

## **1. PREMESSA ED OGGETTO DELLA GARA**

### **1.1 Premessa**

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito anche solo Autorità o Autorità Antitrust) con sede in Roma, Piazza Verdi, 6/A, intende indire una procedura di selezione del contraente per l'affidamento del servizio assicurativo di copertura assicurativa "cyber risk".

Tenuto conto del fatto che il servizio in parola è di nuova acquisizione si riporta di seguito una breve illustrazione del contesto di riferimento e dell'attività dell'Autorità.

## **2. CONTESTO DI RIFERIMENTO**

### **2.1 Ruolo dell'Autorità Antitrust**

L'Autorità è stata istituita con la legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante "Norme per la tutela della concorrenza e del mercato", ed è un'autorità amministrativa indipendente, che svolge la sua attività e prende decisioni in piena autonomia rispetto al potere esecutivo. Anche le modalità di organizzazione e gestione finanziaria dell'Autorità sono autonomamente determinate dall'Autorità stessa, in conformità alle norme vigenti.

L'Autorità è organo collegiale e le sue decisioni vengono assunte a maggioranza. Il Presidente e i componenti dell'Autorità sono nominati dai Presidenti di Camera e Senato e durano in carica 7 anni, non rinnovabili.

Il Segretario Generale, che ha il compito di sovrintendere al funzionamento degli uffici ed è il responsabile della struttura, viene nominato dal Ministro dello Sviluppo Economico su proposta del Presidente dell'Autorità.

Il personale dell'Autorità attualmente è composto da 279 unità (al 31 dicembre 2020).

La sede unica dell'Autorità è a Roma.

In base alla legge istitutiva, l'Autorità è preposta alla tutela della concorrenza, in questo contesto l'Autorità assicura il rispetto delle regole che vietano le intese anticoncorrenziali tra imprese, gli abusi di posizione dominante e le concentrazioni in grado di creare o rafforzare posizioni dominanti pregiudizievoli per la concorrenza.

In tale ambito va sottolineato il ruolo di promozione della concorrenza svolto dall'Autorità attraverso l'esercizio dei poteri consultivi ad essa affidati dagli artt. 21 e 22 della legge 287/90, tramite il quale l'Autorità segnala agli organi di Governo e/o legislativi (centrali o locali) le disposizioni di legge che rappresentano un ostacolo non giustificato al libero

sviluppo di un mercato concorrenziale, al fine di ottenerne la modifica o l'abrogazione. Più di recente, con l'introduzione dell'art. 21 bis è stato conferito all'Autorità il potere di impugnare direttamente davanti al TAR atti amministrativi e provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza.

Al fine di rafforzare il ruolo dell'Autorità come organismo a tutela non solo delle imprese ma anche dei consumatori, dal 1992 è stata affidata all'Antitrust la competenza in materia di pubblicità ingannevole e comparativa illecita.

Tale competenza, dal 2007, è stata ampliata con il compito di contrastare anche le pratiche commerciali scorrette poste in essere dalle imprese nei rapporti con i consumatori, come previsto dal Codice del Consumo. Questa competenza dal 2012 è stata estesa anche a favore delle microimprese e non più a solo beneficio dei consumatori. Sempre al fine di ampliare lo spettro di azioni dell'Autorità a tutela del corretto funzionamento del mercato e a tutela dei diritti dei consumatori, nel 2012 è stata altresì affidata all'Autorità la tutela amministrativa contro le clausole vessatorie inserite nei contratti con i consumatori; nel 2014 la vigilanza sul rispetto dei diritti dei consumatori nei contratti. Inoltre, l'Autorità vigila in materia di divieto di discriminazione dei consumatori e delle microimprese basata sulla nazionalità o sul luogo di residenza, così come previsto dalla Legge n. 161/2014.

Nel corso degli anni, oltre ai compiti di tutela e promozione della concorrenza e di tutela dei consumatori, all'Autorità sono stati affidati nuovi compiti che ne hanno ampliato sostanzialmente l'ambito di attività istituzionale.

Rileva, in particolare, l'attività di vigilanza sui conflitti di interesse in cui possono incorrere i titolari di cariche di Governo, disciplinata dalla legge n. 215 del 2004; l'attribuzione del rating di legalità alle imprese che ne facciano richiesta ex art. 5-ter del decreto legge n.1 del 2012; la vigilanza sui rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare ex art. 62 del decreto legge n.1 del 2012; il potere di vigilanza sulla commercializzazione dei diritti sportivi; i poteri consultivi previsti dal Codice delle comunicazioni elettroniche in materia di trasferimento delle radiofrequenze e di analisi dei mercati rilevanti dei prodotti e servizi relativi alle comunicazioni elettroniche.

## **2.2 Attività organizzativa dell'Autorità**

L'espletamento dei compiti istituzionali dell'Autorità avviene attraverso una prima fase di assegnazione dei casi agli uffici competenti da parte dell'ufficio protocollo della Segreteria dell'Autorità; cui segue la fase di esame del fascicolo da parte degli uffici istruttori a cui si affianca l'attività degli uffici di consulenza giuridica ed economica. Dopo l'attività istruttoria da parte delle Direzioni e Uffici, segue la fase decisoria da parte del Collegio deliberante, a cui fa seguito la fase di comunicazione e notifica delle decisioni adottate, il cui svolgimento

– a seconda della tipologia degli atti – è curato direttamente dalle direzioni istruttorie ovvero dall'ufficio di Segreteria dell'Autorità.

L'attività sopra sommariamente descritta è supportata, da un lato, dall'attività degli uffici informatici e di documentazione, dall'altro dagli uffici amministrativi preposti alle attività di spesa e acquisto (contratti, gare), nonché dagli uffici preposti alla gestione del personale.

### **2.2.1 Organizzazione della struttura**

Nel corso degli anni, l'Autorità ha subito varie riorganizzazioni, l'ultima delle quali è a regime dal mese di giugno 2021. A oggi l'Autorità, il cui organigramma è rappresentato in figura 1, ha al suo vertice il Collegio, composto dal Presidente e da n. 2 Componenti, al quale riporta il Segretario Generale e il Capo di Gabinetto.

Il Presidente convoca le riunioni dell'Autorità, ne stabilisce l'ordine del giorno e ne dirige i lavori; vigila sull'attuazione delle deliberazioni della stessa. In caso di assenza o di impedimento del Presidente, le sue funzioni sono assunte temporaneamente dal Componente con maggiore anzianità nell'ufficio o, in caso di pari anzianità, dal più anziano di età.

Il Presidente ha la rappresentanza esterna dell'Autorità. E' responsabile dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea, con le organizzazioni internazionali e con le pubbliche amministrazioni nazionali, che cura e mantiene, attraverso apposito ufficio, in conformità alle deliberazioni dell'Autorità.

Il Segretario Generale sovrintende al funzionamento degli uffici, al fine di assicurarne il buon andamento, e ne risponde al Presidente. Assicura ai Componenti dell'Autorità ogni collaborazione per tutto ciò che concerne lo svolgimento dei loro compiti. A tal fine: coordina l'attività degli uffici verificando la completezza degli atti, dei documenti, nonché delle proposte di deliberazione da trasmettere all'Autorità stessa; cura l'esecuzione delle deliberazioni dell'Autorità; partecipa, senza diritto di voto, alle riunioni dell'Autorità stessa e provvede alla verbalizzazione delle sedute; vigila sull'osservanza, da parte dei dipendenti, delle norme del regolamento del personale e delle altre disposizioni di servizio; provvede alle spese necessarie per l'ordinaria gestione dell'amministrazione, nell'ambito degli stanziamenti di bilancio e secondo i criteri e i limiti fissati nel regolamento di contabilità e nelle delibere dell'Autorità.

Il Capo di Gabinetto sovrintende alla Direzione Relazioni Esterne e Rapporti Istituzionali, al Nucleo di Programmazione, Valutazione e Controllo, nonché all'attività della Direzione per gli Affari Giuridici e il Contenzioso, e promuove su indicazione del Presidente la costituzione

di gruppi di lavoro, anche con la partecipazione di esperti esterni, su tematiche di interesse dell'Autorità. Inoltre, svolge attività di supporto e verifica sulla Relazione Annuale e sulle Audizioni del Presidente e revisiona gli atti sottoposti alla firma del Presidente. Esercita ogni altra attribuzione conferitagli dal Presidente; può partecipare, ove richiesto, alle riunioni dell'Autorità.

La struttura dell'Autorità è articolata in Direzioni Generali, Direzioni e Uffici oltre a comprendere il Comitato per le Valutazioni Economiche, il *Chief Economist* e l'Organismo di Valutazione e Controllo Strategico. Le Direzioni Generali sono strutture dirigenziali articolate in Direzioni e Uffici.

Le Direzioni sono strutture dirigenziali che possono essere coordinate da una Direzione Generale e articolate in Uffici. Gli Uffici sono articolazione di Direzioni Generali o di Direzioni, oppure, quando strutture autonome, svolgono attività di staff.

Le Direzioni Generali sono tre: Direzione Generale per la Concorrenza; Direzione Generale per la Tutela del Consumatore; Direzione Generale Amministrazione.

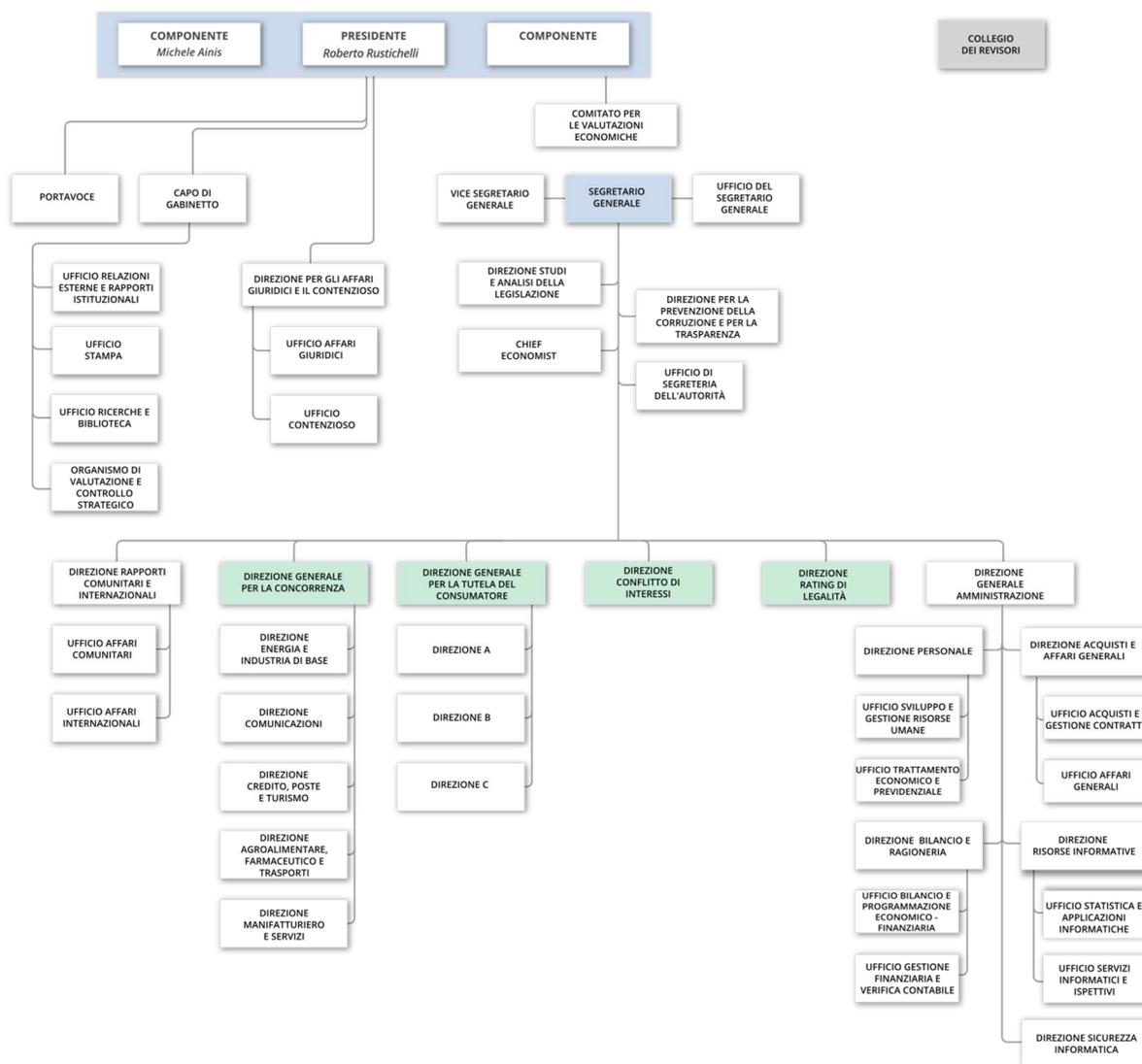
La Direzione Generale per la concorrenza è articolata in 5 direzioni settoriali che svolgono, per i settori di rispettiva competenza, attività d'indagine e di analisi delle pratiche, nonché attività inerente la formulazione di segnalazioni e pareri.

La Direzione Generale per la Tutela del Consumatore è articolata in 3 Direzioni settoriali che curano, ciascuna per i settori di rispettiva competenza, la trattazione delle questioni relative alle pratiche commerciali scorrette e alle violazioni dei diritti dei consumatori nei contratti, alla pubblicità ingannevole e comparativa, alle clausole vessatorie inserite nei contratti tra professionisti e consumatori e al divieto di discriminazione

Tutte le Direzioni settoriali si coordinano con la Direzione per i Rapporti Comunitari e Internazionali per la partecipazione alle attività di rappresentanza presso i comitati consultivi e ai gruppi di lavoro organizzati su diverse tematiche di competenza in ambito comunitario e internazionale.

Figura 1: organigramma dell'Autorità

## 1 Organigramma



### 2.2.2 Introduzione di un nuovo modello di finanziamento

A decorrere dal primo gennaio 2013, l'Autorità è dotata - art. 5-bis del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 della legge 25 marzo 2012, n. 27 - di un sistema di finanziamento, basato su un contributo, il cui ammontare è stabilito annualmente dall'Autorità stessa, dovuto dalle società di capitale con ricavi totali superiori a 50 milioni di euro. In forza di tale previsione, l'ammontare del

contributo per il 2021 è stato fissato dall'Autorità nella misura dello 0,055 per mille del fatturato risultante dall'ultimo bilancio approvato delle società interessate dalla misura. In tal modo il tradizionale modello di finanziamento a carico della fiscalità generale è stato sostituito da un modello con contribuzione da parte delle aziende con percentuali di contribuzione definite in base al fatturato delle stesse.

### **3 COMPETENZE DELL'AUTORITA'**

#### **3.1.1 Concorrenza**

In base alla legge istitutiva (Legge 10 ottobre 1990, n. 287 - Norme per la tutela della concorrenza e del mercato ), l'Autorità è preposta alla tutela della concorrenza. In particolare, l'Autorità assicura il rispetto delle regole che vietano le intese anticoncorrenziali tra imprese, gli abusi di posizione dominante e le concentrazioni in grado di creare o rafforzare posizioni dominanti pregiudizievoli per la concorrenza.

Nello specifico, quando le imprese, invece di competere tra loro, si accordano al fine di coordinare i propri comportamenti sul mercato, violano la normativa sulla concorrenza. La cooperazione tra imprese può avere per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza. Ciò accade, ad esempio, quando più imprese fissano congiuntamente i prezzi o si spartiscono i mercati oppure quando più imprese, che rappresentano una consistente parte del mercato, sottoscrivono una pluralità di accordi distributivi in esclusiva, tali da pregiudicare la capacità di accesso al mercato dei propri concorrenti attuali o potenziali. Un'intesa tra imprese è vietata quando comporta, anche solo potenzialmente, una consistente restrizione della concorrenza all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante (articolo 2 della legge n. 287/90). Se le intese sono idonee a pregiudicare il commercio tra gli Stati membri, l'Autorità antitrust è tenuta ad applicare la normativa comunitaria (articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea).

In conformità all'ordinamento comunitario, l'Autorità, per contrastare i cartelli, ha adottato un proprio programma di clemenza che si applica alle imprese che si autodenunciano, fornendo gli elementi probatori per l'accertamento dell'infrazione. In tal caso l'Autorità non applicherà o ridurrà la sanzione pecuniaria prevista, in funzione della tempestività e della qualità delle informazioni fornite dalle imprese ai fini della scoperta dell'intesa (Art. 15, comma 2 bis, legge n. 287/90).

Un'impresa detiene una posizione dominante quando può comportarsi in modo significativamente indipendente dai concorrenti, dai fornitori e dai consumatori. Ciò avviene, in genere, quando detiene quote elevate in un determinato mercato. Il fatto che

un'impresa raggiunga grandi dimensioni non distorce di per sé il mercato: talvolta, per operare in modo efficiente, è infatti necessario essere attivi su larga scala o in più mercati. Inoltre, un'impresa può crescere proprio grazie al suo comportamento "virtuoso", offrendo prodotti che meglio di altri, per il prezzo e/o per la qualità, soddisfano le esigenze dei consumatori.

La legge non vieta quindi la posizione dominante in quanto tale, ma il suo abuso (articolo 3 della legge n. 287/90) che si concretizza quando l'impresa sfrutta il proprio potere a danno dei consumatori ovvero impedisce ai concorrenti di operare sul mercato, causando, conseguentemente, un danno ai consumatori.

Analogamente a quanto avviene per le intese, quando l'abuso determina un pregiudizio per il commercio tra più Stati membri dell'UE, l'Autorità applica la normativa comunitaria (articolo 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea).

La capacità dell'impresa di imporre determinate condizioni in uno specifico rapporto contrattuale non determina, di per sé, una posizione dominante. Tuttavia, lo sfruttamento di questo potere negoziale può comportare, quando ne ricorrano le condizioni, un abuso di dipendenza economica.

Ferma restando l'applicazione dell'articolo 3 della legge 287/90 in materia di abuso della posizione dominante, l'Autorità può intervenire qualora ravvisi un abuso di dipendenza economica che abbia rilevanza per la tutela della concorrenza e del mercato (Art. 11, legge 5 marzo 2001, n. 57). Si ha abuso di dipendenza economica quando un'impresa è in grado di determinare, nei rapporti commerciali con un'altra impresa, un eccessivo squilibrio di diritti e di obblighi. La dipendenza economica è valutata tenendo conto anche della reale possibilità, per la parte che abbia subito l'abuso, di reperire sul mercato alternative soddisfacenti (Art. 9, legge 18 giugno 1998, n.192).

Un'impresa può crescere non soltanto aumentando le vendite dei propri prodotti nel mercato (crescita interna), ma anche concentrandosi con altre imprese (crescita esterna), fondendosi o acquisendone il controllo, cioè la possibilità di esercitare un'influenza determinante su un'altra impresa (Art. 7 legge n. 287/90). Si ha, inoltre, un'operazione di concentrazione quando due o più imprese procedono alla creazione di un'impresa comune che esercita stabilmente tutte le funzioni di un'entità economica autonoma (Art. 5 legge n. 287/90).

Ciò che preoccupa, dal punto di vista del funzionamento del mercato, è la possibilità che la concentrazione riduca la concorrenza, consentendo alla nuova entità di aumentare i prezzi o praticare condizioni svantaggiose per le controparti.

Le operazioni di concentrazione devono essere comunicate preventivamente all'Autorità (Art.16 legge n.287/90) quando il fatturato totale, realizzato a livello nazionale dall'insieme

delle imprese interessate, e il fatturato totale realizzato individualmente a livello nazionale da almeno due delle imprese interessate, superino determinate soglie, aggiornate dall'Autorità annualmente (511 milioni e 31 milioni di euro nel 2021), sempre che non ricorrano le condizioni perché la concentrazione ricada nella competenza della Commissione UE.

Quando l'Autorità ritiene che una concentrazione comporti la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante, così da ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza, ne vieta la realizzazione; l'operazione può anche essere autorizzata subordinatamente al rispetto di talune condizioni, tese a eliminare possibili effetti restrittivi della concorrenza.

### **3.1.2 Tutela del Consumatore**

Fin dal 1992 l'Antitrust è stata chiamata dal legislatore a reprimere la pubblicità ingannevole, diffusa con qualsiasi mezzo: tv, giornali, volantini, manifesti, televendite. Dal 2000 ha iniziato a valutare anche la pubblicità comparativa. Solo nel 2005 tuttavia è stato riconosciuto all'Autorità il potere di imporre multe. Nel 2007, nel dare attuazione ad una direttiva europea (29/2005/CE), le competenze sono state ampliate: è stata introdotta la tutela del consumatore contro tutte le pratiche commerciali scorrette delle imprese nei confronti dei consumatori. Se un'impresa tenta di falsare le scelte economiche del consumatore, ad esempio, omettendo informazioni rilevanti, diffondendo informazioni non veritiere o addirittura ricorrendo a forme di indebito condizionamento, l'Antitrust può intervenire anche in via cautelare e imponendo sanzioni che, per le pratiche messe in atto a partire dal 15 agosto 2012, possono arrivare a 5 milioni di euro.

L'Antitrust può anche accertare la vessatorietà di clausole contrattuali inserite nei contratti con i consumatori, anche in via preventiva alle imprese che lo richiedano relativamente a clausole che intendono utilizzare nei rapporti commerciali con i consumatori.

A partire dal 13 giugno 2014 l'Autorità vigila sul rispetto delle nuove norme sui diritti dei consumatori previste dalla Direttiva europea 83/2011/UE recepita con D. Lgs n.21/2014.

Inoltre, l'Autorità vigila in materia di divieto di discriminazione dei consumatori e delle micro-imprese basata sulla nazionalità o sul luogo di residenza, così come previsto dalla Legge n. 161/2014.

### **3.1.3 Conflitto di interessi**

Con la legge 20 luglio 2004, n.215 il Parlamento ha voluto assicurare che i titolari di cariche di Governo svolgano la loro attività nell'esclusivo interesse pubblico. L'obiettivo è evitare che Presidente del Consiglio, ministri e sottosegretari decidano in una situazione di

conflitto di interessi perché un determinato atto di governo riguarda materie rispetto alle quali sono direttamente o indirettamente portatori di interessi privati che possono confliggere con interessi pubblici.

Per raggiungere l'obiettivo la legge stabilisce, in via preventiva, una serie di incompatibilità tra incarichi di governo e altre funzioni. Esiste comunque sempre conflitto di interessi quando chi adotta un atto di governo o omette un atto dovuto compie quella scelta perché comporta un effetto specifico e preferenziale sulla sua sfera patrimoniale o su quella di un parente, con danno per l'interesse pubblico.

### **3.1.4 Rating di legalità**

Il rating di legalità è un indicatore sintetico del rispetto di elevati standard di legalità da parte delle imprese che ne abbiano fatto richiesta.

Possono richiedere l'attribuzione del rating le imprese (sia in forma individuale che societaria) che soddisfano cumulativamente i seguenti requisiti: sede operativa in Italia; fatturato minimo di due milioni di euro nell'esercizio chiuso nell'anno precedente a quello della domanda; iscrizione nel registro delle imprese da almeno due anni alla data della domanda; rispetto degli altri requisiti sostanziali richiesti dal Regolamento.

Tale riconoscimento prende la veste di un punteggio compreso tra un minimo di una e un massimo di tre "stellette", qualora rispetti tutti i requisiti di cui al [Regolamento attuativo in materia di Rating di Legalità](#).

Il rating di legalità ha durata di due anni dal rilascio ed è rinnovabile su richiesta.

Non ci sono costi per le imprese che vogliono ottenere il rating di legalità.