

I 744 - GARE RCA PER TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

Provvedimento n. 24051

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 14 novembre 2012;

SENTITO il Relatore Professore Carla Bedogni Rabitti;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

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

VISTA la documentazione agli atti inerente presunte distorsioni della concorrenza relative all'evoluzione di varie gare per i servizi relativi alle coperture assicurative RC Auto nel settore del trasporto pubblico locale;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. La documentazione acquisita da diverse Aziende di Trasporto Pubblico Locale (di seguito, Aziende di TPL) evidenzia presunte distorsioni della concorrenza in merito all'andamento nel corso degli anni di numerose procedure di selezione aventi ad oggetto i servizi di copertura assicurativa RC Auto dei veicoli che svolgono il servizio TPL.

2. In particolare, le segnalazioni e le informazioni pervenute da varie Aziende di TPL – quali AMTAB S.p.A. di Bari, Autoservizi Irpini S.p.A. di Avellino, AMT S.p.A. di Catania, CTP S.p.A. di Napoli, il Gruppo Torinese Trasporti S.p.A. GTT, APS Holding S.p.A. di Padova, CSTP – Azienda della Mobilità S.p.A. di Salerno, Società Trasporti Pubblici di Terra d'Otranto S.p.A. di Lecce – evidenziano un andamento ripetuto di gare deserte ovvero di mancata partecipazione delle compagnie assicurative alle procedure ad evidenza pubblica indette dalle Aziende di TPL, con la conseguenza, per quest'ultime, di dover procedere all'affidamento del servizio attraverso procedure a trattativa privata e/o di dover ricorrere a frequenti proroghe del contratto preesistente. Da ciò consegue che nella maggior parte dei casi l'aggiudicazione del servizio avviene, in trattativa privata, a beneficio della compagnia storicamente affidataria del servizio e con un consistente incremento dei premi nel corso degli anni.

3. Tale evoluzione avrebbe caratterizzato l'esito di numerose gare, in un periodo compreso come minimo tra il 2005 e oggi, con la conseguenza di mantenere stabile, nell'erogazione dei servizi per ciascuna Azienda di TPL, il rapporto con la compagnia assicuratrice storicamente fornitrice del servizio, a condizioni economiche onerose.

4. Le evidenze fin qui raccolte portano ad ipotizzare il coinvolgimento dei gruppi assicurativi Generali, Fondiaria SAI e UGF.

II. LE PARTI

5. Le società Assicurazioni Generali S.p.A. (di seguito anche Generali) e INA Assitalia S.p.A. (di seguito anche INA) sono due compagnie assicurative facenti parte del gruppo Generali, primario gruppo assicurativo italiano, attivo in tutti i rami assicurativi anche a livello sovranazionale. Assicurazioni Generali S.p.A. è anche capogruppo dell'omonimo gruppo assicurativo. In Italia il gruppo Generali opera in tutti i rami danni e vita. Nel 2010 il gruppo Generali ha realizzato in Italia una raccolta premi totale diretta pari a oltre 21 miliardi di euro.

6. Fondiaria SAI S.p.A. (di seguito anche Fondiaria) è una società italiana a capo del gruppo assicurativo Fondiaria SAI, gruppo attivo in diversi rami assicurativi ed in particolare nei rami danni. Nel 2010 il gruppo Fondiaria SAI ha realizzato, in Italia, una raccolta premi totale diretta pari a circa 13,2 miliardi di euro. Con provvedimento n. 23678 del 19 giugno 2012, è stata autorizzata, con la prescrizione di misure, l'operazione di concentrazione consistente nell'acquisto, da parte di Unipol Gruppo Finanziario S.p.A., holding di partecipazioni e servizi che controlla il gruppo Unipol (di seguito anche gruppo UGF), del controllo esclusivo di Premafin Finanziaria S.p.A. – Holding di Partecipazioni S.p.A. (di seguito anche Premafin), società che controlla Fondiaria.

7. Unipol Assicurazioni S.p.A. (di seguito anche Unipol) è una compagnia assicurativa italiana facente parte del gruppo UGF, attivo in tutti i rami assicurativi. Il gruppo UGF nel 2010 ha realizzato, in Italia, una raccolta premi totale diretta pari a circa 11,6 miliardi di euro. Dal 1° gennaio 2011 la compagnia Navale Assicurazioni S.p.A. è entrata a far parte - in seguito a fusione per incorporazione - di Unipol.

III. IL FATTO

8. La documentazione acquisita ha ad oggetto le procedure ad evidenza pubblica e le ulteriori procedure di affidamento espletate in conseguenza dell'esito negativo delle prime (di seguito, tutte genericamente indicate come "procedure di affidamento" o "affidamenti") da otto Aziende di TPL per l'assegnazione dei servizi assicurativi a copertura dei rischi RC Auto per i servizi di trasporto pubblico locale.

9. In particolare, si tratta dei seguenti enti, individuati sulla base delle evidenze fin qui raccolte, per i periodi e le procedure di affidamento di seguito elencati:

a) Azienda Mobilità e Trasporti Bari S.p.A. (di seguito, AMTAB Bari): nel periodo settembre 2008 - luglio 2012, dieci delle tredici procedure di affidamento esperite sono risultate deserte (settembre 2008, dicembre 2008, due nel gennaio 2009, giugno 2009, agosto 2010, maggio 2011, giugno 2011, due nel luglio 2012) e le altre tre (luglio 2009, agosto 2010 e luglio 2011) hanno visto la partecipazione della sola compagnia Generali, storicamente affidataria del servizio.

b) CSTP – Azienda della Mobilità S.p.A. (di seguito, CSTP Salerno): tra il febbraio 2010 e l'ottobre 2011 sono state espletate almeno quattro procedure di affidamento andate deserte (una nel febbraio 2010, due nel settembre 2010 e una nell'ottobre 2011), con conseguenti numerose proroghe alla compagnia fornitrice Navale Assicurazioni (oggi Unipol) fino al novembre 2010.

c) APS Holding S.p.A. di Padova (di seguito, APS Padova): tra il 2005 e il 2011 sono state svolte sei procedure di affidamento di cui tre (marzo 2010, aprile 2010 e gennaio 2011) hanno registrato l'assenza di offerte e le altre tre (2005, 2008 e marzo 2011) hanno visto partecipare solo Fondiaria.

d) Autoservizi Irpini S.p.A. (di seguito, Autoservizi Irpini Avellino): tra il 2009 e il 2011, le tre procedure ad evidenza pubblica indette (2009, 2010 e 2011) sono tutte risultate deserte; nelle tre procedure negoziate, conseguentemente espletate, ha partecipato la sola Generali, compagnia già fornitrice del servizio.

e) Società Trasporti Pubblici di Terra d'Otranto S.p.A. (di seguito, Terra d'Otranto Lecce): tra il 2007 e il 2012 sono stati esperiti quattro tentativi di affidamento tramite procedura di comparazione o manifestazione di interesse (2007, 2008, 2010, 2012), tutti andati deserti, ad esito di ciascuno dei quali l'ente ha affidato in via diretta il servizio a Unipol, compagnia storicamente fornitrice.

f) Compagnia Trasporti Pubblici Napoli S.p.A. (di seguito, CTP Napoli): tra il settembre 2009 e il settembre 2010 sono state espletate tre procedure di selezione (di cui due tramite gara, settembre 2009 e febbraio 2010, e una tramite ricerca di mercato mediante broker, settembre 2010), tutte andate deserte, il che ha determinato ripetute proroghe/rinnovi in trattativa privata a favore della compagnia Generali fornitrice storica del servizio, unica resasi disponibile.

g) Gruppo Torinese Trasporti S.p.A. (di seguito, GTT Torino): nell'anno 2011 l'ente ha bandito due gare senza limiti al premio (nel mese di maggio e di ottobre, entrambe andate deserte), e ha avviato due procedure negoziate (luglio e settembre), la prima deserta, la seconda con disponibilità al rinnovo della sola INA (già fornitrice del servizio).

h) Azienda Metropolitana Trasporti Catania S.p.A. (di seguito, AMT Catania): tra il 2005 e il 2012 sono stati esperiti otto tentativi di affidamento, il cui esito è stato o l'aggiudicazione da parte dell'unica offerente Fondiaria (gare 2005 e 2008) o la totale assenza di offerte (giugno, ottobre e dicembre 2010, maggio 2011, febbraio 2012) con conseguenti reiterate proroghe a Fondiaria.

10. In sintesi, le Aziende di TPL in questione, per l'affidamento della suddetta copertura assicurativa (avente carattere obbligatorio), hanno ripetutamente bandito gare¹ e/o espletato procedure di selezione che per un lungo arco temporale hanno avuto sistematicamente esito deserto.

11. A seguito dell'esito negativo delle procedure ad evidenza pubblica, le stazioni appaltanti si sono trovate più volte nella necessità di richiedere una proroga alla compagnia già fornitrice del servizio nelle more dell'avvio di una nuova procedura di selezione e/o di procedere all'affidamento in trattativa privata. In questi ultimi casi, è stata la sola compagnia già storicamente fornitrice a rendersi disponibile²; in entrambi i casi (proroga e trattativa privata), il rinnovo è avvenuto solo a fronte di sensibili incrementi del premio richiesto.

12. In totale, si tratta di almeno 35 procedure di affidamento che hanno registrato esito deserto e almeno ulteriori 10 affidamenti per i quali l'unica offerta pervenuta proveniva dalla compagnia già erogatrice del servizio.

13. Solo in tre casi - successivamente a quanto sopra riportato - le Aziende di TPL (specificamente: GTT Torino, CTP Napoli e CSTP Salerno) hanno cambiato la compagnia fornitrice del servizio, mai tuttavia ad esito di un confronto competitivo.

Infatti, GTT Torino, a seguito di gara andata deserta nonostante l'assenza di qualunque limite di base d'asta, si è trovata nella necessità di procedere a trattativa privata stipulando, nel febbraio 2012, un contratto con una compagnia differente da quella storica, ossia INA.

Negli altri due casi, CSTP Salerno, nell'ottobre 2010, e CTP Napoli, nel marzo 2011, hanno optato, sempre a fronte dell'esito deserto delle precedenti gare e quindi dell'impossibilità di erogare il servizio di trasporto in assenza di copertura del rischio, per la stipula di polizze singole in luogo della polizza "a libro matricola", quindi sottoscrivendo i contratti assicurativi relativi ai singoli automezzi con una o più compagnie. Si tratta, tuttavia, di una modalità di copertura del rischio necessariamente temporanea, in quanto alla scadenza delle polizze l'Azienda di TPL deve espletare una nuova procedura ad evidenza pubblica rispettando quanto previsto dal Codice degli appalti, e come tale

¹ [Secondo la disciplina del Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163 ("Codice degli appalti").]

² [In alcuni casi – e segnatamente le gare del 2008 di AMTAB Bari, del 2009 di CTP Napoli e del 2010 di Autoservizi Irpini di Avellino – le stazioni appaltanti hanno rappresentato che la compagnia "storica", pur non partecipando alla gara, aveva già in quella fase espresso la propria disponibilità a formulare un'offerta in caso di successiva trattativa privata.]

non risolutiva delle problematiche ravvisate nell'esito deserto delle gare svolte nel passato. Nel caso di CSTP, infatti, la gara successivamente bandita ha nuovamente avuto esito deserto.

IV. LE VALUTAZIONI

a) I mercati rilevanti

14. Il settore interessato dal presente procedimento è quello dei servizi assicurativi offerti alle stazioni appaltanti e, in particolare, alle aziende erogatrici di servizi di trasporto pubblico locali (TPL), per il ramo RC Auto.

15. In merito si osserva che si tratta, in particolare, dei servizi assicurativi a copertura dei rischi di responsabilità civile derivante dalla circolazione del parco autobus e di autovetture aziendali delle Aziende che esercitano l'attività di trasporto pubblico locale.

16. Nel caso di specie, rilevano, pertanto, sia l'analisi della sostituibilità dal lato della domanda, in quanto connessa al tipo di rischio assicurato avente le peculiarità sopra descritte, sia le modalità con le quali tale domanda viene espressa.

17. Quanto alla sostituibilità della domanda, occorre notare che i rami coinvolti sono in particolare quelli RC Auto per veicoli aziendali destinati al trasporto pubblico locale, i quali coprono, come precedentemente riportato, rischi del tutto peculiari e chiaramente non sostituibili con i servizi assicurativi aventi per oggetto la copertura di rischi diversi.

18. Con riferimento al tipo di domanda di tali servizi, si deve osservare che si tratta delle esigenze espresse dalle Aziende di TPL sulla base delle specifiche regole dell'evidenza pubblica, per importi considerevoli, con procedure e condizioni espressamente individuate dall'ente stesso. Si ricorda, infatti, che i servizi assicurativi rientrano nell'ambito dei servizi per l'acquisizione dei quali la Pubblica Amministrazione è obbligata a rispettare le norme previste nel Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163 ("Codice degli appalti")³ che impongono l'utilizzo di procedure ad evidenza pubblica oltre una certa soglia di importo dell'affidamento.

19. Alla luce di tali profili, del tipo di servizio richiesto e delle peculiarità della domanda, il mercato rilevante del prodotto appare individuabile con riferimento alle singole procedure di aggiudicazione delle Aziende di TPL aventi per oggetto servizi assicurativi di rischi aziendali, nel caso di specie quelli RC Auto.

20. Con riferimento ai servizi oggetto del presente procedimento è quindi possibile individuare, come mercato rilevante, del prodotto e geografico, quello per l'affidamento del servizio RC Auto per i veicoli delle singole Aziende di TPL. In particolare, si tratta delle singole procedure di affidamento esperite dalle Aziende TPL di Avellino, Bari, Catania, Lecce, Napoli, Padova, Salerno e Torino.

21. Inoltre, non si esclude che nel presente procedimento la stessa condotta delle parti possa portare ad estendere il mercato rilevante ad un più ampio numero di procedure di affidamento dei servizi assicurativi RC Auto espletate da ulteriori Aziende di TPL.

Si rileva, inoltre, che, anche considerando l'intero ramo assicurativo danni RC Auto, quindi una dimensione più ampia rispetto ai rischi specifici connessi al parco veicoli delle Aziende di TPL, le compagnie assicurative parti del presente procedimento rappresentano i primi tre gruppi attivi a livello nazionale, con quote detenute, in termini di premi raccolti RC Autoveicoli terrestri comprese, in aggregato, tra il 50-55%. Gli altri operatori risultano invece fortemente distanziati, con una dimensione estremamente più limitata e in un contesto molto polverizzato.

b) Le condotte

22. Il complesso degli elementi sopra descritti consente di ipotizzare l'esistenza di un coordinamento tra le società Assicurazioni Generali S.p.A. e INA Assitalia S.p.A. (gruppo Generali), Fondiaria SAI S.p.A. (gruppo Fondiaria SAI) e Unipol Assicurazioni S.p.A. (gruppo UGF), volto a limitare il confronto concorrenziale tra le stesse nella partecipazione alle procedure per l'affidamento dei servizi assicurativi delle Aziende di TPL localizzate su varie aree del territorio nazionale.

23. Le predette società avrebbero infatti adottato una comune strategia volta ad evitare il confronto competitivo in gara e conseguentemente a determinare aumenti nei premi offerti, seguendo una o più delle sintetizzate condotte: (i) la mancata presentazione di offerte in gara con il risultato di mandarla deserta o la partecipazione alle sole gare bandite dagli enti di cui sono già fornitori del servizio; (ii) la disponibilità a partecipare in trattativa privata da parte della sola compagnia già fornitrice del servizio e la contestuale mancata presentazione di offerta da parte delle altre compagnie, cosicché la compagnia storica risulti aggiudicataria senza la presenza di offerte economiche concorrenti; (iii) la disponibilità al rinnovo o proroga. L'insieme di tali condotte, avendo evitato il confronto competitivo in gara, sembra finalizzato all'eliminazione dei rischi concorrenziali con conseguenti aumenti significativi nei premi a carico delle Aziende di TPL. Tale coordinamento avrebbe caratterizzato almeno le seguenti procedure di affidamento degli otto enti fin qui individuati:

- AMTAB Bari: settembre 2008, dicembre 2008, gennaio 2009 (due), giugno 2009, luglio 2009, agosto 2010 (due), maggio 2011, giugno 2011, luglio 2011, luglio 2012 (due);
- CSTP Salerno: febbraio 2010, settembre 2010 (due), ottobre 2011;
- APS Padova: 2005, 2008, marzo 2010, aprile 2010, gennaio 2011 e marzo 2011;

³ *[I servizi assicurativi sono, tra l'altro, espressamente elencati nell'allegato II A del Codice degli appalti che, in base all'art. 20 del Codice degli appalti stesso, «sono soggetti alle disposizioni del presente Codice».]*

- Autoservizi Irpini S.p.A.: 2009 (due), 2010 (due) e 2011 (due);
- Terra d'Otranto Lecce: 2007, 2008, 2010, 2012;
- CTP Napoli: settembre 2009, febbraio 2010, settembre 2010;
- GTT Torino: maggio, luglio, settembre e ottobre 2011;
- AMT Catania: 2005, 2008, giugno, ottobre e dicembre 2010, maggio 2011, febbraio 2012.

24. L'esistenza di una possibile condotta coordinata volta alla ripartizione degli affidamenti sembra emergere dalla esistenza di molte gare deserte, dal conseguente ricorso alla proroga, dal permanere di rapporti storici e stabili con un unico operatore, tutto ciò a fronte di una evoluzione crescente dei premi. Dalle evidenze agli atti emerge che l'operatore storico che si astiene dal presentare l'offerta, in gare andate poi deserte, si rende fin da subito esplicitamente disponibile alla trattativa privata, con un aumento sensibile dei premi. Analogamente, la proroga viene tipicamente accettata dall'operatore già erogatore del servizio solo a fronte di elevati premi a carico dell'Azienda di TPL.

25. Alla mancata partecipazione alle procedure di affidamento non appare sottesa alcuna motivazione economica: anche laddove le gare (come alcune di quelle bandite da GTT Torino, Autoservizi Irpini di Avellino, AMTAB Bari, AMT Catania, CSTP Salerno e CTP Napoli) non prevedevano nemmeno una base d'asta e quindi le compagnie erano libere di formulare qualunque offerta senza limiti di premio, le stesse hanno ugualmente avuto esito deserto, registrando assenza di offerte anche da parte della compagnia storicamente fornitrice del servizio.

26. Anche nei pochi casi in cui, recentemente, si sia verificato un cambiamento della compagnia affidataria del servizio assicurativo (GTT Torino, CSTP Salerno e CTP Napoli), rileva notare come tale circostanza non sia conseguita da una variazione del contesto concorrenziale esistente e, anzi, le modalità con cui la stessa si è prodotta avvalorino l'ipotesi dell'esistenza di una fattispecie collusiva alla base degli esiti delle precedenti gare.

27. L'insieme delle condotte illustrate non esclude che le società parti del presente procedimento abbiano posto in essere un coordinamento anche più ampio nella ripartizione degli affidamenti dei servizi RC Auto forniti alle Aziende di TPL e su ambiti territoriali e per archi temporali ulteriori rispetto a quelli individuati.

28. Quanto sopra descritto evidenzia modalità di partecipazione alle gare per l'affidamento dei servizi assicurativi ramo RC Auto delle Aziende di TPL attive in varie aree del territorio nazionale che sembrano basate su una serie di strategie coordinate volte ad evitare il confronto competitivo in gara tra il gruppo Generali, il gruppo Fondiaria SAI e il gruppo UGF e quindi alla ripartizione delle forniture aggiudicate, configurando un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90 e/o dell'articolo 101 del TFUE.

29. I comportamenti sopra descritti, infatti, sono potenzialmente idonei a pregiudicare non solo l'ambito locale connesso all'area territoriale dell'ente banditore ma anche il commercio intracomunitario e pertanto possono integrare gli estremi per un'infrazione dell'articolo 101, par. 1, del TFUE in base a quanto previsto dalla Comunicazione della Commissione 2004/C 101/07 – *Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato*. Si consideri, infatti, che la fattispecie oggetto del presente procedimento appare idonea a condizionare le possibilità di partecipazione e, pertanto, anche di aggiudicazione dei relativi contratti di fornitura, con riferimento a qualificati concorrenti nazionali e comunitari. I bandi di gara oggetto del presente procedimento, in ragione del valore dell'affidamento, sono, infatti, generalmente di rilevanza comunitaria.

Di conseguenza, la fattispecie oggetto del presente procedimento, apparendo idonea ad arrecare pregiudizio al commercio tra Stati membri, può essere valutata anche ai sensi dell'articolo 101 del TFUE.

RITENUTO, pertanto, che le condotte sopra descritte poste in essere da Assicurazioni Generali S.p.A., INA Assitalia S.p.A., Fondiaria SAI S.p.A. e Unipol Assicurazioni S.p.A. sono suscettibili di configurare un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90 e/o dell'articolo 101 del TFUE;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14, della legge n. 287/90, nei confronti delle società Assicurazioni Generali S.p.A., INA Assitalia S.p.A., Fondiaria SAI S.p.A. e Unipol Assicurazioni S.p.A. per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90 e/o 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 delle parti, o di persone da essi delegate, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione "Credito" 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 Bianca Maria Cammino;

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

e) che il procedimento deve concludersi entro il 16 dicembre 2013.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE

Giovanni Pitruzzella