

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 5 giugno 2013;

SENTITO il Relatore Professore Carla Bedogni Rabitti;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE);

VISTO il Regolamento n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 101 e 102 del TFUE;

VISTE le segnalazioni pervenute dal Sindacato Nazionale Agenti di Assicurazione, relative a vari profili connessi ai contratti di agenzia;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE SEGNALAZIONI

1. Il Sindacato Nazionale Agenti di Assicurazione (nel seguito anche SNA) ha segnalato specifici profili connessi ai contratti di agenzia di varie compagnie assicurative ritenuti potenzialmente lesivi della concorrenza in quanto disincentivanti e/o di ostacolo alla assunzione da parte degli agenti di più mandati di distribuzione assicurativa (c.d. plurimandato). Tali profili, ad avviso di SNA, sarebbero in contrasto con il divieto, previsto nel nuovo

quadro normativo a decorrere dal 2006, al vincolo di esclusiva nei suddetti contratti di agenzia.

2. SNA è un'associazione di categoria rappresentativa degli interessi degli agenti assicurativi. Al SNA, fondato nel 1919 come Associazione Nazionale Agenti, risultano aderenti circa 9.000 agenti di assicurazione su un totale, a livello nazionale, pari a circa 23.000 agenti.

II. LE PARTI

3. Unipol Gruppo Finanziario S.p.A.¹ (di seguito anche UGF) è una *holding* di partecipazioni quotata in Borsa, il cui azionista di maggioranza è Finsoe S.p.A.. Nell'ambito del gruppo, attivo nel settore assicurativo sia nei rami danni sia nei rami vita, risulta attiva, tra le altre, Unipol Assicurazioni S.p.A.. Attualmente il gruppo UGF controlla anche le compagnie assicurative Fondiaria-SAI S.p.A. (di seguito anche FonSai) e Compagnia di Assicurazione di Milano S.p.A. (di seguito anche Milano Assicurazioni).

4. Assicurazioni Generali S.p.A. (di seguito, anche Generali), società al vertice dell'omonimo gruppo, svolge attività di assicurazione e riassicurazione nei rami danni e vita. Nell'ambito del gruppo risultano attive nel settore rami danni anche Ina Assitalia S.p.A. (di seguito, anche Ina Assitalia) e Alleanza Toro S.p.A.² (di seguito, anche Toro).

5. Allianz S.p.A. (di seguito, anche Allianz), è la capofila in Italia del gruppo internazionale Allianz SE ed è a sua volta alla testa di un gruppo di oltre venti società. Il Gruppo è attivo in Italia sia nei rami danni sia nei rami vita ed opera, tra l'altro, con i marchi Allianz Ras, Allianz Lloyd Adriatico e Allianz Subalpina, oltre ad operare nel canale diretto con Genialloyd.

6. Società Reale Mutua di Assicurazioni (di seguito, anche Reale Mutua), è la società, organizzata in forma di mutua, al vertice dell'omonimo gruppo, autorizzata all'esercizio dell'assicurazione, nelle varie forme e in tutti i rami danni e vita.

7. Società Cattolica di Assicurazione – Società Cooperativa (di seguito, anche Cattolica), società quotata alla Borsa di Milano e gestita in forma

¹ Cfr. provv. n. 23678, caso C11524 - *Unipol Gruppo Finanziario/Unipol Assicurazioni-Premafin Finanziaria-Fondiaria SAI – Milano Assicurazioni*, del 19 giugno 2012, in Boll. n. 25/12.

² Cfr. provv. n. 16173, caso C7951 - *Assicurazioni Generali-Toro Assicurazioni*, del 4 dicembre 2006, in Boll. n. 47/06.

cooperativa, è al vertice dell'omonimo gruppo attivo sia nei rami danni sia nei rami vita.

8. Axa Assicurazioni S.p.A. (di seguito, anche Axa) fa parte del gruppo AXA, uno dei principali gruppi assicurativi mondiali, ed è al vertice dell'omonimo gruppo attivo sia nei rami danni sia nei rami vita.

9. Groupama Assicurazioni S.p.A. (di seguito, anche Groupama), società al vertice dell'omonimo gruppo, è la filiale italiana di Groupama, un *gruppo* assicurativo, bancario e di servizi finanziari di origine mutualistica e di dimensione europea attivo sia nei rami danni sia nei rami vita.

III. IL CONTESTO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

10. Relativamente al settore assicurativo, l'art. 8 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, come modificato dalla legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248, ha introdotto il “(...) *divieto alle compagnie assicurative e ai loro agenti di vendita di stipulare nuove clausole contrattuali di distribuzione esclusiva (...) per l'offerta ai consumatori di polizze relative all'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile auto*”.

11. Viene, inoltre, previsto che “(...) *costituiscono intesa restrittiva ai sensi dell'articolo 2 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, l'imposizione di un mandato di distribuzione esclusiva (...) nell'adempimento dei contratti che regolano il rapporto di agenzia di assicurazione relativamente all'assicurazione obbligatoria per responsabilità civile auto*”³.

12. La norma richiamata, pertanto, ha introdotto una disciplina specifica in tema di clausole contrattuali di distribuzione esclusiva e di condizioni

³ Cfr. art. 8 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, commi 1-2-3, come modificato dalla legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248: “1. *In conformità al principio comunitario della concorrenza e alle regole sancite dagli articoli 81, 82 e 86 del Trattato istitutivo della Comunità europea, dalla data di entrata in vigore del presente decreto è fatto divieto alle compagnie assicurative e ai loro agenti di vendita di stipulare nuove clausole contrattuali di distribuzione esclusiva e di imposizione di prezzi minimi o di sconti massimi per l'offerta ai consumatori di polizze relative all'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile auto.* 2. *Le clausole contrattuali che impegnano, in esclusiva, uno o più agenti assicurativi o altro distributore di servizi assicurativi relativi al ramo responsabilità civile auto ad una o più compagnie assicurative individuate, o che impongono ai medesimi soggetti il prezzo minimo o lo sconto massimo praticabili ai consumatori per gli stessi servizi, sono nulle secondo quanto previsto dall'articolo 1418 del codice civile. Le clausole sottoscritte prima della data di entrata in vigore del presente decreto sono fatte salve fino alla loro naturale scadenza e comunque non oltre il 1° gennaio 2008.* 3. *Fatto salvo quanto disposto dal comma 2, costituiscono intesa restrittiva ai sensi dell'articolo 2 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, l'imposizione di un mandato di distribuzione esclusiva o del rispetto di prezzi minimi o di sconti massimi al consumatore finale nell'adempimento dei contratti che regolano il rapporto di agenzia di assicurazione relativamente all'assicurazione obbligatoria per responsabilità civile auto*”.

economiche, stabilendo il divieto per le imprese assicurative di prevedere nei contratti con la rete agenziale clausole di distribuzione esclusiva.

13. L'art. 5 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, come modificato dalla legge di conversione 2 aprile 2007, n. 40, ha, successivamente, esteso il divieto di esclusiva alla distribuzione di servizi assicurativi relativi a tutti i rami danni e ha introdotto, nell'ottica di aumentare la mobilità della domanda in un contesto di offerta caratterizzata dal plurimandato, la facoltà di recesso a favore dell'assicurato titolare di una polizza avente durata poliennale⁴.

14. L'art. 34, rubricato "*Obbligo di confronto delle tariffe R.C. auto*", del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con la legge 24 marzo 2012, n. 27, recante "*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*" ha, poi, disposto – con riferimento al ramo R.C. Auto – l'obbligo per gli intermediari assicurativi di sottoporre al potenziale cliente, prima della stipula del contratto, almeno tre polizze provenienti da compagnie assicurative non appartenenti al medesimo gruppo⁵.

15. Da ultimo, l'articolo 22, rubricato "*Misure a favore della concorrenza e della tutela del consumatore nel mercato assicurativo*" comma 10, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con la legge 17 dicembre

⁴ Cfr. art. 5 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, commi 1 e 4, come modificato dalla legge di conversione 2 aprile 2007, n. 40: "*1. I divieti di cui all'articolo 8 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, si applicano alle clausole contrattuali di distribuzione esclusiva di polizze relative a tutti i rami danni, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, fatta salva la facoltà di adeguare i contratti già stipulati alla medesima data entro il 1° gennaio 2008 (...). 4. Al primo comma dell'articolo 1899 del codice civile, il secondo periodo è sostituito dal seguente: "In caso di durata poliennale, l'assicurato ha facoltà di recedere annualmente dal contratto senza oneri e con preavviso di sessanta giorni". Tali disposizioni entrano in vigore per i contratti stipulati dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Per i contratti stipulati antecedentemente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, la facoltà di cui al primo periodo può essere esercitata a condizione che il contratto di assicurazione sia stato in vita per almeno tre anni.*

5. Le clausole in contrasto con le prescrizioni del presente articolo sono nulle e non comportano la nullità del contratto, fatta salva la facoltà degli operatori di adeguare le clausole vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto entro i successivi sessanta giorni, ovvero, limitatamente al comma 4, entro i successivi centottanta giorni".

⁵ Cfr. art. 34 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, comma 1, convertito con la legge 24 marzo 2012, n. 27: "*1. Gli intermediari che distribuiscono servizi e prodotti assicurativi del ramo assicurativo danni derivanti dalla circolazione di veicoli e natanti sono tenuti, prima della sottoscrizione del contratto, a informare il cliente, in modo corretto, trasparente ed esaustivo, sulla tariffa e sulle altre condizioni contrattuali proposte da almeno tre diverse compagnie assicurative non appartenenti a medesimi gruppi, anche avvalendosi delle informazioni obbligatoriamente pubblicate dalle imprese di assicurazione sui propri siti internet. 2. Il contratto stipulato senza la dichiarazione del cliente di aver ricevuto le informazioni di cui al comma 1 è affetto da nullità rilevabile solo a favore dell'assicurato".*

2012, n. 221, recante “*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*”⁶ ha previsto anche altre forme di collaborazione tra agenti⁷.

IV. SPECIFICHE CLAUSOLE NEI CONTRATTI DI AGENZIA

16. Il presente procedimento concerne le specifiche clausole, contenute nei contratti di agenzia, idonee a disincentivare il plurimandato ostacolando gli agenti ad assumere i mandati da diverse compagnie assicurative.

17. Tali clausole riguardano: (a) le disposizioni relative all’esclusiva nei contratti agenziali e all’informativa in caso di assunzione di altri mandati, (b) le disposizioni relative all’operatività degli agenti, (c) il sistema delle provvigioni. Nel seguito si richiamano, senza carattere di esaustività, essendo oggetto di accertamento nel corso dell’attività istruttoria, alcune rilevanti disposizioni previste nei contratti, e nei relativi allegati, delle compagnie parti del procedimento,

a. Disposizioni relative all’esclusiva nei contratti agenziali e all’informativa in caso di assunzione di altri mandati

18. Il rapporto contrattuale tra imprese assicurative e la rete agenziale è generalmente a tempo indeterminato e di norma inquadrato nell’ambito dell’Accordo Nazionale Agenti, siglato nel 2003 tra l’Associazione

⁶ Cfr. art. 22 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, comma 10, convertito con la legge 17 dicembre 2012, n. 221: “10. Al fine di favorire il superamento dell’attuale segmentazione del mercato assicurativo ed accrescere il grado di libertà dei diversi operatori, gli intermediari assicurativi di cui al comma 2, lettere a) , b) , d) , dell’articolo 109 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, nonché quelli inseriti nell’elenco annesso al registro degli intermediari medesimi ex articolo 33, comma 2 del regolamento ISVAP n. 5/06, possono adottare forme di collaborazione reciproca nello svolgimento della propria attività anche mediante l’utilizzo dei rispettivi mandati. Detta collaborazione è consentita sia tra intermediari iscritti nella medesima sezione del registro o nell’elenco a questo annesso, sia tra di loro reciprocamente, a condizione che al cliente sia fornita, con le modalità e forme previste nel Codice delle assicurazioni private e sui regolamenti attuativi, una corretta e completa informativa in relazione al fatto che l’attività di intermediazione viene svolta in collaborazione tra più intermediari, nonché l’indicazione dell’esatta identità, della sezione di appartenenza e del ruolo svolto dai medesimi nell’ambito della forma di collaborazione adottata. L’IVASS vigila sulla corretta applicazione del presente articolo e può adottare disposizioni attuative anche al fine di garantire adeguata informativa ai consumatori”.

⁷ A tal riguardo, l’Autorità ha segnalato, nell’ambito delle “*Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013*” del 28 settembre 2012, “che in vari casi, il divieto di plurimandato è aggirato attraverso clausole che, di fatto, rendono quasi impossibile (o comunque estremamente oneroso) per l’agente assumere altri incarichi” e che, pertanto, “nell’ottica di favorire l’efficace applicazione dell’articolo 34 del d.l. n. 1/2012 dovrebbero essere vietate le clausole che ostacolano i rapporti con compagnie/reti distributive concorrenti al fine di consentire all’agente di fornire al proprio cliente non solo tre preventivi, ma anche più alternative contrattuali alla polizza della compagnia rappresentata”.

Nazionale fra le Imprese Assicuratrici (ANIA), SNA e Unione Nazionale Agenti Professionisti di Assicurazione (UNAPASS). Tale accordo, benché cessato dal 31 dicembre 2006, continua tutt'oggi ad essere applicato ai rapporti agenziali in virtù di un espresso richiamo contenuto nei mandati agenziali.

19. Tale accordo, con riguardo all'esclusiva, prevede quattro regimi, tra i quali quello con "*agente in esclusiva di marchio ma senza esclusiva di territorio*"⁸.

20. A fronte dell'emanazione dei decreti-legge n. 223/06 e n. 7/07 e del mutato quadro legislativo di riferimento, che ha reso nulle le clausole contrattuali di esclusiva, alcune imprese assicurative hanno lasciato invariati i contratti agenziali in essere alla data di entrata in vigore dei decreti-legge sopra citati.

21. Talune compagnie assicurative – a seguito del citato cambiamento del quadro normativo – hanno modificato o proposto di modificare gli schemi contrattuali in essere con gli agenti e/o predisposto nuovi modelli contrattuali per i rapporti instaurandi, riaffermando il divieto di assumere più mandati con esclusione limitata ai soli rami danni e condizionata al permanere in vigore della nuova disciplina. In specie, il permanere in vigore dei decreti-legge n. 223/06 e n. 7/07 è frequentemente indicato quale condizione di efficacia delle nuove disposizioni contenute nei contratti di agenzia.

22. A titolo esemplificativo alcune lettere di incarico prevedono che "*l'agente non può prestare la sua opera a vantaggio di altre società di assicurazioni, neppure per quei rami che non siano eventualmente esercitati dalla compagnia, se non abbia il consenso scritto di quest'ultima (...), fatta eccezione per l'offerta ai consumatori di polizze relative ai rami danni, ai sensi di quanto previsto dalle leggi 4 agosto 2006 n. 248 e 2 aprile 2007 n. 40 e sino a quando la suddetta normativa rimarrà in vigore*" (sottolineatura aggiunta)⁹. In altra lettera di incarico è specificato che "*detto incarico agenziale viene da noi conferito in Regime di esclusiva 3 di cui all'art. 6 e*

⁸ Cfr. Accordo Nazionale Agenti, art. 6-bis, III comma, Regime 3: "*(a) l'agente non può svolgere attività di intermediazione assicurativa per conto di altre imprese, salvo preventiva autorizzazione scritta e salvo quanto previsto dal comma II del successivo art. 6 ter; (b) l'impresa, nella zona assegnata all'agente, può operare senza obblighi nei suoi confronti*".

L'art. 6-ter dell'accordo, recante "*esclusiva: norme comuni*", comma II, recita, inoltre, "*qualora l'impresa non eserciti o cessi di esercitare nel corso del rapporto agenziale uno o più rami, l'agente ha facoltà di operare per altra impresa per i rami non gestiti dall'impresa preponente, purché si tratti di impresa gradita a quest'ultima. Tale gradimento non è richiesto se l'altra impresa non esercita rami gestiti dall'impresa preponente; al venire meno per qualsiasi motivo di quest'ultima condizione, è necessario il gradimento dell'impresa preponente*".

⁹ Cfr. contratto agenziale-allegati di Generali.

seguenti dell'Accordo Nazionale Agenti 2003 fatto salvo quanto disposto dall'art. 8 del D.L. 04/07/2006 n. 223 convertito con legge n. 248 del 04/08/2006 e dall'art. 5 del D.L. 31/01/2007 n. 7 convertito con legge n. 40 del 02/04/2007, ove vigenti e deve essere da Voi svolto nel territorio indicato nell'Allegato n. 5"¹⁰ (sottolineatura aggiunta).

23. Alcune clausole inserite in tali contratti esprimono una riserva circa la legittimità del nuovo quadro normativo prevedendo, oltre ai richiami sopra citati circa una possibile temporaneità della vigenza della normativa, anche possibili pronunce di illegittimità da parte di organi giurisdizionali nazionali e comunitari. Ad esempio in un contratto di agenzia, con riguardo al regime di esclusiva, è precisato che *“le parti stabiliscono di adottare il regime 3 (tre) – agente in esclusiva di marchio senza esclusiva di territorio – restando inteso che l'attribuzione del Regime 4¹¹ alla distribuzione dei contratti rientranti nei rami danni, compresa la RC Auto per quanto previsto dall'art. 8 della legge 4 agosto 2006 n. 248, avviene in attuazione dell'art. 5 della legge 2 aprile 2007 n. 40 e permarrà esclusivamente sino a quando tali norme rimarranno in vigore o non saranno ritenute illegittime da organismi giurisdizionali comunitari o nazionali”* (sottolineatura aggiunta)¹².

24. Dalla documentazione agli atti risulta che tali clausole, o clausole di contenuto analogo, sono presenti nei contratti di agenzia e relativi allegati di diverse compagnie parti del presente procedimento. Più precisamente, oltre a Generali, FonSai e UGF sopra espressamente menzionate, si richiamano, a titolo esemplificativo, le seguenti altre compagnie: Allianz, richiama l'esclusiva, fatto salvo quanto stabilito dalla Legge n.40/07;

Reale Mutua prevede che l'applicazione del nuovo regime senza esclusiva di marchio e territorio è condizionata al permanere in vigore delle disposizioni legislative che hanno introdotto il plurimandato;

Axa prevede espressamente che, se a seguito di successive disposizioni di legge, il divieto di esclusiva riferito ai rami danni, sancito dalla legislazione vigente, venga meno, i rapporti tra la compagnia e gli agenti tornino ad essere disciplinati in regime di esclusiva;

¹⁰ Cfr. contratto agenziale-allegati di FonSai.

¹¹ Il Regime 4 dell'Accordo Nazionale Agenti, denominato “Agente senza esclusiva di marchio né di territorio”, reca “a) l'agente può svolgere attività di intermediazione assicurativa per conto di più imprese; b) l'impresa, nella zona assegnata all'agente, può operare senza obblighi nei suoi confronti; c) l'impresa è tenuta a comunicare preventivamente all'agente l'affidamento di altri incarichi agenziali nella stessa zona e l'agente è tenuto a comunicare preventivamente all'impresa l'assunzione di altri incarichi agenziali; d) il conferimento di più incarichi ad uno stesso agente da parte di più imprese appartenenti ad uno stesso gruppo finanziario non comporta l'applicazione del Regime 4”.

¹² Cfr. contratto agenziale-allegati di UGF.

Groupama prevede che l'applicabilità delle intervenute novità legislative è condizionata al permanere in vigore della stessa disposizione normativa.

25. Inoltre, a tali clausole viene spesso accompagnata una richiesta di informativa preventiva e/o tempestiva nel caso di conferimento all'agente di mandati da parte di altre imprese assicurative. Ad esempio, in un contratto agenziale viene precisato che *“in relazione a quanto previsto dalle sopra citate Leggi 4 agosto 2006 n. 248 e 2 aprile 2007 n. 40, dovrà essere comunicata preventivamente dalla S.n.c. alla Compagnia ogni eventuale assunzione di altro incarico per l'offerta ai consumatori di polizze relative ai rami danni per conto di altre imprese, restando inteso che detto incarico necessariamente dovrà cessare qualora la suindicata normativa venisse meno per qualsiasi ragione”*¹³ (sottolineatura aggiunta). Anche un altro contratto agenziale prevede che nell'ambito del nuovo contesto normativo *“(...) l'agente si impegna a dare tempestiva comunicazione alla Società di eventuali altri incarichi assunti”*¹⁴. Altri contratti di agenzia richiamano genericamente il Regime 4 dell'Accordo Nazionale Agenti, il quale prevede che *“(...) l'agente è tenuto a comunicare preventivamente all'impresa l'assunzione di altri incarichi agenziali”*.

26. Dalla documentazione agli atti risulta che tali clausole o clausole di contenuto analogo sono presenti, oltre che nei contratti e allegati di Generali, sopra espressamente menzionati, anche nei contratti di agenzia di altre compagnie parti del presente procedimento. Ad esempio, nei contratti e relativi allegati di UGF, è previsto che, in caso di conferimento di mandati da parte di altre imprese assicuratrici, l'agente dovrà informare immediatamente la compagnia.

Nei contratti di Allianz è previsto che l'agente è obbligato a dare immediata informazione alla società in relazione ad altri incarichi di agenzia eventualmente a lui conferiti da altre imprese assicuratrici non facenti parte del gruppo.

Cattolica prevede un'informativa preventiva quale obbligo in capo all'agente.

Axa prevede una comunicazione informativa da parte dell'agente nel caso di assunzione di nuovi mandati.

Groupama prevede l'obbligo di comunicazione in capo agli agenti nel caso di assunzione di più mandati.

¹³ Cfr. contratto agenziale-allegati di Generali.

¹⁴ Cfr. contratto agenziale-allegati di Generali.

27. Tale obbligo di informazione preventiva è stato di recente esteso, da parte di alcune compagnie, anche alla possibilità di collaborazione tra intermediari introdotta dal decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, prevedendo che *“dovrà essere preventivamente comunicata ogni eventuale collaborazione instaurata con altri intermediari”*.

28. Dalla documentazione agli atti risulta che tali clausole sono presenti nei contratti di agenzia e relativi allegati di Generali.

29. Si rileva che la mancata comunicazione relativamente ad altri incarichi e rapporti di collaborazione è stata addotta come causa di revoca.

b. Disposizioni relative all'operatività degli agenti

30. Esistono altri profili, nei contratti di agenzia, che disciplinano l'operatività degli agenti rispetto alle compagnie assicurative e che, avendo ad oggetto i beni mobili e immobili necessari all'esercizio dell'attività e le possibili conseguenze sul loro uso in caso di revoca, possono disincentivare/ostacolare il plurimandato.

31. Si richiamano, sul punto, le clausole relative ai locali utilizzati dall'agente. Infatti, molti contratti di agenzia, relativamente alla locazione, fanno riferimento a contratti trilateri e, pur stabilendo che sono stipulati a nome dell'agente con oneri e rischi a carico di quest'ultimo, prevedono in capo alla compagnia di assicurazione il diritto di subentro. Tale clausola di subentro implica che, in caso di revoca del mandato di agenzia da parte della compagnia, l'agente deve lasciare i locali ove svolge la propria attività perdendo anche l'avviamento.

32. Inoltre, nei contratti di agenzia e relativi allegati riguardanti la locazione vi sono, molto spesso, anche altre clausole rilevanti, almeno potenzialmente, nel disincentivare o ostacolare il plurimandato. Tra queste si richiamano le clausole che prevedono che i locali d'ufficio dell'agenzia devono essere sempre a disposizione della compagnia e l'utenza telefonica, in caso di cessazione dell'incarico agenziale, deve essere volturata all'agente eventualmente designato dalla compagnia assicurativa.

33. Dalla documentazione agli atti risulta che tali clausole o clausole di contenuto analogo sono presenti nei contratti di agenzia e relativi allegati di varie compagnie. A titolo esemplificativo, FonSai prevede che i locali siano utilizzati esclusivamente per lo svolgimento dell'incarico, nonché il diritto di subentro a favore della compagnia in caso di cessione dell'incarico agenziale.

Generali prevede la clausola di subentro in caso di cessazione dell'incarico dell'agente.

Allianz stabilisce nei propri contratti l'obbligo per l'agente di lasciare la disponibilità dei locali e delle attrezzature alla stessa compagnia nel momento in cui venisse a cessare l'incarico per qualunque motivo.

Reale Mutua prevede che il contratto di locazione, ove l'agente eserciti in locali di proprietà di terzi, contenga il diritto di subentro da parte della società stessa in caso di cessazione del rapporto di agenzia.

34. Nella stessa ottica rilevano le seguenti disposizioni agenziali:

– i divieti di usare i sistemi informativi e i database sui clienti in portafoglio per attività diverse dalla mera esplicazione del rapporto di agenzia con il preponente, con la conseguenza che, in taluni casi, è anche espressamente motivo di revoca del contratto l'aver *“direttamente o indirettamente favorito gli interessi di altra società assicuratrice, anche solo rendendo possibile a quest'ultima o ai suoi collaboratori la conoscenza delle scadenze di polizze della compagnia”*¹⁵;

– gli obblighi di usare un conto corrente solo per i contratti conclusi con una singola compagnia assicurativa.

35. Dalla documentazione agli atti risulta che tali clausole o clausole di contenuto analogo sono presenti nei contratti di agenzia e relativi allegati di varie società parti del presente procedimento. A titolo esemplificativo, UGF prevede un'attribuzione della piattaforma informatica finalizzata solo all'attività svolta per la compagnia, con anche la previsione di attività ispettive.

FonSai prevede un vincolo di utilizzo di ogni programma-procedura informatizzata-software, etc, esclusivamente per l'attività di agente della compagnia con obbligo di restituzione al momento della cessazione dell'incarico.

Generali, prevede una destinazione dei vari beni, locali ed altri, all'incarico di agenzia per la compagnia stessa; nonché il divieto all'uso di dati relativi ai clienti.

Allianz prevede una clausola con la quale l'agente assume l'impegno a utilizzare hardware, software, arredi, etc unicamente per lo svolgimento di attività di intermediazione a favore della compagnia.

Cattolica prevede un utilizzo dell'hardware, software, reti di proprietà, etc finalizzato all'espletamento del mandato conferito dalla compagnia.

¹⁵ Cfr. contratto agenziale-allegati di Generali.

Axa prevede che l'infrastruttura informatica, hardware, software, utenze telefoniche, etc, non possano essere usati per attività svolta per altra compagnia. Analogamente i dati clienti non sono utilizzabili al di fuori del mandato di agenzia con la compagnia.

c. Le provvigioni

36. Relativamente alle provvigioni riconosciute dalle imprese assicurative alla rete agenziale, queste sono spesso strutturate in modo da garantire il mantenimento del “*portafoglio esistente*”, così da disincentivare lo sviluppo di rapporti agenziali in plurimandato.

Si tratta delle disposizioni contrattuali che non si limitano a premiare, direttamente o indirettamente, gli agenti per l'incremento della clientela assicurata, ma che tendono a remunerare la conservazione della domanda esistente. I rapporti contrattuali delle compagnie con gli agenti prevedono, spesso, che in caso di riduzione del portafoglio gestito per la compagnia originaria l'agente storni, in tutto o in parte, le provvigioni precontate.

37. Dalla documentazione agli atti risulta che tali clausole o clausole di contenuto analogo sono presenti nei contratti di agenzia e relativi allegati delle parti del presente procedimento e, a titolo esemplificativo:

UGF prevede che l'agente collabori per conservare il portafoglio il più possibile intatto;

FonSai prevede forme di incentivazione legate alla conservazione del portafoglio;

Generali prevede uno stretto collegamento del sistema provvigionale al mantenimento del portafoglio clienti;

Reale Mutua prevede una specifica modalità di calcolo/recupero provvigioni in caso di consistente annullamento del portafoglio.

V. LE VALUTAZIONI

a) I mercati rilevanti

38. I profili attinenti i contratti di agenzia e relativi allegati, oggetto del presente procedimento, fanno riferimento a diversi mercati compresi nel settore assicurativo. Infatti, tali contratti agenziali si riferiscono esplicitamente a tutti i rami danni e, tra questi, il ramo R.C. Auto è quello

che per primo è stato oggetto della modifica normativa che ha introdotto il divieto della distribuzione esclusiva.

39. Nel settore assicurativo rami danni ogni singolo rischio può essere soddisfatto solo da una specifica copertura e, conseguentemente, viene individuato un mercato distinto per ogni ramo amministrativo¹⁶.

40. Inoltre si devono distinguere, sia una fase produttiva a monte sia una fase distributiva a valle¹⁷, in quanto:

(i) a livello produttivo, viene esaminato il contesto concorrenziale tra le compagnie assicurative, le quali definiscono le caratteristiche dei servizi erogati e quindi parte del contenuto delle polizze offerte su un ambito nazionale;

(ii) a livello distributivo a valle, invece, viene esaminato il contesto competitivo in termini di reti di vendita, ciascuna delle quali è strutturata ed opera definendo alcune specifiche condizioni di offerta a seconda della domanda servita, con una articolazione che varia da compagnia a compagnia (agenti, *broker*, vendita diretta, promotori finanziari/SIM/sportelli bancari) a seconda dell'ambito territoriale provinciale; tale attività è caratterizzata dalla presenza di reti differenziate a livello locale tra le varie compagnie, le quali competono definendo alcune componenti essenziali della polizza, ad esempio il prezzo finale con l'applicazione o meno di sconti e con adeguamenti della polizza stessa alle specifiche esigenze della domanda.

41. Ai fini del presente procedimento sono, pertanto, da distinguere:

(i) i mercati produttivi nazionali corrispondenti a ciascun ramo assicurativo danni;

(ii) i mercati distributivi provinciali rami danni ed RC Auto (il quale è il ramo che la gran parte dei soggetti attivi nella distribuzione di polizze rami danni intermediano prevalentemente se non esclusivamente).

42. Nella tabella che segue sono riportati i dati sulle quote di mercato dell'intero settore danni, in quanto rappresentativo della posizione complessiva delle compagnie, e del mercato RC Auto (ramo 10) essendo questo il mercato più significativo rappresentando oltre il 50% di tutti i rami danni:

¹⁶ Cfr. provv. n. 16173, caso C7951 Assicurazioni Generali-Toro Assicurazioni, del 4 dicembre 2006, in Boll. n. 47/2006; provv. n. 8546, caso I377 RC Auto, del 28 luglio 2000, in Boll. n. 30/2000.

¹⁷ Cfr. caso C11524 Unipol Gruppo Finanziario/Unipol Assicurazioni-Premafin Finanziaria-Fondiarria SAI – Milano Assicurazioni, provvedimento n. 23678 del 19 giugno 2012.

Quote di mercato rami danni e RC Auto (2012)

Gruppi assicurativi	Rami danni	R.C. Auto
Gruppo Assicurativo Unipol	30%	33%
Gruppo Generali	21%	16%
Gruppo Assicurativo Allianz	11%	13%
Reale Mutua	6%	5%
Gruppo Cattolica Assicurazioni	5%	5%
Axa Italia	4%	5%
Groupama Assicurazioni	4%	5%
Totale	81%	82%

Fonte: elaborazioni AGCM a livello nazionale senza imprese UE.

43. Relativamente alla fase distributiva, considerando il totale rami danni e, distintamente, il ramo RC Auto, gli agenti rappresentano l'81% e l'87% della distribuzione assicurativa in Italia nel 2012¹⁸.

44. Si osservi che risulta ancora marginale la percentuale di agenti in plurimandato, infatti, a titolo esemplificativo, considerando i primi gruppi assicurativi in Italia le reti in monomandato risultano superiori al 70%-80% in termini di agenti¹⁹. Da ultimo, nell'ambito dell'indagine conoscitiva riguardante la procedura di risarcimento diretto e gli assetti concorrenziali del settore RC Auto, conclusasi il 6 febbraio 2013, è stata nuovamente constatata una scarsa diffusione di agenti plurimandatari²⁰.

45. Si rileva, infine, che il perimetro del mercato rilevante (del prodotto e geografico) nel presente procedimento è strettamente legato alla fattispecie oggetto di analisi; infatti, come la giurisprudenza ha più volte affermato, *“(...) con riferimento ad un caso di intesa restrittiva della concorrenza, l'individuazione del mercato è [invece] funzionale alla delimitazione dell'ambito nel quale l'intesa può restringere o falsare il meccanismo concorrenziale”*²¹. Inoltre, *“[N]ell'ipotesi di intese restrittive, la definizione di mercato rilevante è successiva all'individuazione dell'intesa, in quanto sono l'ampiezza e l'oggetto dell'intesa a circoscrivere il mercato su cui l'abuso è commesso: vale a dire che la definizione dell'ambito merceologico e territoriale nel quale si manifesta un coordinamento tra imprese concorrenti e si realizzano gli effetti derivanti dall'illecito concorrenziale è funzionale alla decifrazione del grado di offensività dell'illecito. Invece nella diversa ipotesi di abuso di posizione dominante, la definizione di mercato*

¹⁸ ANIA, Premi del lavoro diretto italiano (imprese italiane ed extra-UE), 2012, Edizione 2013.

¹⁹ Cfr. Tabella 13 recante *“Rete agenziale – percentuale sul numero agenti e sui premi raccolti – anni 2009-2011”* e dati fonte ISVAP 2011 contenuti nel prov. C11524 - *Unipol Gruppo Finanziario/Unipol Assicurazioni-Premafin Finanziaria-Fondiarria SAI – Milano Assicurazioni*, del 19 giugno 2012, in Boll. n. 25/12.

²⁰ Cfr. IC 42, paragrafo 4.5.1.2 recante *“Agenti plurimandatari”*.

²¹ Cfr. sentenze del Consiglio di Stato n.1189 e n.1191 del 2001.

rilevante precede quella della posizione dominante, e costituisce un presupposto dell'illecito"²².

b) La qualificazione della fattispecie

46. Le disposizioni contenute nei rapporti contrattuali tra le imprese assicurative parti del procedimento e le reti agenziali sembrano idonee a determinare restrizioni verticali rientranti nell'articolo 101, paragrafo 1, del TFUE. Tali disposizioni sono potenzialmente in grado di ostacolare/impedire la diffusione di reti di agenzie in plurimandato e conseguentemente evitare il rischio di un effettivo confronto competitivo tra le compagnie assicurative nei mercati assicurativi danni, tra i quali in particolare il mercato RC Auto.

Infatti, le compagnie assicurative riconducibili ai principali gruppi attivi in Italia hanno posto in essere strategie che direttamente o indirettamente ostacolano e disincentivano da parte degli agenti l'assunzione di più mandati, così conservando esclusive di fatto e creando condizioni di rigidità e di incertezza nel rapporto in caso di passaggio al plurimandato.

47. Le clausole contrattuali che ostacolano e disincentivano la stipulazione di contratti di distribuzione con gli assicuratori sono da valutare nel nuovo contesto normativo, il quale mirava a modificare il rapporto tra imprese assicurative e reti agenziali, introducendo il divieto di esclusiva nell'attività distributiva degli agenti.

48. In particolare, le clausole sopra descritte, contenute nei contratti di agenzia e relativi allegati delle compagnie parti del presente procedimento, costituiscono obblighi di non concorrenza, diretti o indiretti, idonei ad imporre di fatto agli agenti di non vendere prodotti assicurativi in concorrenza con quelli oggetto del contratto di agenzia. Infatti, sia le clausole che richiamano esplicitamente l'esclusiva e richiedono l'informativa agli agenti sulla assunzione di altri mandati, sia le clausole connesse all'uso di beni mobili e immobili, nonché alcune disposizioni sul calcolo delle provvigioni connesse alla conservazione del portafoglio clienti e più in generale il richiamo al rischio di revoca, nell'insieme appaiono qualificabili come obblighi di non concorrenza diretti o indiretti, che, di fatto, ostacolano o addirittura impediscono il superamento dell'esclusiva e lo sviluppo del plurimandato. Nella valutazione degli accordi di esclusiva vanno, infatti, considerati sia quelli espressamente previsti nelle clausole contrattuali sia quelli che, come nel caso di specie, abbiano tale effetto in concreto; ciò a

²² Cfr. sentenza del Consiglio di Stato n. 1271 del 2006.

maggior ragione in considerazione della durata indeterminata (pluriennale) dei contratti di agenzia.

49. Tali specifiche restrizioni verticali, contenute nei contratti applicati dalle singole compagnie assicurative parti del procedimento e le reti agenziali, appaiono idonee a determinare effetti anticoncorrenziali derivanti dall'esistenza di reti parallele di accordi verticali con effetti simili che limitano significativamente la concorrenza. Si rileva, inoltre, che tali restrizioni potrebbero anche avere l'effetto di limitare l'accesso al mercato rilevante.

50. Le parti del presente procedimento, che rappresentano circa l'80% dei mercati produttivi rami danni e nello specifico del ramo RC Auto e, come tali, le compagnie con le più estese reti agenziali, sembrano determinare, attraverso le reti parallele di accordi verticali simili, un effetto cumulativo anticoncorrenziale.

51. Inoltre, le restrizioni verticali dei citati contratti di agenzia potrebbero essere idonee ad agevolare comportamenti collusivi tra imprese di assicurazioni parti del procedimento.

52. Quanto sopra appare applicabile indipendentemente dal rischio finanziario o commerciale assunto dall'agente in relazione alle attività per le quali è stato nominato come agente del preponente, proprio per gli effetti cumulativi sopra descritti; inoltre, le presunte restrizioni verticali fanno riferimento a contratti di agenzia generalmente di durata indeterminata.

c) L'applicabilità del diritto comunitario

53. La sussistenza del pregiudizio al commercio fra Stati membri dipende da un complesso di fattori che possono non essere decisivi se considerati singolarmente e che, tra l'altro, includono: la natura dei prodotti o servizi e la posizione delle imprese interessate (cfr. la Comunicazione della Commissione europea sulla nozione del pregiudizio al commercio fra Stati membri di cui agli articoli 101 e 102 TFUE²³).

Inoltre, 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 unico.

²³ Commissione 2004/C 101/07, in GUCE C 101/81 del 27 aprile 2004.

54. In particolare, i comportamenti oggetto del presente procedimento, riguardando i rapporti contrattuali tra i principali gruppi assicurativi in Italia e i rispettivi agenti e riferendosi alla rete distributiva potenzialmente attiva sull'intero territorio nazionale, appaiono idonei a restringere la concorrenza tra gli Stati Membri. Sul punto, la Commissione osserva che *“gli organi giurisdizionali comunitari hanno stabilito in diverse sentenze che gli accordi che si estendono a tutto il territorio di uno Stato membro hanno, per loro natura, l'effetto di consolidare la compartimentazione dei mercati a livello nazionale, ostacolando così l'integrazione economica voluta dal trattato”*²⁴.

RITENUTO, pertanto, che le intese verticali derivanti dalle specifiche clausole contenute nei contratti di agenzia delle società Unipol Gruppo Finanziario S.p.A., Fondiaria-SAI S.p.A., Assicurazioni Generali S.p.A., Allianz S.p.A., Società Reale Mutua di Assicurazioni, Società Cattolica di Assicurazione – Società Cooperativa, Axa Assicurazioni S.p.A., Groupama Assicurazioni S.p.A., sono suscettibili di configurare un insieme di intese restrittive della concorrenza in violazione dell'articolo 101 del TFUE;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14, della legge n. 287/90, nei confronti delle società Unipol Gruppo Finanziario S.p.A., Fondiaria-SAI S.p.A., Assicurazioni Generali S.p.A., Allianz S.p.A., Società Reale Mutua di Assicurazioni, Società Cattolica di Assicurazione – Società Cooperativa, Axa Assicurazioni S.p.A., Groupama Assicurazioni S.p.A., per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 101 del TFUE;

b) la fissazione del termine di giorni sessanta decorrente dalla notificazione del presente provvedimento per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti, o di persone da essi delegate, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione “Credito” della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è il Dott. Andrea Minuto Rizzo;

²⁴ Punto 78 della Comunicazione della Commissione sulla nozione di pregiudizio.

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione “Credito” della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità dai rappresentanti legali delle parti, nonché da persone da essi delegate;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 30 giugno 2014.

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE
Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella