



AUTORITÀ GARANTE  
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

# Bollettino

Settimanale

Anno XXXIII - n. 23

**Publicato sul sito [www.agcm.it](http://www.agcm.it)  
19 giugno 2023**



## **SOMMARIO**

<b>OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE</b>	<b>5</b>
<b>C12542 - CONSORZIO GRANTERRE - CASEIFICI E ALLEVAMENTI/GRANTERRE</b>	
<i>Provvedimento n. 30655</i>	<b>5</b>
<b>ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA</b>	<b>8</b>
<b>AS1891 - TRENORD-BANDO DI GARA PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI PULIZIA E SANIFICAZIONE DEL MATERIALE ROTABILE FERROVIARIO</b>	<b>8</b>



## OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

### **C12542 - CONSORZIO GRANTERRE - CASEIFICI E ALLEVAMENTI/GRANTERRE**

*Provvedimento n. 30655*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 30 maggio 2023;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTO il Regolamento CE n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione effettuata dal Consorzio Granterre S.C.A. pervenuta in data 10 maggio 2023;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

#### **I. LE PARTI**

**1.** Consorzio Granterre - Caseifici e Allevamenti S.C.A. (di seguito anche "Consorzio Granterre") è una società cooperativa attiva nel settore della lavorazione e del confezionamento di prodotti lattiero caseari, quali panna, burro e formaggi duri, tra i quali soprattutto parmigiano reggiano. Essa realizza il proprio scopo mutualistico ricevendo in conferimento dai propri soci cooperatori formaggio, panne, burro zangolato e siero, prodotti che vengono ulteriormente trasformati e/o commercializzati attraverso le proprie controllate. Il fatturato realizzato in Italia dal Consorzio Granterre nell'anno finanziario 2021 risulta pari a [100-532]\* milioni di euro.

**2.** Granterre S.p.A (di seguito anche "Granterre", "target"), denominata Bonterre S.p.A. sino al 31 dicembre 2022, è una società *holding* a capo di un gruppo di imprese prevalentemente attive nella produzione e commercializzazione di salumi (tra i quali Prosciutto di Parma e San Daniele, Salame Cacciatore, Speck Alto Adige e Mortadella di Bologna) e formaggi (tra i quali Parmigiano Reggiano, Grana Padano, Asiago e Piave) DOP e IGP, con marchi quali Parmareggio, Agriform, Casa Modena, Senfter e Teneroni. Granterre opera in tali settori, rispettivamente, attraverso le proprie controllate Salumifici Granterre S.p.A. (già Grandi Salumifici Italiani S.p.A.) e Caseifici Granterre S.p.A. (già Parmareggio S.p.A.)<sup>1</sup>. A oggi, il capitale sociale di Granterre è detenuto, in misura paritetica, dal

---

\* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

<sup>1</sup> La società era in precedenza denominata Bonterre, a capo di un gruppo di imprese comprendente Parmareggio S.p.A. e Grandi Salumifici Italiani S.p.A., entrambe interamente detenute da Bonterre, a sua volta detenuta pariteticamente da

Consorzio Granterre e da Unibon S.p.A., società che ne detengono, pertanto, il controllo congiunto. Il fatturato consolidato realizzato in Italia dal Gruppo Granterre nell'anno finanziario 2022 è stato pari a [1-2] miliardi di euro.

## II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'operazione consiste nell'acquisizione di un'ulteriore quota azionaria di Granterre da parte del Consorzio Granterre che, sommata alla quota già detenuta dall'acquirente (50%), comporta l'acquisizione della maggioranza del capitale sociale e, pertanto, del controllo esclusivo di Granterre da parte del Consorzio.

4. In particolare, in data 10 maggio 2023, le Parti hanno sottoscritto un Accordo Quadro, con relativi Patti Parasociali, prevedendo che: *i)* il Consorzio Granterre acquisisca da Unibon S.p.A. una partecipazione pari al 5% di Granterre, con contestuale concessione da parte di Unibon S.p.A. a Consorzio Granterre di una opzione di acquisto (*Call*) per un'ulteriore quota del 10% del capitale di Granterre; *ii)* la *governance* di Granterre venga modificata sin dall'acquisizione del primo pacchetto del 5%, attribuendo al Consorzio Granterre il controllo esclusivo.

## III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

5. L'operazione comunicata, in quanto finalizzata all'acquisizione del controllo esclusivo di un'impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 287/1990. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990 non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento CE 139/2004, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 532 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 32 milioni di euro.

## IV. VALUTAZIONE DELL'OPERAZIONE

6. L'operazione in esame comporta il mero passaggio da un controllo congiunto a un controllo esclusivo su Granterre da parte del Consorzio Granterre. Inoltre, le attività dell'acquirente e quelle dell'acquisita non presentano alcuna sovrapposizione nel settore dei salumi, mentre, con riferimento al settore dei formaggi, il Consorzio Granterre già oggi opera esclusivamente per il tramite della società *target*, alla quale fornisce materie prime o prodotti semilavorati, trasformati e/o commercializzati dalla stessa Granterre.

7. L'operazione, pertanto, non risulta idonea a determinare alcun mutamento della struttura concorrenziale dei mercati interessati.

8. Alla luce delle considerazioni sopraesposte, la concentrazione in esame non appare idonea a ostacolare in misura significativa la concorrenza nei mercati interessati e a determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

---

Unibon S.p.A. (50%) e Granterre (50%). Cfr. Provvedimento n. 28535 del 2 febbraio 2021, C12343 - *Parmareggio/Ramo di azienda di Agriform*, in Bollettino n. 8/2021.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame non ostacola, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in misura significativa la concorrenza effettiva nel mercato interessato e non comporta la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante;

DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, alle imprese interessate e al Ministro delle Imprese e del Made in Italy.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

## ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

### AS1891 - TRENORD-BANDO DI GARA PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI PULIZIA E SANIFICAZIONE DEL MATERIALE ROTABILE FERROVIARIO

Roma, 5 giugno 2023

Trenord S.r.l.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 30 maggio 2023, ha deliberato di esprimere una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, sul bando di gara, pubblicato in G.U.R.I. il 13 marzo 2023, riguardante la procedura negoziata indetta da Trenord S.r.l. ai sensi dell'articolo 124 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (c.d. Codice dei contratti pubblici, di seguito anche "Codice"), volta alla stipulazione di un "*Accordo Quadro per il servizio di pulizia e sanificazione del materiale rotabile ferroviario, ambienti di lavoro, aree esterne ed attività di piccola manutenzione*".

La procedura in questione è suddivisa in due Lotti ed è finalizzata alla stipula di due Accordi Quadro (uno per ciascun Lotto) per il servizio di pulizia e sanificazione del materiale rotabile ferroviario, ambienti di lavoro, aree esterne e attività di piccola manutenzione. Il valore totale dell'appalto è pari a 209.611.100,00. La durata degli accordi quadro è stimata in trentasei mesi con la facoltà per Trenord S.r.l. "*di esercitare due opzioni della durata di 12 mesi ciascuna*". I contratti applicativi saranno stipulati nel corso della vigenza dell'Accordo Quadro con una durata che sarà ricompresa nell'ambito della durata di quest'ultimo. Il termine per la presentazione delle offerte era previsto per il 14 aprile 2023.

La procedura prevede che l'appalto sia aggiudicato all'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, ai sensi dell'articolo 95, comma 3, del D.Lgs. n. 50/2016. A seguito dell'aggiudicazione, il servizio sarà svolto presso la sede della Committente.

Per quanto attiene specificamente ai requisiti di capacità professionale e tecnica, l'avviso di indizione della procedura negoziata rinvia alle condizioni di partecipazione previste nel disciplinare di gara, disponibile unitamente agli altri documenti di gara nel sito *internet* <http://acquisitionline.trenord.it>.

Il disciplinare di gara, in particolare, all'articolo IV.1.4), lettera e), prevede che l'operatore economico attesti "*di aver realizzato nel triennio 2019-2021, per attività oggetto di gara, in un unico contratto comprensivo di servizi di pulizia rotabili ferroviari, tranviari o metropolitani e dei relativi ambienti di lavoro per conto di Enti o società ferroviarie, non inferiore complessivamente a:*



- *Per il Lotto 1: € 9.000.000,00 (euro novemilioni/00) in un anno nel triennio;*
- *Per il Lotto 2: € 11.000.000,00 (euro novemilioni/00) in un anno nel triennio” (enfasi in originale).*

Ai fini del possesso e della prova del requisito di capacità tecnica e professionale di cui sopra, nei chiarimenti aggiornati al 4 aprile 2023 la stazione appaltante ha precisato che il requisito non è soddisfatto “*con un contratto di servizi di pulizie presso le stazioni ferroviarie RFI e precisamente in locali ed aree aperte al pubblico, servizi igienici, uffici, impianti ed officine*”. Ciò in quanto, secondo Trenord, l’operatore economico deve attestare “*di aver realizzato nel triennio 2019-2021, per attività oggetto di gara, in un unico contratto comprensivo di servizi di pulizia di rotabili ferroviari, tranviari o metropolitani e dei relativi ambienti di lavoro per conto di Enti o società ferroviarie*” (chiarimento 04).

L’Autorità ritiene che l’articolo IV.1.4), lettera e), del Disciplinare di gara, anche alla luce dell’interpretazione fornita nei chiarimenti, espliciti un’impropria assimilazione del concetto di “forniture analoghe” con quello di “forniture identiche” nella parte in cui richiede, ai fini della partecipazione alla gara in questione e della presentazione di un’offerta, che i concorrenti abbiano eseguito nel triennio di riferimento la fornitura di servizi di pulizia di rotabili ferroviari, tranviari o metropolitani e dei relativi ambienti di lavoro per conto di Enti o società ferroviarie.

Come precisato in una recente propria segnalazione<sup>1</sup>, l’Autorità ritiene che tale previsione non sia in linea con gli insegnamenti della giurisprudenza amministrativa in materia di requisiti c.d. di carattere speciale e, in particolare, dei requisiti di capacità tecnica e professionale previsti dall’articolo 83 del D.Lgs. n. 50/2016. Secondo il giudice amministrativo, infatti, la richiesta della prova di forniture pregresse aventi a oggetto beni e/o servizi analoghi a quelli oggetto della procedura di selezione è legittima nella misura in cui il “servizio/fornitura analogo/a” non è inteso come “servizio/fornitura identico/a”, ma meramente simile<sup>2</sup>.

Inoltre, con riferimento alla richiesta dello svolgimento di servizi simili, la giurisprudenza amministrativa è pacifica nel ritenere che la prova debba ritenersi soddisfatta ove il concorrente abbia dimostrato di aver espletato servizi rientranti nel medesimo settore imprenditoriale o professionale al quale afferisce l’appalto, cosicché possa ritenersi che grazie a esso il concorrente abbia maturato la capacità di svolgere quest’ultimo<sup>3</sup>.

Pertanto, pur godendo di ampia discrezionalità<sup>4</sup> e pur avendo il requisito di capacità tecnica e professionale lo scopo generale di “*garantire che gli operatori economici possiedano le risorse umane e tecniche e l’esperienza necessarie per eseguire l’appalto con adeguato standard di*

---

<sup>1</sup> Cfr. AS1885 – *Procedura aperta multilotto per la conclusione di accordi quadro per la rilevazione e la somministrazione dell’insulina*, in Bollettino n. 14/2023.

<sup>2</sup> *Ex plurimis*, Consiglio di Stato, Sez. V, sentenze nn. 4729/2023, 7341/2021 e 2048/2021.

<sup>3</sup> V. Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 5944/2017; Sez. IV, sentenze nn. 695/2016 e 1122/2015.

<sup>4</sup> Cfr. delibere ANAC n. 294 del 21 giugno 2022 e n. 830 del 27 luglio 2017 dove si afferma che “*i bandi di gara possono prevedere requisiti di capacità particolarmente rigorosi, purché non siano discriminanti e abnormi rispetto alle regole proprie del settore e parametrati all’oggetto complessivo del contratto di appalto, giacché rientra nella discrezionalità dell’amministrazione aggiudicatrice la possibilità di fissare requisiti di partecipazione ad una singola gara anche molto rigorosi e superiori a quelli previsti dalla legge*”.

*qualità*<sup>5</sup>, alla stazione appaltante non è in ogni caso consentito escludere i concorrenti che non abbiano svolto esattamente tutte le attività rientranti nell'oggetto dell'appalto.

Dello stesso avviso è l'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito "ANAC"), secondo cui il concetto di "servizio analogo", deve essere inteso non come identità, ma come mera similitudine tra le prestazioni richieste, *"tenendo conto che l'interesse pubblico sottostante non è certamente la creazione di una riserva a favore degli imprenditori già presenti sul mercato ma, al contrario, l'apertura del mercato attraverso l'ammissione alle gare di tutti i concorrenti per i quali si possa raggiungere un giudizio complessivo di affidabilità"*<sup>6</sup>.

Nella nota illustrativa al bando tipo n. 1/2017, l'ANAC ha, peraltro, stabilito che la stazione appaltante deve qualificare nel modo più preciso possibile i servizi/forniture che possono essere considerati/e "analoghi/e" a quelli oggetto di gara, considerata l'entità dell'appalto, la natura e la tipologia di servizi richiesti, nonché gli altri elementi caratterizzanti il servizio da svolgere, e nel rispetto dei principi generali di libera concorrenza, parità di trattamento e proporzionalità di cui all'articolo 30 del D.Lgs. n. 50/2016. Pertanto, è necessario che le stazioni appaltanti, nell'esercizio della discrezionalità tecnica che è loro propria, in relazione al caso concreto, bilancino adeguatamente l'esigenza di selezionare soggetti dotati di adeguata esperienza nello specifico settore di interesse con quella di garantire il più ampio confronto concorrenziale in gara.

Circa il tipo di valutazione da effettuare per comprendere se un/una servizio/fornitura è simile o analogo/a a quello/a oggetto della gara, l'ANAC ha specificato che non va considerata decisiva la natura del singolo servizio o della singola fornitura. Infatti, anche laddove un singolo servizio/fornitura non possa considerarsi pienamente "analogo/a" a quello/a oggetto della gara, la valutazione che deve compiere la stazione appaltante non può che essere di tipo complessivo. Ciò in quanto la sommatoria di tutti i servizi o forniture dichiarate può ragionevolmente essere considerata quale indice di idoneità tecnica alla corretta esecuzione dell'appalto e di affidabilità.

Una diversa interpretazione della nozione di "servizi/forniture analoghi/e" determinerebbe, invero, la creazione di un vantaggio competitivo a favore delle imprese già fornitrici della stazione appaltante. Al contrario, la previsione di requisiti di carattere speciale deve consentire l'apertura del mercato attraverso l'ammissione alla gara di tutti i concorrenti per i quali si possa raggiungere un giudizio complessivo di affidabilità. In altre parole, lo scopo di detti requisiti è quello di perseguire un opportuno temperamento tra l'esigenza di selezionare un imprenditore qualificato e il principio della massima partecipazione alle gare pubbliche<sup>7</sup>.

Al contrario, la clausola del Disciplinare di gara e l'interpretazione fornita da codesta Società hanno l'effetto di restringere significativamente la partecipazione alla procedura di selezione, consentendola soltanto a chi ha svolto servizi di pulizia di rotabili ferroviari, tranviari o

---

<sup>5</sup> V. articolo 83, comma 6, D.Lgs. n. 50/2016. Cfr., altresì, Tar Lazio, Roma, Sez. II, sentenza n. 8327/2018. Anche a livello unionale la direttiva 2014/24/UE prevede, con riferimento alle capacità tecniche e professionali, che *"le amministrazioni aggiudicatrici possono imporre requisiti per garantire che gli operatori economici possiedano le risorse umane e tecniche e l'esperienza necessarie per eseguire l'appalto con un adeguato standard di qualità"* (cfr. articolo 58, paragrafo 4), così confermando l'impostazione secondo la quale la pubblica amministrazione, nel perseguimento del pubblico interesse, ha interesse a incentivare la partecipazione alle gare di soggetti qualificati, con un bagaglio di conoscenze tecniche tali da poter svolgere al meglio le prestazioni oggetto di gara.

<sup>6</sup> Cfr. ANAC, delibera n. 147 del 30 marzo 2022.

<sup>7</sup> V. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenze nn. 3220/2014, 5040/2018 e 3267/2018. Cfr. anche TAR Sicilia, Palermo, sez. II, sentenza n. 2892/2014.

metropolitani e dei relativi ambienti di lavoro per conto di Enti o società ferroviarie nei tre anni precedenti.

In conclusione, dunque, si ritiene che il requisito di carattere speciale tecnico-professionale, così come riportato nell'articolo IV.1.4), lettera *e*), del Disciplinare di gara, anche alla luce dei chiarimenti forniti, abbia ristretto la concorrenza scoraggiando la partecipazione di operatori che, in vigenza di un'interpretazione della *lex specialis* di gara concorrenzialmente orientata, avrebbero potuto presentare delle offerte, in tal modo arricchendo il novero dei partecipanti e stimolando una dinamica competitiva in seno alla procedura di selezione.

Si ritiene altresì che siffatti requisiti non siano necessari per il raggiungimento di un superiore interesse pubblico. La stazione appaltante, nel definire i requisiti tecnici e professionali dei concorrenti, vanta invero un margine di discrezionalità tale da consentirle di definire criteri ulteriori e più stringenti rispetto a quelli normativamente previsti. Tuttavia, tale discrezionalità deve essere esercitata conformemente al principio di proporzionalità e di ragionevolezza, oltre che della pertinenza e congruità dei requisiti prescelti in relazione alle caratteristiche dello specifico oggetto di gara.

Pertanto, l'Autorità auspica che codesta Società in futuro ponga in essere tutte le misure necessarie ad assicurare un corretto svolgimento delle dinamiche concorrenziali nell'ambito delle procedure di affidamento del servizio di pulizia e sanificazione del materiale rotabile ferroviario, ambienti di lavoro, aree esterne e attività di piccola manutenzione.

L'Autorità invita Trenord S.r.l. a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative assunte con riguardo alle criticità concorrenziali evidenziate.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

---

*Autorità garante  
della concorrenza e del mercato*

Bollettino Settimanale  
Anno XXXIII- N. 23 - 2023

---

*Coordinamento redazionale*

Giulia Antenucci

*Redazione*

Valerio Ruocco, Manuela Villani  
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato  
Direzione gestione documentale, protocollo e servizi  
statistici  
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma  
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

Web: <https://www.agcm.it>

---

*Realizzazione grafica*

Area Strategic Design

---