale coordinamento venisse valutato come restrittivo della concorrenza, a parere dell'Associazione ricorrerebbero tutti i presupposti per poter beneficiare di un'esenzione in deroga ai sensi dell'articolo 81.3 del Trattato CE.

Innanzitutto, secondo l'Ania, l'adozione di standard comuni per la valutazione dei danni ai veicoli determina un miglioramento delle condizioni di offerta e costituisce al contempo una misura "ragionevolmente necessaria", poiché mira a garantire un efficace e tempestivo processo liquidativo, eliminando il rischio di comportamenti collusivi; pertanto, l'intesa determina evidenti vantaggi in termini di riduzione dei costi e di efficienza nei meccanismi risarcitori. In secondo luogo, l'applicazione di comuni criteri di valutazione del danno garantisce ai consumatori prestazioni qualitativamente migliori e procedure di fatturazione più chiare; pertanto, tale accordo risponde pienamente alla necessità che una congrua parte dei benefici sia riservata ai fruitori dei servizi resi.

Infine, l'adozione di parametri di risarcimento del danno comuni non ha inficiato le condizioni di concorrenza nel mercato rilevante; ciò in quanto le pattuizioni in questione prevedevano espressamente la possibilità per i soggetti firmatari di concordare tariffe e modalità in deroga e non ponevano alcun limite all'adesione di altri operatori. Inoltre, tali accordi non hanno in alcun modo disincentivato le imprese di assicurazione dal porre in essere politiche di contenimento dei costi come strumento di affermazione competitiva: difatti, le evidenze attestano che numerose compagnie hanno stipulato convenzioni *ad hoc* con reti di riparatori fiduciari.

161. Quanto a Labmat, infine, l'Associazione ha affermato che si trattava solo di un progetto dell'Ania, che, a fronte dei rilievi critici contenuti nella Comunicazione delle risultanze istruttorie, è stato completamente abbandonato.

c) Le argomentazioni di Federperiti

162. La Federperiti ha dichiarato che nel periodo antecedente alla sottoscrizione degli accordi tariffari il mercato era estremamente disomogeneo: infatti, alcune compagnie erano solite corrispondere compensi sensibilmente inferiori rispetto alle tariffe poi definite, mentre altre riconoscevano compensi superiori. Pertanto, le diverse edizioni degli accordi, dal 1994 ad oggi, hanno determinato un livellamento tariffario.

Gli accordi sottoscritti nel corso del tempo sono stati inizialmente applicati in modo diffuso tanto dalle compagnie - che erano solite riconoscere le tariffe definite dagli Accordi unicamente ai periti che attestavano la propria iscrizione alle associazioni peritali firmatarie - quanto dalle organizzazioni peritali.

163. Federperiti non ha mai sottoscritto i diversi accordi tariffari dal 1994 al 2003 in quanto riteneva che tali accordi fossero equiparabili a contratti d'opera. La Federazione dissentiva in particolare non solo sull'aspetto economico di tali accordi, ma anche sulla minuziosa descrizione della prestazione peritale.

A tale ultimo proposito, Federperiti ha dichiarato che l'Ania e le singole imprese di assicurazione hanno fortemente voluto la standardizzazione della prestazione peritale in quanto considerano il perito come una *longa manus* delle compagnie. Viceversa, Federperiti ritiene che tale professionista debba essere considerato come un soggetto terzo *super partes* che provvede all'accertamento ed alla stima del danno derivante da circolazione stradale, in maniera imparziale.

Inoltre, secondo la citata Federazione, il mercato si caratterizza per un diverso potere contrattuale dell'Ania e delle associazioni peritali: di fatto, le imprese sottostimano e sviliscono l'attività del perito, che viene sostanzialmente posto nella condizione di non espletare correttamente il proprio incarico. Viceversa, ove venisse debitamente riconosciuta

l'attività professionale del perito, questi sarebbe nella condizione di valutare la congruità o meno del costo suggerito dal carrozziere. Nel mercato assicurativo, infatti, si ha la tendenza a confondere il concetto di danno con quello di costo della riparazione per ragioni squisitamente commerciali.

164. Federperiti ha quindi dichiarato che l'Ania e le imprese di assicurazione hanno di fatto imposto l'utilizzo delle voci di costo definite nell'Accordo Ania/carrozzeri ai fini della liquidazione del danno e che tale ultimo accordo ha *"scientemente aumentato il costo dei sinistri"*. Infatti, l'Ania/carrozzeri ha determinato un incremento di circa il 30% dei costi legati ai tempi di riparazione e sostituzione delle autovetture ed ai materiali di consumo.

In merito ai pezzi di ricambio la Federazione ha dichiarato che circa il 50% delle riparazioni viene effettuato utilizzando pezzi di ricambio equivalenti che costano meno di quelli forniti dalle case costruttrici; inoltre, pezzi di ricambio alternativi, ma perfettamente omologati sono reperibili per l'80% dei modelli delle autovetture e per un'analoga percentuale di tutti i pezzi di ricambio disponibili. Tali pezzi di ricambio costano circa la metà di quelli originali. Infine, esiste un mercato di pezzi di ricambio non aventi le medesime caratteristiche di quelli originali che costano il 30% in meno di quelli originali.

La situazione descritta non pare in alcun modo mutata a seguito della disdetta dell'Accordo Ania/carrozzeri, poiché continuano ad applicarsi le medesime voci di costo previste in vigenza di tale accordo.

165. Infine, Federperiti ha affermato che il meccanismo di accertamento e liquidazione dei danni delle autovetture, nel suo complesso, è strutturato in maniera tale che le imprese di assicurazione non hanno alcun interesse a diminuire i costi dei sinistri né ad effettuare un rigoroso controllo sull'entità del danno, ma anzi propendono per un aumento dei costi dei sinistri poiché ciò permette di incrementare i premi di polizza.

V. IL PARERE DELL'ISVAP

166. Con parere pervenuto in data 18 novembre 2005, reso oltre il termine di trenta giorni previsto dall'articolo 20, comma 4, della legge n. 287/90, l'Isvap ha effettuato una serie di considerazioni di seguito brevemente riassunte¹⁶⁵.

167. Anzitutto, l'Autorità di vigilanza ha affermato che l'Accordo Ania/periti trovava copertura normativa nell'articolo 14, comma 2, della legge n. 166/92, norma ora abrogata dalla recente adozione del nuovo Codice delle Assicurazioni. Secondo l'Isvap, poi, l'Accordo in questione non può essere ritenuto restrittivo della concorrenza, ove si consideri che esso aveva un contenuto meramente indicativo, non si incentrava su meccanismi di coazione al suo rispetto (in quanto in tale Accordo non erano previste clausole penali per chi ne intendesse disattendere la portata) e prevedeva altresì elementi di flessibilità quali il meccanismo della forfetizzazione.

168. Sotto un diverso profilo, con riferimento all'intesa avente ad oggetto l'uso di parametri di costo uniformi per determinare l'entità degli indennizzi, l'Isvap afferma che il richiamo nell'Accordo Ania/periti ai parametri di costo del cessato Accordo Ania/carrozzeri, si giustificava con la necessità di fornire criteri oggettivi, trasparenti e controllabili, per verificare la ragionevolezza delle stime effettuate dai periti, che altrimenti presenterebbero un margine marcato di opinabilità.

169. Nel parere l'Isvap fornisce alcuni dati di mercato sul ramo RC Auto. In particolare, con riferimento alle spese di liquidazione dei danni a cose, l'Istituto rileva che esse hanno inciso sui premi contabilizzati in misura pari al 5,38% nel 2000 e al 4,83% nel 2004.

L'Isvap, inoltre, rileva che l'andamento del costo dei sinistri risente di alcuni fattori, tra cui i prezzi dei pezzi di ricambio originali. Secondo l'Isvap, in particolare, l'utilizzo di pezzi di ricambio originali risponde - in un sistema di indennizzo indiretto quale quello attualmente vigente - al diritto del danneggiato di ottenere il ripristino del veicolo allo *status quo ante*. Tale diritto, infatti, verrebbe seriamente compromesso ove si consentisse il ricorso a pezzi di ricambio non originali, i quali non rispecchiano gli standard qualitativi del marchio di fabbrica e non sempre risultano compatibili con i veicoli se non a seguito di costose operazioni di adattamento.

Infine, l'Isvap conclude affermando che l'Accordo Ania/periti (con le sue implicazioni sui rapporti con le carrozzerie) non ha contribuito all'incremento dei costi dei risarcimenti, né ha svolto una funzione calmieratrice sui costi delle riparazioni.

VI. VALUTAZIONI GIURIDICHE

VI.1 Eccezioni procedurali

170. Prima di effettuare una compiuta valutazione delle fattispecie oggetto del presente procedimento istruttorio, pare utile soffermarsi sull'eccezione sollevata dall'Ania, secondo la quale la contestazione relativa alla concertazione in materia di costi dei risarcimenti per i danni a cose esulava dall'oggetto del provvedimento di avvio e avrebbe dovuto portare ad un'estensione del procedimento, estensione che non è avvenuta, con conseguente compressione irrimediabile del diritto di difesa della parte.

171. Sul punto, si ritiene utile evidenziare come già nel provvedimento di avvio dell'istruttoria era stata prospettata l'incidenza dell'accordo Ania/periti non solo sul mercato delle perizie assicurative, ma anche sul mercato RC Auto in considerazione del richiamo, contenuto nell'Accordo Ania/periti, ai parametri di costo utilizzati per la determinazione

¹⁶⁵ [Cfr., al riguardo, doc .n. 913 dell'indice del fascicolo.]

dell'entità dei risarcimenti delineati nell'Accordo Ania/carrozzeri; nel medesimo provvedimento si prospettava altresì la possibilità di indagare sui comportamenti assunti nel mercato successivamente alla disdetta del citato Accordo¹⁶⁶. Sotto un diverso profilo, pare utile ricordare che, secondo giurisprudenza amministrativa consolidata, mentre il provvedimento di avvio indica solo in termini sommari gli elementi dell'infrazione, è nella Comunicazione delle risultanze istruttorie che le condotte trovano poi puntuale descrizione e qualificazione anche ai fini dell'esercizio del diritto di difesa¹⁶⁷.

Del resto si ricorda, che in data 30 giugno 2005, successivamente all'invio della CRI, è stata disposta, su richiesta dell'Associazione di categoria, una proroga del procedimento in corso di circa due mesi, al fine di consentire alla parte di difendersi nel modo più ampio possibile sugli addebiti specificati nella Comunicazione delle risultanze istruttorie.

In ogni caso, nel corso del procedimento sono state formulate specifiche richieste di chiarimenti sui parametri utilizzati per definire i costi dei risarcimenti, sia all'Ania, nel corso delle audizioni del 25 ottobre 2004 e 22 giugno 2005, che ai principali gruppi assicurativi, richieste di cui la stessa Ania è potuta venire a conoscenza tramite i numerosi accessi agli atti del fascicolo. A conferma di ciò, si rileva che nella memoria infra-procedimentale, depositata in data 4 gennaio 2005, l'Associazione già esponeva argomentazioni difensive su tale aspetto.

L'insieme di tali elementi, pertanto, induce a ritenere priva di pregio l'eccezione sollevata dall'Ania.

VI.2 L'accordo ANIA/Periti

172. Come ampiamente esposto nella sezione in fatto, l'Accordo Ania/periti rileva sotto un duplice profilo. Da un lato, esso disciplina le tariffe delle prestazioni rese dai periti alle imprese di assicurazione; dall'altro, definisce in maniera puntuale il contenuto della prestazione peritale, attraverso il richiamo ai parametri di costo necessari per quantificare l'ammontare dei risarcimenti, delineati nell'Accordo Ania/carrozzeri (vale a dire prezzi dei pezzi di ricambio, tempi di riparazione e sostituzione delle autovetture e tariffe di manodopera)¹⁶⁸. Sotto tale ultimo profilo, pertanto, l'Accordo Ania/periti ha rappresentato anche la matrice di comportamenti coordinati posti in essere dall'Ania - successivamente alla disdetta dell'Accordo Ania/carrozzeri - volti ad orientare le imprese associate verso parametri di costo uniformi per determinare l'entità degli indennizzi nel mercato Rc Auto.

Nella sezione che segue si procederà ad analizzare l'Accordo Ania/periti con riferimento al profilo tariffario, mentre nella sezione successiva (VI.3), si fornirà un'analisi delle condotte restrittive realizzate dall'Ania per promuovere un sistema di uniformi parametri di costo per tutti gli operatori del settore assicurativo.

a) L'accordo per la fissazione delle tariffe relative alle prestazioni peritali

173. L'accordo Ania/periti, in quanto accordo siglato da associazioni di imprese, è qualificabile come intesa, ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE, imputabile tanto all'Associazione di categoria delle imprese di assicurazione quanto alle associazioni peritali.

L'accordo in esame concerne le tariffe delle prestazioni rese dai periti alle imprese di assicurazione e si configura come un'intesa intercorrente tra associazioni che rappresentano imprese che si collocano dal lato della domanda e dell'offerta dei servizi di perizia.

Difatti, da un lato, l'Ania, in qualità di ente rappresentativo delle imprese di assicurazione attive nei rami auto, ha uniformato una voce del costo di liquidazione delle compagnie aderenti concordando di remunerare in maniera analoga i servizi resi dai periti assicurativi; dall'altro, le associazioni peritali firmatarie, espressione della volontà dei

¹⁶⁶ [Si ricorda che nel provvedimento di avvio, i riflessi di tale Accordo sul mercato RC Auto erano contenuti ai seguenti paragrafi: paragrafo 18 (sezione "Descrizione dell'intesa"): "[...] l'accordo in esame richiama l'intesa Ania/carrozzeri ed i c.d. tempari, i costi della manodopera ed i prezziari delle parti di ricambio, su cui si basa l'intesa da ultimo citata"; paragrafi 24 e 25 (sezione "Mercati interessati"): "Inoltre, si osserva che la fattispecie in esame, definendo le modalità di accertamento e l'entità degli indennizzi dei sinistri auto, è idonea a produrre effetti di rilievo anche sui mercati nazionali dell'assicurazione auto, sia RC Auto che incendio e furto."; paragrafo 35 (sezione "Valutazioni"): "Ad esempio, l'accordo regola le modalità e l'entità degli accertamenti del danno, richiamando allo scopo i tempari, i costi della manodopera ed i prezziari delle parti di ricambio. Si tratta di elementi del tutto estranei agli scopi perseguiti dalla legge n. 166/92 e, come ampiamente emerso nel corso dell'Indagine conoscitiva IC19, in grado di incidere oltre che sul mercato delle perizie, anche sulle condizioni di concorrenza nel settore dell'assicurazione auto". Il citato paragrafo recava poi un richiamo a piè pagina, nel quale era espressamente affermato: "considerato che l'Accordo Ania/carrozzeri risulta essere stato formalmente disdetto, occorrerebbe accertare se e come sia stato modificato sul punto l'Accordo Ania/periti, ed in particolare se tali operatori, nella stima del danno, continuano ad applicare i tempari, le previsioni in materia di costi di manodopera ed i prezziari in materia di parti di ricambio, previsti dall'Accordo Ania/carrozzeri"; paragrafo 37 (sezione "Valutazioni"): "le problematiche concorrenziali di una determinazione concordata delle tariffe rese dai periti alle imprese di assicurazione erano già state rilevate dall'Autorità nel corso dell'Indagine conoscitiva IC19, in occasione della quale era stato affermato che l'accordo Ania periti, oltre a garantire l'uniforme applicazione dell'accordo Ania-carrozzeri, [...]"; infine, nel secondo RITENUTO: "l'intesa sopra descritta potrebbe avere per oggetto e per effetto di alterare in maniera sensibile la concorrenza nel mercato [...], nonché nei mercati contigui dell'assicurazione auto, in violazione dell'art. 81 del Trattato CE".]

¹⁶⁷ [Il medesimo giudice amministrativo, ha infatti specificato che: "La CRI, adottata a conclusione delle indagini condotte dopo l'avvio dell'istruttoria, ha per oggetto la precisazione degli addebiti che l'Autorità intende formulare in base agli elementi probatori acquisiti e su di essi si apre il contraddittorio e si esercita il più ampio diritto di difesa. Il provvedimento finale viene poi assunto sulla base di tutte le risultanze disponibili, e può quindi ben verificarsi che le infrazioni accertate in via definitiva differiscano in parte da quelle inizialmente ipotizzate, mentre sarebbe del tutto illogico che gli addebiti siano identificati irrettabilmente fin dall'inizio del procedimento" (cfr. TAR Lazio, sentenza 11 dicembre 2000, n. 11485, Coca-Cola).]

¹⁶⁸ [Cfr., al riguardo, paragrafo 92.]

professionisti aderenti, hanno concordato di ricevere i medesimi corrispettivi dalle imprese di assicurazione a fronte dei servizi ad esse resi.

174. Le parti hanno contestato l'applicazione della normativa a tutela della concorrenza a tale Accordo in quanto qualificabile come contratto collettivo di lavoro. Infatti, secondo l'Ania e le organizzazioni peritali coinvolte i periti non rientrerebbero nella nozione di impresa come delineata dalla giurisprudenza comunitaria, poiché si tratta di professionisti non autonomi, che lavorano per conto delle imprese di assicurazione¹⁶⁹.

Vale al riguardo rammentare che, presupposto per l'applicazione dell'articolo 81 del Trattato CE è che la condotta collusiva contestata sia imputabile ad "imprese indipendenti" e che la stessa nozione di impresa, ai fini dell'applicazione delle pertinenti regole di concorrenza, è una nozione più ampia di quella desumibile dalle normative settoriali vigenti nei singoli Stati membri.

A questo proposito, contrariamente a quanto sostenuto dalle parti, non può non rilevarsi come i periti assicurativi, in quanto soggetti individualmente esercenti - in modo stabile ed in forma indipendente attraverso una propria struttura organizzativa esterna a quella delle imprese assicurative committenti - attività di prestazione di servizi verso corrispettivo in denaro, svolgono attività economica e, pertanto, rientrano nella nozione funzionale di impresa delineata dalla giurisprudenza comunitaria ed accolta nella giurisprudenza nazionale¹⁷⁰.

Né depone in senso contrario l'esistenza di un mandato continuativo, che di norma caratterizza il rapporto fra impresa assicurativa e perito. Difatti, normalmente, un perito ha rapporti con una pluralità di imprese, circostanza questa riconosciuta dalle imprese di assicurazione. In ogni caso, l'esistenza del mandato non garantisce alcuna retribuzione definita né il persistente utilizzo del medesimo professionista nel corso del tempo; ne consegue che il perito assume in proprio il rischio imprenditoriale derivante dall'esercizio dell'attività peritale svolta.

A conferma della natura di impresa indipendente del perito, depone peraltro la legge istitutiva del Ruolo dei periti assicurativi - la legge n. 166/92 - che ha inteso dar vita ad una figura di professionista terzo, cui deputare le attività di accertamento e di stima del danno derivante da circolazione stradale.

Pertanto, le organizzazioni peritali parti del procedimento in corso, in quanto enti rappresentativi di imprese attive sul mercato, sono qualificabili - al pari dell'Ania - quali associazioni di imprese ai fini dell'applicazione delle pertinenti regole di concorrenza¹⁷¹.

b) Le restrizioni concorrenziali dell'Accordo Ania/periti

175. Come è noto, ai sensi dell'articolo 81 del Trattato, sono vietati gli accordi tra imprese che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di restringere, impedire o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune.

Il medesimo articolo contiene altresì un'elencazione esemplificativa e non tassativa delle tipologie di intese vietate. Tali sono, in particolare, ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 1, lettera a) gli accordi volti a "fissare direttamente o indirettamente i prezzi di acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione".

176. L'Accordo Ania/periti ha ad oggetto le tariffe delle prestazioni peritali ed è dunque per sua stessa natura un'intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell'articolo 81 del Trattato. A questo proposito, si ricorda che secondo i consolidati orientamenti giurisprudenziali comunitari e nazionali, poiché il prezzo rappresenta una delle principali variabili competitive "un'intesa sui prezzi dei servizi, siano essi minimi, massimi o anche meramente indicativi" costituisce una rilevante restrizione della concorrenza¹⁷².

177. Pare opportuno rispondere all'eccezione formulata dall'Ania, secondo la quale la stipula dell'Accordo Ania/periti era sostanzialmente imposta dal dettato normativo. Peraltro, eccezione di analogo tenore risulta essere stata formulata dall'Isvap, nel parere pervenuto in data 18 ottobre 2005, in cui ha sostenuto che l'accordo Ania/periti sarebbe sprovvisto di presupposto normativo soltanto a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice delle Assicurazioni.

A questo proposito, si ritiene anzitutto opportuno ribadire quanto già esposto nella parte in fatto e cioè che l'articolo 14, comma 2, della legge n. 166/92 prevede due distinte modalità di determinazione delle tariffe delle prestazioni rese dai periti alle imprese di assicurazione: infatti, secondo tale norma i compensi dei periti o sono frutto di un *iter* procedimentale complesso, che prende le mosse da un accordo tra l'Ania e le associazioni peritali maggiormente rappresentative sull'intero territorio nazionale, ovvero, in caso di mancata intesa, sono definite mediante decreti dell'autorità competente (Ministero dell'Industria prima e Isvap poi). L'esistenza di una modalità alternativa nella definizione delle tariffe riconosciute ai periti preclude dunque la possibilità, nel caso di specie, di prefigurare un comportamento imposto dal dettato normativo.

¹⁶⁹ [Cfr., al riguardo, paragrafi 142 e 150.]

¹⁷⁰ [Cfr., per tutte, sentenza della Corte di Giustizia del 23 aprile 1991, causa C-41/90, Hofner. Si veda, inoltre, provvedimento AGCM n. 6601, del 26 novembre 1998, 1220, Consigli Nazionali dei ragionieri e periti commerciali e dei dottori commercialisti, confermato sul punto in questione dal Tar Lazio, con sentenza n. 460/00, del 28 gennaio 2000, nonché la sentenza del Tar Lazio n. 5486/01, del 21 giugno 2001, Fasdac/Ordine dei medici.]

¹⁷¹ [Cfr., al riguardo, per tutte, sentenza della Corte di Giustizia delle CE, in causa C-35/99, Arduino, nonché provvedimento AGCM n. 6601, del 26 novembre 1998, Consigli Nazionali dei ragionieri e periti commerciali e dei dottori commercialisti, cit..]

¹⁷² [Cfr., al riguardo, ex multis, sentenza della Corte di Giustizia delle CE del 18 giugno 1998, in causa C-35/96, Commissione delle Comunità Europee/Repubblica Italiana nonché sentenza della Corte di Giustizia delle CE dell'11 luglio 1989, in causa C-246/86, Belasco e a./Commissione.]

178. Comunque, nel caso in esame, contrariamente a quanto sostenuto dall'Ania e dall'Isvap, non si può parlare di comportamento imposto dal dettato normativo anche perché, come ampiamente illustrato nella parte in fatto, il disposto di cui all'articolo 14, comma 2, della legge n. 166/92, prevede un *iter* procedimentale complesso per la definizione delle tariffe rese dai periti assicurativi. Infatti, secondo tale norma, l'intesa sui compensi delle prestazioni peritali dovrebbe essere sia definita dall'Ania e dalle associazioni peritali maggiormente rappresentative sul territorio nazionale, ma è altresì soggetta ad approvazione dell'amministrazione pubblica competente (Ministero dell'Industria prima ed Isvap poi). I documenti agli atti, descritti nelle sezioni che precedono, evidenziano come l'*iter* procedimentale di determinazione delle tariffe non si sia in realtà mai concluso.

Ne consegue che l'Accordo oggetto del procedimento istruttorio, attuato dalle parti pur in assenza del completamento dell'*iter* pubblicistico di approvazione delle tariffe, rappresenta il frutto di un'autonoma condotta imputabile tanto all'Ania quanto alle organizzazioni peritali, ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE.

179. In ogni caso, pur in assenza di decreti di approvazione dell'accordo Ania/periti, si rileva che l'articolo 14, comma 2, della legge n. 166/92, era in contrasto con gli artt. 10 ed 81 del Trattato CE¹⁷³, nella misura in cui ha favorito l'adozione di intese restrittive fra l'Associazione di categoria delle imprese di assicurazione e delle associazioni peritali. Tuttavia, come esposto nel quadro normativo di riferimento, tale norma è stata abrogata dall'articolo 354 del D.Lgs. 209/05 (Codice delle Assicurazioni) e ciò non rende necessario, né consente di procedere alla sua disapplicazione per contrasto con gli artt. 10-81 del Trattato CE.

180. Sotto un diverso profilo, pare necessario precisare come, in relazione alla stipula dell'Accordo Ania/periti non sia invocabile alcun legittimo affidamento derivante dall'aver inviato all'Autorità, nel 1997, in occasione dell'Indagine Conoscitiva sul settore dell'assicurazione autoveicoli, i testi degli accordi Ania/periti sino ad allora sottoscritti. Da un punto di vista procedurale, va osservato che tali accordi erano stati richiesti dall'Autorità e non trasmessi volontariamente dall'Ania. Sotto un profilo sostanziale, nell'ambito della citata Indagine Conoscitiva l'Autorità aveva chiaramente effettuato rilievi critici non solo sulla contrarietà dell'articolo 14, comma 2, della legge n. 166/92, con i principi a tutela della concorrenza, ma anche sull'Accordo Ania/periti, rilevando come lo stesso "*oltre a garantire l'uniforme applicazione dell'Accordo Ania/carrozzeri, contribuisce ad omogeneizzare un'importante voce di costo dei servizi di liquidazione*"¹⁷⁴.

Nel complesso, peraltro, le evidenze raccolte attestano come le parti del procedimento fossero pienamente consapevoli del contenuto restrittivo degli Accordi Ania/periti via via stipulati nel tempo e ciò nonostante si siano comunque accordate per pervenire alla stipulazione di un nuovo accordo in materia. Depone in questo senso l'intenzione espressa dalla Commissione Sinistri Ania nella riunione del 20 ottobre 2003 "*di rinnovare l'Accordo (nonostante il parere negativo dell'Antitrust [...])*"¹⁷⁵.

181. Non può essere accolta inoltre l'argomentazione sollevata dalle parti secondo la quale l'accordo Ania/periti, in quanto accordo di puro riferimento, non si porrebbe in contrasto con la normativa *antitrust*. Analogo rilievo, peraltro, è stato mosso dall'Isvap, osservando che, in armonia con la dottrina economica, non ogni accordo contenente indicazioni orientative sul prezzo, risulta di per sé solo anticoncorrenziale.

Si osserva al riguardo che, per costante giurisprudenza, ogni indicazione di prezzo si presta a costituire un punto di riferimento tale da alterare il gioco della concorrenza, in quanto idoneo ad eliminare la naturale incertezza che, invece, dovrebbe caratterizzare un mercato concorrenziale. Pertanto, è possibile concludere anche sotto il profilo dell'analisi economica, che le alterazioni concorrenziali derivanti dall'esistenza di simili punti di riferimento prescindono dal carattere vincolante o meno degli stessi¹⁷⁶.

In ogni caso, la documentazione agli atti evidenzia che l'accordo in questione è stato tendenzialmente applicato. In particolare, le compagnie di assicurazione che risultano avere rispettato l'accordo sulle tariffe rappresentano circa il 40% del mercato RC Auto¹⁷⁷.

182. Sotto un diverso profilo si ritiene priva di fondamento l'eccezione formulata dall'Ania, secondo la quale l'Accordo in questione avrebbe consentito di contenere i compensi corrisposti ai periti.

Anzitutto, infatti, per espressa ammissione delle stesse associazioni peritali l'Accordo Ania/periti ha consentito di mantenere le tariffe ad un livello più elevato di quello che altrimenti gli aderenti sarebbero riusciti ad ottenere in assenza di concertazione. Significativo al riguardo quanto dichiarato da Federperiti ed esposto nella parte in fatto e cioè che le imprese di assicurazione applicavano i compensi definiti nell'ambito dell'Accordo Ania/periti unicamente ai professionisti che documentavano, mediante esibizione della relativa tessera, la loro appartenenza alle associazioni peritali sottoscrittrici dello stesso¹⁷⁸.

¹⁷³ [Cfr., al riguardo, sentenza della Corte di Giustizia delle CE, del 9 settembre 2003, caso C-198/01, Consorzio industrie Fiammiferi/AGCM.]

¹⁷⁴ [Cfr., al riguardo, IC19, cit..]

¹⁷⁵ [Cfr., al riguardo paragrafo 81.]

¹⁷⁶ [Cfr., al riguardo, provvedimento AGCM n. 10418 del 14 febbraio 2002, 1417, Selea/Ordine dei farmacisti.]

¹⁷⁷ [Cosi come indicato tanto nella memoria dell'Ania quanto dai documenti agli atti.]

¹⁷⁸ [Cfr., al riguardo, paragrafo 87.]

In ogni caso, rileva la circostanza che - indipendentemente dall'entità dei compensi resi ai periti, ovvero dal meccanismo più o meno flessibile di tariffazione, anche per effetto della recente introduzione della forfetizzazione - l'Ania ha inteso definire il prezzo della prestazione peritale, sostituendosi alle singole imprese aderenti che erano pienamente in grado di porre in essere contrattazioni individuali con i singoli periti e di ottenere a volte, come dimostrano le evidenze raccolte, prezzi inferiori.

183. L'intesa in esame, infine, soddisfa anche il requisito della consistenza. Infatti, l'Ania rappresenta la quasi totalità delle imprese di assicurazione, mentre le associazioni peritali firmatarie risultano essere quelle maggiormente rappresentative sul territorio nazionale, alle quali può essere riconosciuta una quota non inferiore al 50% del mercato.

184. Non appare infine pertinente l'obiezione sollevata tanto dall'Associazione di categoria delle imprese di assicurazione quanto dalle organizzazioni peritali, secondo le quali l'Accordo Ania/periti incide in maniera assolutamente marginale sul totale dei costi di liquidazione delle compagnie di assicurazione e dunque sulle condizioni di concorrenza nel mercato RC Auto. Si rileva, infatti, che l'Accordo avente ad oggetto la definizione delle tariffe delle prestazioni peritali esplica la propria portata restrittiva della concorrenza nel mercato delle perizie assicurative, ove il suo rilievo è assolutamente significativo data la rappresentatività delle organizzazioni firmatarie, il grado di applicazione e le variabili in esso disciplinate.

VI.3 Il coordinamento sui parametri di costo

a) Il coordinamento sui costi dei risarcimenti per danni a cose

185. Come già anticipato, la documentazione acquisita attesta che l'accordo Ania/periti, in ragione della definizione del contenuto della prestazione peritale e specificamente dei parametri da utilizzare nella stima del valore dei danni a cose, ha rappresentato anche la matrice di comportamenti coordinati, imputabili all'Ania, finalizzati ad uniformare i parametri di costo per i danni a cose utilizzati dalle imprese di assicurazione successivamente alla disdetta dell'Accordo Ania/carrozzeri.

Tali comportamenti si sono sostanziati non solo nella definizione del contenuto della prestazione peritale nell'ambito dell'Accordo Ania/periti, ma anche, successivamente alla disdetta dell'Accordo Ania/carrozzeri, nell'invio di circolari alle imprese aderenti volte a suggerire il mantenimento dei precedenti parametri in materia di prezzi dei pezzi di ricambio, tempi di riparazione e sostituzione e costo orario della manodopera, in discussioni in ambito associativo per la definizione concertata dei criteri di determinazione del costo dei risarcimenti, nonché in ulteriori iniziative volte a favorire il ricorso, da parte delle imprese aderenti, al medesimo modulo di perizia ed alle medesime banche dati (prezziario e tempario).

I citati comportamenti, sebbene non sempre precisamente riconducibili alla nozione di deliberazione di associazione di imprese, sono espressioni della volontà collettiva della suindicata associazione e risultano tutti funzionalmente volti ad uniformare i parametri di costo dei sinistri applicati dalle compagnie di assicurazione; ne consegue che essi sono qualificabili come un'unica intesa ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE.

186. Il ruolo propulsivo dell'Ania nella determinazione dei criteri che concorrono alla definizione dei parametri per calcolare il valore degli indennizzi risulta particolarmente evidente ove si consideri la pluralità di organi associativi e di gruppi di lavoro appositamente costituiti in seno all'Associazione, e, quindi, le numerose occasioni di incontro tra gli operatori del settore, nei quali i rappresentanti delle compagnie di assicurazione risultano discutere dei principali aspetti che incidono sulla fase liquidativa del danno a cose. Dall'esame degli argomenti discussi nel corso delle citate riunioni, infatti, è possibile cogliere la posizione di assoluto rilievo svolta dall'Associazione nell'individuazione di una linea comune per l'industria assicurativa in materia di parametri di costo per la definizione dell'ammontare dei risarcimenti.

187. Con riferimento all'Accordo Ania/periti, si rileva come la definizione e standardizzazione del contenuto della prestazione peritale appaiano essere state il principale obiettivo dell'Ania nella stipula di tale accordo, al fine di mantenere la prassi già esistente sul mercato. Rilevano in questo senso due documenti agli atti del fascicolo istruttorio¹⁷⁹: nel primo, in particolare, emerge che l'interesse dell'associazione al mantenimento dell'accordo discendeva dal "[...] riferimento economico che ne deriva per il settore [...]"; nel secondo, poi, si leggeva che l'accordo Ania/periti rappresentava un "*riferimento che impegnava tra l'altro il perito all'utilizzo delle BD [Banche Dati] Ania*". Ciò trova conferma nelle dichiarazioni rese in sede di audizione finale dalla Federperiti, secondo la quale attraverso l'Accordo in questione l'Ania ha inteso definire in maniera minuziosa il contenuto della prestazione peritale sia precisando che le perizie devono essere compilate su un modulo di perizia standard da essa predisposto e diffuso, sia imponendo l'adozione delle banche dati prezziario e tempario¹⁸⁰. In tal modo, l'uniformità delle perizie, attraverso il richiamo alle medesime banche dati, ha garantito nel corso del tempo l'applicazione di parametri di costo omogenei da parte delle imprese associate.

188. Ne può ritenersi che tale aspetto costituisca il mero sinallagma contrattuale della tariffa, in quanto l'individuazione del contenuto della prestazione peritale è andato ben oltre la definizione in termini generali di una

¹⁷⁹ [Cfr., al riguardo, paragrafo 93.]

¹⁸⁰ [Cfr., al riguardo, paragrafo 94.]

prestazione standard, per riguardare invece l'utilizzo, da parte dei periti, di procedure che comportavano il preciso ed univoco riferimento a parametri di costo minuziosamente individuati dalla stessa Ania¹⁸¹.

In altri termini, e contrariamente a quanto sostenuto dall'Associazione, l'Accordo Ania/periti si è tradotto in una sovrapposizione dell'Ania all'attività delle imprese associate volto alla precisa definizione del contenuto della prestazione peritale, intervenendo su aspetti che dovrebbero rientrare nella strategia liquidativa di ciascuna impresa da definirsi e svilupparsi in modo autonomo ed indipendente nei rapporti con la propria rete peritale.

189. La documentazione acquisita attesta inoltre che, accanto all'Accordo Ania/periti, detta Associazione ha assunto un'ampia serie di iniziative volte a mantenere un contesto caratterizzato da omogenei criteri di definizione degli indennizzi successivamente alla disdetta dell'Accordo con i carrozzieri.

D'altronde la stessa Associazione conferma, sia nella memoria difensiva che nel corso dell'audizione finale, di avere continuato a svolgere, a seguito di disdetta dell'Accordo Ania/carrozzieri e sia pure nel breve periodo, un ruolo di ausilio e orientamento su espressa richiesta delle imprese associate *"abituata da oltre un decennio ad utilizzare le medesime banche dati prodotte e diffuse da Ed.Ass."*.

190. Depongono in questo senso, innanzitutto, le circolari inviate alle imprese di assicurazione nel periodo immediatamente successivo alla disdetta, nonché le numerose occasioni di incontro in seno agli organi associativi, dalle quali emerge che l'Associazione ha suggerito alle compagnie di continuare ad utilizzare come riferimento i parametri previgenti, ed ha loro segnalato la propria intenzione di intraprendere attività volte a preservare la continuità del sistema precedentemente ideato¹⁸².

Basti ricordare la lettera inviata dall'Ania alle imprese in data 30 ottobre 2003 nella quale si comunica l'intenzione dell'Associazione di elaborare *"soluzioni per garantire la continuità della fornitura dei servizi relativi agli elementi di riferimento necessari per la stima dei danni ai veicoli: Listini parti di ricambio e Prontuario dei tempi di riparazione"*¹⁸³.

Sempre a tale riguardo, con specifico riferimento alle tariffe orarie di manodopera, rileva il suggerimento dell'Ania alle imprese di assicurazione di effettuare un *"tacito riferimento [...] ai parametri economici della Convenzione"*¹⁸⁴.

191. Le evidenze agli atti testimoniano in particolare come l'Associazione, per il tramite di Ed.Ass., abbia continuato per tutto il primo semestre del 2004, a produrre e distribuire le banche dati relative ai prezzi dei pezzi di ricambio ed ai tempi di riparazione e sostituzione; ciò a conferma che, nonostante la disdetta dell'Accordo con i carrozzieri, l'Ania ha inteso comunque continuare a dotare gli operatori del settore di omogenei strumenti di determinazione dell'entità dei risarcimenti ed affermare, per questa via, il ruolo di indirizzo strategico assunto in epoca di vigenza dell'Accordo.

192. Quanto ai tempi di riparazione e sostituzione, l'Ania, a seguito della disdetta dell'accordo con i carrozzieri, risulta aver suggerito alle imprese di continuare a considerare il tempario quale strumento di riferimento per il calcolo dell'ammontare dei risarcimenti ed essersi altresì adoperata per mantenere un controllo su tale strumento e sul suo aggiornamento, preservando le modalità di calcolo dei tempi, precedentemente definite insieme ai carrozzieri.

Tali iniziative dell'Ania assumono particolare rilievo ove si consideri che nel mondo assicurativo il tempario è riconosciuto essere uno strumento *"strategico"* per l'attività degli operatori del settore, in quanto *"i tempi tecnici hanno un'incidenza nella composizione dei costi"* tanto che *"Bene se c'è un tempario di riferimento per le Assicurazioni"*¹⁸⁵.

193. Nel contesto sopra delineato, l'intervenuta cessione del ramo d'azienda di Ed.Ass. relativo alle banche dati prezzari e tempari, come ampiamente illustrato nella parte in fatto, risulta la soluzione che è stata ricercata e trovata dall'Ania per mantenere un controllo sul contenuto di tali strumenti, al fine di pervenire alla certificazione di un *"ente super partes esterno in grado di svincolare il tempario dall'etichetta assicurativa"*.

194. A fronte della formale cessione delle banche dati prezzario e tempario, permangono infatti numerosi elementi di collaborazione fra Ania e Editoriale Domus proprio con riferimento alla predisposizione di tali strumenti, che non permettono di ritenere che sia stata eliminata l'ingerenza dell'Associazione nella definizione di parametri essenziali per le politiche liquidative delle imprese, né quindi, di considerare Editoriale Domus, nella produzione di tali banche dati, un soggetto del tutto indipendente dall'Ania.

195. Al riguardo, occorre ricordare che, nell'ambito della cessione del ramo d'azienda di Ed. Ass. ad Editoriale Domus, è stabilito che spetti sempre all'Ania, attraverso il Cestar, la rilevazione dei tempi di riparazione, nonché che ciò avvenga sulla base dei criteri previgenti¹⁸⁶.

¹⁸¹ [Si ricorda infatti che l'art. 3 dell'edizione 2003 dell'Accordo Ania/periti dispone che: *"Ania ed Organizzazioni peritali considerano comprese nella tariffa [...] anche le seguenti attività: utilizzazione e compilazione integrale del vigente modulo standard di perizia predisposto dall'ANIA [...] Applicazione del prontuario dei tempi di riparazione dei veicoli pubblicato da Ed.Ass. [...]. Applicazione del prezzario delle parti di ricambio solo per i ricambi originali"*(Cfr., al riguardo, paragrafi 5 e 92).]

¹⁸² [Cfr., al riguardo, paragrafo 97 e seguenti.]

¹⁸³ [Cfr. paragrafo 97.]

¹⁸⁴ [Cfr. paragrafo 98.]

¹⁸⁵ [Cfr., al riguardo, paragrafo 99.]

¹⁸⁶ [Cfr., al riguardo, paragrafi 102 e 103.]

Da numerosi documenti agli atti emerge chiaramente come tale assetto corrisponda all'esigenza della medesima Associazione di categoria di mantenere la sua tradizionale funzione di validazione del sistema, lasciando al Cestar un ruolo centrale nella definizione dei tempi di riparazione.

Pare significativo come nell'ottobre del 2004 un'impresa di assicurazione si preoccupi della mancanza di autonomia di Editoriale Domus e di come tale circostanza possa *"riporre tutta una serie di problematiche già vissute in passato: confronto e trattative, non solo sul merito tecnico con le OOAA; eccezioni dell'antitrust ecc. [...]"*¹⁸⁷.

Vale, inoltre, osservare come proprio in sede Cestar sia stato costituito un apposito gruppo di lavoro per mantenere i contatti con Editoriale Domus *"per il nuovo tempario e monitoraggio ricambi"*¹⁸⁸.

196. Parallelamente alla "formale" cessione delle suddette banche dati, l'Ania si è adoperata per mantenere inalterata l'operatività del sistema informatico, in base al quale tutte le imprese prendevano come riferimento le medesime banche dati predisposte e gestite dall'Associazione stessa, attraverso il modulo di perizia standard sempre ideato dall'Associazione.

In particolare, l'Ania ha definito con Editoriale Domus il mantenimento delle codifiche standard per quattro anni, quindi ben oltre un periodo transitorio richiesto nell'ambito della cessione di un ramo d'azienda, di modo che le banche dati cedute potessero continuare a rappresentare il principale punto di riferimento del settore¹⁸⁹. Si ricorda, al riguardo, che le codifiche individuano le parti di ricambio catalogate nelle banche dati prezzari e tempari e, attraverso specifici programmi software, consentono l'operatività del sistema informatico. A tal proposito si consideri quanto affermato da Editoriale Domus circa il fatto che *"tutto il mercato utilizza le stesse codifiche da più di una decina di anni"*.

197. A fianco di tali iniziative con Editoriale Domus, l'Ania si è altresì premurata di assicurare il mantenimento di un sistema informatico uniforme. Si registrano infatti iniziative assunte dall'Associazione per modificare il contenuto del modulo di perizia standard, al fine di permettere l'adeguamento dei sistemi informatici delle imprese, per poi inviare *"i documenti condivisi"* ad Editoriale Domus ed alle società di software perché predispongano gli strumenti applicativi¹⁹⁰.

198. In altri termini, le evidenze acquisite dimostrano che l'Ania si è attivata per mantenere il sistema e i criteri previgenti e che la cessione delle banche dati è stata ideata e posta in essere dall'Associazione con l'obiettivo di far sì che queste, anche una volta cedute ad un soggetto terzo, continuassero a costituire un punto di riferimento per standardizzare i parametri di costo delle imprese associate. In questo senso depone quanto comunicato alle imprese associate nella ben nota circolare del 13 luglio 2004, nella quale l'Ania informa le compagnie di aver individuato in Editoriale Domus *"una valida garanzia di scientificità ed obiettività degli strumenti di riferimento messi a disposizione per la gestione delle liquidazioni dei danni ai veicoli"*¹⁹¹.

L'attività dell'Ania va dunque apprezzata sia da un punto di vista tecnico - mantenimento di un sistema informatico uniforme - che da un punto di vista contenutistico - mantenimento dei precedenti parametri di riferimento e conferimento di un ruolo importante al Cestar nell'attività di tempificazione. La combinazione di tali elementi, infatti, ha permesso la continuità del sistema precostituito.

199. Anche con riferimento alle tariffe di manodopera, risultano numerose iniziative dell'Ania volte non solo a monitorare l'andamento del mercato, ma anche ad incidere su aspetti commerciali propri dell'attività delle imprese associate, orientando le compagnie verso l'adozione dei parametri economici già definiti nell'Accordo con i Carrozzeri, adeguati al tasso inflattivo. Significativo al riguardo è il suggerimento di accordare il pagamento diretto ai soli carrozzieri che rispettino le tariffe e gli altri parametri del cessato Accordo, suggerimento poi accolto da alcune imprese¹⁹².

200. Va anche rilevato che l'Ania intendeva esercitare un ruolo attivo nella definizione di uniformi politiche liquidative delle imprese associate anche attraverso nuovi strumenti, quali la creazione di una banca dati denominata Labmat. Mediante tale strumento, che attingeva dall'uniforme standard degli elaborati peritali, infatti, l'Associazione intendeva raccogliere informazioni particolarmente dettagliate, contenute appunto nelle perizie informatiche, relative alle politiche di costo adottate dalle singole compagnie¹⁹³.

201. Contrariamente a quanto sostenuto dall'Ania, non si può affermare che le iniziative assunte rappresentino una mera attività di ausilio svolta dall'Associazione a favore delle imprese associate, necessaria a garantire il passaggio tra il precedente sistema ed il nuovo contesto di libero mercato.

Va in proposito ricordato che la disdetta dell'Accordo con i carrozzieri è stata decisa volontariamente dall'Ania, anche a fronte dei rilievi critici espressi sul citato Accordo nell'ambito dell'IC19.

Pertanto, pur essendo prevedibile che, successivamente alla disdetta, le imprese di assicurazione non abbandonassero repentinamente i parametri di costo usati per oltre un decennio, in ogni caso ci si sarebbe dovuti attendere che l'Ania

¹⁸⁷ [Cfr., al riguardo, paragrafo 123.]

¹⁸⁸ [Cfr., al riguardo paragrafo 123.]

¹⁸⁹ [Cfr., al riguardo, paragrafo 125 .]

¹⁹⁰ [Cfr., al riguardo, paragrafo 118.]

¹⁹¹ [Cfr., al riguardo paragrafo 119.]

¹⁹² [Cfr., al riguardo, paragrafi 109 e seguenti.]

¹⁹³ [Cfr., al riguardo, paragrafi 138 e seguenti .]

cessasse l'attività di orientamento e che le imprese operassero autonomamente, individuando propri parametri di riferimento e specifiche politiche liquidative, come strumento di confronto e di affermazione competitiva sul mercato.

202. Diversamente, le evidenze agli atti testimoniano come l'Ania, dopo la volontaria disdetta della citata Convenzione con i Carrozzeri e il formale abbandono del sistema da essa previsto, abbia continuato ad operare al fine di mantenere gli uniformi parametri di costo previsti dal sistema previgente, nonché ad individuare soluzioni condivise e, pertanto, a mantenere un ruolo di coordinamento ed omogeneizzazione delle politiche liquidative delle imprese aderenti, dando vita quindi ad un'intesa ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE.

b) le restrizioni concorrenziali derivanti dall'uniforme definizione parametri di costo

203. Prima di analizzare nel merito le restrizioni concorrenziali derivanti dalla definizione di comuni parametri di costo per la determinazione dell'ammontare dei risarcimenti, condotta dall'Ania anche successivamente alla disdetta del più volte citato Accordo con i carrozzieri, si ritiene utile ribadire da un lato che la fattispecie in esame non rientra nell'ambito di applicazione del Regolamento di esenzione vigente per il settore assicurativo e, dall'altro, il ruolo cruciale dei costi nelle dinamiche competitive del mercato Rc Auto.

204. Sotto il primo profilo, si ricorda come solo alcune forme di cooperazione fra imprese concorrenti sarebbero espressamente ammesse a beneficiare di un'esenzione per categoria, ai sensi dell'articolo 81, par. 3, del Trattato CE.

Con specifico riferimento alle ipotesi di cooperazione in materia di costi, il Reg. 358/2003 ritiene espressamente esentabile la sola collaborazione tra le imprese di assicurazione (o nell'ambito di un'associazione di imprese), volta alla determinazione del costo medio della copertura di un determinato rischio in passato, in quanto ritenuta idonea ad aumentare la conoscenza dei rischi e la loro valutazione da parte delle compagnie, a beneficio dei consumatori.

Nello stesso regolamento (considerando 10) si precisa tuttavia che, al fine di beneficiare dell'esenzione, il calcolo del costo medio non deve consentire l'individuazione dei valori relativi alle singole imprese (articolo 3, paragrafo 2).

205. Quanto al secondo profilo, pare altresì utile ricordare, come del resto illustrato nelle sezioni relative alla descrizione dei mercati rilevanti, che i costi dei sinistri - di cui i danni a cose rappresentano circa il 40% del totale dei risarcimenti in termini di valore e oltre l'80% in termini di numero di sinistri rimborsati - incidano in maniera assolutamente significativa sulle dinamiche concorrenziali del mercato RC Auto.

Al riguardo si rileva che questo risulta essere il parametro più significativo per la valutazione della portata restrittiva dell'intesa in esame. Tale parametro, riferendosi alla totalità dei costi sostenuti per il risarcimento dei danni a cose, ha evidentemente un peso incomparabilmente più rilevante rispetto alla sola voce relativa alle spese di liquidazione richiamata dall'Isvap nel proprio parere, la cui incidenza sui premi non ha superato nel 2004 il 5%.

Peraltro, la rilevanza dei costi dei sinistri sulle condizioni di concorrenza nel mercato RC Auto appare riconosciuta dagli stessi operatori del settore, a parere dei quali, *"dai costi dipende in modo diretto non solo il margine di redditività ma anche [...] l'andamento dei premi. La stessa competizione fra le imprese è principalmente una competizione sui costi, cioè sulla capacità di ottenere livelli differenziali di efficienza"* ¹⁹⁴.

206. Alla luce delle considerazioni che precedono è possibile affermare che nel mercato RC Auto, i costi rappresentano una delle principali variabili concorrenziali e che le iniziative in materia di costi, in particolar modo quelli direttamente gestibili dalle imprese, come i costi relativi alla riparazione dei danni materiali, dovrebbero rappresentare il principale terreno di confronto competitivo fra compagnie di assicurazione.

207. In un siffatto contesto, successivamente alla disdetta dell'Accordo Ania/carrozzeri, l'Ania, associazione di categoria che raggruppa la quasi totalità degli operatori del settore, ha continuato ad orientare le imprese associate verso parametri comuni di riferimento, peraltro da essa stessa individuati e definiti secondo quanto previsto dal precedente accordo Ania/carrozzeri.

In altri termini, venuto meno l'accordo che prevedeva l'applicazione di uniformi parametri di riferimento, l'Ania è intervenuta per preservare il sistema uniforme previgente e salvaguardare lo *status quo*, in un momento in cui le imprese avrebbero dovuto ricercare in via autonoma soluzioni alternative per la determinazione dell'entità degli indennizzi.

In tal modo, l'Associazione ha operato per garantire il mantenimento della situazione preesistente - sebbene non soddisfacente sotto il profilo della economicità dei parametri di riferimento - al fine di evitare che le imprese, se lasciate in completa autonomia, potessero adottare politiche liquidative difformi, idonee a costituire la base per l'attivazione di comportamenti concorrenziali sul fronte dei premi. Diversamente, nel mercato RC Auto italiano, a seguito della liberalizzazione si è avuto un incremento anomalo dei costi e del livello dei premi, a detrimento dei consumatori.

208. Va dunque sin da subito chiarito che, ai fini della presente istruttoria, rileva l'attività di coordinamento svolta dall'Ania attraverso la diffusione delle banche dati prezzari e tempari che, proprio in quanto promosse dall'Associazione e contenenti un'unica tipologia di prezzo ovvero precisi riferimenti circa i costi delle riparazioni e delle sostituzioni, finivano per rappresentare il principale parametro di riferimento per tutto il mercato assicurativo. Analogamente, rileva l'attività di coordinamento assunta dall'Ania in merito alle tariffe orarie di manodopera, realizzata attraverso molteplici discussioni in sede associativa.

¹⁹⁴ [Cfr. al riguardo paragrafo 38.]

In altri termini, sotto il profilo concorrenziale, rileva l'ingerenza della citata Associazione, esercitata attraverso il prezzario ed il tempario e le tariffe di manodopera, su un importante elemento della politica liquidativa delle imprese associate, aspetto che, viceversa, avrebbe dovuto essere frutto di autonome strategie delle compagnie.

209. Contrariamente a quanto sostenuto dall'Ania, la definizione di un unico e comune standard di riferimento per tutto il mercato non rappresenta l'unico assetto possibile di mercato, né corrisponde alla fissazione di uno standard qualitativo della riparazione. Piuttosto, l'attività dell'Ania risulta funzionale alla definizione precisa del costo delle riparazioni, attraverso la puntuale individuazione del valore di tutte le voci che concorrono a determinare il prezzo della riparazione medesima.

Come dimostrato, infatti, i parametri uniformi diffusi dall'Ania permettevano di determinare uniformemente il costo di ciascuna riparazione e non dettavano criteri relativi alla qualità della riparazione stessa.

Va pertanto respinta la tesi sostenuta dall'Ania secondo la quale l'adozione di parametri diversi da parte di ciascuna compagnia potrebbe determinare una riparazione di qualità diversa con pregiudizio dei consumatori. Infatti, il valore della riparazione non garantisce affatto la qualità della stessa, mentre è vero il contrario, ovvero che è possibile giungere ad una riparazione di qualità comparabile a fronte di un corrispettivo diverso, sulla base di una diversa interazione di mercato fra compagnia e carrozziere.

Né appare condivisibile l'argomentazione dell'Isvap secondo la quale un sistema uniforme di determinazione degli indennizzi è necessario per controllare l'attività dei periti, in quanto spetta a ciascuna impresa di assicurazione verificare l'operato della propria rete peritale, avendone peraltro tutti gli strumenti.

Va inoltre ribadito che in un mercato concorrenziale, i parametri che ciascuna impresa utilizza per individuare il prezzo delle riparazioni non devono essere definiti da parte dell'associazione di categoria ma risultare dall'interazione dei meccanismi di mercato e dalle autonome strategie e politiche liquidative delle imprese.

210. Invero, è proprio nell'individuazione di parametri uniformi che permettevano di giungere al valore delle riparazioni, che la concertazione realizzata dall'Ania si differenzia dalle forme di cooperazione fra imprese assicurative esaminate dalla Commissione e dalle altre autorità di concorrenza, volte ad agevolare e semplificare i rapporti di mercato (attribuzione di responsabilità, utilizzo di uno standard tecnico) ma non certamente a creare un sistema che annulla e sostituisce integralmente il funzionamento dei meccanismi di mercato relativamente alla determinazione dei costi di riparazione.

211. Le stesse realtà estere prese a riferimento dall'Ania, inoltre, mostrano che per quanto riguarda i tempi di riparazione sono presenti contestualmente più strumenti di riferimento alternativi, tutti ugualmente riconosciuti dagli operatori del mercato, nessuno dei quali peraltro promosso dall'associazione di categoria.

Ad esempio, in Spagna sono utilizzate più banche dati per la valutazione dei risarcimenti: oltre al prodotto più diffuso, Audatex, infatti, l'operatore leader del mercato assicurativo spagnolo utilizza un proprio sistema interno di stima del costo delle riparazioni. Sono inoltre presenti sul mercato altri operatori che producono banche dati per il calcolo dei risarcimenti quali Eurotax, DAT ed Einsa multimedia. Parimenti, in Francia esistono tre operatori distinti che producono banche dati per il calcolo dell'ammontare dei risarcimenti, Sidexa, ETAI e Lacour Concept. I periti attingono le informazioni da una – a volte anche due – di tali banche dati, le quali contengono principalmente dati provenienti dai costruttori.

212. Si rileva, inoltre, che l'operato dell'Ania in materia di costi dei sinistri non può essere giustificato in termini di ricerca di efficienza. Rilevano, al riguardo, le evidenze acquisite in merito ai costi dei pezzi di ricambio, ai tempi di riparazione e sostituzione, i quali risultavano superiori ai livelli di mercato ottenibili attraverso autonome politiche liquidative.

213. In particolare, in merito ai prezzari, l'Associazione di categoria ha continuato a diffondere unicamente i listini prezzo dei pezzi di ricambio delle case costruttrici, così come era stato definito nell'Accordo Ania/carrozzeri, orientando le politiche liquidative delle imprese su tale comune parametro di riferimento.

Già nell'ambito dell'Indagine Conoscitiva era stato rilevato come fosse anomalo utilizzare listini prezzi dei pezzi di ricambio originali delle case costruttrici, in cui il prezzo risulta indicato nel suo valore massimo, omogeneizzando e spingendo verso l'alto una delle voci di costo delle riparazioni¹⁹⁵. Valgano peraltro le evidenze acquisite relative a discussioni in sede associativa ove si è valutata la possibilità, poi non realizzata, di ampliare il contenuto della banca dati acquisendo i listini prezzi dei ricambi alternativi.

214. Sotto un diverso profilo, non vi è dubbio che l'utilizzo dei listini prezzi dei pezzi di ricambio delle case costruttrici non appare costituire idoneo parametro di riferimento per le imprese che intendano utilizzare i ricambi originali, attese le ampie possibilità per queste ultime di attivare meccanismi di contenimento dei costi di acquisto di tali ricambi, come peraltro emerge da numerose evidenze agli atti.

In quest'ottica, il ricorso sistematico a banche dati contenenti i prezzi massimi dei ricambi originali sembra pertanto non tenere assolutamente conto della realtà di mercato, in cui i carrozzieri riescono spesso a ottenere sconti

¹⁹⁵ [Cfr., al riguardo, Indagine Conoscitiva sul settore assicurazione veicoli, pag. 136.]

sull'importo del pezzo di ricambio originale, anche nella misura del 20%, laddove le imprese procedono invece a liquidare l'intero valore di listino¹⁹⁶.

215. A ciò si aggiunga che, la predisposizione di un listino contenente unicamente i prezzi di ricambio originali, non tiene conto della possibilità per le imprese di poter sostenere costi inferiori facendo in alcuni casi ricorso alla versione "alternativa" del medesimo pezzo di ricambio¹⁹⁷.

Nè appare contraddire tale risultanza, la facoltà riconosciuta alle imprese di applicare prezzi diversi nel caso in cui fosse comprovato l'utilizzo di ricambi alternativi. A tal fine rileva ed esaurisce la restrizione il fatto che tali ricambi non fossero contemplati nel prezzario, ovvero nello strumento che l'Ania predisponneva e suggeriva alle imprese associate, come parametro di riferimento per calcolare il prezzo dei pezzi di ricambio.

216. In tale prospettiva, non appaiono pertinenti le giustificazioni fornite dall'Ania, secondo la quale l'utilizzo dei pezzi di ricambio del costruttore è indotto dal sistema di responsabilità civile oggi vigente, che prevede il ripristino del veicolo allo *status quo ante*, dunque, con pezzi di ricambio originali, senza alcuna possibilità di influire su tale scelta dei consumatori. Di analogo tenore, peraltro, appaiono le considerazioni formulate dall'Isvap nel proprio parere, secondo il quale la problematicità del ricorso a pezzi di ricambio equivalenti è messa in discussione dal sistema di indennizzo indiretto oggi vigente, in ragione del quale il consumatore danneggiato vanta un vero e proprio diritto all'utilizzo di pezzi di ricambio originali.

Vale al riguardo osservare che l'articolo 2058 c.c. non esclude a priori la possibilità che il danneggiato accetti di avvalersi anche di pezzi di ricambio equivalenti.

Peraltro, la possibilità di utilizzare anche pezzi di ricambio equivalenti trova ampio riscontro anche a livello associativo. Numerose infatti, sono state le occasioni in cui in seno all'Ania si è discusso di tale possibilità, sia prima che dopo la disdetta dell'accordo con i Carrozzeri, senza fare riferimento a particolari difficoltà al riguardo.

In ogni caso, pur riconoscendo le difficoltà di funzionamento del mercato e la possibilità di comportamenti opportunistici, ciò comunque non giustifica l'individuazione del solo parametro del prezzo del pezzo di ricambio originale che non permette a ciascuna impresa, attraverso la propria struttura liquidativa, di attivare meccanismi di mercato e di contrattazione con carrozzieri e danneggiati per il contenimento di tale valore attraverso l'utilizzo di un diverso pezzo di ricambio.

Peraltro, sotto un profilo fattuale, si richiama a titolo di esempio, la circostanza che una primaria impresa di assicurazione nel giugno del 2004 ha concluso un contratto con alcune carrozzerie di Trieste nel quale è espressamente previsto che *"il costo dei ricambi sarà determinato con l'applicazione dei listini riferiti alla tipologia di ricambio effettivamente impiegato (originale, qualità corrispondente, certificato, ecc.) come previsto dalla legge Monti – articolo 1.1 lettere s) t) u)"*¹⁹⁸.

217. In merito alle modalità di calcolo dei tempi, non può non rilevarsi come il sistema definito dall'Ania insieme alle Associazioni dei carrozzieri (c.d. dei microtempi, comprensivo degli *algoritmi di calcolo*) - che l'Ania si è premurata di mantenere - sovrastimi indebitamente i tempi complessivi di lavorazione.

In proposito, pare utile ricordare che, nell'ambito di una riunione della Commissione Tecnica Cestar del giugno 2004, ad esito di un confronto effettuato presso il Cestar nel 2003 tra alcuni tempi contenuti nel tempario e quelli che vengono predisposti direttamente dai costruttori di automobili, si rileva *"i tempi misurati [dai costruttori] di SR e VE sono inferiori a quelli pubblicati sul tempario e determinati col sistema dei microtempi"*¹⁹⁹.

Peraltro, le stesse imprese di assicurazione ritengono che detto strumento non rispecchi "gli interessi delle compagnie poiché fa riferimento ad attrezzature, prodotti e tecnologie fortemente superati"²⁰⁰.

218. Nel complesso, dunque, le iniziative assunte appaiono spiegabili con la volontà dell'Ania di preservare il sistema previgente basato sull'uniformità dei parametri di costo delle proprie associate, al fine di ridurre il confronto competitivo sui costi e quindi, in ultima analisi, attenuando le possibilità di concorrenza sul livello dei premi.

219. L'intesa in esame risulta idonea a restringere in maniera sensibile la concorrenza in ragione della ampia rappresentatività dell'Ania, cui aderisce la quasi totalità delle imprese attive nel mercato RC Auto.

Peraltro, le evidenze raccolte attestano come le indicazioni dell'Ania abbiano inciso sui comportamenti adottati dalle imprese nella determinazione dell'ammontare dei risarcimenti per i danni a cose.

Ciò trova conferma, da un lato, nella documentata circostanza che le banche dati "ex Ed.Ass." costituiscano ancora il principale punto di riferimento del settore nonostante i dubbi espressi dalle stesse imprese di assicurazione circa

¹⁹⁶ [Cfr. paragrafo 81. Sul punto Ras ha dichiarato che "le imprese di assicurazione non hanno un grosso potere contrattuale nei confronti dei danneggiati e/o dei carrozzieri, pur essendo consapevoli di dover pagare a prezzo pieno i pezzi di ricambio originali" (cfr., al riguardo, doc. n. 280 dell'indice del fascicolo).]

¹⁹⁷ [secondo la normativa attualmente vigente, segnatamente il regolamento ce n. 1400/2002 del 31 luglio 2002 (c.d. normativa monti), sono considerati pezzi di ricambio originali non solo quelli direttamente forniti dalle case costruttrici, ma anche quelli forniti direttamente dal produttore di pezzi di ricambio, quando quest'ultimo abbia certificato che "la qualità degli stessi corrisponde a quella dei componenti usati per l'assemblaggio dell'autoveicolo in questione e che detti pezzi di ricambio sono stati fabbricati secondo le specifiche tecniche e gli standard di produzione del costruttore degli autoveicoli" (art. 1.1 del regolamento citato).]

¹⁹⁸ [Cfr., al riguardo, doc. n. 501 dell'indice del fascicolo.]

¹⁹⁹ [Cfr., al riguardo, docc. nn. 673 e 376 dell'indice del fascicolo.]

²⁰⁰ [Cfr., al riguardo, paragrafo 131 .]

l'efficienza di tali strumento, dall'altro, nell'aumento esorbitante e anomalo che ha caratterizzato l'andamento dei costi dei risarcimenti in Italia negli ultimi anni.

220. L'uniforme definizione dei criteri di indennizzo da parte dell'Ania ha infatti fornito alle imprese associate gli elementi per adottare strategie condivise di gestione dei costi del mercato RC Auto, che, viceversa, dovrebbero essere lasciate alla libera determinazione dei singoli operatori in quanto parte essenziale del confronto competitivo tra imprese concorrenti. In particolare, la definizione concertata dei criteri che influiscono sulla liquidazione del danno ha di fatto disincentivato le imprese di assicurazione a ricercare soluzioni autonome, attenuando la possibilità di dar vita a politiche di contenimento dei costi come strumento di affermazione competitiva da parte delle singole compagnie.

221. L'adozione di uniformi parametri di costo promossa dall'Ania ha quindi comportato l'omogeneizzazione di una delle principali variabili che concorrono alla definizione della tariffa e dei margini delle imprese, allentando la tensione concorrenziale tra le imprese aderenti. Vale qui ricordare che il valore dei risarcimenti è una delle poche voci, tra quelle che conducono alla determinazione del premio puro, su cui le imprese possono esercitare un controllo, essendo gli altri parametri di natura sostanzialmente esogena alle politiche produttive e commerciali delle compagnie.

222. Il coordinamento su tale voce di costo riduce la possibilità, per le imprese, di attuare politiche competitive fondate sul raggiungimento di livelli differenziali di efficienza. In particolare, attraverso il coordinamento in esame è stata ridotta la possibilità che le imprese, attraverso autonome politiche di contenimento dei costi, possano adottare politiche tariffarie idonee a tradursi in un diverso assetto di mercato e in una contrazione generalizzata dei profitti.

223. Peraltro, anche la circostanza che l'Associazione abbia orientato le imprese verso parametri di costo non efficienti, appare coerente e spiegabile con il prevalente interesse collettivo ad evitare l'attivazione di meccanismi competitivi che avrebbero potuto condurre verso assetti di mercato caratterizzati da un maggior grado di concorrenza. D'altronde, data la rigidità della domanda del mercato RC Auto, era comunque possibile trasferire l'onere di un superiore livello dei costi sui consumatori, attraverso un aumento dei premi.

224. Da quanto precede, consegue che la concertazione posta in essere dall'Ania successivamente alla disdetta dell'Accordo Ania/carrozzeri, volta ad uniformare i criteri di determinazione dell'ammontare dei risarcimenti, integra un'intesa lesiva della concorrenza, ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE.

225. Come noto, infatti, per espressa ammissione della giurisprudenza comunitaria e nazionale, sono vietate le intese sui costi che portano ad una fissazione indiretta dei prezzi. In particolare si rinviene la restrittività di tali intese *"allorché elementi essenziali per la formazione dei prezzi vengano artificialmente uniformati in modo che i prezzi effettivi di vendita vengano fissati ad un livello diverso da quello naturale, determinato dal libero gioco della concorrenza"*²⁰¹.

Peraltro, anche la definizione collettiva e concertata di un elemento che concorre al computo dei prezzi, pur in assenza di una perfetta uniformità di questi, costituisce per sé una rilevante restrizione della concorrenza²⁰².

c) L'applicazione dell'articolo 81 paragrafo 3 del Trattato al caso di specie

226. Vale, infine, respingere l'affermazione dell'Ania secondo la quale al coordinamento da essa promosso sarebbe applicabile l'articolo 81.3 CE, in quanto soddisferebbe tutti i criteri ivi previsti: miglioramento dell'offerta, conseguente beneficio per i consumatori, necessità delle restrizioni e non eliminazione della concorrenza nel mercato rilevante.

In primo luogo, infatti, per le ragioni ampiamente esposte nella parte in fatto e riprese nei paragrafi che precedono, non si può in alcun modo affermare che i parametri individuati e promossi dall'Ania abbiano migliorato l'offerta, individuando standard oggettivi ed universali, necessari per un efficiente funzionamento di questo mercato.

L'intervento dell'Ania infatti non era volto a colmare un deficit di mercato, bensì a definire un comune standard di riferimento per tutte le imprese associate, sostituendosi pertanto all'attività delle stesse nella definizione di aspetti cruciali delle rispettive politiche liquidative. Come si è dimostrato, i parametri uniformi predisposti e suggeriti da Ania potevano essere ricercati e predisposti autonomamente dai vari attori di questo mercato.

Quanto alla tempestività del processo liquidativo per effetto dell'utilizzo di parametri uniformi, si rileva peraltro come l'Associazione non abbia prodotto evidenze tali da sostanziare tale effetto e comunque per dimostrare il nesso di causalità esistente tra l'adozione di parametri uniformi e la velocizzazione del processo liquidativo, aspetto tuttora critico del settore per il quale è previsto uno specifico apparato sanzionatorio da parte dell'Isvap, autorità di regolamentazione del settore.

227. Va poi escluso che di tale condotta abbiano beneficiato i consumatori. Come detto, tali parametri non definivano e garantivano la qualità della prestazione, ma il costo della riparazione, quindi sostanzialmente il corrispettivo dei carrozzieri. Va poi ricordato che l'uniformità dei parametri di costo, prosecuzione del sistema contrattualistico

²⁰¹ [Cfr., al riguardo, decisione della Commissione n. 80/257/CECA, dell'8 febbraio 1980, Sistema di formazione dei prezzi di vendita franco magazzino di prodotti laminati sul mercato tedesco; provvedimento AGCM n.5385 del 9 ottobre 1997, I/207, Associazione Vedomusica/Case discografiche multinazionali/Federazione Industria Musicale Italiana; nonché, da ultimo, provvedimento AGCM n.11038 dell'1 agosto 2002, I/446, Compagnie Aeree fuel charge. Contrariamente a quanto osservato dall'Ania nella memoria, gli esempi citati si ritengono pienamente pertinenti nel caso di specie. Infatti, tali precedenti riguardano la determinazione concertata di elementi che concorrono alla determinazione dei prezzi. Ed infatti l'Ania, con il proprio operato, ha definito in maniera puntuale il valore di tutte le voci che concorrono a determinare il prezzo della riparazione, componente assolutamente rilevante per la definizione dei premi di polizza.]

²⁰² [Cfr., al riguardo, provvedimento AGCM n. 11038 dell'1 agosto 2002, I/446, cit.]

dall'Accordo Ania/carrozzeri, si è dimostrato inadeguato sotto il fronte del contenimento dei costi, che dalla liberalizzazione ad oggi sono cresciuti in maniera assolutamente esorbitante ed anomala, determinando un corrispondente aumento dei premi a carico dei consumatori²⁰³.

228. Tali elementi sono di per sé sufficienti ad escludere la possibilità di applicare l'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato CE, poiché come noto i criteri sopra elencati avrebbero dovuto essere tutti cumulativamente soddisfatti, con la conseguenza che la mancanza anche di uno solo di essi comporta la mancata concessione di tale esenzione.

Va comunque aggiunto che - proprio in ragione del ruolo cruciale dei costi nel mercato Rc Auto - l'uniformità dei parametri di costo promossa dall'associazione ha significativamente compromesso un'importante sfera di confronto competitivo fra imprese assicurative.

229. Né pare possibile accogliere l'argomentazione dell'Ania, secondo la quale talune pronunce degli organi a tutela della concorrenza presenti nei paesi d'oltralpe, deporrebbero per l'applicabilità, al caso di specie, dell'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato CE.

Sul punto, infatti, pare opportuno considerare che i precedenti esteri richiamati non appaiono pertinenti in quanto si riferiscono a contesti e tipologie di accordi diversi da quello in esame.

Ad esempio, la decisione del Conseil de la Concurrence, che rappresenta un mero parere reso ad un'associazione dei carrozzieri concernente il mercato delle autoriparazioni, ha ad oggetto accordi individuali tra singole imprese di assicurazione e reti di carrozzerie convenzionate e si inserisce in un contesto di mercato caratterizzato da un serrato confronto sui costi tra imprese di assicurazione. Nell'ambito di tali convenzioni, inoltre, le imprese di assicurazione facevano riferimento ai tempi di riparazione e sostituzione diffusi dai costruttori di autoveicoli e non dall'associazione di categoria.

Nel caso olandese, l'accordo per il quale è stata concessa l'esenzione riguardava anch'esso pratiche di canalizzazione, qui poste in essere tra un raggruppamento di imprese e reti di carrozzerie, nel cui ambito venivano utilizzati sistemi comuni per il calcolo dei costi di riparazione. In tale caso, l'esenzione è stata rilasciata in ragione di elementi strettamente legati alla pratica di canalizzazione, non contemplata nell'intesa oggetto del presente procedimento. In particolare essa è stata concessa in ragione dell'esistenza di benefici per i consumatori derivanti principalmente dai criteri di selezione delle carrozzerie convenzionate e dalla possibilità di poter usufruire gratuitamente di auto sostitutive. Inoltre, l'esenzione si basava sul riconoscimento di una riduzione dei costi delle riparazioni derivante dal raggiungimento di economie di scala.

VI.4 Il pregiudizio al commercio

230. Vale ricordare che il pregiudizio al commercio intracomunitario costituisce uno dei presupposti ai fini dell'applicazione dell'articolo 81 del Trattato CE. A questo proposito, secondo il costante orientamento della giurisprudenza comunitaria, è suscettibile di pregiudicare gli scambi intracomunitari l'intesa che, sulla base di una serie di elementi oggettivi di diritto e di fatto, possa esercitare un'influenza diretta o indiretta, attuale o potenziale, sulle correnti di scambio tra Stati membri, in una misura che potrebbe nuocere alla realizzazione degli obiettivi di un mercato unico²⁰⁴.

231. Le due intese interessano l'intero territorio nazionale tenendo conto sia dei soggetti partecipanti che del loro oggetto. Con riferimento al primo profilo, si osserva che entrambe coinvolgono l'associazione di categoria rappresentativa della quasi totalità delle imprese di assicurazione attive sul territorio italiano, nonché, limitatamente all'accordo tariffario, anche le associazioni peritali che rappresentano la maggioranza dei periti iscritti esercenti la professione. In merito all'oggetto, come ampiamente descritto, esse riguardano lo svolgimento di fasi essenziali dell'attività assicurativa RCAuto nel territorio italiano, che, come noto, ha assunto caratteristiche diverse da quelle degli altri paesi europei in ragione del sistema contrattualistico sviluppato a livello associativo.

232. A questo riguardo, vale infine ricordare che la normativa comunitaria in materia di assicurazione RCAuto (da ultimo, Direttiva n. 92/49/CEE²⁰⁵) ha come obiettivo, attraverso l'armonizzazione delle discipline vigenti nei singoli stati membri, la realizzazione di un unico mercato assicurativo europeo nel quale sia assicurata la libera prestazione di servizi e la libertà di stabilimento, anche al fine di permettere l'offerta transfrontaliera dei servizi assicurativi, nel quale sia garantito lo sviluppo di condizioni di concorrenza effettiva, a vantaggio dei consumatori.

Per tali ragioni, non vi è alcun dubbio che tali intese, nella misura in cui modificano le condizioni di concorrenza nel mercato italiano, sono idonee a pregiudicare il commercio intracomunitario poiché consolidano la compartimentazione del mercato a livello nazionale, ostacolando così l'integrazione economica voluta dal Trattato²⁰⁶.

²⁰³ [Cfr., al riguardo, paragrafi 45 e ss.]

²⁰⁴ [Cfr., al riguardo, sentenza della Corte di Giustizia delle CE dell'8 luglio 1999, in causa C-235/92P, Montecatini/Commissione, nonché, da ultimo Comunicazione della Commissione – Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 ed 82 del Trattato, in GUCE, serie C101 del 27 aprile 2004.]

²⁰⁵ [Direttiva del Consiglio del 18 giugno 1992. Si tratta della terza direttiva danni, che integra e coordina le Direttive 72/239/CEE e 88/357/CEE.]

²⁰⁶ [Cfr., al riguardo, sentenza della Corte di Giustizia delle CE del 7 gennaio 2004, in cause riunite C-204-219/00, Italcementi ed altri/Commissione, nella quale al paragrafo 53 si legge: "La partecipazione di un'impresa a pratiche ed accordi anticoncorrenziali costituisce un'infrazione economica diretta a massimizzare i suoi profitti mediante, generalmente, [...] un aumento artificioso dei prezzi. L'effetto di tali accordi o di tali pratiche è di restringere la libera concorrenza e di impedire la realizzazione del mercato comune,

233. Infine, si ritiene necessario contestare l'eccezione formulata dall'associazione di categoria delle imprese di assicurazione, secondo la quale i servizi dei periti non possono essere considerati servizi transfrontalieri in quanto non esiste alcun perito straniero iscritto al Ruolo. A parte la circostanza che la tesi trascura che i servizi peritali potrebbero essere forniti da cittadini europei in regime di libera prestazione di servizi e di libertà di stabilimento, ciò che rileva è che l'Accordo Ania/periti, nella misura in cui definisce oltre ai corrispettivi delle prestazioni peritali anche il contenuto delle prestazioni erogate alle imprese di assicurazione, incide sulle condizioni di concorrenza nel mercato italiano dell'RC Auto.

VI.5 Gravità e durata delle intese

234. L'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90 (modificato dall'articolo 11, comma 4, della legge n. 57/01), prevede che l'Autorità, nei casi di infrazioni gravi, tenuto conto della loro gravità e durata, disponga l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10% del fatturato realizzato da ciascuna impresa o ente interessato nell'ultimo esercizio.

235. Secondo la giurisprudenza comunitaria e nazionale, "per valutare la gravità di una infrazione si deve tenere conto di un gran numero di fattori il cui carattere e la cui importanza variano a seconda del tipo di infrazione e delle circostanze particolari della stessa". La medesima giurisprudenza ha altresì chiarito che la gravità dell'infrazione può essere valutata considerando in particolare la natura della restrizione della concorrenza, il ruolo e la rappresentatività sul mercato delle associazioni di imprese coinvolte, i comportamenti assunti dagli agenti successivamente all'avvio del procedimento, nonché la durata delle intese²⁰⁷.

236. In relazione alla natura delle intese descritte, si osserva come l'accordo Ania/periti, in quanto accordo per la determinazione delle tariffe delle prestazioni dei periti assicurativi rappresenti tipicamente una delle forme più gravi di restrizione della concorrenza²⁰⁸, come indicato nella Comunicazione della Commissione relativa agli "*Orientamenti per il calcolo delle ammende*", del 14 gennaio 1998²⁰⁹.

237. In secondo luogo, pare utile ricordare come detto Accordo sia stato posto in essere dall'Associazione di categoria delle imprese di assicurazione, nonché dalle associazioni peritali maggiormente rappresentative sul territorio nazionale, cioè da enti cui aderiscono, da un lato, la quasi totalità delle imprese di assicurazione attive nel mercato Rc Auto e, dall'altro, circa il 40% dei periti iscritti al Ruolo ed esercenti la professione nel nostro ordinamento.

238. Inoltre, risulta opportuno considerare che le parti contraenti erano edotte del possibile contenuto restrittivo dell'Accordo in questione, poiché l'Autorità, nell'ambito dell'IC19, aveva già espresso notazioni critiche sull'Accordo Ania/periti rilevando che tale accordo "*oltre a garantire l'uniforme applicazione dell'Accordo Ania/carrozzeri, contribuisce ad omogeneizzare un'importante voce di costo delle imprese di assicurazione*"; inoltre, l'Autorità aveva reso due pareri all'Isvap ed una segnalazione in cui rilevava l'esistenza di un contrasto tra le disposizioni in materia di tariffe delle prestazioni peritali e la normativa a tutela della concorrenza.

239. A ciò si aggiunge che le evidenze raccolte ed esposte nella parte in fatto hanno posto in luce come tale Accordo sia stato tendenzialmente applicato ed abbia consentito agli aderenti alle associazioni peritali firmatarie di ottenere compensi superiori a quelli sovente riconosciuti dalle imprese di assicurazione. Emblematico in tal senso quanto affermato da Federperiti in sede di audizione finale, secondo la quale le tariffe concordate in tale Accordo venivano riconosciute unicamente ai periti in grado di attestare, mediante esibizione della relativa tessera di iscrizione, la propria appartenenza ad una delle organizzazioni peritali sottoscrittrici dell'intesa in esame.

240. Infine, in merito alla durata dell'Accordo Ania/periti, si ricorda che esso è entrato in vigore il 1° marzo 2003 ed è stato volontariamente disdetto dall'Ania e dal Cnpi a seguito dell'avvio del presente procedimento istruttorio, cioè rispettivamente, nel luglio e nell'agosto 2004.

241. Parimenti, in merito alla seconda condotta restrittiva precedentemente descritta nel presente provvedimento, vale ribadire che risulta gravemente restrittiva della concorrenza la concertazione realizzata dall'Ania volta ad uniformare i criteri di determinazione dell'ammontare dei risarcimenti delle imprese di assicurazione e, quindi, una parte assolutamente rilevante dei costi sostenuti dalle compagnie. Come infatti si è ampiamente esposto nelle sezioni che precedono, i costi rivestono nel mercato RC Auto un ruolo assolutamente cruciale per la corretta instaurazione di dinamiche competitive tra gli operatori attivi nel settore, proprio in quanto costituiscono una delle principali variabili sulle quali è possibile attivare un confronto competitivo tale da ingenerare, in ultima analisi, una concorrenza tra gli operatori sul livello dei premi di polizza.

ostacolando in particolare il commercio intracomunitario"; nonché comunicazione della Commissione recante: "Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli artt. 81 e 82 del Trattato", in GUCE C101/81 del 27 aprile 2004.]

²⁰⁷ [Cfr., al riguardo, sentenza della Corte di Giustizia delle CE del 7 giugno 1983, in cause riunite C-100-103/80, *Musique Diffusion Francaise*, nonché sentenza della Corte di Giustizia delle CE del 15 luglio 1970, in causa C-45/69, *Boehringer*.]

²⁰⁸ [Cfr., al riguardo, sentenza della Corte di Giustizia delle CE del 14 luglio 1972, in causa 48/69, *Imperial Chemical Industries Ltd/Commissione*, nella quale al paragrafo 115 si legge: "la funzione della concorrenza in materia di prezzi, è infatti quella di far sì che il livello di questi resti il più basso possibile [...] al fine di giungere così ad una distribuzione ottimale delle attività, in funzione della produttività e della capacità di adattamento delle imprese".]

²⁰⁹ [In GUCE, n. C009 del 14 gennaio 1998.]

242. La natura particolarmente restrittiva della concorrenza della citata concertazione appare ancor più evidente ove si consideri che essa promana dall'Associazione di categoria delle imprese di assicurazione, cui risultano aderenti la quasi totalità delle compagnie attive sull'intero territorio nazionale.

La particolare gravità del comportamento adottato dall'Ania va apprezzata inoltre, considerando, da un lato, che la medesima era pienamente consapevole della possibile portata restrittiva di tale attività di coordinamento, avendo proceduto a disdire l'accordo Ania/carrozzeri nell'ottobre 2003, anche a seguito dei rilievi critici espressi dall'Autorità nell'Indagine Conoscitiva RCAuto; dall'altro, considerando che tale comportamento è stato assunto successivamente alla formale disdetta del citato accordo, al fine di continuare ad orientare le imprese associate verso comuni parametri di riferimento, che erano previsti dal cessato accordo Ania/carrozzeri.

A ciò si aggiunga, infine, che le indicazioni fornite dall'Ania in merito ai criteri da utilizzare nella definizione dell'ammontare dei risarcimenti per i danni a cose sono state recepite dalle imprese associate. Si consideri al riguardo che i principali gruppi assicurativi auditi hanno chiaramente affermato di continuare ad utilizzare i parametri di costo delineati nel cessato Accordo Ania/carrozzeri e numerose evidenze agli atti testimoniano il persistente utilizzo dei citati parametri di costo da parte delle imprese, anche in epoca successiva alla disdetta dell'Accordo in questione.

243. Quanto infine alla durata, occorre rilevare che l'intesa sui costi posta in essere dall'Ania al fine di garantire la prosecuzione del sistema definito in epoca di vigenza dell'accordo Ania/carrozzeri si è protratta dal mese di ottobre 2003 e risulta tuttora idonea a produrre i suoi effetti. Diverse evidenze raccolte ed illustrate nelle sezioni che precedono, infatti, testimoniano come l'Associazione di categoria delle imprese di assicurazione, successivamente alla disdetta del citato Accordo con i carrozzieri, abbia posto in essere numerose iniziative volte a preservare il sistema previgente di determinazione dell'ammontare degli indennizzi per danni a cose²¹⁰ e che anche nel corso dell'istruttoria sono continuate le azioni associative di orientamento delle imprese associate per l'applicazione di uniformi parametri di riferimento.

VI.6 Quantificazione della sanzione

244. Ai fini della quantificazione della sanzione, l'articolo 31, della legge n. 287/90 richiama, in quanto applicabili, i parametri di cui all'articolo 11, della legge n. 689/81 e, segnatamente, la gravità della violazione, le condizioni economiche delle parti coinvolte, nonché le eventuali iniziative volte ad eliminare o attenuare le conseguenze della violazione stessa. Per l'applicazione di tali criteri si richiama altresì la Comunicazione della Commissione 98/C9/03 sul calcolo delle ammende, anche ai fini dell'individuazione di eventuali circostanze aggravanti e/o attenuanti²¹¹.

245. Con particolare riferimento all'intesa Ania/periti - nel richiamare integralmente le considerazioni svolte nella sezione che precede, in merito alla sua gravità e durata - al fine di procedere alla successiva quantificazione della sanzione, pare utile considerare il contesto nel quale la medesima si è realizzata ed ha poi trovato concreta attuazione. Sul punto, vale rilevare come l'intesa in esame risulti essere stata definita in presenza di una norma di legge, che prevedeva che le tariffe delle prestazioni peritali fossero determinate sulla base di un *iter* procedimentale complesso. Infatti, l'articolo 14, comma 2, della legge n. 166/92, contempla che i compensi resi ai periti dalle imprese di assicurazione possano essere il frutto di un accordo tra l'Associazione di categoria delle imprese di assicurazione e le principali associazioni peritali attive sull'intero territorio nazionale, accordo successivamente soggetto ad approvazione da parte dell'amministrazione competente (Ministero dell'industria prima ed Isvap poi).

Pertanto, non si può disconoscere che il comportamento assunto sia stato favorito dal contesto normativo vigente.

246. A ciò si aggiunga il parere favorevole reso dal Consiglio di Stato nel 1999, che espressamente escludeva il contrasto delle pattuizioni sulle tariffe delle prestazioni peritali, con l'articolo 85 del Trattato (ora articolo 81); tale circostanza induce a ritenere che il contesto nel quale l'accordo Ania/periti è stato siglato risultava altresì caratterizzato da un significativo grado di incertezza giuridica.

247. L'insieme degli elementi descritti, pertanto, induce ad applicare una sostanziale riduzione dell'entità dell'ammenda da infliggere all'Ania ed alle associazioni peritali sottoscrittrici dell'Accordo in questione.

248. Come è noto, la sanzione da irrogare in caso di riscontrata infrazione alla normativa a tutela della concorrenza deve essere quantificata avendo a riferimento, da un lato, l'effettiva capacità economica di ciascun soggetto di pregiudicare in maniera significativa la concorrenza nel mercato interessato, e, dall'altro, della necessità di fissare un importo della sanzione che abbia un'adeguata efficacia deterrente.

249. A tale proposito, pare utile ricordare che l'infrazione avente ad oggetto l'Accordo Ania/periti è stata posta in essere dai principali enti rappresentativi delle imprese di assicurazione e dei periti presenti sull'intero territorio nazionale. Tuttavia, si rileva che tale intesa non è più idonea a pregiudicare le condizioni di concorrenza nel mercato interessato, essendo stato disdetto l'Accordo successivamente all'avvio del procedimento istruttorio ed essendo stata abrogata la norma di legge che prevedeva tale accordo.

250. Sotto un diverso profilo, al fine di garantire l'efficacia deterrente della sanzione occorre considerare sia che l'Ania e le Associazioni peritali, quali associazioni di categoria, hanno un fatturato contenuto, sia che occorre fissare un importo della sanzione, in termini assoluti, congruo, in relazione alla gravità dell'intesa accertata.

²¹⁰ [Cfr., al riguardo, paragrafi 95 e seguenti.]

²¹¹ [Cfr., al riguardo, Comunicazione della Commissione relativa agli "Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 15, paragrafo 2, del regolamento n. 17 e dell'art. 65, paragrafo 5, del Trattato CECA", in GUCE, serie C9, del 14 gennaio 1998.]

Nel caso di specie, la sanzione da irrogare deve essere quantificata tenendo conto che nel caso delle associazioni di imprese, quali le parti del presente procedimento, il fatturato rilevante ai fini della determinazione del massimo edittale deve essere individuato con riferimento alla totalità delle entrate associative e degli altri ricavi eventualmente esistenti.

Sulla base dei bilanci forniti dalle varie associazioni i rispettivi fatturati ammontano, nell'esercizio 2004, a:

per Ania a 42.085.551 euro²¹²;

per Aicis a 76.147,39 euro;

per Snapis a 31.101,24 euro;

per Uipa a 160,20 euro;

per Cnpi a 2.033.696 euro.

Viceversa, nel medesimo esercizio, Snapi e Snapia non risultano avere avuto entrate associative.

251. In merito alle condizioni economiche delle associazioni coinvolte, inoltre, si rileva che l'Ania ha realizzato negli esercizi 2002-2003 risultati economici positivi, come del resto risulta dai bilanci trasmessi nel corso del procedimento istruttorio. Parimenti risultano essere positivi i risultati economici raggiunti nel medesimo periodo da Aicis, Cnpi e Snapis.

Diversa, invece, risulta essere la posizione della Uipa, che non ha registrato entrate associative negli esercizi 2002 e 2003.

Quanto allo Snapi e allo Snapia le ultime entrate risalgono all'esercizio 2002 ed all'esercizio 2003 e sono pari, rispettivamente a 922,20 euro ed a 800 euro.

252. La sanzione da comminare alle parti coinvolte in procedimenti istruttori deve tenere conto dei comportamenti assunti al fine di eliminare o mitigare le conseguenze della violazione. Sul punto, occorre ricordare che l'Ania ed il Cnpi, hanno provveduto a disdire l'Accordo Ania/periti successivamente all'avvio del procedimento istruttorio.

253. In conclusione, sulla base delle precedenti considerazioni, gli elementi sopra illustrati inducono a fissare l'importo della sanzione in:

per Ania 200.000 euro;

per Aicis 1.000 euro;

per Snapis 1.000 euro;

per Cnpi 800 euro.

Diversamente, per le ragioni sopra esposte, non si ritiene di comminare alcuna sanzione allo Snapi, allo Snapia ed all'Uipa.

254. Con particolare riferimento alla gravità dell'intesa posta in essere dall'Ania, avente ad oggetto la predisposizione, promozione e diffusione di parametri di costo uniformi per determinare l'entità degli indennizzi per i danni a cose da parte delle imprese associate, nel richiamare le considerazioni già svolte nei pertinenti paragrafi, si ribadisce che l'Associazione di categoria ha posto in essere un'intesa gravemente restrittiva della concorrenza, ove si consideri il ruolo centrale che riveste la competizione sui costi nel mercato RC Auto al fine di garantire il corretto svolgimento di dinamiche concorrenziali fra gli operatori del settore.

A ciò si aggiunga che l'intesa in esame è stata posta in essere dall'Ania, associazione di categoria cui aderiscono la quasi totalità delle imprese di assicurazione attive sull'intero territorio nazionale e che, come detto, essa era edotta della potenziale portata restrittiva derivante dalla prosecuzione di un'attività di coordinamento sui costi dei risarcimenti, in quanto la medesima associazione aveva formalmente disdetto l'accordo Ania/carrozzeri nell'ottobre 2003, anche a seguito dei rilievi critici manifestati su tale Accordo nell'ambito dell'IC19.

255. Quanto alla durata della citata infrazione si osserva che il comportamento adottato dall'Ania si è realizzato per un periodo di tempo sufficientemente lungo, che va dal mese di ottobre 2003, e cioè quando l'Associazione ha comunicato formalmente l'avvenuta disdetta dell'Accordo Ania/carrozzeri, ed è tuttora in essere, essendo allo stato persistente l'attività di coordinamento dell'Ania a favore delle imprese associate. In primo luogo, Ania continua ad occuparsi dell'attività di tempificazione per il tramite del Cestar, pur avendo ceduto le banche dati prezzario e tempario ad Editoriale Domus. In secondo luogo, sussiste ancora una pluralità di organismi associativi nei quali sono state discusse tematiche relative ai criteri da utilizzare per la determinazione dell'entità degli indennizzi, come risulta dalle evidenze raccolte che riguardano anche il periodo oggetto di istruttoria: pertanto, anche in ragione della natura dei rappresentanti delle imprese che vi partecipano, è possibile che tali tematiche continuino ad essere affrontate.

Si tratta, pertanto, di un periodo di tempo congruo a determinare una rilevante e persistente alterazione delle dinamiche concorrenziali del mercato Rc Auto²¹³.

256. Anche in tal caso, la sanzione da irrogare per l'infrazione illustrata deve essere quantificata avendo a riferimento, da un lato, l'effettiva capacità economica di ciascun soggetto di pregiudicare in maniera significativa la concorrenza nel

²¹² [L'importo tiene conto anche dei fatturati realizzati da entità che nel rendiconto Ania sono ritenute sotto "la responsabilità amministrativa e di governance" di tale Associazione. Si tratta di Ed. Ass. Srl, Fondazione Ania per la Sicurezza Stradale e Irsa - Istituto per la ricerca e lo sviluppo delle Assicurazioni. L'importo preso in considerazione è comunque al netto dei ricavi ottenuti dall'Ania per prestazioni rese a tali soggetti, indicati nel rendiconto 2004 con la voce "Recupero per prestazioni effettuate a terzi".]

²¹³ [Si rileva in proposito che negli Orientamenti per il calcolo delle ammende sono considerate infrazioni di media durata quelle che si protraggono per un periodo compreso tra l'1 ed i 5 anni. Per tali infrazioni, inoltre, è prevista una maggiorazione della sanzione, che può arrivare fino al 50% dell'ammenda applicabile in funzione della gravità dell'infrazione.]

mercato interessato, e, dall'altro, della necessità di fissare un importo della sanzione che abbia una adeguata efficacia deterrente.

Sotto il primo profilo si rileva che l'infrazione è stata posta in essere dall'Associazione di categoria delle imprese di assicurazione, cui risultano aderenti la quasi totalità delle compagnie, e che le indicazioni fornite dall'Ania sono state seguite dalle imprese associate, le quali hanno confermato di continuare ad utilizzare i parametri di costo predisposti e suggeriti dall'Ania. Pertanto, non vi può essere dubbio che l'infrazione posta in essere dall'Ania sia idonea ad incidere in maniera significativa sulle condotte di mercato.

Quanto al secondo profilo valgono le considerazioni già espresse nel paragrafo 254.

257. Infine occorre rilevare come l'Ania non abbia adottato alcuna misura al fine di eliminare o mitigare le conseguenze della violazione riscontrata.

Non può infatti essere valutata come misura idonea allo scopo la generica disponibilità manifestata in sede di audizione finale dall'Ania a rescindere le residuali forme di collaborazione ancora in essere con Editoriale Domus.

258. In conclusione, sulla base delle considerazioni tutte che precedono e tenuto conto degli Orientamenti della Commissione per il calcolo delle ammende, l'infrazione posta in essere dall'Ania ed avente ad oggetto l'ideazione e promozione di uniformi parametri di costo per determinare l'entità degli indennizzi a favore delle imprese associate, risulta qualificabile come infrazione molto grave. Pertanto, in assenza di circostanze attenuanti, l'importo della sanzione è fissato entro i limiti del massimo edittale, nella misura corrispondente a 2.000.000 euro.

Conclusioni

259. Alla luce delle argomentazioni esposte nelle sezioni che precedono, il procedimento istruttorio ha posto in luce che l'Ania ha assunto, successivamente alla disdetta dell'Accordo Ania/carrozzeri, una pluralità di iniziative volte ad orientare le imprese associate verso l'adozione di comuni parametri di riferimento per determinare l'ammontare dei risarcimenti per i danni a cose ed ha mantenuto un ruolo di indirizzo strategico delle imprese associate finalizzato a preservare un sistema uniforme di definizione di tali parametri. La documentazione acquisita attesta, peraltro, come, da un lato persista una molteplicità di organi associativi nei quali sono stati discussi aspetti peculiari delle politiche liquidative delle imprese associate; dall'altro, sussistano ancora indebite interferenze dell'Associazione su tali politiche liquidative e, dunque, su aspetti che dovrebbero viceversa costituire il fulcro di autonome strategie commerciali delle compagnie di assicurazione. Si pensi all'ingerenza dell'Ania tuttora persistente nell'attività "di tempificazione.

RITENUTO, pertanto, che - in considerazione della complessità dell'intesa realizzata dall'Ania attraverso la molteplicità dei comportamenti descritti - al fine di porre termine all'infrazione ed eliminare ogni attività di coordinamento a favore delle imprese associate relativamente alla determinazione dei parametri di costo per quantificare l'ammontare dei risarcimenti per i danni a cose, occorre evitare che negli organismi associativi si presentino ulteriori occasioni di discussione e/o di orientamento in merito alle politiche liquidative delle imprese, nonché evitare ulteriori interventi nell'attività "di tempificazione" e nella gestione delle banche dati prezzario e tempario, e, comunque, qualsiasi interferenza nella scelta dei citati parametri da parte delle imprese associate;

Tutto ciò premesso e considerato;

DELIBERA

a) che l'Ania - Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici - e le Associazioni peritali di seguito indicate: Associazione Italiana Consulenti Infortunistica Stradale, Sindacato Nazionale Autonomo Periti Industriali, Sindacato Nazionale Periti Industriali Assicurativi, Sindacato Nazionale Autonomo Periti Infortunistica Stradale, Unione Italiana Periti Assicurativi e Consiglio Nazionale Periti Industriali, hanno posto in essere un'intesa volta alla definizione delle tariffe delle prestazioni peritali, in violazione dell'articolo 81 del Trattato CE;

b) che l'Ania - Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici - ha posto in essere un'ulteriore intesa restrittiva della concorrenza, attraverso una pluralità di condotte volte al mantenimento ed alla diffusione - a favore delle imprese associate - di uniformi parametri di costo per la determinazione dell'entità dei risarcimenti per danni a cose, in violazione dell'articolo 81 del Trattato CE;

c) che l'Ania - Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici - e le Associazioni peritali Associazione Italiana Consulenti Infortunistica Stradale, Sindacato Nazionale Autonomo Periti Industriali, Sindacato Nazionale Periti Industriali Assicurativi, Sindacato Nazionale Autonomo Periti Infortunistica Stradale, Unione Italiana Periti Assicurativi e Consiglio Nazionale Periti Industriali, si astengano in futuro dal porre in essere intese del medesimo tenore di quelle indicate sub a);

d) che l'Ania - Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici - ponga immediatamente termine ai comportamenti distorsivi della concorrenza di cui alla lettera b), interrompendo ogni attività di coordinamento a favore delle imprese associate relativamente alla determinazione dei parametri di costo; assuma, secondo le modalità ritenute più idonee allo scopo, e nei limiti esposti in motivazione, misure atte a porre termine all'illecito riscontrato; dia comunicazione all'Autorità delle misure a tal fine adottate, entro 90 giorni dalla notifica del presente provvedimento;

e) che, in ragione della gravità dell'infrazione di cui alla lettera a), è applicata una sanzione amministrativa pecuniaria pari a:

per Ania 200.000 euro;

per Aicis 1.000 euro;

per Snapis 1.000 euro;

per Cnpi 800 euro;

f) che, in ragione della gravità dell'infrazione di cui alla lettera b), ad Ania – Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici - è applicata una sanzione amministrativa pecuniaria nella misura di 2.000.000 euro.

La sanzione amministrativa pecuniaria deve essere pagata entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento con versamento diretto al Concessionario del Servizio della Riscossione oppure mediante delega alla banca o alle Poste Italiane S.p.A., presentando il modello allegato al presente provvedimento, così come previsto dal Decreto Legislativo 9 luglio 1997, n. 237.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore ad un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e successivamente pubblicato ai sensi di legge.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 33, comma 1, della legge n. 287/90, entro il termine di sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

Fabio Cintioli

IL PRESIDENTE

Antonio Catricalà