

1784 - ECOAMBIENTE-BANDO DI GARA PER LO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI DA RACCOLTA DIFFERENZIATA*Provvedimento n. 25092*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 settembre 2014;

SENTITO il Relatore Dott. Salvatore Rebecchini;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la segnalazione pervenuta in data 25 novembre 2013 da parte di un privato cittadino;

VISTE le ulteriori informazioni trasmesse dal segnalante in date 20 dicembre 2013 e 6 giugno 2014;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. Premessa

1. Il 25 novembre 2013 è pervenuta una segnalazione da parte di un privato cittadino – successivamente integrata in date 20 dicembre 2013 e 6 giugno 2014 - relativa ad un presunto cartello tra le imprese Fertitalia S.r.l. (di seguito, “Fertitalia”), Nuova Amit S.r.l. (di seguito, “Nuova Amit”), Ni.Mar. S.r.l. (di seguito, “Nimar”) e S.E.S.A. – Società Estense Servizi Ambientali S.p.A. (di seguito, “Sesa”), nell’ambito della partecipazione ad una gara svoltasi nel 2013 per la gestione del servizio di smaltimento delle frazioni “umido organico” e “verde” (la cd. FORSU, Frazione Organica del Rifiuto Solido Urbano)¹ derivanti dalla raccolta differenziata dei rifiuti di tutti i comuni della Provincia di Rovigo da parte della società Ecoambiente S.r.l.².

II. Le Parti

2. Fertitalia S.r.l. (anche, “Fertitalia”) opera nel settore del riciclo dei rifiuti. Dalle informazioni disponibili, risulta che essa disponga di un impianto per il trattamento della FORSU sito nel Comune di Villa Bartolomea (VR). Il capitale sociale di Fertitalia è posseduto per il 61% da Prafin S.r.l., e per il resto da due persone fisiche. Nel 2013 essa ha realizzato un fatturato di 9,1 milioni di euro.

3. Ni.Mar. S.r.l. (anche, “Nimar”) è un’impresa attiva nel settore del riciclo rifiuti. Dalle informazioni disponibili, risulta che essa disponga di un impianto per il trattamento della FORSU sito nel Comune di Cerea (VR). Il capitale sociale di Nimar è posseduto da due persone fisiche, ciascuna per il 50%. Nel 2013 essa ha realizzato un fatturato di 3,8 milioni di euro.

4. Nuova Amit S.r.l. (anche, “Nuova Amit”) è un’impresa operante nel settore del riciclo dei rifiuti. Dalle informazioni disponibili, risulta che essa disponga di un impianto per il trattamento della FORSU sito in località Boara Polesine (RO). Il capitale sociale di Nuova Amit è posseduto da sei

¹ Ovvero i rifiuti catalogati dai codici CER 20.01.08 (“rifiuti biodegradabili di cucine e mense”) e 20.02.01 (“rifiuti biodegradabili”).

² Ecoambiente S.r.l. (di seguito, “Ecoambiente”) è l’impresa che gestisce il ciclo integrato dei rifiuti per tutto il territorio polesano (sostanzialmente coincidente con la Provincia di Rovigo). Il capitale sociale di Ecoambiente è posseduto in maggioranza dal Comune di Rovigo (66,4%) e per il resto dal Consorzio RSU (33,6%), a sua volta rappresentativo di tutti i 50 comuni della Provincia di Rovigo.

persone fisiche, con quote comprese tra il 10% e il 19%, e, per l'11%, dalla Amit S.r.l. Nel 2013 ha realizzato un fatturato di 14,9 milioni di euro.

5. S.E.S.A. – Società Estense Servizi Ambientali S.p.A. (anche, “Sesa”) è un'impresa attiva nel settore del riciclo dei rifiuti. Dalle informazioni disponibili, risulta che essa disponga di un impianto per il trattamento della FORSU sito nel Comune di Este (PD). Il capitale sociale di Sesa è posseduto dal Comune di Este (51%) e dalla Finam Group S.p.A. (49%). Nel 2013 ha realizzato un fatturato di 74,0 milioni di euro.

III. La gara oggetto di segnalazione

6. L'appalto in esame aveva la durata di un anno (prorogabile per un secondo anno) e un valore complessivo stimato dalla stazione appaltante pari a € 3.873.800³. Il servizio appaltato non comprendeva il servizio di trasporto, a carico della stazione appaltante: il materiale sarebbe stato conferito alle imprese affidatarie franco impianto di trattamento.

L'appalto era diviso in quattro lotti geografici, per ciascuno dei quali è stato individuato un “baricentro operativo”, ossia il luogo di riferimento per il calcolo delle distanze rispetto agli impianti dei soggetti partecipanti alla gara. La tabella seguente riporta i lotti, le aree servite, i baricentri e le quantità di materiale previste per ciascun lotto⁴.

Lotto	Area servita	Baricentro operativo	Umido organico (tons/anno)	Verde (tons/anno)
1	Delta del Po	Taglio di Po	4900	3800
2	Rovigo-Adria	Villadose	5700	5700
3	Badia-Lendinara	Lendinara	4500	3300
4	Occhiobello-Trecenta	Ficarolo	4500	3300
<i>Totale</i>			<i>19600</i>	<i>16100</i>

7. Tra i requisiti di partecipazione alla gara rilevava in particolare l'obbligo di disporre, per ciascun lotto, di un impianto di compostaggio (vale a dire di trattamento della FORSU) entro un raggio di 60 km dal baricentro operativo fissato per il lotto stesso.

8. La gara prevedeva l'aggiudicazione di ciascun lotto all'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata dalla somma del punteggio dell'offerta economica (80/100) e di quella tecnica (20/100). L'offerta economica era rappresentata dal ribasso sui valori a base d'asta, pari a 75 euro/ton per l'umido e 29 euro/ton per il verde⁵. L'offerta tecnica si componeva di due elementi: la distanza dell'impianto di compostaggio detenuto dal partecipante dal baricentro del

³ Si tratta in particolare della gara a procedura aperta Prot. N. 1427/2013: “Appalto per il servizio di trattamento delle frazioni umido organico e verde provenienti dalla raccolta differenziata di rifiuti urbani di Ecoambiente” bandita da Ecoambiente S.r.l. relativamente al periodo 01.06.2013 – 31.05.2014, con opzione di rinnovo alle stesse condizioni fino al 31.05.2015.

⁴ I dettagli dell'appalto sono riportati nel bando, la cui scadenza era fissata per il 23 aprile 2013, e nel capitolato speciale, disponibili sul sito internet della stazione appaltante all'indirizzo: <http://www.ecoambienterovigo.it/area-fornitori/procedure-concluse/36-trattamento-delle-frazioni-umido-organico-e-verde>.

⁵ Più precisamente, il capitolato prevedeva che ciascuna offerta economica avrebbe avuto un punteggio calcolato decurtando il punteggio massimo ottenibile (80) in proporzione al rapporto tra l'offerta (sconto) migliore e l'offerta stessa.

lotto (17/100) - entro il limite massimo di 60 km, come detto prerequisite per la partecipazione alla gara per quel lotto -⁶ e il possesso da parte dello stesso di determinate certificazioni di natura ambientale (3/100). Il bando prevedeva altresì che ciascun partecipante potesse aggiudicarsi al massimo due lotti su quattro.

9. Alla gara hanno partecipato solo le quattro imprese cui fa riferimento la segnalazione: Fertitalia, Nuova Amit, Nimar e Sesa, due delle quali (Sesa e Fertitalia) in A.T.I.. Secondo il segnalante, si tratta delle uniche quattro imprese del settore in grado di rispettare per almeno un lotto il primo dei requisiti qualitativi previsti nel bando - la disponibilità di un impianto di compostaggio entro un raggio di 60 km dal baricentro operativo del lotto. I tre soggetti partecipanti, tuttavia, non si sono mai presentati in concorrenza tra loro, in quanto per ciascun lotto non è stata presentata più di una offerta. Di seguito si riporta uno schema con le offerte presentate per i quattro lotti ed il prezzo offerto rispettivamente per il trattamento dell'umido organico e del verde, ricavato dalle informazioni circa gli esiti della gara disponibili sul sito *internet* della stazione appaltante.

	Lotto n. 1 (Delta del Po)	Lotto n. 2 (Rovigo-Adria)	Lotto n. 3 (Badia- Lendinara)	Lotto n. 4 (Occhiobello- Trecenta)
Nuova Amit	Umido: €/t 74,80 Verde: €/t 28,80	Umido: €/t 74,80 Verde: €/t 28,80	<i>non partecipa</i>	<i>non partecipa</i>
ATI Sesa/Fertitalia	<i>non partecipa</i>	<i>non partecipa</i>	Umido: €/t 74,90 Verde: €/t 28,90	<i>non partecipa</i>
Nimar	<i>non partecipa</i>	<i>non partecipa</i>	<i>non partecipa</i>	Umido: €/t 74,96 Verde: €/t 28,96

10. In base alle informazioni disponibili circa la localizzazione degli impianti di trattamento della FORSU detenuti dalle imprese partecipanti, risulta che Nuova Amit avrebbe potuto concorrere anche per i lotti n. 3 e n. 4, Sesa e Fertitalia avrebbero potuto partecipare anche per i lotti n. 2 e n. 4, mentre Nimar avrebbe potuto partecipare anche per il lotto n. 3⁷.

11. La segnalazione, in particolare, denuncia che tale comportamento in sede di presentazione delle offerte deriverebbe da una strategia di spartizione dei lotti messa in atto dai soggetti partecipanti. Inoltre, il segnalante mette in evidenza i modesti (e molto simili tra loro) ribassi del prezzo formulato dalle imprese partecipanti rispetto alla base di gara per tutti i lotti, ritenendo tale livello delle offerte giustificabile solo dalla certezza di essere l'unica impresa concorrente e più in generale da una strategia collusiva anche rispetto al prezzo tenuta dalle imprese in sede di gara⁸.

⁶ In particolare, il punteggio per la distanza si sarebbe dovuto calcolare abbattendo per ciascuna offerta il punteggio massimo previsto per tale parametro (17/100) in proporzione al rapporto tra la distanza più bassa offerta per quel lotto e la distanza dell'impianto di ciascun partecipante.

⁷ Solo per il lotto n. 1 il requisito relativo alla distanza kilomtrica dell'impianto dal baricentro operativo era in effetti soddisfatto da un'unica impresa (Nuova Amit).

⁸ Dalle informazioni disponibili sul sito *internet* di Ecoambiente, risulta che l'appalto è stato aggiudicato il 28 agosto 2013 alle imprese che avevano presentato l'offerta per ciascun lotto (lotti nn. 1 e 2 a Nuova Amit, lotto n. 3 all'ATI Sesa/Fertitalia e lotto n. 4 a Nimar).

IV. Valutazioni

a) I mercati rilevanti

12. La condotta denunciata riguarda il settore dei servizi di trattamento e smaltimento delle frazioni organiche (FORSU) derivanti dalla raccolta differenziata di RSU, acquisiti tramite gara d'appalto.

In tale settore operano dal lato della domanda le società di raccolta di RSU che acquistano il servizio tramite gara e, dal lato dell'offerta, le imprese che dispongono di impianti di trattamento della FORSU che può essere utilizzata per il recupero energetico (attraverso la produzione di biogas) e/o trasformata in compost, vale a dire in un fertilizzante per l'agricoltura. La parte della FORSU non utilizzata o trasformata viene comunque avviata allo smaltimento.

13. Nel caso di specie, la stazione appaltante (Ecoambiente) è il soggetto affidatario del servizio della raccolta di RSU in tutti i comuni della Provincia di Rovigo. Come osservato, inoltre, le regole del bando impongono una precisa delimitazione geografica dell'ambito entro il quale è possibile fornire i predetti servizi, coincidente, come detto, con l'area individuata da un raggio di 60 km intorno a ciascuno dei quattro baricentri operativi dei lotti nei quali la gara è stata suddivisa.

14. Ne deriva che nel caso in esame, in aderenza al consolidato orientamento giurisprudenziale in materia di intese⁹, il mercato rilevante del prodotto appare individuabile con riferimento al servizio di trattamento e smaltimento, oggetto nel caso *de quo* della procedura di aggiudicazione in relazione alla quale si hanno, allo stato, evidenze di coordinamento.

La dimensione geografica di tale mercato sembra coincidere almeno con l'ambito territoriale nel quale è avvenuta la suddetta gara, ossia quello entro il quale è possibile fornire il predetto servizio, coincidente con un'area individuata da un raggio di sessanta km intorno a ciascuno dei quattro baricentri operativi dei lotti nei quali la gara è stata suddivisa, senza poter escludere però che la concertazione si sia estesa anche ad ulteriori ambiti territoriali.

b) Le condotte ipotizzate

15. Quanto rappresentato dal segnalante e la ricostruzione della dinamica di svolgimento della gara sopra tratteggiata evidenziano alcune anomalie che paiono incompatibili con un normale svolgimento in senso concorrenziale della medesima procedura, consentendo di ipotizzare la sussistenza di un'intesa tra le Parti volta alla compartimentazione del mercato e alla fissazione dei prezzi.

16. In particolare, il complesso degli elementi sopra descritti consente di ipotizzare l'esistenza di un coordinamento tra le società Fertitalia, Nuova Amit, Nimar e Sesa, volto a limitare il confronto concorrenziale tra le stesse nella partecipazione alla procedura svoltasi nel 2013 per l'affidamento del servizio di smaltimento delle frazioni "umido organico" e "verde" derivanti dalla raccolta differenziata dei rifiuti di tutti i comuni della Provincia di Rovigo, configurando un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

17. Il primo indizio di una condotta collusiva si riscontra nel fatto che le imprese denunciate, pur avendo i requisiti per potere partecipare a più lotti, hanno invece deciso, ciascuna di esse, di presentare solo un'offerta (tranne la società Nuova Amit che ne ha presentate due¹⁰) selezionando

⁹ Cfr. , da ultimo, C.d.S. 8 agosto 2014, n. 4230, in relazione al caso I701 – Vendita al dettaglio di prodotti cosmetici.

¹⁰ Si ricorda che per il lotto n. 1 la società Nuova Amit risulta l'unica a soddisfare i requisiti di partecipazione. Per i restanti lotti, quelli effettivamente contendibili, ciascuna impresa ha presentato solo un'offerta (Nuova Amit per il lotto n. 2, l'ATI Sesa/Fertitalia per il lotto n. 3, Nimar per il lotto n. 4).

sempre lotti diversi da quelli scelte dalle altre¹¹. Il *pattern* di gara mostra, in altri termini, l'assenza di sovrapposizione competitiva dei partecipanti sui vari lotti oggetto di affidamento, nonostante il bando consentisse di concorrere anche contemporaneamente per più lotti e le imprese ne avessero i requisiti.

18. Appare parimenti segnalata di una possibile pratica collusiva la sincronia di condotte che ha portato i concorrenti a presentare offerte economiche tutte solo di pochissimo inferiori alla base d'asta (tutti i ribassi offerti nei vari lotti, sia per il trattamento della frazione umida che del verde, sono stati inferiori all'1% rispetto al prezzo base).

19. Una simile complessiva sincronia di condotte, sia per quanto attiene all'assenza di sovrapposizione sui singoli lotti che con riferimento ai ribassi offerti, difficilmente potrebbe risultare sorretta da una plausibile giustificazione razionale e di coerenza economica in assenza, quantomeno, di un consapevole coordinamento reciproco. Invero, può ipotizzarsi che senza la consapevolezza di un coordinamento strategico a monte con gli altri concorrenti nessun partecipante alla procedura selettiva pubblica avrebbe ragionevolmente percorso la scelta – assumendosi i connessi rischi economici ed imprenditoriali – di presentare l'offerta per un numero di lotti inferiore a quello per cui possedeva i requisiti (in particolare, ad eccezione della Nuova Amit, per un solo lotto), peraltro con un ribasso così ridotto rispetto alla base d'asta da risultare difficilmente competitivo nell'ambito di un effettivo confronto concorrenziale. Né può allo stato escludersi che il coordinamento tra le imprese interessate abbia avuto un oggetto più ampio, riguardando anche altre procedure per l'assegnazione del medesimo servizio.

20. Le condotte sopra descritte paiono, pertanto, suscettibili di essere il frutto di un coordinamento tra le Parti finalizzato a influenzare artificialmente il confronto competitivo e, verosimilmente, le condizioni economiche di aggiudicazione quantomeno della procedura di gara oggetto di segnalazione, in violazione della normativa nazionale a tutela della concorrenza. Tali condotte sono quindi configurabili come un'ipotesi di intesa restrittiva della concorrenza, suscettibile di violare l'art. 2 della legge n. 287/90.

RITENUTO, pertanto, che le condotte sopra descritte poste in essere da Fertitalia S.r.l., Nuova Amit S.r.l., Ni.Mar. S.r.l. e S.E.S.A. – Società Estense Servizi Ambientali S.p.A., siano 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 da Fertitalia S.r.l., Nuova Amit S.r.l., Ni.Mar. S.r.l. e S.E.S.A. – Società Estense Servizi Ambientali 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;

¹¹ Si ricordi che i costi di trasporto sono sostenuti dalla stazione appaltante e, dunque, la maggior lontananza di un impianto dai luoghi di raccolta non genera costi aggiuntivi tali da scoraggiare, eventualmente, la partecipazione alla gara. L'unico svantaggio consisterebbe, in quel caso, nella penalizzazione imposta nella valutazione dell'offerta tecnica, ma tale svantaggio, interessando al massimo 17 punti su 100, appare facilmente compensabile con una migliore offerta economica (che vale 80 punti su 100).

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 luglio 2015.

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
