

Bruxelles, 17.3.2016
COM(2016) 153 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**sul funzionamento del regolamento (UE) n. 267/2010 della Commissione relativo
all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento
dell'Unione europea a talune categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate
nel settore delle assicurazioni**

{SWD(2016) 62 final}

{SWD(2016) 63 final}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sul funzionamento del regolamento (UE) n. 267/2010 della Commissione relativo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a talune categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate nel settore delle assicurazioni

1. INTRODUZIONE

1. A norma dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in appresso "TFUE"), gli accordi tra imprese che possano restringere il gioco della concorrenza ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, del TFUE possono essere dichiarati compatibili con il mercato interno qualora contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico, pur riservando agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva, purché tali restrizioni siano limitate allo stretto necessario (principio di proporzionalità) e non eliminino la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi.
2. Con il regolamento (CEE) n. 1534/91¹ (in appresso "il regolamento di abilitazione") il Consiglio ha abilitato la Commissione ad adottare regolamenti relativi all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del TFUE a talune categorie di accordi tra imprese, decisioni di associazioni di imprese e pratiche concordate nel settore delle assicurazioni. Il 24 marzo 2010, sulla base del regolamento di abilitazione, la Commissione ha adottato il regolamento (UE) n. 267/2010² (regolamento di esenzione per categoria relativo alle assicurazioni, in appresso "IBER" - *Insurance Block Exemption Regulation*), che prevede l'esenzione per due categorie di accordi nel settore assicurativo.
3. A determinate condizioni, l'IBER esenta gli accordi tra (ri)assicuratori per lo scambio di informazioni sotto forma di compilazioni, tavole e studi realizzati in comune e la copertura in comune di certi tipi di rischi per mezzo di "pool di co(ri)assicurazione". L'attuale regolamento IBER è entrato in vigore il 1^o aprile 2010 e scadrà il 31 marzo 2017. Ha lo scopo di assicurare la tutela efficace della concorrenza offrendo allo stesso tempo benefici ai consumatori e la necessaria certezza del diritto alle imprese.
4. A norma dell'articolo 8 del regolamento di abilitazione, la Commissione deve trasmettere, al più tardi sei anni dopo l'entrata in vigore dello stesso, una relazione sul funzionamento e sulle prospettive future dell'IBER.

¹ GU L 143 del 7.6.1991, pag. 1.

² GU L 83 del 30.3.2010, pag. 1.

5. Il settore assicurativo è uno dei tre settori (gli altri due sono il trasporto marittimo di linea e la distribuzione di autoveicoli) che beneficiano tuttora di un regolamento di esenzione per categoria (BER). Ci sono altri settori (ad esempio, trasporto marittimo e aereo) per i quali il pertinente regolamento di esenzione non è stato rinnovato. Il primo regolamento di esenzione per categoria nel settore delle assicurazioni è stato adottato nel 1992 e rinnovato due volte, con modifiche, nel 2003 e 2010. In particolare, nel 2010 la Commissione ha ridotto le categorie degli accordi esentati da quattro alle attuali due e ha adottato una comunicazione che fornisce indicazioni sull'applicazione dell'IBER (in appresso "comunicazione IBER")³.
6. La Commissione sta effettuando una valutazione d'impatto completa delle possibili opzioni strategiche prima della scadenza dell'IBER vigente: mancato rinnovo, rinnovo parziale (una sola esenzione e/o rinnovo con modifiche) e rinnovo⁴.
7. Nel febbraio 2014 è iniziata una revisione formale dell'applicazione e del funzionamento dell'IBER; in tale contesto le autorità nazionali garanti della concorrenza⁵ sono state consultate mediante un questionario, cui è seguita, nel maggio 2014, la pubblicazione di una tabella di marcia. Nel giugno 2014 si è tenuta una riunione con le autorità nazionali garanti della concorrenza. Tra agosto e novembre 2014 ha avuto luogo una consultazione pubblica, mentre nel dicembre 2014 questionari complementari mirati sono stati inviati a pool, clienti, federazioni di intermediari/broker e associazioni di mutue di assicurazione. Dal novembre 2014 si sono svolte riunioni bilaterali e conferenze telefoniche con parti interessate specifiche, in particolare associazioni e pool nazionali di assicurazione.
8. La presente relazione ha lo scopo di presentare i pareri preliminari della Commissione sul funzionamento e sulle prospettive future dell'IBER allo stato attuale. Ciò non pregiudica in alcun modo la decisione finale che la Commissione adotterà una volta conclusa la valutazione d'impatto. La relazione rappresenta una fase di un processo di consultazione completo al quale sono invitate a contribuire tutte le parti interessate. La relazione dovrebbe essere letta insieme al documento di lavoro dei servizi della Commissione che la accompagna e illustra più in dettaglio i pareri dei servizi della Commissione sui punti qui esaminati.
9. La revisione continuerà fino all'inizio del 2017 e giungerà a termine con la conclusione della valutazione d'impatto. La Commissione ha commissionato due studi riguardanti questioni inerenti al funzionamento dell'IBER che sono state sollevate dalle parti interessate durante la consultazione, ossia la sostituibilità sul lato dell'offerta nel settore delle assicurazioni e gli effetti delle diverse forme di co(ri)assicurazione disponibili sul mercato⁶. Tali studi contribuiranno a una visione

³ Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a talune categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate nel settore delle assicurazioni (GU C 82 del 30.3.2010, pag. 20).

⁴ Per informazioni dettagliate su tale processo si rimanda al pertinente modulo introduttivo della valutazione d'impatto: http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_comp_001_review_iber_en.pdf.

⁵ Le autorità nazionali garanti della concorrenza dei 28 Stati membri dell'UE e l'autorità di vigilanza dell'EFTA.

⁶ http://ec.europa.eu/competition/calls/tenders_open.html.

complessiva del mercato, sulla cui base la Commissione elaborerà le proprie proposte finali in merito al futuro dell'IBER.

2. RISULTATI PRINCIPALI E VALUTAZIONE

10. Per valutare il funzionamento dell'IBER e successivamente determinare se il regolamento debba essere rinnovato – e, se sì, in quale misura – la Commissione ha cercato di dare risposta a due domande basilari e correlate tra loro.

Domanda n. 1: il settore delle assicurazioni presenta tuttora caratteristiche distinte che comportano una maggiore necessità di collaborazione negli ambiti cui si applicano le rimanenti esenzioni previste dall'IBER?

Domanda n. 2: se sì, è ancora necessario uno strumento di natura eccezionale come il BER per tutelare tale maggiore necessità di collaborazione?

11. La consultazione pubblica del 2014 e la successiva raccolta di prove documentali sono state strutturate ed effettuate in modo tale da rispondere a queste due domande e sostenere l'imminente valutazione d'impatto delle opzioni strategiche per il futuro dell'IBER.
12. Nel maggio 2015 la Commissione europea ha adottato un nuovo approccio fondato sul miglioramento della regolamentazione e finalizzato a consultare le parti interessate in maniera più sistematica e trasparente, nonché a migliorare le valutazioni d'impatto e trarre insegnamento dalle esperienze passate. Dato che il lavoro di revisione dell'IBER è cominciato già all'inizio del 2014, il relativo processo non ha seguito tutti i passaggi indicati nei nuovi orientamenti per il miglioramento della regolamentazione; nondimeno, la revisione è stata condotta in modo aperto e trasparente e nel rispetto degli elementi chiave della valutazione retrospettiva. Pertanto, l'analisi della maggiore necessità di collaborazione ha consentito alla Commissione di valutare la rilevanza, mentre l'analisi della necessità di un BER ha tenuto conto della coerenza, efficienza ed efficacia di tale approccio.
13. Di seguito sono illustrati i risultati principali della fase attuale del processo di revisione e la loro valutazione.

(a) Maggiore necessità di collaborazione

Scambio di informazioni: compilazioni, tavole e studi

14. A determinate condizioni, l'articolo 2, lettera a), dell'IBER esonera gli accordi conclusi tra imprese nel settore delle assicurazioni per quanto riguarda *"l'elaborazione e la diffusione in comune dei dati necessari ai seguenti scopi: i) calcolo del costo medio della copertura di un determinato rischio in passato (in appresso "compilazioni"); ii) elaborazione di tavole di mortalità e tavole di frequenza delle malattie, degli infortuni e delle invalidità ai fini delle assicurazioni che comportano un elemento di capitalizzazione"*. L'articolo 2, lettera b), esonera, sempre a determinate condizioni, la *"realizzazione di studi in comune sull'impatto probabile di circostanze generali"*

esterne alle imprese interessate che possono influenzare la frequenza e l'entità dei sinistri futuri per un determinato rischio o una determinata categoria di rischi o la redditività di diversi tipi di investimenti (in appresso "studi") e la diffusione dei risultati di tali studi".

15. Per determinare il prezzo del rischio, gli assicuratori cercano abitualmente di ridurre la differenza tra il valore reale dei sinistri, da un lato, e i premi pagati dall'assicurato, dall'altro. L'assicurazione è un prodotto che copre rischi futuri, il cui costo è sconosciuto all'atto della conclusione del contratto di assicurazione. Pertanto, la disponibilità di adeguate e accurate informazioni statistiche passate sul costo attuale delle categorie di rischio è essenziale per le operazioni effettuate in diversi segmenti del settore delle assicurazioni. Inoltre, risulta che nessun assicuratore possiede, da solo, sufficienti dati statistici sui rischi per effettuare tali calcoli in modo accurato.
16. Scambiando informazioni sotto forma di compilazioni, tavole e studi realizzati in comune, gli assicuratori sono in grado di raccogliere dati statistici più affidabili e di comprendere meglio i rischi assicurati. Tale migliore comprensione consente loro di stimare i rischi in modo più affidabile e, di conseguenza, di ridurre le maggiorazioni e, in definitiva, i prezzi pagati dai consumatori. Lo scambio di dati statistici passati è pertanto propizio per un funzionamento efficiente del settore assicurativo. Inoltre, effettuando tali studi in comune, gli assicuratori diventano più consapevoli del probabile sviluppo futuro dei rischi in questione. Questo ragionamento non può essere applicato all'esecuzione in comune di studi sulla redditività dei diversi tipi di investimento, innanzitutto perché questa categoria non è soggetta al regolamento di abilitazione del 1991, e inoltre perché la redditività degli investimenti non è correlata alla conoscenza di un rischio assicurato o alla fissazione dei premi di rischio. Infatti, l'analisi delle decisioni di investimento alternative non è un'analisi esclusiva del settore delle assicurazioni, bensì è comune a tutte le imprese, indipendentemente dal settore in cui operano.
17. La direttiva Solvibilità II in materia di assicurazione e riassicurazione⁷, entrata in vigore il 1 gennaio 2016, stabilisce requisiti più stringenti per il capitale di rischio e obbliga i (ri)assicuratori a calcolare le attività secondo la "migliore stima", aumentando così, potenzialmente, la necessità per gli assicuratori di mantenere informazioni più precise e accurate sui rischi per calcolare riserve sufficienti nei loro stati patrimoniali.

Copertura in comune di certi tipi di rischi (pool)

18. L'articolo 5 dell'IBER esonera gli accordi riguardanti la costituzione e il funzionamento di pool di imprese di assicurazione (pool di coassicurazione) o di imprese di assicurazione e di imprese di riassicurazione (pool di coriassicurazione) per la copertura in comune di rischi a determinate condizioni, in particolare la condizione di non superare una determinata quota di mercato (20% per i primi e 25% per i secondi). Inoltre, l'articolo 6 esonera i pool di co(ri)assicurazione che coprono nuovi rischi per un periodo di tre anni a decorrere dalla data della prima costituzione.

⁷ Direttiva 2009/138/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (GU L 335 del 17.12.2009, pag. 1).

19. Allo stato attuale, le prove documentali raccolte durante la revisione indicano che gli assicuratori hanno spesso bisogno di collaborare per poter coprire determinati grandi rischi non convenzionali riguardanti, in particolare, il terrorismo, la produzione di energia nucleare e la protezione dell'ambiente, la cui assicurazione individuale, per le loro dimensioni e la loro diffusione, è più difficile o impossibile. Diversamente, nel caso delle categorie dei rischi più convenzionali e più piccoli, come le assicurazioni di autoveicoli e sulla vita, gli assicuratori assumono abitualmente i rischi a livello individuale. Se la natura del rischio è tale per cui nessun assicuratore può fornire da solo la necessaria copertura, la co(ri)assicurazione consente agli assicuratori di coprire un numero sufficiente di rischi, cosicché il profilo di rischio del portafoglio corrisponde alla totalità della categoria di rischio pertinente.
20. Secondo le indicazioni attualmente disponibili, nello scorso decennio il mercato assicurativo ha sviluppato modi più concorrenziali di co(ri)assicurare i rischi, ad esempio tramite la co(ri)assicurazione o *line-slip* sotto la guida di broker. Si tratta di valide alternative ai pool di co(ri)assicurazione istituzionalizzati esentati a norma dell'IBER. Inoltre, l'assicurazione non è l'unico settore in cui le imprese tendono a collaborare nell'ambito di grandi progetti specifici per ripartire i costi e i rischi connessi (lo stesso avviene, ad esempio, nei grandi progetti edilizi).
21. A ben guardare, però, questo risultato lascia aperta la possibilità che esista una maggiore necessità più generale di collaborazione per coprire categorie di grandi rischi non convenzionali nel settore delle assicurazioni.

Conclusione

22. Allo stato attuale, pertanto, la Commissione è del parere che le due forme di collaborazione oggetto dell'IBER risultano essere specifiche del settore delle assicurazioni, ad eccezione degli studi sulla redditività dei diversi tipi di investimenti. Quindi, l'esistenza o meno di motivi oggettivi per mantenere in vigore le norme previste dal capitolo II o dal capitolo III dell'IBER dipende sostanzialmente dalla necessità o meno che le categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate considerate nei capitoli citati siano tutelate mediante uno strumento giuridico eccezionale come un BER o se siano sufficienti orientamenti adeguati.

(b) Necessità di un BER

Scambio di informazioni: compilazioni, tavole e studi

23. Nella consultazione pubblica la Commissione, per valutare accuratamente gli effetti di un eventuale mancato rinnovo delle esenzioni previste dall'IBER, ha invitato le parti interessate a fornire un resoconto dettagliato dei potenziali cambiamenti concreti della loro condotta aziendale e di quantificare o quantomeno di valutare l'entità dei costi aggiuntivi che dovrebbero sostenere di conseguenza e l'impatto finale sui premi. Tuttavia, la grande maggioranza delle parti interessate non ha quantificato l'impatto atteso di un mancato rinnovo, limitandosi a osservazioni di carattere generale sui potenziali effetti di una minore collaborazione.
24. Le parti interessate che si sono espresse sul futuro dell'esenzione delle compilazioni, delle tavole e degli studi realizzati in comune (ossia le imprese di assicurazione e le

associazioni di assicuratori) erano favorevoli al mantenimento dell'esenzione, ma a sostegno di tale posizione hanno fornito soltanto argomentazioni generiche. Ad esempio, alcune di esse hanno affermato che il mancato rinnovo creerebbe incertezza del diritto per quanto riguarda l'ammissibilità della collaborazione e che le vigenti linee direttrici orizzontali della Commissione⁸ non forniscono un orientamento adeguato per l'autovalutazione (perché non tengono debitamente conto delle caratteristiche peculiari del settore delle assicurazioni).

25. A parere dei partecipanti alla consultazione, tale mancanza percepita di certezza del diritto comporterebbe numerosi effetti negativi, tra cui maggiori costi di adeguamento alla normativa e, potenzialmente, una minore collaborazione. Queste parti interessate sostengono altresì che gli operatori attuali più grandi, che possono non aver bisogno di dati statistici aggiuntivi per stimare accuratamente i rischi, potrebbero essere scoraggiati dal condividere tali informazioni con gli assicuratori più piccoli e con potenziali nuovi operatori, che incontrano maggiori difficoltà a stimare i rischi perché non sono presenti sul mercato o lo sono in misura limitata. Questa situazione potrebbe restringere la concorrenza e nuocere agli interessi dei consumatori. A parere delle parti interessate consultate, il requisito dell'IBER secondo cui dati statistici anonimizzati e aggregati sui rischi devono essere resi disponibili a condizioni ragionevoli, accessibili e non discriminatorie assicura la parità di condizioni tra gli assicuratori più grandi e quelli più piccoli e facilita l'entrata di nuovi operatori nel mercato.
26. Le parti interessate consultate sostengono altresì che, qualora fossero disponibili minori informazioni sui rischi, si verificherebbero una diminuzione della fiducia nei calcoli degli assicuratori, che sono tenuti a quantificare le proprie attività secondo la "migliore stima", e un aumento degli accantonamenti per costituire sufficienti riserve per rischi e passività potenziali.
27. La Commissione ritiene, tuttavia, che gli orientamenti esistenti siano adeguati per garantire i benefici dello scambio di informazioni.
28. Le linee direttrici orizzontali della Commissione adottate dopo l'entrata in vigore dell'IBER stabiliscono, in un capitolo specificamente dedicato agli accordi sullo scambio di informazioni, principi che sono pienamente applicabili al settore assicurativo e rappresentano una base solida per l'autovalutazione dell'ammissibilità dell'elaborazione e diffusione in comune di compilazioni, tavole e studi.
29. Le linee direttrici riconoscono esplicitamente che "*[è] molto meno probabile che gli scambi di dati effettivamente aggregati (ossia quelli per i quali il riconoscimento delle informazioni individualizzate a livello della singola impresa è sufficientemente arduo) determinino effetti restrittivi sulla concorrenza rispetto agli scambi di dati al livello della singola impresa*"⁹ e che "*[l]a raccolta e la pubblicazione di dati aggregati sul mercato (quali dati sulle vendite, sulle capacità o sul costo di fattori produttivi e componenti) da parte di un'organizzazione professionale di settore o di un'impresa*

⁸ Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di collaborazione orizzontale, comunicazione della Commissione 2011/C 11/01 (GU C 11 del 14.1.2011, pag. 1).

⁹ Punto 89.

*specializzata nella ricerca di mercato può essere utile per fornitori e consumatori, consentendo loro di avere idee più chiare sulla situazione economica di un settore, e in tal modo di compiere scelte più consapevoli e adeguare efficacemente la loro strategia alle condizioni del mercato. In generale, a meno che non avvenga in un quadro di oligopolio molto rigido, è improbabile che lo scambio di dati aggregati possa avere effetti restrittivi sulla concorrenza"*¹⁰.

30. Inoltre, le linee direttrici riconoscono che "[a]nche lo scambio tra imprese di dati relativi ai consumatori nei mercati con informazioni asimmetriche sui consumatori può dar luogo ad efficienze. Ad esempio, conservando traccia del comportamento passato dei clienti, in termini di infortuni o di insolvenza, si incentivano i consumatori a limitare la propria esposizione al rischio. Ciò consente inoltre di individuare quali consumatori presentano un rischio più basso e dovrebbero beneficiare di prezzi inferiori. In tale contesto, lo scambio di informazioni può anche ridurre la dipendenza dei consumatori da un particolare fornitore, stimolando una maggiore concorrenza. Ciò è dovuto al fatto che le informazioni sono generalmente specifiche per un determinato rapporto e che i consumatori perderebbero, in caso contrario, i vantaggi derivanti da tali informazioni al momento di passare ad un'altra impresa. Esempi di efficienze di questo tipo si riscontrano nei settori bancari ed assicurativi, che sono caratterizzati da scambi frequenti di informazioni sugli inadempimenti dei consumatori e sulle caratteristiche di rischio"¹¹.

31. Le linee direttrici tutelano l'esistenza di questo tipo di collaborazione nel settore delle assicurazioni. I principi da esse previsti riflettono quelli dell'IBER ed esentano lo scambio di informazioni tra assicuratori. Pertanto, in caso di scadenza dell'IBER, vi sarebbero comunque orientamenti equivalenti della Commissione in grado di aiutare gli assicuratori nell'autovalutazione dell'ammissibilità della loro collaborazione. Per lo stesso motivo, una valutazione di conformità da parte delle federazioni nazionali delle imprese di assicurazione, che attualmente sono i principali intermediari per l'elaborazione e la diffusione di dati sui rischi, non dovrebbe comportare variazioni significative dei costi per l'adeguamento alla normativa ai sensi delle linee direttrici orizzontali. A norma dell'IBER e del regolamento (CE) n. 1/2003¹², le federazioni e gli intermediari rilevanti sono tenuti a garantire che la raccolta e la diffusione di dati sui rischi sotto forma di compilazioni, tavole e studi siano conformi a queste disposizioni sostanziali.

32. Inoltre, sotto il profilo degli incentivi, il presunto rischio di una minore collaborazione per quanto riguarda le compilazioni, le tavole e gli studi realizzati in comune in caso di mancato rinnovo del pertinente capitolo dell'IBER risulta essere molto basso. Se la collaborazione in quest'ambito è realmente così indispensabile per il settore assicurativo come sostenuto dalle imprese di assicurazione nella consultazione pubblica, è altamente improbabile che l'asserita assoluta necessità di collaborazione

¹⁰ Punto 89.

¹¹ Punto 97.

¹² Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato.

sia controbilanciata da un'eventuale riduzione della certezza del diritto per effetto della scadenza dell'esenzione.

33. Pertanto, al momento attuale appare dubbia la necessità di mantenere un BER per le compilazioni, le tavole e gli studi realizzati in comune, soprattutto alla luce dell'esistenza di strumenti di orientamento alternativi (compresa una comunicazione) che potrebbero essere utilizzati per integrare, se del caso, le pertinenti disposizioni delle linee direttrici orizzontali. In conclusione la Commissione considera dubbia la necessità di un BER specifico per garantire il corretto funzionamento del settore e promuovere certi tipi di scambi di informazioni.

Copertura in comune di certi tipi di rischi (pool)

34. Le parti interessate che hanno partecipato alla consultazione pubblica (perlopiù imprese di assicurazione e le loro associazioni) hanno generalmente sostenuto che un'eventuale scadenza dell'esenzione per i pool comporterebbe una diminuzione della certezza del diritto per quanto riguarda l'ammissibilità della collaborazione sotto forma di pool. A sua volta, tale minore certezza aumenterebbe i costi per l'adeguamento alla normativa a carico degli assicuratori e determinerebbe una cautela ingiustificata nella conclusione di determinati accordi di pooling. Le parti interessate sostengono che tale situazione potrebbe indurre gli assicuratori a imporre premi più elevati e, in alcuni casi, potrebbe persino causare lo scioglimento dei pool esistenti, in particolare nel segmento dei rischi aggravati e catastrofici, con possibile sospensione di determinati prodotti di coassicurazione, a danno dei consumatori.
35. Tuttavia, le parti interessate che hanno partecipato alla consultazione pubblica non hanno fornito prove concrete per corroborare queste affermazioni generiche sui presunti effetti negativi di un eventuale mancato rinnovo dell'esenzione per i pool. Alcune sezioni del questionario della consultazione, in cui si chiedeva di fornire spiegazioni dettagliate dei cambiamenti della condotta aziendale conseguenti al mancato rinnovo, avevano lo scopo di quantificare e classificare gli effetti successivi sui costi e sui prezzi, ma la grande maggioranza dei partecipanti non ha fornito risposte.
36. Prima dell'inizio della consultazione pubblica la Commissione aveva pubblicato uno studio sui pool di co(ri)assicurazione e sugli accordi di co(ri)assicurazione ad hoc sul mercato delle sottoscrizioni¹³. Lo studio era basato su interviste effettuate in tutta l'UE-27. Secondo la definizione data nell'IBER, sono stati individuati nell'intera UE soltanto 46¹⁴ pool attivi. Lo studio ha concluso che, sebbene siano stati costituiti molti pool per coprire i rischi catastrofici (nucleari, ambientali o legati al terrorismo), essi non rappresentano l'unica alternativa ai rischi citati perché alcuni di questi rischi sono coperti anche dai mercati delle assicurazioni e da altri meccanismi, come gli assicuratori garantiti dallo Stato. Dallo studio emerge altresì che, accanto a questi pool per i grandi rischi, esistono altri accordi tra assicuratori finalizzati a gestire i rischi che

¹³ *Study on co(re)insurance pools and on ad hoc co(re)insurance agreements on the subscription market* (Studio sui pool di co(ri)assicurazione e sugli accordi di co(ri)assicurazione ad hoc sul mercato delle sottoscrizioni), http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/KD0414707ENN.pdf.

¹⁴ 47 al livello dell'UE-28.

il mercato delle assicurazioni non accetta di coprire o ad approfittare di una nicchia di mercato in cui gli assicuratori collaborano per fornire copertura nel mercato delle sottoscrizioni¹⁵.

37. Il numero dei pool individuati è stato sostanzialmente inferiore alle previsioni iniziali. Su cento accordi dichiaratamente considerati conformi alla definizione dell'IBER, 39 sono stati infine esclusi dall'ambito di applicazione dello studio dopo le interviste¹⁶. I restanti 61 pool sono stati considerati potenzialmente conformi alla definizione, ma quindici di essi sono risultati non essere più operativi, ossia "in liquidazione"¹⁷. Quasi un quarto dei pool previsti dall'IBER aveva quindi deciso di uscire dal mercato, riducendo ulteriormente il numero dei pool conformi alla definizione.
38. Per quanto riguarda l'utilizzo dell'esenzione per i pool, lo studio ha indicato anche¹⁸ che i tassi di risposta alle domande riguardanti l'autovalutazione, il mercato rilevante e le quote di mercato sono stati deludenti. Alcuni pool non avevano effettuato un'autovalutazione completa perché si consideravano esentati in quanto coprivano nuovi rischi, o perché erano convinti che la loro quota di mercato fosse inferiore alla soglia del 20%. Nel complesso è emerso che la conoscenza del BER per il settore delle assicurazioni è differenziata, anche se i pool che avevano rivalutato la propria posizione dopo la pubblicazione del nuovo BER non avevano segnalato variazioni del proprio stato di conformità.
39. Lo studio ha dimostrato¹⁹ che sussistono incertezze in merito alla definizione, con il rischio che le percezioni dei pool da parte del settore non corrispondano alle intenzioni del BER; tale fatto può essere indicatore della necessità di chiarimenti per quanto riguarda sia l'individuazione dei pool stessi sia la definizione nei casi in cui soggetti diversi dagli assicuratori, in particolare intermediari, concludano accordi analoghi ai pool che meriterebbero di essere esaminati al di fuori dell'ambito dello studio citato.
40. Lo studio ha rilevato altresì che il funzionamento dei pool è eterogeneo e che ciascun pool deve essere valutato per le sue peculiarità.
41. I risultati dello studio sono stati discussi con le parti interessate in un seminario svoltosi nel marzo 2013 che ne ha confermato le conclusioni principali:
- sul mercato delle co(ri)assicurazioni esistono già forme di collaborazione che sono diverse dai pool, pur svolgendo un ruolo analogo;
 - tendenzialmente nel mercato non vi è chiarezza su quali di queste forme costituiscano pool di co(ri)assicurazione ai sensi dell'IBER e, quindi, su quali di esse potrebbero beneficiare dell'esenzione prevista per i pool;

¹⁵ Cfr. la Sintesi dello studio, pag. ii.

¹⁶ Cfr. pag. 13, punto 59, e pag. 309, tabella 2.

¹⁷ Cfr. Sintesi (pag. ii), pag. 41, punto 162 e tabella 13.

¹⁸ Cfr. Sintesi, pag. iii.

¹⁹ Cfr. Sintesi, pag. iii.

- il prodotto e la definizione geografica dei mercati in cui sono attivi i pool e la definizione dei nuovi rischi ai sensi dell'IBER possono non essere chiari per tutti i partecipanti al mercato;
 - pur ritenendo che i pool siano tuttora necessari per determinati rischi, i partecipanti al mercato hanno ammesso la possibilità che il mercato si stia evolvendo verso soluzioni di co(ri)assicurazione più flessibili e favorevoli per la concorrenza.
42. A norma dell'articolo 5 dell'IBER gli accordi di pool sono esentati per quanto riguarda la costituzione e il funzionamento dei pool. La prassi decisionale della Commissione²⁰ distingue tra "costituzione" e "funzionamento". Riguardo alla costituzione, la Commissione ritiene che il semplice fatto che un pool possa essere necessario non è un motivo sufficiente per concludere che esso non provoca distorsioni della concorrenza. Nella successiva analisi del funzionamento del pool, la Commissione valuta se eventuali accordi aggiuntivi conclusi dai suoi membri siano in effetti puramente accessori – e, dunque, necessari – per il suo funzionamento. In molti casi²¹ la Commissione ha ritenuto che un pool non possa essere compatibile in termini generali se la sua sostenibilità potrebbe essere garantita in condizioni operative meno restrittive; questo è il principio di compatibilità applicato ancora oggi.
43. I dati sulle tendenze del mercato raccolti durante la revisione rivelano che l'attuale collaborazione tra (ri)assicuratori per co(ri)assicurare rischi è molto eterogenea e non si basa affatto sui pool istituzionalizzati esentati a norma dell'IBER. Dalla revisione emerge l'esistenza di una significativa e crescente tendenza del mercato ad allontanarsi dai pool istituzionalizzati costituiti dagli assicuratori di propria iniziativa per andare verso forme di cooperazione tra (ri)assicuratori più favorevoli per la concorrenza.
44. Questi accordi di co(ri)assicurazione alternativi sono spesso costituiti da intermediari/broker che creano rami assicurativi o pacchetti assicurativi di propria iniziativa o su richiesta di un cliente o un assicuratore, spesso mediante gare d'appalto, per soddisfare esigenze specifiche. Diversamente dai pool tradizionali, istituzionalizzati, queste forme di co(ri)assicurazione più concorrenziali non sono soggette all'IBER, anche se si potrebbe argomentare che, per le loro caratteristiche, è più probabile che esse producano efficienze condivise. Questi accordi di co(ri)assicurazione alternativi mettono gli assicuratori in concorrenza tra loro in misura diversa, a seconda del livello di coordinamento tra assicuratori permesso dall'intermediario/broker o dal cliente in sede di negoziazione. Poiché, dunque, i pool esentati a norma dell'IBER non sono privi di alternative e poiché sono chiaramente disponibili strumenti di co(ri)assicurazione meno restrittivi e più favorevoli per la

²⁰ Decisione *P&I Clubs* del 1985 (cause 30373 e 37143); decisione *Assurpol*; decisione *TEKO*; decisione *Lloyd's/ILU*; quattro lettere amministrative di archiviazione per pool in campo nucleare, *Svenska Atomförsäkringspoolen* (causa COMP/37.363), *Pool Italiano Rischi Atomici* (causa COMP/34.985) e *Aseguradores Riesgos Nucleares* (causa COMP/34.558), cfr. la 31^a relazione sulla politica di concorrenza del 2001, punto 203, e *Deutsche Kernreaktorversicherungsgemeinschaft (DKVG)* (causa COMP/36.053), cfr. la 32^a relazione sulla politica di concorrenza del 2002, pag. 218. Cfr. anche il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la relazione sull'IBER del 2009 [SEC(2009) 364], punto 125.

²¹ Ad esempio, *Assurpol* (GU L 37 del 14.2.1992, pag. 16) e *P&I Clubs* (GU L 125 del 19.5.1999, pag. 12).

concorrenza, appare dubbio che l'IBER vigente tuteli in misura sufficiente una concorrenza effettiva in questo campo dando al contempo un beneficio ai consumatori.

45. I riscontri ricevuti durante la revisione della situazione della concorrenza erano eterogenei. La maggioranza degli assicuratori e delle associazioni ritiene che i mercati siano concorrenziali; tuttavia, secondo l'unico cliente che ha risposto alla consultazione pubblica, l'esistenza di pool significava che il mercato delle assicurazioni contro il rischio nucleare non era concorrenziale. Tale opinione è stata condivisa da coloro che hanno risposto a un questionario mirato inviato ai clienti nel settore dell'energia dopo la consultazione pubblica, i quali hanno tutti espresso il parere che l'IBER aveva un impatto negativo sulla negoziazione dei premi.
46. Pertanto, dopo una valutazione approfondita delle informazioni raccolte in sede di revisione, la Commissione ritiene allo stato attuale che l'esenzione generalizzata dei pool possa non essere conforme alle rigorose condizioni previste per la creazione di uno strumento di natura eccezionale come un BER. Un BER per una determinata categoria di accordi è giustificato soltanto qualora si possa presumere con sufficiente certezza che la categoria crei effettivamente benefici condivisi equamente con i consumatori. Le restrizioni esentate devono, inoltre, essere indispensabili, cioè deve essere impossibile conseguire gli obiettivi della collaborazione secondo modalità meno restrittive della concorrenza. Questa valutazione della proporzionalità è delicata e può essere effettuata soltanto tramite un'autovalutazione individuale del funzionamento del pool e dei suoi effetti.
47. Pertanto, viste le attuali circostanze di mercato e alla luce delle informazioni disponibili sull'applicazione e il funzionamento dell'IBER, la Commissione ritiene allo stato attuale che non si possa più presumere che gli accordi di pooling restrittivi previsti dall'IBER soddisfino le quattro condizioni di compatibilità di cui all'articolo 101, paragrafo 3, del TFUE²².
48. Inoltre, il ricorso alle attuali esenzioni dei pool risulta avere una rilevanza marginale nel settore delle co(ri)assicurazioni. Le informazioni disponibili grazie alla revisione rivelano che, in ogni caso, l'esenzione si applica soltanto a una quota limitata del mercato delle co(ri)assicurazioni, principalmente nel segmento dei rischi catastrofici o aggravati. Lo studio della Commissione sui pool di co(ri)assicurazione ha individuato un numero relativamente esiguo (solo 46) di pool istituzionalizzati potenzialmente soggetti all'esenzione prevista dall'IBER. Inoltre, in questa fase la revisione indica che l'esenzione attualmente vigente è scarsamente utilizzata, dato che una quota rilevante dei potenziali beneficiari ha dichiarato di considerarsi estranea all'ambito di applicazione dell'IBER. In particolare, due dei quattro pool che hanno risposto alla consultazione pubblica e venti (ossia due terzi) dei pool che hanno risposto ai questionari successivi inviati a un numero maggiore di pool hanno sostenuto di non aver bisogno dell'esenzione prevista dall'IBER perché, sin dall'inizio, la loro collaborazione non restringe la concorrenza.
49. Inoltre, dalla revisione emerge l'esistenza di forti dubbi sull'efficacia di un BER per pool nel settore delle assicurazioni. L'affermarsi sul mercato assicurativo di strutture

²² Cfr. punto 1.

molto eterogenee e complesse per i rischi di co(ri)assicurazione, unitamente alle difficoltà intrinseche di definire i mercati rilevanti e calcolare le quote di mercato nel settore, rende difficile determinare se siano soddisfatti i "criteri giuridici restrittivi e specifici" per la creazione di un BER. Le osservazioni di alcune parti interessate dimostrano che la definizione di "pool" è ambigua e imprecisa o che non è chiaro come definire i mercati rilevanti nel settore delle assicurazioni. Se è difficile applicare un'esenzione a causa dell'incertezza dei due elementi determinanti per la sua applicazione, sussistono validi motivi per dubitare della sua idoneità o della sua stessa ragion d'essere.

3. CONCLUSIONI E PROPOSTE

50. Per le ragioni su esposte la Commissione ritiene che, benché vi siano indicazioni di una maggiore necessità di collaborazione nel settore delle assicurazioni per quanto riguarda l'elaborazione e la diffusione in comune di calcoli, tavole e studi e la co(ri)assicurazione di tipi specifici di rischi, non risultano essere più soddisfatte le severe condizioni per la creazione di un BER specifico del settore per queste categorie di accordi.
51. Per quanto riguarda l'elaborazione e la diffusione in comune di calcoli, tavole e studi, il valore aggiunto di un'esenzione specifica per categoria è discutibile. Allo stato attuale la Commissione è del parere che il funzionamento del settore assicurativo, a quanto risulta, non ha più bisogno di un IBER. Le linee direttrici orizzontali offrono già ora orientamenti per l'autovalutazione dell'ammissibilità di questo tipo di collaborazione. Inoltre, laddove necessario, la Commissione può fornire orientamenti specifici, che costituiscono uno strumento alternativo, molto più flessibile e più facilmente adattabile al mutare delle circostanze.
52. In relazione ai pool di co(ri)assicurazione, allo stato attuale la Commissione in via preliminare è del parere che il rinnovo dell'IBER non sia giustificato a causa del suo limitato utilizzo e della sua scarsa rilevanza, nonché dei rischi concreti di applicazione scorretta. Per mettere in atto una simile esenzione dalle regole di concorrenza, la Commissione deve poter presumere con sufficiente certezza che il tipo di collaborazione oggetto dell'esenzione soddisfi tutte le condizioni necessarie per garantire la compatibilità con il mercato interno, specialmente in termini di efficienza ed efficacia, tenendo conto del fatto che attualmente il mercato delle assicurazioni offre un insieme eterogeneo e meno restrittivo di alternative ai pool per i rischi di co(ri)assicurazione, potenzialmente a condizioni più concorrenziali.
53. Va rilevato che la scadenza dell'esenzione per i pool non comporterebbe il divieto dei pool, bensì soltanto la loro valutazione secondo le stesse regole di concorrenza valide per altri settori.
54. Pertanto la Commissione ritiene allo stato attuale che un'autovalutazione caso per caso sulla base delle sue linee direttrici orizzontali possa garantire effetti netti positivi per i consumatori e la concorrenza ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 3, TFUE.
55. Va rilevato altresì che tutte le risultanze e le conclusioni illustrate nella presente relazione sono preliminari e soggette alle continue valutazioni e discussioni della

Commissione con le parti interessate. Tale processo culminerà nella presentazione di una relazione sulla valutazione d'impatto all'inizio del 2017.

56. In caso di mancato rinnovo delle esenzioni previste dall'IBER, la Commissione può decidere di adottare orientamenti aggiuntivi (al posto dell'attuale comunicazione sull'IBER, che diventerà obsoleta alla scadenza del regolamento) relativamente ai principi di autovalutazione degli accordi che non beneficeranno più di un BER.
57. Dopo la pubblicazione della presente relazione la Commissione intende organizzare una discussione con le parti interessate sulle proprie conclusioni preliminari nell'ambito del processo della valutazione d'impatto.
58. La Commissione intende inoltre pubblicare e, se necessario, discutere con le parti interessate le conclusioni dei due studi attualmente in corso su questioni inerenti al funzionamento dell'IBER.