



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 24.3.2009
COM(2009) 138 definitivo

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

**sul funzionamento del regolamento (CE) n. 358/2003 della Commissione relativo
all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del trattato a talune categorie di accordi,
decisioni e pratiche concordate nel settore delle assicurazioni**

{SEC(2009) 364}

1. INTRODUZIONE E CONTESTO DELL'INCHIESTA

1. Il regolamento (CE) n. 358/2003 della Commissione¹ - il regolamento di esenzione per categoria nel settore delle assicurazioni - applica l'articolo 81, paragrafo 3, del trattato CE (il trattato)² a talune categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate nel settore delle assicurazioni. La Commissione europea (la Commissione) è tenuta a presentare, entro sei anni dall'entrata in vigore del regolamento di esenzione per categoria³, la presente relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sul funzionamento di detto regolamento⁴.
2. Il regolamento di esenzione per categoria scade il 31 marzo 2010. Nel 2008, la Commissione ha esaminato il funzionamento del regolamento di esenzione relativo ai sei anni precedenti, sulla base di un documento di consultazione e di questionari mirati, che sono stati inviati a determinate parti interessate⁵. Tale inchiesta (l'inchiesta) è stata realizzata in collaborazione con la rete europea della concorrenza (*European Competition Network*, ECN). La presente relazione contiene le conclusioni dell'inchiesta e le proposte di modifica della Commissione rispetto al regolamento di esenzione. La relazione è accompagnata da un documento di lavoro più lungo e particolareggiato, anch'esso pubblicato sul sito della DG Concorrenza.
3. Va osservato che la relazione si limita alla presentazione delle osservazioni preliminari della Commissione sul funzionamento del regolamento n. 358/2003 e non pregiudica in alcun modo la decisione finale sui risultati dell'inchiesta. La relazione rappresenta una delle fasi del processo completo di consultazione, al quale tutte le parti interessate sono state invitate a partecipare.
4. Dal maggio 2004, il settore delle assicurazioni, come la maggior parte degli altri settori, è regolamentato dalle disposizioni generali del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002 (regolamento 1/2003), concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato. Il regolamento 1/2003 prevede che gli accordi⁶ che soddisfano le condizioni di cui all'articolo 81, paragrafo 3, del trattato non sono vietati senza che occorra una previa decisione in tal senso. Incombe ora alle imprese e alle associazioni valutare se i propri accordi sono compatibili con l'articolo 81. Attualmente, soltanto pochi settori beneficiano di un regolamento di esenzione per categoria specifico e vi sono altri

¹ Regolamento (CE) n. 358/2003 della Commissione, del 27 febbraio 2003, relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del trattato a talune categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate nel settore delle assicurazioni (GU L 53 del 28.2.2003).

² Per articolo 81 si intende l'articolo 81 del trattato CE.

³ 1° aprile 2003.

⁴ Tale requisito è previsto dall'articolo 8 del regolamento (CE) n. 1534/91 del Consiglio.

⁵ Nell'aprile 2008, la DG Concorrenza ha avviato una consultazione che è durata tre mesi, un periodo cioè significativo, che ha permesso alle parti interessate di comunicare informazioni rilevanti. Al termine della consultazione, la Commissione ha inviato nuovi questionari dettagliati, destinati in particolare alle parti interessate relativamente alle quali erano necessarie ulteriori informazioni, in particolare le piccole imprese di assicurazione, i pool e le associazioni di produttori di dispositivi di sicurezza.

⁶ Nel presente documento, con il termine "accordi" ci si riferisce ad accordi, decisioni e pratiche concordate.

settori (per esempio i trasporti marittimo e aereo) per i quali il relativo regolamento di esenzione per categoria non è stato rinnovato.

2. PRINCIPALI CONCLUSIONI DELL'INCHIESTA E DELL'ANALISI

5. L'analisi della Commissione relativa all'opportunità di rinnovare il regolamento di esenzione per categoria riguarda tre questioni essenziali relative ad ognuna delle quattro categorie di accordo per cui il regolamento prevede la possibilità di esenzione:
- a) il fatto che i rischi commerciali o altri aspetti del settore delle assicurazioni rendano tale settore "speciale" e diverso rispetto ad altri settori e giustifichi una forte necessità di cooperazione tra assicuratori;
 - b) in tal caso, il fatto che tale necessità di cooperazione richieda uno strumento legale quale un regolamento di esenzione per categoria come forma di tutela o di agevolazione; e
 - c) in tal caso, quale sia lo strumento legale più adeguato (l'attuale regolamento di esenzione, un suo rinnovo parziale, un rinnovo con modifiche o l'adozione di orientamenti).

2.1 Calcoli, tavole e studi realizzati in comune

6. Nel rispetto delle condizioni previste, il regolamento di esenzione (articolo 1, lettera a)) esenta gli accordi che riguardano l'elaborazione e la diffusione in comune di i) calcoli del costo medio della copertura di un determinato rischio in passato e ii) calcoli ai fini delle assicurazioni che comportano un elemento di capitalizzazione, tavole di mortalità e tavole di frequenza delle malattie, degli infortuni e delle invalidità ("tavole"). Il regolamento di esenzione (articolo 1, lettera b)) esenta inoltre (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 e la diffusione dei risultati di tali studi.
7. I costi dei prodotti assicurativi sono sconosciuti al momento in cui si concorda il prezzo e si copre il rischio. Il calcolo del rischio è un elemento essenziale della determinazione dei prezzi di tutti i prodotti assicurativi che rappresenta 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, gli elementi di prova di cui dispone la Commissione indicano che nel settore in oggetto la cooperazione è sia caratteristica dell'industria assicurativa che necessaria per determinare i prezzi dei rischi.
8. Gli accordi che aumentano il numero di assicuratori potenzialmente in grado di coprire un determinato rischio facilitano in genere l'accesso al mercato e la concorrenza. Il fatto che gli assicuratori possano cooperare al calcolo della copertura dei rischi può permettere l'ingresso di piccole e medie imprese. La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione ha attirato l'attenzione sul fatto che

l'industria deve avere la possibilità di cooperare ai fini del calcolo in oggetto, sottolineando il ruolo del regolamento di esenzione a questo proposito.

9. Molti assicuratori, alcune autorità di vigilanza e una federazione di gestione dei rischi hanno affermato che senza il regolamento di esenzione gli assicuratori non coopererebbero più a livello di calcoli, tavole e studi in comune e non condividerebbero i risultati di tale cooperazione con gli assicuratori più piccoli o stranieri. In effetti, alcuni grandi assicuratori (i quali, secondo le associazioni del settore, sarebbero in grado di raccogliere le informazioni pertinenti da soli o collaborando con uno o due altri grandi assicuratori) potrebbero non avere interesse a farlo. Il regolamento di esenzione prevede che quando le compagnie di assicurazione aderiscono a tali forme di cooperazione, esse devono rendere accessibili, senza discriminazioni, le informazioni raccolte alle altre compagnie di assicurazione. Alcuni partecipanti hanno fatto notare che se il regolamento di esenzione non venisse rinnovato gli assicuratori potrebbero collaborare per impedire l'accesso alle informazioni raccolte alle società di assicurazione piccole o straniere, al fine di restringere il mercato. Tale comportamento penalizzerebbe gli assicuratori più piccoli e quelli stranieri, che si troverebbero impossibilitati o scoraggiati ad entrare nel mercato. Alcuni di partecipanti alla consultazione, in particolare i piccoli e medi assicuratori, sostengono che essi non avrebbero potuto entrare nel mercato senza ricorrere alla condivisione delle informazioni facilitata dal regolamento in oggetto. È inoltre evidente che più un mercato è nuovo, più risulta importante per i nuovi operatori avere accesso a tali dati per valutare accuratamente i rischi.
10. Alcuni partecipanti alla consultazione hanno indicato che esistono alternative a questa cooperazione orizzontale, in particolare, se gli assicuratori aumentano il numero dei dipendenti che si occupano di ricerca e sviluppo per analizzare il mercato o se le autorità nazionali e gli enti pubblici raccolgono e pubblicano le informazioni. L'esperienza indica tuttavia che la prima opzione non rappresenta probabilmente una possibilità efficace di raggiungere tale obiettivo, mentre la seconda dipende dalle autorità pubbliche, per le quali le priorità possono essere diverse.
11. La Commissione ritiene che esistano quindi buoni motivi per proteggere ed agevolare la cooperazione nel settore ed è convinta che l'attuale regolamento di esenzione risponda in modo efficace a tali bisogni. Appare inoltre opportuno, in questa fase, evitare il rischio (per quanto esiguo) che tale cooperazione che favorisce la concorrenza possa diminuire. La Commissione non ha ancora deciso se modificare la struttura o la formulazione dell'attuale regolamento di esenzione, né, qualora concludesse che il rinnovo è necessario, se questo debba essere totale o parziale. La decisione dipende da eventuali altre informazioni che la Commissione potrà ricevere e dall'esame completo e specifico di tutti i dati disponibili.

2.2 Condizioni tipo di assicurazione

12. Il regolamento di esenzione esenta (nel rispetto delle condizioni previste), l'elaborazione in comune e la diffusione di condizioni di assicurazione tipo non vincolanti per le assicurazioni dirette (condizioni di assicurazione tipo) e modelli non vincolanti relativi ai profitti.
13. Nel corso dell'inchiesta, numerosi assicuratori e associazioni di assicuratori hanno sostenuto che la cooperazione relativa alle condizioni di assicurazione tipo permette

di contenere i costi sostenuti dagli assicuratori e quindi i premi applicati ai consumatori. Secondo loro, senza il regolamento di esenzione, si registrerebbe un aumento dei costi sostenuti dagli assicuratori, a causa dei maggiori sforzi necessari per concordare la formulazione delle polizze e in particolare della mancanza di un punto di partenza concordato.

14. La Commissione concorda che in molti casi le condizioni di assicurazione tipo esercitano effetti positivi a livello di concorrenza e consumatori. Tuttavia, la questione rilevante per la presente inchiesta è soprattutto sapere se tale categoria di accordi è caratteristica del settore delle assicurazioni. La risposta sembra essere che gli accordi che risultano complessi da un punto di vista tecnico o giuridico in un contesto normativo in rapida evoluzione sono comuni a molti settori. In alcuni di tali settori vengono usate condizioni tipo anche senza un regolamento di esenzione. Per esempio, per quanto riguarda il settore bancario, ai cui rappresentanti i servizi della Commissione hanno inviato un questionario, in alcuni Stati membri le banche concordano condizioni tipo per servizi quali il trasferimento di fondi, il rilascio di carte, l'uso degli sportelli automatici, le condizioni relative ai conti, i contratti di credito e i pagamenti. Inoltre, i rappresentanti del settore bancario affermano di non avere bisogno di un quadro normativo (per esempio, di un regolamento di esenzione) per determinare la politica da seguire e sostengono che l'assenza di tale quadro non ha creato problemi concreti.
15. Alcuni partecipanti all'inchiesta hanno affermato che l'incertezza legale che deriverebbe dal mancato rinnovo del regolamento produrrebbe un calo della cooperazione, per timore che la Commissione o le autorità nazionali garanti della concorrenza possano metterla in discussione. Inoltre, in caso di mancato rinnovo, sarebbe introdotta una valutazione individuale che risulterebbe onerosa in termini di tempi e risorse, soprattutto per i piccoli assicuratori, che trasferirebbero poi i costi ai clienti. Tuttavia, anche il sistema attuale prevede un'attenta valutazione giuridica della conformità delle condizioni di assicurazione tipo al regolamento di esenzione. Inoltre, in alcuni casi, le condizioni di assicurazione tipo sono state fissate in normative nazionali, che riducono di fatto il bisogno di collaborazione. Vi sono poi casi in cui l'autorità nazionale di regolamentazione (per esempio, la *Financial Services Authority* nel Regno Unito) ha invitato gli operatori del mercato a garantire la sicurezza giuridica dei contratti, indicando esplicitamente che se il mercato non adotta le misure necessarie, essa interverrà introducendo nuove norme. Molte associazioni nazionali hanno preso l'iniziativa di proporre le condizioni tipo per un certo periodo, fatto che sembra confermare che è poco probabile che si smetterà di concordare le condizioni tipo anche in assenza di un regolamento di esenzione, in particolare considerando che la Commissione ritiene che in molti casi tali condizioni non violano l'articolo 81, paragrafo 1 o soddisfano i criteri di esenzione dell'articolo 81, paragrafo 3.
16. In conclusione, la cooperazione in materia di condizioni tipo non sembra essere caratteristica del settore delle assicurazioni e, per questo motivo, non richiede necessariamente un regolamento di esenzione specifico. Non sembra inoltre che l'eventualità che il regolamento di esenzione non sia rinnovato comporti un rischio significativo di riduzione o di scomparsa della cooperazione in materia di condizioni tipo. In caso di mancato rinnovo, la Commissione potrebbe considerare l'opportunità di definire nuovi orientamenti.

2.3 Copertura in comune di certi tipi di rischi (pool)

17. Il regolamento di esenzione esenta⁷, a determinate condizioni, la costituzione e il funzionamento di pool di co(ri)assicurazione per la copertura in comune di nuovi rischi⁸ e di pool di co(ri)assicurazione per la copertura di rischi che non sono nuovi. Il regolamento di esenzione si basa sul presupposto che tali pool possano comportare forme di restrizione della concorrenza e che sia quindi opportuno stabilire le circostanze (soglie di quota di mercato⁹ e altre condizioni¹⁰) in cui tali consorzi possono beneficiare dell'esenzione di cui all'articolo 81, paragrafo 3.
18. La Commissione concorda con i partecipanti alla consultazione riguardo al fatto che la ripartizione dei rischi (per esempio per quanto riguarda i rischi di catastrofi nucleari e ambientali o di attacchi terroristici) per i quali le singole compagnie di assicurazioni sono riluttanti o sono incapaci di assicurare l'intero rischio, è cruciale per garantire che questi tipi di rischi possano essere coperti. Questa caratteristica rende il settore delle assicurazioni diverso dagli altri settori e spiega il bisogno effettivo di cooperazione. Per quanto riguarda il bisogno di uno strumento giuridico specifico, per esempio un regolamento di esenzione, per garantire questa forma di cooperazione, al termine dell'indagine la Commissione ha concluso che:
19. in primo luogo, emerge un'esigenza di coerenza a livello di calcolo delle quote di mercato, che viene attualmente rispettata tenendo conto dei prodotti assicurativi sottoscritti nel quadro del pool dalle compagnie aderenti o per loro conto. Ciò significa che non si dovrebbe tenere conto delle cifre d'affari che, nel mercato rilevante, le compagnie aderenti realizzano al di fuori del pool di co(ri)assicurazione, a differenza quindi delle altre regole di concorrenza generali e specifiche del settore sulla valutazione della cooperazione orizzontale. Applicare al settore delle assicurazioni regole diverse per il calcolo delle quote di mercato rispetto alle regole utilizzate per altri settori significa garantire al settore delle assicurazioni un trattamento preferenziale che in questo momento, non appare giustificato confermare. Tale aspetto sarà preso in considerazione se l'attuale esenzione dovesse essere rinnovata;
20. in secondo luogo, molti pool di co(ri)assicurazione che attualmente operano sul mercato non rientrano in effetti nel campo di applicazione del regolamento di esenzione, per una serie di motivi; nel loro caso, la questione del rinnovo non incide sulla loro valutazione giuridica. In effetti, alcuni pool non hanno bisogno della protezione di un regolamento di esenzione in quanto semplicemente non producono alcuna restrizione della concorrenza. I pool possono essere considerati non anticoncorrenziali, indipendentemente dalla loro quota di mercato, 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. Le risposte raccolte durante l'inchiesta indicano che molti pool non tengono conto di questa possibilità nella loro analisi giuridica e sostengono erroneamente di avere bisogno

⁷ Per tre anni a partire dalla data di costituzione del consorzio, indipendentemente dalla quota di mercato detenuta dallo stesso.

⁸ Cfr. articolo 2, paragrafo 7, del regolamento di esenzione.

⁹ Articolo 7, paragrafo 2, lettere a) e b): nel caso dei consorzi di coassicurazione, più del 20 % del mercato rilevante; b) nel caso dei consorzi di coriassicurazione, più del 25 % del mercato rilevante.

¹⁰ Articolo 8 del regolamento di esenzione.

del regolamento di esenzione per motivi di certezza giuridica, mentre è in realtà probabile che essi non rientrino nel suo campo di applicazione. Anche altri pool, che possono essere sostituiti da due o più entità assicurative, creando forme di restrizione della concorrenza, possono non rientrare nel campo di applicazione del regolamento di esenzione, ma per altre ragioni, per esempio perché, superando le soglie di quota di mercato imposte dal regolamento di esenzione, non soddisfano le condizioni di cui all'articolo 8 di detto regolamento. Tuttavia, il mancato rinnovo del regolamento di esenzione potrebbe avere un'incidenza su alcuni pool che non rispettano le soglie delle quote di mercato ed altre condizioni poste dal regolamento;

21. in terzo luogo, molti assicuratori usano erroneamente l'esenzione prevista per i pool come un'esenzione "generale", senza procedere ad una valutazione giuridica dettagliata del rispetto, da parte del pool, delle disposizioni del regolamento di esenzione. Per esempio, è necessario definire con precisione il mercato del prodotto rilevante e il mercato geografico in quanto la definizione di mercato rappresenta un prerequisito per valutare il rispetto delle soglie di quota di mercato¹¹. Le risposte pervenute durante la consultazione indicano che esiste un elevato livello di incertezza rispetto alla definizione dei mercati rilevanti. Anche se molti partecipanti hanno sottolineato che il regolamento di esenzione dovrebbe permettere di chiarire il concetto di "mercato rilevante", né il regolamento di esenzione né alcun altro strumento giuridico può definire il mercato rilevante, che deve essere oggetto di una valutazione individuale da parte dei pool. Per definire il mercato rilevante in cui operano, i pool possono ispirarsi alla comunicazione della Commissione sulla definizione di mercato rilevante¹² e le decisioni e le lettere della Commissione relative al settore in oggetto.
22. Pertanto, la Commissione ritiene che i pool siano caratteristici del settore delle assicurazioni e rileva inoltre che sembra esistere qualche rischio di non cooperazione in caso di mancato rinnovo del regolamento di esenzione. Anche se il rischio di non cooperazione non è significativo, la Commissione ritiene che per i pool possa essere opportuno mantenere l'esenzione prevista dal regolamento di esenzione. Tuttavia, se la Commissione rinnova l'esenzione, il capitolo sui pool sarà soggetto ad una revisione significativa, per garantire la coerenza con altre normative generali o specifiche ad altri settori ed integrare le osservazioni ricevute durante l'inchiesta. Inoltre, la Commissione ribadirà in una comunicazione la necessità di procedere, caso per caso, ad un'attenta autovalutazione giuridica.

2.4 Dispositivi di sicurezza

23. Il regolamento di esenzione copre i) specifiche tecniche, regole o codici di condotta relativi a dispositivi di sicurezza e procedure di valutazione e omologazione della conformità a tali norme e ii) specifiche tecniche, regole o codici di condotta per l'installazione e la manutenzione di dispositivi di sicurezza e procedure di valutazione e omologazione della conformità delle imprese di installazione o di manutenzione di dispositivi di sicurezza a tali norme. Tali accordi rientrano nel regolamento di esenzione nella misura in cui non esiste in materia un'armonizzazione a livello UE ed essi soddisfano le altre condizioni di cui all'articolo 9 del regolamento di esenzione.

¹¹ Sono state inoltre espresse perplessità sulla definizione di "nuovi rischi".

¹² GUL 372 del 9.12.1997, pag. 5.

24. Come hanno rilevato anche alcuni partecipanti all'inchiesta, la Commissione ritiene che nel settore delle assicurazioni vi sia, per quanto riguarda la cooperazione relativa ai dispositivi di sicurezza, una convergenza di interessi, in quanto gli assicuratori cercano concretamente di aiutare i clienti a ridurre l'esposizione ai rischi coperti. Tuttavia, gli accordi sulle specifiche tecniche dei dispositivi di sicurezza e relativa installazione rientrano nell'ambito generale dell'elaborazione delle norme, che non riguarda esclusivamente il settore delle assicurazioni. Inoltre, la Commissione nutre dubbi sul fatto che il regolamento di esenzione sia necessario per agevolare tale cooperazione.
25. In primo luogo, la Commissione ha esaminato la possibilità che i fabbricanti di dispositivi di sicurezza e le società che offrono servizi di installazione e manutenzione non si conformino alle specifiche tecniche e alle valutazioni di conformità normalmente richieste dagli assicuratori e risultino quindi esclusi dal mercato in quanto i consumatori non possono ottenere un'assicurazione. Alcune risposte hanno confermato tali preoccupazioni, già emerse nell'inchiesta sull'indagine settoriale nel campo dell'assicurazione delle imprese. I consumatori possono ottenere un'assicurazione se dimostrano di utilizzare dispositivi di sicurezza approvati per ottenere un livello di prevenzione che le associazioni di assicuratori ritengono accettabile. Le difficoltà sorgono quando i consumatori desiderano rivolgersi a fornitori di dispositivi di sicurezza che non aderiscono a tali norme. Risulta inoltre che il regolamento di esenzione incoraggia in pratica l'adozione di norme industriali europee, che possono costituire un ostacolo alla libera circolazione dei beni e dei servizi. Nella maggior parte degli Stati membri, le compagnie di assicurazioni, che sono solitamente riunite in associazioni nazionali, accettano soltanto installazioni e servizi offerti da fornitori regionali o nazionali approvati, che utilizzano dispositivi approvati. Inoltre, i costi elevati delle procedure multiple di collaudo e di certificazione rappresentano una barriera significativa alla commercializzazione di prodotti nuovi ed innovativi nel mercato dell'UE.
26. Sebbene le disposizioni del trattato relative alla libera circolazione dei beni non si applichino alle imprese private e alle loro associazioni, gli accordi che hanno per oggetto o effetto la ripartizione del mercato comune lungo i confini nazionali sono stati considerati, in alcuni casi di giurisprudenza consolidata, anticoncorrenziali e contrari all'articolo 81, paragrafo 1. Inoltre, le disposizioni degli articoli 39 (libera circolazione dei lavoratori), 43 (libertà di stabilimento) e 49 (libera prestazione di servizi) del trattato CE sono obbligatorie non solo per gli Stati membri, ma anche per gli enti privati¹³. L'abolizione tra Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione dei cittadini risulterebbe compromessa se l'abolizione degli ostacoli di origine nazionale venisse neutralizzata da ostacoli creati da associazioni o organizzazioni non di diritto pubblico¹⁴.
27. In secondo luogo, le possibilità che rimangono di concludere accordi nel quadro del regolamento di esenzione sono significativamente ridotte o eliminate, in quanto l'armonizzazione a livello di UE è molto sviluppata e continua a crescere. Per esempio, nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea sono già state pubblicate circa

¹³ Casi C-415/93, *Bosman*, Racc. 1995, pag. I-4921, punti 83 e 84 e C-281/98, *Angonese*, Racc. 2000, pag. I-4139, punto 32 e caso 36/74, *Walrave and Koch*, Racc. 1974, pag. 1405.

¹⁴ Caso C-309/99, *Wouters contro Algemene Raad de Nederlandse Orde van Advocaten*, Racc. 2002, pag. I-1577; C-411/98, *Ferlini contro CHL*, Racc. 2000, pag. ECR I-8081, punto 50.

90 norme (o specifiche tecniche) armonizzate che riguardano sistemi di rilevamento e di segnalazione di incendi e sistemi antincendio fissi, mentre sono attualmente in fase di elaborazione altre 30 norme armonizzate a livello UE relative alle categorie di prodotti da costruzione.

28. In terzo luogo, la Commissione ha sempre difeso l'idea che il processo di elaborazione delle norme dovesse essere aperto a tutti gli operatori industriali interessati e i risultati dovessero essere accessibili a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie¹⁵. L'inchiesta ha rivelato l'esistenza di molti casi in cui gli assicuratori non hanno coinvolto i produttori e i fornitori dei servizi interessati quando hanno concordato o modificato le norme. Tale mancanza di trasparenza è probabilmente strettamente legata al fatto che alcuni produttori si sono trovati praticamente esclusi dal mercato.
29. Per concludere, gli accordi relativi ai dispositivi di sicurezza non sembrano essere caratteristici del settore delle assicurazioni e appaiono inoltre sollevare perplessità sia per quanto riguarda la concorrenza che lo sviluppo del mercato interno dell'UE. La Commissione si esprime quindi a favore dell'opzione di non rinnovare questa parte del regolamento di esenzione. Gli assicuratori potranno comunque usufruire degli orientamenti sull'applicabilità o meno dell'articolo 81 del trattato ai loro accordi sui dispositivi di sicurezza nel capitolo generale sulla standardizzazione degli orientamenti sulla cooperazione orizzontale¹⁶ attualmente in fase di revisione.

3. CONCLUSIONI E PROPOSTE

30. L'analisi che precede indica che non tutte le categorie di accordi che attualmente rientrano nel regolamento di esenzione sono caratteristiche del settore delle assicurazioni. Le condizioni tipo non sembrano essere caratteristiche in quanto sono oggetto di accordo anche in altri settori, in particolare quello bancario, senza che vi sia bisogno di un regolamento di esenzione. Nemmeno gli accordi relativi ai dispositivi di sicurezza sembrano essere esclusivi del settore delle assicurazioni in quanto rientrano nell'ambito generale dell'elaborazione delle norme, a sua volta attualmente oggetto degli orientamenti sulla cooperazione orizzontale.
31. Per quanto riguarda gli accordi sulle condizioni di assicurazione tipo e sui dispositivi di sicurezza, numerosi partecipanti alla consultazione hanno affermato che la cooperazione tra assicuratori sarebbe molto inferiore se il regolamento di esenzione non venisse rinnovato poiché le compagnie sarebbero sempre meno disposte ad assumere il rischio giuridico di una cooperazione esterna al regolamento di esenzione. Secondo tale argomentazione, la minore o la mancata cooperazione avrebbe a sua volta un'incidenza negativa sulla concorrenza (meno ingressi nel mercato) e sui consumatori (prezzi più elevati e minore scelta). Se la cooperazione negli ambiti oggetto di esenzione è così importante per il settore delle assicurazioni,

¹⁵ Comunicazione della Commissione del 6 gennaio 2001: Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 81 del trattato CE agli accordi di cooperazione orizzontale, (GU C 3 del 6.1.2002); comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul ruolo della normazione europea nel quadro della legislazione e delle politiche europee del 18.10.2004.

¹⁶ Comunicazione della Commissione del 6 gennaio 2001: Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 81 del trattato CE agli accordi di cooperazione orizzontale, (GU C 3 del 6.1.2002).

la Commissione presume che il bisogno di cooperazione prevalga sul bisogno della protezione offerta dal regolamento di esenzione. Ciò è quanto succede, per esempio, per gli accordi relativi ai regolamenti dei sinistri e ai registri dei rischi gravi, relativamente ai quali gli assicuratori cooperano, anche se i due ambiti non sono coperti da un'esenzione per categoria. Pertanto, se sul mercato si dovesse registrare una minore cooperazione in caso di mancato rinnovo, è poco probabile che tale fenomeno ne sarebbe la conseguenza diretta.

32. Va osservato che la certezza giuridica fornita dal regolamento di esenzione non è assoluta e che tale regolamento può garantire un ambito di sicurezza (codificando l'articolo 81, paragrafo 3) soltanto se vengono soddisfatte le condizioni previste dal regolamento di esenzione. Molti assicuratori sembrano contare sulla certezza giuridica rappresentata dalla semplice esistenza del regolamento di esenzione, senza realizzare la prevista accurata valutazione giuridica della compatibilità con le condizioni del regolamento di esenzione. Inoltre, molti assicuratori sembrano considerarsi erroneamente coperti dal regolamento di esenzione, sottovalutano l'importanza della valutazione richiesta e sono esageratamente preoccupati dell'autovalutazione che diventerebbe necessaria in caso di mancato rinnovo.
33. Nel caso in cui il regolamento di esenzione non venisse rinnovato per quanto riguarda le due categorie di accordo proposte (condizioni di assicurazione tipo e dispositivi di sicurezza), gli accordi che in precedenza rientravano nel regolamento non diverrebbero necessariamente illegali. Al contrario, sarebbe richiesta una valutazione giuridica basata sull'articolo 81, paragrafo 1, sull'articolo 81, paragrafo 3, sulle linee direttrici sull'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del trattato e sulle linee direttrici sulla cooperazione orizzontale, piuttosto che sul regolamento di esenzione, come succede già per la maggior parte dei settori. Come confermerà la Commissione europea in una comunicazione che sarà pubblicata in caso di mancato rinnovo delle attuali esenzioni, la maggior parte dei criteri utilizzati nel regolamento di esenzione rimarranno validi ai fini dell'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3. Infine, gli effetti positivi derivanti da tali accordi e sottolineati dai partecipanti nel corso dell'inchiesta dovrebbero essere esaminati caso per caso relativamente all'articolo 81, paragrafo 1 e, eventualmente, all'articolo 81, paragrafo 3.
34. In questa fase, la Commissione ritiene opportuno continuare ad agevolare le due forme di cooperazione che sembrano essere caratteristiche del settore delle assicurazioni, ovverosia gli accordi relativi a calcoli, tavole e studi in comune e gli accordi relativi ai pool di co(ri)assicurazione. Per quanto riguarda la prima, la Commissione non ha ancora deciso se modificare la struttura o la formulazione dell'attuale regolamento di esenzione, né, qualora concludesse che il rinnovo è necessario, se questo debba essere totale o parziale. La decisione dipende da eventuali altre informazioni che la Commissione potrà ricevere e dall'esame completo e specifico di tutti i dati disponibili. Per quanto riguarda la seconda, appare opportuno evitare, in questa fase, la possibilità che tale cooperazione che favorisce la concorrenza possa diminuire, per quanto possa essere esiguo il rischio di non cooperazione in tali ambiti.
35. Il 2 giugno 2009 verrà organizzata un'audizione pubblica che permetterà alla Commissione di ascoltare le osservazioni definitive dei rappresentanti dell'industria e delle parti interessate prima di adottare una decisione sull'opportunità di rinnovare alcune parti del regolamento.