

ALLA COMMISSIONE EUROPEA CONCORRENZA

DENUNCIA FORMALE

1) PARTE DENUNCIANTE

La persona giuridica che presenta la denuncia è:

“U.N.A.R.C.A.”

Unione Nazionale Avvocati Responsabilità Civile Automobilistica

Via Vittorio Emanuele II n.52 –20052- Monza, Italia

Codice Fiscale 94601090155

Indirizzo web <http://www.unarca.it>

La persona di contatto è:

Avv. Fabio Quadri, Presidente dell'Associazione

Telefono 0039 392301476

Fax 0039 39329772

e-mail info@unarca.it

L'U.N.A.R.C.A. è un'associazione che opera sull'intero territorio italiano.

Fra gli altri scopi sociali, nel proprio statuto costitutivo, all'art. 2 è previsto:

e) Promuovere lo sviluppo delle competenze forensi, in particolare nell'ambito della Responsabilità Civile Automobilistica e l'armonizzazione delle normative nell'Unione Europea nonché in campo internazionale;

f) Rappresentare agli organi politici e /o istituzionale le istanze e le esigenze sia dei danneggiati dalla circolazione stradale nonché degli avvocati che costoro tutelano

2) SOGGETTI CONTRO I QUALI LA DENUNCIA È PROPOSTA

a) Autorità nazionale,

“ITALIA”

Stato membro

b) Associazione d'impres:

“A.N.I.A.”

Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici

Via della Frezza 70 –00186- Roma, Italia

L’A.N.I.A. è l’Associazione di categoria che rappresenta la totalità delle imprese assicuratrici italiane.

3) DESCRIZIONE DELLA PRESUNTA INFRAZIONE E PROVE

A) FATTI CHE CONFIGURANO LA VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 81 E 82 TRATTATO CE: L’ART. 13 DEL D.P.R. 254/2006 E LA C.A.R.D. (CONVENZIONE TRA ASSICURATORI PER IL RISARCIMENTO DIRETTO)

i) Il Governo Italiano ha emanato in data 18 luglio 2006 il D.P.R. 254/2006, con cui sono state stabilite le norme di regolamentazione del sistema di risarcimento diretto in ambito Responsabilità Civile Automobilistica. In sostanza, il D.P.R. 254/2006 da attuazione agli artt. 149 e 150 del D. Lgs 7 settembre 2005, n.209 con il quale lo Stato Italiano ha introdotto per legge una procedura obbligatoria di risarcimento diretto dei danni da incidente stradale da parte non delle imprese assicuratrici dei civili responsabili ma, bensì, da parte della impresa assicuratrice del danneggiato medesimo¹;

L’art. 13 del D.P.R. 254/2006 così sancisce:

“1. Le imprese di assicurazione stipulano fra loro una convenzione ai fini della regolazione dei rapporti organizzativi ed economici per la gestione del risarcimento diretto.

2. Per la regolazione contabile dei rapporti economici, la convenzione deve prevedere una stanza di compensazione dei risarcimenti effettuati. Per i danni a cose le compensazioni avvengono sulla base di costi medi che possono essere differenziati per macroaree territorialmente omogenee in numero non superiore a tre. Per i danni alla persona, le

¹ Art.149:” *“In caso di sinistro tra due veicoli a motore identificati ed assicurati per la responsabilità civile obbligatoria, dal quale siano derivati danni ai veicoli coinvolti o ai loro conducenti, i danneggiati devono rivolgere la richiesta di risarcimento danni all’impresa di assicurazione che ha stipulato il contratto relativo al veicolo utilizzato...”*”.

compensazioni possono avvenire anche sulla base di meccanismi che prevedano l'applicazione di franchigie a carico dell'impresa che ha risarcito il danno, secondo le regole definite dalla convenzione.

3. L'attività della stanza di compensazione deve svolgersi in regime di completa autonomia rispetto alle imprese di assicurazione ed ai loro organismi associativi.

4. I valori dei costi medi e delle eventuali franchigie di cui al comma 2 vengono calcolati annualmente sulla base dei risarcimenti effettivamente corrisposti nell'esercizio precedente per i sinistri rientranti nell'ambito di applicazione del sistema di risarcimento diretto. Per il calcolo annuale dei valori da assumere ai fini delle compensazioni, sulla base dei dati forniti dalla stanza di compensazione di cui al comma 2, è istituito presso il Ministero dello sviluppo economico un Comitato tecnico composto dai seguenti componenti:

a) un rappresentante del Ministero dello sviluppo economico, con funzioni di Presidente;

b) un rappresentante dell'ISVAP;

c) un rappresentante dell'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici;

d) un esperto in scienze statistiche ed attuariali;

e) due rappresentanti del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti. L'esperto di cui alla lettera d) non deve avere svolto, nei due anni precedenti la nomina, incarichi presso imprese di assicurazione.

5. Per il primo anno di applicazione del sistema di risarcimento diretto, il Comitato tecnico calcola i valori di cui al comma 4 sulla base di statistiche di mercato.

6. I componenti il Comitato sono nominati con decreto del Ministro dello sviluppo economico per la durata di un triennio e possono essere riconfermati una sola volta. Il Comitato delibera a maggioranza e, in caso di parità, prevale il voto del Presidente.

7. Il costo relativo al funzionamento della convenzione è posto a carico delle imprese che aderiscono al sistema di risarcimento diretto.

8. Le imprese con sede legale in altri Stati membri dell'Unione europea che operano nel territorio della Repubblica, ai sensi degli articoli 23 e 24 del codice, hanno facoltà di aderire al sistema di risarcimento diretto mediante sottoscrizione della convenzione di cui al comma 1.

9. *Non costituiscono prestazioni di servizi ai fini dell'imposta sul valore aggiunto le regolazioni dei rapporti tra imprese nell'ambito della procedura di risarcimento diretto.*

10. *Le informazioni, acquisite nell'ambito dei rapporti organizzativi ed economici per la gestione del risarcimento diretto, possono essere utilizzati, esclusivamente, per le finalità della stessa stanza di compensazione.”*

In sostanza, in virtù di quanto previsto dalla legge, la compagnia assicuratrice del danneggiato, risarcisce quest'ultimo per i danni subiti. Quindi, poiché la stessa compagnia ha liquidato un danno per conto di chi spetta (ovvero della compagnia del civile responsabile) deve recuperare quanto corrisposto. In realtà, però, la compagnia che ha provveduto al pagamento diretto del danno, non recupera esattamente la stessa somma corrisposta al danneggiato, ma un importo “prefissato” in base a costi medi e coi meccanismi stabiliti da una convenzione. L'art. 13 prevede, quindi, che le compagnie assicuratrici italiane stipulino tra loro, obbligatoriamente, una convenzione. Le imprese assicuratrici con sede legale in altri stati membri dell'Unione Europea che operano nel territorio della Repubblica Italiana hanno la facoltà d'aderire alla convenzione. Sempre l'art. 13, che non lascia libertà di scelta alle compagnie assicuratrici italiane, obbliga le medesime a sostenere i costi della convenzione stessa

ii) L'A.N.I.A., associazione che raggruppa la totalità delle imprese assicuratrici italiane, in applicazione all'art. 13 del citato D.P.R. 254/2006 ha emanato la **C.A.R.D. (Convenzione tra Assicuratori per il Risarcimento Diretto)**, ovvero una convenzione tra imprese assicuratrici con lo scopo di regolamentare i rapporti tra tutte le compagnie assicuratrici in attuazione al sopra citato sistema risarcitorio;

L'art. 2 della C.A.R.D. prevede: “...*L'adesione è obbligatoria per tutte le imprese con sede legale in Italia e per quelle che, operando in regime di libertà di stabilimento o di prestazione di servizi abbiano deciso di aderire al sistema di risarcimento diretto*”.

Fra gli obblighi per le imprese assicuratrici aderenti alla CARD (oltre quello di sostenerne il costo) vi sono:

-quello di attivare tutti collegamenti e i flussi informatici necessari a comunicare con le altre imprese, con ANIA e con l'ente gestore della stanza di compensazione (art.2);

-l'accettazione incondizionata dei supporti operativi e delle attività di gestione e di controllo svolte dall'ente gestore (art. 2 in relazione all'art.8);

-costituzione di una fideiussione bancaria biennale, da rinnovarsi alla scadenza, di importo pari all'1% dell'ammontare dei premi lordi, ma comunque non inferiore ad Euro 300.000,00 (art.6);

iii) In data 25 gennaio 2007, in ottemperanza all'art. 13, punti 2 e 4, del D.P.R. 254/2006, è stata emanata la tabella nazionale riportante i costi medi dei sinistri, in base ai quali devono avvenire le compensazioni fra quanto liquidato dalle imprese assicuratrici e quanto alle stesse spettante dalla stanza di compensazione

LE RAGIONI CHE CONFIGURANO LA VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 81 E 82 TRATTATO CE

Abbiamo detto che l'art. 13 del DPR 254/2006 prevede che le compagnie assicuratrici italiane stipulino tra loro, obbligatoriamente, una convenzione. Le imprese assicuratrici con sede legale in altri stati membri dell'Unione Europea che operano nel territorio della Repubblica Italiana hanno la facoltà d'aderire alla convenzione. Sempre l'art. 13, che non lascia libertà di scelta alle compagnie assicuratrici italiane, obbliga le medesime a sostenere i costi della convenzione stessa

E' evidente la **disparità di trattamento sia fra imprese italiane e comunitarie** che fra cittadini consumatori a seguito dell'applicazione di tale norma Infatti, mentre le imprese italiane sono obbligate ad aderire al sistema di risarcimento diretto e, quindi, a sottoscrivere la convenzione (la C.A.R.D. appunto) sostenendone i costi, le altre imprese comunitarie potranno esercitare in Italia senza sottostare a tali vincoli economici e burocratici. Anche i consumatori che vorranno assicurarsi presso le imprese assicuratrici

italiane dovranno sottostare alle regole penalizzanti del risarcimento diretto² che, rammentiamo, non prevede neppure il risarcimento delle spese legali sostenute (art. 9 DPR 254/2006), a tutela dei propri diritti in violazione altresì della direttiva 2004/80/CE del 29.04.2004, art. 3. E' evidente, quindi, come **tale sistema imponga alle compagnie comunitarie che volessero esercitare il ramo R.C.A. in Italia di sottostare ad obblighi** (quali la comunicazione obbligatoria di dati informativi sui costi medi, la sottoscrizione di una fidejussione e l'accettazione dei parametri e delle metodologie della C.A.R.D.) **che nel proprio paese di origine, così come in nessun paese europeo, non siano in vigore, creando così di fatto una barriera all'accesso del commercio.** E sembra indiscutibile il fatto che **imporre ex lege l'adesione ad una convenzione restrittiva a tutte le compagnie italiane pregiudichi il commercio tra Stati membri**, perché ostacola l'attività economica transfrontaliera. Infatti, come pacificamente affermato dalla Corte di Giustizia, intese o pratiche che riguardano tutto il territorio di uno Stato membro sono di rilevanza comunitaria, poiché un intero Stato membro costituisce parte sostanziale del mercato comune³

L'art. 13, oltretutto, limita la concorrenza poiché di fatto **imporrà alle imprese italiane** (obbligatoriamente) ed alle compagnie straniere aderenti (facoltativamente) **di stabilire tariffe assicurative non in virtù della legge della domanda e dell'offerta ma, bensì, in virtù di costi medi standardizzati sul costo dei sinistri sostenuto dalla totalità delle imprese aderenti**, così come previsto al punto 4 del medesimo articolo 13. Vi è altresì da tener presente come per alcune imprese italiane aderenti alla C.A.R.D. i sinistri potrebbero rivelarsi "un affare" dal punto di vista del conto economico. Infatti, poiché con il sistema della compensazione stabilito dall'art. 13, ogni impresa riceverà dalla stanza di compensazione un importo a sinistro stabilito ex ante, le compagnie assicuratrici avranno interesse ad assicurare solo veicoli di bassa cilindrata ed aventi costi di manutenzione

² Consiglio di Stato, adunanza del 27 febbraio 2006, n.746/2006: " *Il testo, al riguardo, dispone che "ai fini dell'offerta di risarcimento del danno formulata dall'impresa non sono considerati danni accessori le spese sostenute dal danneggiato per consulenza o assistenza professionale diversa da quella medico legale"* (art. 9, comma 3). *Questa formulazione esclude quindi in modo espresso tutte le altre forme di assistenza professionale, incluse quelle riferite ad attività di consulenza legale, che il danneggiato abbia ritenuto di attivare in vista della procedura di risarcimento diretto. Si tratta indubbiamente di una consistente restrizione dell'area del danno risarcibile"*

³ Comunicazione della Commissione-linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli artt. 81 e 82 del Trattato in GUUE n.C 101 del 27.4.2004, p.81,

ridotti. In questo modo, liquidando importi inferiori ai costi medi standardizzati, percepiranno dalla stanza di compensazione somme superiori “al liquidato”, trasformando, così, una voce del passivo (quale dovrebbe essere il sinistro) in un attivo⁴. In tal modo, però, si disincentiverà la stipula di contratti assicurativi con veicoli di grossa cilindrata o comunque di valore medio alto poiché i costi di manutenzione, in caso di sinistro di questi ultimi mezzi, sarebbe mediamente superiore a quanto la compagnia assicuratrice con in portafoglio polizze per tali veicoli andrebbe a percepire dalla stanza di compensazione.

Inoltre, poiché nel comitato tecnico che deve stabilire i costi medi di compensazione vi sono anche rappresentanti delle medesime imprese assicuratrici, queste saranno a conoscenza dei costi medi sostenute dalle compagnie assicuratrici concorrenti (se ancora si può parlare di concorrenza) e su questi, anziché sul mercato, potranno calcolare le proprie tariffe.

La conoscenza a priori del costo medio di riferimento implica, infatti: **a)** la certezza circa la componente di costo per l’anno successivo determinante la tariffa, ovvero il costo medio sinistri dei concorrenti sul mercato. Avendo certezza del costo medio delle imprese concorrenti, le stesse potrebbero collusivamente utilizzare lo stesso costo medio, determinato *ex ante* forfait, per determinare a propria volta il premio puro di tariffa nonché la frequenza sulla base della quale lo stesso costo medio viene determinato. In questo caso l’effetto sarebbe più che restrittivo della concorrenza; **b)** possibili comportamenti anomali dell’impresa “mandataria” (ovvero dell’impresa che deve liquidare il danno), finalizzati a gestire sinistri solo all’interno dei parametri stabiliti a priori, al fine di non subire perdite economiche.

Il principio da cui non si può prescindere è che la concorrenza spinge i prezzi verso il basso grazie all’incertezza in cui devono operare le imprese. La legge dovrebbe bloccare (e non favorire, come avviene con la norma in contestazione) ogni azione che elimina o riduce l’incertezza. La giurisprudenza ha affermato che "*la diffusione generalizzata fra i principali operatori di uno scambio di informazioni precise e a cadenze ravvicinate*" è in grado di "*alterare sensibilmente la concorrenza in essere fra gli operatori economici*. In

⁴ Se, ad esempio, per la Provincia di Milano è stato stabilito che le compagnie riceveranno dalla stanza di compensazione Euro 2.000,00 per ogni sinistri, le società assicuratrici avranno interesse a liquidare danni sempre e solo inferiori a tale somma. Infatti, la differenza data fra Euro 2.000,00 percepito dalla stanza di compensazione e quanto liquidato realmente corrisponderà ad un utile economico.

tale ipotesi, infatti, la messa a disposizione regolare e frequente delle informazioni concernenti il funzionamento del mercato ha l'effetto di rivelare periodicamente, a tutti i concorrenti, le posizioni sul mercato e le strategie dei vari concorrenti". Per tale motivo, un siffatto scambio di informazioni è contrario alle regole di concorrenza, in quanto, "considerata la sua periodicità e il suo carattere sistematico, rende ancor più prevedibile, per un determinato operatore, il comportamento dei suoi concorrenti, riducendo o annullando del tutto il grado di incertezza sul funzionamento del mercato che, in assenza di tale scambio di informazioni, sarebbe esistito" (Cfr. Tribunale di Primo Grado CE, Causa T-34/92 -Fiatagri U.K. Ltd. and New Holland Ford Ltd / Commissione "Trattori agricoli"-, sent. del 27 ottobre 1994, in Racc., 1994, p.905, al punto 91). Alla luce di tale giurisprudenza, lo scambio di informazioni sistematico e periodico, fornisce gli elementi affinché ogni impresa possa ragionevolmente prevedere il comportamento dei suoi concorrenti, creando un'artificiosa trasparenza nel mercato (In tal senso la Commissione ha considerato restrittivo uno scambio di listini prezzi sulla base del fatto che le imprese "nello stabilire i nuovi prezzi vengono influenzati dai prezzi dei prodotti dei loro concorrenti, cosicché le modifiche dei prezzi non avvengono interamente sulla base delle mutate condizioni del mercato e il livello dei prezzi può risultare diverso da quello che sarebbe stato in assenza di tale sistema di informazione sui prezzi". Decisione della Commissione CE del 13 luglio 1983 (Vimpoltu), in G.U.C.E. L 200, 23 luglio 1983, p. 44, al punto 138) . In questo senso la fattispecie in esame presenta tutte le caratteristiche attribuite dalla giurisprudenza comunitaria ad uno scambio di informazioni restrittivo della concorrenza

A complicare la situazione si deve tener presente che in Italia i primi quattro gruppi assicurativi detengono circa il 70% del mercato danni. Quindi, in questo sistema di compensazioni a costi medi, in realtà quattro gruppi assicurativi stabiliranno le tariffe di tutte le altre compagnie assicuratrici italiane.

Anche l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato italiana, con propria decisione del 01/02/2006, a commento della proposta di regolamento poi sfociata nel D.P.R. 254/2006, così si esprimeva: "...la previsione di un'organizzazione stabile ed articolata, quale quella del consorzio, ove normalmente le imprese esprimono anche loro rappresentanti nei vari organi gestionali (come appunto si è verificato), individua una

sede nella quale è facile condividere ed assumere decisioni comuni, le quali possono orientare e finanche vincolare le imprese consorziate su aspetti non strettamente necessari al funzionamento del risarcimento diretto....L'adozione di un sistema di conguagli basato sui costi medi delle singole imprese implica la conoscenza reciproca tra le imprese di una variabile concorrenziale rilevante, quale è il costo dei sinistri, conducendo ad un'artificiale trasparenza del mercato idonea a ridurre l'incertezza che deve caratterizzare la competizione tra operatori.

Si deve, quindi, rammentare che la Corte di giustizia ha chiarito che gli Stati membri non possono emanare –pena l'illegittimità della norma emanata- leggi o regolamenti che consentano alle imprese di porre in essere comportamenti vietati dagli artt. 81 e 82 del trattato CE (Corte di giustizia, 13.02.1969, n. 14/68; 1°.07.1980 cause riunite 253/78, 1/79, 2/79, 3/79).

Da ultimo non si può non tener presente che la normativa sopra richiamata, e qui in contestazione così come la C.A.R.D., hanno introdotto un sistema unico in Europa, andando in contrasto con quanto previsto dalle legislazioni di tutti gli altri paesi aderenti alla Comunità Europea ed allontanando, di fatto, l'Italia dal principio di armonizzazione legislativa. Non possiamo non ricordare che la direttiva 200/26/CE del Consiglio, del 14 maggio 1990, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli, ha previsto che “*sia necessario ravvicinare tali legislazioni allo scopo di contribuire al buon funzionamento del mercato interno*”.

4) DECISIONE CHE SI CHIEDE ALLA COMMISSIONE DI PRENDERE E LEGITTIMAZIONE AD AGIRE

L'U.N.A.R.C.A chiede alla Commissione Europea di assumere ogni opportuna ed utile decisione atta a far cessare la situazione di limitazione della concorrenza come sopra descritta posta in essere sia dall'art. 13 del D.P.R. 254/2006 sia dalla C.A.R.D. Si chiede altresì che la Commissione Europea valuti l'opportunità di adottare misure cautelari ai sensi dell'art. 8 del Regolamento (CE) n.1/2003 del 16 dicembre 2002.

L'U.N.A.R.C.A., che rappresenta i danneggiati da circolazione stradale i quali subiscono una discriminazione dall'applicazione delle norme sopra denunciate, ha fra i propri scopi sociali anche l'armonizzazione delle normative nell'Unione Europea nonché in campo internazionale ed ha, quindi, interesse ad agire a tutela dei propri iscritti.

5) PROCEDIMENTI IN CORSO PRESSO AUTORITA' NAZIONALI.

Allo stato non vi sono procedimenti in corso di fronte all'autorità nazionale italiana in quanto l'U.N.A.R.C.A. ritiene che si tratti di una infrazione a carattere comunitario. Spetta, infatti, alla Commissione Europea rimuovere tutti quegli ostacoli allo sviluppo dell'unione e dei singoli stati membri, e nella fattispecie si tratta di dirimere gli effetti di una situazione di concorrenza viziata e di comportamenti tenuti ai danni del mercato, con fatti di tale rilevanza da produrre il rallentamento dello sviluppo economico, con danni potenziali per l'intera Comunità Europea.

Si allega:

- 1) copia statuto U.N.A.R.C.A.;
- 2) copia testo D.P.R. 254/2006;
- 3) copia testo C.A.R.D.;
- 4) copia tabella costi medi per rimborsi in stanza di compensazione.

Monza, lì 2 maggio 2007.

Avv. Fabio Quadri