

## **Lo scambio di informazioni nel mercato assicurativo e la legge Antitrust: dal caso “ANIA” al caso “RCAuto”.**

### **1. Introduzione – 2. Lo scambio di informazioni e il diritto antitrust: la prassi comunitaria – 3. Lo scambio di informazioni nel settore assicurativo – 4. Lo scambio di informazioni fra imprese assicurative e l'intervento dell'Autorità Garante.**

#### **1. Introduzione.**

Lo svolgimento dell'attività assicurativa ha conosciuto e conosce un grado di cooperazione tra imprese ben superiore rispetto agli altri settori industriali<sup>1</sup>. Ciò è determinato da effettive necessità tecniche che impongono l'utilizzo di strumenti collaborativi nell'assunzione dei rischi, quali la coassicurazione e la riassicurazione, mediante i quali le imprese neutralizzano i rischi assunti<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> La consapevolezza dell'esistenza, nel mercato assicurativo, di rapporti e vincoli particolarmente stretti tra le imprese non è, naturalmente, di oggi. Non a caso, A. ANTONUCCI, *Imprese di assicurazione e disciplina della concorrenza*, estratto da *Le assicurazioni, L'impresa e il contratto*, in *Trattato di diritto privato* diretto da M. Bessone, Torino, 1998, 1, richiama il seguente brano tratto da A. DONATI, *Trattato del diritto delle assicurazioni private*, vol. I, Milano, 1952, 461, «In nessun settore economico come in quello assicurativo i rapporti tra imprenditori dello stesso ramo, Ente pubblico o Ente privato, sono così molteplici e intensi. Dai rapporti discendenti dalle limitazioni legali e convenzionali alla concorrenza e da quelli discendenti dal coordinamento convenzionale della concorrenza a quelli discendenti da accordi per rafforzamento del proprio organismo produttivo e che vanno fino alla concertazione e, infine e soprattutto, a quelli, caratteristici del nostro settore, per la ripartizione dei rischi, è tutta una rete che spesso i terzi neppure sospettano e che traducono l'impresa isolata in un'ipotesi al di fuori di ogni realtà». Vedi, inoltre, su tale specifica questione, le osservazioni svolte da G. VOLPE PUTZOLU, *Collaborazione e concorrenza tra le imprese e tutela degli assicurati nell'esperienza comunitaria*, in AA.VV., *Mercato assicurativo trasparenza di comportamenti e regole di concorrenza*, atti del convegno AIDA 30.11.2001-1.12.2001, in *Quaderni di Assicurazioni*, 2002, 35 e ss.

<sup>2</sup> Sulla ricostruzione del fenomeno coassicurativo, anche in relazione alla rilevanza antimonopolistica dello stesso, si rinvia, per tutti, a M. RICOLFI, *La coassicurazione*, Milano, 1997, 33 e ss. Nell'ambito dell'attività di neutralizzazione dei rischi la singola impresa non può agire isolatamente in quanto essa non è in grado realizzare compiutamente una perfetta omogeneità qualitativa e quantitativa dei rischi assunti. Si attiva, allora, quella che viene definita come una vera e propria forza centrifuga, per cui per ogni rischio assunto l'impresa, al fine di mantenere il proprio equilibrio, è portata a ripartire con altre imprese quelle quote di rischio che eccedano il proprio pieno di conservazione. L'impresa, attraverso la coassicurazione, è in grado di assumere rischi che esulano dal proprio pieno di conservazione, potendo riversare la quota di rischio eccedente, sulle altre coassicuratrici, conducendo alla formazione di portafogli dotati delle necessarie caratteristiche di omogeneità tecnica.

Tale cooperazione, poi, si rivela necessaria anche nella raccolta del maggior numero di informazioni sui rischi oggetto di copertura, per permettere un'adeguata quotazione dei rischi stessi. Anche in questo caso la collaborazione fra imprese, è strettamente correlata alla natura dell'attività economica svolta, e direttamente discendente dalla specificità di questa<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Non potranno, necessariamente, essere approfonditi, in questa sede, i problemi, di carattere generale, relativi all'applicazione della disciplina antitrust al mercato assicurativo. In materia si rinvia a A. ANTONUCCI, *Imprese di assicurazione e disciplina della concorrenza*, estratto da *Le assicurazioni, L'impresa e il contratto*, in *Trattato di diritto privato* diretto da M. Bessone, cit., L. CAPOTOSTI, *Il mercato assicurativo: concorrenza e controllo*, in *Assicurazioni*, 1998, 153, AA.VV., *Mercato assicurativo trasparenza di comportamenti e regole di concorrenza*, atti del convegno AIDA 30.11.2001-1.12.2001, in *Quaderni di Assicurazioni*, 2002, AA.VV., *La concorrenza nel mercato assicurativo. Il ruolo dell'ISVAP*, Napoli, 1998, per la disciplina comunitaria si veda R. GREAVES, *EC Competition law: Banking and Insurance Services*, London, 1995, nonché nelle trattazioni di carattere generale, a P. AQUILANTI, *Aziende ed istituti di credito, imprese assicurative e dei settori della radiodiffusione e dell'editoria*, in AA. VV., *Diritto italiano antitrust* a cura di A. Frignani - R. Pardolesi - A. Patroni Griffi - L.C. Ubertazzi, Bologna, 1993, F. GHEZZI - M. NOTARI, *La disciplina della concorrenza nei settori dell'informazione, del credito e delle assicurazioni (art. 20 della legge 20 ottobre 1990, n. 287)*, in *Riv. soc.*, 1993, 119, M. SIRI, *Aziende ed istituti di credito, imprese assicurative e dei settori della radiodiffusione e dell'editoria*, in AA.VV., *Concorrenza e mercato* a cura di V. Afferni, Padova, 1994, 417, R. ALESSI - G. OLIVIERI, *La disciplina della concorrenza e del mercato*, Torino, 1991. Il comparto, come è noto, non gode di alcuna esenzione particolare. La sua appartenenza, a pieno titolo, ai settori vigilati comporta, tuttavia, la sovrapposizione di più controlli aventi finalità potenzialmente in contrasto tra loro. Da un lato, l'ISVAP è deputato alla vigilanza sulla stabilità del mercato assicurativo e delle imprese che vi operano, dall'altro, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha il compito di tutelare la libertà di concorrenza. La legge 287/1990 prevede, in tale ottica, una collaborazione tra i due soggetti sotto il profilo procedimentale, in termini di specialità rispetto alle norme dettate per i settori non vigilati: l'Autorità Garante è l'unica titolare nell'applicazione delle norme di tutela della concorrenza, ma deve acquisire il parere dell'ISVAP ex art. 20 l. 287/1990. Da una prima analisi può rilevarsi che la presenza di un grado di cooperazione tra le imprese piuttosto elevato ed in qualche misura connesso al tipo di attività svolta è stato effettivamente riscontrato. Tale grado di collaborazione ha, tuttavia, ricevuto una valutazione diversa da parte dell'Autorità Garante e dell'ISVAP. L'Autorità Garante ha disatteso i pareri dell'Istituto, ritenendo la cooperazione accertata incompatibile con le regole della concorrenza. L'Istituto, dal canto suo, ha spesso ritenuto di dover ricollegare la cooperazione tra imprese a necessità tecniche, proprie dell'attività assicurativa, e non a collusioni illecite, lesive della concorrenza. Il che dovrebbe condurre a ritenere che l'applicazione della disciplina antitrust, nel comparto, non possa prescindere dal considerare la particolarità dell'attività svolta. Il fondamento di un trattamento differenziato, in definitiva più favorevole, può, però, trovare giustificazione solo se conseguenza della protezione di valori costituzionali, di pari grado al valore della libertà di impresa, di rango costituzionale, posto alla base della disciplina antitrust.

La fonte sembra doversi ricercare nell'interesse costituzionale alla protezione del risparmio di cui all'art. 47 Cost., norma questa che appare tutelare ogni forma di risparmio e non solo il risparmio bancario siccome collegato all'esercizio del credito.

Al fine di costruire una tariffa tecnicamente corretta è, infatti, difficile che una singola impresa disponga di una base statistica sufficientemente ampia, contando sui soli dati in suo possesso. Da ciò deriva la necessità, fortemente sentita nel settore, di acquisire e mettere in comune le proprie esperienze e i propri dati con i dati delle imprese concorrenti<sup>4</sup>.

Tale scambio di informazioni, spesso coordinato a livello di consorzio tra imprese o a livello di associazione di categoria, pone non pochi problemi di compatibilità con le norme di tutela della concorrenza. E' evidente, infatti, che i flussi informativi potrebbero propiziare, se non addirittura nascondere, il coordinamento delle politiche commerciali e tariffarie delle imprese, quando siano finalizzati a ridurre il rischio di impresa e ad indirizzare le politiche commerciali attraverso la conoscenza delle strategie dei concorrenti.

Tanto le Istituzioni comunitarie, quanto l'Autorità Garante, hanno dedicato particolare attenzione proprio alla cooperazione fra imprese assicuratrici nello scambio di informazioni e ciò permette di formulare alcune prime osservazioni.

## **2. Lo scambio di informazioni e il diritto antitrust: la prassi comunitaria.**

---

La protezione del risparmio assicurativo, intesa come tutela dell'utilità cui l'assicurato rinuncia in vista di un'utilità futura, è attuata attraverso il controllo prudenziale sulla stabilità delle imprese. Nell'ambito di tale controllo assume rilevanza la collaborazione tra imprese, necessaria all'equilibrio tecnico delle imprese stesse, in quanto connaturata ad un corretto esercizio, sotto il profilo tecnico, dell'attività assicurativa, e pertanto indispensabile.

Su ciò si fonda la particolarità del fenomeno assicurativo nell'ottica antitrust. La giustificazione di un trattamento derogatorio, d'altronde, trova, come detto, le proprie radici nelle norme costituzionali che tutelano, attraverso la stabilità delle imprese, il risparmio assicurativo, con l'imposizione di controlli prudenziali, sulle imprese assicurative, esercitati da un'Autorità amministrativa indipendente e che, inevitabilmente interferiscono con la tutela della concorrenza, anch'essa di rango costituzionale.

La presenza di valori (ed Autorità) antagonisti impone, allora, un temperamento di interessi che tenga conto di tale specialità.

La consapevolezza di tale peculiarità, d'altra parte, è stata raggiunta dalla disciplina comunitaria, che riconosce ampie deroghe al diritto comune proprio sotto i profili appena esaminati, con l'introduzione di una normativa eccezionale di esenzione (il Regolamento n. 3932/1993, su cui *infra*).

<sup>4</sup> Vedi M.MINIELLO, *intervento*, in *La concorrenza nel mercato delle assicurazioni. Il ruolo dell'ISVAP*, Napoli, 1998, 106.

Il fenomeno dello scambio di informazioni fra imprese, e la sua rilevanza a fini anticompetitivi, è stato approfonditamente analizzato in sede comunitaria<sup>5</sup>. Tale comportamento, in linea generale, non viola il divieto di cui all'art. 81 (già 85), par. 1, del Trattato, purchè i suddetti dati siano necessari per decidere in modo autonomo ed indipendente il proprio comportamento sul mercato<sup>6</sup>.

Le imprese incorrono, invece, in una violazione anticoncorrenziale qualora la libertà di azione delle parti venga limitata o quando il loro comportamento risulti coordinato sulla base delle informazioni scambiate, sia in modo esplicito che mediante un comportamento cosciente e coordinato, vale a dire, mediante una pratica concordata.

La restrizione è esemplare nel caso in cui siano formulate concrete raccomandazioni o precise conclusioni, nel caso in cui da ciò derivi un comportamento uniforme di almeno una parte delle imprese partecipanti allo scambio di dati.

Così, è considerato restrittivo l'accordo che prevede lo scambio di informazioni in un mercato oligopolistico di beni omogenei, anche in relazione a dati teoricamente irrilevanti sotto il profilo concorrenziale - quali le commesse, il fatturato, gli investimenti ed i prezzi - in quanto tale scambio, in considerazione

---

<sup>5</sup> In sé, gli accordi per lo scambio di informazioni non devono considerarsi restrittivi della concorrenza; vedi A.FRIGNANI – M.WAELBROECK, *Disciplina della concorrenza nella CE*, 1996, 903, R. WHISH, *Competition Law*, London, 1993, p. 412. ss. Ciò risulta particolarmente evidente in relazione allo scambio di informazioni tecniche, in quanto la pratica contribuisce al progresso tecnico, senza limitare l'indipendenza e la libertà di azione delle imprese.

<sup>6</sup> Confronta J. BERTI, *Lo scambio di informazioni fra imprese concorrenti*, in *Riv. dir. comm.*, 1996, I, 560 e ss.; G. DE PALO, *Lo scambio di informazioni fra imprese concorrenti e la partecipazione ad associazioni di categoria nel diritto comunitario della concorrenza*, in *Riv. comm. int. ed intern.*, 1998, 965, V.M. LEONE, *Lo scambio di informazioni nel diritto comunitario*, in *Contratto e impresa*, 1988, 289, V. FALCE, *Lo scambio di informazioni nell'esperienza comunitaria e nazionale*, in *Giur. comm.*, 1999, I, 238, nonché C. OSTI, *Antitrust e oligopoli*, Milano, 1995, 222 e ss., per la dottrina straniera vedi, per tutti, D.J. TEECE, *Information Sharing, Innovation and Antitrust*, in *Antitrust L.J.*, 1994, 465 e s.; D.E. EDWARDS, *Trade Associations and the Exchange of Price and Non Price Information*, in *Ford H Corp. L. Inst.*, 1989, 709.

della bassa tensione concorrenziale, elimina ogni incertezza sul futuro comportamento delle imprese<sup>7</sup>.

La Commissione ha, poi, rilevato che lo svolgimento di ricerche di mercato in comune, di analisi comparative aziendali o settoriali, se destinate a raccogliere informazioni e ad accertare fatti e condizioni di mercato, sono senz'altro non lesivi della concorrenza e devono, pertanto, ritenersi legittimi. Il fenomeno è espressamente preso in considerazione dalla Comunicazione della Commissione CE relativa ad accordi, decisioni e pratiche concordate concernenti la cooperazione tra imprese<sup>8</sup> sub parte II, n. 1, riguardante gli accordi aventi esclusivamente per oggetto: lo scambio di opinioni e di esperienze; la ricerca di mercato in comune; la realizzazione in comune di analisi comparative aziendali o settoriali; l'elaborazione in comune di statistiche e di schemi di calcolo.

La predisposizione e la diffusione di schemi di calcolo, invece, quando questi contengano determinati tassi di calcolo devono essere considerati alla stregua di vere e proprie raccomandazioni, come tali vietate, perché finalizzate al coordinamento del comportamento delle imprese.

Nella prassi, la raccolta delle informazioni può avvenire direttamente da parte delle imprese, tramite terzi specializzati nella raccolta, elaborazione e

---

<sup>7</sup> E' l'impostazione fatta propria dalla Commissione nella vicenda UK Agricultural Tractor Registration Exchange, in GUCE L 68 del 13.3.1992, 19.

<sup>8</sup> La comunicazione è stata pubblicata in GUCE C 75 del 29.7.1968, 3. Tale atto tratta anche, sub n. 2, degli accordi aventi ad oggetto la cooperazione contabile, la garanzia in comune del credito, la organizzazione in comune dell'incasso, gli uffici comuni di consulenza aziendale o fiscale; sub n. 3, degli accordi aventi ad oggetto l'esecuzione in comune di incarichi di ricerca e sviluppo, la ripartizione tra i partecipanti di progetti di ricerca e di sviluppo; sub n. 4, degli accordi aventi per oggetto l'uso in comune di impianti per la produzione e di attrezzature per il deposito delle merci; sub n. 5, degli accordi aventi per oggetto la costituzione di associazioni di imprese per l'esecuzione in comune di commesse, quando le imprese partecipanti non siano in concorrenza tra di loro per le prestazioni da effettuare o non siano in grado di eseguire da sole le commesse; sub n. 6, degli accordi aventi per oggetto la vendita in comune, il servizio in comune di assistenza ai clienti e di riparazione sempreché le imprese partecipanti non siano in concorrenza tra loro per i prodotti o le prestazioni contemplati dall'accordo; sub n. 7, degli accordi aventi per oggetto la pubblicità in comune; sub n. 8, infine, degli accordi aventi per oggetto l'uso di un marchio comune per designare prodotti di determinate qualità e accessibili ad ogni concorrente alle stesse condizioni.

distribuzione dei dati, o, ancora, partecipando ad un sistema informativo<sup>9</sup> fondato su accordi tra singole imprese, o realizzato a livello di associazione di categoria.

Secondo l'opinione più risalente, di norma, l'attività di raccolta diretta dei dati, o attraverso imprese terze specializzate, non ha rilevanza sotto il profilo della tutela *antitrust*, non potendo incidere su alcuna relazione concorrenziale<sup>10</sup>.

Quando, invece, alla base dell'acquisizione di informazioni vi siano accordi di scambio di dati tra imprese concorrenti, la collaborazione può avere rilevanti effetti sulla concorrenza, tanto positivi, quanto negativi, ove diretti a coordinare il comportamento delle imprese coinvolte<sup>11</sup>.

Il contenuto restrittivo dell'accordo dipende, in questo caso, dalla capacità dell'accordo stesso di eliminare ogni residua incertezza circa le condotte future dei concorrenti<sup>12</sup>.

Gli effetti restrittivi appaiono particolarmente evidenti in mercati caratterizzati da una bassa tensione concorrenziale, in situazioni di oligopolio in cui le reazioni di ogni concorrente sono prevedibili perché in buona misura necessitate dalla struttura del mercato stesso. Quando le future mosse sono conosciute dagli avversari è più conveniente cooperare, conservando ciascuno, la propria quota di mercato, rendendo totalmente trasparenti le proprie strategie con

---

<sup>9</sup> L'espressione è utilizzata da V. FALCE, *op. cit.*, 239. Si ritiene di dover preferire la suddivisione, in base alle modalità di raccolta, proposta dall'Autrice da ultimo citata, rispetto alla distinzione, effettuata da L. MANSANI, *La disciplina delle intese restrittive della concorrenza tracciata dall'art. 2 della l. n. 287 del 1990*, in *Riv. dir. comm.*, 1995, 123, secondo cui si distinguono, appunto, informazioni assunte direttamente, informazioni assunte tramite imprese terze specializzate e informazioni riservate acquisibili solo utilizzando metodi illeciti o scorretti. In effetti, quanto rilevato da tale Autore sovrappone qualità attinenti alla natura dei dati alle modalità di acquisizione dei dati stessi. La distinzione tra dati riservati e dati non riservati avrà, invece, rilevanza in un secondo momento, in sede di valutazione di liceità dello scambio delle informazioni.

<sup>10</sup> Così sempre, V. FALCE, *op. cit.*, 239.

<sup>11</sup> Sulla doppia valenza dello scambio di informazioni, si rinvia alle osservazioni svolte da J. BERTI, *op. cit.*, 563 e s. e 591 – 592.

<sup>12</sup> Vedi ancora V. FALCE, *op. cit.*, 240, ove è richiamata un'ampia bibliografia economica, cui si rimanda, sub nota 6, e giuridica, sub nota 9.

il fornire ai concorrenti ogni dato utile ed eliminando così ogni margine di incertezza.

Lo scambio di informazioni può, poi, rilevare, come strumento preliminare e prodromico all'intesa restrittiva vera e propria. In tali casi il sistema informativo non costituisce la lesione anticoncorrenziale, ma la propizia<sup>13</sup>. Il ruolo accessorio che lo scambio di dati, infatti, risulta spesso necessario per permettere l'esecuzione dell'accordo, o, comunque, per verificare che l'intesa sia effettivamente attuata o rispettata dalle parti.

Da ultimo, a fronte di pratiche collusive in cui manchi la prova diretta, lo scambio di informazioni costituisce esso, in sé, prova significativa della concertazione. Così, l'esistenza dello scambio di informazioni diventa spesso la prova principale che la condotta omogenea delle imprese sia frutto, non di un allineamento dettato dal mercato, ma sia conseguenza di collusione e costituisca quindi una pratica concordata<sup>14</sup>.

In linea generale, quindi, lo scambio di informazioni di per sé neutre a fini competitivi, non è colpito da divieto, se non in determinati contesti oligopolistici; può divenire illecito quando ha lo scopo o l'effetto di rivelare le strategie delle imprese, soprattutto quando queste divengono facilmente individuabili, eliminando ogni incertezza circa il futuro atteggiamento sul mercato. Il che potrà avvenire in un contesto di mercato a struttura oligopolistica, in cui la concorrenza sia fortemente attenuata; lo scambio deve riguardare dati strategici, precisi e deve avvenire con cadenze ravvicinate<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> V. sempre V. FALCE, *op. cit.*, 241 e R. PARDOLESI, *Intese restrittive della libertà di concorrenza*, in AA. VV., *Diritto italiano antitrust* a cura di A. Frignani - R. Pardolesi - A. Patroni Griffi - L.C. Ubertazzi, Bologna, 1993, 213.

<sup>14</sup> Così, ancora, J. BERTI, *op. cit.*, 570

<sup>15</sup> Cfr. V. FALCE, *op. cit.*, 243. V. per tale indirizzo giurisprudenziale, la sentenza della Corte di Giustizia Suiker Unie del 16.12.1975, cause riunite 40 - 48, 50, 54 - 56, 111, 113, 114/73, in *Racc.*, 1975, 1663, nonché la decisione della Commissione CE caso PVC, del 27.7.1994, in *GUCE*, 1994, L239/14. Cfr. inoltre la sentenza del Trib. Primo Grado Fiatagri UK Ltd. e New Holland Ford Ltd. C. Commissione, del 27.10.1994, causa T - 34/92, in *Racc.*, 1992, II, 905, punto 91.

La dottrina è solita, poi, distinguere la lesività dei comportamenti in base alla natura, più o meno pubblica, dei dati. Non ogni informazione, infatti, può essere ritenuta pericolosa per la libertà di concorrenza.

Solo quei dati che normalmente sono considerati segreti commerciali sono senz'altro oggetto di divieto di scambio.

Sono tuttavia, ritenuti pericolosi anche quei dati che, indipendentemente dalla loro natura non riservata, comunque, riducono l'incertezza sul futuro comportamento della parte cui si riferiscono. Tali dati sono quelli relativi alle politiche di prezzo, alle condizioni di offerta, ai costi, alle decisioni riguardanti i futuri investimenti e ai progetti di ricerca e di sviluppo, i dati sulla produzione e sulle vendite ove venga permesso di risalire all'impresa titolare dei dati stessi<sup>16</sup>.

Quando, invece, i dati sono di natura generale e sono presentati in forma aggregata sì che non si possano individuare i singoli aderenti all'accordo i medesimi dati possono essere oggetto di scambio<sup>17</sup>.

Quanto alle modalità attraverso cui si attua il comportamento, la prassi istituzionalizzata di scambio di informazioni che si manifesta con contatti continui può costituire ulteriore indice di potenziale lesività della pratica cooperativa.

### **3. Lo scambio di informazioni nel settore assicurativo.**

I risultati raggiunti dall'elaborazione giurisprudenziale, appena brevemente riassunti, sembrano trovarsi in apparente contrasto con i principi della tecnica assicurativa che necessita e postula, come detto, il possesso da parte delle imprese assicuratrici del maggior numero di dati ed informazioni sui rischi oggetto di copertura<sup>18</sup>.

L'assicuratore, infatti, può quotare adeguatamente il rischio e offrire, di

---

<sup>16</sup> Sempre V. FALCE, *op. cit.*, 248

<sup>17</sup> V. FALCE, *loc. ult. cit.*

<sup>18</sup> In tema confronta le osservazioni di M. VINCENZINI, *Introduzione*, in AA. VV., *Manuale di gestione assicurativa. Intermediazione, finanza e produzione*, Padova, 1999, XXIII, nonché, M. VINCENZINI, *I rischi dell'attività di intermediazione dell'impresa di assicurazione*, sempre in AA. VV., *Manuale di gestione assicurativa. Intermediazione, finanza e produzione*, Padova, 1999, 23 e ss.

conseguenza, un premio equo e competitivo, nei limiti in cui dispone di dati sufficienti relativi alla natura e alla frequenza statistica del rischio che va ad assicurare, soprattutto in presenza di rischi di particolare contenuto tecnologico<sup>19</sup>. Tali informazioni, relative ad esperienze passate, dovranno essere quanto più accurate ed aggiornate possibile al fine di ridurre al minimo gli errori valutativi di previsione di eventi futuri della stesse specie.

E' quindi, invalsa la pratica di costituire veri e propri centri informativi con l'obiettivo di raccogliere e rielaborare i dati delle singole compagnie per fornire basi statistiche il più possibile attendibili alle compagnie stesse.

Tale scambio di informazioni appare, allora, finalizzato, in prima battuta, a permettere una corretta applicazione dei principi di tecnica assicurativa. Non può, d'altra parte, trascurarsi, che i flussi informativi limitano comunque l'incertezza dei comportamenti delle imprese concorrenti riducendo i rischi tipici dell'attività di impresa. Se, quindi, appare doveroso valutare i comportamenti in questione con specifico riferimento al tipo di attività svolta, non può sfuggire la pericolosità per la libertà di concorrenza che essi possono comportare.

Dopo un primo periodo di grande incertezza, la specialità del mercato assicurativo, sotto questo specifico profilo è stata espressamente riconosciuta attraverso l'emanazione di un apposito regolamento di esenzione. Si tratta, come è noto, del Regolamento n. 3932/92<sup>20</sup> dell'1.4.1993, e applicabile fino al 31.3.2003, il cui fine è di fornire una linea di condotta chiara agli assicuratori e di

---

<sup>19</sup> In tal senso la decisione della Commissione nel caso Nuovo CEGAM, del 30.3.1984, in *GUCE*, L 99/29 del 1984, che espressamente sottolinea che, tenuto conto delle esigenze di tecnicità e di esperienza in materia di sinistralità che la conduzione del ramo oggetto di indagine richiede, l'adozione di tariffe di premio puro nell'ambito di un consorzio appositamente creato tra le imprese (e dello scambio di informazioni a monte, evidentemente) risulta accettabile.

<sup>20</sup> Pubblicato in *GUCE*, 1992 L 398/7. Per un commento analitico a tale normativa si rinvia A. FITZSIMMONS, *Insurance competition law, A Handbook to the Competition law of the European Union and the European Economic Area*, London, 1994. Sull'applicazione del Regolamento i parola si veda la Relazione al Parlamento Europeo e al Consiglio sul funzionamento del regolamento della Commissione n. 3932/92, COM (1999) 192 def. del 12.5.1999.

creare sicurezza legale nel settore, nell'ottica di arrecare beneficio ai consumatori, con conseguente miglioramento nei servizi e migliore efficienza dell'industria<sup>21</sup>.

Tale disciplina è stata emanata dalla Commissione sulla base del precedente regolamento del Consiglio n. 1534/91/CEE del 31.5.1991<sup>22</sup> che espressamente considerava «che la cooperazione tra le imprese nel settore delle assicurazioni è, entro certi limiti, auspicabile per il corretto funzionamento del settore e nel contempo per tutelare i diritti dei consumatori»<sup>23</sup>.

Tale regolamento del Consiglio permetteva alla Commissione di dichiarare la non applicabilità dell'art. 85, 1, del Trattato a categorie di accordi tra imprese, di decisioni di associazioni di imprese e di pratiche concordate che abbiano ad oggetto la cooperazione per:

- a) la determinazione in comune di tariffe di premio basate su statistiche collettive o sul numero di sinistri;
- b) l'elaborazione di condizioni generali di assicurazione;
- c) la copertura in comune di certi tipi di rischi;
- d) il regolamento dei sinistri;
- e) la sperimentazione e il riconoscimento di sistemi di sicurezza,
- f) l'uso di registri e sistemi di informazione sui rischi aggravati, fatta salva l'osservanza della tutela della riservatezza.

L'emanando regolamento avrebbe dovuto altresì precisare;

- a) le restrizioni o le clausole che possono o che non possono figurare negli accordi, nelle decisioni e nelle pratiche concordate;
- b) le clausole che devono figurare negli accordi, nelle decisioni e nelle pratiche concordate o le altre condizioni che devono essere soddisfatte.

---

<sup>21</sup> Così J. VAN BAEL - J.F. BELLIS, *op. cit.*, 739.

<sup>22</sup> Vedilo in GUCE L143 del 7.6.1991, 1.

<sup>23</sup> Così il considerando n. 2 del regolamento 3932/92. Rileva la legittimità dell'utilizzo incompleto della delega, A. ANTONUCCI, *Imprese di assicurazione e disciplina della concorrenza*, estratto da *Le assicurazioni. L'impresa e il contratto*, in *Trattato di diritto privato* diretto da M.BESSONE, Torino, 1998, 31.

La Commissione non ha utilizzato appieno i propri poteri, avendo acquisito un'adeguata esperienza solo nei riguardi degli accordi sub lett. a, b, c ed e<sup>24</sup>, ed ha, pertanto, esentato le intese aventi ad oggetto la cooperazione per:

- a) la fissazione in comune di tariffe di premi di rischio basate su statistiche collettive o sul numero di sinistri;
- b) la fissazione di condizioni tipo di assicurazione;
- c) la copertura in comune di certi tipo di rischi;
- d) la fissazione in comune di norme relative alla valutazione ed al riconoscimento di apparecchiature di sicurezza.

Occorre, peraltro, rilevare che la Commissione già si era occupata di fattispecie simili, prima dell'adozione del regolamento in commento, concludendo per la violazione dell'art. 85 del Trattato (ora 81), ma, al contempo, esentando i medesimi accordi, individualmente; ciò sul presupposto che siffatte intese consentissero un miglioramento nel servizio per il consumatore e un miglioramento dell'efficienza<sup>25</sup>.

Il legislatore comunitario, infatti, proprio alla luce dei casi sottoposti all'attenzione della Commissione<sup>26</sup> ha provveduto ad includere nel citato regolamento di esenzione l'ipotesi dello scambio di dati ed informazioni, sottoponendo l'esenzione stessa a limiti rigidi. Affinchè gli accordi possano

---

<sup>24</sup> Così J. VAN BAEL – J.F. BELLIS, *Il diritto della concorrenza nella Comunità Europea*, cit., 736. I *leading cases* sono le decisioni nei casi Assurpol, in GUCE, 1992 L 37/16; TEK0, in GUCE, 1990 L13/34 e Concordato incendio, in GUCE, 1990 L15/25.

<sup>25</sup> E' emblematica la decisione adottata dalla Commissione nel caso Concordato Incendio, del 20.12.1989, in GUCE, 1990, L 15, secondo cui le attività del concordato, organismo che intende offrire alle proprie partecipanti i mezzi per garantire una corretta gestione ed una migliore qualità del servizio, possono essere considerate come un mezzo atto a migliorare la produzione del servizio (punto 24).

<sup>26</sup> Vedi, in particolare, la decisione della Commissione nel caso Nuovo CEGAM, del 30.3.1984, in GUCE, L 99/29 del 1984, in cui la Commissione rileva, innanzitutto, che il settore oggetto di indagine è caratterizzato da un alto contenuto tecnologico dei rischi assicurati che implica una conoscenza approfondita del settore, per quanto concerne l'apprezzamento e la conseguente tariffazione del rischio. Il consorzio facilita l'acquisizione di conoscenze specializzate indispensabili per una efficace conduzione del ramo (punto 19). La tariffazione oggetto del consorzio attiene poi al cd premio puro, con esclusione di ogni elemento di caricamento

beneficiare della disciplina favorevole i dati oggetto di comunicazione devono riguardare il costo medio della copertura dei rischi (c.d. premio puro) o la redazione e comunicazione di tavole di mortalità e di tavole di frequenza delle malattie, dei sinistri e delle invalidità. Non solo; deve essere specificato che le tariffe le tavole o le risultanze degli studi hanno natura indicativa e non obbligatoria per le parti.<sup>27</sup>

I dati non possono, poi, includere i caricamenti di sicurezza, i redditi derivanti dalle riserve, le spese amministrative e non, quali, ad esempio, commissioni o tributi.

Né, infine, deve essere possibile individuare le imprese di assicurazione da cui provengono i dati. L'individuazione delle singole imprese rende, evidentemente, possibile ricostruire le politiche commerciali dei concorrenti e, conseguentemente, uniformarsi ad esse.

La Commissione ha, inoltre, previsto la sanzione della perdita dell'esenzione qualora l'accordo imponga alle parti di non utilizzare dati diversi da quelli oggetto dell'accordo stesso.

Le deroghe appaiono particolarmente ampie. D'altro canto, era stata la stessa Commissione a riconoscere espressamente l'utilità, nell'ottica del miglioramento della produzione del servizio, di determinati comportamenti cooperativi finalizzati allo scambio di informazioni quali l'elaborazione, per usarne in comune, di statistiche e il calcolo dei tassi puri, nonché l'aggiornamento di tali tassi<sup>28</sup>.

#### **4. Lo scambio di informazioni fra imprese assicurative e l'intervento dell'Autorità Garante.**

---

commerciale, il che rende possibile alle imprese di fissare il premio commerciale in base a considerazioni di un'autonoma politica commerciale (punto 23).

<sup>27</sup> In tal senso l'esplicita lettera degli art. 2 e3 del citato reg. 3932/92.

<sup>28</sup> Vedi la decisione della Commissione nel caso Concordato incendio, del 20.12.1989, in *GUCE* L 15/25 del 1990, pag. 28 in particolare, ove tali attività vengono ritenute un mezzo atto a migliorare la produzione del servizio in quanto consentono di impadronirsi delle indispensabili conoscenze specializzate.

#### 4.1. Il caso ANIA.

Il primo campo di intervento dell'Autorità<sup>29</sup> in materia ha riguardato una vicenda che ha coinvolto direttamente l'ANIA – Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici, ed avente ad oggetto una questione riguardante il ramo auto rischi diversi.

In tale occasione sono state indicate alcune linee guida<sup>30</sup> sul tema, successivamente ribadite in altri procedimenti istruttori dall'Autorità.

La vicenda aveva ad oggetto l'emanazione di due circolari relative al ramo auto rischi diversi, contenenti indicazioni di premio puro, di franchigia e di condizioni generali di polizza relative ai contratti di assicurazione contro il furto e l'incendio dei veicoli a motore<sup>31</sup>.

L'Autorità dopo avere, come di consueto, individuato le parti (o, piuttosto, la parte trattandosi dell'Associazione di categoria) e il mercato rilevante del

---

<sup>29</sup> Vedi provv. 1266 del 2.7.1993, in *Boll.* 15/16 del 1993, cit. Tale vicenda ha generato un contenzioso giudiziario particolarmente articolato, di cui dà conto A. ANTONUCCI, *Imprese di assicurazione e disciplina della concorrenza*, estratto da *Le assicurazioni. L'impresa e il contratto*, in *Trattato di diritto privato* diretto da M.BESSONE, Torino, 1998, 77. L'ANIA aveva, infatti, impugnato innanzi al Tar del Lazio anche il provvedimento di avvio dell'istruttoria, ma con esito negativo; vedi Tar Lazio, 2.11.1993, n. 412, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1993, 1257, con nota di M. ANTONIOLI, *La legge antitrust dinanzi al giudice amministrativo: gli atti impugnabili, le azioni esperibili e la tutela della concorrenza e del mercato fra diritto interno e diritto comunitario*, *ivi*, 1260.

<sup>30</sup> La decisione ha avuto il conforto del rigetto del ricorso presentato dall'ANIA. Il Tar del Lazio ha, infatti, con sentenza n. 605 del 25.10.1995 – 12.4.1996, allo stato inedita, respinto il gravame dell'Associazione e confermato l'iter argomentativo dell'*Authority* affermando, tra l'altro, la prevalenza dei principi di tutela della concorrenza rispetto alle esigenze di stabilità delle imprese assicurative (cfr. il punto 7 della sentenza). «E' infatti sufficiente che l'Autorità, come ha fatto puntualmente nel caso in esame, giustifichi e renda palesi i motivi per i quali ritiene che vi sia lesione del regime di libera concorrenza e perché detti interessi prevalgano su quelli alla cui tutela e garanzia è preposto l'ISVAP».

<sup>31</sup> L'Autorità aveva accertato, in particolare, che a) le circolari dell'ANIA avevano cadenza irregolare, e la loro emanazione coincideva con situazione critiche di mercato b) il premio puro indicato dall'Associazione attraverso le circolari si compone di due elementi: una componente storica e una componente previsionale c) le classi di autovetture non sono individuate sulla base di indagini statisticamente attendibili d) le indicazioni di premio puro relative all'incendio, al leasing e alle autoradio non sono frutto di alcuna analisi statistica e) l'aggregazione delle province in classi di rischio può essere effettuata dalle singole compagnie in autonomia f) le condizioni generali di polizza sono anche frutto di contatti con associazioni di consumatori

prodotto<sup>32</sup>, e geografico<sup>33</sup>, ha esaminato il comportamento dell'Associazione utilizzando i parametri soprarichiamati.

Nella prassi del mercato italiano l'attività di scambio informativo avveniva soprattutto a livello di associazione di settore. Tra gli scopi dell'ANIA, vi era, infatti, quello di raccogliere ed elaborare tutti gli elementi, notizie e dati che potessero comunque avere interesse per la categoria<sup>34</sup>.

In particolare, era demandato alle sezioni tecniche dell'Associazione il compito di curare la raccolta e l'aggiornamento dei dati statistici sull'andamento economico dei singoli rami e/o rischi, fornendo alle imprese le opportune informazioni di mercato, nonché di determinare premi puri di riferimento per i singoli rischi e promuoverne l'adozione, su base volontaria, da parte delle imprese socie<sup>35</sup>.

Nell'ambito di tale attività l'ANIA emanava circolari contenenti le elaborazioni svolte a livello di Sezione tecnica. La rilevanza di tali circolari, nell'influenzare il comportamento delle imprese aderenti all'Associazione, è stata ritenuta rilevante a fini antitrust.

Il provvedimento conclusivo accerta la restrittività del comportamento tenuto dall'ANIA, seguendo un ragionamento quasi paradigmatico rispetto ai principi comunitari in tema di scambio di informazioni.

Dopo aver rilevato che il mercato oggetto di indagine è caratterizzato dal fatto che i meccanismi concorrenziali sono effettivamente operanti solo per una

---

<sup>32</sup> Il mercato interessato è stato individuato nel ramo Auto Rischi Diversi. Ciò in applicazione del noto principio secondo cui ogni singolo ramo costituisce un mercato a sé in considerazione del basso grado di sostituibilità tra coperture di rischi diversi.

<sup>33</sup> La dimensione geografica coincide con l'intero territorio nazionale sul presupposto che si riscontrano omogenee condizioni di concorrenza. Le principali imprese operano sull'intero territorio nazionale e le condizioni tariffarie subiscono variazioni contemporaneamente.

<sup>34</sup> Così recita la lett. B) dell'art. 2 dello statuto dell'ANIA, come riportato dall'Autorità Garante nel provvedimento n. 1266 del 2.7.1993, in *Boll.* 15/16 del 1993, 6.

<sup>35</sup> All'interno della Sezione tecnica Automobile era costituito un gruppo più ristretto di imprese che prende il nome di Commissione di Tariffa. Si tratta di un organo non statutariamente previsto che rappresenta però il luogo in cui le imprese si scambiano informazioni e valutazioni. Quanto

parte (circa la metà) del mercato – ciò in conseguenza della prassi commerciale della proroga tacita che determinava, all'epoca, una percentuale di contratti automaticamente prorogati di circa il 50 % del totale – l'Autorità ha osservato che le circolari hanno svolto una significativa funzione di «annuncio», segnalando l'opportunità di modificare le condizioni contrattuali. Le imprese, seguendo le indicazioni dell'Associazione, hanno, conseguentemente, attenuato il rischio che una scelta aziendale di incremento dei prezzi potesse risultare fuori mercato.

Ciò in quanto le indicazioni relative al premio puro incorporavano valutazioni sull'evoluzione futura dei comportamenti rilevanti e contenevano elementi di previsione svincolati da rilevazioni statistiche significative. Viene, in sostanza, attribuito un diverso valore ai dati oggetto del flusso informativo a seconda del loro carattere «storico». Non a caso, l'illiceità deriva anche dal fatto che non si tratta di elaborazioni statisticamente attendibili, bensì di dati contenenti indicazioni per il futuro.

E' stata, quindi, accertata l'esistenza di un coordinamento delle imprese nell'applicazione di tariffe e di franchigie raccomandate dall'Associazione di categoria attraverso circolari, elaborate in seno ad apposite commissioni tecniche interne, in cui erano rappresentate le principali imprese assicuratrici. L'effetto restrittivo doveva rinvenirsi nell'adozione di criteri uniformi di tariffazione ritenuti senza giustificazione statistica, attraverso, tra l'altro, notevoli aumenti delle tariffe stesse. Le indicazioni dell'Associazione di categoria rappresentavano, in sostanza, un punto di riferimento per tutti gli aderenti i cui comportamenti erano coordinati, anche rispetto alla scelta del momento in cui introdurre le modifiche tariffarie. Né l'oggetto dei dati, apparentemente neutro – le indicazioni riguardavano il premio puro<sup>36</sup> – è stato ritenuto sufficiente, secondo l'Autorità,

---

elaborato in sede di Commissione di Tariffa veniva poi ratificato dalla Sezione tecnica. V. ancora provv. n. 1266, cit., 6.

<sup>36</sup> Diversamente, l'ISVAP, aveva valutato positivamente la cooperazione finalizzata alla formazione di tariffe di premio puro di riferimento. Tale valutazione era giustificata da effetti benefici sulla stabilità del mercato e (soprattutto n.d.r.) sull'equilibrio del mercato. Si tratta forse del modello di controllo - all'epoca in via di superamento - attento ad una direzione della struttura

ad evitare l'applicazione del divieto: mancando, alla base di tali indicazioni, serie indagini statistiche, le stesse indicazioni sono apparse essere il frutto di concertazioni a livello di associazione di categoria.

La vicenda, si segnala, poi, per il manifestarsi di un significativo contrasto tra l'Autorità e l'ISVAP<sup>37</sup> proprio su tali specifici profili. L'Istituto, infatti, aveva ribadito la necessità che le imprese mettessero in comune i dati concernenti i rischi sì da poter costruire correttamente le tariffe. La cooperazione, in tale ambito, finalizzata a formare tariffe di premio puro di riferimento, doveva, anzi, essere valutata con favore, comportando effetti positivi sull'equilibrio del mercato e sulla stabilità delle imprese. L'indicazione, poi, di tariffe di premio puro, in quanto rappresentative solo di una delle componenti del prezzo, e comunque in via del tutto non cogente, ad avviso dell'ISVAP, non si poneva in contrasto con la disciplina antimonopolistica.

Nonostante una presa di posizione così netta a difesa dei comportamenti dell'ANIA da parte dell'Istituto di vigilanza, l'Autorità ha dichiarato l'illiceità dell'intesa e le conclusioni raggiunte nel provvedimento hanno anche comportato l'esame dei riflessi, sull'applicazione della legge 287/90, della disciplina comunitaria<sup>38</sup> di esenzione in tema di cooperazione nel settore assicurativo, in

---

del mercato, che tenta di resistere al modello futuro (oggi attuale) che identifica, invece, nel gioco della libera concorrenza l'unico disegnatore della struttura del mercato.

<sup>37</sup> L'Istituto di Vigilanza è stato interpellato due volte, all'inizio del procedimento e nella fase conclusiva dell'istruttoria.

<sup>38</sup> La medesima vicenda era, infatti, stata oggetto di delibazione da parte della Commissione CE. Questa aveva inviato una lettera amministrativa all'ANIA dopo l'avvio del procedimento innanzi all'Autorità. Ciò aveva anche creato l'occasione per chiarire la portata dell'art. 1, legge 287/90, sull'obbligo di sospensione del procedimento a seguito di avvio di istruttoria in sede comunitaria. L'Autorità, nel richiamare la giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia, aveva ritenuto inapplicabile la sospensione non risultando iniziata alcuna formale procedura di applicazione dell'art. 85 del Trattato CEE innanzi alla Commissione, non potendosi ritenere utile a tal fine l'emissione di una lettera amministrativa (punto 18). La medesima posizione è stata successivamente assunta dal Tar del Lazio in sede di gravame. Il Giudice amministrativo aveva ribadito che le attività svolte dalla Commissione (invio di lettera amministrativa) non integrano un formale atto di inizio della procedura comunitaria in quanto questa condizione può ritenersi verificato solo con un atto di comunicazione degli addebiti o equivalente, cioè con l'avvio di uno dei procedimenti formali che possono condurre al divieto di un'intesa, all'attestazione negativa della sua incidenza sulla concorrenza ovvero alla deroga o esenzione.

particolare, nell'attività di scambio di informazioni.

L'Autorità non solo è apparsa essere consapevole della potenziale applicabilità dei principi contenuti nel regolamento di esenzione, ma è sembrata essersi spinta addirittura oltre, ben al di là di una interpretazione, per così dire, istituzionale dell'art. 1, comma 4, legge 287/90<sup>39</sup>.

A sostegno della propria posizione, l'Antitrust si riferisce direttamente, infatti, al contenuto della lettera amministrativa emanata dalla Commissione nella stessa fattispecie. L'applicabilità alla vicenda dei principi contenuti nelle norme di esenzione è negata anche perché la stessa Commissione ha ritenuto che i comportamenti «vanno al di là di quanto permesso dal regolamento». Il che sottintende una delibazione dei principi in tema di esenzione. L'ANIA non avrebbe dovuto raccomandare alle imprese aderenti il tasso di aumento del premio puro e non avrebbe dovuto tradurre in cifre i risultati degli studi relativi all'incidenza probabile di circostanze future ed estranee alle imprese ed introdurli nel premio puro calcolato per il periodo di riferimento, al fine di indicare un premio per il futuro<sup>40</sup>.

Vi è, quindi, l'affermazione di buona parte dei medesimi principi del diritto comunitario. Da un lato la netta distinzione tra l'attività informativa, lecita, e dall'altro, l'attività di raccomandazione sulla base dello scambio informativo, non permessa.

Si conferma, poi, l'importanza dei comportamenti successivi delle imprese, sulla qualificazione dello scambio di dati. E', infatti, l'adesione delle imprese alle indicazioni elaborate a livello centrale, a dimostrare che l'attività non aveva carattere informativo ma finalità ed effetti di coordinamento.

---

<sup>39</sup> Norma, questa, che, come noto, impone che la disciplina nazionale sia interpretata alla luce dei principi del diritto comunitario.

<sup>40</sup> Anche il Giudice amministrativo, nel rigettare il ricorso dell'ANIA (vedi sempre, Tar Lazio, 25.10.1995 – 12.4.1996, n. 605, cit., pag. 13) trae spunto dalla lettera amministrativa della Commissione per qualificare come illecito il comportamento dell'Associazione. Nessuna raccomandazione di premi o di condizioni generali può ritenersi lecita, ma solo ed esclusivamente una attività informativa che è consentita ed opportuna.

Occorre, peraltro, evidenziare che l’Autorità Garante ha<sup>41</sup> accertato l’illiceità dei comportamenti delle imprese assicurative, imputando alle stesse intese finalizzate alla applicazione concordata di tariffe comuni e lo scambio di informazioni, è stato punito non ex se, ma quale prova dell’accordo tra le parti.

#### **4.2. Il caso Assicurazioni Rischi di massa.**

Nella decisione Rischi di massa<sup>4243</sup>, l’*Authority*, nuovamente in contrasto con le conclusioni raggiunte dall’ISVAP<sup>44</sup>, ha accertato l’esistenza di un’intesa

---

<sup>41</sup> La fattispecie, si badi, risolvendosi nel fissare direttamente o indirettamente i prezzi di acquisto del prodotto o servizio, costituisce, in un certo qual modo, l’archetipo dell’intesa restrittiva come individuata nell’art. 2, c. 2, l. 287/1990.

<sup>42</sup> Si tratta della decisione Assicurazioni Rischi di massa, provv. n. 2024, dell’8.6.1994, in *Boll.*, 23/1994, 5. In realtà l’indicazione Rischi di massa appare impropria. Il provvedimento dell’Autorità ha infatti riguardato la determinazione delle tariffe e degli scoperti delle polizze relative al ramo ARD, la determinazione delle franchigie relative al ramo Infortuni, e, per i grandi rischi, al ramo Malattia, la determinazione di tariffe delle polizze relative ai rami Furto e Incendio e delle polizze globale fabbricati e per la copertura dei rischi derivanti dalla responsabilità civile professionale, lo scambio di informazioni in relazione ai rami Malattia, Furto e Incendio, nonché lo scambio di informazioni in relazione ai grandi rischi, del ramo Incendio, ed, infine, l’assunzione di polizze per alcuni grandi rischi relativi al ramo Incendio.

<sup>43</sup> Tale decisione è stata oggetto di un aspro contenzioso giurisdizionale innanzi al Giudice amministrativo. In primo grado il Tar del Lazio ha in parte confermato la decisione dell’Autorità Garante, annullando, tuttavia, il capo relativo all’irrogazione della sanzione pecuniaria amministrativa (vedi Tar Lazio, 15.2.1995 – 1.8.1995, n. 1474/95). Tale sentenza è stata gravata e il Consiglio di Stato, con una decisione da più parti criticata, ha accolto il ricorso presentato dalla Compagnie assicuratrici e, conseguentemente, annullato la decisione della Autorità Garante (C.d.S., sez. VI, 30.12.1996, n. 1792). Sia la sentenza del Tar che quella del Consiglio di Stato sono state ampiamente commentate in dottrina: vedi, sulla prima, L. PERSANO, *Le intese restrittive della concorrenza nel mercato assicurativo*, in *Giur. it.*, 1996, III, 1, 307; G. CICCIO, *Il TAR Lazio si pronuncia in materia di intese in campo assicurativo ritenute restrittive della concorrenza dall’Autorità Garante*, in *Riv. dir. ind.*, 1996, II, 63; M. ANTONIOLI, *Procedimento, sanzioni pecuniarie e attività consultiva nella tutela della concorrenza e del mercato*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1996, 394. Sulla seconda, R. PARDOLESI, *nota*, in *Foro it.*, 1997, III, 213; D. LIANTONIO, *Accordi, addio! Antitrust e giustizia amministrativa*, *ivi*, 215; R. BONSIGNORE, *Riferibilità alle imprese di accordi anticoncorrenziali conclusi da dipendenti*, in *Giur. it.*, 1997, III, 1, 675; R. CARANTA, *Il Consiglio di Stato, la concorrenza ed i principi del diritto comunitario di cui alla legge antitrust*, *ivi*, 1997, III, 1, 603; MAGNANI, *Il cartello assicurativo in una decisione del Consiglio di Stato*, in *Resp. civ. prev.*, 1997, 751; DE NICOLA, *Chi rappresenta i cartelli? Una discussa sentenza del Consiglio di Stato*, in *Concorrenza e mercato*, 5/1997, 195; M. LIBERTINI, *Pratiche concordate e accordi nella disciplina della concorrenza (Nota a C. Stato, sez. VI, 30 dicembre 1996, n. 1792, Autorità garante concorrenza e mercato c. Lloyd Adriatico assicuraz.)*, in *Giornale dir. amm.*, 1997, 443. La sentenza del Consiglio di Stato si segnala per aver adottato una interpretazione del concetto di intesa particolarmente formalistica. La riferibilità dell’intesa all’impresa coinvolta è, infatti, negata sul presupposto che le presone fisiche che partecipavano alle riunioni non erano soggetti «autorizzat(i) ad agire per conto della stessa (impresa)».

finalizzata, tra l'altro, alla fissazione in comune delle condizioni tariffarie nel ramo Auto rischi diversi, avendo le Compagnie coinvolte raggiunto un accordo sui minimi di tariffa e sugli scoperti da applicare ai consumatori<sup>45</sup>.

Anche in questa vicenda, la cooperazione nello scambio di dati non è condannata in sé, ma deve passare al vaglio di compatibilità delle norme *antitrust*, e, pertanto, non può mai essere finalizzata al coordinamento dei comportamenti delle imprese nel fissare le tariffe.

Le chiavi per determinare la liceità dello scambio di informazioni sono ancora una volta quelle elaborate in sede comunitaria. La raccolta di dati statistici è lecita (anzi, necessaria), per una corretta applicazione delle norme tecniche dell'attività assicurativa sulla base della neutralità degli stessi dati. Lo scambio informativo assume carattere vietato quando perde tale carattere di neutralità. Ecco, quindi, che in assenza di analisi statistiche significative, quando le informazioni riguardino non più le tariffe di premio puro, ma le tariffe commerciali, la finalità di coordinamento non può essere negata, soprattutto quando l'allineamento, in concreto, avviene<sup>46</sup>. Altro elemento decisivo è, poi, il non anonimato dei dati oggetto di scambio, che impedisce che a tali dati possa essere attribuito il richiesto carattere di neutralità.

Occorre, tuttavia, rilevare che è il coordinamento nella determinazione delle tariffe, il comportamento vietato, ma lo scambio, anch'esso autonomamente sanzionato dall'Autorità per i caratteri di non anonimato, con riferimento ad alcune fattispecie riguardanti i rami Malattia, Furto e Incendio, è comunque strumento accessorio e prodromico all'intesa.

---

<sup>44</sup> L'Istituto, nel parere espresso *ex art. 20, l. 287/90*, ha assunto una posizione di «conservazione» piuttosto marcata. Nella premessa si sottolinea il riconoscimento di un preminente rilievo economico e sociale dell'attività assicurativa (richeggia, qui, quanto rilevato da R. COSTI, *Libertà di tariffe e concorrenza*, in questa rivista, 1995, 95 – 96) che giustifica l'intervento pubblicistico. E' necessario un adeguato livello di cooperazione e di scambio di informazioni, soprattutto nei periodi di crisi, quando è auspicabile che le imprese intensifichino tale cooperazione e adottino comportamenti simili, continua l'Istituto (vedi punto 49 del provvedimento dell'8.6.1994, n. 2024).

<sup>45</sup> Vedi provv. 8.6.1994, n. 2024, cit., punto 58.

Di interesse appaiono anche le osservazioni svolte dall'ISVAP, nell'ambito della stessa vicenda, con riferimento ad eventuali sanzioni amministrative pecuniarie, poi effettivamente irrogate a carico delle parti, anche in misura cospicua<sup>47</sup>. L'Istituto, infatti, aveva osservato<sup>48</sup> che eventuali provvedimenti sanzionatori sarebbero stati suscettibili di produrre effetti destabilizzanti per il mercato, in un'ottica di tutela dell'equilibrio – e quindi della struttura - del mercato<sup>49</sup>.

Occorre, peraltro, ribadire, che anche la decisione da ultimo citata rispecchia i risultati interpretativi raggiunti in sede comunitaria, ricollegandosi allo scambio di informazioni un violazione sì autonoma del diritto *antitrust*, ma in quanto funzionale alla realizzazione di accordi ed alla successiva verifica della loro attuazione.

Tale scambio di informazioni è punito proprio perché diretto al reciproco controllo delle strategie commerciali, sottratte ad autonome decisione delle imprese, cui si è sostituita una forma di coordinamento.

### **4.3. Il caso RCA (anche noto come caso RCLog).**

L'ultimo caso che ha riguardato il comparto assicurativo, il caso RCA<sup>50</sup>,

---

<sup>46</sup> Vedi, sempre, provv. 8.6.1994, n. 2024, punto 69.

<sup>47</sup> Le sanzioni irrogate dall'Autorità ammontavano a circa 20 miliardi di lire, sanzione determinata nella misura dell'1 % della raccolta premi del lavoro diretto italiano nel ramo ARD relativo all'ultimo esercizio chiuso.

<sup>48</sup> Vedi provv. 8.6.1994, n. 2024, cit., punto 50.

<sup>49</sup> La sanzione è stata poi oggetto di annullamento da parte del Tar del Lazio (Tar Lazio, 15.2.1995 – 1.8.1995, n. 1474/95). Il Giudice amministrativo ha fondato la propria decisione, sulla non intenzionalità del comportamento tenuto dalla parti, non intenzionalità che emergerebbe dal parere emesso dall'ISVAP, e di cui l'Autorità non avrebbe tenuto adeguatamente conto. Le osservazioni dell'Istituto, ad avviso del Giudice, sarebbero state disattese senza un'adeguata motivazione.

<sup>50</sup> Il procedimento (I/377 conclusosi con la delibera del 28.7.2000, n. 8546, in *Boll.*, n. 30/2000) in questione è particolarmente celebre, essendosi concluso con l'irrogazione di una pesante sanzione pecuniaria a carico del comparto, per circa 700 miliardi di lire, la quale ha avuto grande risonanza sui mezzi di informazione di massa. La vicenda può sintetizzarsi come segue: l'Autorità aveva avviato nel 1999, un procedimento istruttorio nei confronti di numerose Imprese del comparto assicurativo, giungendo alla conclusione che le stesse avessero partecipato, a due distinte pratiche concordate riguardanti il ramo RC auto e auto rischi diversi. In particolare, è stata addebitata a quindici delle imprese coinvolte, un'intesa orizzontale consistente in una pratica

ha visto un sostanziale mutamento di rotta da parte dell'Autorità Garante che ha sanzionato un comportamento qualificato scambio di informazioni<sup>51</sup>, in applicazione di alcuni principi parzialmente difformi rispetto a quelli precedentemente affermati.

In particolare, essa ha espressamente invocato il Regolamento di esenzione come disciplina sostanziale direttamente applicabile al mercato nazionale, e non, invece, come affermato in precedenza, alla stregua di un canone interpretativo<sup>52</sup>.

---

concordata di vendita congiunta di polizze CVT (o ARD) e RCA (cd. tie in), consistente nel rifiuto da parte delle imprese di vendere separatamente la copertura CVT in assenza di contestuale copertura RC auto. La seconda violazione, riguarda *“una complessa ed articolata intesa orizzontale, nella forma di una pratica concordata, consistente nello scambio sistematico di informazioni commerciali sensibili tra imprese concorrenti”*. L'Autorità ha addebitato a 39 compagnie del comparto l'aver partecipato ad un unico circuito informativo, realizzatosi attraverso l'acquisto di banche dati informatiche, realizzate da una società terza (RCLog), contenenti informazioni sui premi RC auto e ARD praticati, e denominati Osservatorio auto e Osservatorio ARD. Il circuito informativo era completato dall'acquisto di ulteriori prodotti denominati Multicompagnia, Multiskene e Multigamma, aventi ad oggetto dati sugli incassi, sulle previsioni dell'andamento del mercato, e sulle condizioni di tariffa. Tali ultimi prodotti erano, però, appannaggio non di tutte le imprese coinvolte, ma solo di 16 di esse.

<sup>51</sup> In punto di fatto, occorre rilevare che il comportamento addebitato non prevedeva un scambio di informazioni in senso proprio. Né si era in presenza di un conferimento di dati ad un unico centro di elaborazione, bensì, come detto, all'acquisto di un uno o più prodotti.

<sup>52</sup> Cfr. par. 233, del provv. dell'Autorità Garante. Si tratta, tuttavia, di affermazione non convincente atteso che la portata esaustiva del Regolamento è tutt'altro che pacifica (vedi “relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sul funzionamento del regolamento citato, doc. COM (1999) 192 def. del 12 maggio 1999). Il Regolamento di esenzione è “volto ad esonerare quattro delle sei categorie di accordi” previste dal regolamento di abilitazione del Consiglio del 21 dicembre 1992, e per ciò solo non esaurisce, per definizione, la disciplina materiale nel settore delle assicurazioni. Tra l'altro, è la stessa Commissione a rilevare di non aver ancora acquisito un'esperienza sufficiente in alcune materie per poter attuare interamente il regolamento di abilitazione del Consiglio (vedi paragrafo 2 della citata relazione). Occorre, poi, rilevare che il Regolamento, come tutte le disposizioni di esenzione a carattere generale di cui all'art. 81, paragrafo 3, del Trattato, non disciplina esclusivamente fattispecie altrimenti vietate, ma ha la funzione, espressamente dichiarata nei considerando, di dare certezza alle Imprese, stabilendo quali comportamenti non ricadano nel divieto di cui all'art. 81, paragrafo 1, del Trattato, sia perché leciti, ma oggetto di frequente comunicazione volontaria alla Commissione, sia perché ipoteticamente restrittivi della concorrenza, ma dichiarati esentati. L'adozione di un'esenzione per determinate categorie di accordi risiede dunque nell'esigenza di semplificazione e di certezza del diritto che consegue all'eliminazione di una moltiplicazione di decisioni individuali (in tal senso si veda GAVALDA - PARLEANI, *Droit des Affaires de l'Union Européenne*, p. 254, par. 521). È, inoltre, noto, i margini interpretativi e applicativi concessi alle Autorità ed ai Giudici degli Stati membri sono, in assoluto, molto stretti. Le autorità ed i giudici nazionali sono tenuti ad applicare i regolamenti di esenzione per categoria in ragione dell'effetto diretto ad essi attribuito dal Trattato CE. È però noto che non possono darne una interpretazione restrittiva (v., ancora, GAVALDA - PARLEANI, *Droit des Affaires de l'Union Européenne*, 260, par. 532 e GLEISS - HIRSCH, *Kommentar zum EG Kartellrecht*, I, 687, par. 1795), così come non possono farne applicazione in via analogica in ragione della natura derogatoria del Regolamento di esenzione (Corte Giustizia CE, 28 febbraio

Ha, inoltre, punito uno scambio di informazioni riguardanti dati pubblici<sup>53</sup>, realizzato attraverso una società terza, indipendente, in un mercato non oligopolistico, in perdita, in assenza di effetti anticompetitivi, con ciò ribaltando insegnamenti comunitari consolidati.

L'impostazione suddetta ha avuto l'avallo sia del TAR del Lazio<sup>54</sup>, sia del Consiglio di Stato<sup>55</sup>. In entrambi i gradi, il G.A. ha sostanzialmente confermato l'impostazione dell'Autorità Garante. Il giudice di Appello, peraltro, ha ridimensionato la condanna comminata, ed ha annullato, per circa la metà delle compagnie coinvolte, la sanzione pecuniaria, non ravvisando il requisito della gravità richiesto dalla legge<sup>56</sup>. Il Giudice di secondo grado ha altresì annullato il primo capo della delibera dell'Autorità, relativo ad una fattispecie di cd. *tie in*<sup>57</sup>.

---

1991, Delimitis/Henninger Brau, in *Raccolta*, 1991, 992; Trib. Primo Grado CE, 22 aprile 1993, Peugeot/Commissione II, in *Raccolta*, 1993, II, p. 493, 511, paragrafo 44).

L'Autorità, allora, avrebbe dovuto, in via preliminare, accertare se il comportamento rientra nel divieto di cui all'art. 81 Trattato, e solo risolto positivamente tale quesito, avrebbe potuto (e dovuto) verificare la compatibilità del comportamento stesso con il Regolamento di esenzione (conforme a questa lettura è C.d.S., 2.3.2001, n. 1188, pag. 12, nella vicenda Comune di Milano, che, seppure su questione differente, ha osservato che “*il superamento dei limiti (di esenzione) comporta solo l'inapplicabilità dell'esenzione automatica e la necessità in concreto della verifica dei presupposti per un'esenzione individuale*”).

<sup>53</sup> Lo scambio di informazioni riguardava, in via principale, le tariffe oggetto di apposita pubblicità in forza di disposizioni dell'Istituto di Vigilanza. L'Autorità ha, tuttavia, ritenuto che lo scambio riguardasse anche informazioni ulteriori non presenti nei tariffari pubblicati.

<sup>54</sup> Si tratta della sentenza TAR Lazio, 6139/2001. Per un primo commento critico di tale decisione vedi M. KLUN, *La giurisprudenza in materia di regolazione della concorrenza sul mercato assicurativo italiano*, in AA:VV., *Mercato assicurativo trasparenza di comportamenti e regole di concorrenza*, cit., 97 e ss.

<sup>55</sup> Si tratta della decisione C.d.S., 23.4.2002, n. 2199. Per una prima disamina di tale sentenza vedi A. FRIGNANI – G. ROSSI, *Exchanges of information among Competitors: a Comparative Survey*, relazione presentata al convegno *Antitrust fra diritto nazionale e diritto comunitario*, Treviso 16-17.5.2002. la sentenza ora citata è particolarmente interessante anche sotto ulteriori profili. Per evidenti ragioni, non risulta possibile approfondire in questa sede tutti gli aspetti trattati dal giudice, soprattutto, in merito al tipo di sindacato sui provvedimenti dell'Autorità, ritenuto debole, di pura legittimità, e sull'irrogazione della sanzione. In merito alla pena pecuniaria il Consiglio di Stato ha rilevato che la propria cognizione ha contenuto di merito.

<sup>56</sup> L'annullamento della sanzione, per le Compagnie che avevano acquistato i soli Osservatori RC auto e ARD, ritenuta una violazione non grave, si fonda sulla natura pubblica dei dati oggetto di trattamento in tali banche dati. Il Consiglio di Stato, in merito, rileva che la non gravità dell'infrazione debba trovare fondamento nella pubblicità di alcuni dati e nella liceità di ogni autonoma estrapolazione su questi compiuta (cfr. pag. 123 della decisione).

<sup>57</sup> Su tale capo il contrasto fra il parere dell'ISVAP e le conclusioni dell'Autorità era evidente,

I principi contenuti nella delibera dell’Autorità Garante, e confluiti nella decisione del Consiglio di Stato da ultimo richiamata, costituiscono, allo stato, l’ultima frontiera del diritto nazionale antitrust sullo scambio di informazioni.

Determinate conclusioni, tuttavia, appaiono eccessivamente affrettate e rischiano, se applicate rigidamente, di incidere fortemente sulla corretta gestione del comparto, limitando gli strumenti utilizzabili nella corretta determinazione dei premi.

I capisaldi della sentenza del Consiglio di Stato<sup>58</sup> attengono alla punibilità di uno scambio di informazioni in assenza dei presupposti ritenuti tradizionalmente necessari per la configurabilità di un illecito *antitrust*.

Innanzitutto, viene colpita, per la prima volta, a livello nazionale, una fattispecie di scambio di informazioni di per sé. Il che costituisce sicuramente una novità, rispetto ai precedenti provvedimenti, relativi, tanto al mercato assicurativo, quanto ad altri settori industriali<sup>59</sup>.

La natura pubblica dei dati oggetto di scambio è, poi, ritenuta non

---

e proprio la mancata motivazione del dissenso dell’Antitrust ha determinato l’annullamento del provvedimento. Da notare che il Consiglio di Stato, in questa occasione, ha fornito finalmente una interpretazione organica dei rapporti fra ISVAP e Autorità, con riguardo alla rilevanza del parere reso ex art. 20, l. 287/1990, rilevando che *“pur non essendo vincolante detto parere ha una qualificata efficacia per quanto riguarda le valutazioni normalmente proprie dell’autorità che lo esprime; valutazioni dalle quali l’Antitrust può discostarsi con rigorosa ed esauriente motivazione.*

*Le valutazioni dell’Autorità di settore assumono quindi una valenza diversa a seconda che si riferiscano alla disciplina ed alle caratteristiche del settore regolato rispetto a quelle attinenti l’applicazione delle norme in materia di tutela della concorrenza.*

*In entrambi i casi l’Autorità antitrust dovrà motivare il discostamento dal parere dell’autorità di settore, ma nella prima ipotesi la motivazione dovrà essere particolarmente esauriente a differenza della seconda, in cui le valutazioni attengono direttamente alle competenze attribuite al garante della concorrenza.”*

<sup>58</sup> La sentenza del giudice amministrativo di secondo grado risulta, in molti passaggi, più completa del provvedimento impugnato. In qualche misura, essa sembra quasi tendere a colmare alcune lacune della decisione dell’Autorità, forse eccessivamente affrettata su decisivi passaggi relativi alla ricostruzione della struttura del mercato.

<sup>59</sup> Appare significativo che l’Autorità si sia richiamata al caso Associazione Vendomusica, in *Boll.* 41/1997, che ha visto sanzionata sì una pratica concordata avente ad oggetto uno scambio di informazioni, ma del tutto ancillare, rispetto alla violazione principale, costituita da un’intesa sui prezzi, fra gli operatori.

incidente sulla restrittività della condotta<sup>60</sup>. Si tratta di una conclusione in qualche misura sorprendente, se si considera la relativa facilità con cui le informazioni scambiate sono reperibili dai concorrenti, proprio in considerazione del regime di pubblicità obbligatoria che riguarda i premi applicati<sup>61</sup>. Ed, anzi, la raccolta di informazioni di tal genere, non differisce, nella sostanza, dalle ricerche di mercato che, in tutti i settori di mercato, le imprese commissionano a società specializzate<sup>62</sup>.

La struttura non oligopolistica del mercato, poi, è ritenuta non rilevante al fine di escludere la pericolosità dello scambio informativo<sup>63</sup>. Si tratta, all'evidenza, di una pesante forzatura, atteso che la trasparenza riguardante dati accessibili (addirittura pubblici) appare essere di per sé neutra, e può assumere il

---

<sup>60</sup> Appare esservi una certa contraddittorietà, sul punto, nella sentenza di secondo grado, posto che, come detto, viene comunque affermata la liceità di autonome estrapolazioni su dati pubblici.

<sup>61</sup> Vedi circolare ISVAP n. del n. 260 del 30 novembre 1995, a mente della quale si prevede che le tariffe predisposte dalle Imprese “vengano rese note al pubblico tramite affissione in appositi congrui spazi presso ogni agenzia, o qualunque altro luogo comunque abilitato all'emissione o consegna dei contratti” al fine di assicurare una “agevole lettura ed una pronta conoscenza delle tariffe dei premi e delle relative condizioni di polizza”. Le Imprese “restano parimenti libere di apportare modifiche alle tariffe e condizioni di polizza da loro stabilite, ma tali modifiche debbono essere rese note nei luoghi e nelle forme sopra indicati, con un anticipo di almeno sessanta giorni rispetto all'entrata in vigore delle variazioni che vanno anch'esse pubblicizzate”. Nonché, ora cfr. art. 1, l. 57/2001, che impone la comunicazione e la pubblicazione dei premi di riferimento, relativi a otto profili di rischio; viene infatti inserito, nella legge 24.12.1969, n. 990, l'art. 12 -bis, con cui si dispone che “Al fine di garantire la trasparenza e la concorrenzialità delle offerte dei servizi assicurativi, nonché un'adeguata informazione agli utenti, è fatto obbligo alle imprese di assicurazione esercenti il ramo dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore di rendere pubblici i premi annuali di riferimento di cui al comma 4, indicando altresì il periodo al quale gli stessi si riferiscono, mediante appositi opuscoli, materiale promozionale ovvero annunci pubblicitari.”

<sup>62</sup> Cfr. J. BERTI, *op. cit.*, 564, ove si rileva, correttamente, che le imprese hanno necessità, al fine di assumere decisioni razionali ed efficienti, di raccogliere informazioni relative alle performance dei concorrenti e alle politiche di mercato degli stessi.

<sup>63</sup> In contrasto con le ricostruzioni operate dalla prassi comunitaria ed anche nazionale. E' il contesto oligopolistico, infatti, a determinare l'illiceità dello scambio di informazioni statistiche fra imprese nel caso UK Agricultural Tractor Exchange, cit., in cui i competitori erano solo 8, così come nella vicenda esaminata dall'Autorità Garante, nota come caso del Vetro Cavo (in AGCM, *Boll.*, 24/1997), le imprese concorrenti erano solo 4, In tale vicenda, peraltro, è stato sottolineato che “la più ampia trasparenza tra gli operatori economici è tale da contribuire ad intensificare la concorrenza tra i fornitori posto che, in considerazione del rilevante numero degli operatori e della loro relativa ridotta importanza sul mercato, il fatto che un operatore economico tenga conto delle informazioni di cui dispone per stabilire il suo comportamento non consente di ridurre o annullare qualsiasi incertezza sul carattere prevedibile del comportamento dei propri concorrenti.”

carattere di illiceità solo allorché si tratti di informazioni caratterizzate da un grado di dettaglio elevatissimo, in un contesto di mercato che sia tale da permettere alle imprese, sulla base delle informazioni scambiate, di individuare reciprocamente le politiche commerciali altrui sì da indurle a coordinare i propri comportamenti. Il che, nella vicenda, difettava, atteso che le imprese operanti nel ramo erano quasi cento. Eppure, il giudice amministrativo fa leva su presunte caratteristiche di scarsa concorrenzialità del settore<sup>64</sup>, per affermare l'illiceità del comportamento<sup>65</sup>.

Non costituisce, invece, una novità assoluta l'affermata punibilità di comportamenti concertati, pur in assenza di effetti, ove sussista un oggetto anticompetitivo, secondo un indirizzo che va via affermandosi, anche nella giurisprudenza amministrativa<sup>66</sup>.

Occorre, però, osservare che una simile impostazione mal si concilia con quanto affermato in merito al comparto assicurativo dagli organi comunitari, in riferimento a comportamenti quali quello sanzionato<sup>67</sup>.

Ciò che non convince, soprattutto, è che l'istruttoria ha dimostrato effetti contrastanti rispetto alle ipotesi formulate dall'Autorità. Nell'ambito del procedimento, i dati raccolti con riguardo alle politiche tariffarie, hanno, infatti,

---

<sup>64</sup> Il Consiglio di Stato, seppure con motivazione apodittica, afferma "la non qualificabilità del mercato assicurativo italiano come mercato effettivamente concorrenziale", sottolineando la "la particolare struttura degli assetti proprietari".

<sup>65</sup> Si noti che la condizione di perdita cronica del comparto non incide, a detta, tanto dell'Autorità Garante, quanto del giudice amministrativo, sulla violazione.

<sup>66</sup> Formalmente conformi, seppure in fattispecie del tutto differenti, in presenza di comportamenti ben più gravi, risultano, TAR Lazio 8 marzo 2000, n. 1541 e Consiglio di Stato, 12 febbraio 2001, n. 652., che innovano rispetto a Consiglio di Stato, 30 dicembre 1996, n.1792, in *Foro it.*, 1997, III, 213. Si veda, peraltro, altra decisione ove si rileva come non si possa comunque prescindere dall'esame, e dalla prova, degli effetti concretamente anticompetitivi della pratica concordata (cfr. Consiglio di Stato, 20 luglio 2001, n. 4053, 38), quando l'oggetto illecito sia eventuale. A livello comunitario, tale orientamento è sostenuto da Corte di Giustizia, causa C-49/92P, ANIC, 8 luglio 1999, in *Raccolta*, 1999.

<sup>67</sup> La Commissione CE osserva, nella relazione sull'applicazione del Regolamento n. 3932/92, cit., che "qualora (i servizi) abbiano difficoltà a verificare se le condizioni d'applicazione del titolo II del regolamento sono soddisfatte, i servizi della Commissione esamineranno quale effetto produca concretamente sul mercato in questione la cooperazione in materia di calcolo dei premi. Se gli assicuratori si discostano dai calcoli comuni del premio puro medio o applicano premi commerciali diversi, i servizi della Commissione dovranno valutare l'entità di questi divari o differenze per valutare se l'accordo in questione limiti in modo sensibile la

palesato atteggiamenti per nulla uniformi<sup>68</sup>.

Avrebbe, quindi, dovuto trovare applicazione il principio secondo cui, nel caso in cui le parti diano prova dell'assenza di effetti (a maggior ragione diano prova di effetti opposti), gli scambi di informazioni non sono punibili <sup>69</sup>.

La sentenza del Consiglio di Stato, nel capo riguardante lo scambio di informazioni, appare, allora, essere il frutto dell'applicazione estrema di indirizzi interpretativi non compatibili con la fattispecie concreta, nello specifico contesto di mercato.

Detti principi appaiono, quindi, necessitare di una quantomeno parziale rimeditazione da parte dell'Autorità Garante e degli organi di giustizia amministrativa, al fine di evitare che comportamenti ritenuti legittimi a livello comunitario, incontrino, invece, un divieto a livello nazionale, pur in assenza di una lesività - effettiva quanto potenziale - ai danni della libertà di concorrenza (anzi, in presenza di accertati effetti procompetitivi, con ricadute positive sui consumatori finali).

Domenico Bonaccorsi di Patti

Avvocato in Roma – Assegnista di ricerca in diritto commerciale  
dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

---

*concorrenza. Diversamente, non sarà necessario intervenire.*" (vedi paragrafo 12 della relazione cit.).

<sup>68</sup> La stessa Autorità, nel provvedimento, dà conto della presenza di differenze di premio molto sensibili, da Compagnia a Compagnia.

<sup>69</sup> Cfr. sempre la sentenza Corte di Giustizia, ANIC, cit., par. 121.