

I806 - AFFIDAMENTO APPALTI PER ATTIVITÀ ANTINCENDIO BOSCHIVO

Provvedimento n. 26445

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 14 marzo 2017;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 101 del TFUE;

VISTO il Regolamento n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. In data 13 maggio 2016 è pervenuta una segnalazione¹ volta a denunciare asserite condotte illecite, anche di natura anticoncorrenziale, perpetrate in relazione all'affidamento e all'esecuzione di appalti pubblici aventi ad oggetto la prestazione di servizi di antincendio boschivo e di elisoccorso. Tale segnalazione è stata integrata con ulteriore documentazione prodotta in data 30 maggio 2016².

2. La segnalazione proviene da un operatore del mercato interessato, quale pilota di elicotteri e titolare di un'impresa con sede in Piemonte, che lamenta condotte di condizionamento e turbativa di numerose gare pubbliche bandite a livello regionale – per una complessiva ampiezza nazionale del fenomeno denunciato – e riconducibili a sette operatori del settore appartenenti all'Associazione Elicotteristica Italiana (AEI) nel cui ambito si sarebbe realizzata la contestata spartizione degli appalti pubblici.

II. LE PARTI

a) Il segnalante

3. Il segnalante è un pilota professionista di elicotteri, titolare di qualifiche riconosciute dall'ENAC ed EASA di dirigente e responsabile di attività di trasporto aeronautico ed opera da svariati anni, anche come titolare di imprese, nel settore del trasporto aereo e di antincendio ed elisoccorso.

b) I partecipanti all'intesa

4. Babcock Mission Critical Services Italia S.p.A. (già Inaer Aviation Italia S.p.A., di seguito, in breve, "Babcock MCS" già "Inaer") è una società con sede legale a Milano e sede operativa in provincia di Lecco ed attiva nel settore del trasporto aereo di passeggeri e merci e dei servizi di soccorso aereo ed antincendio. Il capitale sociale è interamente posseduto da una società di diritto spagnolo. Il valore di fatturato dell'esercizio 2015 è pari a circa duecento milioni di euro. Nel marzo 2017 la società ha mutato la precedente denominazione sociale Inaer Aviation Italia S.p.A. in Babcock Mission Critical Services Italia S.p.A..

5. Airgreen S.r.l. (di seguito, in breve, "Airgreen") è una società con sede legale in provincia di Torino ed attiva nel settore del trasporto aereo non di linea e dei servizi di soccorso aereo ed antincendio. Il valore di fatturato dell'esercizio 2015 è pari a circa venti milioni di euro.

6. Elifriulia S.r.l. (di seguito, in breve, "Elifriulia") è una società con sede legale in provincia di Gorizia ed attiva nel settore del trasporto aereo non di linea e dei servizi di soccorso aereo ed antincendio. Il valore di fatturato dell'esercizio 2015 è pari a circa dieci milioni di euro.

7. Heliwest S.r.l. (di seguito, in breve, "Heliwest") è una società con sede legale in provincia di Asti ed attiva nel settore del trasporto aereo non di linea e dei servizi di soccorso aereo ed antincendio. Il valore di fatturato dell'esercizio 2015 è pari a circa nove milioni di euro.

8. Eliossola S.r.l. (di seguito, in breve, "Eliossola") è una società con sede legale in provincia di Verbania ed attiva nel settore del trasporto aereo non di linea e dei servizi di soccorso aereo ed antincendio. Il valore di fatturato dell'esercizio 2015 è pari a circa cinque milioni di euro.

9. Elitellina S.r.l. (di seguito, in breve, "Elitellina") è una società con sede legale in provincia di Sondrio ed attiva nel settore del trasporto aereo non di linea e dei servizi di soccorso aereo ed antincendio. Il valore di fatturato dell'esercizio 2015 è pari a circa dieci milioni di euro.

¹ [Cfr. doc. 1.]

² [Cfr. doc. 2.]

10. Star Work Sky S.a.s. di Giovanni Subrero & C. (di seguito, in breve, "Star Work") è una società in accomandita semplice con sede legale in provincia di Alessandria ed attiva nel settore del trasporto aereo non di linea e dei servizi di soccorso aereo ed antincendio.

11. Associazione Elicotteristica Italiana (di seguito, in breve, "AEI") è un'associazione senza fini di lucro finalizzata ad individuare le esigenze presenti e future dell'elicottero, promuoverne l'impiego presso gli enti governativi, le amministrazioni regionali e locali, le aziende private e il pubblico in genere. Allo stato AEI è composta da soci manutentori /venditori di aeromobili e operatori aerei. In particolare, dei 15 attuali soci di AEI, sette (le Parti sopra riportate) sono operatori aerei titolati a svolgere attività di trasporto e lavoro aereo commerciale, gli altri soci sono imprese che si occupano di manutenzione e/o vendita di aeromobili. La presidenza e gli organi direttivi dell'associazione sono composti da esponenti e rappresentanti delle imprese socie.

III. IL FATTO

12. Le vicende oggetto di segnalazione concernono ipotesi di condotte anticompetitive volte a condizionare lo svolgimento e l'esito di svariate gare pubbliche concernenti l'affidamento di servizi di elisoccorso (HEMS, *Helicopters Emergency Medical Service*, secondo un acronimo anglosassone) ed anti-incendio boschivo (*fire-fighting* o AIB).

13. Nel dettaglio, il segnalante delinea uno scenario fattuale in cui le Parti si sarebbero spartite a livello nazionale il mercato relativo ai riferiti servizi, secondo meccanismi di turbativa d'asta realizzati, per quanto rileva sotto il profilo *antitrust*, combinando in modo sistematico i seguenti ordini di condotte illecite di coordinamento nelle strategie partecipative:

- partecipazione alle gare singolarmente o in raggruppamenti variabili tra le medesime imprese in modo che per ciascuna gara figurino un solo offerente (in forma singola o associata) che riesce ad aggiudicarsi l'appalto senza ribasso o con ribassi risibili (sovente inferiori all'1%);
- mancata partecipazione alle gare si da farle andare deserte e indurre la stazione appaltante a riaffidare in trattativa privata la commessa al precedente assegnatario.

14. Il segnalante dichiara che tali condotte sono state poste in essere in modo sistematico e da svariati anni (sin dai primi anni del 2000) su gran parte delle gare bandite, a livello regionale, dalle amministrazioni competenti per l'affidamento dei due servizi menzionati, oltretutto, per l'appalto AIB - flotta aerea della protezione civile, a livello nazionale e ha prodotto una tavola riepilogativa in cui individua per ciascuna regione e servizio i vari aggiudicatari (singolo o in ATI), secondo una mappatura ripartitoria in cui figurano quasi esclusivamente i sette operatori facenti parte dell'AEI individuati quali parti del presente procedimento. In particolare, la tavola riepilogativa riporta un totale di 32 affidamenti - che il segnalante definisce "contratti" - in essere tra le stazioni appaltanti e i suddetti operatori, distinti tra servizi AIB (16 contratti) e servizi HEMS (16 contratti). Il segnalante sostiene che la condotta collusiva contestata avrebbe condizionato anche più gare d'appalto (cronologicamente consecutive) per ciascun affidamento elencato nella tavola riepilogativa.

15. Secondo la ricostruzione resa dal segnalante, la ripartizione del mercato nei descritti termini sarebbe avvenuta tra le Parti anche nell'ambito dell'Associazione AEI, alcuni dei cui esponenti risultano riconducibili alle società partecipanti all'intesa qui ipotizzata.

16. In esito ad un preliminare vaglio preistrutturario, dalla documentazione prodotta in sede di segnalazione e dagli ulteriori dati acquisiti dall'ANAC³ e trasmessi dal Nucleo Speciale Antitrust della Guardia di Finanza⁴, si sono ricostruite le dinamiche partecipative di un campione esemplificativo di diciotto procedure ad evidenza pubblica sopra soglia (intendendosi per tali sia singole gare che lotti autonomi di una medesima gara) bandite da dieci amministrazioni regionali e, a livello nazionale, dalla protezione civile, in un arco temporale che va dal 2009 al 2016. Dall'analisi delle procedure di gara sin qui ricostruite emergono, *prima facie*, elementi di conferma delle modalità partecipative segnalate con riferimento sia a servizi AIB che HEMS.

17. Si riporta, di seguito, la sintesi del preliminare *screening* condotta su alcune delle gare oggetto di segnalazione, recante l'evidenza degli elementi informativi utili a dare contezza delle condotte partecipative contestate, ricostruiti sulla base della documentazione disponibile. L'anno indicato è quello di aggiudicazione dell'affidamento, ciascuno dei quali ha durata pluriennale.

Committenza	Anno	Ribasso	Aggiudicatario	Servizio	
Piemonte	2015	Lotto 1	1,14%	Eliosola (unica offerta e operatore uscente del precedente appalto)	AIB
		Lotto 2	0,57%	Airgreen (operatore uscente del precedente appalto - due offerte)	AIB

³ [Cfr. doc. 5.]

⁴ [Cfr. doc. 7.]

		Lotto 3	6,3%	Star Work (due offerte. L'altra è stata presentata da Heliwest, operatore uscente del precedente appalto)	AIB
	2012		1,2%	ATI Airgreen/Inaer (ora Babcock MCS, unica offerta)	HEMS
Sardegna	2015		0,04%	ATI Airgreen/Eliosola/Elifriulia/Star Work/Elitellina (unica offerta)	AIB
	2012		0,01%	ATI Airgreen/Eliosola/Elifriulia/Star Work/Elitellina (unica offerta)	AIB
Liguria	2015		-	Heliwest (procedura negoziata, riaffidamento al precedente aggiudicatario)	AIB
	2012		0,5%	Heliwest (due offerte. L'altra è stata presentata da Star Work)	AIB
Lazio	2016		0,86%	Eliosola (unico offerente)	AIB
	2012		0,75%	ATI Eliwest/Eliosola (unico offerente)	AIB
Veneto	2013		0,01%	ATI con mandataria Elifriulia	AIB
Valle d'Aosta	2014		0,43%	Airgreen (unico offerente)	HEMS
	2009		0,16%	Airgreen (unico offerente)	HEMS
Friuli Venezia Giulia	2015		25%	Elifriulia (unico offerente. In precedenza vi era stata una gara andata deserta)	AIB
Campania	2012		0,25%	ATI Heliwest/Eliosola/Elifriulia (unico offerente)	AIB
Toscana	2011		0,7%	ATI Elifriulia/Eliosola (unico offerente)	AIB
Sicilia	2011		0,84%	ATI Heliwest/Elitellina/Elifriulia (unico offerente. Nella precedente gara i tre operatori avevano partecipato in due raggruppamenti concorrenti)	AIB
Protezione Civile Nazionale	2011		0,02%	Inaer (ora Babcock MCS, unico offerente)	AIB

18. Invero, lo scrutinio di tali gare restituisce un *pattern* partecipativo connotato da aggiudicazioni all'unico offerente in gara (in forma singola o associata) con ribassi sovente prossimi allo zero o comunque di entità ridottissima che potrebbe essere stato applicato anche ad altre procedure ad evidenza pubblica oggetto di segnalazione. Gli aggiudicatari coincidono con le parti del procedimento, che si alternano nelle varie gare, singolarmente o in compagini collettive, distribuendosi in misura abbastanza omogenea nelle varie regioni italiane (anche a distanza rispetto la loro localizzazione aziendale) e tendendo, per quanto è possibile osservare dai dati in possesso, a mantenere, anche sotto il profilo diacronico, il pregresso bacino di dominanza o ad alternarsi per conservare la propria quota di mercato.

19. La documentazione agli atti offre, altresì, talune evidenze concernenti fattispecie partecipative delle Parti di analogo segno a quelle sopra riportate anche in relazione a procedure di gara concernenti altri servizi di trasporto aereo o altri servizi aerei vari, bandite da amministrazioni o soggetti aggiudicatori differenti dagli enti o organi della protezione civile.

20. Da ultimo, il segnalante rimarca come la costituzione dei raggruppamenti temporanei in cui risultano talvolta figurare le Parti nelle gare censite non risulterebbe giustificata "da un'ipotetica carenza di aziende qualificate e/o di dimensioni sufficienti a concorrere singolarmente, perché praticamente tutte le sette aziende appartenenti ad AEI hanno il potenziale ed il numero di elicotteri sufficiente per concorrere singolarmente alla quasi totalità delle gare d'appalto".

IV. VALUTAZIONI

a) Il settore interessato e il mercato rilevante

21. Le condotte oggetto del presente procedimento interessano il settore dei servizi di elisoccorso (HEMS) e anti-incendio boschivo (AIB). I servizi HEMS si caratterizzano per attività di soccorso sanitario effettuate mediante l'impiego di elicotteri dedicati, svolte in favore di pazienti che versano in situazioni critiche e necessitano di assistenza medica in tempi rapidi e in tutte le circostanze in cui una normale ambulanza non è in grado di operare. Per altro verso i servizi anti-incendio (*fire-fighting* o AIB) possono essere svolti sia mediante l'utilizzo di elicotteri che attraverso altre tipologie di aeromobili.

22. Dalla segnalazione pervenuta emerge che gran parte delle imprese operanti nel settore svolge entrambi i servizi di elisoccorso e anti-incendio. Per contro, risulta che solo una delle società attenzionate (Inaer, ora Babcock MCS) si sia aggiudicata un appalto AIB da espletarsi mediante utilizzo di aerei (di proprietà della Protezione civile nazionale), mentre tutte le altre società risultano affidatarie di contratti da eseguirsi con l'utilizzo di elicotteri.

23. La domanda dei descritti servizi viene espressa tramite gare pubbliche d'appalto, distinte per tipologia di servizio (AIB o HEMS), bandite di regola a livello regionale dai dipartimenti locali della protezione civile. Solo la gara concernente l'AIB da effettuarsi con la flotta aerea della protezione civile è stata disposta su base nazionale. Da una prima disamina di taluni capitolati di gara predisposti dalla committenza regionale per l'affidamento dei descritti servizi, le procedure a evidenza pubblica vengono aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa o con il criterio del prezzo più basso, e tra i requisiti di partecipazione viene richiesto, oltre a dati di fatturato generale e specifico per servizi analoghi, la disponibilità, sia a titolo di proprietà che in *leasing*, di un certo numero di elicotteri caratterizzati da puntuali caratteristiche tecniche e determinato equipaggiamento.

24. Secondo costante orientamento giurisprudenziale, in materia di intese, la definizione del mercato rilevante è essenzialmente volta a individuare le caratteristiche del contesto economico e giuridico nel quale si colloca l'accordo o la pratica concordata tra imprese. Tale definizione è dunque funzionale alla delimitazione dell'ambito nel quale l'intesa può restringere o falsare il meccanismo concorrenziale e alla decifrazione del suo grado di offensività⁵.

25. Nel caso in esame, in via di prima approssimazione, il mercato può circoscriversi nell'ambito geografico e merceologico delle gare condizionate mediante l'ipotizzata intesa di ripartizione del mercato. Tali gare, in particolare, afferiscono ad affidamenti pubblici, disposti a livello nazionale, regionale e locale, di servizi HEMS e AIB. Non si esclude, inoltre, che la concertazione possa avere un perimetro più ampio ed estendersi anche a gare pubbliche aventi ad oggetto l'affidamento di altri servizi di trasporto aereo o altri servizi aerei vari.

b) La qualificazione dell'intesa

26. Il complesso degli elementi sopra descritti consente di ipotizzare un coordinamento tra le Parti, che potrebbe risalire al 2000, al fine di limitare il reciproco confronto concorrenziale nelle procedure pubbliche di affidamento dei servizi HEMS e AIB attraverso un'intesa, nella forma di un accordo e/o di una pratica concordata, avente ad oggetto la ripartizione del mercato finalizzata all'aggiudicazione degli appalti oggetto di concertazione con ribassi di ridotta entità, sovente prossima allo zero. Tale condotta collusiva e spartitoria sarebbe stata posta in essere anche nell'ambito e per il tramite dell'AEI, di cui tutti gli operatori Parti del presente procedimento risultano essere soci.

27. Invero, la documentazione agli atti restituisce elementi segnaletici di possibili condotte concertative aventi ad oggetto il condizionamento in senso anticompetitivo delle procedure ad evidenza pubblica.

28. Il *pattern* partecipativo che pare emergere, coerente a quanto prefigurato dal segnalante, risulta caratterizzato da assenza di sovrapposizione e sincronismo partecipativo delle Parti da cogliersi trasversalmente su un'ampia gamma di gare ed affidamenti pubblici (che pare includere tutte le procedure ad evidenza pubblica poste in essere a livello nazionale e regionale o locale per affidare servizi AIB ed HEMS). Infatti, le anomalie partecipative sintomatiche di coordinamento nella presentazione dell'offerta per spuntare ribassi esigui, a volte prossimi allo zero, risultano investire svariate procedure di gara su una dimensione cronologica e geografica vasta.

29. Le evidenze fattuali paiono tratteggiare un'ipotesi di intesa anticoncorrenziale idonea a neutralizzare i rischi di un effettivo confronto competitivo tra le Parti teso a stabilizzare artificialmente le rispettive quote di mercato. La descritta, ipotizzata, condotta anticompetitiva pare essersi realizzata anche attraverso l'uso distorto dei raggruppamenti temporanei di imprese, impiegati dalle Parti al fine precipuo di spartirsi le commesse disinnescando il meccanismo competitivo tipico di una gara pubblica.

30. Attraverso siffatta, ipotizzata, condotta concertata, le Parti potrebbero aver alterato sensibilmente la libera formazione dei prezzi nell'ambito delle gare pubbliche in esame, riducendo al minimo i ribassi offerti e determinando così un innaturale innalzamento del valore economico delle commesse.

31. Le evidenze, anche documentali, prodotte dal segnalante e gli ulteriori elementi agli atti consentono di ipotizzare un'ampia latitudine delle possibili condotte concertative, tale da eventualmente ricomprendere tutte le gare bandite da qualunque stazione appaltante ed aventi ad oggetto non solo i servizi HEMS e AIB ma anche altri servizi di trasporto

⁵ [Cfr., da ultimo, Consiglio di Stato 26 gennaio 2017, n. 740, *Gare Consip pulizia nelle scuole, nonché Consiglio di Stato, 3 giugno 2014, nn. 2837, 3167 e 3168, Logistica Internazionale; Consiglio di Stato, 24 ottobre 2014, nn. 4230, 5274, 5276, 5278, Vendita al dettaglio di prodotti cosmetici.*]

aereo o altri servizi aerei vari. In tal senso, il presente procedimento è volto a verificare ed eventualmente acclarare ipotesi di collusione anche in siffatto, più esteso, ambito operativo.

32. In considerazione della rilevanza comunitaria delle procedure di gara in questione e del fatto che i servizi oggetto delle medesime interessano l'intero territorio nazionale, l'intesa ipotizzata appare idonea, laddove accertata, a pregiudicare il commercio tra Stati membri. Di conseguenza, la fattispecie oggetto del presente procedimento verrà valutata ai sensi dell'articolo 101 del TFUE.

RITENUTO, pertanto, che le condotte sopra descritte poste in essere dalle società Babcock Mission Critical Services Italia S.p.A. (già Inaer Aviation Italia S.p.A.), Airgreen S.r.l., Elifriulia S.r.l., Heliwest S.r.l., Eliossola S.r.l., Elitellina S.r.l., Star Work Sky S.a.s. e dall'Associazione Elicotteristica Italiana sono suscettibili di configurare un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 101 del TFUE;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14, della legge n. 287/90, nei confronti delle società Babcock Mission Critical Services Italia S.p.A. (già Inaer Aviation Italia S.p.A.), Airgreen S.r.l., Elifriulia S.r.l., Heliwest S.r.l., Eliossola S.r.l., Elitellina S.r.l., Star Work Sky S.a.s. e dell'Associazione Elicotteristica Italiana per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 101 del TFUE;

b) la fissazione del termine di giorni sessanta decorrente dalla notificazione del presente provvedimento per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle Parti, o di persone da essi delegate, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione "Manifatturiero e Servizi" di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è il dott. Massimo Lupi;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione "Manifatturiero e Servizi" di questa Autorità dai rappresentanti legali delle Parti, nonché da persone da essi delegate;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 ottobre 2018.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE

Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE

Giovanni Pitruzzella