

Quando il decreto Bersani non liberalizza

Il caso delle assicurazioni

di Carlo Lottieri

Il cosiddetto “decreto Bersani”, pur non privo di elementi interessanti in tema di liberalizzazioni, contiene alcuni provvedimenti ingiustificabili.

In particolare, le norme concernenti le assicurazioni rappresentano una riduzione della libertà di mercato e introducono nuovi vincoli e ulteriori rigidità, peggiorando ulteriormente la situazione di un comparto che invece necessiterebbe di decise innovazioni in senso liberale.

1. Invece che liberalizzare, si limita la libertà contrattuale

Pur muovendo dalla constatazione che il mercato delle assicurazioni r.c. auto avrebbe bisogno di più libertà e competizione, il decreto si orienta in direzione opposta, proibendo quella pratica (ampiamente consolidata, in Italia e in molte parti del mondo) secondo la quale le compagnie assicuratrici e i venditori delle polizze sottoscrivono contratti che vincolano i secondi ad offrire ai loro clienti soltanto i prodotti di una società di assicurazioni.

È del tutto evidente che la norma introdotta dal decreto Bersani rappresenta un grave, ulteriore *vulnus* all'autonomia contrattuale. Se fino

a ieri le imprese assicurative e gli agenti disponevano della facoltà (se interessati a ciò) di sottoscrivere contratti di quel genere, con il decreto Bersani questa opportunità viene meno.¹

2. I contratti producono ricchezza

Una prima (generalissima) considerazione va fatta. Il contratto tra due soggetti economici è un accordo che muove dalla convinzione comune di trarre un beneficio dalla transazione. Le preferenze sono soggettive ed è per questo motivo che uno scambio arreca vantaggi a quanti liberamente vi partecipano.

Ma da questo fatto discende che ogni vincolo imposto dall'alto, in quanto proibizione a negoziare e dunque a trovare la soluzione mutualmente più favorevole, rappresenta una distruzione di opportunità: e impedisce proprio quella creazione di ricchezza che ha luogo negli scambi.

¹ Su questo si può leggere quanto già scritto in: IBL Position Paper, *Luci e ombre del “Decreto Bersani”*, 24 luglio 2006, p. 3, http://brunoleoni.servingfreedom.net/Varie/IBL_Pos_Paper_Bersani.pdf.

3. L'organizzazione produttiva esige libertà e innovazione

Per di più, nel settore assicurativo come in ogni altro, la migliore organizzazione produttiva è frutto di iniziative imprenditoriali che sappiano cogliere le esigenze tecniche ed economiche di quello specifico mercato. L'obiettivo di produrre il miglior servizio al costo inferiore può essere raggiunto, ad esempio, integrando in un'unica società la compagnia assicurativa in senso stretto e i venditori (1), oppure adottando un modello nel quale un'impresa assicurativa affida i propri prodotti a venditori autonomi ma vincolati da un'esclusiva (2), oppure avendo più imprese che offrono i loro servizi a venditori non vincolati (3).

A priori e in astratto, non è possibile – di fronte al mercato assicurativo come di fronte a qualsiasi altro settore – decidere quale tra queste organizzazioni sia migliore ora e negli anni a venire (ammesso che ve ne sia una migliore). La riprova di ciò sta nel fatto che oggi vi sono imprese assicurative che utilizzano il primo schema e vendono direttamente le loro polizze, altre società che offrono ai distributori contratti in esclusiva e altre ancora, infine, che permettono che il venditore abbia un portafoglio variegato.

In questa situazione chi decide? Molto semplicemente, il consumatore.

4. Il decreto Bersani incentiva ad innalzare le risorse destinate al venditore

La terza soluzione, che parrebbe essere promossa dal decreto (il quale punterebbe ad avere agenti con un portafoglio variegato), sembra essere stata suggerita al legislatore dall'esigenza di

porre in concorrenza l'offerta assicurativa per la responsabilità civile in materia automobilistica *in ognuna delle agenzie*. Si vuole insomma, in maniera un po' paradossale, "imporre la concorrenza".

Ma in realtà questa soluzione comporta più di una controindicazione.

In particolare, l'agente che dispone di un ampio portafoglio di polizze può essere indotto a suggerire al proprio cliente il prodotto che gli garantisce la provvigione più alta. C'è quindi il rischio che le compagnie siano indotte ad incrementare la quota destinata al venditore: e questo al fine di avere dalla propria parte il venditore. Dov'è il vantaggio, per il consumatore? Non è chiaro.

5. Se il plurimandatario fosse sempre la migliore soluzione s'imporrebbe da sé

Il decreto avrebbe dovuto concentrarsi sui vincoli, ancora numerosi, che riducono la libertà d'azione delle compagnie assicuratrici e che limitano l'accesso a questo mercato da parte di nuovi soggetti: italiani e stranieri.

Se anche prendessimo per buona la tesi del legislatore (persuaso che un agente plurimandatario sia più efficace nel servire i consumatori, poiché mette in concorrenza nella stessa agenzia le varie compagnie), basterebbe aprire il mercato e questa soluzione verrebbe ad affermarsi autonomamente. Se bastasse questo ad avere buoni servizi e costi inferiori, i consumatori si dirigerebbero tutti verso le agenzie plurimandatarie e le altre soluzioni finirebbero per scomparire.

6. Non esiste un modello organizzativo migliore in assoluto, e per sempre

Se adottiamo (come è necessario) un modello dinamico del mercato, dobbiamo in realtà prendere atto che non esiste alcuna soluzione che sia più efficiente in astratto e per sempre.

Nell'ambito dei prodotti assicurativi della r.c. auto come in qualsiasi altro settore, l'organizzazione produttiva dipende dai contesti, dalle innovazioni tecnologiche e, soprattutto, dalle mutevoli preferenze dei destinatari finali.²

Compito fondamentale dell'imprenditore è proprio quello di sforzarsi di intuire cosa davvero vuole il consumatore e di utilizzare ogni genere di risorsa nel modo più efficace ed economico. Ma perché l'azione imprenditoriale possa svilupparsi al meglio è necessario che il mercato sia aperto e che nulla intralci la libera iniziativa di chi è chiamato a soddisfare il pubblico.

7. Due idee (opposte) di concorrenza

Per gli estensori del decreto è evidente che la concorrenza è un ordine statico. Confrontati al problema dell'assicurazione r.c. auto, il legislatore ha fatto coincidere la rappresentazione manualistica del mercato con un'agenzia in cui il consumatore finale dovrebbe trovare un numero tendenzialmente infinito di polizze diverse.

La logica economica che sorregge il decreto deriva da quel modello teorico neoclassico

2: Un testo assai utile a comprendere la vera logica che sorregge un ordine competitivo e lo strutturarsi del mercato che ne discende è il seguente: Pascal Salin, "I cartelli come strutture produttive efficienti", in *La concorrenza*, collana "Policy" promossa dall'IBL, Soveria Mannelli – Treviglio, Rubbettino – Leonardo Facco, 2006, pp. 115-132.

secondo cui abbiamo concorrenza di mercato quando (*e solo quando*) all'interno di un settore merceologico un numero illimitato di produttori si indirizza ad un numero illimitato di consumatori, così che nessuno – produttore o consumatore – possa in alcun modo incidere sul prezzo.

Si tratta di un'ipotesi del tutto astratta, che non è possibile riconoscere nella realtà. Ma una volta che essa è adottata quale criterio utile a interpretare la realtà essa offre una potente legittimazione ad intervenire ripetutamente con ogni sorta di direttiva, correttivo e piano: tutto al fine di proteggere il mercato... da se stesso.

A questa teoria, però, è necessario opporre la visione di chi considera che sia concorrenziale un mercato nel quale semplicemente vi sia *libero accesso*: quale che sia il numero dei soggetti e quali che siano le loro dimensioni.

Gli autori di scuola austriaca, a cui si deve la più solida teoria della concorrenza, hanno sempre rilevato che anche nell'ipotesi che in cui una o poche imprese realizzino altissimi profitti, se non vi sono ostacoli legali all'ingresso di nuove imprese è chiaro che non mancheranno capitali pronti ad entrare in quel mercato e accaparrarsi il maggior numero di consumatori.³

3: Interessanti elaborazioni della teoria austriaca della concorrenza – quale è stata formulata da autori come Ludwig von Mises, Friedrich A. von Hayek e Murray N. Rothbard – si trovano in queste due pubblicazioni: Alberto Mingardi, a cura di, *Antitrust. Mito e realtà dei monopoli*, collana "Policy" promossa dall'IBL, Soveria Mannelli – Treviglio, Rubbettino – Leonardo Facco, 2004; Alberto Mingardi e Paolo Zanetto, a cura di, *Colpirne uno per educarne cento. Il caso Microsoft e il futuro della concorrenza in Europa*, collana "Policy" promossa dall'IBL, Soveria Mannelli – Treviglio, Rubbettino – Leonardo Facco, 2005.

8. Libertà contrattuale e accordi di esclusiva

Considerare avversa al mercato la possibilità di stipulare accordi di esclusiva significa cacciarsi in un vicolo cieco.

Moltissimi contratti di lavoro sono, ovviamente, contratti di esclusiva e questo loro carattere dipende da esigenze perfettamente comprensibili. Un'impresa che intende investire enormi risorse in un gruppo di ricercatori può legittimamente proporre a tali dipendenti di accettare vincoli ben precisi: riguardanti il presente e, almeno in parte, anche il futuro. Se anche qui si adottasse la stessa logica si minerebbe la possibilità per molti capitali di mettersi a finanziare ricerche e innovazione.

Il legislatore vieta accordi di esclusiva nella convinzione che se la totalità delle assicurazioni (o anche un numero molto alto) scegliesse questa forma organizzativa avrebbe l'opportunità di evitare la concorrenza e, di conseguenza, alzare i prezzi.

Ma – è il caso di ripeterlo – questo non può durare in un contesto in cui vi sia libero accesso al mercato. I capitali cercano proprio i settori che offrono alti profitti e se offrire polizze assicurative agli automobilisti italiani fosse un'attività altamente redditizia si avrebbe in tale ambito un notevole afflusso di risorse e investimenti.

9. Verso una situazione paradossale

Come si è già evidenziato (§ 2), in fondo l'accordo di esclusiva è una forma di integrazione "limitata": a metà strada tra l'impresa assicurativa che vende direttamente i propri prodotti e gli agenti plurimandatari che dispongono di

un portafoglio che include (teoricamente) un numero indefinito di polizze diverse.

La proibizione introdotta dal decreto Bersani produce così l'effetto curioso di permettere solo le due soluzioni estreme: la compagnia assicurativa che ha in qualche modo inglobato al proprio interno gli stessi venditori (si tratta delle società che praticano la vendita diretta), oppure il sistema dei distributori plurimandatari.

Non si capisce quale logica vi sia in tutto ciò, e come sia possibile presumere che le due soluzioni "sopravvissute" al decreto debbano servire al meglio i consumatori.

10. Un consumatore più debole

La teoria economica standard, insegnata nei manuali in uso nelle nostre università, insiste in maniera anche ossessiva sulla questione delle cosiddette "asimmetrie informative", tanto che un gran numero di interventi legislativi vengono giustificati proprio dal fatto che – in definitiva – se non abbiamo una laurea specialistica in odontoiatria non siamo nelle migliori condizioni per giudicare della qualità del dentista che ci chiede parcelle assai alte.

Come è risaputo, però, la strategia di mercato più efficace per fronteggiare questa difficoltà consiste nel fare affidamento sulla *reputazione*. Quando in una città un dentista è apprezzato e i suoi pazienti consigliano vivamente di rivolgersi a lui, le parcelle di questo professionista sono destinate a crescere e con esse, però, cala il rischio di avere sgradevoli sorprese.

È da qui che proviene l'importanza del "marchio". Ma non c'è dubbio che le rigidità intro-

dotte dal decreto Bersani tendono ad affievolire la funzione del marchio e in tal modo indeboliscono la posizione del consumatore, che nel prestigio di un segno distintivo individua una garanzia di affidabilità.

11. *Le regole contro il mercato e i costi per eluderle*

Nel momento in cui si nega a imprese e agenti la libertà di sottoscrivere accordi di esclusiva, quanti fino ad ora avevano scelto questa modalità operativa si trovano a dover subire una situazione che essi non avrebbero scelto: che reputano più onerosa e meno efficace.

È plausibile che essi cerchino di evitare la penalizzazione imposta dalla legge.

Talune imprese, ad esempio, potrebbero scegliere di vendere direttamente i loro prodotti. Si tratterebbe quindi di assumere i vecchi mandatari (oppure altre persone, è lo stesso), continuando ad operare come in passato ma – di tutta evidenza – senza che il sistema distributivo si avvalga dei benefici correlati alla limitata autonomia di cui dispone un agente mandatario.

Oppure si potrebbero continuare ad avere agenti monomandatari *di fatto*, che offrono solo le polizze prodotte da una compagnia senza però essere vincolati da alcun contratto di esclusiva. In questo modo si ostacolerebbe la reciproca tutela che un tale accordo assicura alla compagnia e all'agente, senza neppure ottenere l'obiettivo (d'altra parte irrealistico) di un mercato composto solo da agenti *effettivamente plurimandatari* e in grado di offrire ogni polizza.

Per giunta, non si capisce come si possa concretamente ed efficacemente imporre ad un agente di offrire *tutte* le polizze r.c. auto e non avere alcuna preferenza. Ma in realtà, in considerazione del modello teorico sotteso alla parte del decreto Bersani riguardante le assicurazioni, è questo l'obiettivo che la riforma si propone!

Come sempre avviene quando si introducono divieti innaturali, il rischio è di trovarsi presto ad ipotizzare ulteriori vincoli e perfino assurdi meccanismi di vigilanza e sanzionamento sui comportamenti – che in teoria dovrebbero essere liberi e imprenditoriali – di quanti vendono polizze assicurative.

12. *Contro l'integrazione dei servizi*

Va infine evidenziato come uno dei tratti più significativi delle liberalizzazioni consista nel favorire quelle integrazioni nell'offerta che proprio le bardature corporative ostacolano. Se oggi si liberalizza il commercio dei farmaci e domani (ci si augura) anche quello dei carburanti, può diventare possibile andare al supermercato per comprare un'aspirina e fare il pieno per l'autovettura.

In ambito assicurativo, poiché lungi dal liberalizzare si sono introdotti nuovi vincoli e ulteriori limitazioni all'iniziativa imprenditoriale, l'effetto sarà esattamente opposto. D'altra parte, la legislazione italiana da un lato prevede l'*obbligo* dell'agente monomandatario per i promotori finanziari e quindi anche per gli agenti che vendono polizze vita (in base ad una logica di fatto opposto a quella adombrata dal decreto Bersani), mentre come si è visto introduce espressamente un divieto quando si tratta di polizze r.c. auto.

Questa schizofrenia porterà con sé problemi anche in termini di regolazione e meccanismi di controllo, ma soprattutto determina una situazione indifendibile, sul piano del diritto.

Nel decreto delle liberalizzazioni, insomma, si celano nuove norme che rappresentano l'esatto contrario di un'opzione autenticamente liberalizzatrice.

Carlo Lottieri è ricercatore in Filosofia del Diritto alla facoltà di Giurisprudenza di Siena. Direttore del Dipartimento "Teoria politica" dell'Istituto Bruno Leoni, negli ultimi anni ha pubblicato alcuni lavori sul pensiero libertario e ha introdotto in Italia numerosi testi classici e contemporanei del pensiero liberale.