

Provvedimento n. 6603 (I305)

**ASSITALIA-UNIPOL/AZIENDA USL
CITTA' DI BOLOGNA**

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 26 novembre 1998;

SENTITO il Relatore Professor Giorgio Bernini;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la propria delibera del 6 novembre 1997, con la quale è stato disposto l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge n. 287/90, nei confronti di Assitalia - Le Assicurazioni d'Italia Spa e Compagnia Assicuratrice Unipol Spa, per presunta violazione dell'articolo 2 della medesima legge;

VISTA la propria delibera del 30 aprile 1998, con la quale il medesimo procedimento è stato esteso nei confronti di Assicoop Sicura Srl;

VISTA la propria delibera del 30 luglio 1998, con la quale è stato disposto un differimento del termine di conclusione del procedimento al 30 novembre 1998, a seguito delle istanze avanzate, in data 20 e 21 luglio 1998, da Assitalia - Le Assicurazioni d'Italia Spa e Compagnia Assicuratrice Unipol Spa;

SENTITI i legali rappresentanti di Assicoop Sicura Srl in data 2 luglio 1998;

VISTO il parere dell'ISVAP, espresso in data 26 ottobre 1998;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERANDO i seguenti elementi:

I. Il fatto

1. In data 6 novembre 1997 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti delle imprese di assicurazione Assitalia - Le Assicurazioni d'Italia Spa (di seguito Assitalia) e Compagnia Assicuratrice Unipol Spa (di seguito Unipol) per presunta violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

In pari data, l'Autorità ha deliberato di effettuare 3 verifiche ispettive presso la sede dell'Agenzia Generale di Bologna dell'Assitalia, la sede dell'Unipol e la sede della Agenzia Generale di Bologna di Unipol, Assicoop Sicura Srl (di seguito Assicoop). Tali verifiche hanno riguardato essenzialmente l'acquisizione di documentazione relativa alle polizze sottoscritte con Enti pubblici siti nel comprensorio di Bologna.

2. L'istruttoria trae origine dalla analisi della documentazione acquisita nel corso del procedimento relativo al caso *Assicurazione rischi Comune di Milano*, conclusosi con provvedimento n. 5333, del 25 settembre 1997.

In particolare, è emerso che in numerosi verbali di gara, redatti anche recentemente dall'Azienda USL Città di Bologna in occasione dell'affidamento dei servizi assicurativi, è contenuta la seguente affermazione: "*atteso che l'Unipol, con nota della propria Agenzia Generale Assicoop, datata 14.12.84 (tuttora in essere), agli atti dell'Ente, ha reso noto che tra la compagnia medesima e l'INA Assitalia, esiste ormai da anni un accordo in base al quale tutti i contratti stipulati con gli Enti pubblici vengono divisi in pari quota tra le due*

*compagnie in parola, qualora risultassero aggiudicatarie. Nel contempo le compagnie si dichiarano disponibili ad inserire in coassicurazione anche altre compagnie*¹.

La medesima documentazione evidenzia come, nel periodo compreso tra gli anni 1992-1996, i rischi dell'Azienda USL Città di Bologna sono stati tutti oggetto di copertura assicurativa da parte di Unipol, in qualità di delegataria di un rapporto di coassicurazione, in cui figura sempre la compagnia Assitalia. L'accordo, posto in essere a partire dal 1984, appariva dunque ancora attivo nel corso del 1996.

3. Nell'espletamento della propria attività istruttoria l'Autorità si è avvalsa della collaborazione dei militari del Centro Tutela Concorrenza e Mercato della Guardia di Finanza. Tale collaborazione si è concretizzata, oltre che nell'attività di ausilio prestata nel corso delle verifiche ispettive, svoltesi in data 19 novembre 1997, nella successiva raccolta di informazioni e documentazione relative alla posizione assicurativa di numerosi Enti pubblici di Bologna.

4. In data 30 aprile 1998, l'Autorità ha deliberato una estensione soggettiva del procedimento istruttorio ad Assicoop, Agenzia Generale di Unipol operante nella zona di Bologna, nonché un differimento del termine finale dello stesso al 30 settembre 1998, al fine anche di garantire il tempo necessario ad Assicoop per esercitare il diritto di difesa. L'estensione del procedimento si è resa necessaria per verificare il grado di autonomia di Assicoop rispetto a Unipol nella propria attività commerciale, in quanto, nella memoria di Unipol, pervenuta in data 18 febbraio 1998, veniva prospettato che l'eventuale intesa intercorrente con Assitalia non impegnava la compagnia di assicurazione in quanto sottoscritta da un'agenzia distinta dalla compagnia.

5. Infine, facendo seguito alle richieste di Assitalia e Unipol, pervenute, rispettivamente, il 20 e 21 luglio 1998, nelle quali veniva richiesta una proroga della fase di acquisizione degli elementi probatori ai fini di un compiuto esercizio del diritto di difesa, in ragione della "complessità dei dati dell'istruttoria", l'Autorità, in data 30 luglio 1998, disponeva una proroga del termine del procedimento al 30 novembre 1998.

II. Le parti

6. Assitalia è una compagnia di assicurazione, appartenente al gruppo INA-Assitalia. Nell'esercizio 1997, Assitalia ha realizzato un fatturato di 3.098 miliardi di lire, mentre il gruppo INA-Assitalia ha raccolto premi per 7.995 miliardi di lire.

7. Unipol è una compagnia di assicurazioni, capogruppo dell'omonimo gruppo assicurativo. Nell'esercizio 1997, Unipol ha realizzato in Italia un fatturato di 2.200 miliardi di lire; il gruppo Unipol ha conseguito nel corso del medesimo esercizio una raccolta premi pari a 2.362 miliardi di lire.

8. Assicoop è un'agenzia di assicurazioni che distribuisce esclusivamente prodotti Unipol nella zona di Bologna, per un valore complessivo superiore a 110 miliardi di lire. Nel 1997 ha realizzato un fatturato in Italia di 17 miliardi di lire.

III. Risultanze istruttorie

a) L'accordo

9. Nel corso dell'istruttoria condotta sul caso del Comune di Milano l'Autorità ha effettuato accertamenti su un campione di enti pubblici siti nei principali comuni italiani al fine di verificare le reali condizioni della concorrenza in sede di aggiudicazione dei servizi assicurativi.

In tale sede l'Autorità è entrata in possesso di una serie di verbali di aggiudicazione di gare indette dalla Azienda USL Città di Bologna, da cui emerge l'esistenza di un'intesa già a far data dal 1984 tra Unipol e Assitalia e ancora operativa, circa il comportamento da tenere in sede di partecipazione alle gare.

Si tratta, in particolare, di numerosi verbali attinenti all'aggiudicazione dei vari servizi assicurativi dell'Ente Pubblico sempre in favore di Unipol in coassicurazione con Assitalia. In tutti i verbali è testualmente fatto riferimento alla preesistenza di un accordo del 1984 "*tuttora in essere*" tra le due imprese per la co-partecipazione ai rischi dell'ente.

Avendo a riferimento siffatti già significativi elementi documentali, in data 27 novembre 1997 l'Autorità ha dato incarico alla Guardia di Finanza di effettuare ulteriori accertamenti presso la citata Azienda

¹ Si veda, ad esempio, il verbale della deliberazione del Direttore generale del 23 novembre 1995, n. 4604.

USL con l'obiettivo di acquisire copia di ogni eventuale documento atto a comprovare l'intesa citata espressamente nei verbali di gara.

La Guardia di Finanza ha potuto così acquisire copia della lettera inviata, in data 14 dicembre 1984, alla USL Città di Bologna da parte della Assicoop, che più direttamente testimonia l'esistenza dell'intesa. Il testo della lettera è il seguente:

"In occasione dello svolgimento delle licitazioni per le coperture assicurative della Spett.le USL 27² di Bologna per l'anno 1985, siamo con la presente a informarVi che, esistendo per gli Enti Pubblici ormai da anni un accordo di collaborazione fra la scrivente Compagnia e la Spett.le Assitalia Assicurazione, i contratti in oggetto saranno suddivisi in pari quota fra le due Compagnie, qualora risultassero aggiudicatarie dei contratti.

Nel contempo ci dichiariamo comunque disponibili ad inserire in coassicurazione anche altre Società Assicuratrici che hanno partecipato alle gare in oggetto, se la Compagnia Unipol dovesse risultare aggiudicataria dei contratti".

Nel corso del medesimo accertamento la Guardia di Finanza ha acquisito la dichiarazione del rappresentante del suddetto ente pubblico, il quale ha affermato quanto segue: *"La nota di Assicoop Srl è datata 14.12.1984. Negli anni successivi suppongo che verbalmente la predetta Assicoop Srl abbia confermato la validità degli accordi contenuti nella citata nota tanto è vero che nelle deliberazioni via via adottate ho integralmente riportato la stessa formula, lasciando anche immutata l'espressione tuttora in essere".*

b) Il mercato interessato

10. I contratti di assicurazione stipulati dagli Enti pubblici riguardano una pluralità di rischi, attinenti ai rami danni. Secondo gli orientamenti della Commissione CE e dell'Autorità, ciascun ramo individua un distinto mercato del prodotto³. Infatti, il servizio assicurativo può essere individuato dalla specifica esigenza cui va incontro, ossia in funzione del rischio che copre, essendo la sostituibilità tra i diversi tipi di assicurazione molto limitata.

11. Nel caso di specie, ai fini dell'individuazione del mercato rilevante occorre, peraltro, considerare 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 una procedura 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 diverso dei premi di assicurazione da parte delle compagnie.

Tali elementi caratterizzano in modo specifico la domanda di servizi assicurativi provenienti dalle pubbliche amministrazioni e più in generale dagli Enti pubblici, tanto che è possibile individuare mercati del prodotto distinti rispetto ai più ampi mercati rappresentati dai rami assicurativi.

12. Non esistono stime ufficiali in ordine alla dimensione del settore dell'assicurazione degli Enti pubblici, nonché alla posizione delle singole compagnie. In ogni caso, tale settore risulta estremamente importante, laddove si consideri che la sola Assitalia vi ha realizzato, nel 1996, su scala nazionale, un fatturato di circa 850 miliardi di lire⁴.

Il novero delle compagnie effettivamente partecipanti alle singole gare risulta generalmente ristretto alle maggiori imprese attive nei rami danni, a causa delle modalità di selezione seguite dalle amministrazioni appaltanti, le quali sovente ricorrono a criteri di scelta che tendono a favorire le maggiori imprese nazionali.

Con particolare riguardo alle imprese parti del presente procedimento, si è constatato come Assitalia, in virtù di ragioni storiche e della lunga esperienza acquisita, rivesta un ruolo di particolare preminenza nei rapporti assicurativi con gli Enti pubblici⁵. La documentazione acquisita nel corso del presente procedimento ha confermato, anche per la zona di Bologna, il ruolo di particolare rilievo ricoperto da Assitalia nell'assicurazione dei rischi degli Enti pubblici.

Per quanto concerne l'altra partecipante all'intesa, Unipol, i dati raccolti, illustrati in dettaglio nel presente provvedimento, mostrano come a Bologna Unipol risulti il principale operatore. Tale importante

² *Diventa successivamente, a seguito dell'accorpamento delle USL di Bologna 27, 28 e 29, Azienda USL Città di Bologna.*

³ *Cfr. per tutti, decisione dell'Autorità del 12 marzo 1998, Euler - Siac.*

⁴ *Cfr. Provvedimento dell'Autorità, Assicurazioni Rischi Comune di Milano, cit.*

⁵ *Cfr. Provvedimento dell'Autorità, Assicurazioni Rischi Comune di Milano, cit.*

posizione appare derivare dalla circostanza che la compagnia risulta da sempre particolarmente radicata nella regione Emilia Romagna.

13. Nel corso dell'istruttoria è emerso in particolare che durante gli anni '80 e almeno fino a tutto il 1993 Assitalia godeva di una particolare posizione di privilegio nella partecipazione alle gare indette dagli Enti pubblici di Bologna, in virtù della esistenza di una clausola di prelazione contenuta in alcuni mutui sottoscritti dal Comune di Bologna, che impegnava, oltre al Comune, gli Enti allo stesso facenti capo. In base a tale clausola, una volta conosciuto l'esito della gara, Assitalia aveva la possibilità di aggiudicarsi il servizio, proponendo condizioni analoghe all'offerta più vantaggiosa⁶.

14. Per comprendere meglio le specificità della domanda degli Enti pubblici occorre distinguere la situazione concorrenziale esistente prima della gara, nella quale è possibile annoverare un numero elevato di concorrenti potenziali, da quella che si viene a determinare durante lo svolgimento della stessa. Infatti, per effetto della normativa vigente, una volta che l'Ente pubblico ha indetto la gara e ha individuato le condizioni di ammissione alla stessa, possono parteciparvi esclusivamente le imprese che possiedono i requisiti previsti o, 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 tra 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.

15. I mercati rilevanti ai fini della presente istruttoria sono, pertanto, quelli delle procedure a evidenza pubblica per la stipulazione dei contratti di assicurazione da parte di ciascun Ente pubblico⁷.

Gli elementi informativi raccolti nel corso della presente istruttoria ed emersi ancor prima nel procedimento relativo all'assicurazione dei rischi del Comune di Milano 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 sempre 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 ciascuna gara può rappresentare un autonomo contesto competitivo, in ragione della specificità della domanda di servizi assicurativi da parte di ciascuna Pubblica Amministrazione. In determinate circostanze similitudini di comportamento da parte della domanda e/o dell'offerta possono tuttavia determinare l'opportunità di considerare la situazione concorrenziale di un contesto più ampio di una singola gara, aggregando nella valutazione concorrenziale più gare diverse. Pertanto, l'attività restrittiva della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, può manifestarsi sia a livello della singola gara, sia in relazione a un insieme di gare che nel complesso presentino caratteristiche analoghe. In entrambi i casi essa non può sfuggire al divieto stabilito dalla legge citata.

Nella fattispecie in esame, in considerazione della natura dell'intesa intercorrente tra Assitalia e Unipol, che determina, in via generale e preventiva, le modalità di partecipazione di tali imprese in un numero indeterminato di gare nella zona di Bologna, il contesto competitivo interessato è rappresentato dalle gare indette dall'entrata in vigore della legge n. 287/90 a tutela della concorrenza a tutto il 1997 dagli Enti pubblici siti in tale area geografica.

c) La posizione delle parti sulla base dei dati degli Enti pubblici

16. Al fine di valutare la posizione delle parti nelle gare indette dagli Enti pubblici dell'area di Bologna, l'Autorità ha provveduto a raccogliere informazioni circa le polizze di assicurazione sottoscritte da un sottoinsieme di tutti gli enti pubblici della zona, costituito dai principali di essi. In particolare, sono state acquisite agli atti del presente procedimento le polizze in essere, al 31 dicembre 1997, di 17 Enti pubblici operanti nella zona di Bologna. Si tratta di otto amministrazioni comunali (oltre Bologna, i comuni di Medicina, Monghidoro, Monterezeno, Ozzano, Pianoro, San Lazzaro e Loiano), dell'amministrazione provinciale di Bologna, dell'amministrazione regionale dell'Emilia Romagna, delle tre aziende USL operanti a Bologna, di due aziende ospedaliere (S. Orsola e Istituti Ortopedici Rizzoli), dell'Università di Bologna e della azienda di trasporti pubblici, ATC. Il numero complessivo di polizze analizzate è stato di 267.

⁶ *Sugli effetti anticoncorrenziali di tali clausole si veda la segnalazione, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/90, inviata dall'Autorità, in data 2 dicembre 1997, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, al Presidente dell'ISVAP e ai Presidenti delle Regioni.*

⁷ *Cfr. decisione dell'Autorità, Assicurazione Rischi Comune di Milano, cit..*

17. Il valore complessivo dei premi (al lordo di imposte) sottoscritti dagli Enti pubblici esaminati è risultato di 13,7 miliardi di lire (tabella 1). Dai dati della tabella 1 si evince come le parti del presente procedimento risultino i primi due operatori del mercato.

Unipol, prevalentemente tramite la propria agenzia Assicoop, ha sottoscritto polizze per 4,4 miliardi di lire e Assitalia, tramite la propria agenzia generale di Bologna, polizze per 3,6 miliardi di lire. Le due compagnie hanno pertanto registrato rispettivamente quote di mercato del 32,4% e del 26,1%. Complessivamente le parti hanno conseguito una raccolta premi pari al 58,5% del totale analizzato.

Tali quote assumono un rilievo del tutto particolare in considerazione della situazione competitiva del mercato, dove il maggiore concorrente (Generali) registra solo il 9,6%, mentre tutti le altre compagnie di assicurazione presenti non superano il 5%.

Tabella 1 - Quota di mercato delle compagnie di assicurazione in 17 Enti pubblici di Bologna

Compagnia	ammontare polizze	quota sul totale
Unipol	4.448.556.139	32,4%
Assitalia	3.587.478.900	26,1%
Generali	1.312.721.144	9,6%
RAS	668.936.235	4,9%
Nuova Tirrena	617.100.000	4,5%
Milano	574.189.107	4,2%
Toro	445.300.979	3,2%
Fondiarìa	429.447.705	3,1%
Lloyd Adriatico	408.662.167	3,0%
SAI	327.295.197	2,4%
Italiana Assicurazioni	280.500.000	2,0%
Altri	632.453.501	4,6%
Totale	13.732.641.072	100%

Fonte: Elaborazioni su dati Enti pubblici

18. Dai dati riportati nella tabella 2 relativa alla situazione assicurativa dei singoli Enti pubblici si evince una forte presenza di Assitalia e Unipol nella gestione delle polizze di assicurazione di tutti gli Enti esaminati. Tale presenza risulta particolarmente rilevante, con una quota di mercato complessiva superiore al 90%, per le 8 amministrazioni comunali interpellate, le quali hanno sottoscritto premi per 1,8 miliardi di lire. In molti casi (Medicina, Monghidoro, Monterenzio, Ozzano, S. Lazzaro e Loiano) le due compagnie risultano gli unici assicuratori, solo in due casi (Bologna e Pianoro) si registra la presenza, per quanto marginale, di altre compagnie.

In tutti gli altri Enti esaminati le due compagnie raggiungono insieme almeno il 50% dei premi complessivi. A tale riguardo emblematica è la situazione della Azienda USL Bologna Sud, dove risulta che tutte le polizze sono state sottoscritte in coassicurazione da Assitalia e Unipol con quote *pro-capite* del 43%, mentre il restante 14% è stato assegnato ad aziende del gruppo Fondiarìa.

Le uniche eccezioni a tale situazione sono rappresentate dall'Azienda USL Bologna Nord e dall'Azienda USL Città di Bologna, dove realizzano circa il 25%. E' interessante notare che tali Aziende si avvalgono, negli ultimi tempi, dell'operato di un *broker* di assicurazione⁸. Solo recentemente l'Azienda USL Città di Bologna, che fino al 1996 stipulava polizze con Unipol quale delegatarìa in coassicurazione con Assitalia, ha sottoscritto una polizza di Responsabilità Civile per 1,1 miliardi di lire in coassicurazione con le compagnie Nuova Tirrena (delegatarìa), Italiana e SASA. Le 3 compagnie non hanno, peraltro, sottoscritto alcuna altra polizza assicurativa presso Enti pubblici di Bologna.

Tabella 2 - situazione assicurativa di 17 Enti pubblici di Bologna

Ente	Ammontare premi (lire)	quota Unipol (%)	quota Assitalia (%)	quota altri (%)
Comune di Bologna	1.326.053.100	46,5	42,3	11,2
Comune di Medicina*	108.080.600	73,6	26,4	0

⁸ Si veda l'audizione Assicoop del 2 luglio 1998.

Comune di Monghidoro	32.022.892	1,5	98,5	0
Comune di Monterenzio	45.006.977	72,5	27,5	0
Comune di Ozzano E.	90.542.272	62,5	37,5	0
Comune di Pianoro	65.537.249	47,9	42,3	9,8
Comune di San Lazzaro	153.213.168	59,2	40,8	0
Comune di Loiano	42.390.046	28,6	71,4	0
Totale Comuni	1.862.846.304	49,4	42,3	8,3
Provincia di Bologna	633.288.922	0,9	66,2	32,9
Regione Emilia Romagna	497.557.292	39,4	27,2	33,4
Università di Bologna	887.786.818	41,6	26,9	31,5
ATC	3.609.513.687	39,1	22,0	38,9
Azienda USL Città di Bo	1.736.144.115	13,3	10,1	76,6
Azienda USL Bo. Sud	735.310.300	43,0	43,0	14,0
Azienda USL Bo. Nord	650.733.900	20,4	2,3	77,3
Azienda Osp. S. Orsola	2.665.677.550	25,1	24,1	50,8
Istituti Ortopedici Rizzoli	453.782.184	43,5	14,0	42,5
TOTALE	13.732.641.072	32,4	26,1	41,5

* Assicoop non opera in tale comune.

Fonte: Elaborazioni su dati Enti pubblici

19. I dati in esame concernono 267 polizze, alcune delle quali riguardano singoli rischi elementari, ad esempio una polizza auto, altre una pluralità di rischi (globale fabbricati, infortuni cumulativa, ecc.).

Si noti che 133 polizze, per lo più auto, su 267 sono state sottoscritte individualmente da una compagnia, senza ricorrere ad accordi di coassicurazione. In particolare, 97 polizze sono state sottoscritte direttamente da Unipol, 29 da Assitalia, 4 dalla compagnia Il Duomo, 2 dalle Generali e 1 da RAS. Queste polizze hanno riguardato premi per un valore complessivo di 700 milioni di lire circa. Tutte le altre polizze stipulate dagli Enti pubblici esaminati, per un valore superiore ai 13 miliardi di lire, sono state sottoscritte ricorrendo alla coassicurazione.

20. Per quanto concerne le 134 polizze assunte in coassicurazione, risulta che in soli 10 casi (per premi pari a circa 1,6 miliardi di lire) non hanno partecipato all'accordo di coassicurazione né Assitalia né Unipol. In 4 casi Unipol non è presente in un accordo di coassicurazione dove è presente Assitalia (premi per circa 420 milioni di lire per rischi relativi alla Provincia di Bologna) e in 3 casi Assitalia è assente dove compare Unipol (200 milioni di premi circa per rischi relativi alla Azienda USL Bologna Nord).

21. Pertanto, in tutte le altre 117 polizze in cui vi è ricorso alla coassicurazione sono simultaneamente presenti Assitalia e Unipol.

In 60 casi Assitalia e Unipol compaiono quali uniche coassicuratrici in queste proporzioni: 46 volte alla pari (50%); 3 volte con Assitalia che ha una quota del 51%; negli altri casi con un rapporto che vede la delegataria (Assitalia o Unipol) ottenere il 60% del premio. Queste polizze rappresentano premi per circa 1,5 miliardi di lire.

22. Per quanto concerne le restanti 57 polizze in cui compaiono altre compagnie di assicurazione, risulta che in 33 casi Assitalia e Unipol detengono la stessa quota nel riparto di coassicurazione. Le 33 polizze rappresentano premi per 4,2 miliardi di lire e Assitalia e Unipol detengono ciascuna in media una quota di poco superiore al 30% nel riparto di coassicurazione.

L'ammontare di premi attinente alle rimanenti 24 polizze è pari a circa 5,2 miliardi di lire, di cui Unipol detiene il 38% e Assitalia il 22%. In larga parte si tratta delle polizze relative ai rischi dell'azienda ATC, ripartite in coassicurazione tra numerose compagnie, con Unipol quale delegataria (con quote del 39-40%) e Assitalia principale delegante (con quote del 22%).

d) La posizione delle parti sulla base dei dati trasmessi dalle stesse

23. Nel corso del procedimento, è stata condotta un'ulteriore analisi al fine di verificare, con strumenti e dati diversi, l'efficacia dell'intesa così come emersa nella disamina ora esposta. A tal fine, sono stati utilizzati i dati forniti dalle parti e concernenti il portafoglio assicurativo di Assicoop e dell'Agenzia Generale dell'Assitalia di Bologna. I dati si riferiscono a un universo in parte differente di Enti pubblici.

Tali dati non sempre consentono di conoscere con quali compagnie vengano suddivise le polizze in coassicurazione. Infatti, ciò è possibile solo quando la compagnia assume un ruolo di delegataria; mentre quando ha un ruolo di delegante i dati si limitano a indicare la quota e l'importo ricevuto da Unipol o Assitalia

e il nominativo della delegataria, senza fornire ulteriori indicazioni sulla composizione dell'accordo di coassicurazione.

24. I dati Assicoop si riferiscono all'intero portafoglio della società, ossia alle polizze in cui Assicoop è delegataria, delegante ovvero unica assicuratrice. I dati Assitalia si riferiscono, invece, alle polizze sottoscritte in alcuni rami di importo superiore ai 5 milioni di lire per le polizze in cui la società è delegataria, alle polizze relative ai medesimi rami in cui Assitalia figura in qualità di delegante e alle polizze relative a tutti i rami in cui la compagnia risulta quale unica assicuratrice. Tali dati pertanto non risultano direttamente confrontabili. In ogni caso, emerge che circa il 70% del fatturato sia di Assitalia sia di Unipol, presso Enti pubblici, deriva da contratti di coassicurazione in cui le due compagnie sono simultaneamente presenti (tabelle 4 e 5).

Gli Enti pubblici sono stati individuati direttamente dalle parti del procedimento e, per quanto concerne i premi, i dati Assicoop riguardano i premi netti, mentre quelli Assitalia i premi lordi.

25. Nella memoria pervenuta il 18 febbraio 1998 Unipol, sulla base di un'analisi del numero di polizze, acquisite tramite Assicoop, sottoscritte con gli Enti pubblici (tabella 3), sostiene che l'accordo non avrebbe effetti, in quanto oltre la metà delle polizze sono sottoscritte individualmente da Unipol e, in diversi casi, la compagnia parteciperebbe ad accordi di coassicurazione nei quali non è presente Assitalia.

Tabella 3 - Situazione del portafoglio Unipol in provincia di Bologna - n. polizze

Tipologia di polizza	n. polizze	%
Polizze a delega Unipol con Assitalia	260	24,0
di cui: quota paritetica del 50%	131	12,1
quota paritetica inferiore al 50%	50	4,6
quota Unipol maggiore quota Assitalia	79	7,3
Polizze delega Assitalia	173	15,9
di cui: quota Unipol 50%	149	13,7
quota Unipol inferiore al 50%	24	2,2
Polizze Unipol 100%	578	53,3
Polizze a delega Unipol senza Assitalia	34	3,1
Polizze altre compagnie con quota Unipol	40	3,7
TOTALE	1.085	100

Fonte: documentazione Unipol del 18 febbraio 1998

26. Tale analisi del portafoglio Unipol è parziale e comunque insufficiente a dar conto della situazione effettiva del mercato, in quanto a tal fine ciò che rileva non è il numero delle polizze, ma il fatturato realizzato in base alle stesse. Infatti, l'analisi delle polizze sottoscritte individualmente da Unipol ha permesso di accertare che in numerosi casi si tratta di polizze auto, relative a un singolo automezzo e, pertanto, di importo modesto. La tabella 4 riporta una ricostruzione del portafoglio di Unipol per le medesime tipologie di polizza di cui alla tabella 3, avendo però a riferimento i fatturati realizzati.

27. I dati della tabella 4 mostrano che, contrariamente a quanto affermato dalle parti, il fatturato realizzato da Unipol per effetto di polizze sottoscritte individualmente rappresenta solo il 22,1% (contro il 53,3% dichiarato da Unipol) della propria raccolta premi presso gli Enti pubblici.

Da questa semplice riorganizzazione dei dati forniti dalla stessa Unipol, emerge che il 70% del fatturato di Unipol deriva da polizze in cui è fortemente presente Assitalia, in veste di delegante o di delegataria.

Tabella 4 - Situazione del portafoglio Unipol in provincia di Bologna - fatturato

Tipologia di polizza	fatturato (ml)	%
Polizze a delega Unipol con Assitalia	3.665	56,2
di cui: quota paritetica del 50%	550	8,4
quota paritetica inferiore al 50%	988	15,2
quota Unipol maggiore quota Assitalia	2.127	32,6
Polizze delega Assitalia	802	12,3
di cui: quota Unipol 50%	560	8,6

quota Unipol inferiore al 50%	242	3,7
Polizze Unipol 100%	1.439	22,1
Polizze Unipol delegataria senza Assitalia	287	4,4
Polizze altre compagnie con quota Unipol	325	5,0
TOTALE	6.518	100

Fonte: elaborazione su dati di fonte Unipol

28. Una simile presentazione dei dati relativi alle polizze e al fatturato viene esposta per quanto concerne le polizze sottoscritte da Assitalia, in qualità di delegataria o di delegante (tabella 5). Da tale analisi emerge che circa il 70% del fatturato di Assitalia realizzato presso Enti pubblici deriva da contratti di coassicurazione in cui è presente la compagnia Unipol. Qualora si considerasse il solo numero delle polizze, senza tener conto dell'ammontare di ciascuna di esse, si giungerebbe a un risultato poco superiore al 20%.

Tabella 5 - Situazione del portafoglio Assitalia in provincia di Bologna

Tipologia di polizza	n. polizze	%	fatturato (ml)	%
Polizze a delega Assitalia con Unipol	36	4,6	2.558	45,9
di cui: quota paritetica 50%	25	3,2	1.769	31,8
quota paritetica inferiore 50%	7	0,9	686	12,3
quota Assitalia maggiore quota Unipol	4	0,5	103	1,8
Polizze delega Unipol	136	17,3	1.245	22,4
di cui: quota Assitalia 50%	64	8,2	228	4,1
altre quote	72	9,2	1.017	18,3
Polizze Assitalia 100%	591	75,4	1.063	19,1
Polizze a delega Assitalia senza Unipol	9	1,1	545	9,8
Polizze altre compagnie con quota Ass	12	1,5	158	2,8
TOTALE	784	100	5.303	100

Fonte: Elaborazione su dati Assitalia

29. Pertanto, anche i dati di fonte Unipol e di fonte Assitalia, analizzati con riferimento al fatturato realizzato dalle due imprese, e non piuttosto al mero numero di polizze sottoscritte, conducono a risultati assai simili a quelli cui l'Autorità è giunta sulla base dei dati acquisiti dalla Guardia di Finanza presso 17 Enti pubblici della provincia di Bologna. Le elaborazioni presentate confermano inequivocabilmente la rilevanza che, con riferimento al settore dell'assicurazione dei rischi degli Enti pubblici, riveste la collaborazione reciproca fra le due compagnie coinvolte.

In altri termini, l'importanza della cooperazione tra Assitalia e Unipol nella zona di Bologna risulta difficilmente contestabile, atteso che le elaborazioni condotte su dati aventi fonte e natura diversa hanno prodotto tutte analoghi risultati.

d) Il ruolo di Assicoop e dell'Agenzia Generale di Bologna di Assitalia

30. Con riferimento ai rapporti tra Assicoop e Unipol, il contratto di agenzia che regola i rapporti tra Unipol e Assicoop prevede che Assicoop, nel rispetto dei limiti assuntivi e delle disposizioni di Unipol, raccolga affari in tutti i rami assicurativi gestiti da Unipol (articolo 3). Tra i compiti dell'agente vi è quello di "raccolgere nel territorio di sua competenza gli affari in modo da incrementare la produzione anche attraverso la ricerca, e conseguente affidamento di incarico, a segnalatori, produttori e propri sub agenti" e "previa specifica autorizzazione scritta della Compagnia, rilasciare lettere di copertura provvisoria a riguardo di contratti che eccedono i limiti assuntivi concessi" (articolo 7). Assicoop risulta un "semplice depositario" dei premi raccolti, in quanto le polizze sono sottoscritte "per conto e/o nel nome della Compagnia" (articolo 13). Infine, i contratti stipulati da Assicoop, tramite propri procuratori, vengono redatti su moduli predisposti da Unipol.

31. Secondo quanto affermato da Unipol e Assicoop⁹, la valutazione in ordine alla partecipazione a una gara per i servizi assicurativi indetta da un Ente pubblico viene effettuata da Unipol. La compagnia quota il rischio e indica ad Assicoop l'eventuale quota massima di assunzione del rischio, nonché predisporre la

⁹ Cfr. le informazioni Assicoop e Unipol pervenute entrambe in data 5 giugno 1998 e audizione Assicoop del 2 luglio 1998.

documentazione necessaria, tra cui *"una Procura Speciale, a favore di un dirigente di Assicoop, affinché quest'ultimo possa legittimamente sottoscrivere l'offerta"*.

Sulla base di un'analisi di un campione di procure speciali rilasciate da Unipol per la partecipazione a gare pubbliche risulta che il procuratore è delegato ad agire affinché *"in nome e per conto della anzidetta Compagnia Assicuratrice Unipol formuli offerta, anche in forma di raggruppamento, e partecipi alla menzionata gara autorizzandolo altresì a firmare atti e documenti e complessivamente a fare tutto quanto riterrà opportuno e utile agli effetti e senza che si possa opporre al nominato procuratore insufficienza o difetto di poteri"*¹⁰.

32. Non è stato, invece, necessario procedere a un'analogha verifica della posizione della Agenzia Generale di Bologna dell'INA Assitalia, in ragione dell'esistenza in capo all'Agente di una procura generale con rappresentanza al compimento di tutti gli atti giuridici inerenti lo svolgimento dell'attività assicurativa della compagnia nella zona di Bologna. Pertanto la partecipazione a gare pubbliche rientra nei poteri di rappresentanza dell'Agente Generale.

IV. Le argomentazioni delle parti

33. Nelle memorie pervenute il 18 febbraio e il 24 settembre 1998, Unipol ha svolto le seguenti considerazioni:

a) per quanto concerne il mercato rilevante, mentre appare corretto tenere distinta la domanda proveniente dagli Enti pubblici dalla domanda dei privati, la dimensione geografica del mercato dovrebbe essere considerata almeno come nazionale;

b) non esisterebbe alcun accordo spartitorio con Assitalia, in quanto la lettera inviata all'azienda USL è stata *"sottoscritta da un funzionario, soggetto questo privo del potere di rappresentare, ed impegnare, Unipol"*;

c) anche se fosse effettivamente esistita un'intesa tra Unipol e Assitalia essa non sarebbe più vigente, così come dimostrano i dati relativi al portafoglio nazionale e locale di Unipol;

d) l'eventuale intesa tra Unipol e Assitalia, limitata al più al comprensorio di Bologna, non produrrebbe effetti preclusivi per la concorrenza, in quanto non prevede l'esclusione dagli accordi di coassicurazione di altre compagnie e perché realizzata da compagnie che complessivamente, nel mercato nazionale, detengono quote di mercato inferiori al 10%, limite di esenzione a livello comunitario per i pool di coassicurazione;

e) infine, anche ammessa l'esistenza di un'intesa tra Assitalia e Unipol, questa non rivestirebbe quei requisiti di gravità previsti dall'articolo 15 della legge n. 287/90, in quanto la coassicurazione rappresenta uno strumento utilizzato dalle compagnie nella consapevolezza di utilizzare uno strumento lecito e l'intesa prevedeva l'apertura anche ad altre compagnie.

34. Nella propria memoria pervenuta in data 24 settembre 1998, anche Assitalia ha ribadito la dimensione almeno nazionale del mercato degli Enti pubblici e la liceità degli accordi di coassicurazione, quale strumento ammesso e regolato anche dal codice civile. Inoltre, l'Autorità non avrebbe dimostrato gli effetti dell'eventuale intesa, in quanto gli accordi di coassicurazione, con quote alla pari, tra Assitalia e Unipol concernono solo una parte ridotta delle polizze sottoscritte dagli Enti esaminati e, quindi, una parte infinitesimale del mercato nazionale.

Infine, l'Assitalia ricorda che è l'agente generale che determina le quote di partecipazione di Assitalia negli accordi di coassicurazione e, quindi, l'eventuale accordo dovrebbe essere attribuito all'agente generale di Bologna e non alla compagnia.

V. Il parere dell'ISVAP

35. Con parere pervenuto all'Autorità il 26 ottobre 1998, l'ISVAP ha rappresentato quanto segue:

a) i dati raccolti ed evidenziati dall'Autorità mostrerebbero una posizione di maggiore rilievo delle compagnie interessate dal procedimento nell'ambito dell'affidamento dei servizi assicurativi da parte degli Enti pubblici di Bologna, nonché una prevalente collaborazione tra le stesse. Tuttavia, non appare provato che tale collaborazione sia dovuta a un accordo tra le parti, potendo essere ricondotta a diverse circostanze;

b) l'eventuale intesa non appare suscettibile di condizionare il mercato assicurativo o lo svolgimento di una gara, in quanto l'accordo oggetto di istruttoria non opera nella fase di presentazione dell'offerta, ma solo

¹⁰ Cfr. documentazione Assicoop del 6 luglio 1998.

nella fase successiva all'aggiudicazione. In altri termini, ogni impresa coinvolta effettua la propria offerta in occasione della gara e solo qualora risulti aggiudicataria della stessa estende la gestione del rischio all'altra;

c) il mercato geografico di riferimento deve essere assunto come nazionale, in quanto l'ambito di operatività delle imprese è nazionale e nazionali sono le politiche di prezzo delle stesse. Pertanto, l'intesa esaminata dall'Autorità non avrebbe il requisito della consistenza richiesto dall'articolo 2 della legge n. 287/90;

d) per quanto concerne lo specifico strumento della coassicurazione, l'ISVAP rileva come questo non possa essere considerato di per sé quale intesa lesiva della concorrenza, potendo rappresentare la condizione necessaria per garantire la copertura dei rischi contenuti nel bando di gara. Infatti, la ripartizione dei rischi risponde non tanto all'esigenza di frazionare rischi altrimenti non assumibili da una singola impresa, quanto alla necessità di rendere omogenei i rischi assicurati.

VI. Valutazione giuridica

Applicabilità dell'articolo 2 della legge n. 287/90

36. Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90, costituiscono intese gli accordi, le pratiche concordate, nonché le deliberazioni di consorzi e associazioni di imprese. La giurisprudenza amministrativa 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 esse si manifestino"*¹¹.

37. L'intesa tra le due compagnie di assicurazione interessate dal presente procedimento ha carattere generale, in quanto interessa il comportamento futuro delle stesse in sede di procedure a evidenza pubblica.

Per quanto i chiari riferimenti documentali all'intesa in esame reperiti nel corso dell'istruttoria non consentano di estrapolare se essa abbia mai rivestito la forma di accordo formale e scritto, questa circostanza non altera comunque la qualificazione giuridica dell'intesa¹². Infatti, anche qualora l'intesa abbia assunto le caratteristiche di un semplice *gentlemen's agreement*, essa comunque assumerebbe rilievo sotto il profilo della concorrenza, in quanto è pur sempre espressione di una manifestazione di volontà delle imprese.

38. Le compagnie coinvolte nel presente procedimento hanno dato vita, nel caso in esame, a una fattispecie d'intesa comprovata dalla nota del 14 dicembre 1984, nota con cui l'Agente Unipol di Bologna informava una pubblica amministrazione della volontà congiunta di Assitalia e Unipol di coordinare i propri comportamenti in sede di gara, nonché da numerosi, successivi e recenti verbali di gara della stessa amministrazione.

Trattasi in particolare di un'intesa orizzontale intercorrente tra i due principali operatori del mercato interessato, al fine di ripartire i rischi oggetto di assicurazione da parte degli Enti pubblici dell'area di Bologna. Tale intesa, per quanto risalente nel tempo, assume rilievo ai sensi della legge n. 287/90 a far data dall'entrata in vigore della stessa.

In questo senso, la sola circostanza che verbali anche molto recenti di una Amministrazione pubblica facciano espresso riferimento alla esistenza di tale intesa, da un lato ne dimostra l'attuale vigenza, dall'altro evidenzia l'importanza che la stessa ha assunto in sede di aggiudicazione del servizio assicurativo.

39. Per quanto l'intesa risulti accertata per la zona Bologna e la sua applicazione sia stata operata dalle agenzie locali delle compagnie interessate, non è condivisibile la tesi delle parti, che attribuisce la responsabilità dell'intesa ai propri agenti generali.

Con riferimento a Unipol, gli atti dell'istruttoria mostrano che Assicoop, pur essendo soggetto giuridico distinto dalla compagnia, necessita di una "procura speciale" di Unipol per la partecipazione alle gare, nonché per la sottoscrizione dei relativi contatti.

Analogamente l'agente generale di Bologna di Assitalia agisce sulla base di una procura generale comprendente la partecipazione alle gare e pertanto i relativi atti sono riferibili al preponente.

¹¹ TAR Lazio, Sez. I, decisione 12 aprile 1996, n. 605, ANIA.

¹² Cfr. ad es. Sentenza della Corte di Giustizia CE 11 gennaio 1990, Sandoz, causa C-277/87.

Ne deriva che, in base alle regole generali sulla rappresentanza diretta, ogni atto giuridico posto in essere dal "procuratore" è direttamente imputabile alla sfera giuridica di Unipol e Assitalia, in qualità di rappresentati.

La forma di accordi di coassicurazione assunti dall'intesa

40. Le risultanze istruttorie hanno evidenziato che l'intesa si è realizzata in una pluralità di accordi di coassicurazione tra le imprese partecipanti.

In ordine a tali risultanze l'ISVAP ha ritenuto di formulare alcune precisazioni concernenti la valenza positiva della coassicurazione per la gestione del portafoglio assicurativo delle imprese.

Sotto questo profilo, si conviene con l'ISVAP 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 tipiche dell'industria assicurativa. Da un punto di vista eminentemente tecnico-assicurativo la coassicurazione risponde cioè - come rammenta l'Istituto di Vigilanza - 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 rilevanza¹³.

41. Ciò posto, occorre ribadire che ai fini dell'applicazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90 è necessario, in virtù della previsione contenuta nell'articolo 1, comma 4, della legge n. 287/90, tener conto dei principi che l'ordinamento comunitario ha definito in materia di collaborazione tra le imprese di assicurazione.

Il Regolamento CE n. 3932/92, nel dettare le regole di esenzione della collaborazione tra imprese assicuratrici dal divieto di intese restrittive delle concorrenza, stabilisce alcuni rilevanti principi proprio in materia di accordi stabili di coassicurazione. La circostanza che tale fattispecie 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.

42. 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).

Il Regolamento comunitario n. 3932/92, in ogni caso, individua, all'articolo 11, nella soglia del 10% (o del 15% per i rischi catastrofali) il limite di esentabilità degli accordi stabili tra imprese, che assumono la forma della coassicurazione.

43. Non vi è dubbio che l'intesa in esame assume proprio i caratteri di stabilità, in quanto Assitalia e Unipol si sono impegnate in via generale e astratta a collaborare per assumere i rischi attinenti agli Enti pubblici.

Pertanto, trattandosi di accordo stabile e duraturo tra imprese di assicurazione, sulla base dei principi comunitari tale accordo ha natura restrittiva quando le quote di mercato delle imprese coinvolte risultano significative.

Nel caso di specie le imprese sono profondamente radicate, per ragioni diverse, nella realtà degli Enti pubblici della zona di Bologna. I dati relativi alla situazione assicurativa di numerosi importanti Enti pubblici operanti in tale zona indicano inequivocabilmente come le due compagnie partecipanti all'intesa siano i

¹³ In tal senso si è espresso anche recentemente il TAR Lazio, il quale, nell'ordinanza del 17 dicembre 1997, nel respingere l'istanza di sospensiva, proposta da alcune compagnie di assicurazione, in merito alla delibera dell'Autorità relativa al caso dell'assicurazione dei rischi del Comune di Milano, ha testualmente affermato che i contratti di coassicurazione devono risultare "non in contrasto con gli scopi tutelati dalla norma dell'art. 2 della legge n. 287/90".

principali assicuratori. Infatti, Unipol e Assitalia detengono rispettivamente quote del 32,4% e del 26,1% dell'insieme dei contratti assicurativi.

44. In conclusione, nel condividere le osservazioni dell'ISVAP in merito alla necessità tecnica della coassicurazione, quale strumento che consente la frammentazione e omogeneizzazione dei rischi, deve in ogni caso rappresentarsi la necessità di contemperare siffatte esigenze tecniche con le regole poste a tutela della concorrenza.

Ora, per quanto la natura restrittiva dell'intesa in esame prescinda da una valutazione sotto il profilo della concorrenza degli accordi di coassicurazione, che nel caso di specie hanno rappresentato la modalità attuativa di un'intesa di ampia portata, un'analisi dell'intesa condotta anche in base ai principi comunitari in materia di collaborazione stabile tra imprese di assicurazione avrebbe comunque mostrato l'assenza dei presupposti stabiliti per l'esenzione.

L'oggetto restrittivo dell'intesa

45. L'obiettivo della presente istruttoria consiste nell'accertamento della natura restrittiva dell'intesa, nonché, trattandosi di intesa risalente nel tempo, nell'analisi degli effetti dalla stessa prodotti. Infatti, per quanto, una volta constatata la restrittività dell'oggetto, l'analisi degli effetti non sia di regola necessaria ai fini della violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90¹⁴, nella specie si è ritenuto opportuno analizzare gli effetti concreti dell'intesa al fine di verificare l'ambito e l'intensità di applicazione della collaborazione tra Assitalia e Unipol.

46. Ai fini della valutazione dell'intesa e della qualificazione della stessa ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90, occorre, innanzitutto, 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*"¹⁵. 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 sé* la normativa a tutela della concorrenza.

Siffatto principio consente peraltro di ritenere superate le obiezioni avanzate dall'ISVAP 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.

47. La natura restrittiva dell'intesa in esame consiste proprio nella eliminazione di ogni stimolo competitivo tra i due principali operatori del mercato. Il ricorso a procedure di evidenza pubblica da parte degli Enti pubblici per l'aggiudicazione del servizio assicurativo, il cui obiettivo primario dovrebbe consistere nel mettere in competizione le imprese, al fine di ottenere le migliori condizioni, risulta di fatto vanificato per una parte sostanziale del mercato di riferimento.

Si consideri infatti che le imprese coinvolte nel presente procedimento, Unipol e Assitalia, sono particolarmente attive nell'assicurazione degli Enti pubblici nell'area di Bologna, dove, con il 32,4% e il 26,1% del totale dei premi sottoscritti, risultano i principali operatori del mercato.

48. L'intesa intercorrente tra Unipol e Assitalia consiste in un accordo di collaborazione di natura generale per definire in via preventiva i comportamenti che le imprese adotteranno in sede di partecipazione alle gare. Attraverso tale intesa le parti si propongono la ripartizione dei contratti e di fatto eliminano la concorrenza reciproca, sia se la collaborazione viene esplicitata prima della gara, sia se la collaborazione si manifesta successivamente all'esito della stessa.

In altri termini, la restrizione della concorrenza di questo tipo di intesa può esplicarsi a due livelli: nella fase precedente o in quella successiva all'aggiudicazione della gara. Nel primo caso, in virtù dell'intesa, le imprese escluderanno la concorrenza reciproca presentando offerte congiunte. Nel secondo caso, l'intesa preesistente esplicherà i suoi effetti più evidenti nella fase successiva all'aggiudicazione, nel senso che l'impresa aggiudicataria consentirà formalmente l'ingresso nel contratto alla sua principale concorrente. Anche in questo secondo caso, le imprese non avranno interesse a competere realmente per l'aggiudicazione della gara, potendo ragionevolmente prevedere che, in base all'accordo di collaborazione, risulteranno comunque aggiudicatarie di una parte del premio.

¹⁴ Cfr., tra le altre, la sentenza della Corte di Giustizia CE del 27 gennaio 1987, *Verband der Sachversicherer, causa 45/85* e la decisione del TAR del Lazio, ANIA, n. 1549/93.

¹⁵ Sentenza 21 febbraio 1995, causa T-29/92, SPO.

Pertanto, l'intesa pregiudica comunque il corretto svolgimento della gara, in quanto le imprese partecipanti attraverso l'accordo di collaborazione preesistente hanno risolto le gare in modo cooperativo e sostituito alla competizione la cooperazione, così precludendo alle amministrazioni appaltanti la possibilità di acquisire vere offerte concorrenti e di selezionare tra quelle più convenienti.

49. Sulla base di queste considerazioni, non possono condividersi le obiezioni dell'ISVAP, che ha ritenuto che l'intesa tra Assitalia e Unipol non avrebbe pregiudicato la concorrenza in sede di presentazione dell'offerta, ma avrebbe avuto effetti solo nella fase successiva all'aggiudicazione. La natura restrittiva dell'intesa in oggetto non può infatti essere circoscritta alla sola fase successiva all'aggiudicazione, ma deve essere considerata nelle sue potenzialità generali di soppressione della concorrenza tra le imprese che l'hanno sottoscritta.

50. Per quanto concerne le affermazioni delle parti relative alla non restrittività dell'accordo, in quanto prevederebbe la possibilità di ingresso in coassicurazione di operatori diversi dalle imprese partecipanti, si osserva che proprio la circostanza che Unipol informi i concorrenti, prima dell'espletamento della gara, della propria disponibilità ad accettare in coassicurazione anche altre compagnie aggrava la portata restrittiva dell'intesa.

Gli eventuali altri concorrenti risultano infatti informati della possibilità di ottenere una quota del rischio, che comunque sarebbe difficile da acquisire singolarmente stante la rilevante posizione delle parti. In altri termini, l'accordo, anche nel punto in cui prevede la possibilità di ingresso di compagnie diverse, conferma che l'obiettivo perseguito non consiste nel reperimento della migliore proposta per il cliente, ma piuttosto nell'ottenere le condizioni più vantaggiose per le imprese partecipanti all'accordo di coassicurazione, a scapito della concorrenza e, in ultima analisi, dell'utente del servizio assicurativo.

51. Risulta che le imprese coinvolte nel presente procedimento abbiano deciso in via preliminare di improntare a collaborazione stabile il loro rapporto competitivo su tutte le procedure a evidenza pubblica della zona di Bologna, con ciò ovviamente prescindendo dall'entità e dalla rilevanza del rischio e dunque da ogni valutazione in merito alla necessità tecnica di ricorrere alla coassicurazione.

Per queste ragioni l'idoneità della fattispecie in esame a violare le regole a tutela della concorrenza prescinde dai concreti strumenti che le imprese hanno di fatto utilizzato per realizzare la concertazione.

Le evidenze acquisite nel corso del presente procedimento mostrano che la coassicurazione in questo caso ha semplicemente rappresentato lo strumento direttamente osservabile per la realizzazione del coordinamento previsto nell'accordo generale.

Gli effetti dell'intesa

52. In considerazione della circostanza che le tracce documentali dell'intesa risalgono al 1984, periodo in cui non era ancora entrata in vigore la legge n. 287/90, la valutazione degli effetti dell'intesa è finalizzata a verificare la persistenza, dalla fine del 1990 ad oggi, della collaborazione tra le imprese.

L'analisi degli effetti è stata condotta verificando la situazione assicurativa di più enti pubblici, al fine di acquisire elementi in ordine ai comportamenti delle imprese in più gare e di avere quindi una visione completa della dimensione del fenomeno anticompetitivo prodotto dall'intesa.

53. In relazione agli effetti, la documentazione agli atti del procedimento mostra che, nel periodo 1992-1996, le polizze relative all'azienda USL Città di Bologna erano state tutte sottoscritte da Unipol, mediante accordi di coassicurazione in cui partecipava sempre Assitalia. L'accordo di collaborazione trovava dunque ancora puntuale applicazione nel 1996.

54. Al fine di verificare la persistenza e gli effetti attuali dell'intesa, sono state richieste informazioni a un campione ampiamente significativo di Enti pubblici di Bologna, analizzando l'intera posizione assicurativa, al 31 dicembre 1997, di 17 Enti pubblici; è stato inoltre analizzato l'intero portafoglio assicurativo di Assitalia e Unipol nell'area di Bologna.

55. Dai dati relativi agli Enti pubblici emerge la particolare rilevanza di Unipol e Assitalia che singolarmente detengono una quota di mercato del 32,4% e 26,1%, raggiungendo quindi complessivamente una quota prossima al 60% del totale dei premi sottoscritti dagli Enti pubblici interpellati.

La coassicurazione, la forma di collaborazione effettivamente osservabile, è presente in circa la metà delle polizze sottoscritte dagli Enti pubblici, ma rappresenta la quasi totalità dei premi corrisposti. Su 134 accordi di coassicurazione, in ben 117, che rappresentano l'87% delle polizze cedute in coassicurazione, sono presenti simultaneamente Assitalia e Unipol, con quote particolarmente rilevanti - congiuntamente di regola

superiori al 60% - e spesso addirittura paritetiche. In ben 60 casi, equivalenti al 51% delle polizze nelle quali sono contemporaneamente presenti in coassicurazione, Assitalia e Unipol risultano le uniche coassicuratrici.

Analogamente, i risultati dell'analisi dei portafogli assicurativi di Assitalia e Unipol relativi agli Enti pubblici mostrano che le due compagnie realizzano il 70% dei propri affari attraverso polizze gestite in coassicurazione reciproca, a dimostrazione del fatto che, nell'area di Bologna, la collaborazione tra le due imprese rappresenta un elemento di regola utilizzato dalle stesse per annullare la concorrenza reciproca e acquisire una parte rilevante dei premi relativi alle pubbliche amministrazioni.

56. Tali dati testimoniano inequivocabilmente l'esistenza, nell'area di Bologna, di una elevata, protratta e stabile concertazione tra i due principali operatori che ha trovato puntuale applicazione nel tempo realizzando i suoi effetti attraverso la gestione congiunta delle polizze di assicurazione.

La presenza costante e simultanea di Assitalia e Unipol nella gestione della quasi totalità delle polizze esaminate non può giustificarsi se non in base alla previgente intesa e alla sua ripetuta applicazione.

Pertanto, la ripartizione delle polizze degli enti pubblici con la costanza e le modalità riscontrate nel corso della presente istruttoria non può essere spiegata in termini di casualità, ma deve essere razionalmente ricondotta alla preesistente volontà di coordinare i comportamenti commerciali delle parti.

VII. Conclusioni

57. Le risultanze istruttorie consentono in conclusione di affermare che le condizioni di concorrenza del mercato dell'assicurazione dei rischi degli Enti pubblici siti nell'area di Bologna sono state gravemente pregiudicate dalla esistenza di un'intesa di portata generale, avente caratteri di stabilità e durata particolarmente accentuati, realizzata dai due più importanti operatori del mercato.

58. L'intesa ha avuto per oggetto e per effetto di alterare le regolari dinamiche competitive che dovrebbero caratterizzare lo svolgimento delle procedure a evidenza pubblica poste in essere dagli Enti pubblici per l'acquisizione dei servizi assicurativi. In ragione dell'intesa realizzata, le imprese interessate hanno soppresso la concorrenza reciproca, preferendo a corretti meccanismi di competizione una elevata concertazione per la ripartizione del mercato, in tal modo eludendo la stessa finalità insita nel ricorso a gare pubbliche.

In assenza della competizione, che dovrebbe scaturire dalle procedure a evidenza pubblica, gli Enti interessati, di fatto, non sono posti in grado di confrontare offerte differenti e, dunque, di ottenere condizioni contrattuali più vantaggiose.

59. L'intesa intercorrente tra Assitalia e Unipol costituisce, pertanto, palese violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90.

La gravità dell'infrazione

60. 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 di cui si tratta, può applicare una sanzione amministrativa pecuniaria alle imprese interessate.

61. L'intesa intervenuta tra le imprese Assitalia e Unipol risulta particolarmente grave, poiché essa si è indirizzata a prefigurare comportamenti non concorrenziali tra tali imprese in occasione della partecipazione alle procedure concorsuali indette dagli Enti pubblici della zona di Bologna. Essa è suscettibile di essere valutata con particolare rigore, avendo inciso sugli esiti di più gare pubbliche per un periodo di tempo assai lungo e collocandosi in un contesto economico, quale quello dell'affidamento dei servizi assicurativi da parte degli Enti pubblici, che solo lentamente sta evolvendo verso una maggiore trasparenza, grazie a un più diffuso e regolare ricorso a procedure a evidenza pubblica.

62. Con specifico riferimento alla durata dell'intesa, risulta che essa ha avuto inizio prima del 1984 ed è stata ripetutamente e puntualmente applicata almeno fino a tutto il 1997. Per quanto riguarda la violazione della normativa a tutela della concorrenza, l'intesa può naturalmente essere valutata solo a far data dal giorno successivo all'entrata in vigore della legge n. 287/90.

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

64. Sotto il primo profilo, si rileva come Assitalia e Unipol appartengono ai principali gruppi assicurativi italiani. Il gruppo INA-Assitalia ha realizzato in Italia, nel 1997, un fatturato di 7.995 miliardi di lire, mentre il gruppo Unipol ha realizzato un fatturato pari 2.362 miliardi di lire. Va inoltre notato che entrambe le imprese mostrano condizioni economiche positive.

65. Con riferimento al comportamento delle imprese per eliminare o attenuare le conseguenze della violazione, nel corso del procedimento le parti si sono limitate semplicemente a sostenere la liceità dei comportamenti posti in essere, conseguentemente non adoperandosi in alcun modo per attenuare l'infrazione.

66. 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, della legge n. 287/90 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 e Unipol nelle gare oggetto di analisi, rispettivamente, 3,6 e 4,4 miliardi di lire.

67. Per quanto concerne la quantificazione dell'ammontare della sanzione, considerata, con riferimento alla particolare gravità dell'intesa, in quanto elimina la concorrenza tra i due più importanti operatori nel mercato dell'assicurazione degli Enti pubblici di Bologna, nonché alla lunga durata della stessa, protrattasi per l'intero periodo di vigenza della legge n. 287/90, si ritiene congruo stabilire l'entità della sanzione nella misura del 5% dell'importo suddetto.

Sulla base di tali considerazioni;

DELIBERA

a) che le imprese Assitalia e Unipol hanno violato l'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90, avendo realizzato un'intesa restrittiva della concorrenza concretizzatasi nella pluriennale reciproca collaborazione per l'assunzione del servizio di copertura assicurativa degli Enti pubblici dell'area di Bologna;

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

Assitalia	180 milioni di lire
Unipol	220 milioni di lire

La sanzione amministrativa di cui al punto b) deve essere pagata entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento con versamento diretto al concessionario Monte dei Paschi di Siena - Servizio Riscossione Tributi - Concessione di Roma via dei Normanni 5 - 00184 Roma, oppure mediante delega alla banca, presentando il modello allegato al presente provvedimento, così come previsto dal Decreto Legislativo 9 luglio 1997, n. 237. Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

Il presente procedimento 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
Giuseppe Tesaro

* * *