

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA dell'11 giugno 2013;

SENTITO il Relatore Professore Carla Bedogni Rabitti;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la segnalazione pervenuta in data 19 gennaio 2012 da parte della società Sud Seveso Servizi S.p.A.;

VISTE le ulteriori informazioni trasmesse dal segnalante in date 9 e 22 maggio 2013;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. Il 19 gennaio 2012 è pervenuta una segnalazione da parte di una stazione appaltante - la società Sud Seveso Servizi S.p.A. - relativa ad un presunto cartello tra le imprese CRE S.p.A., ALAN S.r.l., SANGALLI GIANCARLO & C. S.r.l., ECOTRASS S.r.l., VAR S.r.l., REDAELLI PIERGIORGIO S.p.A., nell'ambito della partecipazione ad una gara svoltasi nel 2011 per la gestione del servizio di recupero e smaltimento dei fanghi provenienti dalla

depurazione delle acque reflue, in alcuni Comuni della Provincia di Como¹.

2. In particolare, la segnalazione mette in evidenza che le suddette imprese avevano tutte inizialmente mostrato un concreto interesse a partecipare alla gara, giungendo fino all'effettuazione del c.d. "sopralluogo" degli impianti. Tuttavia, solo l'impresa *incumbent*, la società CRE S.p.A., ha poi formulato un'offerta per aggiudicarsi nuovamente l'appalto², avvalendosi del suo principale concorrente, la società ALAN S.r.l., per soddisfare la richiesta dei requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico ed organizzativo previsti nel bando³. Tutte le altre imprese che, ad avviso del denunciante, sarebbero state in grado di partecipare autonomamente alla gara hanno, invece, rinunciato. Infine, la stazione appaltante segnalante lamenta il modesto ribasso del prezzo formulato da CRE S.p.A., rispetto alla base di gara (73,90 Euro/T, rispetto a 74 Euro/T), ritenendo tale offerta giustificabile solo dalla certezza di essere l'unica impresa concorrente.

3. Nelle date 9 e 22 maggio 2013, il denunciante ha fornito ulteriori informazioni anche in relazione alle gare precedenti a quella del 2011 e relative al medesimo servizio, da cui emerge che, in alcuni casi, le imprese denunciate hanno presentato offerte di prezzo tra loro identiche (ad es. quelle delle imprese ALAN S.r.l. (in ATI con altri soggetti) e CRE S.p.A. nelle gare del 2008 e del 2009); in altri casi, nel 2010, si è presentata soltanto CRE S.p.A., come peraltro sarebbe successo in seguito nell'ambito della gara oggetto della denuncia.

Al contempo, nella gara bandita da Sud Seveso Servizi S.p.A. nel 2012, alla quale hanno presentato un'offerta le imprese CRE S.p.A. e ALAN S.r.l., la prima si è aggiudicata l'appalto con un'offerta pari a 57,00 Euro/T, molto più bassa di quelle offerte negli anni precedenti per analoghi appalti (oltre 70,00 Euro/T).

4. Infine, dalla documentazione agli atti emerge che quattro delle suddette sei imprese - ALAN S.r.l., CRE S.p.A., ECOTRASS S.r.l. e VAR S.r.l. - hanno partecipato dal 2008 al 2012 ad altre gare bandite in diversi Comuni in Lombardia ed in Piemonte. In particolare, in molti casi le due imprese ALAN S.r.l. e CRE S.p.A., talvolta anche insieme ad altre, hanno presentato

¹ Si tratta della "Procedura aperta per l'affidamento dei servizi di raccolta, trasporto e smaltimento dei fanghi prodotti dagli impianti di depurazione di Carimate (CO), Mariano Comense (CO) e Nibionno (CO) di proprietà Valle Servizi S.p.A., Merone (CO) di proprietà Asil S.p.A. e Bulgarograsso (CO) di proprietà Alto Lura s.r.l.", relativa al periodo 01.02.2012 – 31.01.2013.

² L'offerta era in ATI con la società Gadfer s.r.l., società controllata dalla stessa CRE.

³ L'opportunità dell'avvalimento, ai sensi dell'art. 49 del D.lgs. n. 163/2006 era esplicitamente previsto nel disciplinare di gara.

la loro offerta mediante costituzione di ATI⁴; in altri casi le medesime imprese hanno partecipato individualmente e si sono aggiudicate ciascuna un lotto di appalti di grande entità⁵; in altri casi ancora, le imprese in questione hanno posto in essere delle ATI aggiudicandosi i diversi lotti della medesima gara⁶.

II. LE PARTI

a) L'impresa denunciante

5. Sud Seveso Servizi S.p.A. (di seguito, “Sud Seveso”) è una società pubblica che svolge il servizio di collettamento e depurazione delle acque reflue urbane provenienti da 12 Comuni della Provincia di Como⁷. Sud Seveso acquista, mediante gare, per sé e per conto di altre imprese pubbliche di depurazione presenti nella Provincia di Como, vari servizi, tra cui quello di raccolta, trasporto e smaltimento dei fanghi di depurazione, a cui si riferisce la segnalazione in esame.

b) Le imprese denunciate

6. CRE S.p.A. (di seguito, “CRE”), ALAN S.r.l. (di seguito, “ALAN”), SANGALLI GIANCARLO & C. S.r.l. (di seguito, “SANGALLI”), ECOTRASS S.r.l. (di seguito, “ECOTRASS”), VAR S.r.l. (di seguito, “VAR”), REDAELLI PIERGIORGIO S.p.A. (di seguito, “REDAELLI”), sono imprese che operano nel settore della gestione dei rifiuti dalla fase della raccolta fino allo smaltimento ed al riciclaggio.

7. Più in particolare, CRE ed ALAN sono specializzate nella gestione dei fanghi provenienti dalla depurazione delle acque reflue, mentre le altre

⁴ Ad es., nel 2008, quattro delle sei imprese denunciate, comprese ALAN e CRE, hanno costituito un'ATI e sono risultate aggiudicatrici alla gara della società metropolitana delle acque di Torino, per un appalto di notevole entità (6,750 milioni). CRE e ALAN hanno anche partecipato in ATI e vinto altri due appalti in Piemonte, banditi dal Consorzio depurazione acque di scarico, per un valore, rispettivamente, di 720.000 euro e 1,447 milioni.

⁵ Nel 2009, CRE e VAR si sono aggiudicate, ciascuna, un lotto di una gara bandita dall'impresa pubblica AMSA-AZIENDA MILANESE SERVIZI AMBIENTALI SPA, sebbene di valori molto diversi tra loro (oltre 1 milione quello della CRE e circa 200.000 quello aggiudicato da VAR)

⁶ Nel 2010 le società CRE S.p.A., VAR S.r.l., ALAN S.r.l. ed ECOTRASS S.r.l. hanno partecipato a varie gare in ATI, tra cui, in particolare, una serie di gare suddivise in più lotti bandite dalla SOCIETÀ METROPOLITANA ACQUE TORINO S.p.A..

⁷ Si tratta dei Comuni di Cantù, Capiago Intimiano, Carimate, Casnate con Bernate, Como, Cucciago, Figino Serenza, Fino Mornasco, Novedrate, Senna Comasco e Vertemate con Minoprio.

imprese svolgono anche attività correlate ad altre tipologie di rifiuti, come quelli solidi e speciali. L'ambito geografico nel quale le imprese operano è prevalentemente quello della Lombardia e del Piemonte.

III. VALUTAZIONI

a) I mercati rilevanti

8. La condotta denunciata riguarda l'attività di raccolta, trattamento e smaltimento dei fanghi che derivano dalla depurazione delle acque di fognatura (o acque reflue).

La gestione delle acque reflue prevede le seguenti fasi: il collettamento, ossia la loro raccolta attraverso le reti di drenaggio; il convogliamento, ovvero il trasferimento delle acque reflue all'impianto di depurazione a partire dal/i terminale/i della fognatura; il trattamento delle acque reflue (o depurazione), che consiste nel processo di rimozione dei contaminati dalle acque affinché queste possano essere reimmesse nell'ambiente (terreni, mare, fiumi, laghi) prive delle sostanze inquinanti, così come imposto dalla normativa di settore⁸.

9. Il trattamento di depurazione consiste in una successione di più processi (di natura chimica, fisica e biologica) durante i quali, dall'acqua reflua vengono rimosse le sostanze indesiderate, che vengono concentrate sotto forma di fanghi, dando luogo ad un effluente finale di qualità tale da risultare compatibile con l'ambiente.

10. Dal ciclo di depurazione derivano, pertanto, i fanghi che sono spesso contaminati con sostanze tossiche e, pertanto, devono subire anch'essi una serie di trattamenti necessari a renderli idonei allo smaltimento in discariche speciali o al riutilizzo in agricoltura.

Il processo di trattamento e smaltimento dei fanghi consiste nel loro trasporto e scarico in vasche di stoccaggio all'interno di capannoni chiusi, in attesa di essere trattati. Il materiale prelevato dalle vasche di stoccaggio viene poi portato in un miscelatore dove vengono aggiunti specifici agenti di processo, al fine di eliminare tutti gli agenti patogeni e di poterli quindi utilizzare in agricoltura. Il prodotto viene quindi trasportato nei campi e "sparso" in quantitativi idonei a rispettare la giusta proporzione con il terreno.

⁸ V. d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e d. lgs. 11 maggio 1999, n. 152.

11. Come nel caso dell'impresa denunciante, la depurazione delle acque reflue è di norma effettuata da imprese titolari di contratti di esclusiva regolati dalle relative Carte di servizio stipulate tra l'Ente locale e l'impresa stessa.

Il servizio di smaltimento dei fanghi viene, invece, solitamente affidato in appalto dalla imprese titolari della gestione delle acque reflue che, in molti casi, non sono dotate degli impianti necessari a svolgere autonomamente tale attività.

12. Tutte le imprese denunciate partecipano alle gare di appalto bandite in diversi Comuni delle regioni Lombardia e Piemonte per la gestione del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei fanghi.

Ne deriva che, nell'ambito del settore in esame, il mercato rilevante del prodotto appare individuabile con riferimento alle procedure di aggiudicazione del suddetto servizio, esperite dalle stazioni appaltanti situate in Lombardia ed in Piemonte.

In tale mercato la domanda è costituita dalle imprese titolari del servizio di depurazione delle acque reflue; l'offerta, dalle imprese che partecipano alle gare per la gestione del servizio di trasporto, trattamento e smaltimento dei fanghi.

13. La dimensione geografica di tali mercati appare circoscritta alle Regioni nelle quali avvengono le suddette gare o, al più, a quelle limitrofe. Ciò in ragione della significativa incidenza dell'attività di trasporto e della necessità per le imprese di detenere siti di stoccaggio e di trattamento non lontani dai punti di raccolta dei fanghi provenienti dalla depurazione delle acque reflue.

b) Le condotte

14. Il complesso degli elementi sopra descritti consente di ipotizzare l'esistenza di un coordinamento tra le società CRE, ALAN, SANGALLI, ECOTRASS, VAR e REDAELLI, volto a limitare il confronto concorrenziale tra le stesse nella partecipazione alle procedure per l'affidamento del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei fanghi che derivano dalla depurazione delle acque di fognatura, svoltesi nelle Regioni Lombardia e Piemonte dal 2008 al 2012, e quindi alla ripartizione degli appalti aggiudicati, configurando un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

15. Il primo indizio di una condotta collusiva si riscontra nella decisione di ritirarsi dalla gara del 2011 bandita da Sud Seveso, assunta da cinque delle

sei imprese che avevano mostrato un serio interesse alla partecipazione, giungendo fino al momento del sopralluogo degli impianti. A fronte di tale scelta, l'impresa CRE ha presentato un'offerta economica consistente in uno sconto irrisorio rispetto alla base d'asta, pari a soli 10 centesimi per tonnellata, che le ha comunque consentito l'aggiudicazione dell'appalto.

Altro indizio, nell'ambito della medesima gara, è costituito dalla decisione dell'impresa aggiudicataria - la CRE - di avvalersi del suo principale concorrente - ALAN - per lo svolgimento di una parte del servizio che, tuttavia, fino a poco prima aveva svolto in autonomia (essendo l'*incumbent* uscente).

Infine, si osserva che la dimostrata capacità dell'impresa CRE ad effettuare un ribasso di prezzo significativo come quello offerto nella successiva gara del 2012 (pari a circa 15 Euro/T rispetto agli anni precedenti) può considerarsi un ulteriore indizio della assenza di effettiva concorrenza nelle gare degli anni precedenti.

16. Gli elementi acquisiti in relazione alle altre gare effettuate anche in Comuni differenti da quelli della Provincia di Como appaiono idonei a far ritenere che la condotta tenuta nella gara del 2011 possa rientrare in un più ampio disegno spartitorio delle gare basato su un insieme di condotte quali la decisione di non partecipare a tali gare per boicottarle o per favorire di volta in volta una delle imprese concorrenti, oppure quella di partecipare presentando una identica offerta economica, a fini ripartitori o, ancora, presentando offerte "fasulle", oppure partecipando in modo selettivo alle gare o, infine, partecipando in associazione con concorrenti (in ATI o per il tramite dell'avvalimento) al solo fine di ripartirsi l'appalto.

RITENUTO, pertanto, che le condotte sopra descritte poste in essere da CRE S.p.A., ALAN S.r.l., SANGALLI GIANCARLO & C. S.r.l., ECOTRASS S.r.l., VAR S.r.l. e REDAELLI PIERGIORGIO S.p.A., sono suscettibili di configurare un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90;

DELIBERA

- a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14, della legge n. 287/90, nei confronti delle società CRE S.p.A., ALAN S.r.l., SANGALLI GIANCARLO & C. S.r.l., ECOTRASS S.r.l., VAR S.r.l. e REDAELLI PIERGIORGIO S.p.A., per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90;
- 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 il Dott. Renato Sicca;
- 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 30 giugno 2014.

Il presente provvedimento verrà 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