

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2010/C 82/02)

1. INTRODUZIONE E CONTESTO

1. Il regolamento (CE) n. 358/2003 della Commissione ⁽¹⁾ (il regolamento di esenzione per categoria nel settore delle assicurazioni scaduto il 31 marzo 2010) applica l'articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ⁽²⁾ (di seguito «il trattato») a talune categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate nel settore delle assicurazioni.
2. A seguito di un esteso riesame (di seguito «il riesame») del funzionamento del regolamento (CE) n. 358/2003, il 24 marzo 2009 la Commissione ha pubblicato una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio ⁽³⁾ in merito (di seguito «la relazione») accompagnata da un documento di lavoro ⁽⁴⁾ (di seguito «il documento di lavoro»).
3. Sulla base delle conclusioni del riesame, la Commissione ha adottato un nuovo regolamento di esenzione per categoria nel settore assicurativo che rinnova le esenzioni per due delle quattro categorie di accordi esentate ai sensi del precedente regolamento, ossia: i) calcoli, tavole e studi realizzati in comune e ii) la copertura in comune di certi tipi di rischi (pool).

2. ANALISI DEI PRINCIPI DI BASE

4. L'obiettivo inizialmente perseguito dalla Commissione con l'adozione del regolamento (CE) n. 358/2003, ossia ridurre il numero di notifiche ricevute, non è più pertinente perché, conformemente al regolamento (CE) n. 1/2003, le imprese non sono più tenute a notificare i loro accordi alla Commissione, ma devono ora procedere ad un'autovalutazione. In tale contesto, uno strumento giuridico specifico quale un regolamento di esenzione per categoria dovrebbe essere adottato soltanto se la cooperazione nel settore assicurativo è «speciale» e diversa da quella esistente in altri settori che non beneficiano di un regolamento di esenzione (ossia, attualmente, la maggior parte dei settori). Nel valutare se rinnovare o meno il regolamento di esenzione per categoria la Commissione si è concentrata su tre questioni essenziali relative ad ognuna delle quattro categorie di accordi esentate ai sensi del regolamento:

⁽¹⁾ GU L 53 del 28.2.2003, pag. 8.

⁽²⁾ Con effetto dal 1º dicembre 2009, l'articolo 81 del trattato CE è sostituito dall'articolo 101 del trattato, sebbene il disposto rimanga sostanzialmente invariato. Ai fini del presente regolamento, i riferimenti all'articolo 101 del TFUE si intendono fatti, ove necessario, all'articolo 81.

⁽³⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0138:EN:NOT>

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/insurance_member_working_document.pdf

- a) se i rischi commerciali o altri aspetti del settore delle assicurazioni rendano tale settore «speciale» e diverso rispetto ad altri settori, determinando una forte necessità di cooperazione tra assicuatori;
- b) in caso affermativo, se tale necessità di cooperazione richieda uno strumento giuridico quale un regolamento di esenzione per categoria come forma di tutela o di agevolazione; e
- c) in caso affermativo, quale sia lo strumento giuridico più idoneo (l'attuale regolamento di esenzione, un suo rinnovo parziale, un rinnovo con modifiche o l'adozione di orientamenti).

3. ESENZIONI RINNOVATE

5. Sulla base del riesame e della consultazione delle parti in causa, svoltisi nel corso di due anni, la Commissione ha adottato il nuovo regolamento di esenzione [regolamento (UE) n. 267/2010 della Commissione del 24 marzo] che rinnova (modificandole) le esenzioni per due forme di cooperazione, ossia i) la realizzazione in comune di compilazioni, tavole e studi e ii) la copertura in comune di certi tipi di rischi (pool).
6. Quando gli accordi rientranti nelle predette categorie non soddisfano tutte le condizioni per beneficiare dell'esenzione per categoria, è necessaria un'analisi individuale conformemente all'articolo 101 del trattato. Le imprese potranno servirsi del quadro analitico delineato nelle linee direttive sull'applicabilità dell'articolo 81 del trattato CE agli accordi di cooperazione orizzontale ⁽⁵⁾ della Commissione (di seguito «le linee direttive sulla cooperazione orizzontale») come guida nella valutazione della compatibilità degli accordi con l'articolo 101 del trattato ⁽⁶⁾.

3.1. Compilazioni, tavole e studi realizzati in comune

7. Fatte salve determinate condizioni, il precedente regolamento di esenzione esentava gli accordi riguardanti l'elaborazione e la diffusione in comune di i) calcoli del costo medio della copertura di un determinato rischio in passato e ii) tavole di mortalità e tavole di frequenza delle malattie,

⁽⁵⁾ Cfr. il paragrafo 7 della comunicazione della Commissione del 6 gennaio 2001 — Linee direttive sull'applicabilità dell'articolo 81 del trattato CE agli accordi di cooperazione orizzontale (GU C 3 del 6.1.2001, pag. 2).

⁽⁶⁾ Le vigenti linee direttive sulla cooperazione orizzontale sono in corso di revisione.

degli infortuni e delle invalidità, ai fini delle assicurazioni comportanti un elemento di capitalizzazione. Esso esentava inoltre (a determinate condizioni) la realizzazione di studi in comune sull'impatto probabile di circostanze generali esterne alle imprese interessate sulla frequenza e l'entità dei sinistri futuri per un determinato rischio o una determinata categoria di rischi o sulla redditività di diversi tipi di investimenti e la diffusione dei risultati di tali studi.

8. Come sintetizzato nella relazione, al momento in cui si concorda il prezzo e si copre il rischio non si conoscono i costi dei prodotti assicurativi. Il calcolo del rischio è un elemento essenziale della determinazione dei prezzi di tutti i prodotti assicurativi e sembra rappresentare un fattore di differenziazione rispetto agli altri settori, compreso il settore bancario. Per procedere alla determinazione tecnica dei prezzi, la possibilità di avere accesso ai dati statistici riferiti al passato riveste quindi un'importanza cruciale. Pertanto, la Commissione ritiene che la cooperazione sia specifica al settore assicurativo e necessaria per determinare i prezzi dei rischi.
9. La Commissione ritiene inoltre che esistano buoni motivi per proteggere e agevolare la cooperazione nel settore in oggetto mediante un regolamento di esenzione per categoria e che sia opportuno rinnovare il regolamento per questa categoria di accordi per evitare eventuali riduzioni di questa forma di cooperazione favorevole alla concorrenza.
10. Tuttavia, nel quadro del rinnovo dell'esenzione, la Commissione ha introdotto le seguenti modifiche fondamentali: i) l'espressione «calcoli realizzati in comune» è stata sostituita da «compilazioni realizzate in comune» (che può includere anche alcuni calcoli); ii) è stato chiarito che lo scambio di informazioni è autorizzato soltanto in caso di necessità; iii) l'accesso ai dati condivisi è ora concesso anche alle associazioni di consumatori e alle organizzazioni di clienti (che vanno distinti dai privati), salvo eccezioni per motivi di sicurezza pubblica.

3.2. Copertura in comune di certi tipi di rischi (pool)

11. Il precedente regolamento di esenzione per categoria esentava⁽¹⁾ la costituzione e il funzionamento di pool di co(ri)assicurazione per la copertura in comune di nuovi rischi e di pool di co(ri)assicurazione per la copertura di rischi che non sono nuovi, a determinate condizioni, in particolare le soglie di quota di mercato.
12. A seguito del riesame, la Commissione ritiene che la ripartizione dei rischi per talune categorie di rischi (per esempio i rischi di catastrofi nucleari e ambientali o di attacchi terroristici) per i quali le singole compagnie di assicurazioni sono riluttanti o incapaci di assicurare l'intero rischio, è cruciale per garantire che questi tipi di rischi possano essere coperti. Questa caratteristica rende il settore delle assicura-

zioni diverso dagli altri settori e spiega il bisogno effettivo di cooperazione⁽²⁾. Pertanto, il nuovo regolamento di esenzione per categoria prevede anche l'esenzione dei pool, a determinate condizioni.

13. Nel quadro del rinnovo dell'esenzione, la Commissione ha introdotto le seguenti modifiche fondamentali: i) modifica dell'approccio seguito per il calcolo della quota di mercato, per renderla conforme ad altre regole di concorrenza generali e settoriali, in modo da tenere conto dei premi lordi incassati dalle imprese partecipanti sia con il pool che fuori da esso, e ii) modifica ed estensione della definizione di «nuovi rischi».
14. In termini di autovalutazione, occorre considerare che esistono tre categorie di pool e che bisogna stabilire in quale categoria rientra un determinato pool: i) i pool che non hanno bisogno della copertura di un regolamento di esenzione, in quanto non producono alcuna restrizione della concorrenza, nella misura in cui essi sono necessari per permettere ai membri di fornire un tipo di assicurazione che non potrebbe essere fornita da una sola compagnia di assicurazioni; ii) i pool che rientrano nell'ambito di applicazione dall'articolo 101, paragrafo 1, del trattato e che non soddisfano le condizioni del nuovo regolamento di esenzione per categoria, ma che possono beneficiare di un'esenzione individuale ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato; iii) i pool che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 101, paragrafo 1, del trattato, ma che soddisfano le condizioni del regolamento di esenzione.
15. Per i tipi ii) e iii) è necessario definire attentamente il mercato rilevante del prodotto e il mercato geografico rilevante, dato che la definizione del mercato è un prerequisito per la valutazione del rispetto delle soglie di quota di mercato⁽³⁾. Per definire il mercato rilevante in cui operano, i pool possono ispirarsi alla comunicazione della Commissione sulla definizione di mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza⁽⁴⁾ e alle decisioni e le lettere della Commissione relative al settore assicurativo.
16. Tuttavia, dal riesame è emerso che molti assicuratori usano erroneamente l'esenzione prevista per i pool come un'esenzione «generale», senza procedere alla prevista valutazione giuridica dettagliata del rispetto, da parte del pool, delle disposizioni del regolamento di esenzione⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Un metodo alternativo di copertura dei rischi tramite la co(ri)assicurazione è rappresentato dagli accordi ad hoc di co(ri)assicurazione sul mercato delle sottoscrizioni, il che potrebbe rappresentare un'opzione meno restrittiva sulla base di un'analisi caso per caso.

⁽³⁾ Riserve sono state formulate anche sulla definizione di «rischi nuovi».

⁽⁴⁾ GU C 372 del 9.12.1997, pag. 5.

⁽⁵⁾ In particolare per quanto riguarda le soglie di quote di mercato. Inoltre, è essenziale che ogni pool che copre rischi nuovi e che pretende di rientrare nel campo di applicazione del regolamento di esenzione assicuri di corrispondere in effetti alla definizione precisa di rischi nuovi di cui all'articolo 1 del nuovo regolamento di esenzione, come indicato nella relazione e nel documento di lavoro.

⁽¹⁾ Per tre anni a partire dalla data della costituzione del pool, indipendentemente dalla sua quota di mercato.

17. Occorre inoltre ricordare che gli accordi di co(ri)assicurazione ad hoc sul mercato delle sottoscrizioni⁽¹⁾ non sono mai stati coperti dal regolamento di esenzione e rimangono pertanto esclusi dall'ambito di applicazione del nuovo regolamento. Come menzionato nella relazione finale della Commissione sull'indagine sul settore delle assicurazioni per le imprese del 25 settembre 2007⁽²⁾, le pratiche che implicano l'allineamento dei premi [tra co(ri)assicuratori tramite accordi di co(ri)assicurazione ad hoc] possono rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 101, paragrafo 1, del trattato pur beneficiando dell'esenzione di cui all'articolo 101, paragrafo 3, del trattato.

18. La Commissione intende sorvegliare da vicino, in collaborazione con le autorità nazionali preposte alla concorrenza nel quadro della rete europea della concorrenza, il funzionamento dei pool, per impedire ogni applicazione «generale» del regolamento di esenzione o dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato. La sorveglianza rafforzata sarà effettuata conformemente alle procedure seguite nei casi in cui è emerso che i pool hanno violato le disposizioni dell'articolo 101, paragrafo 1, del trattato e/o del regolamento di esenzione.

4. ESENZIONI NON RINNOVATE

19. Sulla base dell'analisi della Commissione presentata nella relazione e nel documento di lavoro, nonché della valutazione dell'impatto del nuovo regolamento di esenzione, due delle quattro esenzioni previste dal precedente regolamento, ossia quelle a favore degli accordi riguardanti le condizioni tipo di assicurazione e dei dispositivi di sicurezza, non sono state rinnovate dal nuovo regolamento. La ragione principale risiede nel fatto che essi non sono «specifici» del settore assicurativo e che, pertanto, la loro inclusione in tale strumento giuridico eccezionale potrebbe causare una discriminazione ingiustificata rispetto ad altri settori che non beneficiano di un regolamento di esenzione. Inoltre, benché queste due forme di cooperazione possano apportare benefici per i consumatori, dal riesame è emerso che possono anche creare problemi di concorrenza. Pertanto, è più opportuno assoggettarle ad autovalutazione.

20. Anche se il mancato rinnovo del regolamento di esenzione per queste due forme di cooperazione condurrà inevitabilmente ad una leggera diminuzione della certezza del diritto, occorre sottolineare che il settore assicurativo beneficerà a tale riguardo dello stesso grado di certezza del diritto di cui godono gli altri settori non coperti dal regolamento di esenzione. Inoltre, come sottolineato nei paragrafi successivi, la Commissione intende trattare queste due forme

⁽¹⁾ Secondo i quali una certa parte di un dato rischio è coperta da un primo assicuratore e la parte restante dagli altri assicuratori, che sono invitati a coprire il resto.

⁽²⁾ COM(2007) 556 definitivo: comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dal titolo «Indagine sul settore delle assicurazioni per le imprese ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (CE) n. 1/2003 (relazione finale)».

di cooperazione nelle sue linee direttive sulla cooperazione orizzontale.

4.1. Condizioni tipo di assicurazione

21. Il precedente regolamento di esenzione esentava l'elaborazione in comune e la diffusione di condizioni tipo di assicurazione non vincolanti per le assicurazioni dirette⁽³⁾.
22. Sulla base degli elementi raccolti nel quadro del riesame, la Commissione non è più del parere che sia necessario un regolamento di esenzione specifico, dato che la cooperazione sulle condizioni tipo di assicurazione non è specifica del settore assicurativo, ma comune a molti altri settori che non beneficiano di un regolamento di esenzione, come il settore bancario. Dato che le condizioni tipo di assicurazione non sono specifiche del settore assicurativo, è opportuno che eventuali orientamenti in materia siano forniti a tutte le imprese, mediante uno strumento orizzontale.
23. La Commissione ritiene che in molti casi le condizioni tipo di assicurazione esercitino effetti positivi sulla concorrenza e per i consumatori. Ad esempio, le condizioni tipo di assicurazione consentono il confronto tra le polizze assicurative offerte da diversi assicuratori, il che permette ai clienti di verificare più facilmente il contenuto delle garanzie e facilita il passaggio tra assicuratori e tra prodotti assicurativi. Tuttavia, per quanto sia necessario che i consumatori possano confrontare i prodotti assicurativi, l'eccesso di standardizzazione nuoce ai consumatori e può causare una mancanza di concorrenza non basata sul prezzo. Inoltre, dato che alcune condizioni tipo di assicurazione possono non essere equilibrate, è più opportuno che le imprese effettuino la loro valutazione sulla base dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato, qualora si applichi l'articolo 101, paragrafo 1, del trattato, al fine di dimostrare che la cooperazione a cui partecipano determina guadagni di efficienza, che vengono trasferiti in parte equa ai consumatori⁽⁴⁾.
24. Pertanto, la Commissione ha in programma di estendere le sue linee direttive sulla cooperazione orizzontale alle condizioni tipo di assicurazione per tutti i settori. Queste sono attualmente in corso di revisione e la pubblicazione di un progetto di linee direttive riviste da sottoporre alla consultazione delle parti in causa è prevista per il primo semestre 2010.

⁽³⁾ Articolo 6, paragrafo 1, lettere da a) a k), del regolamento (CE) n. 358/2003.

⁽⁴⁾ Alcune delle clausole elencate all'articolo 6, paragrafo 1, del precedente regolamento di esenzione [regolamento (CE) n. 358/2003] rimarrebbero pertinenti per l'autovalutazione degli accordi ai sensi dell'articolo 101 del trattato, in particolare le condizioni che hanno un impatto sui prezzi e sull'innovazione di prodotto. Di particolare rilevanza sono, ad esempio, le clausole che i) contengono un'indicazione del livello dei premi commerciali; ii) indicano l'ammontare della copertura o la quota che il contraente deve assumere a suo carico, o iii) impongono una copertura globale che copre rischi ai quali un numero significativo di contraenti non è simultaneamente esposto; iv) impongono all'assicurato di assicurare rischi differenti presso il medesimo assicuratore.

4.2. Dispositivi di sicurezza

25. Il precedente regolamento di esenzione esentava: i) le specifiche tecniche, le regole e i codici di condotta riguardanti i dispositivi di sicurezza e le procedure di valutazione e omologazione della conformità dei dispositivi di sicurezza a tali norme, nonché ii) le specifiche tecniche, le regole e i codici di condotta per l'installazione e la manutenzione di dispositivi di sicurezza, e le procedure di valutazione e omologazione della conformità delle imprese di installazione o di manutenzione di dispositivi di sicurezza a tali norme.
26. Tuttavia, la Commissione ritiene che l'elaborazione di norme tecniche rientri nell'ambito generale dell'elaborazione di norme, la quale non riguarda esclusivamente il settore delle assicurazioni. Dato che questo tipo di accordi non è specifico del settore assicurativo, è opportuno che vengano dati orientamenti a tutte le imprese tramite uno strumento orizzontale. È quanto prevede già il punto 6 delle linee direttive sulla cooperazione orizzontale che fornisce orientamenti sulla conformità delle norme tecniche con le disposizioni dell'articolo 101 del trattato. Inoltre, le linee direttive sulla cooperazione orizzontale sono attualmente in corso di revisione e la pubblicazione di un progetto di linee direttive riviste da sottoporre alla consultazione delle parti interessate è prevista per il primo semestre 2010.
27. Inoltre, a questi accordi si applicava il regolamento di esenzione per categoria a causa della mancanza di armonizzazione a livello dell'Unione. Dal riesame della Commissione

è emerso che il regolamento di esenzione non ha più ragione d'essere, data l'ampia armonizzazione esistente attualmente. Per quanto riguarda l'ambito limitato in cui non vi è ancora alcuna armonizzazione a livello dell'Unione, norme nazionali circostanziate conducono ad un frazionamento del mercato interno, ad una diminuzione della concorrenza tra produttori di dispositivi di sicurezza dei vari Stati membri e ad una minore scelta per i consumatori, che non sono coperti da assicurazioni quando i loro dispositivi di sicurezza non soddisfanno le norme generalmente fissate dagli assicuratori.

28. Per questi motivi, la Commissione non rinnova il regolamento di esenzione per queste categorie di accordi.

5. CONCLUSIONI

29. Le imprese dovranno valutare con attenzione la loro cooperazione ai fini della realizzazione in comune di compilazioni, tavole e studi nonché nell'ambito di pool secondo le condizioni previste dal regolamento di esenzione, in modo da evitare un'applicazione generale del regolamento.
30. Per quanto riguarda l'autovalutazione conformemente all'articolo 101, paragrafo 3, del trattato della cooperazione sulle condizioni tipo di assicurazione e sugli impianti di sicurezza, le imprese dispongono di due strumenti giuridici, ossia le linee direttive sulla cooperazione orizzontale (attualmente in corso di revisione) e le linee direttive sull'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del trattato⁽¹⁾.

⁽¹⁾ GU C 101 del 27.4.2004, pag. 97.