



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 3 novembre 2020;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTO l'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

VISTO il Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la comunicazione, pervenuta in data 12 marzo 2020, da ultimo integrata in data 7 agosto 2020, con la quale l'ANIA - Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici ha informato l'Autorità di avere avviato un'iniziativa finalizzata al contrasto delle frodi assicurative (c.d. "progetto antifrode");

VISTE le informazioni in proprio possesso e la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LA PARTE

1. ANIA - Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici (di seguito, ANIA) è l'associazione nazionale tra le imprese assicuratrici, attiva in Italia a partire dal 1944. L'associazione, secondo quanto indicato nello Statuto, ha lo scopo, tra l'altro "*a. di tutelare gli interessi del settore coniugandoli con gli*

interessi generali del Paese [...] f. di provvedere allo studio e di collaborare, anche con altri enti od associazioni, alla risoluzione di problemi di ordine tecnico, economico, finanziario, amministrativo, fiscale, sociale, giuridico e legislativo, riguardanti l'industria assicurativa; g. di raccogliere, elaborare e fornire tutti gli elementi, notizie, dati e strumenti informatici che possano comunque avere interesse per il settore; h. di fornire in ogni sede un'assidua assistenza agli associati su tutte le materie di loro interesse; [...] i.bis di promuovere lo sviluppo del mercato assicurativo svolgendo al riguardo ogni attività o iniziativa connessa e strumentale a tale promozione, ivi inclusa l'attività di supporto o assistenza alle imprese associate o nel loro interesse”.

II. IL “PROGETTO ANTIFRODE” ANIA

2. In data 12 marzo 2020 ANIA ha inviato all’Autorità una comunicazione, più volte integrata, da ultimo in data 7 agosto 2020, con la quale informa di avere avviato un’iniziativa finalizzata al contrasto delle frodi assicurative (c.d. “progetto antifrode”). L’iniziativa è stata avviata nel 2019 ed è in via di attuazione.

3. Il “progetto antifrode” prevede, tra l’altro:

i. la predisposizione di una Piattaforma per lo scambio di informazioni su fenomeni fraudolenti (di seguito, “Piattaforma”), per la generalità dei rami assicurativi, aggiornata nel continuo e accessibile in tempo reale dalle imprese di assicurazione. Obiettivo della Piattaforma, alimentata da una serie di dati inerenti principalmente ai sinistri e forniti dalle imprese di assicurazione, è di consentire, anche attraverso elaborazioni statistiche, la rilevazione dei fenomeni fraudolenti, ad esempio individuandone le tipologie più ricorrenti;

ii. la realizzazione di una banca dati, per i rami assicurativi vita (puro rischio) e per i rami danni, tranne il ramo RC Auto (di seguito, “Portale antifrode non auto”), da potersi utilizzare nelle diverse fasi dell’attività assicurativa delle imprese di assicurazione e in particolare sia in fase liquidativa, sia in fase assuntiva. La banca dati sarebbe alimentata dalle imprese di assicurazioni con una serie di informazioni, relative ad esempio a varie caratteristiche dei sinistri, ai soggetti a vario titolo coinvolti, nonché a fattori che ad avviso di ANIA sarebbero indicativi del rischio frode.

4. Tale mole di dati (*big data*) consentirebbe di fornire alle imprese di assicurazioni una cospicua serie di informazioni di *output* sul rischio frode relativo a un soggetto/sinistro, anche attraverso una serie di indicatori e un

meccanismo di tipo semaforico, individuati da appositi algoritmi da sviluppare nell'ambito del "progetto antifrode".

5. Ad avviso di ANIA, il "progetto antifrode", nelle sue diverse articolazioni, potrebbe apportare benefici a tutto il sistema, in considerazione dell'ampia diffusione di attività fraudolente nel settore assicurativo.

III. VALUTAZIONI

III.1 I mercati rilevanti

6. Si osserva preliminarmente che, per consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato¹, nella valutazione di un'intesa la definizione del mercato rilevante è essenzialmente volta a individuare le caratteristiche del contesto economico e giuridico nel quale si colloca l'accordo o la pratica concordata. Tale definizione è, dunque, funzionale alla delimitazione dell'ambito nel quale l'intesa può restringere o falsare le dinamiche concorrenziali e alla decifrazione del grado di offensività dell'illecito.

7. Ciò premesso, secondo il consolidato orientamento dell'Autorità, i prodotti assicurativi possono essere distinti in funzione del rischio di cui assicurano la copertura. Dal punto di vista della domanda, la sostituibilità tra le diverse tipologie di rischio per le quali si può chiedere una copertura assicurativa risulta estremamente ridotta. Poiché il "progetto antifrode" ANIA riguarda il settore dell'assicurazione vita (puro rischio) e danni, i mercati interessati sono quelli della produzione e distribuzione dei prodotti assicurativi nei rami vita (puro rischio) e danni.

8. Dal punto di vista geografico, i mercati della produzione di polizze vita e danni sono in genere considerati di dimensione nazionale, anche in ragione del fatto che la predisposizione della tariffa, sulla base della quale viene determinato il premio che il singolo assicurato deve pagare per il servizio assicurativo richiesto, avviene a livello nazionale, pur essendo i prodotti assicurativi venduti capillarmente su tutto il territorio nazionale ed esistendo una differenziazione tariffaria che può tenere conto anche di fattori legati alla posizione geografica dell'assicurato e/o del rischio da assicurare. Peraltro, il "progetto antifrode" è stato comunicato da ANIA, associazione nazionale

¹ Cfr. *ex multis*, Consiglio di Stato, sentenza del 21 giugno 2017, nn. 3057 e 3016, nel caso I782 – Gare per servizi di bonifica e smaltimento di materiali inquinanti e/o pericolosi presso gli arsenali di Taranto, La Spezia ed Augusta; Consiglio di Stato, 3 giugno 2014, nn. 2837, 3167 e 3168, Logistica Internazionale.

delle imprese di assicurazione. I mercati della distribuzione di prodotti assicurativi hanno dimensione di regola locale, in prima approssimazione provinciale, in considerazione del rilievo, per la domanda, del servizio di prossimità fornito dal distributore/intermediario e dell'esistenza di un rapporto di fiducia con quest'ultimo.

9. Nel 2019, in Italia, nel settore assicurativo sono stati raccolti circa 140 miliardi di euro di premi, di cui circa 106 miliardi di euro per i rami vita e 34 miliardi di euro per i rami danni (di cui circa il 48% comparto auto, il 18% immobili, il 18% salute, il 9% RC generale). In Italia sono autorizzate a operare poco più di 100 imprese di assicurazioni a cui si aggiungono diverse decine di rappresentanze di imprese di assicurazione e di riassicurazione SEE e numerose imprese estere SEE che operano in libera prestazione di servizi². ANIA associa 131 compagnie, che rappresentano quasi il 90% del settore assicurativo in termini di premi³.

III.2 La qualificazione della fattispecie

10. Il “progetto antifrode” avviato da ANIA, avente ad oggetto una serie di iniziative, tra cui la realizzazione di banche dati quali la “Piattaforma” e il “Portale antifrode non auto”, nella generalità dei rami e specificamente nei rami vita (puro rischio) e danni, costituisce una decisione di associazione di imprese, ai sensi dell'articolo 101 TFUE.

11. Allo stato non è possibile escludere che il “progetto antifrode”, come prospettato da ANIA, presenti talune criticità di natura concorrenziale.

12. Innanzitutto, trattandosi di un progetto sviluppato e gestito da un'associazione rappresentativa degli interessi delle imprese di assicurazione, va considerato il rischio che non sussistano adeguate garanzie di terzietà, posto che l'attività di prevenzione e contrasto dei fenomeni fraudolenti nel settore assicurativo dovrebbe essere svolta a beneficio dell'intero sistema assicurativo. Sul punto vale rilevare che l'attività di contrasto e prevenzione delle frodi assicurative rappresenta uno dei compiti istituzionali dell'IVASS, in particolare nel ramo RC Auto, come previsto, tra l'altro, dagli articoli 135 e 148 del Decreto Legislativo n. 209/2005 e ss.mm. e dall'art. 21 del D.L. n. 179/2012, convertito in legge n. 221/2012. In tale ambito, l'IVASS gestisce appositi archivi e banche dati per supportare le imprese di assicurazione nella loro attività di individuazione e contrasto delle frodi assicurative RC Auto, in

² Fonte: IVASS, Relazione sull'attività svolta nel 2019, 18 giugno 2020.

³ Fonte: sito internet ANIA alla data del 9 ottobre 2020.

particolare nella fase di liquidazione dei sinistri. IVASS, inoltre, ai sensi dell'art. 30 del D.L. n. 1/2012, convertito in legge n. 27/2012, esercita i poteri di vigilanza di cui al titolo XIV, capo I, del Decreto Legislativo n. 209/2005, al fine di assicurare l'adeguatezza dell'organizzazione aziendale e dei sistemi di liquidazione dei sinistri delle imprese rispetto all'obiettivo di contrastare le frodi nel settore.

13. Inoltre, il “progetto antifrode”, di cui sono parte integrante le banche dati previste (“Piattaforma” e “Portale antifrode non auto”), in quanto consente la condivisione tra le imprese di assicurazioni di una mole di dati, quali ad esempio informazioni legate a caratteristiche dei sinistri e degli assicurati, anche variamente combinati ed elaborati, è suscettibile di determinare un pervasivo e continuo scambio di informazioni tra operatori concorrenti; tali informazioni, per la natura, la frequenza di scambio, il modo in cui sono elaborate e condivise, appaiono potenzialmente sensibili, non pubbliche o comunque non altrimenti rinvenibili sul mercato nelle stesse forme e con le stesse modalità permesse dal “progetto antifrode”. Peraltro, lo scambio concerne un settore, quale è quello assicurativo, in cui la capacità di acquisire ed elaborare dati e informazioni, anche ai fini della quotazione dei rischi, richiede uno specifico *know how* e rappresenta un'importante variabile competitiva. In sostanza, tenuto altresì conto delle Linee Guida comunitarie relative agli accordi di cooperazione orizzontale⁴, lo scambio di informazioni connaturato al “progetto antifrode” appare suscettibile di determinare un aumento artificiale della trasparenza sui mercati interessati agevolando la collusione tra concorrenti su variabili strategiche, nonché in grado di produrre una potenziale preclusione anticoncorrenziale.

14. Va poi considerato che il “progetto antifrode” contempla lo sviluppo, a partire da una mole di dati (*big data*) variamente combinati tra loro e con criteri ad oggi poco chiari, di algoritmi comuni finalizzati, in particolare, alla determinazione di indicatori del rischio frode omogenei, che le imprese di assicurazione potrebbero utilizzare sia in fase liquidativa sia in fase assuntiva; ciò potrebbe alterare artificialmente, e in modo non facilmente reversibile, l'ambiente competitivo, interferendo con le scelte strategiche delle imprese, finanche uniformandole, in fasi essenziali dell'attività assicurativa.

15. Nel complesso, il “progetto antifrode” ANIA, in quanto potenzialmente idoneo a pregiudicare il regolare svolgimento delle dinamiche competitive, appare suscettibile di configurare una fattispecie di intesa, potenzialmente

⁴ Cfr. le Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale, pubblicate in GUUE C11 del 14.1.2011.

restrittiva per la concorrenza. L'intesa appare consistente in considerazione del fatto che ANIA è l'associazione di categoria a cui aderiscono gran parte delle imprese di assicurazione attive in Italia e che il "progetto antifrode" interessa la generalità dei rami assicurativi, vita (puro rischio) e danni.

16. Ciò posto, va riconosciuto che l'attività fraudolenta può generare costi per l'industria assicurativa e per la collettività degli assicurati. In ogni caso, considerate la rilevanza e complessità del "progetto antifrode" e viste le connesse possibili criticità concorrenziali, occorre particolare cautela nella sua valutazione - in contraddittorio con la Parte - ai sensi della normativa a tutela della concorrenza.

III. L'APPLICABILITÀ DEL DIRITTO EUROPEO

17. Il concetto di pregiudizio al commercio intracomunitario deve essere interpretato tenendo conto dell'influenza diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi commerciali tra gli Stati membri. L'intesa sopra descritta appare potenzialmente idonea a pregiudicare il commercio intracomunitario in quanto riguarda l'intero territorio nazionale e coinvolge l'associazione nazionale delle imprese di assicurazione, a cui aderiscono imprese che complessivamente realizzano una quota rilevante della raccolta premi in Italia, diverse delle quali appartengono a gruppi di rilievo internazionale.

18. Pertanto, la fattispecie oggetto del presente procedimento deve essere valutata ai sensi dell'articolo 101 TFUE.

RITENUTO, pertanto, che il "progetto antifrode" comunicato da ANIA-Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici, appare suscettibile di configurare un'intesa restrittiva della concorrenza, in possibile violazione dell'articolo 101 del TFUE;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14, della legge n. 287/90, nei confronti di ANIA-Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 101 del TFUE;

b) la fissazione del termine di giorni sessanta decorrente dalla notificazione del presente provvedimento per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti della parte, o di persone da essa delegata, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione "Credito, Poste e Turismo" della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è la dott.ssa Stefania Di Girolamo;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione "Credito, Poste e Turismo" della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità dai rappresentanti legali della parte, nonché da persone da essa delegate;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 dicembre 2021.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE
Filippo Arena

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli