

AS1134 - AFFIDAMENTO DEI SERVIZI ASSICURATIVI CONNESSI ALLA CIRCOLAZIONE DEI VEICOLI E DEI NATANTI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Roma, 17 giugno 2014

Senato della Repubblica
Camera dei Deputati
Ministero dell'Economia e delle Finanze
Ministero dello Sviluppo Economico
IVASS
CONSIP S.p.A.
Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di
Lavori, Servizi e Forniture

Nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato intende formulare alcune osservazioni in merito alle procedure svolte da CONSIP S.p.A. (di seguito anche "CONSIP"), come centrale di committenza, per l'affidamento dei servizi assicurativi connessi alla circolazione dei veicoli e dei natanti delle Pubbliche Amministrazioni (di seguito anche "PP.AA.").

Tali procedure presentano alcune peculiarità. In primo luogo, esse sono bandite da una centrale unica di committenza per conto di tutte le PP.AA., ossia CONSIP. In secondo luogo, i bandi in oggetto richiedono la fornitura di servizi assicurativi di dimensioni molto considerevoli (aventi ad oggetto l'intero parco veicoli e natanti di tutte le PP.AA. a livello nazionale). In terzo luogo queste procedure prevedono la copertura di rischi eterogenei (quali i rischi derivanti dalla circolazione del parco di vari Ministeri, delle Forze Armate e Carabinieri, dei diversi Enti Territoriali, etc.). In ultimo luogo i bandi prevedono, nella quasi totalità dei casi, un unico lotto.

Le segnalazioni di alcune PP.AA. aderenti alla convenzione CONSIP hanno messo in luce l'esistenza di una serie di criticità concorrenziali potenzialmente in grado di alterare il corretto funzionamento del mercato. In particolare, emerge che nel corso del tempo si è assistito alla assenza di un effettivo contesto concorrenziale, come dimostrano sia gli esiti deserti di talune gare e la conseguente necessità di proroga dei contratti in essere, sia la stabile presenza della medesima compagnia quale unica società a presentare offerta e quindi ad essere erogatrice storica del servizio. Le gare non hanno pertanto avuto quale esito il confronto competitivo tra più imprese in concorrenza ma hanno determinato un rapporto stabile con un fornitore in assenza di incentivi a competere sul premio offerto per la copertura del rischio.

Alla luce delle problematiche evidenziate, l'Autorità auspica alcuni interventi volti a garantire lo svolgimento di procedure di gara competitive. A tal fine, due appaiono essere i possibili interventi volti a superare sia il vantaggio informativo della compagnia storica, sia l'assenza di competizione da parte dei terzi concorrenti, e dovrebbero riguardare: (i) lo sviluppo di un contesto che assicuri

piena e immediata informazione sui dati essenziali per la formulazione delle offerte (ii) la redazione di bandi strutturati, in termini di lotti, in modo da rendere meno agevole la creazione di rapporti stabili tra fornitore ed ente banditore, innescando un maggior confronto concorrenziale.

Ripercorrendo tali possibili interventi l'Autorità rileva come risulti essenziale la rimozione di qualunque vantaggio informativo che consenta alla compagnia storica di mantenere il rapporto di unico fornitore. Infatti, come in altre sedi l'Autorità ha già rilevato¹, nella fase di valutazione dei rischi che precede la formulazione della offerta assicurativa sono essenziali: le informazioni sull'andamento della sinistrosità, sul rapporto tra sinistri liquidati e premi corrisposti all'impresa di assicurazione e in genere sui dati caratteristici del parco veicoli da assicurare. Pertanto, l'impresa storica fornitrice del servizio assicurativo, laddove non venga garantito un contesto trasparente e la tempestiva disponibilità delle suddette informazioni, risulta sensibilmente avvantaggiata rispetto agli altri concorrenti. Appare, quindi, evidente come la disponibilità di informazioni complete ed esaustive in sede di formulazione dell'offerta e la loro accessibilità da parte di tutti i concorrenti alle medesime condizioni, in tempi rapidi in vista della partecipazione alla gara, si dimostri condizione necessaria per rimuovere le criticità concorrenziali derivanti dalla scarsa o assente concorrenza nello svolgimento della stessa gara.

L'Autorità auspica, pertanto, che le stazioni appaltanti e/o l'ente assicurato, nel caso di specie CONSIP, individuino puntuali obblighi informativi e modalità adeguate a garantire costanti flussi informativi dal soggetto prestatore del servizio assicurativo in favore dell'ente assicurato e/o della centrale unica di committenza. Inoltre, affinché tali informazioni siano fruibili e quindi tali da incentivare la competizione, essenziale è anche l'adozione, da parte di CONSIP, di modalità di standardizzazione delle informazioni da rendere disponibili, affinché tutti gli operatori del mercato, potenzialmente interessati a presentare un'offerta, siano in grado di comparare i dati (nel tempo per lo stesso ente e nello spazio tra enti diversi). Tali obblighi precluderebbero il mantenimento di un vantaggio informativo in capo all'incumbent che gli deriva dal possesso di tali informazioni.

In secondo luogo, pur constatando che la previsione di un lotto unico possa, per alcuni aspetti rendere più agevole l'acquisizione del servizio da parte della domanda (consentendo a varie PP.AA. di aggregarsi) e rendere economicamente importante il bando e quindi incentivare l'offerta, l'Autorità, rileva la necessità di valutare caso per caso l'effettiva coerenza di tale scelta con la struttura dei mercati interessati. Infatti, alla luce sia degli esiti deserti delle gare CONSIP sopra richiamate, sia della stabile presenza di un unico fornitore nel tempo con conseguenze sui premi più volte oggetto di segnalazione, l'Autorità rileva il rischio che un unico lotto possa essere non adeguato per innescare un effettiva concorrenza.

In particolare, un profilo di criticità potrebbe essere dovuto alla circostanza che i bandi di gara in oggetto riuniscono in un medesimo lotto sia rischi tra loro molto eterogenei, sia un numero elevato di PP.AA. e quindi di veicoli da assicurare. L'articolazione della gara in più lotti, sia da un punto di vista quantitativo (numero di veicoli) che qualitativo (tipologia di rischi e andamento della sinistrosità) potrebbe consentire la partecipazione di più imprese, garantendo un più ampio confronto competitivo dal lato dell'offerta. Infatti, in un mercato concentrato caratterizzato da alcuni rilevanti operatori e un frangia di compagnie di minori dimensioni, la struttura e numerosità dei lotti appare profilo di particolare rilievo. Dal lato della domanda, la strutturazione del bando di gara in più lotti potrebbe determinare vantaggi per la stazione appaltante in termini di maggiore

¹ Cfr. AS107 – AFFIDAMENTO DEI SERVIZI ASSICURATIVI DA PARTE DEGLI ENTI PUBBLICI, in Boll. n. 47/97 e VADEMECUM PER LE STAZIONI APPALTANTI - INDIVIDUAZIONE DI CRITICITÀ CONCORRENZIALI NEL SETTORE DEGLI APPALTI PUBBLICI, di cui alla delibera dell'Autorità del 18 settembre 2013.

partecipazione alla gara e minor prezzo di aggiudicazione. Oltre a ciò, tale ripartizione eviterebbe il rischio che, in assenza di una copertura assicurativa a causa dell'andamento deserto delle gare, lo Stato, stante l'obbligo gravante su quest'ultimo in tal senso, debba ricorrere a strumenti di autoassicurazione con conseguenti oneri a carico della collettività e una riduzione della qualità delle prestazioni per i danneggiati. In quest'ottica appare, inoltre, opportuno valutare, alla luce della dimensione, della tipologia e della eterogeneità del parco veicoli da assicurare, l'eventualità di prevedere per alcuni lotti una durata della fornitura maggiore. Al riguardo l'Autorità ritiene opportuno che il quadro normativo esistente, che prevede l'annualità dei contratti di assicurazione, ai sensi dell'art. 170 bis del Codice delle Assicurazioni Private (introdotto dal D.L. 18.10.2012, n. 179, Decreto Sviluppo Bis, e convertito con legge n. 221/2012), venga arricchito prevedendo che, nei casi in cui il contraente richieda la copertura di rischi derivanti dalla circolazione di così ampie e diversificate flotte di veicoli a motore e di natanti, possa essere prevista una durata contrattuale superiore ad un anno in considerazione della peculiarità dei rischi da assicurare.

L'Autorità auspica che le considerazioni svolte possano contribuire allo svolgimento di procedure ad evidenza pubblica con esiti concorrenziali, superando le criticità sino ad oggi emerse rispetto ai bandi CONSIP per i servizi di assicurazione rischi dei veicoli PP.AA..

L'Autorità eserciterà i propri poteri di intervento, ai sensi della legge n. 287/90 o del TFUE, laddove si ravvisassero condotte suscettibili di configurare illeciti anticoncorrenziali.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella
