



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 14 marzo 2018;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTO l'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il DPR 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la segnalazione pervenuta da parte di CONSIP S.p.A. in data 25 gennaio 2018 avente ad oggetto la gara a procedura aperta per la prestazione di servizi relativi alla Gestione Integrata della Salute e Sicurezza sui luoghi di lavoro presso le Pubbliche Amministrazioni;

VISTE le informazioni in proprio possesso;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. In data 25 gennaio 2018 è pervenuta una segnalazione da parte di CONSIP S.p.A. (di seguito, "Consip") avente ad oggetto possibili condotte anticoncorrenziali in relazione alla gara europea a procedura aperta per la prestazione di servizi relativi alla Gestione Integrata della Salute e Sicurezza sui luoghi di lavoro presso le Pubbliche Amministrazioni, bandita il 28 dicembre 2015.

2. In particolare, Consip riporta gli esiti dell'istruttoria svolta dalla Commissione giudicatrice sulle offerte presentate in occasione della gara (di seguito, anche "Gara Salute 4"), che avrebbero evidenziato indizi di condotte anticoncorrenziali, quali, ad esempio, comportamenti coordinati nella presentazione delle offerte economiche, idonei a dar luogo a una spartizione del mercato.
3. L'analisi della documentazione agli atti lascia presupporre l'esistenza di una o più intese anticoncorrenziali volte a neutralizzare ogni confronto competitivo tra alcuni dei partecipanti, al fine di ripartirsi il servizio oggetto di aggiudicazione.

II. LE PARTI

4. Com Metodi S.p.A. (di seguito, anche "Com Metodi") è una società italiana attiva nella gestione della sicurezza in organizzazioni complesse, negli ambiti di *security*, *safety*, *privacy*, responsabilità amministrativa e ambiente. Essa supporta i clienti in tutto il mondo nella gestione della sicurezza del capitale umano e dei beni materiali ed immateriali, con un sistema integrato e linee guida, procedure e *policies* interne. Il capitale sociale di Com Metodi è detenuto da persone fisiche.

Nel 2016, Com Metodi ha realizzato un fatturato complessivo pari a circa 13 milioni di euro.

5. Deloitte Consulting S.r.l. (di seguito, anche "Deloitte Consulting") appartiene al network Deloitte, composto da società presenti in oltre 150 Paesi e territori, attive nella fornitura di servizi di *audit*, *tax*, *consulting* e *financial advisory* ad aziende pubbliche e private in tutti i settori di mercato. Deloitte Consulting è la società che, all'interno del network Deloitte, svolge in Italia servizi di consulenza e analisi inerenti scelte strategiche, organizzative e gestionali.

Il fatturato realizzato dal 1 giugno 2016 al 31 maggio 2017 da Deloitte Consulting è stato pari a circa 279 milioni euro.

6. Sintesi S.p.A. (di seguito, anche "Sintesi") è una società di diritto italiano, il cui capitale è ripartito tra diverse persone fisiche, attiva nella fornitura di servizi di igiene industriale, di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro in favore di Aziende private e Pubbliche Amministrazioni.

Nel 2016 Sintesi ha realizzato un fatturato complessivo pari a circa 10 milioni di euro.

7. Adecco Formazione S.r.l. (di seguito, anche “Adecco Formazione”) è una società di diritto italiano interamente controllata da Adecco S.p.A., *holding* del Gruppo Adecco attivo nella fornitura di servizi di ricerca, selezione e formazione dei dipendenti, consulenza organizzativa, *head hunting*, somministrazione di lavoro a tempo determinato e indeterminato, soluzioni in *outsourcing* e *outplacement*. All’interno del Gruppo Adecco, Adecco Formazione si occupa dell’attività di qualificazione, specializzazione e aggiornamento dei lavoratori, attraverso corsi di formazione sia per le Aziende private che per le Pubbliche Amministrazioni.

Nel 2016, Adecco Formazione ha realizzato un fatturato pari a circa 39 milioni di euro.

8. Archè S.c.a.r.l. (di seguito, anche “Arché”) è una società cooperativa di diritto italiano attiva nella consulenza sulla sicurezza e igiene nei posti di lavoro e nella realizzazione di corsi di formazione per Aziende private e Pubbliche Amministrazioni.

Il fatturato complessivo realizzato da Arché nel 2016 è stato pari a circa 900 mila euro.

9. CSA Team S.r.l. (di seguito, anche “CSA”) è una società di diritto italiano interamente controllata da una persona fisica, che opera nella fornitura di servizi alle imprese pubbliche e private nell’ambito della sicurezza e prevenzione degli infortuni sul lavoro, attraverso l’organizzazione di corsi di formazione, l’elaborazione di valutazioni di impatto ambientale, analisi di ambienti e luoghi di lavoro.

Nel 2016, essa ha realizzato un fatturato pari a circa 1,7 milioni di euro.

10. Nier Ingegneria S.p.A. (di seguito, anche “Nier”) è una società di diritto italiano, il cui capitale è detenuto quasi interamente da persone fisiche, che offre diverse soluzioni rivolte sia ad aziende che ad enti pubblici, come servizi di consulenza per lo sviluppo di sistemi di gestione atti al raggiungimento e al mantenimento di certificazioni ISO, servizi di realizzazione di piani di sicurezza sul lavoro, analisi ambientali e di valutazione del rischio.

Nier ha realizzato nel 2016 un fatturato pari a circa 6,5 milioni di euro.

11. Projit S.r.l. (di seguito, anche “Projit”) è una società di diritto italiano attiva nella progettazione, sviluppo ed erogazione di interventi di consulenza e formazione finalizzati a realizzare i necessari adempimenti per le aziende pubbliche e private per tutti gli obblighi previsti dalla normativa vigente in tema di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. Essa è controllata da persone fisiche.

Nel 2016 Projit ha realizzato un fatturato pari a circa 1,3 milioni di euro.

12. Igeam S.r.l. (di seguito, anche “Igeam”) è una società di diritto italiano, appartenente al Gruppo Igeam, la cui *holding* è Igeam Sviluppo S.r.l., attivo nell’offerta di servizi di consulenza, ingegneria, formazione e medicina orientati a fornire soluzioni integrate, con la finalità di gestire i rischi operativi e sostenere lo sviluppo delle attività economiche, per le aziende pubbliche e private. Igeam controlla Igeamed S.r.l. e Igeam Academy S.r.l..

Nel 2016 Igeam ha realizzato un fatturato pari a circa 3,8 milioni di euro.

13. Igeamed S.r.l. (di seguito, anche “Igeamed”) è la società del Gruppo Igeam, interamente controllata da Igeam S.r.l., che si occupa più specificamente di medicina del lavoro, promozione della salute, presidio e assistenza sanitaria, educazione alla salute e promozione del benessere del lavoratore.

Nel 2016 Igeamed ha realizzato un fatturato pari a circa 3,6 milioni di euro.

14. Igeam Academy S.r.l. (di seguito, anche “Igeam Academy”) è l’ente di formazione professionale del Gruppo Igeam, interamente controllato da Igeam. Essa supporta aziende pubbliche e private nella progettazione, organizzazione ed erogazione di soluzioni formative in tema di salute e sicurezza sul lavoro, ambiente, innovazione tecnologica, sviluppo sostenibile, gestione delle risorse umane e benessere aziendale.

Nel 2016 Igea Academy ha realizzato un fatturato pari a circa 1,2 milioni di euro.

15. STI S.p.A. (di seguito, anche “STI”) è la *holding* industriale dell’omonimo gruppo, detenendo le partecipazioni di tutte le società del gruppo e garantendone la direzione unitaria attraverso le proprie funzioni di pianificazione, finanza e controllo. Il gruppo STI si occupa di progettare, sviluppare e gestire operazioni e commesse per la gestione e valorizzazione

dell'ambiente costruito e del territorio, ed eroga servizi a supporto delle attività *no core* dei propri clienti.

Il fatturato realizzato da STI nel 2016 è stato pari a circa 4,3 milioni di euro.

16. Exitone S.p.A. (di seguito, anche “Exitone”) è una società di diritto italiano, direttamente e interamente partecipata da STI, che svolge attività di progettazione, pianificazione e *governance* dei servizi di *Facility, Property e Asset management* a supporto delle attività di enti pubblici e di aziende private.

Nel 2016 Exitone ha conseguito un fatturato totale pari a circa 19 milioni di euro.

17. Informa S.r.l. (di seguito, anche “Informa”) è una società di diritto italiano che offre servizi di consulenza e formazione sull'intero territorio nazionale, tra gli altri, nell'ambito della salute e della sicurezza sul lavoro.

Essa ha realizzato, nel 2016, un fatturato pari a circa 2,6 milioni di euro.

18. CONSIP S.p.A. (di seguito, anche “Consip”), in qualità di segnalante, è una società di diritto italiano, partecipata al 100% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, che opera, secondo gli indirizzi strategici definiti dall'Azionista, al servizio esclusivo delle Pubbliche Amministrazioni, al fine di rendere più efficiente e trasparente l'utilizzo delle risorse pubbliche, fornendo alle amministrazioni strumenti e competenze per gestire i propri acquisti.

III. IL FATTO

19. In data 28 dicembre 2015, Consip ha indetto una gara europea a procedura aperta “*per la prestazione di servizi relativi alla Gestione Integrata della Salute e Sicurezza sui luoghi di lavoro presso le Pubbliche Amministrazioni*” (di seguito, anche “Gara Salute 4”), prevedendo quale termine per la presentazione delle offerte il 17 marzo 2016.

20. La procedura segnalata, che segue altre tre procedure indette da Consip negli anni scorsi, ha ad oggetto 9 lotti, distinti geograficamente, con un massimale complessivo pari a circa 100 milioni di euro, così suddivisi:

Lotto	Ambito	Importo massimo
1	Valle d'Aosta, Piemonte e Liguria	Euro 10.200.000
2	Lombardia e Trentino Alto Adige	Euro 13.000.000
3	Veneto e Friuli Venezia Giulia	Euro 10.100.000
4	Emilia Romagna, Marche e Abruzzo	Euro 11.100.000
5	Sardegna, Toscana e Umbria	Euro 10.300.000
6	Lazio	Euro 17.400.000
7	Campania e Molise	Euro 11.400.000
8	Puglia e Basilicata	Euro 7.400.000
9	Calabria e Sicilia	Euro 9.100.000

21. Nel disciplinare è previsto un numero massimo di lotti aggiudicabili pari a 6. L'aggiudicazione comporta la stipula di una Convenzione avente una durata pari a 24 mesi dalla sua data di attivazione (con possibilità di proroga fino ad un massimo di 12 mesi laddove non sia esaurito l'importo massimo del lotto di riferimento). I singoli contratti stipulati a valle della Convenzione hanno una durata pari a 3 anni.

22. L'aggiudicazione, che prevede un solo vincitore per lotto, avviene sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, attribuendo un punteggio massimo di 60 punti all'offerta tecnica e di 40 punti all'offerta economica, sulla base di una formula che, per sua struttura, al ridursi del livello del ribasso medio calcolato per il totale dei concorrenti, riduce il vantaggio che si potrebbe ottenere sugli altri partecipanti (in termini di punteggio per la graduatoria), attraverso la presentazione di uno sconto particolarmente accentuato.

23. In altri termini, quando il ribasso medio si riduce, formulare un ribasso più aggressivo del proprio concorrente diventa via via meno determinante per l'aggiudicazione del lotto. In tale contesto, in presenza di una media contenuta dei ribassi presentati in gara, un'impresa che concorra alla aggiudicazione del lotto forte di un elevato punteggio tecnico potrebbe risultare avvantaggiata rispetto a rivali che puntino invece maggiormente sulla aggressività delle offerte economiche.

24. Alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte, fissato al 17 marzo 2016, hanno presentato offerte un numero significativo di imprese, singolarmente o in RTI. La gara non risulta ancora aggiudicata.

IV. LE VALUTAZIONI

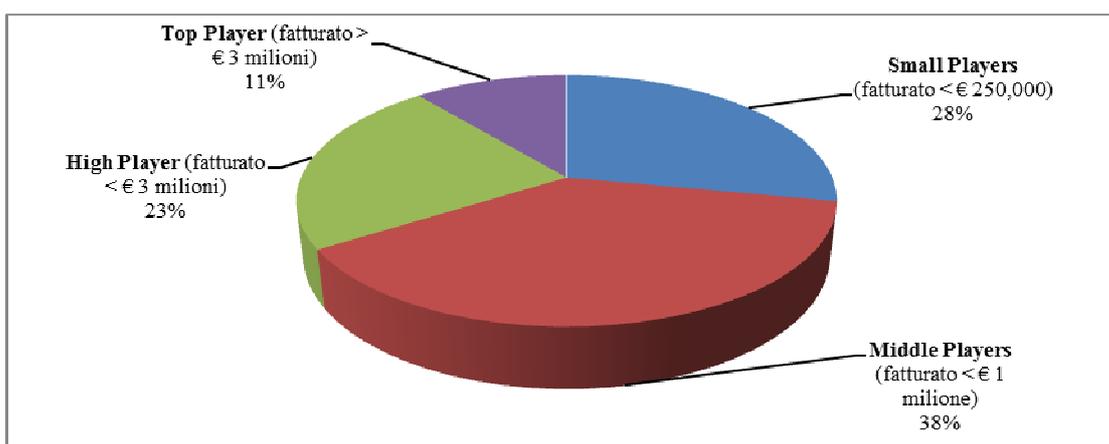
a) Il settore interessato

25. Si osserva preliminarmente che, per consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato¹, nella valutazione di un'intesa, l'individuazione del mercato è tesa alla delimitazione dell'ambito nel quale la stessa può restringere o falsare le dinamiche concorrenziali.

26. Ciò detto, la gara ha ad oggetto i servizi di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro, i quali da un punto di vista merceologico sono distinti tra: sicurezza, formazione, medicina del lavoro e consulenza. Inoltre, dal punto di vista del tipo di attività svolta, si può distinguere tra: servizi di gestione (sistema informativo e *call center*); servizi tecnici (e.g. valutazione dei rischi, misure di adeguamento, piano di emergenza, etc.); e servizi alle persone (corsi di formazione e piano di sorveglianza sanitaria).

27. Per quel che concerne l'offerta, dai documenti preparatori predisposti da Consip risulta una coesistenza di *top player*, costituiti da imprese che si occupano trasversalmente delle diverse attività sopra elencate, e di realtà minori specializzate, nonché di singoli professionisti che prestano la loro attività in maniera autonoma.

28. In particolare, un'analisi per classi di fatturato realizzato evidenzia la caratterizzazione del mercato come illustrata dall'immagine che segue.



¹ In particolare, “nell’ipotesi di intese restrittive, la definizione del mercato rilevante è successiva all’individuazione dell’intesa, in quanto sono l’ampiezza e l’oggetto dell’intesa a circoscrivere il mercato su cui l’illecito è commesso: vale a dire che la definizione dell’ambito merceologico e territoriale nel quale si manifesta un coordinamento tra imprese concorrenti e si realizzano gli effetti derivanti dall’illecito concorrenziale è funzionale alla decifrazione del grado di offensività dell’illecito” (cfr. Consiglio di Stato, sezione IV, sent. n. 127/06 del 10 marzo 2006, in relazione al caso Telecom Italia S.p.A. A351, più di recente Consiglio di Stato, 13 giugno 2014, n. 3032, nel caso I731- Gare campane).

29. La maggior parte delle aziende opera su tutto il territorio nazionale, anche se risultano localizzate prevalentemente nel nord Italia.

b) Le condotte contestate

30. Da quanto risulta dagli atti del fascicolo, in occasione della partecipazione alla Gara Salute 4, le parti – segnatamente, Com Metodi, Deloitte Consulting, Sintesi, Adecco Formazione, Archè, CSA, Nier, Projit, Igeam, Igeamed, Igeam Academy, STI, Exitone e Informa – appaiono aver posto in essere una o più intese restrittive della concorrenza volte alla ripartizione dei lotti posti a gara. In particolare, le parti del procedimento hanno presentato offerte maggiormente competitive – in termini economici - solo su alcuni dei lotti oggetto di gara e che tali “migliori offerte” non si sono sovrapposte tra loro.

31. Le anomalie riscontrate nelle scelte partecipative dei citati operatori appaiono difficilmente spiegabili al di fuori di un contesto collusivo. Infatti, in ragione della omogeneità dei lotti e della limitata rilevanza dell’aspetto territoriale/geografico, trattandosi di operatori attivi sull’intero territorio nazionale, la differenziazione delle offerte economiche formulate da ciascun operatore per i diversi lotti, riscontrata in sede di apertura delle offerte, appare spiegabile nell’ottica del disegno spartitorio degli stessi, nel tentativo cioè di concordare i lotti di rispettivo interesse e di limitare le possibilità che altri soggetti potessero impedire la realizzazione di tale disegno, presentando offerte più competitive.

32. Sulla base degli elementi informativi disponibili, inoltre, non può escludersi che l’ipotizzata strategia ripartitoria rispetto alla Gara Salute 4 sia esemplificativa di dinamiche collusive tra le parti del procedimento poste in essere in occasione anche di altre gare pubbliche.

c) L’applicabilità del diritto comunitario

33. In considerazione della rilevanza europea della procedura di gara in questione e della circostanza per cui i servizi oggetto della gara interessano l’intero territorio nazionale, l’intesa, allo stato, appare idonea a pregiudicare il commercio tra Stati membri. Di conseguenza, le condotte oggetto del presente procedimento verranno valutate ai sensi dell’articolo 101 del TFUE.

RITENUTO, pertanto, che le condotte sopra evidenziate, poste in essere dalle società Com Metodi S.p.A., Deloitte Consulting S.r.l., Sintesi S.p.A., Adecco Formazione S.r.l., Archè S.c.a.r.l., CSA Team S.r.l., Nier Ingegneria S.p.A., Projit S.r.l., Igeam S.r.l., Igeamed S.r.l., Igeam Academy S.r.l., STI S.p.A., Exitone S.p.A. e Informa S.r.l. sono suscettibili di configurare una o più intese restrittive 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 Com Metodi S.p.A., Deloitte Consulting S.r.l., Sintesi S.p.A., Adecco Formazione S.r.l., Archè S.c.a.r.l., CSA Team S.r.l., Nier Ingegneria S.p.A., Projit S.r.l., Igeam S.r.l., Igeamed S.r.l., Igeam Academy S.r.l., STI S.p.A., Exitone S.p.A. e Informa S.r.l. 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 Credito, Poste e Turismo 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 Eliana Iorio;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Credito, Poste e Turismo 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 2019.

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