



Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 12 dicembre 2018;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTO l'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea;

VISTO il Regolamento del Consiglio dell'Unione Europea n. 1/2003 del 16 dicembre 2002;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. A partire dall'aprile del 2018, sono pervenute all'Autorità diverse segnalazioni della società Ama S.p.A. ("Ama"), incaricata dell'attività di gestione dei rifiuti urbani e igiene urbana della città di Roma¹, relativamente agli esiti di alcune gare dalla stessa bandite al fine dell'acquisizione di servizi funzionali all'espletamento della suddetta attività.

2. In particolare, Ama ha sottoposto all'attenzione dell'Autorità dapprima l'esito della procedura di gara n. 17/2018, pubblicata il 17 febbraio 2018 e

¹ Ama svolge il servizio di gestione dei rifiuti urbani ed i servizi di igiene urbana della città di Roma, in virtù di un affidamento in-house concesso per la durata di quindici anni nel 2015 e sulla base di un contratto di servizio triennale approvato il 12 maggio 2016 e valido fino a fine 2018.

relativa principalmente al trasporto e allo smaltimento o recupero dei materiali (scarti² e Frazione Organica Solida, cd. FOS³) derivanti dall'attività dei propri TMB di Rocca Cencia e Via Salaria, andata deserta; successivamente, con comunicazione del 25 settembre 2018, Ama ha segnalato un esito analogo con riferimento anche alla procedura n. 40/2018, pubblicata il 14 luglio 2018 e avente ad oggetto, oltre ai medesimi servizi di cui al bando n. 17/2018, anche il trasporto e lo smaltimento/recupero di Rifiuto Urbano Residuo ("RUR") e di Combustibile Da Rifiuti ("CDR").

3. Ama ha segnalato all'Autorità tali gare andate deserte per i seguiti di competenza, rappresentando che la mancata partecipazione alle gare stesse ha determinato difficoltà operative e maggiori costi per l'acquisizione dei servizi banditi da parte della stessa Ama.

II. LE PARTI

4. Herambiente S.p.A. ("Herambiente") è una società del gruppo Hera che si occupa di varie attività legate al ciclo dei rifiuti (raccolta, trasporto, trattamento, smaltimento, recupero, riciclaggio, riutilizzo), agli impianti di gestione dei rifiuti (progettazione, costruzione, compravendita, esercizio), alla fornitura di servizi ambientali alle imprese nonché alle attività di bonifica, messa in sicurezza e recupero ambientale. Il capitale sociale di Herambiente è detenuto per il 75% da Hera S.p.A. e per il 25% da Ambiente Arancione Cooperatief U.A..

5. Hera S.p.A. ("Hera") è un'impresa *multiutility* quotata in borsa, a capo di un gruppo societario attivo nei seguenti settori: ambiente; ciclo idrico integrato; produzione, distribuzione e vendita del gas naturale e di energia elettrica. Il capitale sociale di Hera è detenuto per circa il 47,5% da soci pubblici (Comune di Bologna 12,6%, Comune di Imola 7,4%, Comune di Modena 6,9%, Comune di Ravenna 6,5%, Comune di Trieste 5,5%, Comune di Padova 4,8%, Comune di Udine 3,8%), mentre la restante parte del capitale sociale è in mano ad azionisti privati.

6. Linea Ambiente S.r.l. ("Linea"), è una società del gruppo LGH attiva nella gestione integrata dei rifiuti. Linea è controllata al 100% da LGH Holding S.p.A..

7. Linea Group Holding S.p.A. ("LGH"), è un'impresa a capo di un

² Codice CER 19.12.12.

³ Codici CER 19.05.01 o 19.05.03.

gruppo societario attivo nei mercati della produzione, distribuzione e vendita di energia elettrica, della vendita e distribuzione del gas naturale, della gestione dei rifiuti, della produzione, distribuzione e vendita di calore tramite reti di teleriscaldamento, delle telecomunicazioni e dell'*Information and Communication Technology*. LGH è controllata al 51% da A2A S.p.A.; il resto del capitale è suddiviso tra AEM Cremona S.p.A. (15,15%), COGEME S.p.A. (15,15%), ASM Pavia S.p.A. (7,8%), Astem S.p.A. (6,47%) e Società Cremasca Servizi S.r.l. (4,43%).

8. A2A S.p.A. (“A2A”) è un’impresa *multiutility* quotata in Borsa, a capo di un gruppo societario che opera nei mercati della produzione, distribuzione e vendita di energia elettrica, della vendita e distribuzione del gas naturale, della produzione, distribuzione e vendita di calore tramite reti di teleriscaldamento, della gestione dei rifiuti e della gestione del ciclo idrico integrato. La società è soggetta al controllo congiunto dei due Comuni di Milano e di Brescia⁴.

9. Rea Dalmine S.p.A. (“Dalmine”), è una società che opera nel settore del trattamento dei rifiuti e gestisce un impianto di termovalorizzazione sito a Dalmine (BG). Il capitale sociale di Dalmine è così suddiviso: Green Holding S.p.A. 55,6%; Gea S.r.l. 29,6%; Indeco S.r.l., 14,8%

10. Sogliano Ambiente S.p.A. (“Sogliano”) è una società che opera nel settore dello smaltimento dei rifiuti e gestisce una discarica sita a Sogliano al Rubicone (FC). Il capitale sociale della società è detenuto per l’80% dal Comune di Sogliano al Rubicone (FC) e per il 20% dalla società Italiana Ambiente S.r.l..

11. CORE – Consorzio Recupero Energetici S.p.A. (“Core”), è una società che opera nel settore dello smaltimento dei rifiuti il cui capitale è detenuto per il 38% dal Comune di Sesto San Giovanni (MI), per il 23% dal Comune di Cologno Monzese, per il 15%, Comune di Pioltello, per il 15%, dal Comune di Segrate e per il 9% dal Comune di Cormano.

⁴ Il capitale sociale di A2A è così suddiviso: circa il 25% appartiene al Comune di Brescia, un altro 25% è in mano al Comune di Milano, il 2,1% è di proprietà della società di investimento Invesco Ltd., il 2% del fondo di investimento Norges Bank, l’1,5% sono azioni proprie e il restante 44,4% circa è flottante (Cfr. il provv. dell’Autorità n. 26128 del 27 luglio 2016 sul caso C12044 - A2A/LINEA GROUP HOLDING).

III. LE CONDOTTE SEGNALATE

i) I servizi oggetto delle gare di Ama

12. I servizi oggetto delle gare di Ama sono relativi al trattamento del cd. Rifiuto Urbano Residuo (“RUR”), che rappresenta tutta la parte di raccolta urbana che non rientra nella raccolta differenziata (“RD”). In particolare, tali servizi riguardano sia il recupero/smaltimento dei materiali generati dagli impianti di trattamento del RUR di proprietà di Ama, sia direttamente il trattamento del RUR per la parte che eccede la capacità di trattamento degli impianti della società.

13. Ama raccoglie e gestisce una quantità di rifiuti urbani passati da 1,745 milioni di tonnellate nel 2012 a 1,65 milioni nel 2017⁵, ripartiti tra RD e RUR⁶. Una parte di questi (in grande prevalenza relativa al RUR) viene trattata dalla stessa Ama⁷ nei due impianti di Trattamento Meccanico Biologico (TMB) di sua proprietà⁸. I TMB separano la frazione secca del RUR da quella umida. La prima viene ridotta in combustibile da rifiuto (CDR), smaltibile in termovalorizzatori o cementifici. La seconda viene “stabilizzata”, dando origine alla Frazione Organica Stabilizzata (FOS), che invece va smaltita o al più recuperata, tipicamente come materiale per ricoprire le discariche. Oltre al CDR e alla FOS, il TMB produce anche acqua e scarti di lavorazione⁹. A esito del trattamento dei rifiuti indifferenziati nei TMB, residuano quindi CDR, scarti e FOS che devono essere avviati a recupero o smaltimento.

14. Ama possiede anche alcuni impianti per il trattamento dei rifiuti derivanti da RD¹⁰. In questi impianti si svolge la selezione, raffinazione e pulitura dei materiali, che genera scarti di lavorazione assimilabili a quelli dei TMB, che

⁵ Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici di Roma Capitale (ASPL) “Il settore di igiene urbana a Roma”, marzo 2018.

⁶ In seguito alla chiusura della discarica di Malagrotta, avvenuta nel 2013, la RD è passata dal 25,7% sul totale della raccolta di Ama del 2012 al 44,1% del 2016.

⁷ In particolare, nel 2016 Ama ha trattato il 34% dei RUR che ha raccolto.

⁸ I TMB di Ama sono situati in Via Salaria e Rocca Cencia, e hanno entrambi una capacità di 750 tonnellate/giorno.

⁹ Gli scarti di lavorazione sono rifiuti che dal processo di selezione e raffinazione che porta al CDR, nonché dalla selezione e fermentazione che porta alla FOS, vengono espulsi perché eterogenei per dimensioni o per composizione. Il TMB di via Salaria, ad esempio, produce, fatto 100 il RUR sottoposto a trattamento, 30% di CDR, 20% di FOS, 20% di acqua e 30% di scarti di selezione e raffinazione (cfr. www.amaroma.it).

¹⁰ Si tratta dei due impianti per la Valorizzazione della RD (“VRD”) di Rocca Cencia (sito nello stesso complesso del TMB) e di Pomezia, per quanto riguarda la RD multi-materiale, e dell’impianto di Maccarese per la RD organica (o FORSU). Nel complesso gli impianti di Ama trattano una quota molto ridotta del totale dei RD. In particolare, nel 2016 Ama trattava appena il 6% della propria RD organica e l’8% di quella multi-materiale.

al pari di questi ultimi devono essere avviati a smaltimento o a recupero.

15. Come anticipato, Ama riesce a trattare nei due propri TMB solo una parte del RUR che raccoglie. Per la parte restante deve ricorrere a soggetti terzi¹¹.

ii) Le due gare oggetto di segnalazione e la manifestazione di interesse

a. La procedura n. 17/2018, chiusa il 26 marzo 2018

16. La gara bandita il 17 febbraio 2018 in seguito alla Delibera n. 17/2018 del CDA di Ama era divisa in undici lotti. Di questi, i primi sette riguardavano i servizi di trasporto e smaltimento degli scarti di lavorazione (codice CER 19.12.12) dei TMB di Rocca Cencia e Via Salaria¹²; ciascun lotto pesava per 24.000 tonnellate all'anno, per un totale di 168.000 tonnellate annue. Gli altri quattro lotti (ciascuno per 16.500 tonnellate l'anno, per un totale di 66.000 tonnellate annue) erano relativi al servizio di trasporto e smaltimento o recupero della FOS (codici CER 19.05.01 o 19.05.03.) prodotta dai medesimi TMB¹³. La gara era finalizzata alla stipula di un accordo quadro per ciascun lotto con un numero non predeterminato di aggiudicatari, e per partecipare non era necessario offrire, in ciascun lotto, la quantità massima di capacità di trasporto e smaltimento/recupero prevista per il lotto stesso, potendosi offrire il servizio anche per quantità inferiori.

17. La base d'asta fissata per la gara era la medesima per scarti e FOS, ed era pari a 150 euro/tonnellata comprensivi del trasporto. Si trattava di una somma superiore a quella delle precedenti aggiudicazioni dei medesimi servizi da parte di Ama¹⁴ e risultava allineata, secondo la medesima società, *“agli importi di aggiudicazione delle gare di medesimo oggetto recentemente*

¹¹ Secondo la Strategia di gara della procedura n. 40/2018, dal Piano Industriale 2017-2020 emergerebbe un fabbisogno complessivo di capacità di conferimento di RUR per il biennio 2019-2020 di 1.069.000 tonnellate. Al netto delle quantità trattate nei TMB di Ama di Rocca Cencia e Salaria, il fabbisogno per il quale è necessario rivolgersi all'esterno è indicato in misura leggermente superiore alla metà del totale (549.000 tonnellate).

¹² Nonché, in minima parte, gli scarti di lavorazione prodotti dai VRD di Rocca Cencia e Pomezia e dall'impianto per la FORSU di Maccarese.

¹³ A differenza della successiva gara n. 40/2018, la procedura n. 17/2018 non riguardava né il trasporto e smaltimento/recupero del CDR né il trattamento del RUR.

¹⁴ La precedente aggiudicazione di tali servizi (risalente al 2016) era stata fatta con gare separate per recupero/smaltimento da un lato e trasporto dall'altro. In quella occasione, lo smaltimento/recupero della FOS era stato aggiudicato a 104,72 euro/ton e quello degli scarti a 94,72 euro/ton. La remunerazione prevista per il trasporto era invece di circa 20-30 euro/ton (in funzione della distanza da percorrere per le varie consegne), dunque la spesa prevista complessivamente in ragione delle basi d'asta prefissate sarebbe stata per AMA di circa 130 euro/ton per la FOS e di circa 120 euro/ton per gli scarti.

bandite”¹⁵. Il servizio veniva messo a gara per tre anni, per un valore totale complessivo, nel triennio, di 105,3 milioni di euro.

18. Il termine per la presentazione delle offerte al bando n. 17/2018 scadeva alle ore 13.00 del 26 marzo 2018. Tale termine è tuttavia spirato senza che Ama ricevesse alcuna offerta.

b. La richiesta di manifestazione di interesse del 31 maggio 2018

19. Al fine di procurarsi comunque i servizi oggetto della gara andata deserta, necessari a garantire la prosecuzione del servizio di smaltimento dei rifiuti urbani nella città di Roma, il 31 maggio 2018 Ama ha inviato una richiesta di manifestazione di interesse per il servizio di recupero/smaltimento di scarti e FOS a 167 gestori di impianti di TMB, discariche e/o termovalorizzatori sull’intero territorio nazionale, chiedendo loro di indicare le quantità per le quali fossero eventualmente disposti a fornire tali servizi nel periodo comprendente il secondo semestre 2018 e il primo semestre 2019, nonché la relativa tariffa di trattamento, eventualmente comprensiva del costo di trasporto.

20. Alla richiesta di manifestazione di interesse hanno fornito riscontro positivo otto operatori del settore, peraltro con limitazioni e vincoli di vario tipo. Le offerte hanno riguardato principalmente gli scarti¹⁶ e unicamente in due casi, peraltro con riferimento solo a disponibilità futura¹⁷, anche la FOS. Inoltre, solo una risposta (quella di Core) conteneva un’offerta di disponibilità per l’intero periodo di un anno; tre risposte erano invece relative solo a periodi futuri¹⁸, mentre le altre si limitavano a offrire quantitativi da trattare nel 2018.

21. Dopo la chiusura della procedura per la manifestazione di interesse, Ama ha incontrato l’11 giugno 2018 i rappresentanti di Herambiente, società

¹⁵ Ama, Servizio gestione impianti, “Strategia di gara per l’affidamento del servizio di caricamento, trasporto e recupero/smaltimento dei rifiuti prodotti negli impianti di AMA S.p.a.”, anno 2017.

¹⁶ In un caso (CSA), l’offerta era limitata agli scarti da VRD, vale a dire una parte molto piccola e specifica del fabbisogno, e aveva un prezzo molto elevato. Dopo la chiusura della procedura per la manifestazione di interesse, Ama ha nuovamente sollecitato CSA (con lettera del 28 giugno 2018), ma non avendo ottenuto risultati diversi ha deciso di non prendere in considerazione l’offerta della società.

¹⁷ Si tratta delle risposte di Lazio Ambiente S.p.a. (“Lazio Ambiente”), che ha dichiarato ad Ama che la propria discarica era ancora in fase di allestimento e sarebbe stata disponibile non prima del novembre 2018 e di Segen S.p.a., che ha comunicato che i propri impianti non avevano al momento capacità disponibile ma che avrebbe potuto garantire la propria disponibilità per l’anno 2019.

¹⁸ Oltre a Lazio Ambiente e Segen, anche Rea Dalmine Spa ha indicato nella propria risposta ad Ama una capacità disponibile nulla per il 2018 e una positiva, invece, per il primo semestre 2019. Come si vedrà, la posizione di Rea Dalmine sul punto è poi cambiata nell’offerta presentata in quanto parte del RTI guidato da Herambiente (cfr. infra).

mandataria di un RTI che include anche Sogliano Ambiente, Linea Ambiente e Rea Dalmine. Tale RTI, fin dalla chiusura della discarica di Malagrotta, è sempre stato (nella medesima composizione) il fornitore dei servizi di smaltimento/recupero di scarti e FOS per Ama¹⁹. Il medesimo RTI rappresentava anche, a quella data, il fornitore di detti servizi, in forza dell'estensione della fornitura avviata all'esito dell'aggiudicazione di una gara svoltasi nel 2016, ad un prezzo di 109,72 euro/ton sia per il recupero/smaltimento degli scarti che della FOS²⁰. In quella occasione, Herambiente, che pure aveva risposto alla manifestazione di interesse con una proposta individuale, ha dato la propria disponibilità a verificare con le imprese mandanti del RTI la possibilità di formulare una nuova offerta collettiva. Detta offerta è stata poi presentata con lettera del 26 giugno, proponendo: per gli scarti, la fornitura di recupero/smaltimento di 44.000 tonnellate entro il 31 dicembre 2018, al prezzo, trasporto escluso, di 172 euro/ton per conferimenti presso impianti di trattamento e di 142 euro/ton per i conferimenti in discarica; per la FOS, nella medesima lettera viene invece dato atto che l'appalto del 2016 era “ancora produttivo [di] effetti” tra Ama e l'RTI. Tuttavia, il prezzo per la FOS era ormai giunto (trasporto escluso) a 133 euro/ton per lo smaltimento in discarica e 148 euro/ton per il conferimento in impianti di trattamento²¹.

22. A valle dei risultati della procedura di richiesta di manifestazione di interesse, AMA ha contrattualizzato, oltre alla RTI, anche le società Core (per 3.360 ton di scarti nel 2018 e altre 4.320 nei primi sei mesi del 2019 a fronte di un corrispettivo, trasporto escluso, di 140 euro/ton), Angelo De Cesaris S.r.l. (per 4.000 ton. di scarti entro il 2018, al prezzo, incluso il trasporto, di 156 euro/ton) e Lazio Ambiente (11.700 ton/mese di scarti a partire dal 6 ottobre 2018 e fino al 30 aprile 2019, ad un prezzo di 92,16

¹⁹ Con l'alternanza della mandataria, dapprima Sogliano Ambiente e poi Herambiente, il RTI, che include anche Linea Ambiente e Rea Dalmine, ha vinto sia la prima gara del 2013 che quella del 2016 bandite da Ama per l'acquisizione dei servizi di recupero/smaltimento di scarti e FOS.

²⁰ In particolare, Ama stava utilizzando la procedura di ripetizione del servizio di cui all'art. 57, comma 5, lett. b) del d.lgs. n. 163/2006. Gli accordi prevedevano anche, per la fornitura in regime di ripetizione del servizio, il nuovo prezzo sopra indicato, a fronte di un prezzo originario di aggiudicazione, come visto, di 94,72 euro/ton per gli scarti e 104,72 euro/ton per la FOS.

²¹ Nel verbale dell'incontro dell'11 giugno tra Ama ed Herambiente si dava conto del fatto che il vincolo contrattuale derivante dalla esistente estensione della fornitura generata dalla aggiudicazione della gara del 2016 sarebbe terminato intorno alla metà del mese di giugno, e si ricorda come, con comunicazione del 9 maggio 2018, l'RTI avesse rappresentato la propria disponibilità a proseguire il servizio previo adeguamento della tariffa, da portare a 135 euro/tonn per lo smaltimento in discarica e a 150 euro/tonn per il trattamento in impianto (in entrambi i casi al netto dei costi di trasporto). Nel medesimo verbale si comunica altresì la disponibilità dell'RTI ad un “efficientamento” di tali tariffe, ed in effetti, come emerge dalle informazioni inviate da Ama all'Autorità il 26 settembre 2018, il prezzo pattuito è stato poi rispettivamente di 133 e 148 euro/tonn per le due tipologie di servizio, sempre trasporto escluso.

euro/ton)²².

c. La procedura n. 40/2018, chiusa il 21 settembre 2018

23. Il 14 luglio 2018 Ama ha bandito una nuova procedura di gara (bando n. 40/2018), anch'essa per la conclusione di un accordo quadro con più operatori economici, volta ad affidare congiuntamente e per un periodo di 24 mesi non solo il trasporto e il recupero/smaltimento di scarti e FOS prodotti dagli impianti di trattamento di Ama ma anche il trasporto e recupero del CDR prodotto dai medesimi TMB, nonché il trasporto e trattamento, con successivo recupero/smaltimento, del RUR raccolto da Ama ed eccedente le quantità trattate dalla stessa. Il termine di scadenza per la presentazione delle offerte era fissato al 21 settembre u.s., ma anche tale procedura di gara è andata deserta.

24. La procedura n. 40/2018 ha avuto quindi un oggetto molto più ampio di quello della precedente, includendo anche il trattamento di RUR e CDR. Le quantità complessive annue oggetto di affidamento sono dunque più che raddoppiate, passando dalle 234.500 tonnellate (168.000 di scarti e 66.500 di FOS) del bando 17/2018 alle ben 609.000 del bando n. 40/2018²³. La durata del servizio oggetto di appalto è stata ridotta, rispetto alla gara n. 17/2018, da tre a due anni, e l'importo unitario a base d'asta è passato da 150 euro/ton a 154,50 euro/ton (in entrambi i casi oltre IVA). L'importo complessivo massimo di spesa stimato per l'erogazione delle attività oggetto dell'appalto è dunque passato dagli oltre 105 milioni di euro del primo bando ai circa 188 milioni di euro del secondo (sempre oltre IVA).

25. Per l'appalto n. 40/2018, a differenza del precedente, non è stata prevista alcuna suddivisione in lotti, sul presupposto che questo avrebbe ampliato il novero dei partecipanti perché ogni impresa avrebbe potuto cercare di qualificarsi per quantità anche piccole, comunque adeguate rispetto alle proprie capacità²⁴. Al tempo stesso, però, Ama ha stabilito che ogni impresa avrebbe dovuto essere in grado di offrire capacità per tutti i servizi oggetto

²² Tra i fornitori di Ama per i servizi di cui trattasi c'è poi anche la società MAD S.r.l., che pur non avendo partecipato alla manifestazione di interesse ha potuto poi offrire, grazie alla successiva autorizzazione e determinazione della tariffa da parte della Regione Lazio, lo smaltimento di 13.860 tonnellate di scarti tra agosto e dicembre 2018 nelle discariche di Civitavecchia (a 97,69 euro/ton) e Roccasecca (a 85,50 euro/ton).

²³ Composte, oltre che dalle medesime 168.000 di scarti e 66.000 di FOS di cui già al bando n. 17/2018, anche da 274.500 ton di RUR e 100.000 ton di CDR.

²⁴ A questo stesso fine, non erano neanche richiesti specifici requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale, essendo sufficiente per gli operatori l'iscrizione all'albo dei gestori ambientali e la titolarità degli impianti di trattamento/recupero offerti nell'ambito della procedura di gara.

della gara, in quanto, in caso di aggiudicazione del successivo appalto specifico, essa avrebbe dovuto fornire tutti i diversi servizi compresi nel bando, secondo la proporzione determinata dall'ammontare totale delle quantità domandate per ciascun tipo di rifiuto²⁵. Pertanto, ogni partecipante avrebbe dovuto disporre, individualmente o in RTI, della capacità di svolgere tutte le tipologie di servizio richieste. Secondo l'analisi dell'offerta fatta da Ama nella strategia di gara, quantomeno i tre principali *players* sul panorama nazionale, ovvero le società facenti capo alle *multiutilities* Hera, A2A e Iren avrebbero avuto i requisiti per partecipare anche individualmente alla gara.

IV. VALUTAZIONI

i) Il mercato rilevante

26. Le condotte oggetto del presente procedimento interessano le attività di trattamento del RUR e di recupero o smaltimento di scarti, FOS e CDR prodotti dai TMB, nonché il trasporto di tali materiali ai rispettivi impianti di trattamento. Le gare bandite da Ama, in particolare, sono volte a soddisfare il fabbisogno di tali servizi espresso dalla medesima società, con riferimento per la prima gara n. 17/2018 a FOS e scarti prodotti dai due TMB di sua proprietà e, per la seconda gara (n. 40/2018), anche al CDR prodotto dai medesimi e alla quota parte del RUR raccolto da Ama che eccede la capacità dei propri impianti di trattamento.

27. 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 offensività²⁶.

28. Nel caso in esame, pertanto, e allo stato delle informazioni disponibili,

²⁵ Ad esempio, un'impresa che si fosse aggiudicata il 10% della fornitura avrebbe dovuto ripartire i quantitativi da trattare dedicandosi per il 4% al trasporto e trattamento della RUR, per il 2,8% al trasporto e recupero/smaltimento degli scarti, per l'1,1% al trasporto e al recupero del CDR e per l'1,6% al trasporto e recupero/smaltimento della FOS.

²⁶ 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, e Consiglio di Stato, 24 ottobre 2014, nn. 4230, 5274, 5276 e 5278, Vendita al dettaglio di prodotti cosmetici.

il mercato può circoscriversi all'ambito geografico e merceologico delle procedure presuntivamente condizionate dall'ipotizzata intesa, vale a dire le due procedure competitive indette da Ama mediante i bandi n. 17/2018 e n. 40/2018 per la fornitura dei servizi di trasporto e recupero/smaltimento di scarti, FOS e CDR prodotti dai propri TMB e di trasporto e trattamento del RUR raccolto da Ama e non trattato nei propri impianti. Anche in considerazione della collocazione degli impianti delle imprese che costituiscono i fornitori correnti dei medesimi servizi ad Ama, l'offerta di tali servizi può provenire da imprese situate in tutto il territorio nazionale.

ii) La qualificazione dell'intesa

29. Da quanto sopra riportato emerge che, in occasione delle predette procedure di gara n. 17/2018 e n. 40/2018 organizzate da Ama, nessuno degli operatori potenzialmente in grado di effettuare il servizio ha presentato offerta, benché il prezzo posto a base d'asta risultasse più vantaggioso di quello delle precedenti aggiudicazioni dei medesimi servizi e comunque, secondo la stessa Ama, in linea con gli *“importi di aggiudicazione delle gare di medesimo oggetto recentemente bandite”*. Al tempo stesso, dalle informazioni raccolte emerge che, in considerazione della condizione di necessità nella quale Ama è venuta a trovarsi a seguito del fallimento di dette procedure, i fornitori tradizionali di Ama, nonché alcuni altri operatori, sono riusciti a ottenere per i predetti servizi dei corrispettivi più elevati di quelli previsti quali base d'asta delle gare.

30. Da tali elementi si potrebbe ipotizzare che la decisione di non presentare offerta a nessuna delle due gare sia il risultato di una concertazione, in violazione della normativa a tutela della concorrenza, che potrebbe aver coinvolto quantomeno gli operatori che risultano a oggi fornire ad Ama i servizi oggetto delle procedure in questione a prezzi significativamente più elevati di quelli previsti a base d'asta nelle due gare, vale a dire le imprese che compongono il RTI avente quale mandatario Herambiente e quali mandanti Linea Ambiente, Sogliano Ambiente e Rea Dalmine, nonché la società Core.

31. Non si può inoltre escludere che il successo di un'eventuale concertazione ai fini sopra descritti abbia richiesto il coinvolgimento di due tra i principali gruppi italiani attivi nel settore (le *multiutilities* A2A e Hera), i quali avrebbero potuto presentare offerte alle gare bandite da Ama e gestire

i relativi servizi. Peraltro, A2A S.p.A. e Hera S.p.A. rappresentano le società in ultimo controllanti di soggetti presenti nel RTI (rispettivamente, Linea Ambiente S.r.l. e Herambiente S.p.A.) il quale costituisce, fin dalla chiusura della discarica di Malagrotta, il fornitore storico dei servizi in questione ad Ama; ciò in un quadro fattuale in cui gli esiti della mancata partecipazione alle gare segnalate risultano aver determinato in capo a tali società indubbi vantaggi economici in termini di definizione di corrispettivi per i servizi resi superiori a quelli posti a base d'asta.

32. Alla luce di quanto precede, in base agli elementi disponibili, si potrebbe quindi ipotizzare che le parti abbiano posto in essere un accordo volto ad astenersi dalla partecipazione alle sopramenzionate gare, con la conseguenza che i medesimi servizi sono stati acquisiti da parte di Ama a trattativa privata e a condizioni economiche più onerose. Non si può neppure escludere che, più in generale, la mancata partecipazione alle gare di cui trattasi faccia parte di un più ampio piano di ripartizione degli affidamenti nel settore interessato a livello nazionale.

33. In considerazione della rilevanza comunitaria delle procedure di gara in questione, l'intesa, allo stato, appare idonea a pregiudicare il commercio tra Stati membri. Di conseguenza, le condotte oggetto del presente procedimento sono da valutarsi ai sensi dell'articolo 101 del TFUE.

RITENUTO, pertanto, che le condotte descritte, poste in essere dalle società Herambiente S.p.A., Hera S.p.A., Linea Ambiente S.r.l., Linea Group Holding S.p.A., A2A S.p.A., Sogliano Ambiente S.p.A., Rea Dalmine S.p.A. e Core S.p.A. siano suscettibili di configurare un'intesa in violazione dell'art. 101 del TFUE;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14, della legge n.287/90, nei confronti delle società: Herambiente S.p.A., Hera S.p.A., Linea Ambiente S.r.l., Linea Group Holding S.p.A., A2A S.p.A., Sogliano Ambiente S.p.A., Rea Dalmine S.p.A. e Core S.p.A., 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 Energia e Industria di Base della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è la dott.ssa Giulia Battista;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Energia e Industria di Base della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità dai rappresentanti legali delle Parti, nonché da persone da essi delegate;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 dicembre 2019.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Filippo Arena

IL PRESIDENTE *f.f.*
Gabriella Muscolo