

I844 - PROGETTO ANTIFRODE ANIA

Provvedimento n. 29826

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELL'ADUNANZA del 21 settembre 2021;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTO l'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (di seguito TFUE);

VISTO il 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 CE (oggi articoli 101 e 102 del TFUE);

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287, e in particolare l'articolo 14-ter;

VISTO il Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la propria delibera n. 28435 del 3 novembre 2020, con la quale è stata avviata un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti di ANIA-Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici per accettare l'esistenza di eventuali violazioni dell'articolo 101 del TFUE;

VISTA l'istanza di partecipazione al procedimento presentata dall'Associazione CODICI Centro per i Diritti del Cittadino, accolta con comunicazione del 26 novembre 2020;

VISTA la "Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'articolo 14-ter della legge 10 ottobre 1990, n. 287", assunta nell'adunanza del 6 settembre 2012 e pubblicata sul Bollettino n. 35 del 17 settembre 2012;

VISTA la comunicazione del 18 marzo 2021, con la quale ANIA-Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici ha presentato impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/1990, secondo le modalità indicate nell'apposito "Formulario per la presentazione degli impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/1990";

VISTA la propria delibera n. 29638 del 27 aprile 2021, con la quale è stata disposta la pubblicazione, in data 29 aprile 2021, degli impegni proposti da ANIA-Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici sul sito *internet* dell'Autorità, al fine di consentire ai terzi interessati di esprimere le proprie osservazioni;

VISTE le osservazioni dei terzi interessati;

VISTE le modifiche accessorie agli impegni, presentate da ANIA-Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici in data 28 giugno 2021;

VISTA la propria comunicazione alla Commissione europea, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, del Regolamento n. 1/2003;

VISTO il parere dell'IVASS, pervenuto in data 14 settembre 2021, ai sensi dell'articolo 20, comma 4, della legge n. 287/90;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

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*".

2. Associazione CODICI Centro per i Diritti del Cittadino, la cui istanza di partecipazione al procedimento è stata accolta con comunicazione del 26 novembre 2020.

II. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

3. 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 ha informato di avere avviato un'iniziativa finalizzata al contrasto delle frodi assicurative, ossia il c.d. "progetto antifrode", in fase di progettazione e non ancora realizzato, prevedendo, in particolare: i. la predisposizione di una Piattaforma per lo scambio di informazioni sui fenomeni fraudolenti (di seguito "Piattaforma"),

per raccogliere informazioni sui diversi macro-fenomeni fraudolenti osservati dalle imprese di assicurazione nel corso della propria attività antifrode, con l’obiettivo di mettere a fattor comune gli episodi di frode “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”), alimentata dalle compagnie assicurative e da utilizzare sia in fase liquidativa sia in fase assuntiva; più nello specifico, scopo del Portale è consentire all’impresa che lo interroga di avere informazioni sul rischio frode relativo a un soggetto/sinistro, in particolare attraverso una serie di indicatori, individuati da appositi algoritmi. L’iniziativa è stata avviata nel 2019 ed è in via di attuazione. Obiettivo del “progetto antifrode” è supportare le imprese di assicurazione, gli organi giudiziari e le Autorità di vigilanza nello svolgimento delle attività antifrode; ad avviso di ANIA tale progetto potrebbe apportare benefici a tutto il sistema, migliorando ne l’efficienza, in considerazione dell’ampia diffusione di attività fraudolente nel settore assicurativo, con possibili risparmi che ANIA ha stimato pari a [omissis]¹ euro, peraltro suscettibili di produrre benefici anche in termini di minori prezzi per gli assicurati.

4. L’Autorità ha ipotizzato che le condotte in esame potessero rientrare nell’ambito di applicazione dell’articolo 101 del TFUE, risultando potenzialmente idonee a pregiudicare il commercio intracomunitario, in quanto riguardano l’intero territorio nazionale e coinvolgono 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. In data 3 novembre 2020, l’Autorità ha quindi deliberato di avviare un procedimento nei confronti di ANIA al fine di verificare la sussistenza di violazioni all’articolo 101 del TFUE derivanti dall’implementazione del “progetto antifrode” come inizialmente prospettato da ANIA.

5. Nel corso del procedimento ANIA ha ulteriormente chiarito obiettivi, contenuto e modalità di funzionamento del “progetto antifrode”, nelle sue previste articolazioni della Piattaforma e del Portale; si sono inoltre tenute audizioni con l’IVASS e con il Garante per la Protezione dei dati personali. In particolare, l’IVASS ha fornito un contributo tecnico, anche sulla base e in ragione dell’esperienza maturata dall’Istituto nell’attività antifrode RC Auto, comprensiva della gestione del c.d. AIA-Archivio Integrato Antifrode, in particolare nella fase di liquidazione dei sinistri¹. Si è inoltre avviata una collaborazione con il Garante per la protezione dei dati personali, il quale sta esaminando il “progetto antifrode” per i profili di relativa competenza.

6. Con comunicazione del 18 marzo 2021, ANIA ha presentato una proposta di impegni ai sensi dell’articolo 14-ter della legge n.287/90. A partire dal 29 aprile 2021, gli impegni proposti sono stati pubblicati sul sito *internet* dell’Autorità, al fine dello svolgimento del *market test*. In data 28 maggio 2021 sono pervenute le osservazioni di SNA. In data 10 giugno 2021 l’IVASS e il Garante per la protezione dei dati personali hanno rappresentato in audizione alcune considerazioni sul “progetto antifrode”, alla luce degli impegni presentati da ANIA.

7. In data 28 giugno 2021 ANIA ha quindi presentato una versione integrata degli impegni, comprensiva delle modifiche accessorie apportate ai fini di recepire le osservazioni pervenute durante il *market test*.

III. I MERCATI RILEVANTI

8. Si osserva preliminarmente che, per consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato², 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.

9. Ciò premesso, il “progetto antifrode” ANIA riguarda il settore delle assicurazioni vita e danni e, in relazione al Portale, l’assicurazione vita (puro rischio) e danni (ad esclusione del ramo RC Auto). Ai fini dell’individuazione dei mercati interessati – ovvero quelli della produzione e distribuzione dei prodotti assicurativi nei rami vita e danni, come sopra indicati – appare possibile fare riferimento al consolidato orientamento dell’Autorità secondo cui 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.

10. 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

* [Nella presente versione alcuni dati e/o informazioni sono stati omessi per esigenze di riservatezza.]

¹ [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.ed dall’articolo 21 del D.L. n. 179/2012, convertito in legge n. 221/2012. L’IVASS, inoltre, ai sensi dell’articolo 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.]

² [Cfr. ex multis, Consiglio di Stato, sentenza del 21 giugno 2017, nn. 3057 e 3016, nel caso I782 – Gare per i 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.]

differenziazione tariffaria che può tenere conto anche di fattori legati alla posizione geografica dell'assicurato e/o del rischio da assicurare. Peraltro, nel caso di specie, il "progetto antifrode" è stato comunicato da ANIA, associazione nazionale 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.

IV. LE CRITICITÀ CONCORRENZIALI RISCONTRATE NELL'AVVIO DI ISTRUTTORIA

11. L'Autorità, nel provvedimento di avvio di istruttoria, pur riconoscendo che l'attività fraudolenta può generare costi per l'industria assicurativa e per la collettività degli assicurati, ha ritenuto che il "progetto antifrode", come inizialmente prospettato da ANIA, presentasse talune criticità di natura concorrenziale. Nel provvedimento di avvio l'Autorità ha, in particolare, ravvisato il rischio di assenza di 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, potendosi altresì produrre una potenziale preclusione anticoncorrenziale. L'Autorità ha, inoltre, rappresentato il rischio che il progetto potesse determinare lo sviluppo, a partire da una mole di dati variamente combinati tra loro con criteri poco chiari, di algoritmi comuni per la determinazione di indicatori del rischio frode omogenei, utilizzabili dalle imprese di assicurazioni sia nella fase liquidativa sia nella fase assuntiva, potendosi così uniformare l'attività delle imprese in fasi essenziali dell'attività assicurativa. In tale contesto, l'Autorità ha anche ravvisato il rischio di un pervasivo scambio di informazioni potenzialmente sensibili tra operatori concorrenti.

V. GLI IMPEGNI PROPOSTI DA ANIA

12. In risposta alle criticità di natura concorrenziale sollevate dall'Autorità nel provvedimento di avvio, ANIA ha presentato impegni consistenti, in sintesi, nell'apporto di modifiche al contenuto del "progetto antifrode", come illustrato nel "Documento di sintesi" allegato al "Formulario per la presentazione degli impegni". Nel seguito, si riporta una breve descrizione degli impegni presentati, così come pubblicati per la sottoposizione al *market test*, riguardanti:

1. le condizioni di adesione, con l'impegno a garantire l'accesso alla Piattaforma e al Portale a tutte le compagnie e assicurative interessate, anche se non aderenti ad ANIA, con modalità e a condizioni nel rispetto dei principi di parità di trattamento e non discriminazione (impegno 1);
2. l'uso del Portale, con l'impegno a consentire l'utilizzo del Portale esclusivamente nella fase liquidativa (fino a quando la normativa non consentirà l'utilizzo di banche dati in fase assuntiva, fermo restando che, se interverrà la normativa che consentirà l'eventuale utilizzo del Portale anche in fase assuntiva, lo stesso sarà sottoposto preliminarmente all'Autorità) e non anche - come originariamente ipotizzato - in fase assuntiva (impegno 2);
3. l'uso del Portale, con l'impegno ad adottare un Regolamento per l'utilizzo del Portale che, oltre a chiarire la possibilità di adesione al progetto per le imprese non associate ad ANIA, indicherà in modo puntuale: le finalità per cui è consentito l'accesso alla banca dati, ovvero la verifica dell'anomalia (rischio frode) del sinistro, al fine di poter procedere a ulteriori indagini antifrode; l'elenco dei soggetti abilitati a consultare la banca dati, tra cui le imprese aderenti (i soggetti incaricati delle attività antifrode), le Forze dell'Ordine, le Autorità, e altri Organismi per ricerche connesse alle proprie funzioni istituzionali, le tempistiche massime per il conferimento dei dati da parte delle imprese, l'elenco degli obblighi cui sono soggetti gli utenti, nonché i controlli eseguiti da ANIA sull'uso del Portale e le relative sanzioni, incluse quelle previste in caso di violazioni delle prescrizioni del Regolamento (impegno 3);
4. i dati di *input*, con l'impegno a definire in anticipo e comunicare all'Autorità i dati di *input* reputati necessari per assicurare l'operatività del Portale, considerando altresì le interlocuzioni con il Garante per la Protezione dei dati personali, oltre che a comunicare all'Autorità eventuali modifiche a tali dati successive all'avvio del Portale (impegno 4);
5. i dati di *output*, con particolare riguardo ai criteri/principi di elaborazione delle regole che determinano tali dati, con l'impegno tra l'altro a elaborare le c.d. regole esperte (vale a dire i parametri tratti dall'esperienza di settore) alla cui stregua valutare l'eventuale anomalia del sinistro, esclusivamente a partire dagli ambiti logici cui sono riconducibili le regole della banca dati AIA dell'IVASS e richiedendo al *provider* di adottare tutte le cautele (es. segregazione delle informazioni) volte a impedire la circolazione delle informazioni raccolte; ciò ferma restando la facoltà di ogni impresa di assicurazioni di scegliere dalla lista le regole di interesse e di attribuirvi un peso diverso rispetto a quello identificato con la procedura indicata (impegno 5);
6. i dati di *output*, con particolare riguardo ai criteri/principi di elaborazione delle regole che determinano il c.d. *Anomaly Index*, con l'impegno tra l'altro a utilizzare un algoritmo della famiglia delle c.d. *anomaly detection*, non *self learning* (ovvero in grado di apprendere dall'esito delle indicazioni elaborate), dotato delle caratteristiche indicate negli impegni (impegno 6); in sostanza, con riguardo ai dati di *output*, è in particolare previsto che il Portale, per ogni sinistro conferito, elabori due indicatori di anomalia basati rispettivamente su regole esperte (*Expert Index*) e su analisi statistiche (*Anomaly Index*), compendiati in un indice sintetico (*Risk Index*), con possibilità per ciascuna compagnia di personalizzare i relativi pesi usati per la costruzione degli indici.
7. le misure di sicurezza, con l'impegno ad adottare tutte quelle riportate nel previsto Regolamento per l'uso del Portale, necessarie ad assicurare l'accesso al Portale ai soli aventi diritto e ad impedire usi impropri della banca dati (impegno 7);

8. la gestione di eventuali problematiche connesse all'uso del Portale da parte dell'impresa di assicurazioni responsabile della gestione del sinistro, con l'impegno tra l'altro a istituire un Organismo di garanzia a cui potranno rivolgersi gli assicurati, costituito da soggetti indipendenti dalle imprese assicurative, che, alla luce della propria posizione di terzietà, svolgerà un'attività di vigilanza sull'operato delle imprese stesse, potendo anche disporre, nei casi più gravi, l'esclusione dal Portale dell'impresa di assicurazioni (impegno 8).

13. Quanto al periodo di validità degli impegni, ANIA ha rappresentato che, tenuto conto che il Portale è attualmente al vaglio di diverse Autorità di vigilanza, non darà esecuzione agli impegni sino a quando non sarà concluso il processo di consultazione con tali Autorità; solo a partire da tale momento, gli impegni potranno essere implementati, restando validi sino a quando il Portale resterà in esercizio. In ogni caso ANIA si riserva di sottoporre all'Autorità eventuali modifiche agli impegni che si rendessero necessarie, sia a seguito delle interlocuzioni con le Autorità di vigilanza, sia a seguito della messa in esercizio del Portale, al fine di migliorarne l'operatività.

14. In conclusione, ad avviso di ANIA, l'attuazione degli impegni rimuoverebbe le preoccupazioni concorrenziali che emergono dal provvedimento di avvio, poiché la struttura del progetto antifrode che verrà a delinearsi sarà significativamente differente rispetto a quella sulla cui base l'Autorità ha avviato il presente procedimento. Inoltre, l'approvazione degli impegni consentirebbe di dare avvio a un progetto che avrebbe effetti benefici per l'intero mercato, in primo luogo per i consumatori.

L'esito del market test

15. Nel corso del *market test*, in data 28 maggio 2021, sono pervenute le osservazioni di SNA-Sindacato Nazionale degli Agenti di Assicurazioni (di seguito, SNA). In particolare, SNA ha osservato che: i. la Piattaforma per lo scambio di informazioni è un tema di cui già nel 2000 l'Autorità si era interessata, comminando una sanzione molto elevata a varie imprese operanti nel mercato RC Auto, e all'epoca ANIA aveva rappresentato di non comprendere cosa vi fosse di censurabile nell'acquisto di un'indagine di mercato; ii. l'iniziativa attuale di ANIA presenta, ad avviso di SNA, elementi di non trasparenza per la gestione dei *database*, soprattutto per l'assenza di elementi di terzietà ed indipendenza del trattamento dati. C'è inoltre il rischio del mancato controllo pubblico e dell'assenza di interventi pubblici di correzione in caso di uso improprio dei dati. L'intervento e la vigilanza pubblica appaiono particolarmente rilevanti per il corretto funzionamento - in ambito di trasparenza, a tutela sia del consumatore che del professionista intermediario - dell'Organismo di garanzia previsto dall'impegno 8 per la gestione di possibili situazioni discriminatorie nei confronti dei consumatori; iii. l'indagine dell'Autorità dovrebbe intervenire per restituire al mercato assicurativo e ai consumatori l'assistenza qualificata dell'intermediario agente, considerato che gli elementi fondamentali del rapporto contrattuale con i clienti sono l'imparzialità e la consulenza (fondanti la Direttiva UE n. 2016/17 e il Codice delle Assicurazioni); la limitazione all'uso del Portale antifrode alla sola fase di liquidazione dei sinistri rappresenta sicuramente una riduzione dei rischi concorrenziali riconducibili allo scambio di informazioni (anche se potrebbe impattare sull'attività degli intermediari qualora gli stessi siano delegati anche alla liquidazione dei sinistri). Laddove, in futuro, la banca dati dovesse essere usata anche in fase assuntiva si dovranno gestire le criticità per possibili blocchi assuntivi in fase di quotazione e/o rifiuto del rischio; iv. con riguardo ai profili di *privacy*, secondo quanto previsto dalle norme europee del GDPR, Regolamento UE 2016/679, i dati raccolti nel progetto ANIA potrebbero difettare del carattere disponibile degli stessi, essendo in gran parte dati sensibili, per i quali è necessaria un'apposita autorizzazione del cliente titolare dei dati, ai fini del loro trattamento.

16. In data 10 giugno 2021 l'IVASS e il Garante per la protezione dei dati personali hanno rappresentato alcune considerazioni sul "progetto antifrode", alla luce degli impegni presentati da ANIA. Nello specifico, l'IVASS, nell'ambito del contributo tecnico fornito, ha rilevato come gli impegni - laddove correttamente attuati - affrontino, nel senso di risolvere se non attenuare, diverse possibili criticità inerenti al "progetto antifrode" inizialmente comunicato, relative principalmente: ai possibili svantaggi per le imprese che non potessero aderire al progetto (laddove l'adesione alla banca dati AIA di IVASS è obbligatoria); alla verifica dell'esistenza di presidi per un corretto funzionamento del Portale, avendo a riferimento quelli della banca dati AIA; alla qualità del sistema di *scoring*; all'uso del Portale nella fase assuntiva, essendo ora previsto l'uso nella sola fase liquidativa, come allo stato accade peraltro per la banca dati AIA. L'IVASS ha invece rilevato il permanere di differenze, rispetto all'attività antifrode svolta dall'Istituto nel ramo RC Auto, in relazione alla *governance*/terzietà - atteso che l'IVASS ha funzioni pubblicistiche e opera sulla base di una specifica normativa primaria che ne definisce compiti e funzioni, laddove ANIA è un soggetto privato - nonché con riguardo ai poteri di vigilanza, posto che la normativa non prevede poteri di vigilanza specifici sul sistema in esame. Ciò premesso, l'IVASS ha ravvisato l'opportunità di un miglioramento dei presidi di autoregolamentazione previsti da ANIA, ad esempio in relazione al funzionamento dell'Organismo di garanzia, che potrebbe essere rafforzato con la previsione, ad esempio, di regole in materia di autonomia del *budget*.

17. Il Garante per la protezione dei dati personali ha invece fatto presente che è in corso la valutazione del "progetto antifrode" per gli aspetti di propria competenza, ivi inclusa la natura sensibile di talune tipologie di dati; con riguardo al Codice di Condotta (ex articolo 40 del GDPR) a cui si fa riferimento in relazione agli impegni di ANIA, esso è uno strumento che può essere adottato dai titolari del trattamento dei dati, che riguarda profili legati specificamente alla *privacy* dei dati trattati, di competenza del Garante per la protezione dei dati personali, su cui il Garante allo stato non si è espresso.

VI. LE MODIFICHE ACCESSORIE A GLI IMPEGNI

18. In data 28 giugno 2021 ANIA ha presentato una versione consolidata degli impegni, al fine di recepire le osservazioni pervenute durante il *market test* e le indicazioni espresse dalle autorità di settore (IVASS e Garante per la protezione dei dati personali), comprensiva della versione, conseguentemente aggiornata, del "Documento di sintesi", allegato al "Formulario per la presentazione degli impegni" e parte integrante del Formulario. In particolare, sono stati oggetto di rafforzamento gli impegni 1 e 8.

19. Con riguardo all'impegno 1, relativo alle condizioni di accesso alla Piattaforma e al Portale, queste vengono ulteriormente specificate al fine di garantire la possibilità di adesione al "progetto antifrode", oltre che alle compagnie associate ad ANIA, anche alle compagnie non associate, italiane ed europee e alle imprese che svolgono attività liquidativa per le imprese di assicurazione (laddove queste non vi aderiscono direttamente), così da includere figure, molto diffuse in altri Paesi UE, come i c.d. *Managing General Agents*. Ad avviso di ANIA, in tal modo si garantisce l'assenza di ogni forma di discriminazione da parte di ANIA verso i soggetti suddetti, e si favorisce una maggiore integrazione dei mercati, poiché anche imprese non italiane (indipendentemente dal loro stabilimento nel territorio nazionale) potranno consultare la banca dati e disporre del medesimo set informativo dei loro *competitor* italiani. Ciò consente peraltro di superare le osservazioni dello SNA secondo cui il "progetto antifrode" si caratterizzerebbe per "l'assenza di elementi di terzietà ed indipendenza del trattamento dati".

20. Per quanto concerne l'impegno 8, relativamente alla costituzione di un Organismo di garanzia incaricato di supervisionare il corretto utilizzo del Portale, ANIA, al fine di recepire le osservazioni relative al tema della terzietà e le indicazioni dell'IVASS, che ha ravvisato l'opportunità di rafforzare Organismo, anche mediante la previsione di regole in materia di autonomia del budget, ha provveduto a specificare ulteriormente le prerogative dello stesso e gli ha attribuito un budget annuale, indicando l'importo minimo che l'Organismo potrà utilizzare per lo svolgimento dei propri compiti.

21. ANIA ha inoltre specificato meglio il termine per l'attuazione degli impegni, tenuto conto che "*il Portale è attualmente al vaglio di diverse Autorità di vigilanza*", per cui: ANIA non darà esecuzione agli impegni sino a quando non sarà concluso il processo di consultazione con tali Autorità e solo a partire da tale momento gli impegni potranno essere implementati, mentre "*L'Impegno 1 – nella parte relativa alla Piattaforma – sarà invece implementato entro 15 giorni dall'accettazione degli impegni*".

VII. IL PARERE DELL'IVASS

22. L'IVASS, con parere pervenuto in data 14 settembre 2021, ha innanzitutto richiamato le osservazioni formulate nelle audizioni svolte durante il procedimento, in primo luogo con riguardo alle caratteristiche del "progetto antifrode" comunicato inizialmente da ANIA e in secondo luogo in relazione agli impegni pubblicati per il *market test*. Quanto al primo profilo, l'IVASS ha rappresentato che "*nel corso delle varie fasi che hanno caratterizzato l'istruttoria sul progetto, questo Istituto ha evidenziato alcuni profili di criticità, incentrati sul Portale e sostanzialmente connessi all'assenza di una norma primaria istitutiva della banca dati e alla conseguente assenza di strumenti di regolazione, controllo e correlati poteri di vigilanza sull'intero sistema, con possibile vuoto di vigilanza rispetto in particolare alla tutela dei consumatori; alla titolarità dello stesso in capo ad Ania, tenuto conto dell'enorme mole di dati da gestire e alla sensibilità degli stessi; al sistema di scoring; alla necessità di adeguati presidi tesi a garantire l'uso «non proprio» dell'enorme mole di dati contenuti; alla volontarietà dell'adesione per le imprese e, soprattutto, alla prevista estensione alla fase assuntiva*". In relazione al secondo profilo l'IVASS ha richiamato quanto già espresso nell'audizione del 10 giugno 2021, per cui "*gli impegni assunti dall'ANIA – nella loro astratta formulazione e ove correttamente ed esaustivamente realizzati – appaiono idonei ad affievolire le preoccupazioni espresse relativamente ai profili di volontarietà dell'adesione, ai presidi, al sistema di scoring e alla estensione (non più prevista) alla fase assuntiva. Lo stesso non può dirsi del rilievo concernente la titolarità in capo ad ANIA del Progetto e il potenziale (temuto) vuoto regolamentare/di vigilanza sul corretto funzionamento del portale largamente riconducibile all'assenza di una norma primaria all'origine della costituzione di tale nuova banca dati*"; sempre a tale proposito l'IVASS ha ricordato di avere evidenziato, in sede di audizione, l'opportunità di un miglioramento/rafforzamento dei presidi di autoregolamentazione previsti per il Portale, suggerendo la previsione "*a garanzia dell'efficace funzionamento e dell'autonomia dell'Organismo di garanzia*", di "*regole in merito all'autonomia di budget*".

23. Ciò premesso, l'IVASS ha rappresentato che "*Tenuto conto delle osservazioni e dei rilievi anche di natura tecnica mossi dall'Istituto nel corso delle due audizioni svolte innanzi a codesta Autorità*" e "*considerato che la versione finale consolidata degli Impegni assunti dall'ANIA supera molte delle criticità rilevate e recepisce le osservazioni da ultimo formulate dall'Istituto con riguardo alla necessità di rafforzare terzietà ed autonomia dell'Organismo di Garanzia incaricato di supervisionare il corretto utilizzo del Portale, anche attraverso la previsione di regole in materia di autonomia del budget*", "*Questo Istituto ritiene che gli impegni assunti dall'ANIA - ove correttamente ed esaustivamente realizzati - siano idonei, con le sopra esposte specificazioni, a superare i rilievi precedentemente mossi*". Ciò, prosegue l'IVASS, "*ferme restando: - le già espresse riflessioni in merito all'assenza di una specifica norma primaria - che, evidentemente, prescinde dagli impegni che l'Associazione può assumere nell'ambito di questo procedimento - che regoli, delimiti e circoscriva l'attività antifrode che si vuole avviare con la realizzazione del Portale, e alle conseguenti preoccupazioni circa l'effettività della tutela dei consumatori; - le valutazioni del Garante per la*

protezione dei dati personali, competente in via esclusiva sul legittimo e corretto trattamento dei big data che saranno raccolti e gestiti attraverso il Portale, allo stato non note a questo Istituto”.

VIII. VALUTAZIONI

24. Il presente procedimento ha ad oggetto la verifica di possibili criticità concorrenziali, con riferimento al “progetto antifrode” comunicato da ANIA, in fase di progettazione e non ancora realizzato, rilevanti ai sensi dell’articolo 101 del TFUE, con particolare riguardo ai rischi di assenza di garanzie di terzietà, di preclusione concorrenziale, nonché al rischio che lo sviluppo - a partire da una mole di dati combinati con criteri poco chiari - di algoritmi comuni per determinare indicatori del rischio frode omogenei, utilizzabili dalle imprese di assicurazioni sia nella fase liquidativa sia in quella assuntiva, potesse uniformare l’attività delle imprese in fasi essenziali dell’attività assicurativa e, in tale specifico contesto, di scambi di informazioni sensibili tra operatori concorrenti.

25. Nel corso del procedimento, come sopra illustrato, ANIA ha presentato impegni ai sensi dell’articolo 14-ter della Legge n. 287/90, al fine di superare le criticità concorrenziali contestate dall’Autorità nel provvedimento di avvio dell’istruttoria.

26. Premesso che l’attività fraudolenta può generare costi per l’industria assicurativa e per la collettività degli assicurati, gli impegni presentati da ANIA, nella loro versione definitiva comprensiva delle modifiche accessorie apportate a seguito del *market test*, nella misura in cui modificano il progetto inizialmente comunicato, appaiono idonei a porre rimedio alle preoccupazioni concorrenziali espresse in sede di avvio del procedimento. Ciò in un contesto in cui l’attività antifrode può condurre a risparmi, stimati da ANIA in *[omissis]* euro, che potrebbero altresì tradursi in minori prezzi per gli assicurati.

27. Nello specifico, l’impegno 1, come integrato con le modifiche accessorie, in quanto garantisce l’adesione al “progetto antifrode” (Piattaforma e Portale), nel rispetto dei principi di parità di trattamento e non discriminazione, alle compagnie assicurative interessate, a prescindere dalla loro adesione all’associazione, italiane ed estere e alle imprese che svolgono attività liquidativa per le imprese di assicurazione (laddove queste non vi aderiscono direttamente), rimuove il rischio di preclusione anticoncorrenziale con riguardo sia al Portale sia alla Piattaforma. Per quanto concerne la Piattaforma, nel corso del procedimento se ne sono ulteriormente chiarite struttura e finalità, emergendo tra l’altro come la principale criticità concorrenziale relativa ad essa appare appunto essere quella relativa alle condizioni di adesione, che l’impegno 1 consente di rimuovere. Tale impegno favorisce peraltro una maggiore integrazione dei mercati nazionali nell’ambito dell’Unione Europea, nella prospettiva del mercato unico, consentendo a imprese non italiane, a prescindere dal loro stabilimento sul territorio, di disporre delle stesse informazioni delle imprese italiane, di ausilio nel valutare tipologia e diffusione dei fenomeni fraudolenti, da utilizzare per l’attività antifrode. Inoltre, proprio in quanto volto a garantire l’assenza di discriminazioni tra operatori, tale impegno va anche nella direzione di rafforzare la posizione di terzietà di ANIA nella gestione del “progetto antifrode”, contribuendo a mitigare il rischio di assenza di terzietà indicato in avvio e venendo così incontro alle osservazioni effettuate sul tema della terzietà nel *market test*. A tale proposito appare anche utile ricordare che tra i soggetti abilitati all’accesso sia della Piattaforma sia del Portale, vi sono, oltre alle imprese aderenti, soggetti istituzionali che possono accedere a titolo gratuito a tutte le informazioni contenute nelle banche dati.

28. L’impegno 2, in quanto limita l’uso del Portale alla sola fase di liquidazione dei sinistri, elimina ogni possibile criticità relativa all’uso del Portale nella fase assuntiva; tale impegno rimuove, in particolare, la preoccupazione concorrenziale relativa all’uso di indicatori di rischio frode omogenei (determinati mediante algoritmi comuni) che avrebbero potuto uniformare l’attività delle imprese assicurative in una fase particolarmente importante, trattandosi del momento in cui si sottoscrivono i contratti e vengono dunque in rilievo le condizioni contrattuali ed economiche e, in tale specifico contesto, anche il rischio di scambi di informazioni sensibili. Appaiono dunque allo stato non più attuali le osservazioni di SNA sull’uso del Portale in fase assuntiva. Inoltre, nel prevedere un uso del Portale analogo a quello attuale dell’AIA gestito dall’IVASS (per il ramo RC Auto), anche tale impegno contribuisce ad attenuare le preoccupazioni in tema di terzietà.

29. Gli impegni 4, 5 e 6 in relazione al Portale, che prevedono la comunicazione in anticipo dei dati di *input* (impegno 4) e la definizione dei criteri/principi di elaborazione delle regole che determinano i dati di *output*, tenendo conto degli ambiti logici a cui sono riconducibili le regole della banca dati AIA di IVASS e prevedendo l’adozione delle cautele necessarie ad impedire la circolazione delle informazioni raccolte (impegni 5 e 6), vanno nella direzione di garantire una più ampia trasparenza sulle modalità di concreto funzionamento del Portale, incidendo positivamente sulle preoccupazioni manifestate al momento dell’avvio relative alla scarsa chiarezza del “progetto antifrode”; inoltre, il riferimento a criteri/metodologie impiegati dall’IVASS nell’ambito della propria attività antifrode costituisce un utile presidio a garanzia del corretto funzionamento del Portale, contribuendo altresì a ridurre i rischi concorrenziali rilevati in avvio con riguardo alla terzietà; peraltro, le previste cautele sulla circolazione delle informazioni e la prevista possibilità per ciascuna impresa di modificare le regole e il loro peso relativo attribuito per l’individuazione degli indicatori del rischio frode (di cui in particolare all’impegno 5 in relazione a ll’output del Portale), contribuiscono ulteriormente a mitigare le preoccupazioni concorrenziali espresse nel provvedimento di avvio in ordine alla possibile uniformazione delle condotte delle imprese.

30. L'impegno 7 prevede l'introduzione di misure di sicurezza/presidi tecnici (riportati nel previsto Regolamento per l'utilizzo del Portale) necessari a consentire l'accesso al Portale ai soli aventi diritto e a impedire utilizzi impropri di tale banca dati; alla luce degli impegni è previsto, tra l'altro, che il Portale non sarà consultabile dalle compagnie in modalità massiva, ma solo con riferimento a uno specifico codice sinistro. Anche tale impegno è suscettibile di valutazione positiva in quanto, nella misura in cui individua specifiche regole di utilizzo del Portale e ne circoscrive le modalità di consultazione, contribuisce a rimuovere il rischio, individuato in avvio, di scambi di informazioni sensibili sotto il profilo concorrenziale tra imprese di assicurazione, date le specifiche modalità di funzionamento del Portale.

31. Gli impegni 3 e 8, oltre a quanto sopra già rappresentato con riferimento agli impegni 1, 2, 5 e 6, concorrono a superare le preoccupazioni concorrenziali espresse nel provvedimento di avvio con riguardo alla possibile assenza di garanzie di terzietà, visto che l'attività di prevenzione e contrasto dei fenomeni fraudolenti nel settore assicurativo dovrebbe essere svolta a beneficio dell'intero sistema assicurativo. Nello specifico, l'impegno 3, in quanto prevede l'adozione di un Regolamento che disciplini sia i vari aspetti inerenti al funzionamento del Portale sia diritti e obblighi degli utenti, consente trasparenza sull'attività relativa al Portale e individua un quadro di regole applicabile a tutte le imprese (siano esse associate o meno ad ANIA) e ad ANIA stessa. L'impegno 8 prevede la costituzione di un Organismo di garanzia per la valutazione di eventuali problematiche/“anomalie” riscontrate dai consumatori e connesse all'uso del Portale dell'impresa con la quale sono assicurati. Nella versione degli impegni integrati con le modifiche accessorie, alla luce delle osservazioni del *market test* e delle indicazioni fornite in particolare dall'IVASS, ANIA ha ulteriormente specificato le prerogative dell'Organismo di garanzia e lo ha dotato di un proprio *budget*, in modo da consentirne un più efficace funzionamento e rafforzarne l'autonomia. Nel complesso, gli impegni 3 e 8 si prestano ad essere valutati positivamente, nella misura in cui prevedono l'introduzione di presidi di autoregolamentazione, con l'obiettivo di definire regole di funzionamento trasparenti e non discriminatorie, consentendo anche di intervenire - con uno strumento attivabile dagli stessi consumatori/assicurati - per trattare eventuali anomalie/problematiche che dovessero emergere. Quanto al ruolo che potrebbe essere svolto da un'attività di vigilanza pubblica specifica sul “progetto antifrode”, menzionato dall'IVASS e da SNA, pur essendo auspicabile una rivisitazione del quadro normativo in tale direzione, si tratta in ogni caso di questioni che esulano dalle condotte dell'associazione.

IX. CONCLUSIONI

32. In conclusione, gli impegni proposti da ANIA, così come integrati dalle modifiche accessorie, consistenti, in sintesi, nell'apporto di modifiche al contenuto del “progetto antifrode”, come illustrato nel “Documento di sintesi” allegato al “Formulario per la presentazione degli impegni”, affrontano in modo puntuale le possibili criticità concorrenziali inerenti al “progetto antifrode” inizialmente prospettato da ANIA, modificandolo conseguentemente e, pertanto, risultano idonei, nel loro insieme, a porre rimedio alle preoccupazioni concorrenziali che hanno condotto all'apertura del presente procedimento istruttorio.

33. L'Autorità vigilerà sull'esecuzione degli impegni presentati da ANIA e si riserva di riaprire d'ufficio il procedimento ai fini e per gli effetti di quanto previsto dall'articolo 14-ter, commi 2 e 3, della legge n. 287/1990.

RITENUTO, quindi, che gli impegni presentati da ANIA - Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici risultano idonei a far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria;

RITENUTO di disporre l'obbligatorietà degli impegni presentati da ANIA - Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990;

Tutto ciò premesso e considerato:

DELIBERA

a) di rendere obbligatori gli impegni presentati da ANIA - Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990, nei termini sopra descritti e allegati al presente provvedimento, di cui formano parte integrante;

b) che ANIA - Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici informi l'Autorità delle azioni intraprese per dare esecuzione agli impegni assunti e resi obbligatori con il presente provvedimento e in particolare che ANIA - Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici:

b.1) entro 1 mese dalla notifica del provvedimento di chiusura di istruttoria, trasmetta all'Autorità una relazione relativa all'ottemperanza all'impegno 1, per la parte relativa alla Piattaforma;

b.2) entro quindici giorni dalla conclusione del processo di consultazione con le Autorità di vigilanza (a cui si fa riferimento nel Formulario degli impegni, sezione denominata “Eventuale periodo di validità”) informi l'Autorità dell'intervenuta conclusione del predetto processo di consultazione e comunichi all'Autorità la data di effettiva messa in esercizio del Portale;

b.3) entro due mesi dalla data di effettiva messa in esercizio del Portale, di cui al punto b.2, trasmetta all'Autorità una relazione relativa all'ottemperanza all'impegno 1, per la parte relativa al Portale e a tutti gli altri impegni presentati da ANIA;

b.4) ogni due anni, trasmetta all'Autorità una relazione sul complessivo stato di attuazione degli impegni. La prima di tali relazioni dovrà essere presentata dopo due anni dalla data di presentazione della relazione di cui al punto precedente (b.3);

c) di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990.

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

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

Filippo Arena

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli