

Provvedimento n. 5468 (I305)

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

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 6 novembre 1997;

SENTITO il Relatore Professor Luciano Cafagna;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la documentazione prodotta in data 2 febbraio 1997 dal Centro Tutela Concorrenza e Mercato della Guardia di Finanza nel corso del procedimento avviato in data 22 maggio 1996 e concluso con provvedimento n. 5333 del 25 settembre 1997;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. Nell'ambito dell'istruttoria avviata, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, con delibera del 22 maggio 1996 e conclusasi con provvedimento n. 5333, del 25 settembre 1997, in relazione al caso *Assicurazione rischi Comune di Milano* (proc. I/193), l'Autorità si è avvalsa della collaborazione del Centro Tutela Concorrenza e Mercato della Guardia di Finanza, allo scopo di acquisire elementi informativi relativi alle modalità di stipulazione dei contratti di assicurazione da parte di Enti pubblici.

2. Dalla documentazione prodotta in data 2 febbraio 1997 dal Centro Tutela della Guardia di Finanza è emerso che in numerosi verbali di gara, predisposti dall'Azienda USL Città di Bologna¹ in occasione dell'affidamento di servizi di assicurazione, 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" (si veda, ad esempio, il verbale della deliberazione del Direttore generale del 23 novembre 1995, n. 4604).

3. La medesima documentazione evidenzia come, nel periodo compreso tra gli anni 1992-1996, i rischi dell'Azienda USL della città di Bologna sono risultati tutti oggetto di copertura assicurativa da parte della Compagnia Assicuratrice Unipol Spa (di seguito Unipol), in qualità di delegataria di un rapporto di coassicurazione, in cui figura sempre la compagnia Assitalia - Le Assicurazioni d'Italia Spa (di seguito Assitalia). L'accordo, posto in essere a partire dal 1984, risulterebbe dunque ancora attivo nel corso del 1996.

II. LE PARTI

¹ L'Azienda Usl Città di Bologna ha incorporato, in data 12 maggio 1994, le ex UU.SS.LL. 27, 28 e 29.

4. Assitalia è una compagnia di assicurazione, appartenente al gruppo INA-Assitalia. Nell'esercizio 1996, Assitalia ha realizzato un fatturato di 2.853 miliardi di lire, mentre il gruppo INA-Assitalia ha raccolto premi per 6.669 miliardi di lire.

5. Unipol è una compagnia di assicurazioni, capogruppo dell'omonimo gruppo assicurativo. Nell'esercizio 1996, Unipol ha realizzato in Italia un fatturato pari a 2.045 miliardi di lire; il gruppo Unipol ha conseguito nel corso del medesimo esercizio una raccolta premi pari a 2.142 miliardi di lire.

III. IL MERCATO INTERESSATO

6. I contratti di assicurazione stipulati, a seguito dell'esperimento delle gare, dall'Azienda Usl Città di Bologna riguardano una pluralità di rischi, attinenti ai rami danni. 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 25 settembre 1997, *Assicurazione rischi del Comune di Milano*). 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.

7. 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. Ciò 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, tanto che è possibile individuare mercati del prodotto distinti rispetto ai più ampi mercati rappresentati dai rami assicurativi.

8. L'istruttoria condotta nel corso del procedimento citato in premessa ha mostrato come Assitalia, in virtù di ragioni storiche e della lunga esperienza acquisita, rivesta un ruolo di particolare preminenza nei rapporti assicurativi con gli enti pubblici e con le pubbliche amministrazioni. I risultati dell'indagine istruttoria condotta nel corso del procedimento d'anziché richiamato consentono inoltre di affermare che in generale nel settore dei servizi assicurativi agli Enti pubblici agisce un numero ridotto di imprese di assicurazione. Il novero delle compagnie effettivamente partecipanti alle singole gare risulta infatti 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. Si è inoltre osservato come, in determinate aree geografiche, alcune compagnie vantano posizioni di forza relativa. Per ciò che in questa sede rileva, si è constatato che la compagnia Unipol gode di una posizione di particolare rilievo nella regione Emilia Romagna.

IV. VALUTAZIONE DEI COMPORTAMENTI DELLE IMPRESE

9. La presunta intesa intercorsa tra le compagnie Assitalia e Unipol integra gli estremi della fattispecie prevista dall'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90, in quanto rientrante nell'ambito della definizione normativa ivi contenuta.

10. L'intesa, della quale emerge evidenza nelle relazioni del Centro Tutela, nonché nella documentazione prodotta al riguardo dal medesimo organo, è idonea a configurare una restrizione della concorrenza nei mercati assicurativi interessati: mediante la stessa infatti le due principali imprese di assicurazione presenti nell'ambito geografico interessato limitano l'esercizio della reciproca concorrenza nella fase di acquisizione di nuove coperture assicurative, falsando in tal modo il corretto funzionamento delle dinamiche di mercato.

11. In particolare, la presente fattispecie di intesa sembra presentare un duplice profilo di violazione, rilevante ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90. Scopo o effetto della medesima risultano essere infatti, da un lato, la ripartizione in pari quote di coassicurazione delle polizze acquisite da taluni enti pubblici della Regione Emilia-Romagna, in contrasto all'espresso divieto sancito dal suddetto articolo 2, comma 2, lettera c). Dall'altro lato, la medesima fattispecie di intesa è suscettibile di integrare altresì il divieto contenuto nella lettera a) della stessa disposizione, in quanto le imprese di assicurazione, attraverso il loro comportamento non competitivo, risultano in grado di fissare il prezzo del servizio assicurativo a un livello più elevato e comunque diverso da quello che scaturirebbe da un corretto e non falsato confronto concorrenziale tra le medesime.

12. La fattispecie di intesa sopra ipotizzata appare idonea a compromettere il gioco della concorrenza in maniera consistente. La consistenza della restrizione si evidenzia infatti in ragione della importanza delle imprese partecipanti all'accordo. In tal senso Assitalia rappresenta la compagnia che gode nel settore dei servizi assicurativi agli Enti pubblici e alle pubbliche amministrazioni, a livello nazionale, della maggiore esperienza e di una significativa posizione di mercato. Unipol risulta vantare nello specifico mercato interessato dall'intesa in questione una posizione di forza relativa, essendo titolare di numerosi e significativi rapporti assicurativi con le amministrazioni e gli enti pubblici locali della regione Emilia Romagna.

RITENUTO, alla luce delle precedenti considerazioni, che le imprese Assitalia - Le Assicurazioni d'Italia Spa e Compagnia Assicuratrice Unipol Spa hanno posto in essere un'intesa che potrebbe avere quale oggetto o effetto di restringere in maniera consistente la concorrenza sui mercati relativi alla fornitura dei servizi assicurativi in favore di Enti pubblici, in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi degli artt. 2 e 14 della legge n. 287/90, nei confronti delle compagnie di assicurazione Assitalia - Le Assicurazioni d'Italia Spa e Compagnia Assicuratrice Unipol Spa;

b) la fissazione del termine di trenta giorni, decorrente dalla notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei rappresentanti legali delle predette imprese o da persona da essi delegata del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Attività Istruttoria "A" di questa Autorità, almeno dieci giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è il Dottor Giovanni Calabrò;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Attività Istruttoria "A" di questa Autorità dai legali rappresentanti delle suddette imprese o da persona da essi delegata;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 maggio 1998.

Il presente provvedimento verrà notificato alle imprese sopra menzionate, comunicato all'ISVAP, e pubblicato ai sensi di legge.

IL SEGRETARIO GENERALE
Alberto Pera

IL PRESIDENTE
Giuliano Amato

* * *