Provvedimento n. 5333 (I193)

ASSICURAZIONE RISCHI COMUNE DI MILANO

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 25 settembre 1997

SENTITO il Relatore Dottor Giacinto Militello;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la segnalazione pervenuta da parte del Comune di Milano il 15 gennaio 1996;

RITENUTA la propria competenza;

VISTA la propria delibera del 22 maggio 1996, con la quale si è disposto l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge n. 287/90, nei confronti delle compagnie di assicurazione Assitalia - Le Assicurazioni d'Italia Spa, FATA Assicurazioni Spa, Assicurazioni Generali Spa, RAS - Riunione Adriatica di Sicurtà Spa, Lloyd Adriatico Spa, Allianz Pace Spa, Compagnia Assicuratrice Unipol Spa, La Fondiaria Assicurazioni Spa, Milano Assicurazioni Spa, La Previdente Assicurazioni Spa, Toro Assicurazioni Spa, Augusta Assicurazioni Spa, Società Reale Mutua di Assicurazione Spa, SAI - Società Assicuratrice Industriale Spa, MAA Assicurazioni Spa, Zurigo Sa, Società Cattolica di Assicurazione Scrl, Axa Assicurazioni Spa, Sara Assicurazioni Spa, L'Abeille Compagnia Italiana di Assicurazione Spa, Intercontinentale Assicurazioni Spa, per presunta violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90;

VISTE le proprie delibere del 28 novembre 1996 e del 30 aprile 1997 con le quali si è disposto il differimento del termine di conclusione del procedimento, rispettivamente al 31 maggio e al 31 luglio 1997;

VISTA la propria delibera del 12 giugno 1997 con la quale si è disposto, a seguito delle istanze avanzate dalle compagnie di assicurazione Società Reale Mutua di Assicurazioni Spa, in data 4 giugno 1997; Toro Assicurazioni Spa, in data 5 giugno 1997; Assitalia - Le Assicurazioni d'Italia Spa, in data 6 giugno 1997; Zurigo Sa, in data 6 giugno 1997; Assicurazioni Generali Spa, in data 9 giugno 1997, un differimento del termine di conclusione del procedimento al 30 settembre 1997;

SENTITI i legali rappresentanti di: Sara Assicurazioni Spa in data 9 luglio 1996; Axa Assicurazioni Spa in data 10 luglio 1996; Intercontinentale Assicurazioni Spa in data 10 luglio 1996; Società Cattolica di Assicurazione Scrl nelle date 11 luglio 1996 e 16 luglio 1997; SAI - Società Assicuratrice Industriale Spa e MAA Assicurazioni Spa in data 11 luglio 1996; Augusta Assicurazioni Spa in data 12 luglio 1996; Toro Assicurazioni Spa nelle date 12 luglio 1996 e 16 luglio 1997; Assicurazioni Generali Spa in data 15 luglio 1996; Compagnia Assicuratrice Unipol Spa in data 15 luglio 1996; Società Reale Mutua di Assicurazione Spa in data 16 luglio 1996; RAS - Riunione Adriatica di Sicurtà Spa in data 16 luglio 1996; Zurigo Sa in data 17 luglio 1996; Assitalia - Le Assicurazioni d'Italia Spa nelle date 17 luglio 1996 e 16 luglio 1997; La Fondiaria Assicurazioni Spa, Milano Assicurazioni Spa e La Previdente Assicurazioni Spa in data 18 luglio 1996;

SENTITO in data 16 luglio 1997 il Comune di Milano;

SENTITI in data 11 ottobre 1996 i rappresentanti della FIBRAS - Federazione Italiana Brokers di Assicurazione e di Riassicurazione;

VISTO il parere dell'ISVAP espresso in data 19 agosto 1997;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. Premessa

1. In data 15 gennaio 1996 è pervenuta all'Autorità una segnalazione da parte del Comune di Milano riguardante l'aggiudicazione del servizio di copertura assicurativa di tutti i rischi dello stesso Comune, per il periodo 31 dicembre 1995 - 31 dicembre 1998, alla società Assitalia - Le Assicurazioni d'Italia Spa, quale delegataria in un rapporto di coassicurazione con le compagnie Assicurazioni Generali Spa, RAS - Riunione Adriatica di Sicurtà Spa, Compagnia Assicuratrice Unipol Spa e La Fondiaria Assicurazioni Spa Secondo quanto segnalato, l'aggiudicazione del servizio è avvenuta a seguito dell'espletamento di due gare pubbliche a licitazione privata, dichiarate deserte, e di una gara ufficiosa alla quale erano state invitate 20 compagnie. In tutte e tre le gare è pervenuta la sola offerta in coassicurazione delle cinque imprese citate.

2. In data 22 maggio 1996 l'Autorità ha deliberato, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, l'avvio di un procedimento istruttorio nei confronti delle 21 imprese di assicurazione invitate a partecipare ad almeno una delle gare relative al rinnovo delle polizze del Comune di Milano, al fine di verificare se tali imprese, avessero posto in essere comportamenti restrittivi della concorrenza, in violazione dell'articolo 2 della legge medesima.

3. In data 22 maggio 1996 l'Autorità ha, inoltre, disposto l'esecuzione di verifiche ispettive presso l'agenzia generale di Milano dell'Assitalia - Le Assicurazioni d'Italia Spa, l'agenzia di direzione di Milano della Compagnia Assicuratrice Unipol Spa, la sede della L'Abeille Compagnia Italiana di Assicurazioni Spa e la sede della rappresentanza italiana della Zurigo Sa, verifiche svoltesi in data 30 maggio 1996.

Successivamente, in data 6 giugno 1996, l'Autorità ha deliberato di effettuare quattro ulteriori verifiche ispettive presso la Sede di Torino e l'Agenzia Generale di Milano della Società Reale Mutua di Assicurazione Spa, la Sede di Roma dell'Assitalia - Le Assicurazioni d'Italia e la sede della Milano Assicurazioni Spa, verifiche svoltesi in data 12 giugno 1996.

Infine, in data 27 settembre 1996, l'Autorità ha disposto un'ulteriore verifica ispettiva presso la sede della Jardine Insurance Brokers Spa, verifica svoltasi in data 1° ottobre 1996.

4. Nell'espletamento della propria attività istruttoria l'Autorità si è avvalsa della collaborazione dei militari del Centro Tutela Concorrenza e Mercato del Comando Generale della Guardia di Finanza. Tale collaborazione si è concretizzata, oltre all'attività di ausilio prestata nel corso delle verifiche ispettive, nella raccolta di informazioni e documentazione relative alla posizione assicurativa e alle modalità di stipula delle polizze di alcuni Enti Pubblici con sede nelle province di Milano, Torino, Bologna, Roma e Napoli.

5. Al fine di acquisire ulteriori informazioni relative alle modalità di svolgimento delle gare per l'affidamento da parte degli Enti locali dell'appalto del servizio assicurativo, nonché alle dinamiche concorrenziali effettivamente esistenti nel settore, l'Autorità ha inviato, il 3 settembre 1996, un questionario a tutti i comuni capoluogo di provincia (con esclusione del Comune di Milano), e, in data 9 settembre 1996, un questionario ai principali *brokers* di assicurazione attivi in Italia.

6. Nel corso dell'istruttoria sono inoltre pervenute alcune segnalazioni relative a fattispecie analoghe a quelle oggetto del presente procedimento; in esse venivano rappresentati gli esiti di alcune procedure di aggiudicazione e gli effetti sulle altre procedure determinati dall'esistenza di una clausola di "prelazione" o "preferenza" a favore dell'INA - Istituto Nazionale delle Assicurazioni Spa e delle imprese da essa controllate. Dette segnalazioni costituiscono oggetto di una valutazione separata da parte dell'Autorità.

II. Le Parti

Il Comune di Milano

7. Il Comune di Milano, ente appaltante la fornitura del servizio assicurativo per il periodo 31 dicembre 1995 - 31 dicembre 1998, ha denunciato all'Autorità l'esito della procedura concorsuale indetta ai sensi del Decreto Legislativo n. 157/95. La gara bandita da Comune di Milano rappresentava una tra le più rilevanti procedure concorsuali per l'acquisizione di servizi di assicurazione, in ragione sia dell'entità dei premi oggetto della stessa, sia dell'importanza dell'amministrazione appaltante.

Le imprese di assicurazione

8. Le imprese sono società di assicurazione attive nei rami danni. Per ragioni espositive le imprese vengono suddivise in tre gruppi: a) le compagnie che hanno partecipato all'accordo di coassicurazione; b) le compagnie che hanno presentato domanda di ammissione alla gara; c) le altre compagnie invitate dal Comune di Milano.

a) Le compagnie partecipanti all'accordo di coassicurazione

9. Assitalia - Le Assicurazioni d'Italia Spa (di seguito Assitalia), appartenente al gruppo INA-Assitalia, ha realizzato, nell'esercizio 1995, un fatturato di 2.842 miliardi di lire; il gruppo INA-Assitalia ha raccolto premi per 6.466 miliardi di lire.

10. Assicurazioni Generali Spa (di seguito Generali) ha realizzato, nell'esercizio 1995, in Italia un fatturato pari a 6.423 miliardi di lire; il gruppo Generali ha conseguito una raccolta premi pari a 10.256 miliardi di lire.

11. RAS - Riunione Adriatica di Sicurtà Spa (di seguito RAS), appartenente al gruppo Allianz-RAS, ha realizzato in Italia, nel 1995, un fatturato pari a 3.502 miliardi di lire, mentre il gruppo Allianz-RAS ha conseguito un fatturato pari a circa 8.100 miliardi di lire.

12. Compagnia Assicuratrice Unipol Spa (di seguito Unipol) ha realizzato in Italia, nel 1995, un fatturato pari a 1.928 miliardi di lire, mentre il gruppo Unipol ha realizzato una raccolta premi pari a 2.015 miliardi di lire.

13. Fondiaria Assicurazioni Spa (di seguito Fondiaria) ha realizzato in Italia, nel 1995, un fatturato pari a 2.165 miliardi di lire, mentre il gruppo Fondiaria ha conseguito un fatturato pari a circa 5.936 miliardi di lire.

b) Le compagnie che hanno presentato domanda di ammissione alla gara

14. Milano Assicurazioni Spa (di seguito Milano), appartenente al Gruppo Fondiaria, nel 1995 ha realizzato in Italia un fatturato pari a 1.809 miliardi di lire.

15. Toro Assicurazioni Spa (di seguito Toro) ha conseguito in Italia, nel 1995, una raccolta premi pari a 1.636 miliardi di lire, mentre il gruppo Fiat-Toro ha realizzato un fatturato pari a 3.220 miliardi di lire.

16. Società Reale Mutua di Assicurazioni Spa (di seguito Reale) ha realizzato in Italia un fatturato pari a 1.617 miliardi di lire, mentre il gruppo Reale ha conseguito una raccolta premi pari a 2.298 miliardi di lire.

17. Zurigo Sa (di seguito Zurigo) ha realizzato, nel 1995, una raccolta premi da lavoro diretto pari a 552 miliardi di lire. Il gruppo Zurigo, nello stesso periodo, ha realizzato un fatturato pari a 1.269 miliardi di lire.

18. Società Cattolica di Assicurazione Scrl (di seguito Cattolica) ha realizzato nel 1995 una raccolta premi pari a 744 miliardi di lire, mentre il gruppo Cattolica ha realizzato, nello stesso periodo, un fatturato pari a 812 miliardi di lire.

19. AXA Assicurazioni Spa (di seguito AXA) ha realizzato nel 1995 una raccolta premi da lavoro diretto pari a 533 miliardi di lire. Nel corso del 1996, i gruppi francesi AXA e UAP hanno proceduto a

fusione. Il gruppo UAP ha registrato in Italia, nel 1995, un fatturato complessivo pari a 1.566 miliardi di lire. Pertanto, il fatturato del nuovo gruppo assicurativo è valutabile in circa 2.100 miliardi di lire.

c) Le altre compagnie invitate dal Comune di Milano

20. Fata Assicurazioni Spa (di seguito FATA), appartenente al Gruppo INA-Assitalia, ha realizzato nel 1995 una raccolta premi pari a 444 miliardi di lire.

21. Lloyd Adriatico Assicurazioni Spa (di seguito Lloyd), appartenente al Gruppo Allianz-RAS, ha realizzato, nel corso del 1995, in Italia un fatturato pari a 2.053 miliardi di lire

22. Allianz Pace Spa, appartenente al Gruppo Allianz-RAS, nel corso del 1995 è stata incorporata dalla Unione Subalpina Spa e ha assunto la denominazione di Allianz Subalpina Spa (di seguito Allianz). Allianz, nel 1995, ha realizzato un fatturato pari a 999 miliardi di lire.

23. La Previdente Assicurazioni Spa (di seguito Previdente), appartenente al Gruppo Fondiaria, ha realizzato nel 1995 un fatturato pari a 1.191 miliardi di lire.

24. Augusta Assicurazioni Spa (di seguito Augusta), appartenente al Gruppo Fiat-Toro, ha realizzato nel 1995 una raccolta premi pari a 310 miliardi di lire.

25. SAI - Società Assicuratrice Industriale Spa (di seguito SAI), nel 1995, ha conseguito in Italia una raccolta premi pari a 3.172 miliardi di lire, mentre il gruppo SAI ha realizzato un fatturato pari a circa 3.780 miliardi di lire.

26. MAA Assicurazioni Spa - oggi Nuova MAA Spa (di seguito MAA), appartenente al Gruppo SAI, ha realizzato nel 1995 una raccolta premi pari a 540 miliardi di lire.

27. L'Abeille Compagnia Italiana di Assicurazione (di seguito Abeille), appartenente al Gruppo UAP, ha conseguito, nel 1995, una raccolta premi pari a 460 miliardi di lire.

28. Sara Assicurazioni Spa (di seguito Sara) ha realizzato, nel 1995, un fatturato pari a 707 miliardi di lire, mentre la raccolta premi del Gruppo Sara è risultata pari a 766 miliardi di lire.

29. Intercontinentale Assicurazioni Spa (di seguito Intercontinentale) nel corso del 1997 è stata incorporata nella Winterthur, che ha realizzato in Italia, nel 1995, una raccolta premi pari a 1.898 miliardi di lire.

III. Risultanze istruttorie

a) Il quadro normativo di riferimento

30. La fornitura di servizi alla Pubblica Amministrazione, agli Enti Pubblici e agli organismi di diritto pubblico, di cui all'articolo 2 del Decreto Legislativo 17 marzo 1995, n. 157, richiede il ricorso a procedure di evidenza pubblica. Le modalità di assegnazione degli appalti di servizi sono state oggetto di revisione normativa a seguito dell'emanazione del Decreto Legislativo n. 157/95, di recepimento della Direttiva 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi, e del Decreto Legislativo 17 marzo 1995, n. 158, di recepimento delle direttive 90/531/CEE e 93/38/CEE relative alle procedure di appalto nei settori esclusi.

Il Decreto Legislativo n. 157/95, che si applica a tutti quei contratti di importo superiore a 200 mila ECU, calcolato come somma del valore dei singoli lotti in cui il servizio è ripartito, definisce gli appalti pubblici di servizi come contratti a titolo oneroso, conclusi per iscritto tra un prestatore di servizi e un'amministrazione aggiudicatrice. I servizi di assicurazione, ai sensi dell'articolo 3 del Decreto Legislativo n. 157/95, rientrano nell'ambito di applicazione della disciplina degli appalti pubblici di servizi.

31. Per l'aggiudicazione dei servizi l'amministrazione può ricorrere a quattro diverse procedure, da indicare nel bando di gara:

i) “pubblico incanto”, ovvero la procedura aperta in cui ogni impresa interessata può presentare un’offerta;

ii) “licitazione privata”, ovvero la procedura ristretta alla quale partecipano solo le imprese invitate dall’amministrazione appaltante;

iii) “appalto concorso”, ovvero la procedura ristretta alla quale partecipano solo le imprese invitate che devono redigere, in base alle richieste formulate dall’amministrazione appaltante, il progetto del servizio e indicare le condizioni e i prezzi alle quali sono disposte a eseguire il servizio;

iv) “trattativa privata”, ovvero la procedura negoziata in cui l’amministrazione aggiudicatrice consulta le imprese di propria scelta e negozia con esse i termini del contratto.

32. Il ricorso alla trattativa privata è consentito nei casi in cui una precedente gara, esperita tramite pubblico incanto, licitazione privata o appalto concorso, abbia avuto esito infruttuoso, purché le condizioni di appalto non vengano sostanzialmente modificate; ovvero quando la natura dei servizi rende difficoltosa l’aggiudicazione con altre forme di gara.

Il Decreto Legislativo n. 157/95 va interpretato alla luce dei principi stabiliti dalla Direttiva CEE 92/50, la quale, al considerando n. 22, prevede “che le regole sull’aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi devono essere quanto più simili possibile a quelle relative agli appalti pubblici di forniture e agli appalti di lavori pubblici”. Siffatte disposizioni individuano nel pubblico incanto la regola generale per l’aggiudicazione di pubblici appalti e forniture, consentendo il ricorso alle procedure ristrette solo in casi debitamente motivati.

33. Indipendentemente dalla procedura prescelta, la pubblicazione del bando di gara, ove prevista, deve avvenire anche sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee. E’ ammessa la presentazione di offerte da parte di raggruppamenti temporanei di imprese, a condizione che questa sia sottoscritta da tutte le imprese partecipanti, che vengano chiaramente indicate le parti del servizio svolte dalle singole imprese e che venga conferito un apposito mandato a un’impresa definita capogruppo. L’offerta congiunta comporta la responsabilità solidale nei confronti dell’amministrazione di tutte le imprese raggruppate.

Con riferimento ai soggetti da invitare nelle procedure ristrette, la normativa, considerando legittimo limitare la scelta alle imprese con sufficienti garanzie tecniche e finanziarie, indica la necessità che ciò non avvenga discriminando tra imprese italiane e comunitarie o invitando un numero di candidati tale da non garantire una concorrenza effettiva; ad esempio, nel caso di trattativa privata, devono essere invitate almeno tre imprese.

34. Nel presente procedimento assume inoltre rilevanza il Regolamento CE 3932/92, che esenta dall’applicazione dell’articolo 85.1 del Trattato CE talune categorie di intese nel settore delle assicurazioni. In particolare, ai fini delle valutazioni contenute nel presente provvedimento, rilevano i principi in esso contenuti in materia di coassicurazione. Il Considerando 10 di detto Regolamento contiene una valutazione positiva della funzione della coassicurazione, individuando in essa lo strumento per “un numero elevato di imprese di entrare nel mercato col risultato di accrescere la capacità di garantire in particolare rischi difficilmente garantibili per la loro dimensione, rarità o novità”. L’articolo 11 del medesimo regolamento nel definire le condizioni di esenzione delle forme di coassicurazione dal divieto stabilito dall’articolo 85.1, del Trattato CE, individua nella quota del 10% di ciascuno dei mercati di riferimento il limite di operatività dell’esenzione.

b) Il contesto economico di riferimento

35. L’Autorità, in data 3 settembre 1996, ha inviato un questionario a tutti i Comuni capoluogo di provincia. Sono pervenute 70 risposte di cui 9 non utili al fine di una classificazione dei comportamenti degli enti interrogati.

36. Solo 4 Comuni (il 6,5% del campione osservato) risultano aver esperito una gara con la procedura del pubblico incanto: Udine, Catania, Messina e Torino. Ad eccezione del Comune di Torino, per il quale si è registrata la riconferma di Assitalia, negli altri casi l’esito della gara è stato la modifica della controparte assicurativa.

Va inoltre notato che altri tre Comuni - Agrigento, Palermo e Trapani - hanno fatto genericamente riferimento a una “asta pubblica” per gare i cui premi risultano rispettivamente pari a 8,9 milioni di lire, 820 milioni di lire e 504 milioni di lire. Anche in questo caso le amministrazioni apparirebbero aver modificato la controparte assicurativa a seguito della gara.

37. Le risposte pervenute al questionario mostrano inoltre il ricorso alla licitazione privata da parte di altri 20 Comuni. In 4 casi la gara è stata dichiarata deserta: Varese, Rovigo, Pescara e Udine (nell'espletamento di una ulteriore gara diversa da quella precedentemente indicata).

Con riferimento alle altre 16 gare svolte tramite licitazione privata risulta che in 5 casi sia stata inserita una clausola di prelazione a favore dell'INA che ha vanificato un corretto svolgimento della gara di assicurazione, in quanto il servizio è stato aggiudicato alla compagnia titolare di tale diritto. Solo in 5 casi sembra essersi verificato un cambiamento di assicuratore, a seguito della procedura ristretta di aggiudicazione.

38. In tutti gli altri casi non menzionati, le polizze sono state rinnovate attraverso trattative private con più compagnie o, in alcuni casi, con la sola compagnia già titolare del rapporto di assicurazione.

Con riferimento agli esiti delle trattative private alle quali sono invitate più compagnie va segnalato che solo in 7 casi appare essere cambiata la compagnia aggiudicataria della polizza.

39. Indipendentemente dalle modalità di rinnovo del contratto assicurativo risulta che in 20 casi su un totale di 61 risposte valide esiste una clausola di prelazione ancora attiva. In numerosi casi risulta che la clausola di prelazione non è più attiva, a seguito dell'estinzione dei contratti di mutuo che avevano introdotto tale diritto a favore delle imprese del Gruppo INA-Assitalia.

In 19 casi sono stati segnalati mutamenti, totali o parziali, nel nominativo delle compagnie aggiudicatarie del servizio. Va, tuttavia, notato che dalle risposte al questionario risulta difficile verificare se le compagnie che in precedenza assicuravano il servizio non partecipino alla gestione dello stesso tramite una quota in coassicurazione o abbiano ottenuto partecipazioni in altri contratti dell'Ente.

40. Infine, sempre allo scopo di acquisire elementi informativi relativi alle modalità di stipulazione dei contratti di assicurazione, l'Autorità si è avvalsa della collaborazione dei militari del Centro Tutela Concorrenza e Mercato della Guardia di Finanza, i quali hanno condotto accertamenti presso alcuni tra i più importanti Enti Pubblici aventi sede nei Comuni di Torino, Milano, Bologna, Roma e Napoli. Complessivamente l'acquisizione di informazioni ha interessato 68 Enti. I principali risultati dell'analisi svolta possono essere così sinteticamente rappresentati:

a) il ricorso alle procedure di evidenza pubblica per l'acquisizione di servizi assicurativi appare un fenomeno relativamente recente. Prima della entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 157/95, soltanto in rare occasioni gli Enti hanno esperito pubbliche procedure di selezione delle compagnie di assicurazione, facendo normalmente ricorso a forme di affidamento diretto o a procedure negoziate con un numero ridotto di imprese di assicurazione;

b) successivamente all'entrata in vigore della nuova normativa, il ricorso a procedure di aggiudicazione aperte (segnatamente al pubblico incanto, che consente ad ogni impresa interessata di presentare offerte) appare un fenomeno di entità assolutamente trascurabile: dei 68 Enti oggetto di esame soltanto uno ha aggiudicato il servizio in seguito a una procedura aperta, non riguardante, tra l'altro, la copertura della totalità dei propri rischi; mentre 21 Enti Pubblici hanno fatto ricorso a procedure ristrette, nelle quali la partecipazione alla gara è consentita soltanto alle imprese invitate dall'amministrazione appaltante;

c) l'aggiudicazione dei servizi assicurativi nella gran parte dei casi osservati avviene in seguito a trattativa privata, vale a dire la procedura negoziata condotta da un'amministrazione che consulta solo le imprese di propria scelta e negozia con una o più di esse i termini del contratto;

d) 23 Enti Pubblici su 68 non hanno fatto ricorso ad alcuna forma di procedura di selezione a evidenza pubblica e hanno proceduto all'affidamento del servizio o rinnovando tacitamente i contratti esistenti, o stipulando direttamente le polizze con una o più imprese, o prorogando di volta in volta i contratti di assicurazione preesistenti;

e) i casi in cui le imprese di assicurazioni partecipanti alle gare danno vita ad accordi di coassicurazione risultano alquanto elevati. Al riguardo si osserva che, in presenza di bandi di gara non sufficientemente puntuali e rigorosi in ordine alle modalità di comportamento delle imprese concorrenti, sovente le imprese tendono a formare accordi di coassicurazione antecedenti e, in numerosi casi, anche successivi alla stessa aggiudicazione;

f) infine, risultano poco frequenti i casi in cui, a seguito di espletamenti di procedure di evidenza pubblica, si verifica un mutamento dell'impresa di assicurazione. Generalmente risulta che il precedente assicuratore mantiene il contratto anche a seguito delle gare, o partecipa a esso con quote di coassicurazione, di solito in veste di compagnia delegataria.

41. Nel corso dell'istruttoria l'Autorità ha inoltre proceduto ad acquisire, attraverso l'invio di questionari, informazioni circa l'attività prestata dai *broker* in favore degli Enti Pubblici.

42. L'attività di consulenza e di intermediazione dei *brokers* a favore delle Pubbliche Amministrazioni ha acquisito una crescente rilevanza negli ultimi anni. Generalmente il *broker* gestisce la fase a monte della gara, curando lo studio della situazione assicurativa dell'Ente e la predisposizione del capitolato e/o bando di gara; inoltre, talvolta, interviene nella fase a valle, attraverso la gestione operativa dei contratti e dei sinistri. Va ricordato in proposito che la normativa vigente individua l'Ente pubblico quale unico soggetto abilitato a presiedere lo svolgimento della gara. Peraltro, dalle risultanze istruttorie risulta che "il ricorso all'asta pubblica è in genere poco frequente, in quanto è abbastanza improbabile che una compagnia aderisca *in toto* al capitolato predisposto. In genere nel mercato si segue la procedura negoziata" (audizione FIBRAS dell'11 ottobre 1996).

c) Il mercato interessato

43. La gara indetta dal Comune di Milano riguarda una pluralità di rischi classificabili in più rami:

- incendio di beni patrimoniali immobili e mobili (ramo incendio);
- furto di beni mobili e valori (ramo furto);
- danni accidentali ad apparecchiature elettroniche (ramo altri danni ai beni);
- responsabilità civile verso terzi (ramo responsabilità civile diversi);
- infortuni per vari gruppi di rischio (ramo infortuni);
- kasko delle auto dei dipendenti usate in servizio (ramo auto rischi diversi);
- responsabilità civile obbligatoria per veicoli dell'ente (ramo responsabilità civile obbligatoria).

Secondo gli orientamenti della Commissione CE e dell'Autorità, ciascun ramo assicurativo individua un distinto mercato del prodotto (cfr. da ultimo, decisione dell'Autorità del 27 marzo 1997, Ricostituzione CIAG). Infatti, il servizio assicurativo può essere individuato a partire dalla specifica esigenza cui va incontro, ossia in funzione del rischio che copre, essendo la sostituibilità tra i diversi tipi di copertura assicurativa molto limitata.

44. Nel 1995, la raccolta complessiva da lavoro diretto nei rami danni è risultata pari a oltre 39 mila miliardi di lire. All'interno del settore danni il ramo principale è quello della responsabilità civile obbligatoria, con una raccolta superiore ai 18 mila miliardi di lire, equivalente al 45,6% del totale. L'altro ramo auto, l'Auto Rischi Diversi (ARD), con oltre 4 mila miliardi di lire rappresenta il 10,7% del totale dei rami danni. Complessivamente i rami interessati dalla gara del Comune di Milano rappresentano l'86,7% del totale dei rami danni (tabella 1). Le compagnie partecipanti alla gara rappresentano gruppi con una raccolta premi rilevante, assommando - con la sola parziale eccezione del ramo altri danni ai beni - oltre l'80% dei premi raccolti nei singoli rami.

Tabella 1: raccolta premi e quote di mercato dei gruppi assicurativi nei rami interessati dalla gara del Comune di Milano - 1995

	Totale danni	Incendio	Furto	ADB¹	RCD²	Infortuni	ARD³	RCO⁴
INA-Assitalia	8,8%	8,8%	7,7%	7,4%	9,3%	13,5%	6,2%	7,1%
Generali	11,3%	17,5%	14,0%	32,9%	15,6%	12,6%	5,9%	7,6%
Allianz-RAS	14,7%	13,5%	14,0%	12,0%	15,6%	14,6%	13,9%	16,1%
Fondiaria	12,0%	11,5%	14,8%	4,4%	11,7%	10,6%	13,0%	12,8%
Unipol	3,8%	2,7%	2,9%	3,1%	4,3%	3,8%	4,2%	4,2%
SAI	8,0%	5,1%	7,5%	3,5%	4,4%	5,7%	11,8%	8,9%
Fiat-Toro	5,9%	5,4%	6,6%	3,8%	5,6%	4,1%	6,8%	6,4%
Reale Mutua	4,3%	5,8%	5,3%	2,4%	5,6%	4,6%	3,8%	4,1%
Winterthur	4,0%	3,2%	2,8%	1,5%	3,4%	4,6%	4,5%	4,7%
UAP	3,2%	3,3%	2,9%	1,1%	3,9%	3,5%	3,7%	3,2%
Zurigo	2,5%	3,3%	3,0%	1,4%	3,4%	2,3%	2,5%	2,1%
Sara	1,8%	0,3%	0,4%	0,1%	0,4%	1,2%	2,9%	2,7%
Cattolica	1,5%	2,0%	2,1%	1,6%	1,4%	1,6%	1,1%	1,4%
AXA	1,0%	1,4%	0,9%	0,3%	0,9%	0,9%	1,0%	1,1%
Altri Gruppi	17,3%	16,0%	15,3%	24,4%	14,4%	16,4%	18,8%	17,6%

Premi totali emessi (mld)	39.593	3.740	1.254	499	2.748	3.793	4.223	18.068	

1: Altri Danni ai Beni; 2: Responsabilità Civile Diversi; 3: Auto Rischi Diversi; 4: Responsabilità Civile Obbligatoria.

Fonte: ANIA

45. Nel caso di specie, ai fini dell'individuazione del mercato rilevante occorre, peraltro, considerare, così come rappresentato anche dalle compagnie RAS, Unipol e Allianz (memorie pervenute in data 2 ottobre 1996), le profonde differenze esistenti tra i possibili contraenti le polizze in relazione ai rischi da assicurare e alle modalità di stipulazione delle stesse. In particolare, le Pubbliche Amministrazioni si differenziano sostanzialmente dalle imprese private e dagli individui principalmente in base ai seguenti elementi:

- a) l'esperimento di procedure a evidenza pubblica per la scelta della compagnia (o delle compagnie) cui affidare la copertura assicurativa;
- b) la predisposizione di un capitolato contenente l'indicazione delle condizioni di assicurazione;
- c) l'entità dei rischi da assicurare e la maggiore rischiosità dell'Amministrazione pubblica, che si ripercuotono anche in modalità di calcolo diverse dei premi di assicurazione da parte delle compagnie.

Tali elementi caratterizzano in modo specifico la domanda di servizi assicurativi proveniente dalle Pubbliche Amministrazioni e più in generale dagli Enti Pubblici, di talché, specie con riferimento alla richiesta di polizze di entità maggiore (quali risultano quelle oggetto del presente procedimento), questa può individuare mercati del prodotto distinti rispetto ai più ampi mercati rappresentati dai rami assicurativi.

46. Attualmente non esistono statistiche ufficiali sulla raccolta premi effettuata dalle Pubbliche Amministrazioni. Si tratta, in ogni caso, di un settore estremamente importante, laddove si consideri che la sola Assitalia vi realizza un fatturato di circa 850 miliardi di lire (memoria Assitalia del 16 settembre 1996).

Per quanto riguarda le singole compagnie, nel corso del procedimento è emerso come Assitalia sia particolarmente attiva nel settore, in virtù, oltre che della clausola di prelazione, a tutt'oggi particolarmente diffusa, anche della lunga esperienza acquisita. Inoltre, risulta che il novero delle compagnie partecipanti alle singole gare è, generalmente, ristretto alle maggiori compagnie dei rami danni, a causa delle modalità di selezione seguite dalle amministrazioni appaltanti, che privilegiano la raccolta premi in Italia. Infine, in determinate aree geografiche alcune compagnie godono di una posizione di forza relativa, ad esempio, in Emilia Romagna Unipol o a Roma Le Assicurazioni di Roma.

47. Gli Enti Pubblici devono, per l'affidamento del servizio assicurativo, osservare le procedure di evidenza pubblica. Una volta stabilite le condizioni di ammissione alla gara, possono a essa partecipare soltanto le compagnie che possiedono i requisiti previsti e, nel caso di procedura ristretta o negoziata, solo le imprese invitate dall'amministrazione. Il numero dei possibili concorrenti risulta, pertanto, limitato e l'Ente può solo selezionare le offerte pervenute. In nessun caso, l'amministrazione può ricorrere alle imprese che non partecipano alla gara ovvero chiedere che vengano praticate condizioni analoghe a quelle ottenute da un altro Ente.

Occorre comunque evidenziare che l'individuazione del mercato rilevante è utile, nella fattispecie in esame, ai fini dell'analisi e della comprensione dei meccanismi e delle prassi che ne connotano il suo funzionamento, mentre non appare in alcun modo decisiva rispetto alla verifica della restrittività dell'intesa oggetto di valutazione.

48. In tal senso, va osservato, in armonia con i principi comunitari, che, a differenza della fattispecie di abuso di posizione dominante, per la quale "la definizione adeguata del mercato di cui trattasi è una condizione necessaria e preliminare a qualsiasi giudizio su un comportamento che si pretende anticoncorrenziale" (Tribunale di Primo Grado, sent. 21 febbraio 1995, in causa T-29/92, *SPO*), la valutazione della anticoncorrenzialità di un'intesa non richiede una puntuale definizione del mercato. Si osserva infatti che tale definizione è essenzialmente volta a individuare le caratteristiche del contesto economico e giuridico nel quale si colloca l'accordo o la pratica concordata fra imprese (in tal senso cfr. sent. 16 dicembre 1975, *Suiker Unie/Commissione*, cause riunite 40-48, 50, 54-56, 111, 113-114/75; 10 marzo 1992, *Siv/Commissione*, T-68/92).

Tale definizione è dunque funzionale all'individuazione dell'ambito merceologico e territoriale nel quale si manifesta un coordinamento fra imprese concorrenti e si realizzano gli effetti anticoncorrenziali da esso derivanti.

49. Risultano peraltro privi di fondamento i rilievi (più innanzi esposti in dettaglio) mossi dalle parti e tendenti ad attribuire al mercato rilevante una dimensione sovranazionale, in ragione della circostanza che il bando aveva ricevuto pubblicità anche al di fuori del territorio nazionale attraverso la pubblicazione dell'avviso sulla Gazzetta delle Comunità Europee.

50. Infatti deve osservarsi che, nonostante il recepimento della Terza Direttiva Danni - la quale mira a garantire una maggiore apertura dei mercati nazionali alle imprese con sede all'interno della Unione Europea - e l'obbligo previsto dalla normativa sugli appalti di servizi della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee dei bandi di gara, permangono a tutt'oggi numerosi fattori che contribuiscono a restringere la partecipazione alle gare alle sole imprese nazionali.

Gli accertamenti istruttori condotti dall'Autorità nel corso del procedimento hanno innanzitutto chiaramente mostrato come, di regola, nelle gare esperite dagli Enti Locali non pervengano offerte di imprese estere in libertà di prestazione di servizi.

Inoltre, il numero delle procedure aperte per l'aggiudicazione dei servizi in questione risulta assolutamente marginale, sicché la libera partecipazione di imprese di assicurazione anche estere, non appare effettiva; il diffuso ricorso a procedure ristrette o negoziate fa sì che soltanto le imprese selezionate possano essere ammesse alla gara. Al riguardo si osserva che le procedure di selezione condizionano sostanzialmente la partecipazione alla gara, da parte dei potenziali fornitori, alla disponibilità di centri di liquidazione sinistri nel territorio comunale e al raggiungimento di soglie minime di raccolta premi nel territorio nazionale.

51. In conclusione, gli elementi informativi raccolti evidenziano come il contesto competitivo, che si determina in occasione dell'acquisizione dei servizi di assicurazione da parte degli Enti Pubblici, si differenzi, di volta in volta, in funzione dei criteri prescelti e delle modalità adottate dalle amministrazioni nell'indizione delle gare, nonché in relazione al comportamento che le medesime seguono nel corso delle procedure e nella fase di aggiudicazione dei contratti. Sicché si rileva come, in ragione di tali circostanze, la domanda di servizi assicurativi da parte degli Enti Pubblici, da un lato evidenzia caratteristiche generali comuni, dall'altro, nel suo concreto manifestarsi, non presenta elementi di omogeneità, in ragione delle differenze nelle modalità di esperimento delle gare e delle condizioni stabilite dai relativi bandi.

Deve quindi concludersi che la domanda complessiva di servizi assicurativi da parte delle Pubbliche Amministrazioni risulta prevalentemente composta dall'aggregazione di una serie di gare, ciascuna delle quali presenta elementi di specificità. Pertanto, l'attività restrittiva della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, può manifestarsi sia a livello di singola gara, sia in relazione al sistema delle gare nel suo complesso. In entrambi i casi essa non può sfuggire al divieto ivi stabilito.

d) La gara del Comune di Milano

La situazione assicurativa del Comune di Milano prima della gara

52. La Giunta del Comune di Milano affidava, con delibera n. 3705 del 31 agosto 1994, alla società Jardine lo studio e la gestione dell'attività assicurativa comunale. Secondo quanto evidenziato in uno studio effettuato dallo stesso *broker*, la situazione del Comune di Milano appariva caratterizzata dall'esistenza di 21 polizze, riguardanti spesso medesime tipologie di rischio, con "un numero incredibile di appendici stratificate negli anni, emesse per integrare le condizioni pattuite, per precisare la portata delle garanzie prestate, per aumentare i valori assicurati, per regolare premi, ecc."

La stipula dei contratti appariva così sporadica e occasionale, in quanto erano state accese "polizze di volta in volta, sollecitate da contingenze, senza alcuna progettualità. La mancanza di progettualità è testimoniata dalla coesistenza di più polizze per uno stesso gruppo di rischio, pur lasciando in essere lacune addirittura macroscopiche (si pensi alla mancanza di copertura assicurativa per la maggior parte del patrimonio costituito da beni mobili)".

La quasi totalità delle polizze erano stipulate con Assitalia (mentre Generali era titolare di poche polizze minori) "senza che si sia fatto ricorso (salvo rare e marginali eccezioni) a procedimenti di pubblica evidenza" (documentazione reperita nel corso della ispezione a Jardine del 1° ottobre 1996).

53. Alla fine del 1994, Assitalia risultava, infatti, titolare della quasi totalità delle polizze assicurative: in diversi casi quale unica assicuratrice, in altri, come delegataria, in un rapporto di coassicurazione con le compagnie Generali, RAS, Unipol e Fondiaria. Il ricorso alla coassicurazione non appariva correlato né con i massimali assicurati (natura catastrofale del rischio), né con l'ammontare dei premi. Infatti, se si considerano le polizze di importo più elevato, si osserva come la principale polizza, incendio (la quale prevedeva un massimale complessivo di 5 mila miliardi di lire e un premio annuo di circa

1,9 miliardi di lire), era assicurata da Assitalia per il 95% e per il 5% da Fondiaria; la seconda polizza, responsabilità civile generale (con massimale di 2 miliardi per sinistro e un premio annuo di circa 850 milioni di lire) era sottoscritta dalla sola Assitalia; mentre, la terza polizza, responsabilità civile auto (con massimale di 1,5 miliardi di lire e un premio annuo di 810 milioni di lire) era coassicurata da Assitalia (56%), Generali (28%) e RAS (18%) (documentazione Assitalia del 18 settembre 1996).

A fronte della posizione di assoluto rilievo di Assitalia, Generali “deteneva complessivamente 6 polizze di cui 3 in coassicurazione con Assitalia, con una quota che si aggirava intorno al 30%. Le 6 polizze riguardavano 4 rami: RCAuto, infortuni, incendio (polizza relativa ai rischi elettronici) e trasporti per un totale di raccolta premi pari a 120-150 milioni l’anno” (audizione Generali del 15 luglio 1996).

54. Uno dei principali elementi per conoscere l’andamento di un rischio e per il calcolo del premio di assicurazione è il rapporto sinistri-premi. Prima di analizzare l’evoluzione di tale indicatore per il Comune di Milano, appare opportuno ricordare come i sinistri vengano usualmente distinti tra liquidati e riservati. I sinistri liquidati sono rappresentati dalle somme effettivamente corrisposte a titolo di risarcimento, mentre i sinistri riservati sono costituiti dalle somme accantonate in previsione di un indennizzo per un sinistro, che si è verificato, ma per il quale ancora non si conosce l’ammontare esatto del risarcimento da corrispondere all’assicurato. In generale, la tecnica assicurativa prescrive che il premio riservato venga calcolato con principi di “prudenza”. Le somme messe a riserve vengono investite e producono conseguentemente un rendimento finanziario, il quale deve essere considerato per una corretta valutazione del rendimento effettivo delle polizze.

Dalla documentazione acquisita nel corso del procedimento risulta che, nel decennio terminante con il 1995, delle polizze contratte dal Comune di Milano con la compagnia Assitalia, soltanto quella relativa alla responsabilità civile generale (RCG) presenti un andamento fortemente negativo, con un rapporto sinistri liquidati-premi pari a 122,9% (tabella 2). Tale andamento non interessa gli altri rami assicurativi, tanto che la stessa Assitalia ha dichiarato che con il Comune di Milano “la compagnia non ha né guadagnato né perso” (verbale di audizione Assitalia del 17 luglio 1996).

Tabella 2: rapporto sinistri - premi del Comune di Milano - 1986-1995 (mil. Lit)

polizza	sinistri liquidati (1)	sinistri riservati (2)	premi incassati (3)	rapporto sinistri liquid. premi (1/3)	rapporto sinistri premi ((1+2)/3)
incendio fabbr.	5.885	6.850	8.637	68,1%	147,4%
incendio cont.	8	45	207	3,7%	25,4%
furto valori	0	30	2	-	1.332%
furto mat. elet.	1	10	9	10,7%	117,4%
furto veicoli	14	24	22	63,2%	171,0%
infort. dipend.	7	0	118	5,9%	5,9%
infort. ragazzi	0	3	15	-	19,5%
RCG	5.634	8.693	4.583	122,9%	312,6%
RCO	618	939	3.755	16,4%	41,4%
kasko	16	5	276	5,8%	7,6%
mostre	344	25	571	60,2%	64,7%
Totale	12.527	16.623	18.197	68,8%	160,2%

Fonte: Documentazione Assitalia del 18 settembre 1996

* I dati forniti da Assitalia non indicano l’entità dei premi raccolti per polizze senza sinistri nel periodo di osservazione. Dalla documentazione reperita nel corso dell’ispezione a Jardine del 1° ottobre 1996, risulterebbe che per tali polizze il Comune di Milano ha sostenuto, nel solo 1994, una spesa di 63 milioni di lire.

55. La natura del servizio assicurativo ispirato alla solidarietà e mutualità tra assicurati fa sì che la desiderabilità di una polizza non possa essere valutata unicamente con riferimento al mero calcolo del rapporto sinistri-premi. Inoltre, nella valutazione della convenienza dell’acquisizione di una polizza di un grande cliente si tiene conto anche di altri elementi; al riguardo, infatti, Assitalia osserva che “l’assunzione di un grande rischio da un grande cliente viene considerata, dalle compagnie di assicurazione, (oltre che per il ricavo che se ne può ottenere) vuoi per il valore di immagine [...] vuoi per il valore di indotto, perché naturalmente la conquista di un grande affare con una grande impresa può portarne, a strascico o a cascata,

altri, con la stessa impresa, con società collegate, con società di servizi che pubblicizzano o che distribuiscono il prodotto di quell'impresa, ecc.” (memoria Assitalia del 18 settembre 1996).

La prima gara indetta dal Comune di Milano

56. Il capitolato d'appalto predisposto dal *broker* raggruppava 19 delle 21 polizze esistenti (con l'esclusione delle 2 polizze riguardanti la copertura dei rischi connessi al restauro delle opere d'arte e alla loro esposizione in mostre) in 7 sezioni o lotti. Sulla base di tale capitolato, la Giunta Comunale, con delibera n. 511 del 14 febbraio 1995, autorizzava, per il periodo 31 marzo 1995 - 31 dicembre 1997, l'affidamento della copertura assicurativa di tutti i rischi del Comune, mediante licitazione privata con procedura ristretta accelerata.

57. Nel bando di gara veniva indicato che “saranno ammesse alla gara le imprese [...] che negli ultimi tre anni abbiano raccolto nei rami danni una media annua di premi derivanti da lavoro diretto non inferiore a 300 miliardi, dei quali la quota relativa alla RC Auto e RC Natanti non superi il 60% (sessantapercento) e che dispongano di almeno un centro di liquidazione sinistri sul territorio del Comune di Milano”.

Inoltre, si prevedeva la possibilità per le imprese di concorrere da sole oppure in coassicurazione. Per partecipare alla gara occorreva presentare apposita domanda al Settore Economato, il quale, a sua volta, avrebbe provveduto a selezionare le compagnie che potevano partecipare alla gara, trasmettendo loro apposita lettera di invito contenente anche l'indicazione del prezzo a base d'asta. Le imprese partecipanti avrebbero dovuto presentare un'unica offerta cumulativa per tutte le coperture assicurative. In particolare, le compagnie per partecipare avrebbero dovuto offrire un prezzo “in riduzione del prezzo a base d'asta e la sua articolazione per ciascuna delle sette coperture assicurative indicate”.

Infine, nel bando era espressamente previsto che la gara sarebbe stata considerata regolare unicamente qualora fossero pervenute almeno due offerte valide.

La formulazione delle offerte da parte delle compagnie

58. Dalla documentazione acquisita nel corso del procedimento risulta che, nel periodo compreso tra la pubblicazione del primo bando di gara e la presentazione delle offerte, sono intercorsi numerosi contatti tra le compagnie partecipanti. Molti colloqui avrebbero riguardato la necessità delle compagnie di conoscere il rapporto sinistri-premi del Comune di Milano. Secondo quanto riferito, tra l'altro, da Generali, RAS, Fondiaria, Reale e Unipol (si vedano i rispettivi verbali delle audizioni svoltesi nel mese di luglio 1996), le informazioni fornite dal *broker* erano insufficienti per una valutazione del rischio; esse, conseguentemente, ritennero necessario rivolgersi ad Assitalia. Fondiaria ha al riguardo dichiarato che “gli elementi informativi necessari sono stati acquisiti dall'agente generale, che ha chiesto ad Assitalia l'andamento dei rischi e le informazioni sulla storia dei sinistri; l'agente aveva provato a richiedere tali informazioni anche al *broker*, ma con scarso successo. Le informazioni da questi fornite non erano particolarmente affidabili, in quanto, in genere, il *broker* tende a sottovalutare (nella valutazione del rapporto sinistri - premi) i sinistri riservati” (verbale audizione Fondiaria del 18 luglio 1996).

59. Tale presunta asimmetria informativa esistente tra Comune di Milano (o *broker*) e Assitalia, risulta tuttavia decisamente negata da Assitalia, la quale al riguardo sostiene che “anche il Comune di Milano aveva tali informazioni” e “la presenza del *broker* avrebbe dovuto assicurare la diffusione delle informazioni nei confronti delle compagnie interessate a conoscere l'andamento dei sinistri progressi” (audizione Assitalia del 17 luglio 1996). Inoltre, “per ogni affare il cliente fornisce tutto il pacchetto di informazioni necessario e l'ANIA, che raccoglie notizie da e di tutte le compagnie, mette a disposizione dei soci tutti i dati del mercato” (memoria Assitalia del 18 settembre 1996).

60. Nel corso dell'istruttoria l'ANIA (con lettera pervenuta in data 30 giugno 1997) ha avuto occasione di chiarire direttamente la portata di tale affermazione precisando che “l'Associazione calcola e comunica alle imprese serie statistiche di carattere storico concernenti, in particolare, il costo medio e la frequenza dei sinistri [...]” che questi sono “i dati necessari per la corretta tariffazione dei rischi che le imprese vanno via via ad assumere [...]” mentre ogni “altro dato relativo al concreto rischio da assicurare viene, su richiesta dell'impresa direttamente comunicato dall'assicurato all'assicuratore”.

61. La circostanza che non fosse necessario richiedere ad Assitalia i dati relativi alla storia assicurativa del Comune di Milano, viene confermata anche da alcune compagnie che hanno dichiarato di

aver ricevuto le informazioni necessarie direttamente dal *broker*. In particolare, Cattolica, nella memoria pervenuta in data 11 luglio 1997 ha prodotto un prospetto, inviato alla società dal *broker* Jardine, contenente informazioni relative ai premi, al numero dei sinistri, liquidati, riservati e senza seguito, nonché i relativi importi.

62. Un ulteriore motivo a giustificazione dei contatti e degli incontri tra le compagnie viene indicato dalle parti nella necessità di definire le imprese partecipanti alla cordata e le relative quote di coassicurazione, nonché l'entità dell'offerta da presentare ai fini della gara. Tali incontri iniziarono fin dal febbraio 1995 e "ovviamente non vi furono né discussioni né transazioni sul fatto che Assitalia dovesse essere delegataria, e ciò in quanto era appunto Assitalia che aveva la maggiore esperienza nella gestione di rapporti con il Comune di Milano". Agli incontri, oltre ad Assitalia, risultano aver partecipato le seguenti compagnie: Generali, RAS, Fondiaria, Unipol, Milano, Toro, Reale e Commercial Union (memoria Assitalia del 18 settembre 1996), ossia tutte le compagnie che hanno presentato domanda di partecipazione alla prima gara esperita dal Comune di Milano.

63. L'esito di tali trattative fu che Generali, RAS, Fondiaria e Unipol presentarono un'offerta in coassicurazione con Assitalia. La necessità della scelta di Assitalia quale delegataria è stata motivata sulla base di "ragioni etiche (che) inducono, una volta ottenute le informazioni dalla compagnia detentrici delle polizze, a non presentarsi da sole o in coassicurazione con altre compagnie concorrenti" (audizione RAS del 16 luglio 1996). Analogamente Unipol ha dichiarato che "una volta acquisite le informazioni da Assitalia, non appariva corretto presentare un'offerta in coassicurazione con altre compagnie" (audizione Unipol del 15 luglio 1996).

64. Dalla documentazione acquisita nel corso del procedimento risulta che in vista della effettiva presentazione dell'offerta, da effettuarsi in data 25 maggio 1995, i contatti e le riunioni tra le compagnie partecipanti alla cordata si intensificarono. In una riunione svoltasi il 16 maggio 1995, tra i temi trattati vi erano le quote di riparto tra le imprese partecipanti alla coassicurazione, l'accettazione del capitolato proposto dal Comune e l'ammontare delle provvigioni da destinare al *broker*. In un appunto dell'Unipol relativo a detta riunione si legge, tra l'altro, che "nessuno comunque sa cosa faranno Toro, Reale e Milano, le altre compagnie invitate. La RAS pensa che Toro e Reale corrano assieme. Fondiaria vedrà di capire cosa vuol fare Milano" (documentazione acquisita nel corso dell'ispezione a Unipol del 30 maggio 1996). Un ulteriore documento (documentazione acquisita in sede ispettiva presso l'agenzia generale Assitalia di Milano) evidenzia come i contatti non vertessero soltanto sul comportamento delle compagnie partecipanti alla cordata di assicurazione risultata in seguito aggiudicataria, ma che nel corso degli stessi si discutesse anche del comportamento di gara delle altre imprese di assicurazione. Tale documento, che consiste in un appunto manoscritto, reca tra l'altro, da un lato, i nomi delle compagnie partecipanti al raggruppamento poi risultato aggiudicatario (ossia Assitalia, Generali, RAS, Fondiaria, UNIPOL) con accanto l'indicazione di quote di riparto (alcune di tali quote risultano depennate e recano a fianco altre ipotesi di riparto), dall'altro, i nomi delle compagnie Reale, Milano e Toro contrassegnate le prime due con una "X" la terza con un punto interrogativo e un punto esclamativo (!); accanto ai nomi di Reale e Milano si legge inoltre "offerta in appoggio".

65. Le altre compagnie partecipanti agli incontri giustificano la mancata inclusione nella cordata vincente e/o la mancata presentazione di un'offerta autonoma con varie argomentazioni.

Reale ha dichiarato di aver valutato, in occasione del primo esperimento di gara, "la possibilità di partecipare ad una cordata con Assitalia, quale delegataria", tuttavia, "la quota proposta a Reale al termine della fase di definizione della cordata, pari al 5%, risultava così modesta da essere ritenuta come inaccettabile" (audizione Reale del 16 luglio 1996).

Commercial Union ha, invece, visto respinta dal Comune di Milano la propria domanda di partecipazione, in quanto "la media dei premi raccolti nei rami danni non raggiungeva il limite posto dal bando di gara" (verbale della seduta della Giunta comunale di Milano del 30 giugno 1995 - documentazione allegata alla denuncia del Comune di Milano del 15 gennaio 1996).

Sia Milano che Toro hanno dichiarato che la valutazione del rischio da loro effettuata in occasione della prima gara, ha fatto ritenere la base d'asta troppo bassa per poter effettuare un'offerta adeguata (audizione Toro del 12 luglio 1996 e audizione Milano del 18 luglio 1996).

66. Il 25 maggio 1995 pervenne, pertanto, al Comune di Milano la sola offerta dell'Assitalia in coassicurazione con Generali, RAS, Fondiaria e Unipol. La gara venne dichiarata "deserta", in quanto nel bando era stabilito che per la regolarità della gara occorrevoano almeno due offerte valide. A seguito della

mancata assegnazione del servizio assicurativo, il Comune di Milano fu costretto a prorogare le polizze in scadenza fino al 31 dicembre 1995.

La seconda gara indetta dal Comune di Milano

67. Il 10 ottobre 1995 la Giunta Comunale deliberava l'indizione di una nuova gara a licitazione privata con procedura ristretta accelerata per la copertura assicurativa di tutti i rischi del Comune di Milano, per il periodo 31 dicembre 1995 - 31 dicembre 1998. Le condizioni per la partecipazione e il bando di gara erano sostanzialmente analoghe alla prima gara dichiarata deserta. La gara veniva esperita l'11 dicembre 1995.

Dal verbale della Seduta della Giunta Comunale del 12 dicembre 1995, risulta che le compagnie che hanno manifestato la propria intenzione di essere qualificate per la partecipazione alla gara furono 12, e precisamente: Assitalia, Fondiaria, RAS, Generali, Toro, Unipol, Milano, Reale, Cattolica, Zurigo, AXA e Nuova Tirrena Spa. Solo la domanda di Nuova Tirrena Spa non venne accolta, "in quanto la raccolta premi relativa alla R.C. Auto e R.C. Natanti per gli anni 1993 - 1994 risultava superiore al 60% della raccolta premi nei rami danni per gli stessi anni".

Nonostante il numero elevato di compagnie ammesse, pervenne al Comune di Milano, nuovamente la sola offerta di Assitalia quale delegataria di un rapporto di coassicurazione con Generali, RAS, Fondiaria e Unipol, contenente le stesse quotazioni espresse nel corso della prima gara. Dalla documentazione acquisita nel corso del procedimento risulta che dette compagnie non parteciparono ad "alcun particolare nuovo incontro, se non per la riproposizione degli accordi di coassicurazione già intervenuti ed il rinnovo della presentazione dei documenti di partecipazione" (memoria Assitalia del 18 settembre 1996).

68. Viceversa, risultano intercorsi diversi contatti tra le altre compagnie selezionate dal Comune di Milano, al fine di verificare la possibilità di presentare congiuntamente un'offerta alternativa a quella di Assitalia. L'iniziativa fu assunta dalla compagnia Milano (memoria AXA allegata al verbale di audizione del 10 luglio 1996 e audizione Milano del 18 luglio 1996), che contattò, formalmente o informalmente, dette compagnie, invitandole a una riunione prevista per il 4 dicembre 1995. Alla riunione parteciparono i rappresentanti delle compagnie Milano, Reale, AXA e Zurigo (verbale audizione Reale del 16 luglio 1996), ma non quelli di Toro e Cattolica.

69. Nel corso della riunione i rappresentanti delle compagnie notarono come la presentazione di un'offerta superiore a quella a base d'asta avrebbe comportato l'aggiudicazione della gara da parte dell'altra cordata (documentazione acquisita nel corso dell'ispezione a Zurigo del 30 maggio 1996). Dalla documentazione acquisita risulta che al termine della riunione le compagnie partecipanti decisero di non presentare alcuna offerta.

70. La compagnia Zurigo, il 5 dicembre 1995, giorno successivo alla riunione svoltasi presso la Milano, contattò un rappresentante dell'Assitalia per chiedere di far parte dell'accordo di coassicurazione. La richiesta non venne accolta in quanto l'offerta presentata da Assitalia conteneva già l'indicazione delle quote di riparto. Fu, tuttavia, "convenuto che a fronte nostro impegno di non quotare e/o partecipare ad altre cordate la Sua Compagnia e Lui personalmente si fanno garanti di un "riconoscimento" per altre gare importanti" (documentazione acquisita nel corso dell'ispezione a Zurigo del 30 maggio 1996).

La terza gara indetta dal Comune di Milano

71. Nella seduta del 12 dicembre 1995, il Consiglio Comunale, preso atto della nuova diserzione della gara dell'11 dicembre, deliberò il ricorso alla trattativa privata tramite gara ufficiosa per l'aggiudicazione del servizio di assicurazione. La gara, prevista per il 19 dicembre 1995, sarebbe stata considerata valida anche in presenza di un'unica offerta valida.

Alla gara furono invitate 20 compagnie, ovvero tutte le compagnie parti del presente procedimento a eccezione di AXA, scelte tra quelle che, sulla base dei dati ANIA, risultavano aver conseguito, in media, nel triennio 1992-1994, una raccolta premi superiore ai 250 miliardi di lire. Il possesso dei requisiti relativi alla quota della raccolta premi per RCO e alla disponibilità di un centro liquidazione sinistri nel Comune di Milano, sarebbero stati verificati solo in caso di aggiudicazione della gara.

72. I termini estremamente ristretti della gara, in pratica uno o due giorni lavorativi, escludevano di fatto tutte le compagnie che non si fossero attivate in precedenza per la predisposizione di un'offerta (si vedano ad esempio i verbali delle audizioni di SAI e MAA dell'11 luglio 1996 e di Augusta del 12 luglio

1996). Pertanto, la gara venne aggiudicata alle compagnie che avevano presentato, in occasione dei due esperimenti di gara precedenti, l'unica offerta, vale a dire Assitalia (delegataria, con una quota del 43%), Generali (con quota del 25%), RAS (con quota del 14%), Fondiaria (con quota del 9%) e Unipol (con quota del 9%).

L'offerta complessiva è risultata pari a 5,7 miliardi di lire annue, equivalente a uno sconto del 5% sul premio complessivo a base d'asta. Per quanto concerne le polizze principali, incendio, responsabilità civile verso terzi e responsabilità civile auto, l'ammontare del premio a carico del Comune di Milano risulta, rispettivamente, pari a circa 2.100, 2.247 e 960 milioni di lire. Pertanto, mentre le tariffe per le polizze incendio ed RC Auto hanno registrato incrementi relativamente contenuti, nel caso della RCG il premio è quasi triplicato. I rischi assunti sono stati successivamente riassicurati (audizione Assitalia del 17 luglio 1996).

Secondo quanto affermato dalla stessa Assitalia in una comunicazione interna del 20 dicembre 1995, nella quale si dava conto dell'esito di due gare, la prima quella relativa al Comune di Milano, la seconda all'Azienda Energetica Municipale (AEM) di Milano, "sulla base dell'esperienza trascorsa il nuovo premio permette il riequilibrio del rischio già in nostro portafoglio" per la tariffa RCG del Comune di Milano. Nella medesima comunicazione veniva, inoltre, sottolineata l'estrema complessità delle trattative per le due gare sotto il profilo commerciale, mentre veniva segnalata la difficoltà tecnica soltanto in relazione alla gara indetta dall'AEM (documentazione acquisita nel corso dell'ispezione del 12 giugno 1996).

IV. Le argomentazioni delle parti

Il denunciante

73. Il Comune di Milano, soggetto denunciante e interveniente, ha rappresentato le proprie argomentazioni nell'audizione del 16 luglio 1997. L'amministrazione ha osservato che la scelta, effettuata nell'anno 1993, di non procedere più al rinnovo delle polizze in scadenza e di indire allo scopo una pubblica gara, fosse innovativa e coraggiosa. Il Comune ha inoltre evidenziato come le precedenti polizze erano molteplici e risultavano difficilmente gestibili. In esse, ad esempio, non erano neppure identificati gli immobili assicurati, sicché il riordino delle polizze era finalizzato a individuare un unico assicuratore e a conoscere i rischi reali che l'amministrazione doveva coprire.

I rappresentanti dell'amministrazione denunciante hanno inoltre rappresentato come, mancando all'interno della struttura organizzativa comunale le competenze per il riesame della situazione assicurativa, il Comune ritenne necessario incaricare un *broker*. Il *broker*, al di là delle modalità di scelta, apparteneva a uno dei primari gruppi mondiali e ha svolto l'incarico con diligenza, predisponendo il capitolato d'appalto e assemblando le polizze in 7 gruppi, riunificati in un unico lotto. Lo sforzo del Comune non era solo quello di addivenire a una migliore copertura assicurativa, ma anche quello di acquisire il servizio al miglior prezzo, a seguito di una gara in regime di concorrenza.

Nel corso dell'audizione i rappresentanti dell'amministrazione hanno inoltre osservato come il *broker* avesse effettuato un'attività di analisi e di studio della posizione assicurativa dell'amministrazione, sicché i rilievi mossi da alcune compagnie circa la mancanza di informazioni appaiono sorprendenti. Così come appaiono tali, a detta del Comune di Milano, anche quelli relativi alla "necessità" della coassicurazione, dal momento che prima Assitalia garantiva - sostanzialmente da sola - la copertura assicurativa dei rischi in questione.

Le imprese di assicurazione

74. Nel corso del procedimento le parti hanno più volte avuto occasione di manifestare la propria posizione con riferimento sia alla gara del Comune di Milano sia al più generale settore degli Enti Pubblici. Con riferimento a entrambi i contesti, tutte le imprese hanno sempre sottolineato la liceità dei comportamenti tenuti. Per quanto riguarda la posizione di ogni singola impresa è utile ricorrere a una suddivisione legata direttamente al ruolo svolto da ogni singola compagnia nel corso della procedura per l'aggiudicazione della polizza del Comune di Milano.

Le imprese aggiudicatarie della gara

75. Nella memoria pervenuta in data 21 luglio 1997, Assitalia ha dichiarato che considerare gli incontri preparatori di un accordo di coassicurazione quale intesa vuol dire "ignorare l'essenza stessa dell'assicurazione e della coassicurazione", giustificabile unicamente qualora si ritenga il rapporto di

coassicurazione non “tecnicamente necessario”. Al contrario, sempre secondo Assitalia, la coassicurazione “tecnicamente necessaria lo è sempre”, in quanto, “a rigore, un sistema di assicurazione è ottimale quando, per frazionamento di prima, seconda e terza battuta, si arrivi addirittura alla quasi eliminazione totale del rischio”. Ciò che conta è che tramite la coassicurazione “non si arrivi alla standardizzazione dei prodotti”. A tale proposito si osserva che non è possibile fare riferimento per la determinazione dei limiti alla coassicurazione al Regolamento CEE n. 3932/92, in quanto questo si riferisce esclusivamente ai consorzi e non agli accordi di coassicurazione.

Il mercato rilevante dovrebbe essere considerato sovranazionale, in ragione della natura dei prodotti da assicurare, della pubblicazione del bando sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee e della presenza in Italia di compagnie di assicurazione controllate da imprese estere o rappresentanza di imprese estere (memoria Assitalia del 18 settembre 1996); in ogni caso considerare una singola gara come mercato rilevante “risulta semplicemente l’espedito per individuare restrizione della concorrenza là dove non c’è” (memoria Assitalia del 21 luglio 1997).

Inoltre, nel corso dell’audizione finale i rappresentanti di Assitalia, argomentando riguardo alla assunzione di rischi di entità rilevante, hanno osservato come la riassicurazione fa sì che una parte rilevante dei premi finisce all’estero.

Assitalia ha inoltre sostenuto che la rischiosità del Comune di Milano, rendeva necessario il ricorso alla coassicurazione. Infine, la possibilità della coassicurazione era espressamente prevista nel bando di gara.

Il ruolo di Assitalia quale delegataria del rapporto di coassicurazione, deriva all’impresa dalla lunga presenza nel settore e, nel caso del Comune di Milano, dalla esperienza specifica maturata. Inoltre, “la selezione dei partecipi al rapporto è poi avvenuta per consequenzialità naturali, piuttosto che per scelte arbitrarie o protezionistiche, atteso che le attuali coassicuratrici coassicuravano con Assitalia già prima” (memoria Assitalia del 18 settembre 1996).

76. Nella memoria presentata in data 21 luglio 1997, anche Generali considera come sovranazionale il mercato di riferimento. In particolare, “il mercato geografico va allargato fino a ricomprendere tutte le compagnie europee potenziali offerenti in relazione a tutte le gare dei grandi Enti con conseguente, notevole, riduzione del ‘peso’ nel mercato della gara di Milano”, facendo in tal modo mancare il requisito della consistenza richiesto dall’articolo 2 della legge n. 287/90.

In ogni caso, secondo Generali, i comportamenti tenuti dalle compagnie non possono configurarsi né come accordi, né come pratiche concordate e non rientrano, pertanto, tra le fattispecie di cui all’articolo 2 della legge n. 287/90. In particolare, per quanto riguarda la nozione di accordo, secondo quanto recentemente chiarito dal Consiglio di Stato, affinché possa configurarsi tale fattispecie occorre che il comportamento illecito sia tenuto da un soggetto autorizzato ad agire per conto dell’impresa. Nel caso di specie, “è stato dimostrato che i contatti non sono intervenuti tra organi delle Compagnie dotati di poteri rappresentativi”.

Affinché si possa parlare di pratica concordata occorre, invece, che si verifichino le seguenti condizioni: a) coordinamento e pratica collaborazione fra imprese; b) coordinamento raggiunto attraverso contatti diretti e indiretti; c) coordinamento avente per scopo di eliminare in anticipo ogni incertezza relativa al futuro comportamento dei loro concorrenti.

Secondo Generali, nella fattispecie in esame, manca, innanzitutto, il terzo requisito, mentre i primi due “sono stati realizzati allo scopo di acquisire informazioni sull’andamento dei sinistri, ovvero per dar luogo ad una ‘pratica’ lecita quale la coassicurazione”. Infatti, esistono più che validi motivi a giustificazione dei comportamenti tenuti dalle compagnie, sia per la mancata partecipazione alla gara che per la presentazione di un’offerta in coassicurazione. Tali comportamenti risultano “determinati da valutazioni autonome della convenienza, considerata non in senso strettamente tecnico, dell’affare, ma avendo quale parametro la situazione complessiva della gara e del mercato”.

Con riferimento al ruolo specifico di Generali, secondo la compagnia, l’Autorità dovrebbe valutare attentamente la condotta della stessa, evidenziando le autonome decisioni di Generali. Infatti, “il ‘ricordo’ che v’è stato tra Generali e segnatamente Assitalia è stato ridotto allo stretto indispensabile: alle informazioni minimali attinenti la quotazione del rischio e la decisione di partecipare esclusivamente in raggruppamento”. Generali, nel corso dell’audizione del 15 luglio 1996, ha affermato che né il Comune, né il *broker* avevano le informazioni necessarie per la quotazione del rischio e, pertanto, si è dovuta rivolgere ad Assitalia per ottenerle. A seguito dell’esame della situazione pregressa del Comune di Milano, la compagnia ha ritenuto di non poter accettare più del 20-25% dell’intero rischio.

77. RAS, con memoria del 21 luglio 1997, afferma la propria estraneità a qualsiasi accordo con compagnie estranee alla coassicurazione; mentre “se, com’è vero l’attività di concertazione ha riguardato

esclusivamente le Compagnie che hanno deciso la coassicurazione, detta attività non può non considerarsi lecita". Il ricorso alla coassicurazione nel caso del Comune di Milano era una scelta imposta dalle dimensioni complessive dei rischi da assicurare e dalla pericolosità intrinseca degli stessi.

78. Anche Unipol, nella memoria pervenuta in data 21 luglio 1997, concorda con Generali e RAS relativamente alla definizione del mercato rilevante della necessità del ricorso alla coassicurazione e della inapplicabilità dell'articolo 2 della legge n. 287/90 alla presente fattispecie. Unipol, inoltre, tende a differenziare la propria posizione da quella delle altre compagnie partecipanti all'accordo di coassicurazione e, in particolare, di Assitalia che "ha di fatto una posizione dominante" nel settore. Infatti, Unipol si caratterizza per quote di mercato notevolmente più ridotte di quelle delle altre imprese presenti nell'accordo di coassicurazione e per l'assenza di precedenti rapporti, anche in coassicurazione, con il Comune di Milano. Inoltre, Unipol non ha mai partecipato a incontri in cui fossero presenti rappresentanti di compagnie estranee all'accordo di coassicurazione.

Per quanto riguarda l'appunto Unipol (di cui al § 64), la società ha affermato che è "normale al momento della formazione di raggruppamenti e nella formulazione di offerte valutare anche la concorrenza".

79. Fondiaria, nella sua memoria del 18 luglio 1997, ha affermato che le procedure seguite dalle Pubbliche Amministrazioni in occasione della indizione di gare per l'affidamento dei servizi assicurativi tendono, in genere, a chiudere il mercato alle imprese estere e a circoscrivere la gara a un numero estremamente limitato di concorrenti. Ciò nonostante Fondiaria ritiene che il mercato debba essere considerato sovranazionale, in quanto alcune delle imprese di assicurazione attive in Italia appartengono a gruppi esteri. Inoltre, non avrebbe senso la distinzione tra Enti Pubblici e altri assicurati, in quanto per la determinazione del prodotto occorrerebbe prendere a riferimento unicamente il servizio offerto e non le caratteristiche dell'utilizzatore finale.

Anche per Fondiaria la coassicurazione rappresenta una possibilità importante offerta alle imprese per "concorrere ad un appalto di servizi assicurativi relativamente a rischi aventi le caratteristiche e comportanti le esposizioni finanziarie di quelli indicati nel bando del Comune di Milano".

L'esito della gara dipende dalle modalità con le quali l'amministrazione appaltante ha predisposto il bando di gara e non da un eventuale coordinamento tra le imprese aggiudicatrici della gara e le altre. Infine, la società sostiene che per Fondiaria non avrebbero rilievo eventuali accordi tra imprese partecipanti e non partecipanti alla gara, in quanto a livello di gruppo la quota assunta da Fondiaria poteva essere divisa anche con Milano o lasciata tutta all'altra compagnia del gruppo.

Le altre imprese che hanno manifestato interesse alla gara

80. La memoria difensiva presentata dalla Milano il 18 luglio 1997 ricalca nell'impostazione generale quella della capogruppo Fondiaria. Per quanto riguarda la specifica posizione della Milano, la compagnia avrebbe deciso in autonomia, anche nei confronti della capogruppo, di non partecipare alla gara. A conferma di ciò la parte ricorda come la sua mancata partecipazione non ha portato alcun giovamento né alla capogruppo né alle altre compagnie coassicuratrici che hanno dovuto attendere la trattativa privata per aggiudicarsi la gara.

81. Zurigo, con la propria memoria, prodotta in data 21 luglio 1997, afferma che la circostanza che le procedure di aggiudicazione degli appalti di servizi risultino disciplinate da una specifica normativa sarebbe sufficiente a escludere l'applicabilità della legge n. 287/90; conseguentemente, nella presente fattispecie l'Autorità agirebbe "in patente ed assoluto difetto di competenza".

Secondo Zurigo, inoltre, gli Enti Pubblici si caratterizzano per un'elevata sinistrosità; per la quotazione di un rischio non sono sufficienti le informazioni normalmente disponibili dal *broker*, limitate in genere ai soli sinistri liquidati e non anche a quelli riservati; il ricorso alla coassicurazione è proprio del settore dei grandi Enti, sia pubblici che privati.

Per quanto riguarda la posizione di Zurigo, la compagnia sostiene di non aver partecipato ad alcuna gara, e "in definitiva, il coinvolgimento della compagnia esponente nel presente procedimento di fronte all'AGCM, si presenterebbe determinato dalla sola circostanza dell'invito, insieme ad altre venti compagnie di assicurazione, a partecipare ad una gara per l'affidamento di servizi di copertura assicurativa".

Infine, con riferimento alla richiesta ad Assitalia di partecipare all'accordo di coassicurazione da parte di Zurigo, essa sarebbe perfettamente lecita in quanto legittima è la coassicurazione. Lo stesso impegno di Zurigo a non quotare o partecipare ad altre cordate conferma l'assenza di coordinamento tra le imprese, in quanto si supponeva esistessero appunto altre cordate.

82. Nella memoria pervenuta il 18 luglio 1997, Reale ha sostenuto la correttezza del suo comportamento nell'ambito della gara indetta dal Comune di Milano. Infatti, Reale si è limitata a richiedere ad Assitalia le informazioni, altrimenti non disponibili, necessarie per la valutazione del rischio. Ha successivamente e lecitamente provato, anche se con esito negativo, a formulare un'offerta in coassicurazione. Infine, ha autonomamente valutato il rischio come non conforme alla sua prassi assicurativa. Da tutti questi elementi si evince, pertanto, che Reale "non ha mai tenuto comportamenti che possano - a qualsiasi titolo - aver recato pregiudizio alla libera concorrenza".

83. Secondo AXA, nella memoria difensiva pervenuta il 20 giugno 1997, al fine della determinazione del mercato del prodotto non può farsi ricorso alla distinzione per rami assicurativi, in quanto nel bando di gara era richiesta un'unica offerta per tutti i rischi da assicurare. Quest'ultimo requisito, peraltro, per una compagnia poco presente nel settore degli Enti Pubblici e con una limitata raccolta premi quale AXA, imponeva il ricorso alla coassicurazione. La partecipazione di AXA al secondo esperimento di gara del Comune di Milano era stata sollecitata dallo stesso *broker*, il quale cercava di favorire la costituzione di un accordo di coassicurazione alternativo a quello promosso da Assitalia. Nella riunione del 4 dicembre 1995 - alla quale oltre AXA parteciparono anche Milano, Reale e Zurigo - AXA informò le altre compagnie di non partecipare alla presentazione di un'offerta, in ragione della carenza di informazioni sufficienti per la quotazione e della ristrettezza dei tempi a disposizione per ottenere ulteriori informazioni.

84. Nel corso dell'audizione del 16 luglio 1997 e nella memoria pervenuta il 18 luglio 1997, Toro, convenendo con le conclusioni raggiunte dall'Autorità circa le caratteristiche del contesto economico del settore della fornitura dei servizi assicurativi agli Enti Pubblici e sulla ridotta tensione concorrenziale dello stesso, evidenzia la presenza in questo settore di un numero limitatissimo di imprese partecipanti. La compagnia sostiene inoltre che nel caso specifico del Comune di Milano, essa ha autonomamente assunto la decisione di non partecipare alla gara, senza, peraltro, informare altri concorrenti della propria decisione. In particolare, con riferimento alla prima gara Toro verificò, sulla base delle informazioni fornite dal *broker*, che il contratto non era conveniente e che "per amministrare un contratto del genere occorreva mettere in piedi un'organizzazione adeguata perché la Toro non l'aveva e non aveva alcuna esperienza". La presentazione della seconda domanda di partecipazione rispondeva all'esigenza di verificare se le condizioni di gara fossero cambiate. Atteso che il bando di gara era analogo a quello del primo esperimento di gara, Toro mantenne immutata la propria decisione di non partecipare. Dalla documentazione acquisita dall'Autorità - ad avviso della Toro - non emerge alcuna prova circa la partecipazione della compagnia a incontri formali, al contrario emergerebbe l'evidenza che le compagnie concorrenti non fossero al corrente delle decisioni della Toro relativamente alla partecipazione alla gara.

85. Nella memoria pervenuta in data 11 settembre 1997 e nel corso dell'audizione del 16 luglio 1997, Cattolica ha ricordato come la compagnia, a seguito di sollecitazioni da parte dello stesso *broker* di partecipare alla gara del Comune di Milano, avesse deciso un impegno limitato a una quota del 3% in un eventuale rapporto di coassicurazione. Infatti, fino a quel momento la compagnia non aveva operato nel settore dei grandi Enti e una partecipazione, seppure limitata poteva permettere alla compagnia di acquisire esperienza nel settore. "In tal senso, il fatto che Cattolica abbia tentato di partecipare in coassicurazione alla gara non rappresenta una restrizione della concorrenza, ma, al contrario, un plus concorrenziale, in un mercato caratterizzato da ridotta tensione competitiva".

La decisione di non partecipare alla gara venne presa autonomamente da Cattolica, in quanto assunta successivamente al 4 dicembre 1995 e dopo aver visionato i dati sulla sinistrosità del Comune di Milano.

Le imprese che non hanno preso parte alla gara

86. Dalle risultanze istruttorie sembra emergere come alcune compagnie siano state coinvolte nella vicenda relativa all'aggiudicazione del servizio assicurativo, soltanto in seguito all'invito formale rivolto dal Comune di Milano a partecipare alla trattativa privata, ovvero senza una precedente manifestazione di interesse da parte delle stesse. Tali compagnie risultano essere: FATA, Lloyd, Allianz, Previdente, Augusta, MAA, Sara, SAI, Abeille e Intercontinentale. Una ragione comune per la mancata partecipazione alla gara deve essere rinvenuta nel breve lasso temporale intercorrente tra la data di arrivo dell'invito e la data di presentazione dell'offerta, non sufficiente per effettuare una valutazione tecnica del rischio e predisporre la documentazione richiesta.

Alcune compagnie hanno motivato la mancata partecipazione con ulteriori argomentazioni, tra le quali, si segnalano:

- a) l'elevata presenza nel settore dell'assicurazione auto, superiore a quella prevista nel bando di gara del Comune di Milano (Intercontinentale e Sara);
- b) la particolare situazione aziendale caratterizzata da una situazione di commissariamento nel caso della MAA, o per quanto riguarda Allianz da un'operazione di fusione;
- c) lo scarso interesse per il settore dei grandi rischi (FATA, Previdente, Abeille e Augusta);
- d) l'insufficienza del premio a base d'asta (SAI).

V. Il parere dell'ISVAP

87. Con parere pervenuto all'Autorità il 19 agosto 1997, l'ISVAP ha rassegnato all'Autorità le seguenti considerazioni:

a) le condizioni e i requisiti per l'ammissione alle gare pubbliche determinano una selezione a priori dei possibili soggetti partecipanti e, nel tempo, la tendenza all'affermazione di imprese leader del settore con cui le singole amministrazioni sono solite confermare i rapporti;

b) nel caso specifico del Comune di Milano, il bando di gara, ancorché "non censurabile sotto il profilo della legittimità", ha limitato il numero di imprese potenzialmente partecipanti alla gara, prefigurando di fatto una restrizione della concorrenza. Infatti, secondo le informazioni a disposizione dell'Istituto le imprese in possesso dei requisiti di ammissione alla gara erano soltanto 18. Tale numero si riduce ulteriormente qualora si consideri come alcune compagnie generalmente non assicurano rischi quali quelli del Comune di Milano. Per tali ragioni, "sembra a questo Istituto che l'esito della gara fosse quanto meno prefigurabile già nella formulazione del bando";

c) la coassicurazione non può essere considerata di per sé quale intesa lesiva della concorrenza, anche quando non si configuri quale condizione necessaria per garantire la copertura dei rischi contenuti nel bando di gara. Infatti, la ripartizione dei rischi risponde non tanto alla esigenza di frazionare rischi altrimenti non assumibili da una singola impresa, quanto alla necessità di rendere omogenei i rischi assicurati. Per tale obiettivo le imprese hanno a disposizione gli strumenti della coassicurazione e della riassicurazione, la scelta dipende da una molteplicità di fattori che variano da impresa a impresa. La coassicurazione in Italia risulta una prassi normale anche nell'assunzione di rischi di dimensione e gravità relativamente modeste, in quanto risponde a esigenze di ottimizzazione delle risorse, tenuto conto del portafoglio già acquisito e della necessità di omogeneizzazione dei rischi. "In altre parole la coassicurazione può avere l'effetto di estendere la partecipazione nel senso di indurre a prendere parte alla gara imprese che, pur in possesso dei requisiti richiesti, non avrebbero partecipato sulla base di valutazioni di carattere generale";

d) i contatti e gli incontri intercorsi tra le compagnie rappresentano i normali rapporti che si instaurano tra le compagnie per la definizione di un accordo di coassicurazione. Pertanto, non è possibile considerare lesivi della concorrenza tali contatti, a meno di non considerare lesiva della concorrenza la stessa coassicurazione;

e) spetta invece all'Autorità valutare l'esistenza di contatti presuntivamente finalizzati a prefigurare futuri comportamenti nei rapporti tra imprese e la loro liceità concorrenziale.

VI. Valutazione giuridica

88. Appare necessario, in via preliminare, e in relazione ai rilievi avanzati al riguardo da Zurigo, affermare la piena applicabilità della legge n. 287/90, nonché la competenza dell'Autorità a conoscere e a giudicare la fattispecie in esame. La circostanza infatti che la gara indetta dal Comune di Milano ricadesse nell'ambito della disciplina degli appalti pubblici di servizi e fosse regolata dal richiamato Decreto Legislativo n. 157/95 non vale in alcun modo a sottrarre le imprese di assicurazione dalla verifica della liceità concorrenziale dei comportamenti dalle stesse tenuti in occasione dello svolgimento del procedimento di evidenza pubblica. Non è rinvenibile nell'ordinamento alcuna disposizione che escluda l'applicabilità della legge n. 287/90 ai comportamenti delle imprese nella partecipazione ai procedimenti concorsuali, né sussiste alcuna relazione di incompatibilità tra i due sistemi di norme.

Il contesto economico di riferimento

89. L'esame degli elementi che caratterizzano il contesto di riferimento nel quale si svolgono le relazioni competitive tra le imprese risulta necessario al fine di verificare le condizioni di concorrenza in esso presenti e la capacità dello stesso di influenzare i comportamenti delle imprese. L'indagine istruttoria a tal fine condotta ha permesso di accertare che il contesto concorrenziale del settore delle forniture di servizi assicurativi agli Enti Pubblici risulta generalmente ancora poco sviluppato.

90. Nel corso dell'istruttoria si è proceduto a un'ampia disamina delle condizioni che caratterizzano il settore dell'acquisizione di servizi assicurativi da parte degli Enti Pubblici allo scopo di accertare il contesto economico e normativo nel quale si colloca la gara oggetto del procedimento.

Tra gli obiettivi dell'analisi vi era quello di verificare se la gara in questione rappresenti un episodio isolato all'interno di un contesto altrimenti caratterizzato da dinamiche concorrenziali, o piuttosto se le modalità di funzionamento del settore non appaiano tali da favorire la concertazione tra le imprese e la realizzazione di accordi collusivi.

91. I risultati dell'istruttoria consentono di affermare che il contesto di riferimento si caratterizza per una ridotta tensione concorrenziale, che mostra numerose situazioni nelle quali alla competizione tra imprese viene preferito il mantenimento dei rapporti assicurativi in essere. Ciò si determina in forza di un insieme di circostanze che compromette il dispiegarsi di un costante ed effettivo gioco della concorrenza. In particolare, si riscontra una bassa propensione degli enti appaltanti ad attivare le procedure di selezione aperte; inoltre, i criteri di preselezione adottati nella fase di qualificazione che precede la gara appaiono spesso eccessivamente restrittivi. Peraltro, il ricorso alle procedure di evidenza pubblica non rappresenta a tutt'oggi il metodo ordinario e comune di acquisizione del servizio; risulta infatti ancora estremamente diffusa la prassi del rinnovo delle polizze tramite trattativa diretta tra ente pubblico e impresa di assicurazione. A ciò deve aggiungersi la circostanza che le imprese di assicurazione ricorrono molto spesso alla formazione di accordi di coassicurazione, talvolta anche successivi all'aggiudicazione del servizio. L'istruttoria ha inoltre evidenziato come sia ancora relativamente diffusa la clausola di prelazione a favore del gruppo INA-Assitalia.

92. Dall'istruttoria condotta non sono emersi sufficienti elementi atti a comprovare l'esistenza di un accordo generale che configuri un disegno unitario volto alla ripartizione di tutte le gare. Si riscontra, tuttavia, come il comportamento delle imprese di assicurazione in occasione di ogni singola gara appare svolgersi in conformità a una serie di prassi consolidate, idonee a compromettere e a condizionare negativamente il regolare funzionamento della selezione competitiva. Va al riguardo osservato che l'istruttoria ha permesso di verificare come in occasione dello svolgimento di diverse procedure di evidenza pubblica siano emersi elementi che rivelano l'esistenza di comportamenti e di attività suscettibili di ulteriori e specifici interventi da parte dell'Autorità.

93. A ciò si aggiunga che le concrete modalità che gli Enti Pubblici appaltanti adottano nell'indizione delle pubbliche gare e nella predisposizione dei bandi di gara frequentemente rivelano ingiustificate restrizioni, come osserva al riguardo l'ISVAP, in merito ai requisiti e alle condizioni di ammissione delle compagnie alla gara. Va notato a tale proposito come nei bandi vengano, spesso, inserite clausole relative all'ottenimento di una soglia minima per la raccolta premi in Italia e alla disponibilità di un ufficio liquidazione presso la sede del Comune. Ciò determina come immediata conseguenza l'esclusione dalla gara delle compagnie estere e/o di eventuali imprese specializzate nell'assicurazione di determinati rischi, e la costante e prevalente partecipazione alla fase di preselezione di quelle primarie compagnie che risultano da sempre storicamente presenti nel mercato nazionale.

Un ulteriore elemento emerso nel corso dell'istruttoria che, in ragione della sua diffusione, contribuisce a definire un contesto sostanzialmente carente di stimoli concorrenziali, è rappresentato da un eccessivo e frequente ricorso da parte delle Pubbliche Amministrazioni alle forme di procedure ristrette o negoziate, in misura tale da determinare un'inversione rispetto alla regola generale, prevista dalla normativa, la quale considera come residuali le procedure di aggiudicazione diverse dal pubblico incanto.

94. L'assenza di effettive dinamiche concorrenziali appare altresì testimoniata dall'esistenza di prassi commerciali diffuse tra le compagnie operanti nel mercato assicurativo italiano (come affermato da RAS e Unipol), in virtù delle quali la richiesta di informazioni - circa l'andamento dei rischi che si intendono assicurare - da parte di una compagnia all'impresa di assicurazione concorrente che le detiene, vincola i comportamenti successivi dell'impresa che le informazioni ha richiesto, in quanto non appare "eticamente" corretto concorrere singolarmente o in coassicurazione con altre compagnie, contro l'impresa che ha rilasciato le informazioni.

95. Si osserva, inoltre, come gli accordi di coassicurazione costituiscano una prassi largamente diffusa del mercato assicurativo nazionale (come del resto le stesse parti ricordano). Ciò trova conforto anche nelle considerazioni espresse dall'ISVAP con il proprio parere, laddove si rileva che, in Italia, la coassicurazione costituisce una prassi normale anche per la copertura di rischi di dimensione e gravità modesti.

96. Siffatto elemento di caratterizzazione del mercato assicurativo nazionale contribuisce a definire un quadro complessivo improntato da frequenti e significativi momenti di collaborazione. La ricerca e l'instaurazione di rapporti di tipo cooperativo costituisce dunque una caratteristica costante delle relazioni tra imprese di assicurazione, che obiettivamente attenua la necessaria tensione competitiva tra le imprese. Con ciò non si intende trascurare la particolarità dell'industria assicurativa, la quale, com'è noto, in determinate circostanze, richiede l'instaurarsi di relazioni di questo tipo; tuttavia, come in seguito si avrà modo di precisare, la cooperazione tra imprese concorrenti, in quanto tendenzialmente contrastante con i principi di tutela della concorrenza, non può che svolgersi alle condizioni ed entro i limiti posti, in materia di tutela della concorrenza, dal legislatore comunitario. In sintesi, la generalizzata diffusione dell'uso della coassicurazione nella prestazione del servizio agli Enti Pubblici, da parte delle maggiori compagnie nazionali, appare in contrasto con i principi posti a tutela della concorrenza. Essa consente infatti alle principali imprese assicuratrici di negoziare di volta in volta, e in occasione di ogni singola gara, la partecipazione, ancorché *pro quota*, alla fornitura del servizio, disincentivando le medesime dal sottoporsi al rischio concorrenziale connesso alla presentazione di offerte individuali.

97. Le conclusioni raggiunte circa l'insufficienza delle condizioni di concorrenza del settore in questione appaiono peraltro condivise, oltre che da alcune imprese di assicurazione (Toro, Cattolica, Fondiaria), anche dall'ISVAP, il quale inoltre evidenzia come siffatte caratteristiche generino la tendenza all'affermazione di imprese leader del settore, con le quali le amministrazioni sono solite confermare i rapporti.

98. Se dunque, in generale, il settore delle forniture dei servizi assicurativi alla Pubblica Amministrazione appare negativamente caratterizzato quanto alle sue condizioni di concorrenza, nel caso specifico i limiti posti dal bando di gara hanno ulteriormente, e in direzione negativa, inciso sullo svolgimento di un'efficace competizione. Infatti, ancorché l'indizione stessa della gara rappresentasse indubbiamente - rispetto alle modalità di acquisizione del servizio seguite in precedenza - un significativo atto di trasparenza dell'amministrazione comunale, nel tentativo di innescare un processo di selezione competitiva, non può nello stesso tempo non osservarsi come la formulazione del bando non rendesse sufficientemente ampia la platea dei possibili concorrenti, impedendo in particolare la partecipazione di imprese comunitarie.

Devono in tal senso condividersi le considerazioni che su di esso l'ISVAP ha espresso. L'Istituto ha infatti al riguardo evidenziato come l'esito della gara fosse in qualche misura prevedibile già dalla lettura del bando.

Posto, dunque, che sia le condizioni generali del settore, sia quelle specifiche della gara definiscono un contesto concorrenziale insoddisfacente, appare viepiù necessario un attento esame dei comportamenti delle imprese, volto a verificare ogni deviazione dal rispetto delle regole di concorrenza.

Le restrizioni della concorrenza

a) L'intesa tra le imprese offerenti in coassicurazione

99. Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90, costituiscono intese gli accordi, le pratiche concordate tra imprese, nonché le deliberazioni di consorzi o di associazioni di imprese.

All'interno dell'ampia nozione di intesa fornita dal legislatore nazionale rientra l'accordo di coassicurazione.¹ La coassicurazione infatti, in quanto forma di collaborazione orizzontale tra imprese di

¹ La giurisprudenza nazionale ha al riguardo affermato che "la dizione intesa restrittiva della concorrenza ha un ampio significato, ricomprendente tutte le iniziative comunque idonee ad alterare la libertà di concorrenza che risultano dalla collaborazione tra più imprese, sia quelle che hanno la finalità di coordinare il comportamento di imprese indipendenti, sia quelle che hanno come conseguenza il coordinamento del comportamento concorrenziale delle imprese sul mercato, negando il valore della nozione formale di intesa fondata su una precisa qualificazione della fattispecie a favore di una individuazione della natura sostanziale delle restrizioni al libero meccanismo concorrenziale, che derivano dalla cooperazione tra imprese, in qualunque modo queste si manifestino" (TAR Lazio Sez. I, dec. 12 aprile 1996, n. 605, ANIA).

assicurazione, costituisce un'intesa ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90. Nella fattispecie in esame, l'offerta in coassicurazione, congiuntamente formulata dalle compagnie Assitalia, Generali, RAS, Fondiaria e Unipol, nonché i contatti, gli incontri e le trattative tra le medesime intervenuti e finalizzati appunto a rispondere congiuntamente alla gara indetta dal Comune di Milano, costituiscono, ai sensi della suddetta disposizione, un'intesa.

100. Ai fini della valutazione dell'intesa e della qualificazione della stessa ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90, occorre, in primo luogo, tenere conto dei principi formati nell'ordinamento comunitario, in materia di intese tra imprese partecipanti a gare pubbliche. Il Tribunale di Primo Grado CE ha affermato al riguardo che "è in contrasto con l'articolo 85, n. 1, del Trattato il fatto che le imprese si concertino sul modo in cui intendono rispondere ad un bando di gara, anche quand'esso contiene condizioni poco ragionevoli. Infatti spetta a ciascuna impresa determinare autonomamente cosa ritenga ragionevole e trarne le conseguenze per la propria condotta" (Sentenza 21 febbraio 1995, causa T-29/92, SPO). Viene in tal modo esplicitato come il coordinamento del comportamento concorrenziale tra imprese relativo alla condotta di gara delle medesime costituisca un'intesa che viola *per se* la normativa a tutela della concorrenza.

Siffatto principio consente peraltro di ritenere superate le obiezioni avanzate da alcune imprese in relazione alla definizione del mercato e alla portata restrittiva dell'intesa. Il riferimento testuale, contenuto nella citata sentenza, al divieto delle imprese di concertarsi sul modo in cui si intende rispondere a un bando di gara fuga ogni dubbio circa la portata restrittiva di un'intesa manifestatasi anche solo in occasione di una singola gara.

101. Le risultanze istruttorie mostrano che l'intesa intercorsa tra le imprese coassicuratrici partecipanti alla procedura concorsuale ha determinato quale conseguenza l'aggiudicazione, a trattativa privata, del servizio assicurativo alle medesime imprese offerenti in coassicurazione.

102. La documentazione acquisita in corso di istruttoria evidenzia come, in seguito all'indizione della gara, tra le compagnie prese vita una serie di contatti e di incontri che coinvolse direttamente tutte le primarie compagnie intenzionate a definire l'offerta in coassicurazione. Per effetto di tali incontri che iniziarono ad avere luogo già in occasione del primo esperimento di gara, si pervenne alla formazione di un raggruppamento di imprese che avrebbe formulato l'offerta al Comune di Milano in coassicurazione. Il raggruppamento delle imprese offerenti in coassicurazione era guidato da Assitalia, che vi figurava in veste di delegataria, ed era inoltre composto dalle compagnie Generali, RAS, Fondiaria e Unipol.

103. Nel corso dell'istruttoria le parti hanno affermato che i contatti e le riunioni tra le imprese di assicurazione interessate alla gara bandita dal Comune di Milano erano finalizzati alla ricerca di accordi di coassicurazione. Tale attività, a loro avviso, risulta lecita, in quanto la coassicurazione è istituto che trova riconoscimento normativo e il cui uso, nel caso di specie, era ammesso dallo stesso bando di gara.

104. L'ISVAP nel proprio parere osserva che la coassicurazione di per sé non può essere considerata intesa vietata per il suo oggetto.

In relazione a siffatta considerazione deve rilevarsi che la coassicurazione è un istituto che l'ordinamento (articolo 1911 c.c., e legge 11 novembre 1986, n. 772, di recepimento della direttiva n. 78/473/CEE) pone a disposizione delle imprese di assicurazione e che permette alle stesse di soddisfare le esigenze tecniche tipiche dell'industria assicurativa. Da un punto di vista eminentemente tecnico-assicurativo la coassicurazione risponde cioè - come rammenta l'Istituto - a una serie di esigenze di natura tecnica, tra le quali vi sono quelle connesse al frazionamento dei rischi e alla loro omogeneizzazione.

Si osserva, tuttavia, come da una prospettiva di analisi concorrenziale del fenomeno, la coassicurazione, giacché determina l'instaurazione di un rapporto di collaborazione orizzontale tra imprese operanti in diretta concorrenza, rientra nel novero di quella tipologia di intese che assumono diretta e immediata rilevanza ai fini concorrenziali.

Ciò posto occorre osservare che ai fini dell'applicazione dell'articolo 2 della legge risulta sempre necessario effettuare in concreto una valutazione in merito alla restrittività dell'intesa. Nel procedere a siffatta valutazione deve tuttavia tenersi conto della circostanza che il Regolamento CE n. 3932/92, nel dettare le regole di esenzione, della collaborazione tra imprese assicuratrici, dal divieto di intese restrittive della concorrenza, stabilisce alcuni rilevanti principi proprio in materia di coassicurazione. La circostanza che la coassicurazione sia prevista dal regolamento di esenzione assume uno specifico valore nella

formulazione del giudizio di liceità concorrenziale di una fattispecie concreta, poiché mostra che l'istituto in questione rientra, in linea di principio, nel novero delle intese vietate, le quali, in presenza di determinate condizioni, godono del beneficio dell'esenzione garantito dal suddetto regolamento.

105. Le condizioni che il legislatore comunitario richiede ai fini dell'esenzione sono in linea generale espresse dal considerando 10 del suddetto Regolamento, ove appunto si evidenzia come la coassicurazione consente l'accesso al mercato a imprese che individualmente non potrebbero assumere rischi "difficilmente garantibili per dimensione, rarità e novità". I principi comunitari indicano pertanto che, ancorché la collaborazione nella forma della coassicurazione costituisca un'intesa rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 85.1 del Trattato CE, essa può giovare del beneficio dell'esenzione, laddove consenta la copertura di rischi che senza questa non potrebbero essere garantiti, o quando la stessa permetta l'ingresso su determinati mercati di imprese che autonomamente non risulterebbero in grado di accedervi (in questa ipotesi la coassicurazione produce in effetti anche un aumento del grado di concorrenza).

E' in questa prospettiva dunque che va letta anche la previsione (relativa alla possibilità per le imprese di formulare offerte in coassicurazione) contenuta nel bando della gara indetta dal Comune di Milano. Per il suo tramite infatti l'amministrazione tendeva proprio a permettere l'ammissione e la partecipazione alla procedura concorsuale di imprese di assicurazione che individualmente non avrebbero potuto prender parte alla gara.

106. Nel procedere pertanto alla valutazione del rapporto di coassicurazione venutosi a instaurare nella fattispecie in esame, risulta necessario, in virtù della previsione contenuta nell'articolo 1, comma 4, della legge n. 287/90, ricorrere ai principi che l'ordinamento comunitario ha definito in materia. Nel settore assicurativo tali principi trovano la propria sede nel citato Regolamento comunitario n. 3932/92, il quale in materia di coassicurazione, all'articolo 11, individua nella soglia del 10 per cento (o del 15 per cento per i rischi catastrofali) il limite di esentabilità degli accordi stabili tra imprese.

107. Le parti nel corso del procedimento hanno rilevato come il suddetto Regolamento CE non risulti direttamente applicabile alla fattispecie esaminata nel corso del procedimento, poiché la normativa comunitaria detta norme esclusivamente riguardo a raggruppamenti stabili di imprese di assicurazione.

108. Ora, non v'è dubbio che il limite individuato dal suddetto articolo 11 abbia un valore cogente soltanto in relazione a raggruppamenti stabili di imprese; cionondimeno, la disposizione in parola contiene comunque un criterio valutativo che deve essere seguito anche ai fini del giudizio relativo alla fattispecie in esame. Siffatto criterio indica chiaramente che, nell'ordinamento comunitario della concorrenza - ai cui principi l'Autorità deve ispirarsi per espresso volere normativo - la coassicurazione, quando interessa una parte significativa del mercato di riferimento, costituisce un ostacolo alla concorrenza che non può essere oggetto di esenzione.

109. Tenendo conto quindi di tale principio, in relazione alla concreta fattispecie oggetto di esame, non può prescindersi dal rilevare come l'accordo di coassicurazione che ha determinato l'esito della gara del Comune di Milano sia intervenuto tra imprese di assicurazione che dispongono congiuntamente di quote di mercato, relativamente a ciascuno dei rami interessati alla gara, particolarmente elevate. Ciascuna di esse, inoltre, risulta a capo di primari gruppi assicurativi, attivi in tutti i rami danni e dispone di una significativa esperienza maturata sia nei singoli rami oggetto di gara, sia nei rapporti con le Pubbliche Amministrazioni. Tale rilevante posizione detenuta dalle parti sui singoli rami interessati dalla gara del Comune di Milano, risulta, come mostra la tabella seguente, enormemente superiore al limite del 10 per cento individuato dall'articolo 11 del Regolamento CE n. 3932/92.

Nella valutazione dell'accordo di coassicurazione in esame occorre pertanto ispirarsi a tale criterio generale, sicché ne discende che il raggruppamento delle imprese offerenti in coassicurazione, rappresentando, a livello complessivo dei rami danni, più della metà della raccolta premi nazionale e, a livello di singolo ramo, percentuali anche superiori, costituisce un serio impedimento al manifestarsi della concorrenza nel contesto di mercato sul quale incide.

Tabella 3: quote percentuali sul totale della raccolta premi nazionale delle imprese coassicuratrici, a livello di gruppo, nei rami interessati dalla gara

	Totale danni	Incendio	Furto	ADB	RCD	Infortuni	ARD	RCO
Assitalia	8,8	8,8	7,7	7,4	9,3	13,5	6,2	7,1

Generali	11,3	17,5	14,0	32,9	15,6	12,6	5,9	7,6
RAS	14,7	13,5	14,0	12,0	15,6	14,6	13,9	16,1
Fondiaria	12,0	11,5	14,8	4,4	11,7	10,6	13,0	12,8
Unipol	3,8	2,7	2,9	3,1	4,3	3,8	4,2	4,2
Totale imprese	50,6	54,0	53,4	59,8	56,5	55,1	43,2	47,8

Fonte: ANIA

110. La fattispecie concreta oggetto di istruttoria mostra d'altronde in modo inequivocabile come l'esito finale della procedura concorsuale (ossia l'effetto dell'intesa realizzata) risulti perfettamente coerente con ciò che si manifesta in un contesto competitivo nel quale i più importanti concorrenti danno luogo a un unico raggruppamento capace di esprimere tali quote di mercato. E ciò proprio in ragione del fatto che la coassicurazione è stata utilizzata da quelle imprese che, per posizione di mercato, capacità tecnica e finanziaria e competenza specifica nel settore, risultavano le uniche in grado di concorrere individualmente o di assumere la veste di delegatarie in raggruppamenti di coassicurazione concorrenti. Tali primarie imprese pertanto convenendo la formulazione di un'unica offerta in coassicurazione hanno non solo eluso ogni forma di competizione reciproca, ma altresì compromesso il manifestarsi della concorrenza nel procedimento concorsuale, così vanificando lo scopo stesso della gara.

111. L'effetto della presentazione dell'offerta in coassicurazione tra le imprese Assitalia, Generali, RAS, Fondiaria e Unipol si è sostanziato dunque, da un lato, nella eliminazione della concorrenza interna tra le medesime imprese offerenti, imprese che, come sopra illustrato, rappresentano una parte molto consistente del mercato nazionale, risultando, in termini di raccolta premi nei rami danni, a capo del primo, del secondo, del terzo, del quarto e dell'ottavo gruppo assicurativo. Dall'altro, la definizione congiunta dell'offerta ha precluso alle altre imprese minori, pure interessate alla gara, di ricercare in ciascuna di tali imprese un partner efficace per la formulazione di più offerte in coassicurazione. Il comportamento delle imprese consistente nella formazione di un unico raggruppamento offerente in coassicurazione ha dunque concretamente impedito la selezione concorrenziale. Ciò ha pertanto comportato l'acquisizione del servizio al prezzo prefissato dalle imprese coassicuratrici (17,1 miliardi di lire, pari al 5 per cento in meno rispetto al premio a base d'asta), vanificandosi, in tal modo, l'intenzione dell'amministrazione appaltante di addivenire alla stipulazione del contratto che fosse il frutto di una gara esperita in regime di effettiva concorrenza. Il Comune di Milano infatti perseguiva, attraverso la gara, lo scopo di acquisire il servizio al miglior prezzo (cfr. § 73); prezzo che, in assenza dei comportamenti restrittivi accertati, sarebbe potuto risultare inferiore a quello prefissato dalle imprese coassicuratrici.

112. Sotto questo profilo assume decisiva importanza, nel cogliere appieno la portata anticoncorrenziale e l'effettività dell'intesa realizzatasi nella specifica fattispecie, il contesto competitivo di riferimento. Può infatti dubitarsi che all'interno di un ambiente competitivo efficace e dinamico, un'attività di concertazione quale quella che si è realizzata nel presente caso, potesse risultare idonea a produrre effetti restrittivi di intensità analoga a quelli determinatisi nel caso in esame. Ma, dal momento che, come osserva l'ISVAP, il bando di gara consentiva di prevedere l'esito della competizione, appare evidente che la realizzazione, tra le maggiori imprese, di un'intesa volta a definire un'unica offerta congiunta, diviene sufficiente per eliminare qualsiasi incertezza circa la conclusione del procedimento concorsuale.

113. Sempre al fine di tenere conto dei principi comunitari nella valutazione della fattispecie oggetto del procedimento occorre inoltre considerare un ulteriore profilo, ossia quello relativo alla tipologia del rischio e alla correlata necessità dell'uso della coassicurazione. Al riguardo si osserva che, in ragione della natura ordinaria della tipologia dei rischi di cui veniva richiesta la copertura, la coassicurazione non risultava astrattamente l'unico strumento per garantire la copertura dei rischi oggetto della gara. Nell'esprimere tale valutazione occorre infatti considerare la circostanza che in precedenza i medesimi rischi erano oggetto di una copertura assicurativa sostanzialmente garantita dalla sola compagnia Assitalia.

114. Sempre in merito alla asserita necessità dell'uso della coassicurazione si rileva che è proprio la storia assicurativa del Comune di Milano a mostrare come il ricorso alla coassicurazione abbia avuto quale unica finalità l'eliminazione della reciproca concorrenza tra le imprese di assicurazione nella partecipazione alla gara. In precedenza, infatti, tutti i rischi maggiori, con la sola eccezione della RC Auto (rischio peraltro normalmente non gestito in coassicurazione), risultavano, di fatto, assicurati direttamente e unicamente da Assitalia. L'unica polizza che presentava un andamento significativamente negativo, ossia quella relativa alla copertura della responsabilità civile verso terzi, a seguito della predisposizione del capitolato, ha

registrato un notevole incremento dei premi (quasi triplicati), così da risultare congrua rispetto all'evoluzione dei sinistri. Ciò induce a ritenere che Assitalia - così come le altre imprese partecipanti all'accordo di coassicurazione - avrebbe potuto concorrere individualmente per l'acquisizione dell'intera polizza.

115. Un ulteriore elemento che depone a favore della assenza di una necessità tecnica della coassicurazione per il caso in esame è rappresentato dalla circostanza che, nella fase delle trattative, la valutazione dei rischi da assicurare non veniva percepita come operazione tecnicamente complessa. Risulta, infatti, che le questioni maggiormente rilevanti erano legate alla definizione delle modalità commerciali di assunzione della polizza. Ciò è confermato anche dal contenuto degli appunti e delle minute acquisite in sede d'istruttoria circa l'oggetto delle discussioni, che risultano prevalentemente finalizzate alla definizione della percentuale di coassicurazione, nonché dall'appunto interno dell'Assitalia in cui viene sottolineata la complessità commerciale ma non tecnica della trattativa (cfr. § 72). Ciò conferma ulteriormente quanto rilevato circa l'ordinarietà dei rischi oggetto della gara e la strumentalità dell'uso della coassicurazione.

116. Le risultanze istruttorie hanno inoltre evidenziato come rischi di entità analoga a quelli oggetto della gara in questione vengano assunti anche da una singola compagnia (ad esempio, Generali è risultata singola aggiudicataria di un appalto concorso bandito dall'Università di Milano, per un importo complessivo di 10 miliardi di lire per 5 anni di copertura). Inoltre, si è rilevato come rischi la cui valutazione tecnica pone elementi di ben maggiore complessità (è il caso della gara esperita dall'azienda Metropolitana Milanese Spa) possono essere assunti individualmente da una sola compagnia.

117. Può al riguardo osservarsi - come del resto l'ISVAP rammenta - che, da un punto di vista tecnico-assicurativo, in alternativa alla coassicurazione esiste l'istituto della riassicurazione (il quale - sia detto per inciso - atteggiandosi a intesa di natura verticale risulta meno idoneo a restringere la concorrenza). Sicché se le imprese ritenevano eccessiva l'esposizione avrebbero ben potuto cautelarsi, ricorrendo appunto a tale forma di copertura. Non può tuttavia al riguardo non rilevarsi come, in ragione di quanto rappresentato da Assitalia (relativamente alle conseguenze della riassicurazione), la coassicurazione nel caso di specie possa aver risposto anche a una finalità di tipo protezionistico. La riassicurazione dei rischi del Comune di Milano infatti avrebbe potuto determinare l'esigenza di ricorrere al mercato riassicurativo internazionale che, per tale via, avrebbe assorbito parte dei premi corrisposti dall'amministrazione. Tuttavia, nel quadro dei principi comunitari e nazionali di tutela della concorrenza, una simile giustificazione per un'intesa restrittiva appare del tutto impropria.

118. Va infine rilevato come le imprese di assicurazione offerenti in coassicurazione abbiano nel corso della procedura concorsuale dato vita a un'intensa attività di scambio di informazioni che ha riguardato non soltanto la comunicazione e la diffusione dei dati tecnici relativi alla gara - attività questa peraltro non necessaria al fine della valutazione del rischio e della sua quotazione - ma anche le intenzioni degli altri concorrenti, che erano venuti in contatto con Assitalia, e la loro relativa condotta di gara.

Da questo punto di vista si osserva, anche in relazione a quanto in proposito rilevato dall'ISVAP, che i contatti e gli incontri tra le imprese, quando sono finalizzati alla definizione di accordi di coassicurazione risulteranno lesivi della concorrenza nella misura in cui tale si dimostrasse il relativo accordo di coassicurazione. Questo è appunto il caso dei contatti intercorsi tra Assitalia, Generali, Ras, Fondiaria e Unipol, che quindi ricadono anch'essi nell'ambito del divieto stabilito dall'articolo 2 della legge n. 287/90. Tali scambi di informazioni restano assorbiti dalla concertazione realizzatasi per addivenire alla formulazione dell'offerta comune in coassicurazione e non costituiscono, ai fini del presente procedimento, un'autonoma violazione.

b) L'intesa tra Assitalia e Zurigo

119. L'istruttoria ha inoltre dato chiara evidenza di contatti intercorsi tra una compagnia facente parte dell'accordo di coassicurazione, Assitalia, e un'altra impresa, Zurigo, interessata a partecipare alla gara. Tali contatti risultano, anche sulla base di quanto rappresentato dall'ISVAP al riguardo, suscettibili di autonoma valutazione. Gli atti del procedimento mostrano come le imprese abbiano stabilito che, a fronte di un impegno di Zurigo a non partecipare alla gara, Assitalia avrebbe garantito, in occasione della partecipazione ad altre gare pubbliche, una compensazione che doveva assumere la natura del "riconoscimento per altre gare importanti" (cfr. § 70).

120. L'importanza di tale ulteriore intesa, ai fini del conseguimento dell'effetto restrittivo e del sostanziale fallimento della procedura concorsuale, può essere pienamente apprezzata ove si consideri che la formulazione di un'offerta competitiva da parte di Zurigo sarebbe stata sufficiente per dare alla gara un esito diverso. Ipotesi questa che appare non irrealistica, soprattutto se si tiene conto del fatto che Zurigo, primaria compagnia a livello europeo, avrebbe potuto acquisire l'intero insieme dei rischi e successivamente riassicurarli con facilità all'estero.

121. L'intesa tra Assitalia e Zurigo, risultando pertanto essenziale alla soppressione della concorrenza nella partecipazione alla gara, assume autonomo rilievo nell'ambito del procedimento e integra di per sé gli estremi del divieto sancito dall'articolo 2 della legge n. 287/90.

c) La posizione delle altre compagnie

122. Per quanto concerne i contatti intercorsi tra le altre compagnie e le riunioni tra le medesime volte a ricercare e a formare un accordo di coassicurazione alternativo, si rileva che tali attività non sono risultate idonee a compromettere l'esito della gara. Esse si sono al contrario sostanziate nel tentativo di creare un raggruppamento di imprese concorrente. Da questo punto di vista pertanto il comportamento osservato non appare in contrasto con l'articolo 2 della legge n. 287/90.

123. Si osserva tuttavia come gli elementi documentali acquisiti rivelano l'esistenza di contatti e di incontri tra talune di queste imprese e alcune delle compagnie che hanno poi raggiunto l'accordo di coassicurazione e formulato l'unica offerta. Tali circostanze che non appaiono, in assenza di ulteriori elementi, sufficienti a sostanziare una violazione dell'articolo 2, mostrano comunque come il contesto nel quale si è svolta la procedura concorsuale sia stato caratterizzato da un clima di generale e diffusa concertazione.

124. Occorre infatti al riguardo osservare che, come peraltro affermato in sede istruttoria da Assitalia (compagnia notoriamente dotata della maggiore esperienza nel settore), ai fini dell'acquisizione delle informazioni e dei dati tecnici non appariva in alcun modo necessario per le imprese concorrenti prendere contatto con la compagnia titolare del precedente rapporto di assicurazione, in ragione del fatto che "anche il Comune di Milano aveva tali informazioni" e "la presenza del Broker avrebbe dovuto assicurare la diffusione delle informazioni nei confronti delle compagnie interessate a conoscere l'andamento dei sinistri progressi". Inoltre, sulla base di quanto emerso in fase istruttoria, le informazioni generali necessarie alla quotazione dei rischi oggetto della gara potevano essere assunte anche presso le banche dati esistenti in sede ANIA. E' la stessa Assitalia, nella sua memoria del 18 settembre 1996, a ricordare che "per ogni affare il cliente fornisce tutto il pacchetto di informazioni necessario e l'ANIA, che raccoglie notizie da e di tutte le compagnie, mette a disposizione dei soci tutti i dati del mercato".

La correttezza di tale considerazione risulta peraltro anche dalle precisazioni che in proposito la stessa Associazione in corso di istruttoria ha spontaneamente prodotto all'Autorità. L'ANIA rileva infatti al riguardo che i dati e gli elementi statistici disponibili presso la propria banca dati, sono quelli "necessari per la corretta tariffazione dei rischi che le imprese vanno via via ad assumere [...]", e che ogni altro dato che fosse necessario all'impresa in relazione al concreto rischio da assumere viene "direttamente comunicato dall'assicurato all'assicuratore". L'Associazione individua dunque in tali flussi informativi gli strumenti necessari e sufficienti per la formulazione di una corretta proposta assicurativa, implicitamente escludendo uno scambio diretto e generalizzato di informazioni tra compagnie concorrenti. Nel caso di specie, peraltro, l'intermediario indipendente, che agiva quale consulente dell'amministrazione appaltante, rappresentava per le imprese di assicurazione l'interlocutore naturale, che avrebbe dovuto e potuto efficacemente soddisfare le esigenze informative degli assicuratori concorrenti.

125. I comportamenti osservati hanno dunque prodotto un effetto negativo, in quanto hanno consentito ad Assitalia, nonché indirettamente alle altre imprese offerenti in coassicurazione, Generali, RAS, Fondiaria e Unipol, di apprezzare e di valutare l'intensità e l'effettività della concorrenza potenziale.

126. Siffatti comportamenti di diffuso e ripetuto scambio di informazioni risultano dunque suscettibili di ingenerare effetti negativi sul piano concorrenziale, ancorché non appaiano sufficienti, in assenza di ulteriori e più specifici elementi probatori, per individuare un'autonoma violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90, da parte delle imprese Milano, Reale, AXA, Toro, Cattolica e Zurigo.

VII. Conclusioni

127. Le risultanze istruttorie consentono in conclusione di affermare che le condizioni concorrenziali del settore e la definizione dell'offerta in coassicurazione di Assitalia, Generali, RAS, Fondiaria e Unipol, per un verso, hanno prodotto un effetto esterno, consistente nel sottrarre dal contesto competitivo di gara quelle imprese che da sole o in coassicurazione con altre imprese avrebbero potuto proporre una pluralità di offerte concorrenti. Per altro verso, hanno determinato l'effetto (interno) di escludere la reciproca rivalità concorrenziale tra le imprese coassicuratrici. Esse hanno infatti, attraverso il ricorso alla coassicurazione, risolto in modo cooperativo la gara e sostituito alla competizione la collaborazione, così precludendo all'amministrazione appaltante la possibilità di acquisire offerte concorrenti e di selezionare tra queste quella più conveniente.

128. I comportamenti posti in essere dalle imprese di assicurazione Assitalia, Generali, Ras, Fondiaria e Unipol, avendo prodotto l'effetto di determinare l'acquisizione del servizio assicurativo del Comune di Milano in favore delle medesime imprese in ragione della concertazione dalle stesse realizzata, volta alla formazione di un accordo di coassicurazione restrittivo in quanto intervenuto tra i principali concorrenti, costituiscono violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90. Occorre in proposito soggiungere che siffatta violazione, ancorché suscettibile di essere valutata con rigore, avendo generato il fallimento di una gara pubblica, risulta essersi realizzata in un contesto caratterizzato dalla diffusa, benché erronea, convinzione della generale e incondizionata liceità dell'uso della coassicurazione nelle gare pubbliche, nonostante l'esistenza del divieto di intese restrittive della concorrenza stabilito dall'articolo 2 della legge n. 287/90.

129. I contatti diretti intervenuti tra Assitalia e Zurigo, risultando anch'essi finalizzati all'eliminazione della concorrenza nella procedura concorsuale instaurata dal Comune di Milano, costituiscono in via autonoma un'infrazione al divieto stabilito dalla predetta disposizione. Tali comportamenti, in ordine ai quali le parti non hanno addotto alcuna valida giustificazione, risultano connotati da una chiara e patente valenza illecita, sicché appare opportuno per essi procedere alla valutazione della gravità ai sensi dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90.

130. Per quanto riguarda le altre imprese di assicurazione, ossia Milano, Reale, AXA, FATA, Lloyd, Allianz, Previdente, Augusta, MAA, Sara, SAI, Abeille e Intercontinentale, nonché Toro e Cattolica, le risultanze istruttorie non consentono di ritenere, con un grado di ragionevole certezza, che le medesime abbiano tenuto comportamenti in violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90.

La gravità dell'infrazione

131. Ai sensi dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, l'Autorità nei casi di infrazioni gravi, tenuto conto della gravità e durata dell'infrazione può applicare una sanzione amministrativa pecuniaria alle imprese interessate.

132. L'intesa intervenuta tra le imprese Assitalia e Zurigo risulta grave, poiché essa ha determinato non soltanto la eliminazione della concorrenza dalla procedura a evidenza pubblica esperita dall'amministrazione comunale, ma si è altresì indirizzata a prefigurare comportamenti non concorrenziali tra tali imprese in occasione della partecipazione ad altre procedure concorsuali, prevedendo esplicitamente al riguardo forme di compensazione collaterali.

133. In ordine alla quantificazione della sanzione nei confronti di Assitalia e Zurigo, deve tenersi conto oltre che della gravità della violazione anche della dimensione delle imprese coinvolte, nonché dell'opera svolta dalle stesse per eliminare o attenuare l'infrazione.

134. Sotto il primo profilo, si rileva come Assitalia appartenga a uno dei maggiori gruppi assicurativi operanti in Italia, il quale peraltro riveste una posizione di particolare rilevanza nel settore delle forniture dei servizi assicurativi agli Enti Pubblici; Zurigo pur non disponendo di una specifica vocazione nel settore in questione, rappresenta comunque un'importante compagnia, appartenente a uno dei principali gruppi assicurativi operanti su scala europea.

Il gruppo INA-Assitalia ha conseguito nel 1995 una raccolta premi nei rami danni pari a 3.460 miliardi di lire, mentre la raccolta premi di Zurigo è risultata pari a circa 970 miliardi di lire. Va inoltre considerato che entrambe le imprese mostrano condizioni economiche positive.

135. Con riferimento al comportamento delle imprese per eliminare o attenuare le conseguenze delle violazioni, si rileva che la natura dell'infrazione non consente di verificare se e in che termini le imprese si siano fattivamente adoperate per attenuare l'infrazione, in ogni caso entrambe le imprese hanno sempre sostenuto la liceità dei comportamenti posti in essere nel corso della gara, non adducendo al riguardo alcuna valida ragione che giustificasse la patente gravità della violazione accertata.

136. Al fine di mantenere la proporzione richiesta dalla legge fra l'infrazione commessa e l'entità della sanzione, considerato che l'articolo 15, comma 1, fa riferimento al fatturato realizzato da ciascuna impresa relativamente ai prodotti oggetto dell'intesa, occorre assumere quale parametro di determinazione della sanzione la parte di premio effettivamente percepita da Assitalia: 7,35 miliardi di lire. Tale importo infatti costituisce il riferimento economico per l'acquisizione del vantaggio da parte di Assitalia e della compensazione futura da parte di Zurigo.

137. Per quanto concerne la quantificazione dell'ammontare della sanzione si ritiene congruo stabilire l'entità della sanzione nella misura del 3% dell'importo suddetto.

Sulla base di tali considerazioni:

DELIBERA

a) che le imprese Assitalia, Generali, Ras, Fondiaria e Unipol hanno violato l'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90 avendo realizzato un'intesa restrittiva della concorrenza concretizzatasi nell'assunzione del servizio di copertura assicurativa del Comune di Milano in coassicurazione tra le medesime compagnie;

b) che le imprese Assitalia e Zurigo hanno violato l'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90 avendo realizzato un'intesa restrittiva della concorrenza volta a vincolare il reciproco comportamento nella partecipazione a gare pubbliche;

c) che, in ragione della gravità dell'infrazione di cui al precedente punto b), alle imprese Assitalia e Zurigo venga applicata la sanzione amministrativa pecuniaria nella misura di seguito indicata:

Assitalia	220.000.000 di lire
Zurigo	220.000.000 di lire

d) la chiusura dell'istruttoria, nei confronti delle imprese Milano, Reale, AXA, FATA, Lloyd, Allianz, Previdente, Augusta, MAA, Sara, SAI, Abeille, Intercontinentale, Toro e Cattolica, non essendo emersi elementi sufficienti in ordine alla violazione, da parte delle medesime, dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90.

La sanzione di cui al punto c) deve essere pagata dalle imprese ivi indicate entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, con versamento all'Ufficio del registro di Roma. Dell'avvenuto pagamento della stessa le imprese sono tenute a dare immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio di copia della ricevuta del versamento effettuato.

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e successivamente pubblicato ai sensi di legge.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR Lazio, ai sensi dell'articolo 33, comma 1, della legge n. 287/90, entro il termine di sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE
Alberto Pera

IL PRESIDENTE
Giuliano Amato

* * *