

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 6 novembre 2013;

SENTITO il Relatore Dottor Salvatore Rebecchini;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTI gli atti del procedimento;

VISTA, in particolare, la segnalazione della società Seagull S.r.l., pervenuta in data 11 settembre 2013;

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. LE PARTI**

**1.** Synergo S.r.l. (di seguito, Synergo), il cui capitale sociale è interamente detenuto dalla società di diritto lussemburghese Synergo S.A., è titolare della casa di cura Pierangeli (con sede a Pescara) e della casa di cura Spatocco (con sede a Chieti), entrambe autorizzate a svolgere attività sanitaria e accreditate a eseguire prestazioni sanitarie in regime di convenzionamento con il SSN. In particolare, la casa di cura Pierangeli dispone di un numero di posti letto autorizzati pari a 190 (di cui 155 accreditati), e la casa di cura Spatocco pari a 150 (di cui 111 accreditati).

Nel 2011 Synergo ha realizzato un fatturato pari a circa 48 milioni di euro.

**2.** Casa di Cura Privata Villa Serena del Dott. Leonardo Petruzzi S.r.l. con socio unico (di seguito, Villa Serena) è una società autorizzata a svolgere attività sanitaria dalla regione Abruzzo e a eseguire prestazioni sanitarie in regime di convenzionamento con il SSN. In particolare, Villa Serena ha 450 posti letto autorizzati, di cui 352 accreditati con il SSN.

Il capitale sociale di Villa Serena è interamente detenuto dalla società Astra 2005 S.r.l., attiva nel settore della sanità privata in Abruzzo.

Nell'anno 2011 Villa Serena ha realizzato un fatturato pari a circa 56 milioni di euro.

**3.** Casa di Cura Privata Di Lorenzo S.p.A. (di seguito, Di Lorenzo) è una società con sede ad Avezzano (AQ), riconducibile al controllo della famiglia Di Lorenzo, titolare delle case di cura Di Lorenzo, Nova Salus e Villa Gaia.

Le case di cura del gruppo Di Lorenzo sono autorizzate a svolgere attività sanitaria dalla regione Abruzzo e accreditate ad eseguire prestazioni sanitarie in regime di convenzionamento con il SSN.

Nell'anno 2011 Di Lorenzo ha realizzato un fatturato pari a circa 14 milioni di euro.

**4.** Presidio Ospedaliero Villa Letizia S.r.l. (di seguito, Villa Letizia) è una casa di cura con sede in Preturo (AQ), riconducibile al controllo della famiglia Vittorini. Villa Letizia è dotata complessivamente di n. 134 posti letto di degenza, di cui 83 accreditati con il SSN.

**5.** Seagull è una società con sede a Pescara attiva prevalentemente nel settore della sanità privata attraverso diverse società, tutte riconducibili al controllo di una persona fisica, il dott. Nicola Petruzzi.

In particolare, Seagull controlla anche il Policlinico Casa di Cura Abano Terme Polispecialistica e Termale S.p.A. (di seguito, Policlinico Abano Terme), società che, a partire dal settembre 2010, gestisce anche il complesso aziendale afferente alla società Casa di Cura Villa Pini d'Abruzzo S.r.l. (già del Gruppo Angelini) in forza di un contratto d'affitto stipulato ad esito della prima asta fallimentare tenutasi nell'agosto 2010, stante l'assenza di offerte per l'acquisto.

## II. I FATTI

### II.1 *La segnalazione pervenuta*

6. In data 11 settembre 2013 la società Seagull S.r.l. ha segnalato i comportamenti asseritamente anticoncorrenziali che sarebbero stati posti in essere da alcune imprese operanti nel settore della sanità privata nella regione Abruzzo e, segnatamente, dalle società Synergo, Villa Serena, Di Lorenzo e Villa Letizia.

In particolare, tali società avrebbero adottato dei comportamenti tendenti, da un lato, ad ostacolare l'ingresso sul mercato della sanità privata abruzzese di nuovi operatori e, dall'altro, a ripartirsi, secondo le preesistenti quote di mercato, il tetto di spesa per l'erogazione di prestazioni sanitarie finanziate dal SSN (cd. *budget*) assegnato dalla regione alle cliniche del Gruppo Angelini, dichiarato fallito nel febbraio 2010.

7. In sintesi, stante alla segnalazione ricevuta, le società Synergo, Villa Serena, Di Lorenzo e Villa Letizia, tutte aderenti all'Associazione Italiana Ospedalità Privata - AIOP Abruzzo<sup>1</sup>, non soltanto avrebbero definito congiuntamente chi di loro avrebbe dovuto partecipare alle aste fallimentari per la vendita delle cliniche del Gruppo Angelini, ma avrebbero anche partecipato alla gara per la vendita della casa di cura di Villa Pini<sup>2</sup> attraverso un raggruppamento di imprese a detta di Seagull “*notevolmente sovradimensionato*” rispetto ai requisiti tecnico/economici previsti dal disciplinare di vendita.

8. A detta del segnalante, i comportamenti attuati dalle suddette imprese sarebbero incompatibili con la normativa posta a tutela della concorrenza in quanto, oltre ad essere ispirati dalla volontà di sostituire a una competizione effettiva nel corso delle procedure ad evidenza pubblica, una concertazione fuori dalla gara volta a spartirsi il *budget* assegnato alle società fallite per l'erogazione delle prestazioni sanitarie finanziate dal SSN, rischierebbero di compromettere le condizioni concorrenziali del mercato della sanità abruzzese,

---

<sup>1</sup> L'Associazione Italiana Ospedalità Privata - AIOP Abruzzo è l'associazione di categoria che tutela gli interessi delle case di cura aderenti e che interloquisce, per conto delle imprese associate, con gli organi amministrativi regionali e le competenti istituzioni sanitarie. All'AIOP Abruzzo risultano attualmente iscritte le case di cura facenti capo a Synergo, Villa Letizia, Di Lorenzo, Villa Serena e I.N.I. Canistro S.r.l.. Il Presidente dell'AIOP Abruzzo è attualmente l'amministratore di Villa Serena.

<sup>2</sup> Casa di Cura Villa Pini d'Abruzzo S.r.l. (di seguito, Villa Pini) è una casa di cura - con sede a Chieti - autorizzata dalla regione Abruzzo a svolgere prestazioni sanitarie in regime di convenzionamento con il SSN. Villa Pini ha 522 posti letto autorizzati, di cui 489 accreditati con il SSN.

già pregiudicato dalla presenza di elevate barriere all'ingresso e di pochi operatori con quote di mercato significative.

## ***II.II Le procedure di gara volte alla vendita delle case di cura del gruppo Angelini***

**9.** Successivamente al fallimento del Gruppo Angelini sono state indette delle procedure di gara volte alla vendita delle tre società sottoposte al fallimento, ossia la Casa di Cura Santa Maria S.a.s. (di seguito, Santa Maria), la Casa di Cura Sanatrix S.r.l. (di seguito, Sanatrix) e Villa Pini, tutte titolari di contratti di accreditamento con la regione Abruzzo per l'erogazione di prestazioni sanitarie finanziate dal SSN.

**10.** Relativamente alla prime di esse, Santa Maria, si è svolta una sola gara, nell'ottobre 2011, con una base d'asta pari a 1.400.000 euro. Alla gara hanno partecipato solo due soggetti, ossia la casa di cura Villa Gaia (sottoposta al controllo del Gruppo Di Lorenzo) e Opera Santa Maria della Pace (controllata dal Policlinico Gemelli di Roma e non associata AIOP), risultata poi aggiudicataria.

**11.** Per la vendita di Sanatrix si è svolta una sola gara, nell'ottobre 2011, con una base d'asta pari a 2.051.000 euro. L'unico offerente è risultato essere Villa Letizia, che si è aggiudicata la clinica per l'importo di 2.051.000 euro.

**12.** Per quanto concerne la vendita di Villa Pini, si sono svolte cinque gare, quattro delle quali sono andate deserte. Gli eventi salienti che hanno caratterizzato le procedure di gare svoltesi possono essere sinteticamente schematizzati come segue:

- nell'agosto 2010 è andata deserta la prima gara (base d'asta per l'acquisto di 42 milioni di euro) e Villa Pini è stata affittata al Policlinico Abano Terme;
- nel settembre 2012 è andata deserta anche la seconda gara (base d'asta 32 milioni di euro);
- nel febbraio 2013 è andata deserta anche la terza gara (base d'asta di 23.550.000 euro);
- nel marzo 2013 è andata deserta anche la quarta gara (base d'asta di 20 milioni di euro);
- nell'aprile 2013 Seagull (controllante del Policlinico Abano Terme, affittuaria di Villa Pini) ha formulato un'offerta irrevocabile di acquisto di Villa Pini per un importo di 16.000.000 euro e valida 120 giorni;

- sempre nell'aprile 2013 la Curatela fallimentare ha indetto la quinta gara (ponendo a base d'asta l'offerta di 16 milioni di euro presentata dalla Seagull) alla quale hanno preso parte, oltre a Seagull, altre due società e, segnatamente, la Casa di Cura Santa Maria de Criptis S.r.l. (di seguito, SM de Criptis), società di nuova costituzione riconducibile ad un gruppo di imprenditori abruzzesi attivi anche nel settore sanitario, e la società Casa di Cura Privata Santa Camilla S.p.A. (di seguito, Santa Camilla), anch'essa costituita in prossimità della gara, il cui capitale azionario è detenuto per il 40% da Synergo, per il 40% da Villa Serena e per il restante 20% da Di Lorenzo;
- all'esito della gara, svoltasi in data 20 giugno 2013, Villa Pini è stata in un primo momento aggiudicata alla SM de Criptis per l'importo di 31.050.000 euro: tuttavia, SM de Criptis è stata successivamente dichiarata decaduta dall'aggiudicazione per non aver versato il prezzo nei termini previsti dal disciplinare di vendita;
- stante la decadenza del primo aggiudicatario, in data 5 agosto 2013, il Curatore ha aggiudicato il complesso aziendale di Villa Pini a Santa Camilla, società che nel corso della gara aveva formulato la seconda migliore offerta (per un importo pari a 31.000.000 euro)<sup>3</sup>. A seguito dell'aggiudicazione, coerentemente con le previsioni del disciplinare di gara, Santa Camilla ha svolto la procedura di consultazione sindacale (conclusasi il 7 settembre 2013) e ha proceduto alla stipula del contratto di cessione d'azienda in data 17 settembre 2013.

### III. IL MERCATO INTERESSATO

**13.** Si rileva anzitutto che nel caso 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 fra imprese<sup>4</sup>. Tale definizione è dunque funzionale *“alla delimitazione dell'ambito nel quale l'intesa può restringere o falsare il meccanismo concorrenziale”*<sup>5</sup>, ed è *“funzionale alla decifrazione del suo grado di offensività”*<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> La terza migliore offerta in gara è stata quella della Seagull, di importo pari a 26.750.000 euro.

<sup>4</sup> In tal senso Corte di Giustizia, sent. 16 dicembre 1975, Suiker Unie/Commissione, cause riunite 40-48, 50, 54-56, 111, 113-114/75; 10 marzo 1992, Siv/Commissione, T-68/92.

<sup>5</sup> Cfr. Consiglio di Stato, VI, sent. n. 1189/2001 e sent. n. 1191/01.

<sup>6</sup> Cfr. Tar Lazio, sent. n. 1790/2003, Pellegrini/Consip.

**14.** Nel caso di specie, le condotte segnalate interessano le gare per l'assegnazione delle cliniche già appartenenti al Gruppo Angelini, dichiarato fallito nel 2010, ed in particolare le gare relative alle cliniche Santa Maria, Sanatrix e Villa Pini.

**15.** Le gare oggetto del presente procedimento interessano la prestazione di servizi sanitari erogati da strutture private convenzionate con il SSN.

Si tratta di un'attività economica fortemente caratterizzata a livello regionale, ciò in considerazione sia del quadro normativo di riferimento (sostanzialmente a carattere regionale), sia delle esigenze della domanda di soddisfare un vincolo di prossimità con il luogo di cura.

**16.** La regione Abruzzo, come previsto dalla legge regionale n. 32 del 31 luglio 2007, al fine di tutelare il diritto alla salute assicura l'erogazione delle prestazioni sanitarie e socio-sanitarie attraverso delle strutture autorizzate e accreditate ad operare in nome e per conto del SSN<sup>7</sup>. A tal fine, con riferimento ad ogni annualità, la regione stanZIA, per ciascuna clinica accreditata, un tetto di spesa per l'erogazione di prestazioni sanitarie finanziate dal SSN (cd. *budget*).

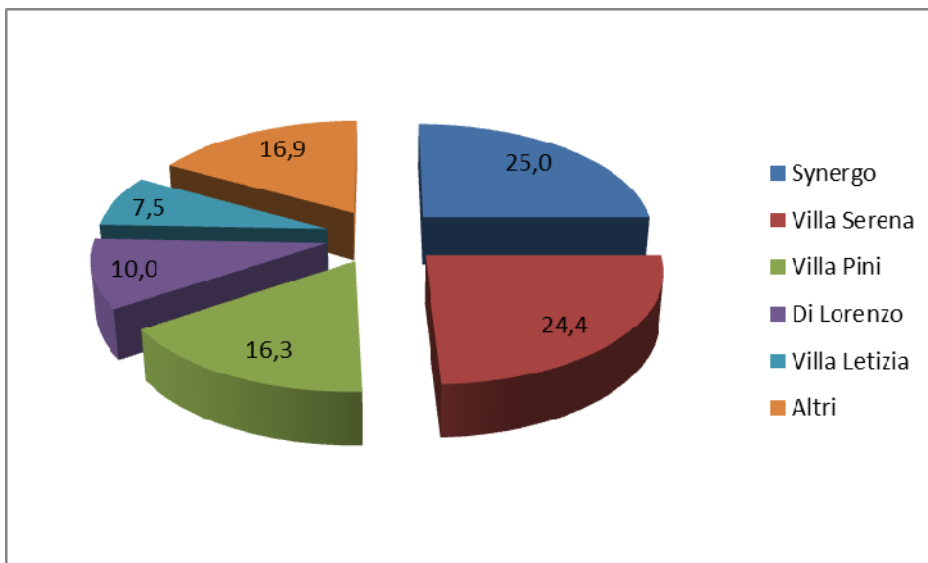
**17.** In particolare, in Abruzzo, il Consiglio dei Ministri, con delibera dell'11 dicembre 2009, ha nominato un commissario *ad acta* assegnando a quest'ultimo il compito di sospendere i nuovi accreditamenti fino all'adozione del Piano di riassetto della rete ospedaliera. Ad oggi, pertanto, l'ingresso di nuovi operatori della sanità privata abruzzese è ipotizzabile solo attraverso l'acquisizione di una clinica già accreditata o ad esito di una riduzione della quota del *budget* complessivo spettante ad operatori già accreditati.

**18.** Si tratta di un contesto economico caratterizzato dalla presenza di poche cliniche di grandi dimensioni riconducibili alle società Synergo (proprietaria delle case di cura Pierangeli e Spatocco), Villa Serena, Di Lorenzo e Villa Letizia. Le suddette società costituiscono storicamente i principali *players* della sanità privata abruzzese, arrivando a spartirsi congiuntamente – in ragione delle grandi strutture autorizzate e del conseguente, consistente numero di posti letto - circa il 67% del *budget* stanziato dalla regione Abruzzo per le cliniche che operano in regime di convenzionamento con il SSN (cfr. grafico 1, nel quale sono riportati i *budget* assegnati a tutti gli operatori)<sup>8</sup>:

---

<sup>7</sup> Coerentemente con quanto previsto dall'art. 9, comma 4, D.Lgs 19 giugno 1999, n. 229.

<sup>8</sup> Dati forniti dal soggetto segnalante e riferiti al budget 2013 riguardante tutte le principali specialità (degenza ospedaliera, specialistica ambulatoriale e psicoriabilitazione).



**19.** Quanto al valore complessivo di tale attività economica, relativamente al 2013 la regione Abruzzo ha stanziato un *budget* che, per le principali specialità (ospedalità, psicoriabilitazione e specialistica ambulatoriale) è pari a circa 160 milioni di euro<sup>9</sup>.

#### IV. VALUTAZIONI

**20.** Gli elementi acquisiti e sopra riportati suggeriscono la probabile sussistenza di una strategia comune, concertata tra Synergo, Villa Serena, Di Lorenzo e Villa Letizia in relazione alla partecipazione alle gare per l'affidamento delle cliniche già facenti capo al Gruppo Angelini. In particolare: i) alla prima gara (relativa alla clinica Santa Maria) ha preso parte solo Di Lorenzo (attraverso la controllata Villa Gaia); ii) alla seconda gara (relativa alla clinica Sanatrix) ha preso parte solo Villa Letizia; iii) Synergo, Villa Serena e Di Lorenzo hanno congiuntamente preso parte alla gara relativa alla clinica Villa Pini, alla quale non ha preso parte Villa Letizia.

**21.** Ai suddetti elementi si aggiunga che:

a) in quattro successive occasioni la gara relativa a Villa Pini è andata deserta e le società Synergo, Villa Serena e Di Lorenzo hanno deciso da ultimo di prender parte alla stessa solo nel momento in cui, a fronte dell'offerta

<sup>9</sup> Dei quali, 40 milioni assegnati a Synergo, 39 milioni a Villa Serena, 26 milioni a Villa Pini, 16 milioni a Di Lorenzo e 12 milioni a Villa Letizia.

irrevocabile di acquisto presentata formalmente da Seagull, vi era certezza che la loro mancata partecipazione avrebbe comportato l'assegnazione di Villa Pini a quest'ultima società<sup>10</sup>;

b) una volta determinatesi a partecipare alla procedura per l'assegnazione di Villa Pini, Synergo, Villa Serena e Di Lorenzo hanno inoltre deliberato di farlo congiuntamente (attraverso la costituzione di Santa Camilla).

**22.** Quanto al fatto che le prime quattro gare relative a Villa Pini siano andate deserte appare ragionevole ipotizzare la sussistenza di un interesse, in capo a Synergo, Villa Serena e Di Lorenzo, a che ciò avvenisse, atteso che l'eventuale mancata assegnazione di tale *asset* avrebbe di fatto condotto la Regione a disaccreditare la medesima Villa Pini, con la conseguente ripartizione del relativo *budget* ai residui operatori attivi sul mercato e convenzionati con il SSN. Tuttavia, a fronte dell'offerta irrevocabile di acquisto presentata da Seagull, e del conseguente, correlato rischio che facesse ingresso sul mercato un nuovo operatore, Synergo, Villa Serena e Di Lorenzo hanno infine deciso di prender parte alla gara.

**23.** In tale contesto, peraltro, giovi rilevare come in effetti non appaiono esservi ragioni economiche alla mancata partecipazione alle prime quattro gare andate deserte, atteso che l'importo a base d'asta di queste ultime era analogo o inferiore rispetto a quello poi offerto dalla Santa Camilla nel corso della quinta gara<sup>11</sup>.

**24.** Inoltre, la decisione di prendere parte alla gara Villa Pini attraverso la costituzione di un soggetto comune (Santa Camilla) evidenzia la volontà, da parte di Synergo, Villa Serena e Di Lorenzo, di evitare il confronto concorrenziale in sede di gara; confronto che sarebbe naturalmente avvenuto laddove i tre soggetti, ciascuno dei quali dotato dei requisiti per farlo, avessero individualmente preso parte alla gara.

**25.** In conclusione, nello scenario sopra descritto, le società Synergo, Villa Serena, Di Lorenzo e Villa Letizia, presumibilmente anche in sede AIOP Abruzzo, potrebbero aver concertato le proprie strategie commerciali relativamente alla partecipazione alle gare per le cliniche già appartenenti al

---

<sup>10</sup> A tal proposito deve rilevarsi che l'informazione circa il fatto che ci fosse un'offerta irrevocabile di acquisto per 16 milioni di euro da parte di Seagull era ben nota atteso che è stata riportata nel Disciplinare di gara pubblicato dal Tribunale Civile di Chieti - Sezione Fallimentare.

<sup>11</sup> Eccezion fatta che per la prima gara (la cui base d'asta era 42 milioni di euro), la seconda, la terza e la quarta gara avevano a base d'asta rispettivamente 32.000.000 di euro, 23.550.000 euro, 20.000.000 di euro, a fronte di un'offerta da ultimo presentata da Santa Camilla di 31.000.000 euro.



Gruppo Angelini, con ciò ponendo in essere un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

RITENUTO, pertanto, alla luce delle considerazioni su esposte, che i comportamenti descritti potrebbero dare luogo a una 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 Synergo S.r.l., Casa di Cura Privata Villa Serena del Dott. Leonardo Petruzzi S.r.l. con socio unico, Casa di Cura Privata Di Lorenzo S.p.A. e Presidio Ospedaliero Villa Letizia S.r.l. per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90;

b) la fissazione del termine di giorni trenta decorrenti dalla notificazione del presente provvedimento per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione "Manifatturiero e Servizi" della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno dieci giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è il Dott. Emilio Asaro;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione "Manifatturiero e Servizi" della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità dai rappresentanti legali delle parti, nonché da persona da essi delegata;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 dicembre 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*