



AUTORITÀ GARANTE  
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

# Bollettino

Settimanale

Anno XXIX - n. 50

**Publicato sul sito [www.agcm.it](http://www.agcm.it)  
16 dicembre 2019**



## SOMMARIO

<b>INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE</b>	<b>5</b>
<b>I821 - AFFIDAMENTI VARI DI SERVIZI DI VIGILANZA PRIVATA</b>	
<i>Provvedimento n. 27993</i>	5
<b>A511 - ENEL/CONDOTTE ANTICONCORRENZIALI NEL MERCATO DELLA VENDITA DI ENERGIA ELETTRICA</b>	
<i>Provvedimento n. 28001</i>	113
<b>I838 - RESTRIZIONI NELL'ACQUISTO DEGLI ACCUMULATORI AL PIOMBO ESAUSTI</b>	
<i>Provvedimento n. 28015</i>	117
<b>OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE</b>	<b>127</b>
<b>C12246 - FRATELLI ARENA/RAMI DI AZIENDA DI SMA -DISTRIBUZIONE CAMBRIA-ROBERTO ABATE</b>	
<i>Provvedimento n. 28002</i>	127
<b>C12256 - SISAL GROUP/RAMO DI AZIENDA DI BANCA 5</b>	
<i>Provvedimento n. 28003</i>	129
<b>C12265 - ZUCCHETTI/AMILON</b>	
<i>Provvedimento n. 28004</i>	133
<b>C12266 - GUCCI LOGISTICA-SOCI COLONNA/COLONNA</b>	
<i>Provvedimento n. 28005</i>	138
<b>C12267 - ASTM-SIAS/A.T.I.V.A.</b>	
<i>Provvedimento n. 28006</i>	142
<b>C12269 - FONDO INTERBANCARIO DI TUTELA DEI DEPOSITI/BANCA CARIGE S.P.A.</b>	
<i>Provvedimento n. 28007</i>	146
<b>ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA</b>	<b>148</b>
<b>AS1627 - SCHEMA DI CONTRATTO DI PROGRAMMA 2020-2024 TRA IL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO E POSTE ITALIANE</b>	148
<b>AS1628 - AUTORIZZAZIONE DELLA PUBBLICITÀ PRESSO IL PUBBLICO DI PRODOTTI MEDICINALI</b>	153
<b>AS1629 - AFFIDAMENTO DIRETTO DEI SERVIZI AUTOMOBILISTICI SOSTITUTIVI/INTEGRATIVI DEI SERVIZI FERROVIARI</b>	155
<b>AS1630 – CONSIP – BANDO DI GARA PER L’AFFIDAMENTO DELLA FORNITURA DI SERVIZI DI FACILITY MANAGEMENT AD UFFICI UNIVERSITÀ ED ENTI DI RICERCA - EDIZIONE 1</b>	162





## INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

### **1821 - AFFIDAMENTI VARI DI SERVIZI DI VIGILANZA PRIVATA**

*Provvedimento n. 27993*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 12 novembre 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

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

VISTO il Regolamento del Consiglio europeo n. 1/2003 del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 101 e 102 TFUE;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA le segnalazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), pervenuta il 14 maggio 2015, di Trenord s.r.l., pervenuta in data 8 aprile 2015, dell'Associazione Nazionale Istituti di Vigilanza privata e servizi fiduciari di sicurezza (ANIVP) e dell'Associazione Italiana Vigilanza e Servizi fiduciari (ASSIV) del 2 febbraio 2018, nonché la denuncia anonima del 7 febbraio 2018;

VISTA la propria delibera adottata in data 21 febbraio 2018, con cui è stata avviata un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti delle società Coopservice S.Coop.p.A., Allsystem S.p.A., Istituti di Vigilanza Riuniti S.p.A. e le sue controllanti Skibs S.r.l. e Biks Group S.p.A., Itapol Vigilanza S.r.l.coop e la sua controllante MC Holding S.r.l., Sicuritalia S.p.A. e la sua controllante Lomafin SGH S.p.A.;

VISTA la delibera del 29 maggio 2018 di estensione oggettiva del procedimento all'attività di coordinamento nell'offerta di servizi a soggetti pubblici e privati, nonché agli accordi aventi ad oggetto affidamenti reciproci di servizi tra le Parti;

VISTA la delibera del 24 aprile 2019 con cui è stato prorogato al 31 luglio 2019 il termine di conclusione del procedimento;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, inviata alle Parti il 4 giugno 2019;

VISTA la delibera del 27 giugno 2019 con cui è stato prorogato al 30 novembre 2019 il termine di conclusione del procedimento;

VISTE le memorie finali delle società Coopservice S.Coop.p.A., Allsystem S.p.A., Istituti di Vigilanza Riuniti S.p.A. e le sue controllanti all'epoca dei fatti Skibs S.r.l. e Biks Group S.p.A., Itapol Vigilanza S.r.l. e la sua controllante MC Holding S.r.l., Sicuritalia S.p.A. e la sua controllante Lomafin SGH S.p.A.;

SENTITI in audizione finale i rappresentanti delle società Axitea S.p.A., Coopservice S.Coop.p.A., Allsystem S.p.A., Istituti di Vigilanza Riuniti S.p.A. e le sue controllanti all'epoca dei fatti Skibs

S.r.l. e Biks Group S.p.A., Itapol Vigilanza S.r.l. e la sua controllante MC Holding S.r.l., Sicuritalia S.p.A. e la sua controllante Lomafin SGH S.p.A.;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. LE PARTI DEL PROCEDIMENTO**

**1.** Allsystem S.p.A. è attiva nella fornitura di servizi di vigilanza e, a partire dal 2016, servizi di portierato. Attraverso la società Allsystem-1 S.r.l., inoltre Allsystem fornisce servizi di controllo e gestione degli impianti di sicurezza. La società possiede la licenza prefettizia ad operare a Milano, Monza-Brianza, Bergamo, Varese, Novara, Torino, Vercelli, Biella, Asti, Alessandria, Genova, Cuneo, Regione Valle d'Aosta e Vercelli<sup>1</sup>. Il fatturato totale realizzato da Allsystem nel 2018 è stato pari a € 92,4 milioni. Nel 2018, il fatturato relativo ai servizi di vigilanza armata è stato di € [30-100]\* milioni, di cui € [10-30] milioni a seguito di aggiudicazione di procedure ad evidenza pubblica bandite da amministrazioni pubbliche<sup>2</sup>.

**2.** Coopservice S.coop.p.A. è costituita da una compagine variegata di aziende, in grado di offrire su tutto il territorio nazionale un'ampia gamma di servizi nei settori della sicurezza, pulizie, ecologia, logistica, ecc. Coopservice aderisce al Consorzio nazionale Servizi-CNS. La società possiede la licenza prefettizia ad operare in Liguria (Genova, La Spezia e Savona); Lombardia (Mantova e Cremona); Emilia Romagna (ad eccezione di Piacenza); Toscana (Firenze, Pistoia e Prato); Lazio (Roma, Frosinone e Latina); Abruzzo (Chieti e Pescara) e Sardegna<sup>3</sup>. Il fatturato totale realizzato da Coopservice nel 2018 è stato pari a € 502,3 milioni. Nel 2018, il fatturato relativo ai servizi di vigilanza armata è stato di € [100-498] milioni, di cui € [30-100] milioni da aggiudicazioni di procedure ad evidenza pubblica bandite da amministrazioni pubbliche<sup>4</sup>.

**3.** Itapol Vigilanza S.r.l. offre servizi di vigilanza fissa e mobile, trasporto e custodia valori, telesorveglianza, presidio non armato di osservazione e sicurezza, Security Engineering e consulenza operativa. La Società possiede la licenza prefettizia ad operare nelle intere Regioni di Lazio, Lombardia, Campania e Sardegna<sup>5</sup>. Itapol è controllata per il 94,2% da MC Holding S.r.l., società che esercita sulla stessa un'influenza determinante, il cui capitale sociale era posseduto, fino al 2016, da G.D. e N.C. (coniugi) al 50% ciascuno. Allo stato il capitale sociale della società risulta posseduto sempre al 50% da N.C. e per il restante 50% dagli eredi di G.D. Fino al dicembre 2017 N.C. possedeva anche il 90% della società Italservizi 2007, attiva nell'ambito dei servizi fiduciari. Fino al 30 marzo 2016, inoltre, l'amministratore di Italservizi 2007 era G.D. (all'epoca

---

<sup>1</sup> Cfr. doc. n. 2132, all. Licenza prefettizia.

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

<sup>2</sup> Amministrazioni ai sensi dell'art. 3 d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

<sup>3</sup> Cfr. doc. 3814 (risposta alla richiesta di informazioni di Coopservice).

<sup>4</sup> Cfr. doc. 3814.

<sup>5</sup> Cfr. doc. 2132 (Licenza prefettizia di Itapol, aggiornata al 2017).

amministratore delegato di Italtel), a cui è succeduto il figlio G.A., socio di Italtel. Il fatturato totale realizzato da Italtel nel 2018 è pari a € 101,2 milioni. Nel 2018, il fatturato relativo ai servizi di vigilanza armata è stato di € [30-100] milioni, di cui € [10-30] milioni da aggiudicazioni di procedure ad evidenza pubblica bandite da amministrazioni pubbliche<sup>6</sup>.

4. Il gruppo IVRI è attivo nei servizi di vigilanza, trasporto valori e gestione di impianti di allarme. È specializzato nella progettazione di servizi per la protezione della casa, della persona, di aziende e di luoghi pubblici come ad esempio aeroporti, porti, banche ed esercizi commerciali. Il gruppo IVRI si articola nelle società IVRI S.p.A., IVRI Servizi Integrati S.p.A. (ora in Liquidazione), IVRI Servizi fiduciari S.r.l., Progetti Speciali Investigation e intelligence s.r.l., MABRO S.r.l. e IVRI Tecnologia S.r.l. Il Gruppo, all'epoca dei fatti contestati, era controllato da Skibs S.r.l., che deteneva l'intero capitale di IVRI S.p.A., IVRI Servizi Fiduciari S.r.l. e Mabro S.r.l. Skibs S.r.l. è a sua volta interamente controllata da Biks Group S.p.A., costituita nel 2014. Il capitale sociale di Biks Group è detenuto da KSM S.p.A. (32%), Sicurtransport (36%) e Società di Operazioni di Sicurezza S.r.l. (32%). Si deve ritenere, pertanto, che Biks Group S.p.A. esercitasse un'influenza determinante sul gruppo IVRI detenendo il 100% delle quote di Skibs S.r.l. che, a sua volta, deteneva la totalità del capitale sociale delle società del gruppo tra cui IVRI S.p.A. Il gruppo IVRI è allo stato controllato da Sicuritalia S.p.A.<sup>7</sup>. IVRI possiede la licenza prefettizia ad operare nelle province di Milano, Monza Brianza, Varese, Bergamo, Como, Bari, Barletta-Andria-Trani (BAT) Brindisi, Salerno, Chieti, L'Aquila, Pescara, Teramo, Campobasso, Isernia, Rieti, Ascoli Piceno, Firenze, Parma, Reggio Emilia, Modena, Bologna, Piacenza, Cremona, Genova, Lodi, Torino, Lecce, Taranto, Foggia e Pavia nonché in ambiti territoriali parziali di Pisa, Prato, Pistoia, Lucca e Livorno<sup>8</sup>. Il fatturato complessivamente realizzato dal Gruppo IVRI nell'esercizio 2018 è stato pari a 243 milioni di euro, interamente realizzati in Italia. Nel 2018, il fatturato relativo ai servizi di vigilanza armata è stato di € [30-100] milioni, di cui € [10-30] milioni da aggiudicazioni di procedure ad evidenza pubblica bandite da amministrazioni pubbliche<sup>9</sup>.

5. Sicuritalia S.p.A. offre servizi di vigilanza in tutta Italia, è abilitata ad operare su tutto il territorio nazionale e vanta la maggiore estensione in termini di possesso di licenze prefettizie tra gli Istituti di Vigilanza in Italia, coprendo più del 60% del territorio italiano. Sicuritalia possiede la licenza prefettizia ad operare nelle province di Milano, Monza-Brianza, Roma, Torino, Genova, Como, Lecco, Bergamo, Brescia, Varese, Piacenza, Bologna, Prato, Pistoia, Firenze, Frosinone, Bari, Barletta-Andria-Trani (BAT), Vercelli (limitatamente ai comuni di Saluggia e Trino Vercellese), Parma, Modena, Reggio Emilia, Mantova, Pavia, Padova, Verona, Vicenza, Venezia, Treviso, Brindisi, Lecce, Alessandria (limitatamente ai comuni di Serravalle Crivia e Bosco Marengo), La Spezia, Cagliari (limitatamente ai comuni di Cagliari, Sarroch, Capoterra, Quartu S. Elena,

<sup>6</sup> Cfr. doc. 3821.

<sup>7</sup> Cfr. Operazione di concentrazione autorizzata con provvedimento n. 27846 del 17 luglio 2019. L'Operazione è consistita nell'acquisizione da parte di Sicuritalia del gruppo IVRI attraverso l'acquisto dell'intero capitale sociale di IVRI S.p.A. (che a sua volta detiene il 100% di Progetti Speciali Investigation & Intelligence S.r.l.), IVRI Servizi Integrati S.p.A. in liquidazione, di IVRI Servizi Fiduciari S.r.l. e di Mabro S.r.l. (che, a sua volta, detiene il 100% di IVRI Tecnologia S.r.l.).

<sup>8</sup> Cfr. doc. 2132, licenza IVRI, aggiornata al febbraio 2017.

<sup>9</sup> Cfr. doc. 3822.

Selargius, Elmas, Sestu, Settimo San Pietro, Assemini, Decimoputzu, Guasila, San Sperate, Dolianova e Ussana), Medio Campidano (limitatamente ai comuni di Serramanna, Serrenti, Samassi e Furtei), Terni (limitatamente al comune di Terni), Belluno, Rovigo, Gorizia, Pordenone, Trieste, Udine, Trento e Bolzano<sup>10</sup>. Come si è rappresentato, il gruppo Sicuritalia nel luglio 2019 ha acquisito il gruppo IVRI<sup>11</sup>. Il 99% del capitale sociale di Sicuritalia è detenuto da Lomafin SGH S.p.A. Il Gruppo Sicuritalia ha conseguito un fatturato complessivo pari a 352,6 milioni di euro, interamente realizzati in Italia. Nel 2018, il fatturato relativo ai servizi di vigilanza armata è stato di € [30-100] milioni, di cui € [30-100] milioni da aggiudicazioni di procedure ad evidenza pubblica bandite da amministrazioni pubbliche<sup>12</sup>. Attraverso la società Sicuritalia Group Service S.r.l., controllata in via esclusiva, Sicuritalia offre servizi di portierato.

## II. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA SVOLTA

**6.** In data 21 febbraio 2018 l'Autorità ha deliberato l'avvio di un procedimento istruttorio nei confronti delle società Coopservice S.Coop.p.A. (Coopservice), Allsystem S.p.A. (Allsystem), Istituti di Vigilanza Riuniti S.p.A. (IVRI) e le sue controllanti Skibs S.r.l. e Gruppo Biks S.p.A., Itapol Vigilanza S.r.l. (Itapol) e la sua controllante MC Holding S.r.l., Sicuritalia S.p.A. (Sicuritalia) e la sua controllante Lomafin SGH S.p.A., per accertare se tali imprese avessero posto in essere una o più intese, in violazione dell'art. 2 della legge n. 287/90 e/o art. 101 del TFUE, in occasione di alcune procedure pubbliche di affidamento del servizio di vigilanza privata.

**7.** Il procedimento, considerate in particolare le evidenze acquisite nel corso degli accertamenti ispettivi effettuati, è stato successivamente esteso oggettivamente con delibera n. 27192 del 29 maggio 2018, al fine di ricomprendere anche l'attività di coordinamento nell'offerta di servizi a soggetti pubblici e privati, nonché agli accordi aventi ad oggetto affidamenti reciproci tra le Parti.

**8.** L'indagine ha avuto origine da varie segnalazioni in merito allo svolgimento di gare pubbliche relative all'affidamento di servizi di vigilanza. In particolare le denunce di ANIVP e ASSIV e una denuncia anonima rilevavano che la gara bandita dall'Azienda Regionale Centrale Acquisti S.p.A. (di seguito ARCA)<sup>13</sup>, suddivisa in 12 lotti per un totale di oltre 47 milioni di euro, era stata aggiudicata quasi nella sua totalità (11 lotti su 12) ad un Raggruppamento Temporaneo di Imprese (RTI) composto dalle principali imprese attive sul mercato: Sicuritalia, Allsystem, Itapol, IVRI. I segnalanti, in merito, hanno evidenziato la sovrabbondanza del RTI e l'anomalia derivante dal fatto che le società si sono aggiudicate la quasi totalità dei lotti messi a gara.

**9.** Rilevano altresì le segnalazioni pervenute da Trenord S.r.l. (Trenord)<sup>14</sup>, con riferimento alla gara dalla stessa bandita nel 2014, e dall'ANAC<sup>15</sup>, in relazione alla gara bandita da Expo 2015 S.p.A. nel 2013, nelle quali si evidenziavano analoghe criticità nelle modalità partecipative e negli esiti di

---

<sup>10</sup> Cfr. doc. 2132, licenza Sicuritalia, aggiornata al 2017.

<sup>11</sup> Cfr. Operazione di concentrazione autorizzata con provvedimento n. 27846 del 17 luglio 2019.

<sup>12</sup> Cfr. doc. 3825.

<sup>13</sup> Cfr. doc. 9 e 10.

<sup>14</sup> Cfr. doc. 1.

<sup>15</sup> Cfr. doc. 2.

gara, cui hanno preso parte anche le quattro imprese sopra citate, nonché, nel caso di Trenord, anche un altro tra i maggiori operatori del mercato, Coopservice.

**10.** Nel corso del procedimento sono pervenute altre due segnalazioni: una anonima<sup>16</sup> che segnala possibili effetti distorsivi di una futura concentrazione tra Sicuritalia e IVRI, e l'altra dell'Azienda Lombardia per l'Edilizia residenziale (ALER), che segnala un contratto per un cambio d'appalto intestato ad Italservizi 2007 che è stato firmato da Itapol<sup>17</sup>.

**11.** Nello svolgimento dell'attività istruttoria sono state formulate richieste di informazioni alle società parti del procedimento e alle principali stazioni appaltanti le cui gare sono interessate dalla concertazione, al fine di ottenere un quadro informativo completo anche alla luce di quanto acquisito in sede ispettiva<sup>18</sup>.

**12.** In data 14 maggio 2018<sup>19</sup>, la società Axitea ha chiesto di essere ammessa a partecipare al procedimento. La richiesta è stata accolta il 21 maggio 2018<sup>20</sup>; la società ha esercitato più volte il diritto di accesso agli atti ed è stata sentita in audizione<sup>21</sup>.

**13.** Le parti del procedimento sono state sentite in audizione (ad eccezione di Coopservice che non si è voluta avvalere di tale diritto di difesa<sup>22</sup>) e hanno più volte esercitato il diritto di accesso agli atti del procedimento<sup>23</sup>; le Parti hanno presentato memorie scritte nel corso del procedimento di cui si è tenuto conto nella redazione del presente provvedimento<sup>24</sup>.

**14.** In data 1° ottobre 2019 si è svolta l'audizione finale davanti al Collegio, cui hanno partecipato tutte le Parti e Axitea<sup>25</sup>.

**15.** Coopservice, IVRI, Sicuritalia e Itapol e Allsystem hanno presentato programmi di *compliance*<sup>26</sup>. La valutazione della rilevanza, a fini sanzionatori, dei programmi adottati è riportata nella sezione del presente Provvedimento relativa alla determinazione dell'importo delle ammende.

**16.** Nel corso del procedimento, e comunque prima del termine di chiusura della fase di acquisizione degli elementi probatori, sono pervenute alcune istanze di riduzione della sanzione ai sensi dell'articolo 31 delle Linee guida dell'Autorità sulla modalità di calcolo delle sanzioni, da parte delle società Itapol/MC holding e IVRI/Skibs e Biks<sup>27</sup>.

---

<sup>16</sup> Cfr. doc. 3770.

<sup>17</sup> Cfr. doc. 3707.

<sup>18</sup> Cfr. doc. da 3702 a 3706; da 3708 a 3717 e da 3803 a 3808.

<sup>19</sup> Cfr. doc. 3652.

<sup>20</sup> Cfr. doc. 3657.

<sup>21</sup> Cfr. doc. 3777 e 3778 (precisazioni al Verbale)

<sup>22</sup> Cfr. doc. 3640, in cui Coopservice ha dichiarato di non volersi avvalere del diritto di essere sentita in audizione di fronte agli uffici. Cfr. anche doc. 3788, verbale di audizione di Allsystem; doc. 3789, verbale di audizione IVRI; doc. 3791 verbale di audizione Sicuritalia e doc. 3798 verbale di audizione Itapol.

<sup>23</sup> Cfr. doc. 3689-3695; 3698-3670; 3762-3767; 3927-3931.

<sup>24</sup> Cfr. doc. 3915 (Coopservice); 3917 (Allsystem); 3918 (IVRI, Skibs e Biks); 3919 (Itapol e MC Holding); 3920 (Sicuritalia e Lomafin). Axitea non ha presentato memorie (Cfr. doc. 3916).

<sup>25</sup> Cfr. doc. 3932, verbale audizione finale.

<sup>26</sup> Cfr. docc. 3793, 3802, 3809, 3812 e 3914.

<sup>27</sup> Cfr. doc. 3918 (IVRI) e 3919 (Itapol).

### III. INQUADRAMENTO NORMATIVO

17. Il settore dei servizi di vigilanza ricomprende i servizi di vigilanza armata, i servizi di trasporto valori e contazione denaro e il servizio di portierato.

18. L'attività di vigilanza privata è disciplinata da molteplici fonti normative e regolamentari. Tra queste, le principali sono rappresentate dal Regio Decreto 18 giugno 1931 n. 773 recante *Testo unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza* e s.m.i. (di seguito, "TULPS") e dal regio decreto 6 maggio 1940, n. 635 di *Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931-IX, n. 773, delle leggi di pubblica sicurezza* e s.m.i. (di seguito, "Regolamento"). Si segnalano, inoltre, di rilievo, il decreto del Ministro dell'Interno 1 ottobre 2010, n. 269, modificato dal decreto ministeriale 25 febbraio 2015, n. 56, recante *Disciplina delle caratteristiche minime del progetto organizzativo e dei requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi di cui agli articoli 256-bis e 257-bis del Regolamento di esecuzione del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, nonché dei requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti per la direzione dei medesimi istituti e per lo svolgimento di incarichi organizzativi nell'ambito degli stessi istituti*<sup>28</sup>.

19. Merita in primo luogo richiamare le disposizioni del TULPS che prevedono due diverse modalità di svolgimento della vigilanza privata: quella esercitata direttamente dal proprietario dei beni (enti pubblici, enti collettivi, soggetti privati) attraverso l'impiego di guardie particolari alle proprie dipendenze e nominate dal Prefetto competente per territorio (art. 133) e quella, oggetto del presente procedimento, consistente nello svolgimento dell'attività di vigilanza da parte di persone giuridiche private o singole persone fisiche che impieghino propri dipendenti, in via professionale ed in forma imprenditoriale, al servizio di proprietà mobiliari o immobiliari (art. 134)<sup>29</sup>.

20. La licenza per l'esercizio dell'attività di vigilanza è rilasciata dal Prefetto in presenza di particolari presupposti e requisiti indicati negli articoli 134, 136 e 138 del TULPS. Le modalità di presentazione della domanda per il rilascio della licenza di cui all'articolo 134 del TULPS è disciplinata dall'articolo 257 del Regolamento, il quale prevede, tra l'altro, che tale istanza deve indicare il soggetto che la richiede, la composizione organizzativa e l'assetto proprietario di quest'ultimo, l'indicazione dell'ambito territoriale, anche in province o regioni diverse, in cui l'istituto intende svolgere la propria attività, l'indicazione dei servizi per quali si chiede l'autorizzazione, dei mezzi e delle tecnologie che si intendono impiegare. La domanda è corredata da un progetto organizzativo e tecnico-operativo dell'istituto, nonché dalla documentazione comprovante il possesso delle capacità tecniche occorrenti, proprie e delle persone preposte alle unità operative dell'istituto e la disponibilità dei mezzi finanziari, logistici e tecnici occorrenti per

<sup>28</sup> Esistono, inoltre, numerose ulteriori fonti che disciplinano settorialmente il servizio di vigilanza, su cui in questa sede non occorre soffermarsi.

<sup>29</sup> L'art. 134 del TULPS dispone che «senza licenza del Prefetto è vietato ad enti o privati di prestare opere di vigilanza o custodia di proprietà mobiliari od immobiliari e di eseguire investigazioni o ricerche o di raccogliere informazioni per conto di privati. Salvo il disposto dell'articolo 11, la licenza non può essere concessa alle persone che non abbiano la cittadinanza italiana ovvero di uno Stato membro dell'Unione europea o siano incapaci di obbligarsi o abbiano riportato condanna per delitto non colposo. I cittadini degli Stati membri dell'Unione europea possono conseguire la licenza per prestare opera di vigilanza o custodia di beni mobiliari o immobiliari alle stesse condizioni previste per i cittadini italiani. Il regolamento di esecuzione individua gli altri soggetti, ivi compreso l'istitutore, o chiunque eserciti poteri di direzione, amministrazione o gestione anche parziale dell'istituto o delle sue articolazioni, nei confronti dei quali sono accertati l'assenza di condanne per delitto non colposo e gli altri requisiti previsti dall'articolo 11 del presente testo unico, nonché dall'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575. La licenza non può essere concessa per operazioni che importano un esercizio di pubbliche funzioni o una menomazione della libertà individuale».



l'attività da svolgere e le relative caratteristiche, conformi alle disposizioni in vigore. L'articolo 257, comma 4, del Regolamento demanda poi ad un decreto del Ministro dell'Interno la definizione delle caratteristiche minime cui devono conformarsi il progetto organizzativo ed i requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi, nonché i requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti per la direzione dell'istituto e per lo svolgimento degli incarichi organizzativi. In attuazione di tale articolo è stato emanato il decreto del Ministro dell'Interno 1 ottobre 2010, n. 269.

**21.** Con le disposizioni sopra sinteticamente indicate sono state, quindi, definite le tipologie di servizi riservati agli istituti di vigilanza privata (Allegato D, sezione III, paragrafo 3.a, del decreto del Ministro dell'Interno 269/2010) e sono stati espressamente individuati i casi in cui, per speciali esigenze di sicurezza, il servizio di vigilanza privata deve essere svolto dalle guardie giurate (di seguito anche GPG).

**22.** Rileva in questa sede dare atto della liberalizzazione dei servizi di vigilanza attuata per rispondere alle indicazioni della sentenza del 13 dicembre 2007 della Corte di Giustizia delle Comunità Europee nella Causa C-465/05 sull'ordinamento della sicurezza privata. In tale Sentenza il giudice comunitario ha stabilito che alcune norme del TULPS all'epoca in vigore e quelle corrispondenti del Regolamento di esecuzione erano in contrasto con gli artt. 43 e 49 del Trattato istitutivo della Comunità Europea che riguardano, rispettivamente, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi. Tale sentenza ha indotto il legislatore italiano ad intervenire, con D.L. 59 dell'8 aprile 2008 (convertito con modificazioni con L. 6 giugno 2008, n. 101), su tali norme rimuovendo il regime limitativo all'accesso basato *i*) su un sistema di licenze prefettizie di ambito provinciale (con l'obbligo di detenere determinate infrastrutture locali) e *ii*) su vincoli quantitativi sia in termini di operatori autorizzati ad operare nel contesto locale, sia in termini di consistenza dell'organico disponibile. La riforma del settore ha attenuato le barriere all'ingresso incrementando la contendibilità del mercato.

**23.** La nuova disciplina contenuta nell'art. 257-ter del Regolamento, aggiunto dal D.P.R. 4 agosto 2008, n. 153, prevede che « *qualora nulla osti al rilascio della licenza, l'ufficio comunica all'interessato il termine, non superiore a sessanta giorni, entro il quale il provvedimento è rilasciato, previa esibizione della documentazione comprovante: a) l'attivazione degli adempimenti relativi all'assolvimento degli obblighi assicurativi e previdenziali nei confronti del personale dipendente, nel numero e con le professionalità occorrenti; b) il versamento al prefetto competente per il rilascio della licenza della cauzione o delle garanzie sostitutive ammesse dalla legge e dal presente regolamento, di ammontare commisurato al progetto organizzativo di cui all'articolo 257 ed a quanto previsto dall'articolo 260-bis. Per le imprese già assentite in altro Stato membro dell'Unione europea, il prefetto tiene conto della cauzione, ovvero delle altre garanzie sostitutive ammesse dalla legge, eventualmente già prestate nello Stato di stabilimento, purché idonee, per ammontare e modalità di pagamento, al soddisfacimento delle esigenze di cui all'articolo 137 della legge. [...] 3. Se la licenza è richiesta per l'esercizio dell'attività in più province, essa è rilasciata dal prefetto della provincia nella quale l'istituto ha sede, previa comunicazione ai prefetti competenti per territorio. La preventiva comunicazione non è richiesta per le attività prive di caratterizzazione territoriale, quali quelle di teleallarme, video-sorveglianza, trasporto valori, vigilanza mobile, nonché per quelle di vigilanza per specifici eventi, ovvero di investigazione e ricerche, i cui incarichi siano stati conferiti nel luogo in cui gli istituti hanno sede, né per i servizi occasionali o transfrontalieri di cui all'articolo 260-bis. Sono fatte salve le altre comunicazioni per finalità di*

controllo. [...] 5. Ai fini dell'estensione della licenza ad altri servizi o ad altre province, il titolare della stessa notifica al prefetto che ha rilasciato la licenza i mezzi, le tecnologie e le altre risorse che intende impiegare, nonché la nuova o le nuove sedi operative se previste ed ogni altra eventuale integrazione agli atti e documenti di cui all'articolo 257, commi 2 e 3. I relativi servizi hanno inizio trascorsi novanta giorni dalla notifica, termine entro il quale il prefetto può chiedere chiarimenti ed integrazioni al progetto tecnico-organizzativo e disporre il divieto dell'attività qualora la stessa non possa essere assentita, ovvero ricorrano i presupposti per la sospensione o la revoca della licenza, di cui all'articolo 257-quater».

**24.** Oltre all'introduzione di un regime di silenzio assenso, l'art. 4 del D.L. 59/2008 ha abrogato l'art. 136, comma 2, del TULPS che prevedeva che la licenza potesse essere negata «in considerazione del numero e dell'importanza degli istituti già esistenti» e l'art. 1 del DPR 153/2008 ha introdotto l'art. 252 bis del TULPS che prevede l'istituzione di un pubblico registro delle Guardie Particolari Giurate, riducendo così per le imprese i costi di selezione e formazione del personale qualificato.

#### IV. IL MERCATO

**25.** Con riguardo alla domanda, la committenza, come noto, è sia privata sia pubblica. La prima (che genera il 78% della domanda totale di servizi di vigilanza<sup>30</sup>) sceglie liberamente i propri fornitori, mentre la seconda (che rappresenta il restante 22% della domanda) li seleziona tramite bandi pubblici. Si noti che, con riferimento alle imprese parti del procedimento, le commesse pubbliche pesano circa il 40% del fatturato realizzato nei servizi di vigilanza<sup>31</sup>.

**26.** I numerosi bandi analizzati nel corso dell'istruttoria hanno fatto emergere che, effettivamente, talvolta i servizi di vigilanza vengono abbinati ad altri servizi di vigilanza non armata (servizi fiduciari) e che, anche là dove un bando di gara ha ad oggetto esclusivamente servizi di vigilanza, gli stessi sono distinti a loro volta in varie tipologie (piantonamento, ronda ispettiva, pattugliamento, trasporto e contazione valori, vigilanza a bordo treno, vigilanza con unità cinofile, etc.).

**27.** Con riguardo alla domanda pubblica occorre fin d'ora evidenziare che l'art. 35 d.lgs. 50/2016 (di seguito Codice dei contratti pubblici) prevede che la soglia di rilevanza comunitaria degli affidamenti di servizi di sicurezza sia pari a 750.000 euro. Sopra tale importo, pertanto, le stazioni appaltanti sono tenute ad affidare tali servizi ai sensi degli art. 59 e ss. del Codice dei contratti pubblici.

**28.** Rispetto agli affidamenti dei servizi di vigilanza la giurisprudenza ha elaborato, negli anni, una serie dei principi, recentemente ripresi dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) nelle linee guida n. 10 «Affidamento del servizio di vigilanza privata»<sup>32</sup>. Sinteticamente devono richiamarsi i) il divieto di invitare, alle procedure per l'affidamento del servizio di vigilanza con Guardie Particolari giurate, società intermediarie di cui all'art. 115 TULPS (c.d. agenzie) che individuano successivamente le società di vigilanza cui affidare il servizio; ii) il divieto di affidare servizi di

---

<sup>30</sup> V. Consip, Servizi Integrati di Vigilanza presso i siti in uso, a qualsiasi titolo, alle Pubbliche Amministrazioni, Strategia di gara, giugno 2015, doc. 2 bis.

<sup>31</sup> Cfr. risposte a richieste di informazioni docc. 3814 (Coopservice), 3821 (Italpol), 3822 (IVRI), 3823-3824 (Allsystem) e 3825 (Sicuritalia).

<sup>32</sup> Approvate con delibera del Consiglio dell'Autorità n. 462 del 23 maggio 2018.



portierato o *global service* in luogo di servizi di vigilanza laddove la disciplina di settore imporrebbe il ricorso a quest'ultimo servizio; *iii*) l'obbligo per le stazioni appaltanti di ammettere alla gara il concorrente già titolare di una licenza prefettizia *ex art. 134 del TULPS* per un determinato territorio provinciale che abbia presentato istanza per l'estensione dell'autorizzazione in altra Provincia, purché la relativa autorizzazione (estensione) pervenga prima della stipula del contratto. Rispetto a tale ultimo profilo l'ANAC valorizza l'introduzione del regime di silenzio assenso previsto nell'*art. 257 ter* del Regolamento affermando che *«mentre il possesso della licenza ex art. 134 del TULPS costituisce condizione di partecipazione alle gare per l'affidamento dei servizi di vigilanza privata, il conseguimento dell'estensione territoriale o ad altre attività, ex art. 257, comma 5, sopra citato costituisce una condizione di stipulazione del contratto, dopo l'aggiudicazione»*<sup>33</sup>.

**29.** Nelle sopra richiamate linee guida l'ANAC ha affrontato anche il tema del cambio di appalto, previsto, a partire dal 2013, dal C.C.N.L. 2013-2015 agli artt. 24 e ss. In particolare l'*art. 24 del C.C.N.L.* prevede che: *«le parti stipulanti, rilevato:*

- *che il fenomeno dei cambi di appalto, frequentemente, comporta consistenti squilibri negli assetti organizzativi delle imprese esercenti attività di vigilanza privata, con possibili ricadute occupazionali sul personale dipendente, in ragione degli esuberanti che conseguentemente possono determinarsi presso gli Istituti cessanti;*

- *che la salvaguardia occupazionale delle guardie giurate rientra negli obiettivi di cui all'*art. 252 bis del R.D. 6 maggio 1940, n. 635 come modificato dal D.P.R. 153 del 4 agosto 2008;**

*al precipuo fine di mantenere i livelli di occupazione ed altresì di evitare la conseguente dispersione delle professionalità acquisite dalle guardie giurate, ritengono opportuno e necessario istituire una disciplina contrattuale cogente in materia di cambi di appalto dettando all'uopo termini e modalità di una specifica procedura in materia, secondo i criteri di cui ai successivi articoli».*

**30.** L'ANAC, in primo luogo, afferma che *«la clausola sociale non può alterare o forzare la valutazione dell'aggiudicatario in ordine al dimensionamento dell'impresa e, in tal senso, non può imporre un obbligo di integrale riassorbimento dei lavoratori del pregresso appalto, senza adeguata considerazione delle mutate condizioni del nuovo appalto, del contesto sociale e di mercato o del contesto imprenditoriale in cui dette maestranze si inseriscono».* In secondo luogo è precisata la necessità *«di prevedere che nella documentazione di gara sia contenuta in maniera chiara ed espressa la clausola sociale, quale modalità di esecuzione dell'appalto»*<sup>34</sup>

**31.** Con riguardo all'offerta, sulla base di dati pubblici, alla fine del 2016 sono oltre mille le imprese che operano nel settore della sicurezza privata in Italia, per un fatturato complessivo di circa 2,2 miliardi di euro<sup>35</sup>. Il totale degli occupati del settore è di poco meno di 70.000 unità, di cui circa 41.000 rappresentate da guardie armate.

**32.** Il settore è caratterizzato da un numero esiguo di operatori di grandi dimensioni e una pluralità di piccoli operatori: mentre i primi sono in grado di accedere a commesse pubbliche e private di grande valore e dimensione nazionale, i secondi puntano piuttosto su prezzi vantaggiosi e sulla prossimità geografica, rivolgendosi normalmente a clienti privati medio-piccoli. La maggioranza delle imprese di vigilanza ha un'offerta molto ampia e articolata nel proprio portafoglio, offrendo

<sup>33</sup> Cfr. Linee guida ANAC 10/2018, p. 12.

<sup>34</sup> Cfr. Linee guida ANAC 10/2018.

<sup>35</sup> Cfr. doc. 3540, rapporto Cerved sui Servizi di sicurezza, dicembre 2016.

tutti i principali servizi quali quelli di piantonamento, le ronde diurne e notturne, la videosorveglianza, il controllo allarmi, le scorte e il trasporto valori.

**33.** Il grado di concentrazione del settore non è particolarmente elevato, con le prime otto società che realizzano il 50% del fatturato complessivo. Nel 2015, le parti del procedimento rientravano tra le prime otto società del settore in termini di fatturato, rappresentando quasi un terzo dell'intero valore<sup>36</sup>.

## V. LE EVIDENZE ISTRUTTORIE

### V.1 Premessa

**34.** Di seguito verranno descritti i principali elementi istruttori raccolti nel corso delle ispezioni e, successivamente, durante il procedimento, dai quali emerge l'esistenza di un'intesa tra le sopra indicate Parti avente ad oggetto il coordinamento nella partecipazione a una serie di gare bandite da enti pubblici dal 2013 al 2017. Come si vedrà, tale coordinamento è avvenuto anche attraverso un utilizzo anticoncorrenziale di strumenti quali il RTI e il subappalto.

**35.** L'insieme delle evidenze acquisite consente, infatti, di configurare un complesso disegno collusivo che lega le parti del procedimento, finalizzato alla spartizione di una serie di rilevanti gare pubbliche per l'affidamento dei servizi di vigilanza armata. In particolare, le Parti hanno agito in maniera coordinata nell'ambito della partecipazione a numerose gare, utilizzando lo strumento del RTI e del subappalto in modo anticoncorrenziale, talvolta partecipando in gara addirittura con delle RTI fittizie (c.d. "ATI finta", v. *infra*) che celavano una ripartizione geografica dei lotti (come nel caso delle gare ARCA), altre volte stipulando, prima della gara, accordi di non partecipazione che, in cambio, prevedevano l'attribuzione di quote di subappalto (come, ad esempio, in "Trenord 2" e in ATAC).

**36.** Le gare oggetto di coordinamento sono tra le più rilevanti gare della Lombardia, dell'Emilia Romagna e del Lazio, in cui più alto era il rischio di competizione tra le parti del cartello in ragione della loro operatività e dell'importanza delle procedure.

**37.** Tali condotte in gara sono accompagnate da un complesso sistema di compensazioni che vede le Parti, attraverso accordi bilaterali, procedere a un sistematico reciproco affidamento di commesse al fine di riequilibrare i rispettivi rapporti di "dare-avere".

**38.** Le gare nelle quali, come si avrà modo di descrivere meglio nel seguito, si è realizzata la strategia concertativa delle Parti - vale a dire, le gare ARCA 1 e 2, le gare Trenord 1 e 2, la gara Expo, le gare Intercent-ER 1 e 2 e la gara ATAC, costituiscono circa il 23% - in termini di importo base - delle gare principali cui le Parti hanno partecipato, che sono state bandite nel periodo 2013-2017 in Lombardia, Emilia-Romagna e Lazio, regioni nelle quali la loro operatività tende a sovrapporsi. Il valore delle gare oggetto del procedimento rispetto al totale delle gare bandite nell'ambito regionale è particolarmente significativo in Lombardia (oltre il 40% del valore complessivo a base di gara) e in Emilia-Romagna (pari al 40%)<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Cfr. doc. 3540, *cit.*

<sup>37</sup> Cfr. dati forniti dalle Parti nelle risposte alle richieste di informazioni.

## V.2 Le evidenze sulle singole gare

39. Gli elementi agli atti hanno consentito di individuare una serie di gare ad evidenza pubblica in cui le Parti hanno partecipato in modo coordinato con finalità anticompetitive attraverso:

- i) la presentazione di domande in Raggruppamento Temporaneo di Imprese (RTI o Associazione Temporanea di Imprese ATI);
- ii) la partecipazione di alcune imprese in subappalto;
- iii) l'astensione dalla partecipazione.

40. Una sintesi delle condotte sopra indicate e sotto meglio descritte si trova nella seguente Tabella 1.

41. Si anticipa fin d'ora che, in relazione all'ipotesi collusiva relativa alla partecipazione alle gare per i servizi di vigilanza Expo "Cantiere" e Expo "Post Evento", come si vedrà, l'Autorità ha ritenuto gli elementi raccolti in sede istruttoria non sufficienti ai fini dell'accertamento di un'intesa restrittiva della concorrenza.

**Tabella 1 - Procedure di gara in cui si è concretizzata una concertazione**

Gara	Data bando	Scadenza offerte	Data aggiudicazione	Allsystem	Italpol	IVRI	Sicurtalia	Coopservice	Modalità partecipazione
Arca 1	4/10/16	22/12/16	9/10/17	X	X	X	X		RTI + accordo
Arca 2	30/11/17	1/2/18	9/8/18	X	X	X	X		
Trenord 1	21/6/14		31/1/17	X	X	X	X	X	RTI + accordo + subappalto
Trenord 2	18/4/16	30/5/16	18/1/17	X	X		X	X	
Intercent-ER 1	20/6/13		7/12/13			X	X	X	RTI + accordo
Intercent-ER 2	19/11/15		16/6/15			X	X	X	
Expo (Lotti 1, 2 e 3) prequalifica	7/12/13	18/7/14	/	X	X	X	X		RTI + spartizione lotti + astensione
Expo (Lotti 1, 2 e 3) Fase II	8/8/14	21/11/2014 (ult. proroga)	30/1/15	X	X (esclusa)	X	X		
Expo ex Lotto 3	5/3/15	24/3/15	6/5/15	X		X	X		
ATAC	27/2/15		4/12/15		X		X	X	RTI + accordo + subappalto

Fonte: elaborazioni su dati agli atti del fascicolo

### V.2.1 Le gare sugli immobili della Regione Lombardia

42. Di seguito verranno analizzate una serie di gare bandite da stazioni appaltanti lombarde che rivestono particolare rilevanza sia rispetto all'importanza e al valore dei servizi (Infrastrutture Lombarde e ARCA) sia con riferimento all'importanza, anche in termini di visibilità per le imprese, della stazione appaltante (Expo e Trenord)<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Si veda, ad esempio, quanto affermato in relazione alla gara Expo (evento) da IVRI in una mail interna al proprio gruppo del 27 ottobre 2014, nella quale viene messa in evidenza «La rilevanza dell'Evento a livello nazionale e non solo - L'indotto che ci potrà portare -Il rischio sia reputazionale che di perdita di business nel caso di NON partecipazione». Doc. 412.

### V2.1.1 La gara “Arca 1”

**43.** Il 4 ottobre 2016 l’Azienda Regionale Centrale Acquisti S.p.A. (di seguito “ARCA”), in qualità di Centrale di Committenza della Regione Lombardia ai sensi dell’art. 1, comma 3, della L.R. n. 33 del 28 dicembre 2007, ha bandito una gara comunitaria a procedura aperta, ai sensi dell’art. 60 del D.Lgs. n. 50/2016, per l’affidamento della fornitura del servizio di Vigilanza Armata in Favore della Giunta Regionale di Regione Lombardia e degli Enti del Sistema Regionale di cui alla legge 33 /2007, nonché in favore degli Enti del Servizio Sanitario Regionale di cui all’art. 1 della L.R. n. 30 del 27/12/2006 (di seguito gara Arca 1). La gara è finalizzata alla stipula di un’unica Convenzione ai sensi dell’art. 26 della L. n. 488/1999 s.m.i., come richiamato dall’art. 1, comma 4, lett. a), della L.R. n. 33/2007, con la quale regolamentare i Contratti di fornitura attuativi della medesima Convenzione, che i singoli Enti stipulano mediante l’emissione degli Ordinativi di Fornitura.

**44.** Il bando di gara prevedeva, quali requisiti di partecipazione specifici<sup>39</sup>:

1) abilitazione all’esercizio dell’attività professionale. Tra gli altri, per ciascun concorrente avere il possesso della licenza prefettizia *ex art. 134 TULPS*, per le classi funzionali A e B, valida per la provincia del lotto per il quale si presenta offerta; - ovvero in alternativa - possesso di una licenza *ex art. 134 TULPS*, per una qualsiasi delle province o parti di provincia del territorio italiano, unitamente alla notifica di estensione presentata alla competente prefettura entro la data di scadenza del termine di presentazione delle offerte, per l’intera provincia del lotto per il quale si presenta offerta;

2) requisiti di fatturato (generici e specifici) come da Tabella 2;

3) possesso della qualificazione in corso di validità rilasciata da una SOA regolarmente autorizzata ai sensi e per gli effetti del DPR N. 207/2010 per la categoria SOA OS 30 (almeno) classifica I.

<sup>39</sup> Cfr. Bando di gara, Sezione III.1) condizioni di partecipazione: “*III.1.1) Abilitazione all’esercizio dell’attività professionale, inclusi i requisiti relativi all’iscrizione nell’albo professionale o nel registro commerciale. Elenco e breve descrizione delle condizioni: Pena l’esclusione dalla gara in quanto elementi essenziali dell’offerta, ciascun concorrente deve soddisfare, anche ai sensi di quanto stabilito nel Disciplinare di gara, le seguenti condizioni: a) iscrizione per attività inerenti all’oggetto del presente appalto nella C.C.I.A.A. o nel registro delle commissioni provinciali per l’artigianato in conformità con quanto previsto dal comma 3 dell’art. 83 del D.Lgs. 50/2016; b) non sussistenza dei motivi di esclusione di cui all’art. 80 D.Lgs. n. 50/2016 (in caso di R.T.I. o Consorzi si veda quanto stabilito nel Disciplinare di gara). c) Possesso della licenza prefettizia ex art. 134 TULPS, per le classi funzionali A e B, valida per la provincia del lotto per il quale si presenta offerta; - Ovvero in alternativa - Possesso di una licenza ex art. 134 TULPS, per una qualsiasi delle province o parti di provincia del territorio italiano, unitamente alla notifica di estensione presentata alla competente prefettura entro la data di scadenza del termine di presentazione delle offerte, per l’intera provincia del lotto per il quale si presenta offerta.*

*III.1.2) Capacità economica e finanziaria: Pena l’esclusione dalla gara in quanto elemento essenziale dell’offerta, ciascun concorrente deve soddisfare, anche ai sensi di quanto stabilito nel Disciplinare di gara, le seguenti condizioni: a) aver realizzato complessivamente, negli ultimi tre esercizi sociali chiusi alla data di presentazione dell’offerta, un fatturato complessivo di importo almeno pari al 70% del valore complessivo del lotto posto a Base d’asta per cui si intende presentare offerta.*

*III.1.3) Capacità professionale e tecnica: Pena l’esclusione dalla gara in quanto elemento essenziale dell’offerta, ciascun concorrente deve soddisfare, anche ai sensi di quanto stabilito nel Disciplinare di gara, le seguenti condizioni: a) possesso della qualificazione in corso di validità rilasciata da una SOA regolarmente autorizzata ai sensi e per gli effetti del DPR N. 207/2010 per la categoria SOA OS 30 (almeno) classifica I. b) aver realizzato complessivamente, negli ultimi tre esercizi sociali chiusi alla data di presentazione dell’offerta, un fatturato per servizi di Vigilanza Armata di importo almeno pari al 40% del valore complessivo del lotto posto a Base d’asta per cui si intende presentare offerta, indicando gli importi, le date ed i committenti, pubblici o privati”.*

**Tabella 2 - Gara ARCA 1: requisiti di partecipazione (fatturato)**

Colonna « A »	Colonna « B »	Colonna « C »	Colonna « D »	Colonna « E »	Colonna « F »	Colonna « G »
Lotto	Provincia	CIG	Importo Complessivo del Lotto	Fatturato Complessivo (CFR. Bando punto III.1.2- lettera "a")	Fatturato Specifico (CFR. Bando punto III.1.3- lettera "b")	Importo della Cauzione Provvisoria (2%)
1	Milano	6798512594	€ 47.546.938,00	€ 33.282.856,00	€ 19.018.775,00	€ 950.938,00
2	Varese	6798523EA5	€ 1.844.636,00	€ 1.291.245,00	€ 737.854,00	€ 36.892,00
3	Brescia	6798526123	€ 1.230.836,00	€ 861.585,00	€ 492.334,00	€ 24.616,00
4	Cremona	679853046F	€ 975.578,00	€ 682.904,00	€ 390.231,00	€ 19.511,00
5	Monza Brianza	6798540CAD	€ 896.306,00	€ 627.414,00	€ 358.522,00	€ 17.926,00
6	Bergamo	67985461A4	€ 848.289,00	€ 593.802,00	€ 339.315,00	€ 16.965,00
7	Como	679854834A	€ 807.933,00	€ 565.553,00	€ 323.173,00	€ 16.158,00
8	Pavia	6798553769	€ 782.553,00	€ 547.787,00	€ 313.021,00	€ 15.651,00
9	Sondrio	6798558B88	€ 499.968,00	€ 349.977,00	€ 199.987,00	€ 9.999,00
10	Lecco	6798563FA7	€ 445.330,00	€ 311.731,00	€ 178.132,00	€ 8.906,00
11	Lodi	6798565152	€ 387.000,00	€ 270.900,00	€ 154.800,00	€ 7.740,00
12	Mantova	67985672F8	€ 387.000,00	€ 270.900,00	€ 154.800,00	€ 7.740,00

Fonte: disciplinare di gara, estratto, Tabella n. 1 p. 5

45. Le basi d'asta per i singoli servizi erano le seguenti.

**Tabella 3 - Gara ARCA 1: basi d'asta unitarie**

Rif. CT	SERVIZIO	Unità di Misura	Basi d'Asta Unitarie (BAi)
5.1.	Servizio di Piantonamento Fisso	€ / ora	BA1= 23,00
5.2	Servizio di Ronda Ispettiva - Semplice e/o Veicolomontata e/o con Unità Cinofila	€ / minuto	BA2= 0,50
5.6	Servizio di Teleallarme - Attività di installazione; gestione da remoto; manutenzione	€/mese	BA3= 53,52

Fonte: disciplinare di gara

46. Il disciplinare di gara dettava specifiche regole, poi successivamente modificate/integrate attraverso i chiarimenti, in tema di dimostrazione del possesso dei requisiti e di partecipazione in RTI e subappalto.

47. In particolare, essendo previsto anche lo svolgimento di lavori di manutenzione degli impianti di allarme, la *lex specialis* richiedeva il possesso di una qualificazione specialistica in materia di manutenzione impianti: la SOA OS30. Tale qualifica riguarda la fornitura, il montaggio e la manutenzione o la ristrutturazione di impianti elettrici, telefonici, radiotelefonici, televisivi nonché

di reti di trasmissione dati e simili, completi di ogni connessa opera muraria, complementare o accessoria, da realizzarsi in interventi appartenenti alle categorie generali che siano stati già realizzati o siano in corso di costruzione. In base a quanto disposto dal bando, tale qualifica doveva essere posseduta da almeno un'impresa costituente il RTI<sup>40</sup>. La legge di gara, inoltre, prevedeva: *i) l'impossibilità di dimostrare il possesso di tale qualificazione attraverso l'istituto dell'avvalimento<sup>41</sup> e ii) l'ammissione del subappalto ad imprese in possesso della SOA OS 30 solo nei limiti di cui all'art. 12, comma 2, lettera b), della Legge n. 80 del 2014<sup>42</sup>. La stessa stazione appaltante ha precisato, inoltre, che «il concorrente che come impresa singola non possiede e non esercita le facoltà di cui al descritto sub i) [tra cui possesso SOA OS 30 N.d.R.] dovrà utilizzare gli strumenti associativi di impresa ex art. 48 D.lgs. 50/216, e soddisfare nel complesso - tra le imprese associate o raggruppate - i requisiti richiesti in termini di servizio di vigilanza e attività di manutenzione e installazione di impianti di videosorveglianza (es. RTI: società di vigilanza associata ad impresa di installazione impianti con qualificazione OS 30, classifica I)»<sup>43</sup>.*

**48.** Con specifico riferimento alla qualificazione SOA OS30, Allsystem ne era in possesso attraverso la società Allsystem-1 S.r.l.<sup>44</sup>, società soggetta al suo controllo esclusivo. Sicuritalia, che deteneva esclusivamente la qualifica SOA OG 11 ha dichiarato, in sede di domanda di partecipazione alla gara, di volersi avvalere di imprese subappaltatrici con qualifica SOA OS 30, tra cui proprio Allsystem-1. Con riguardo alle licenze, tutte le società, oltre ad essere già autorizzate a svolgere l'attività di vigilanza in numerose province ricomprese nella gara, si erano avvalse della possibilità di depositare, in sede di domanda di partecipazione, la richiesta di estensione della licenza nelle province ove non erano presenti, come sintetizzato nella seguente Tabella 4.

<sup>40</sup> Cfr. disciplinare di gara p. 21.

<sup>41</sup> Cfr. Chiarimenti, Errata corrige, RISPOSTA N. 2 Prot. n. 11811/2016 del 19/10/2016 che precisa: «Si segnala che in forza del combinato disposto di cui all'art. 216, co. 15 D.Lgs. 163/2006 e art. 89, co. 11 D.Lgs. 50/2016, non è consentito l'avvalimento della OS 30».

<sup>42</sup> Cfr. Chiarimenti, Errata corrige, RISPOSTA N. 2 Prot. n. 11811/2016 del 19/10/2016 che precisa: «La SOA può essere oggetto di subappalto nei limiti e nei termini di cui all'art. 12, co. 2, lett. b della Legge n. 80 del 2014». L'art. citato prevede che: «b) non possono essere eseguite direttamente dall'affidatario in possesso della qualificazione per la sola categoria prevalente, se privo delle relative adeguate qualificazioni, le lavorazioni, indicate nel bando di gara o nell'avviso di gara o nella lettera di invito, di importo superiore ai limiti indicati dall'articolo 108, comma 3, del regolamento di cui al d.P.R. 5 maggio 2010, n. 207, relative alle categorie di opere generali individuate nell'allegato A al predetto decreto, nonché le categorie individuate nel medesimo allegato A con l'acronimo OS, di seguito elencate: OS 2-A, OS 2-B, OS 3, OS 4, OS 5, OS 8, OS 10, OS 11, OS 12-A, OS 13, OS 14, OS 18-A, OS 18-B, OS 20-A, OS 20-B, OS 21, OS 24, OS 25, OS 28, OS 30, OS 33, OS 34, OS 35. Le predette lavorazioni sono comunque subappaltabili ad imprese in possesso delle relative qualificazioni. Esse sono altresì scorparabili e sono indicate nei bandi di gara ai fini della costituzione di associazioni temporanee di tipo verticale. Resta fermo, ai sensi dell'articolo 37, comma 11, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, il limite di cui all'articolo 170, comma 1, del regolamento di cui al d.P.R. n. 207 del 2010 per le categorie di cui al comma 1 del presente articolo, di importo singolarmente superiore al 15 per cento; si applica l'articolo 92, comma 7, del predetto regolamento».

<sup>43</sup> Cfr. Chiarimenti, Errata corrige, RISPOSTA N. 1. Sul punto cfr. anche RISPOSTA N.35 ... «non è quindi consentito ad un'impresa partecipante priva del possesso del requisito tecnico di attestazione SOA OS 30 Classifica I, di subappaltare direttamente tale attività. E', di converso, permesso che l'impresa priva di tale requisito si associ con altra impresa in RTI che possieda tale requisito e che la medesima attività sia subappaltata ad una terza impresa in possesso della corretta qualificazione. È prevista, altresì, l'ipotesi che l'impresa priva di tale requisito si associ con altra impresa in RTI che non possieda il requisito SOA OS 30 Classe I ma altro tipo di qualificazione SOA e, in ragione dell'importo, possa subappaltare l'attività oggetto di installazione nei limiti e nei termini di cui all'art. 12, co. 2, lett. b della Legge n. 80 del 2014».

<sup>44</sup> Cfr. attestazione n. 21197/35/00, così come risulta dalla banca dati ANAC.



49. Undici dei dodici lotti posti a gara sono stati aggiudicati a RTI formati, con diverse composizioni, da Italtopol, Allsystem, IVRI e Sicuritalia, come risulta dal verbale di aggiudicazione di cui la Tabella 5 costituisce un estratto. Per tutti i lotti le Parti hanno dichiarato un'identica terna di subappaltatori, composta da Allsystem-1 S.r.l.; Rizzi Fausto & C Snc e TSI System S.p.A. Le tre società sopra indicate sono tutte qualificate con SOA OS30.

**Tabella 4 - Gara ARCA 1: titolarità delle licenze.**

Lotto	Provincia	Allsystem	Sicuritalia	IVRI	Italtopol
1	Milano	X	X	X	X
2	Varese	X	X	X	X
3	Brescia	D.E.	X	D.E.	X
4	Cremona	D.E.	X	X	X
5	Monza/Brianza	X	X	X	X
6	Bergamo	X	X	X	X
7	Como	D.E.	X	X	X
8	Pavia	D.E.	X	X	X
9	Sondrio	D.E.	X	D.E.	X
10	Lecco	D.E.	X	D.E.	X
11	Lodi	D.E.	X	X	X
12	Mantova*	D.E.	X	=	X

\* su questo lotto le Parti non hanno presentato alcuna offerta.

Fonte: domande di partecipazione alla gara (D.E.= domanda estensione) evidenziati i lotti assegnati sulla base della ripartizione cfr. infra.

**Tabella 5 - Gara ARCA 1: aggiudicatari**

NOME LOTTO	ATI	MANDATARIA	MASSIMALE LOTTO	RIPARTIZIONE
Lotto 1 - Milano	SICURITALIA/IVRI/ALLSYSTEM/ITALPOL	SICURITALIA S.p.A.	40.034.520,00	30,5-18,5-29,5-21,5
Lotto 2 - Varese	SICURITALIA/IVRI/ALLSYSTEM/ITALPOL	SICURITALIA S.p.A.	1.553.184,00	50-10-30-10
Lotto 3 - Brescia	SICURITALIA/IVRI/ALLSYSTEM/ITALPOL	SICURITALIA S.p.A.	1.036.364,00	70-10-10-10
Lotto 4 - Cremona	IVRI/SICURITALIA/ALLSYSTEM/ITALPOL	I.V.R.I.	821.436,68	70-10-10-10
Lotto 5 - Monza e Brianza	ALLSYSTEM/SICURITALIA/IVRI/ITALPOL	ALLSYSTEM	754.689,65	50-10-30-10
Lotto 6 - Bergamo	ALLSYSTEM/SICURITALIA/IVRI/ITALPOL	ALLSYSTEM	714.259,34	50-10-10-30
Lotto 7 - Como	SICURITALIA/IVRI/ALLSYSTEM/ITALPOL	SICURITALIA S.p.A.	694.822,40	70-10-10-10
Lotto 8 - Pavia	IVRI/SICURITALIA/ALLSYSTEM/ITALPOL	I.V.R.I.	658.909,63	70-10-10-10
Lotto 9 - Sondrio	ITALPOL/SICURITALIA/IVRI/ALLSYSTEM	ITALPOL VIGILANZA SRL	420.973,06	70-10-10-10
Lotto 10 - Lecco	SICURITALIA/IVRI/ALLSYSTEM/ITALPOL	SICURITALIA S.p.A.	391.890,40	70-10-10-10
Lotto 12 - Mantova	C.I.V.I.S./Felma Srl	C.I.V.I.S.	363.924,11	98-2
Lotto 11 - Lodi	IVRI/SICURITALIA/ALLSYSTEM/ITALPOL	I.V.R.I.	325.931,40	70-10-10-10

Fonte: verbale di aggiudicazione Arca Lombardia, doc. 3784

50. La gara ARCA è stata aggiudicata alle RTI sopra richiamate con i seguenti punteggi.

Tabella 6 - Gara ARCA 1: prospetto offerte

Lotto	Provincia	ATI	SCONTO %	PUNTEGGIO TECNICO	PUNTEGGIO ECONOMICO	TOTALE
1	Milano	RTI: Civis / Cittadini dell'Ordine / Felma / Rangers / Vedetta 2	5,12	44,24	12,96	57,2
		RTI: SICURITALIA/ ALLSYSTEM / ITALPOL / I.V.R.I.	15,8	60	40	100
		RTI: TELECONTROL VIGILANZA SPA / A.L. SECURITY / SEC.SERVICE/ FOLGORE/TELECONTROL IMPIANTI SRL	15,69	35,82	39,72	75,54
2	Varese	A.L. SECURITY S.R.L./ TELECONTROL IMPIANTI S.R.L.	18,35	35,42	40	75,42
		RTI: VCV / VEDETTA2/RANGERS / FELMA	1,73	40,51	3,77	44,28
		RTI: SICURITALIA/ ALLSYSTEM / ITALPOL / I.V.R.I.	19	60	34,44	94,44
3	Brescia	RTI: G4 VIGILANZA/ CVS SRL	15,3	36,39	38,73	75,12
		RTI: I.S.S. SPA / AXITEA SPA		ESCLUSO		
		RTI: SICUREZZA DEL CITTADINO /VEDETTA2/ FELMA	5,31	40,5	13,44	53,94
		RTI: SICURITALIA/ ALLSYSTEM / ITALPOL / I.V.R.I.	15,8	60	40	100
4	Cremona	RTI: Civis / Felma	5,96	42,37	15,09	57,46
		RTI: I.V.R.I. / SICURITALIA / ALLSYSTEM / ITALPOOL	15,8	60	40	100
5	Monza Brianza	RTI: ALLSYSTEM/I.V.R.I. / SICURITALIA / ITALPOOL	15,8	60	40	100
		RTI: Civis / Felma / Rangers / Vedetta 2	5,01	44,11	12,68	56,79
		RTI: I.S.S. SPA / AXITEA SPA		ESCLUSA		
		RTI: TELECONTROL VIGILANZA SPA / A.L. SECURITY / VIGILANZA DESIO ALL'ERTA SRL / TELECONTROL IMPIANTI SRL	15,69	35,51	39,72	75,23
6	Bergamo	RTI: ALLSYSTEM/I.V.R.I. / SICURITALIA / ITALPOOL	19,505	60	40	100
7	Como	RTI: SICURITALIA/ ALLSYSTEM / ITALPOL / I.V.R.I.	14	60	40	100
		RTI: Vedetta 2 / CIVIS / ELMAR	5,69	43,94	16,26	60,2
8	Pavia	RTI: G4 VIGILANZA/ CVS SRL	15,3	35,54	33,35	68,89
		RTI: A.L. SECURITY S.R.L./ TELECONTROL IMPIANTI S.R.L.	18,35	36,58	40,00	76,58
		RTI: I.V.R.I. / SICURITALIA / ALLSYSTEM / ITALPOOL	15,8	60	34,44	94,44
		RTI: Civis / Felma	5,96	44,99	12,99	57,98
9	Sondrio	RTI: ISTITUTO DI VIGILANZA DI SONDRIO E PROVINCIA S.R.L./ Ditta Mangini Enrico		ESCLUSA		
		RTI: ITALPOL / ALLSYSTEM / SICURITALIA / IVRI	19,002	60	40	100
10	Lecco	RTI: SICURITALIA/ ALLSYSTEM / ITALPOL / I.V.R.I.	6,873	60	40	100
		RTI: Vedetta 2 / CIVIS / ELMAR		ESCLUSA		
11	Lodi	RTI: A.L. SECURITY S.R.L./ TELECONTROL IMPIANTI S.R.L.	18,35	37,36	40,03	77,39
		RTI: Civis / Felma	5,96	46,43	12,99	59,42
		RTI: I.V.R.I. / SICURITALIA / ALLSYSTEM / ITALPOOL	15,78	60	34,4	94,4
		RTI: I.S.S. SPA / AXITEA SPA		ESCLUSA		

Fonte: proposta di aggiudicazione Arca doc. 3784, allegato.

51. Come è agevole dedurre dall'analisi dei punteggi sopra riportati, l'RTI in esame raggiunge sempre un punteggio tecnico di gran lunga superiore a quello degli altri concorrenti. La Tabella 7 riporta le tariffe di aggiudicazione.



Tabella 7 - Gara ARCA 1: tariffe di aggiudicazione

Lotto	Importo base	Servizio	Tariffe aggiudicazione	Ribasso unico %
1 - Milano	47.546.938	Vigilanza fissa (€/h)	19,37	15,8
		Ronda (€/min)	0,42	
		Teleallarme (€/mese)	45,06	
2 - Varese	1.844.636	Vigilanza fissa (€/h)	19,37	15,8
		Ronda (€/min)	0,42	
		Teleallarme (€/mese)	45,06	
3 - Brescia	1.230.836	Vigilanza fissa (€/h)	19,37	15,8
		Ronda (€/min)	0,42	
		Teleallarme (€/mese)	45,06	
4 - Cremona	975.578	Vigilanza fissa (€/h)	19,37	15,8
		Ronda (€/min)	0,42	
		Teleallarme (€/mese)	45,06	
5 - Monza-Brianza	896.306	Vigilanza fissa (€/h)	19,37	15,8
		Ronda (€/min)	0,42	
		Teleallarme (€/mese)	45,06	
6 - Bergamo	848.289	Vigilanza fissa (€/h)	19,37	15,8
		Ronda (€/min)	0,42	
		Teleallarme (€/mese)	45,06	
7 - Como	807.933	Vigilanza fissa (€/h)	19,78	14,0
		Ronda (€/min)	0,43	
		Teleallarme (€/mese)	46,03	
8 - Pavia	782.553	Vigilanza fissa (€/h)	19,37	15,8
		Ronda (€/min)	0,42	
		Teleallarme (€/mese)	45,06	
9 - Sondrio	499.968	Vigilanza fissa (€/h)	19,37	15,8
		Ronda (€/min)	0,42	
		Teleallarme (€/mese)	45,06	
10 - Lecco	445.330	Vigilanza fissa (€/h)	20,24	12,0
		Ronda (€/min)	0,44	
		Teleallarme (€/mese)	47,10	
11 - Lodi	387.000	Vigilanza fissa (€/h)	19,37	15,8
		Ronda (€/min)	0,42	
		Teleallarme (€/mese)	45,07	
12 - Mantova	387.000	Vigilanza fissa (€/h)	21,63	5,96
		Ronda (€/min)	0,47	
		Teleallarme (€/mese)	50,33	

Fonte: docc. 3730, 3755 e risposte delle Parti alle richieste di informazioni (docc. 3743, 3744, 3745 e 3754, 3746, 3747). Le tariffe di aggiudicazione sono disponibili all'indirizzo: [http://www.arca.regione.lombardia.it/wps/portal/ARCA/Home/bandi-convenzioni/convenzioni/DettaglioConvenzione/2017/attivazione/terzo-quadrimestre/6-dicembre-ARCA\\_2016\\_48-lotti-vari/6-dicembre-ARCA\\_2016\\_48-lotti-vari](http://www.arca.regione.lombardia.it/wps/portal/ARCA/Home/bandi-convenzioni/convenzioni/DettaglioConvenzione/2017/attivazione/terzo-quadrimestre/6-dicembre-ARCA_2016_48-lotti-vari/6-dicembre-ARCA_2016_48-lotti-vari)

52. L'RTI Allsystem, IVRI, Sicuritalia e Itapol è l'unica RTI partecipante composta esclusivamente da imprese di vigilanza. Le altre RTI, infatti, sono composte da imprese di vigilanza e imprese di manutenzione impianti, dotate di SOA OS30<sup>45</sup>. Limitandosi al Lotto 1, per cui i fatturati specifici richiesti sono sensibilmente più alti, la Tabella 8 indica i fatturati generici e specifici delle società che hanno composto le ATI.

<sup>45</sup> Cfr. Tabella 8 e documenti forniti da ARCA 3796 e 3797 (allegati).

Tabella 8 - Gara ARCA 1: requisiti di partecipazione Lotto 1

ATI	SOCIETA'	FATTURATO GENERICO				FATT.SPEC (vigilanza)	SOA OS30
		2013	2014	2015	tot		
Sicuritalia	Sicuritalia	190.757.156,00	182.685.094,00	211.119.146,00	584.561.396,00	20.983.000,00	NO (soa og 11)
	Allsystem	109.344.000,00	116.063.000,00	138.280.000,00	363.687.000,00	7.979.000,00	SI (allsystem 1)
	Ivri	147.976.000,00	148.605.000,00	179.101.000,00	475.682.000,00	9.979.000,00	NO
	Italpol	71.849.346,00	70.800.729,00	81.156.241,00	223.806.316,00	42.434.000,00	NO
	tot. Ati	519.928.515,00	518.155.837,00	609.658.402,00	1.647.742.754,00	81.375.000,00	
civis	Civis	57.877.399,00	61.178.458,00	71.050.673,00	190.106.530,00	8.100.384,64	NO
	Cittadini dell'ordine	25.975.762,00	26.252.737,00	27.985.882,00	80.214.381,00	2.025.384,97	NO
	Felma	2.206.793,00	2.536.235,00	2.440.000,00	7.183.028,00	-	SI
	Rangers	36.927.622,00	32.762.286,00	28.044.277,00	97.734.185,00	5.885.205,69	NO
	Vedetta 2	43.350.618,00	45.668.848,00	60.401.612,00	149.421.078,00	4.389.098,54	NO
	tot. Ati	166.338.194,00	168.398.564,00	189.922.444,00	524.659.202,00	20.400.073,84	
Telecontrol	Telecontrol vigilanza	29.237.199,78	31.206.052,50	31.955.264,00	92.398.516,28	67.723.169,23	NO
	Sec. service	61.777.358,00	56.495.059,00	60.071.081,00	178.343.498,00	14.313.563,00	NO
	Al Security	2.549.970,00	3.653.770,00	4.417.740,00	10.621.480,00	9.679.363,25	NO
	La folgore	2.461.504,00	2.543.648,00	2.529.266,00	7.534.418,00	7.323.967,00	NO
	Telecontrol impianti	3.145.741,00	2.677.549,00	2.200.046,00	8.023.336,00	-	SI
tot. ati	99.171.772,78	96.576.078,50	101.173.397,00	296.921.248,28	99.040.062,48		

Fonte: dichiarazioni delle Parti in sede di gara (doc. 3796 e 3797)

NB: i fatturati specifici indicati nei documenti di gara risultano, almeno per le parti del procedimento, fortemente sottostimati

53. Agli atti sono stati reperiti numerosi documenti inerenti alla partecipazione a questa procedura dai quali emerge che le Parti, al fine di individuare le quote dell'ATI, hanno proceduto ad una mappatura dei servizi svolti nei vari ambiti (territoriali e di locali per il Lotto 1). Ad esempio in un documento reperito presso Allsystem creato il 10 ottobre 2016 e denominato "consistenze preliminari" sono inseriti, per singolo cliente pubblico del Lotto 1 gara ARCA, la Spesa 2015, i Fabbisogni 2016, le variazioni e la quota di esecuzione delle quattro società partecipanti all'ATI<sup>46</sup>.

54. Sempre in merito alla gara Arca 1, rilevano alcune e-mail di preparazione, come quella inviata da Sicuritalia a IVRI, Allsystem e Italpol il 25 novembre 2016, in cui si legge: «Egredi, in relazione alla gara ARCA abbiamo la necessità che forniate le seguenti indicazioni: Su quali amministrazioni ricomprese nell'ambito della convenzione già svolgete servizio; Quante risorse sono impiegate su queste commesse; Quale tipologia di servizio viene erogato (di quelli ricompresi nella convenzione); Se ci sono servizi con particolari caratteristiche che superino le richieste della convenzione... »<sup>47</sup>. Nello stesso senso si segnala una mail del 2 dicembre 2016 da Sicuritalia agli altri partecipanti

<sup>46</sup> Cfr. doc. 25.

<sup>47</sup> Cfr. doc. 238.

all'ATI in cui si legge: «*come avete potuto vedere dai documenti di gara, il prezzo assume grande rilevanza nelle modalità di aggiudicazione della gara. Vi chiedo, ai fini di tutelare la posizione dell'ATI (quale principale fornitore delle amministrazioni convenzionate) di produrre la lista del personale impiegato e, secondo voi quale sia il costo medio del personale da cambio appalto. L'idea è quella di fare un chiarimento strumentale per evitare offerte dumping. Cosa ne pensate?*»<sup>48</sup>. Di rilievo anche una mail inviata da IVRI a Sicuritalia, Allsystem e Itapol il 16 dicembre 2016 in cui, a fronte dell'invio della suddivisione formale dei lotti, si legge: «*Ribadiamo che ovviamente dovrà essere sottoscritta PRIMA DELLA PRESENTAZIONE la scrittura privata con i valori condivisi da precedente trattativa*»<sup>49</sup>.

**55.** In seguito a tali analisi, le Parti hanno deciso le modalità di partecipazione alla gara prevedendo una partecipazione congiunta a tutti i lotti e preoccupandosi di salvaguardare, al contempo, le proprie precedenti attività. In questa prospettiva merita, in primo luogo, riportare il contenuto di un accordo stipulato da IVRI, Sicuritalia, Allsystem e Itapol, presente in numerosi *file* acquisiti durante le ispezioni, in merito alla “vera” composizione dell'RTI, in cui si evince una ripartizione sostanzialmente differente rispetto a quella comunicata alla stazione appaltante e oggetto di aggiudicazione. La questione è spiegata in vari documenti. In una *mail* interna a Sicuritalia del 16 dicembre 2016, in cui si iniziano ad organizzare le formalità necessarie per partecipare insieme alla gara *de qua*, si legge: «*Quella [ripartizione N.d.R.] che ho girato a ... è quella formale con le quote anche fittizie per la partecipazione di tutti a tutti i lotti. Si è deciso infatti per evitare il rischio di cartello di fare tutto insieme. Ci saranno patti parasociali che ridefiniranno nella sostanza le quote per tornare alla tua tabella*»<sup>50</sup>. In occasione dell'apertura delle buste della gara, in una *mail* interna di IVRI del 6 luglio 2017 si legge: “*Ciao [...], mercoledì p.v. alle ore 14,00 ci sarà l'apertura della BUSTA ECONOMICA di Arca REGIONE LOMBARDIA. Avevamo partecipato in ATI con Sicuritalia, Itapol, Allsystem su 11 Lotti. L'ATI VERA (avevamo dovuto simulare anche un ATI finta) è stata a suo tempo definita come di seguito:*

---

<sup>48</sup> Cfr. doc. 104.

<sup>49</sup> Cfr. doc. 342. Similmente si veda anche doc. 340 e 341 in cui Itapol scrive agli altri partecipanti dell'RTI: «*la soluzione di 11 partecipazioni distinte è paradossale ... e sinceramente molto rischiosa per l'errore ... che ci può stare. L'unica soluzione possibile, per salvare tutti gli aspetti, legali e logistici, è quella di 4 distinti RTI, uno per ogni società capogruppo...*». Si veda anche doc. 92 in cui si legge: «*Sulla base delle recenti uscite su gare in Lombardia/Piemonte di nostri potenziali competitor, possiamo dire che il range va dai € 17,06/ora di ISSV su Expo ai € 20,00 di Security Service su INPS. Sulla base delle specifiche di appalto e la forma dell'affidamento che è di fatto una convenzione è possibile ipotizzare un competitor molto aggressivo intorno ai € 18,30/18,50 Di seguito una simulazione di tariffe di uscita rispetto al nostro competitor aggressivo con il differenziale in termini di punteggio sulla parte economica da recuperare con l'offerta tecnica... [...] Se ad esempio il nostro competitor proponesse € 18,45 e noi € 19,50 lo scarto sarebbe di 9,29 punti. Chiaramente se lo sconto fosse superiore, ipotizziamo € 18,01 contro € 19,50 lo scarto sarebbe di 11,98 punti e, a quel punto difficilmente recuperabile con il nostro progetto ancorché sicuramente di ottimo livello.*».

<sup>50</sup> Cfr. doc. 2508.

Lotto	Provincia	importo Complessivo del Lotto - Base D'Asta	IVR	IVR (Canno) Base d'Asta
1	Milano	47.546.938	18,5%	2.932.061
2	Varese	1.844.636		-
3	Brescia	1.230.836		-
4	Cremona	975.578	100,0%	325.193
5	Monza Brianza	896.306	40,0%	119.507
6	Bergamo	848.289		-
7	Como	807.933		-
8	Pavia	782.553	100,0%	260.851
9	Sondrio	499.968		-
10	Lecco	445.330		-
11	Lodi	387.000	100,0%	129.000
12	Mantova	387.000		-
				3.766.612

»51.

56. La complessiva ripartizione dell'“ATI vera” è la seguente ed è riportata in vari documenti.

<sup>51</sup> Cfr. doc. 441, *mail* interna IVRI, 6 luglio 2017.

Tabella 9 - Gara ARCA 1: ripartizione effettiva ATI Parti (“ATI Vera”)

Lotto	Provincia	Sicuritalia	Allsystem	Italpol	IVRI
1	Milano	30,0	30,0	21,5	18,5
2	Varese	60,0	40,0		
3	Brescia	100,0			
4	Cremona				100,0
5	Monza Brianza		60,0		40,0
6	Bergamo		60,0	40,0	
7	Como	100,0			
8	Pavia				100,0
9	Sondrio			100,0	
10	Lecco	100,0			
11	Lodi				100,0
12	Mantova	0,0			

Fonte: doc. 1732 estratto (enfasi aggiunta)<sup>52</sup>

57. Come si evince dalla lettura delle Tabelle 5 e 9, nonostante la partecipazione in RTI negli 11 lotti, in ben 7 di questi, di fatto, le imprese hanno concordato che il servizio sarebbe stato svolto da un'unica società e in 3 lotti solo da due.

58. Appaiono di rilievo, con riferimento alla fase successiva all'aggiudicazione, anche i documenti che evidenziano come le Parti abbiano posto in essere un RTI sganciato da ragioni di efficienza. In particolare, in una mail del dicembre 2017 le Parti discutono sui costi dei servizi ARCA nei seguenti termini: «leggo solo ora con calma e maggiore attenzione rispetto a ieri la tabella della ripartizione dei costi che ci hai inoltrato. Ritengo importante discuterne molto meglio voce per voce prima di un eventuale nostro (IVRI) ok e approvazione. Anzitutto per principio i costi di gestione di una Gara dovrebbero essere condivisi e conosciuti al momento della decisione collegiale del prezzo di offerta (di solito si agisce in tal modo) seppur non precisi ovviamente, in questo caso sono TUTTI EX POST (e non di poco conto)»<sup>53</sup>. In risposta si legge: «Mauro, i costi del personale sono quelli aziendali ... sulla questione di un accordo preventivo non conoscendo nessuno di noi l'entità dell'impegno gestionale non era possibile proporre uno...»<sup>54</sup>. In risposta a tale mail Allsystem scrive: «anche allSYSTEM condivide le riflessioni di IVRI e pure, parte, delle argomentazioni di Sicuritalia. Il principio che deve guidarci e quello per cui nessuno deve arricchirsi impropriamente a spese degli

<sup>52</sup> Nel file sono presenti due fogli: uno denominato “patti parasociali”, riportante la ripartizione effettiva (ATI Vera) concordata dalle Parti, e uno denominato “formale” (ATI Finta) recante la ripartizione presentata alla stazione appaltante. Analogamente si vedano i doc. 28; 29; 100; 242; 234; 236; 328; 330; 345; 386; 389; 1730; 1731. Si vedano anche i doc. 2490 mail del 2 novembre 2016 da Sicuritalia a Allsystem in cui la prima scrive “[omissis]..., secondo te può andare così? Utilizziamo per tutti i lotti lo stesso progetto» e allega la ripartizione dell'ATI “vera” in cui propone per Allsystem una quota del 30% sui Lotti 1 Milano e 5 Varese e del 100% su Como. Nel documento 2489 si ritrova la mail di risposta da Allsystem a Sicuritalia in cui la prima, allegando una ripartizione che la vede al 31% sul Lotto 1 Milano, al 40% sul lotto 5 Varese e sempre al 100% su Como, scrive «cosa ne pensi così??? io cresco comunque poco... ma almeno...”.

<sup>53</sup> Cfr. doc. 42.

<sup>54</sup> Cfr. doc. 42.

altri e, pariteticamente, nessuno deve impoverirsi a vantaggio degli altri. [...] Fissa anche una data, ormai la prossima settimana, per rivederci e concordare i costi su livelli di sostenibilità»<sup>55</sup>.

#### V.2.1.2 La gara "Arca 2"

59. Il 30 novembre 2017 Arca ha bandito una nuova gara comunitaria a procedura aperta, ai sensi dell'art. 60 del D.Lgs. n. 50/2016, per l'affidamento della fornitura del servizio di Vigilanza Armata in Favore della Giunta Regionale di Regione Lombardia e degli Enti del Sistema Regionale di cui alla legge n. 33/2007, nonché in favore degli Enti del Servizio Sanitario Regionale di cui all'art. 1 della L.R. n. 30 del 27/12/2006 (di seguito gara Arca 2). Le regole di gara sono identiche a quelle della precedente gara Arca 1. Essendo più bassi gli importi a base d'asta<sup>56</sup> sono stati anche leggermente abbassati i requisiti di fatturato richiesti<sup>57</sup>.

**Tabella 10 - Gara ARCA 2: requisiti di partecipazione (fatturato)**

Colonna « A »	Colonna « B »	Colonna « C »	Colonna « D »	Colonna « E »	Colonna « F »	Colonna « G »
Lotto	Provincia	CIG	Importo Complessivo del Lotto	Fatturato Complessivo (CFR. Bando punto III.1.2- lettera "a")	Fatturato Specifico (CFR. Bando punto III.1.3- lettera "b")	Importo della Cauzione Provvisoria (2%)
1	Milano	7292637A6C	€ 40.034.521,80	€ 28.024.165,26	€ 16.013.808,72	€ 800.690,44
2	Varese	7292655947	€ 1.553.183,51	€ 1.087.228,46	€ 621.273,40	€ 31.063,67
3	Brescia	7292664087	€ 1.036.363,91	€ 725.454,74	€ 414.545,56	€ 20.727,28
4	Cremona	7292673822	€ 821.436,68	€ 575.005,67	€ 328.574,67	€ 16.428,73
5	Monza Brianza	7292683065	€ 754.689,65	€ 528.282,76	€ 301.875,86	€ 15.093,79
6	Bergamo	72926862DE	€ 714.259,34	€ 499.981,54	€ 285.703,74	€ 14.285,19
7	Como	72926927D0	€ 694.822,38	€ 486.375,67	€ 277.928,95	€ 13.896,45
8	Pavia	7292698CC2	€ 658.909,63	€ 461.236,74	€ 263.563,85	€ 13.178,19
9	Sondrio	72927041B9	€ 420.973,06	€ 294.681,14	€ 168.389,22	€ 8.419,46
10	Lecco	7292708505	€ 391.890,40	€ 274.323,28	€ 156.756,16	€ 7.837,81
11	Lodi	7292718D43	€ 325.931,40	€ 228.151,98	€ 130.372,56	€ 6.518,63
12	Mantova	729272530D	€ 363.934,80	€ 254.754,36	€ 145.573,92	€ 7.278,70

Fonte: disciplinare di gara

<sup>55</sup> Cfr. doc. 82. Cfr. anche doc. 81, e-mail tra le Parti di tenore analogo: «essendo stata formalmente attivata la Convenzione in oggetto a partire dal 4/12/2017 (è visibile sul portale NECA) ritengo abbastanza urgente incontrarci a brevissimo per condividere le azioni commerciali da porre in essere, ovviamente non dopo aver deciso "chi fa cosa" all'interno delle proprie quote di gara».

<sup>56</sup> I prezzi posti a base d'asta sono Piantonamento fisso 19,60 €/h; Ronda 0,45 €/minuto e Teleallarme 45€ al mese.

<sup>57</sup> Cfr. disciplinare di gara, Tabella n. 1.



60. Le modalità di partecipazione risultano identiche a quelle della previgente gara, anche con riferimento alla terna di subappaltatori indicata in sede di presentazione della domanda da parte del RTI<sup>58</sup>.

61. L'RTI Allsystem, IVRI, Sicuritalia e Italpol è, come nella precedente gara Arca 1, l'unica RTI partecipante composta esclusivamente da imprese di vigilanza in cui la certificazione SOA è detenuta solo da subappaltatori. Le altre RTI, infatti, sono composte da imprese di vigilanza e imprese di manutenzione impianti, dotate di SOA OS30<sup>59</sup>. Limitandosi al Lotto 1, la Tabella 11 indica i fatturati generici e specifici delle società che hanno composto le ATI.

**Tabella 11 - Gara ARCA 2: requisiti di partecipazione**

ATI	SOCIETA'	FATTURATO GENERICO				FATT.SP.LC (vigilanza)	SOA OS30
		2014	2015	2016	tot		
Sicuritalia	Sicuritalia	182.685.094,00	211.119.146,00	238.563.574,00	632.367.814,00	23.226.546,18	NO (soa og 11)
	Allsystem	116.063.434,00	138.280.114,00	99.606.953,00	353.950.501,00	15.701.894,25	SI (allsystem 1)
	Ivri	148.606.654,85	179.101.991,41	181.893.023,00	509.601.669,26	8.527.242,57	NO
	Italpol	70.800.729,00	81.156.241,00	86.283.858,00	238.240.828,00	49.198.442,24	NO
	tot. Ati	518.157.925,85	609.659.507,41	606.349.424,00	1.734.166.857,26	96.654.125,24	
civis	Civis	61.178.458,00	72.035.336,00	78.704.045,00	211.917.839,00	10.210.418,48	NO
	Vedetta 2	45.668.848,00	60.401.612,00	78.268.035,00	106.070.460,00	6.901.599,04	NO
	Felma	2.536.235,00	2.440.000,00	2.870.834,00	7.847.069,00	-	SI
	G4 Vigilanza	9.912.258,00	12.704.869,00	13.295.076,00	35.912.203,00	1.532.181,75	NO
	tot. Ati	119.295.799,00	147.581.817,00	94.869.955,00	361.747.571,00	18.644.199,27	
ISSV	ISSV	23.904.308,00	29.760.802,00	32.548.487,00	86.213.597,00	56.343.355,63	NO
	Secureline	797.627,00	1.091.828,00	737.641,00	2.627.096,00	-	SI
	Cittadini dell'ordine	26.252.737,00	27.985.882,00	30.689.336,00	84.927.955,00	5.211.187,19	NO
tot. ati	50.954.672,00	58.838.512,00	63.975.464,00	173.768.648,00	61.554.542,82		

Fonte: dichiarazioni delle Parti in sede di gara (doc. 3796)

62. Come si evince da un rapido confronto tra la Tabella 9 e la Tabella 12, la partecipazione in RTI alle due gare ARCA è identica. Tale circostanza è confermata dagli atti acquisiti in sede ispettiva.

63. In primo luogo risulta essenziale alla comprensione dell'azione di Sicuritalia, Allsystem, IVRI e Italpol, in occasione della gara ARCA 2, la mail di Sicuritalia del 5 dicembre 2017 che, rivolgendosi alle altre società sopra citate, propone: «visto che sono uscite le nuove gara ARCA, e che l'esito delle gare precedenti non è stato malaccio, propongo di non riaprire ulteriori tavoli negoziali, ma di lasciare tutto invariato. Quote di partecipazioni, ruoli nell'ati etc. Naturalmente sono pronto a discutere con voi ogni eventuale suggerimento. Ho già raccolto i vostri pareri singolarmente, e siete tutti d'accordo. Fatemi sapere»<sup>60</sup>. In risposta a tale mail Allsystem scrive: «Ok, Per me va bene

<sup>58</sup> Cfr. Punto III.1.3. del Bando di Gara – lettera a).

<sup>59</sup> Cfr. documenti forniti da ARCA, doc. 3795, 3796 e 3797 (allegati).

<sup>60</sup> Cfr. doc. 106 e doc. 2195.

Entrando questa volta anche nel Ati del portierato Ciao»<sup>61</sup>. Come emerso durante l'audizione con Allsystem<sup>62</sup>, infatti, quest'ultima aveva appena iniziato ad offrire servizi di portierato e sembra sfruttare la partecipazione in ATI nella gara ARCA per ottenere una partecipazione in ATI anche per la gara del portierato<sup>63</sup>.

**64.** Di rilievo anche alcune mail del gennaio 2018, di preparazione della partecipazione da Sicuritalia agli altri membri del RTI in cui si legge: «Vi giro una prima ipotesi di suddivisione che tiene conto delle quote e omogeneità rispetto a quello che attualmente le singole società già fanno. La distribuzione è stata fatta sulla base del reale ordinato che attualmente non copre il massimale del lotto. Rimando ad una call nel tardo pomeriggio per approfondire le esigenze di ogni singola azienda. Mancano ancora alcuni enti convenzionabili. Vediamo come si sviluppa l'ordinato sul quale definiremo puntualmente la nuova suddivisione». In risposta IVRI scrive: "... [Sicuritalia] sono nuovamente a chiedere di poter svolgere servizi armati in Areaexpo x le motivazioni che non sto a ripetere x non essere tedioso. Sono certo che prenderai anche tu in considerazione questa "semplice" richiesta». Sicuritalia risponde: «dovremo cambiare con Italtel e saremo in 4 su Regione. vediamo come fare»<sup>64</sup>.

**Tabella 12 - Gara ARCA 2: ripartizione ATI Parti**

Lotto	Provincia	Base D'Asta Complessiva del Lotto (36 mesi)	ATI VERA				ATI FINTA			
			Sicuritalia %	Allsystem %	Italtel %	IVRI %	Sicuritalia %	Allsystem %	Italtel %	IVRI %
1	Milano	40.034.521,80	30,0%	30,0%	21,5%	18,5%	30,0%	30,0%	21,5%	18,5%
2	Varese	1.553.183,51	60,0%	40,0%			50,0%	30,0%	10,0%	10,0%
3	Brescia	1.036.363,91	100,0%				70,0%	10,0%	10,0%	10,0%
4	Cremona	821.436,68				100,0%	10,0%	10,0%	10,0%	70,0%
5	Monza Brianza	754.689,65		60,0%		40,0%	10,0%	50,0%	10,0%	30,0%
6	Bergamo	714.259,34		60,0%	40,0%		10,0%	50,0%	30,0%	10,0%
7	Como	694.822,38	100,0%				70,0%	10,0%	10,0%	10,0%
8	Pavia	658.909,63				100,0%	10,0%	10,0%	10,0%	70,0%
9	Sondrio	420.973,06			100,0%		10,0%	10,0%	70,0%	10,0%
10	Lecco	391.890,40	100,0%				70,0%	10,0%	10,0%	10,0%
11	Lodi	325.931,40				100,0%	10,0%	10,0%	10,0%	70,0%
12	Mantova	363.934,80				358,5%				318,5%
TOTALE		<b>47.770.916,56</b>								

Fonte: estratto doc. 852.

<sup>61</sup> Cfr. doc. 2519.

<sup>62</sup> Cfr. doc. 3788.

<sup>63</sup> Ci si riferisce alla gara Arca Guardiania. Nel 2016 e 2017 Arca ha, infatti, bandito, oltre alle gare per i servizi di vigilanza, anche due gare per i servizi di guardiania/portierato (cfr. risposte a richiesta di informazioni di Arca doc. 3796 all.). Nella prima, per i primi due lotti, hanno partecipato le società di Sicuritalia, IVRI e Italtel che svolgono i servizi di portierato (Sicuritalia Group Service S.C.p.A. (Mandataria); ITALSERVIZI 2007 S.r.l. (Mandante) e IVRI SERVIZI FIDUCIARI S.r.l. (Mandante). Nella gara 2017 ha partecipato la stessa ATI con in più l'operatore GLS. Cfr. Determina di ammissione alle successive fasi di gara degli operatori economici partecipanti alla "gara per l'affidamento del servizio di guardiania" (arca\_2017\_039) del 8 Marzo 2018 Prot. n. 2018.0003757, disponibile sul sito *internet* <http://www.sintel.regione.lombardia.it>. La gara è stata successivamente annullata. Cfr. avviso di annullamento pubblicato sul sito.

<sup>64</sup> Per tutte cfr. doc. 77.



**65.** Nel documento 852, reperito presso IVRI, si evince, inoltre, che anche per la gara ARCA 2 è prevista un'ATI finta, praticamente identica a quella della gara ARCA 1, come emerge dall'estratto seguente.

**66.** In occasione della partecipazione a questa gara, le Parti hanno discusso circa la ripartizione dei servizi e il rispetto delle quote prestabilite. Di particolare rilievo una *mail* di IVRI del 19 febbraio 2018 agli altri partecipanti dell'ATI in cui si legge: «Ciao [Allsystem N.d.R.], ho appena riparlato con [Sicuritalia N.d.R.], ritengo utile che ci sediamo attorno ad un tavolo con calma per definire ora quantomeno la logica della ripartizione della gara in oggetto. Cerco di sintetizzare: posto che il "punto fermo" e imprescindibile della gara sono le quote % di ripartizione, queste dovranno essere corrette RISPETTO CIO' CHE GLI ENTI ORDINERANNO e non ciò che era PRESUMIBILE nel momento della gara, su questo credo non ci siano dubbi. Pare, come dice Antonio, che anziché i 40 milioni nei tre anni Arca Milano abbia per ora ordinato 34,4 milioni ma soprattutto MOLTO DIFFICILMENTE SI RAGGIUNGERA' LA QUOTA DEI 40 MILIONI!! Resta evidente quindi, se così fosse, che le % di ciascuno di noi dovranno essere sull'ordinato e non sul presunto che non c'è e non ci sarà! Quindi seguendo questa logica Allsystem, da tabella, è a 10,5 milioni quindi ha già superato la sua parte (il 30% di 34,3 milioni) così come Itapol e Sicuritalia leggermente sotto ma... IVRI non inserendo nulla più di ciò che sta facendo in Regione (500k in tre anni) è a quota 2.609.000 contro i 6.355.000!!! quindi il 40% sotto!!! »<sup>65</sup>.

**67.** Contrariamente alla gara Arca 1, la gara Arca 2 è stata aggiudicata il 9 agosto 2018, successivamente all'avvio della presente istruttoria, all'RTI concorrente composta da International Security service S.p.A., Cittadini dell'Ordine S.p.A. e Secureline S.r.l. Come si vede dalla tabella seguente, l'RTI da ultimo citata ha raggiunto un punteggio molto alto anche nell'ambito della valutazione dell'offerta tecnica.

---

<sup>65</sup> Cfr. doc. 255, 429, 2501 e 2504. Cfr. anche doc. 235. Si veda anche il doc. 2506, mail da IVRI a Sicuritalia, Itapol e Allsystem del 30 gennaio 2018 in cui si legge: «come da conversazione di ieri avendo effettuato una semplice simulazione relativamente la formula di gara per l'attribuzione del punteggio ECONOMICO, confermo il "pericolo tariffa bassa" da parte di possibili competitors ... per la gara in oggetto. Banalmente, se mantenessimo la nostra attuale tariffa e qualcuno uscisse a euro 18,50 lo scarto per noi in negativo sarebbe di circa 22 punti!! Non è poco! Anche se sulla tecnica potremmo acquisire buoni margini di differenza ([omissis] verifica meglio come è andata la gara precedente) ma mi attesterei al massimo considerando un vantaggio nella tecnica di 10/15 punti non di più».

Tabella 13 - Gara ARCA 2: risultati gara

Lotto	Provincia	ATI	SCONTO %	PUNTEGGIO ECONOMICO	PUNTEGGIO TECNICO	TOTALE
1	Milano	RTI: International security service vigilanza/Cittadini dell'Ordine/Secureline	3,11	30	70	100
		RTI: SICURITALIA/ ALLSYSTEM / ITALPOL / I.V.R.I.	3,04	29,32	65,02	94,34
		RTI: Rangers/IRTET	2,29592	22,15	63,55	85,7
		RTI: Civis/Vedetta 2 Mondialpol/G4 vigilanza/Felma	1,93	18,62	58,64	77,26
2	Varese	RTI: International security service vigilanza/Secureline	6,12	30	70	100
		RTI: SICURITALIA/ ALLSYSTEM / ITALPOL / I.V.R.I.	4	19,61	64,62	84,23
		RTI: Vigilanza Città di Varese/Vedetta/Felma	1,9	9,46	65,27	74,73
3	Brescia	RTI: International security service vigilanza/Secureline	6,12	30	70	100
		RTI: SICURITALIA/ ALLSYSTEM / ITALPOL / I.V.R.I.	5,5	26,96	64,62	91,58
		RTI: SICUREZZA DEL CITTADINO /gruppo civis/G4 vigilanza/Felma	1,93	9,46	64,64	74,1
4	Cremona	RTI: International security service vigilanza/Secureline	6,12	30	70	100
		RTI: I.V.R.I. / SICURITALIA / ALLSYSTEM / ITALPOOL	3,57142	17,51	64,33	81,84
		RTI: Civis/Felma	1,93	9,46	58,59	68,05
5	Monza Brianza	RTI: International security service vigilanza/Secureline	6,12	30	70	100
		RTI: ALLSYSTEM S.p.A. / SICURITALIAS.p.A./I.V.R.I. /ITALPOL	3,57142	17,51	64,79	82,3
		RTI: Rangers-Irteti.S.S. SPA / AXITEA SPA	2,29592	11,25	63,49	74,74
		RTI: Civis/Vedetta 2 Mondialpol/Felma	1,93	9,46	59,24	68,7
6	Bergamo	RTI: International security service vigilanza/Cittadini dell'Ordine/Secureline	3,11	30	70	100
		RTI: ALLSYSTEM S.p.A. / SICURITALIAS.p.A./I.V.R.I. /ITALPOL	2,55102	24,61	64,13	88,74
		RTI: CIVIS/Mondialpol Bergamo/Felma	1,93	18,62	58,73	77,35
7	Como	RTI: International security service vigilanza/Secureline	6,12	30	70	100
		RTI: SICURITALIA/ ALLSYSTEM / ITALPOL / I.V.R.I.	3,5	17,16	64,84	82
		RTI: Vedetta 2 / Mondialpol	1,93	9,46	59,03	68,49
8	Pavia	RTI: A.L. SECURITY S.R.L./ tech&touch s.r.l.	17,98			ESCLUSA
		RTI: International security service vigilanza/Secureline	6,12	10,21	70	80,21
		RTI: I.V.R.I. / SICURITALIA / ALLSYSTEM / ITALPOOL	3,57142	5,96	64,68	70,64
		RTI: Civis/Felma	1,93	3,22	58,93	62,15
9	Sondrio	RTI: International security service vigilanza/Secureline	6,12	30	70	100
		RTI: ITALPOL / ALLSYSTEM / SICURITALIA / IVRI	0,26	1,27	64,83	66,1
10	Lecco	RTI: International security service vigilanza/Secureline	6,12	30	70	100
		RTI: SICURITALIA/ ALLSYSTEM / ITALPOL / I.V.R.I.	3,5	17,16	64,88	82,04
		RTI: Vedetta 2 / Mondialpol	1,93	58,95	58,95	117,9
11	Lodi	RTI: A.L. SECURITY S.R.L./ tech&touch s.r.l.	17,98			ESCLUSA
		RTI: International security service vigilanza/Secureline	6,12	10,21	70	80,21
		RTI: I.V.R.I. / SICURITALIA / ALLSYSTEM / ITALPOOL	3,57142	5,96	64,88	70,84
		II. N5=RTI: Civis / Felma	1,93	3,22	58,34	61,56

Fonte: verbale di aggiudicazione ARCA 2 doc. 3782.

**68.** Come emerge dall'analisi della Tabella 13, l'ATI vincente, sotto il profilo dimensionale, è di gran lunga di minori dimensioni rispetto all'ATI composta dalle parti del procedimento. Infatti ci sono solo 2 società di vigilanza e il fatturato generico e specifico è di gran lunga inferiore a quello dell'RTI composta dalle Parti.

**69.** La Tabella 14 riporta le tariffe di aggiudicazione della gara ARCA 2.

Tabella 14 - Gara ARCA 2: tariffe di aggiudicazione Lotti 1-12

Lotto	Importo base	Servizio	Tariffe aggiudicazione	Importo di aggiudicazione	Ribasso unico %	Offerta RTI Parti	Ribasso unico %
1 - Milano	40,034,521.80	Vigilanza fissa (€h)	18,99	38,789,448	3,11	38,817,472	3,04
		Ronda (€/min)	0,436				
		Teleallarme (€/mese)	44,08				
2 - Varese	1,553,183.51	Vigilanza fissa (€h)	18,40	1,458,129	6,12	1,491,056	4,00
		Ronda (€/min)	0,422				
		Teleallarme (€/mese)	42,71				
3 - Brescia	1,036,363.91	Vigilanza fissa (€h)	18,40	972,938	6,12	979,364	5,50
		Ronda (€/min)	0,422				
		Teleallarme (€/mese)	42,71				
4 - Cremona	821,436.68	Vigilanza fissa (€h)	18,40	771,165	6,12	792,100	3,57
		Ronda (€/min)	0,422				
		Teleallarme (€/mese)	42,71				
5 - Monza Brianza	754,689.65	Vigilanza fissa (€h)	18,40	708,503	6,12	727,737	3,57
		Ronda (€/min)	0,422				
		Teleallarme (€/mese)	42,71				
6 - Bergamo	714,259.34	Vigilanza fissa (€h)	18,99	692,046	3,11	696,038	2,55
		Ronda (€/min)	0,436				
		Teleallarme (€/mese)	44,08				
7 - Como	694,822.38	Vigilanza fissa (€h)	18,40	652,299	6,12	670,504	3,50
		Ronda (€/min)	0,422				
		Teleallarme (€/mese)	42,71				
8 - Pavia	658,909.63	Vigilanza fissa (€h)	18,40	618,584	6,12	635,377	3,57
		Ronda (€/min)	0,422				
		Teleallarme (€/mese)	42,71				
9 - Sondrio	420,973.06	Vigilanza fissa (€h)	18,40	395,209	6,12	419,879	0,26
		Ronda (€/min)	0,422				
		Teleallarme (€/mese)	42,71				
10 - Lecco	391,890.40	Vigilanza fissa (€h)	18,40	367,907	6,12	378,174	3,50
		Ronda (€/min)	0,422				
		Teleallarme (€/mese)	42,71				
11 - Lodi	325,931.40	Vigilanza fissa (€h)	18,40	305,984	6,12	314,291	3,57
		Ronda (€/min)	0,422				
		Teleallarme (€/mese)	42,71				
12 - Mantova*	363,934.80	Vigilanza fissa (€h)	19,22	356,911	1,93	ND	ND
		Ronda (€/min)	0,441				
		Teleallarme (€/mese)	44,62				

\* Il Lotto 12 è stato aggiudicato alla società CIVIS. Le Parti non hanno offerto su tale Lotto  
Fonte: docc. 3730, 3755 e risposte delle Parti alle richieste di informazioni (docc. 3743, 3744, 3745 e 3754, 3746, 3747). Le tariffe di aggiudicazione sono disponibili all'indirizzo:  
[http://www.arca.regione.lombardia.it/wps/portal/ARCA/Home/bandi-convenzioni/convenzioni/DettaglioConvenzione/2019/attivazione/primo-quadrimestre/2-gennaio-ARCA\\_2017\\_147](http://www.arca.regione.lombardia.it/wps/portal/ARCA/Home/bandi-convenzioni/convenzioni/DettaglioConvenzione/2019/attivazione/primo-quadrimestre/2-gennaio-ARCA_2017_147)

70. Si noti che le dinamiche osservate nelle gare ARCA sono molto diverse da quelle registrate nella precedente gara, avente un perimetro in parte coincidente, bandita nell'agosto 2013 Infrastrutture Lombarde S.p.A., società *in house* della Regione Lombardia<sup>66</sup>. Tale gara, aggiudicata con il criterio del prezzo più basso, aveva un valore a base d'asta di oltre 31 milioni di euro ed era suddivisa in 14 lotti che identificano gli edifici da servire. I lotti più importanti, Lotto 1 (Palazzo Lombardia, Palazzo Sistema ed Ex manifattura Tabacchi) e Lotto 2 (palazzo Pirelli), prevedevano un valore a base d'asta, rispettivamente, di 20 milioni di euro il primo e 6 milioni di euro il secondo, e sono stati entrambi

<sup>66</sup> Infrastrutture Lombarde, nella risposta alla richiesta di informazioni ha precisato che «a prescindere dalla procedura di gara di cui al punto seguente, la scrivente Stazione Appaltante non ha bandito ulteriori procedure aventi ad oggetto "Servizi di vigilanza". Segnaliamo, peraltro, che, in data 29 giugno 2018, attraverso lo strumento di e-Procurement NECA presente sulla piattaforma [www.arca.regione.lombardia.it](http://www.arca.regione.lombardia.it), Infrastrutture Lombarde S.p.A. ha aderito alla Convenzione Arca "per la fornitura di servizi di vigilanza armata" – Lotti da n. 1 a n. 12». Cfr. doc. 3720.

aggiudicati al medesimo RTI formato da Allsystem, Sicuritalia e IVRI che hanno offerto uno sconto pari al 21,85% sul prezzo a base d'asta<sup>67</sup>, con quote interne all'RTI del 67 % (Allsystem), 28% (Sicuritalia) e 3% (IVRI)<sup>68</sup>. Sui restanti 12 lotti (definiti su base provinciale e tutti di importo a base d'asta inferiore a 400.000 euro), Sicuritalia, Allsystem e IVRI hanno partecipato autonomamente. Allsystem non si è aggiudicata alcun lotto e Sicuritalia si è aggiudicata i Lotti 5 e 7, come emerge dal verbale di gara del 14 novembre 2013<sup>69</sup>.

71. Le Tabelle 15 e 16 mostrano le tariffe di aggiudicazione della gara Infrastrutture Lombarde.

**Tabella 15 - Gara Infrastrutture Lombarde: tariffe di aggiudicazione Lotti 1 e 2**

<b>Lotto</b>	<b>Importo base</b>	<b>Aggiudicatario</b>	<b>Servizio</b>	<b>Base d'asta</b>	<b>Tariffe aggiud.</b>	<b>Ribasso unico %</b>
1 - Palazzo Lombardia, Sistema, Ex Manifattura Tabacchi	20.770.947,96	RTI Allsystem, IVRI, Sicuritalia	Vigilanza fissa (€/h)	23,31	18,39	21,087
			Ronda (€/min)	0,475	0,435	
			Teleallarme (€/mese)	53,52	53,20	
2 - Palazzo Pirelli, Autorimessa Regionale	6.550.730,96	RTI Allsystem, IVRI, Sicuritalia	Vigilanza fissa (€/h)	23,31	18,39	21,085
			Ronda (€/min)	0,475	0,435	
			Teleallarme (€/mese)	53,52	53,20	

Fonte: docc. 62, 3804 e 3820

<sup>67</sup> Cfr. doc. 62 e doc. 3720, allegati.

<sup>68</sup> Cfr. doc. 59.

<sup>69</sup> Cfr. doc. 3820 all.

Tabella 16 - Gara Infrastrutture Lombarde: tariffe di aggiudicazione Lotti 3-14

Lotto	Importo base	Servizio	Base d'asta	Tariffe aggiud.	Ribasso unico %	Sicurtalia	Offerte		
							Allsystem	IVRI	Coops.
3 - Legnano	382.959,73	Vigilanza fissa (€/h)	23,31	17,66	23,359	19,66	17,76		
		Ronda (€/min)	0,475	0,294		0,395	0,300		
		Teleallarme (€/mese)	64,23	25,00		20,00	20,00		
4 - Monza	382.959,73	Vigilanza fissa (€/h)	23,31	17,66	23,359	19,66	17,76		
		Ronda (€/min)	0,475	0,294		0,395	0,300		
		Teleallarme (€/mese)	64,23	25,00		20,00	20,00		
5 - Bergamo	340.432,32	Vigilanza fissa (€/h)	21,20	17,23	19,509	17,23	17,83		
		Ronda (€/min)	0,703	0,393		0,393	0,393		
		Teleallarme (€/mese)	42,82	20,00		20,00	20,00		
6 - Brescia	332.883,87	Vigilanza fissa (€/h)	21,20	17,20	18,872	17,84			
		Ronda (€/min)	0,634	0,580		0,604			
		Teleallarme (€/mese)	32,11	23,00		38,00			
7 - Como	301.302,57	Vigilanza fissa (€/h)	21,20	17,23	19,482	17,23			
		Ronda (€/min)	0,317	0,317		0,317			
		Teleallarme (€/mese)	48,17	20,00		20,00			
8 - Cremona	302.025,27	Vigilanza fissa (€/h)	21,20	17,78	17,799			18,00	
		Ronda (€/min)	0,317	0,100				0,280	
		Teleallarme (€/mese)	64,23	25,00				35,00	
9 - Lecco	301.543,32	Vigilanza fissa (€/h)	21,20	19,79	6,873	20,59			
		Ronda (€/min)	0,317	0,304		0,312			
		Teleallarme (€/mese)	53,52	45,00		50,00			
10 - Lodi	302.025,27	Vigilanza fissa (€/h)	21,20	17,780	17,799			18,00	
		Ronda (€/min)	0,317	0,100				0,280	
		Teleallarme (€/mese)	64,23	25,00				35,00	
11 - Varese	333.365,82	Vigilanza fissa (€/h)	21,20	17,66	17,192	17,96	18,23		
		Ronda (€/min)	0,634	0,294		0,394	0,394		
		Teleallarme (€/mese)	42,82	30,00		20,00	20,00		
12 - Pavia	312.407,07	Vigilanza fissa (€/h)	21,20	17,75	16,516				
		Ronda (€/min)	0,426	0,380					
		Teleallarme (€/mese)	48,17	34,00					
13 - Sondrio	301.736,37	Vigilanza fissa (€/h)	21,20	17,41	19,002				
		Ronda (€/min)	0,317	0,310					
		Teleallarme (€/mese)	57,81	24,00					
14 - Mantova	301.736,37	Vigilanza fissa (€/h)	21,20	17,62	17,991			18,19	
		Ronda (€/min)	0,317	0,290				0,290	
		Teleallarme (€/mese)	57,81	25,00				24,75	

Fonte: doc. 62, 3804 e 3820

## V.2.2 Le gare Trenord

### V.2.2.1 La gara "Trenord 1"

72. Il 21 giugno 2014 Trenord ha indetto una procedura di gara ristretta per l'affidamento del servizio di vigilanza armata, fornitura *kit* rendi resto e raccolta incassi da impianti, biglietterie e da *self service*, per un importo complessivo a base d'asta di 9.968.270 di euro (di seguito gara "Trenord 1"). I requisiti di partecipazione capacità economica e finanziaria richiesti dalla gara erano la realizzazione nel triennio 2011-2013 di un fatturato globale non inferiore complessivamente a 20.000.000 di euro. Con riferimento alla capacità tecnica, era richiesto: a) il possesso di certificazione di conformità del proprio sistema qualità alle norme UNI EN ISO 9007:2000, rilasciata da organismi accreditati in conformità alle norme EN 45012, e relativa ad attività coerenti

con quelle oggetto di gara; *b*) il possesso della licenza rilasciata dalla Prefettura secondo il Regolamento di Esecuzione del TULPS (D.P.R. 4/08/2008 NR. 153 e Decreto ministeriale di attuazione n. 269 del 1° dicembre 2010 avente validità interprovinciale per le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna e un organico medio annuo nell'ultimo triennio 2011-2012-2013 non inferiore a 100.

73. Il requisito di fatturato (fatturato nel triennio 2011-2013 non inferiore a 20.000.000 €), in caso di RTI, doveva essere posseduto in misura non inferiore al 60% dalla capogruppo e comunque nella misura minima del 20% dalle altre imprese che costituiscono il concorrente<sup>70</sup>.

74. Il servizio era precedentemente reso in regime di proroga tecnica da Sicuritalia ed IVRI in ATI<sup>71</sup>. Alla gara ha partecipato esclusivamente il RTI composto da Sicuritalia, IVRI, Itapol, Allsystem, Coopservice e altre imprese<sup>72</sup>. Trenord ha denunciato all'Autorità la sovrabbondanza di tale RTI, escludendolo al contempo, dalla gara. Il TAR Lombardia, con sentenza n. 2870 del 30 dicembre 2015, ha annullato l'esclusione affermando che non ci fossero elementi per ricondurre il RTI ad un'intesa restrittiva della concorrenza e ha riammesso l'RTI sul presupposto che non fosse stata provata l'esistenza dell'intesa. La gara è stata aggiudicata il 31 gennaio 2017 al RTI sopra richiamato che ha offerto uno sconto del 6,663% sul canone mensile e del 6,54% sulle tariffe di gara.

75. Di seguito viene riportata l'estensione provinciale delle licenze dichiarata dalle Parti in sede di presentazione delle domande di partecipazione alla gara.

Tabella 17 - Gara "Trenord 1": estensione provinciale delle Parti.

<b>Società</b>	<b>Province</b>
Sicuritalia	Licenza interprovinciale Reg. Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Piemonte
Allsystem	Milano, Monza-Brianza; Bergamo; Varese; Novara; Vercelli; Biella; Asti; Alessandria; Genova; Cuneo; Aosta
Coopservice	Emilia Romagna e Lombardia <sup>73</sup>
Itapol	Regione Lombardia
IVRI	Non dichiarato in sede di gara

Fonte: doc. 1, domande di partecipazione delle Parti.

76. In merito alla gara "Trenord 1", sono stati reperiti in ispezione sia il contratto formale di ATI<sup>73</sup> sia la scrittura privata del 25 luglio 2014 con la quale le parti del RTI hanno definito la suddivisione dei servizi da svolgere in caso di aggiudicazione<sup>74</sup>.

77. La ripartizione dei servizi tra le Parti avviene, anche in questo caso, sulla base di quote disposte *ex ante*, senza che emergano dagli atti ragioni di efficienza e razionalità dell'impegno in ATI<sup>75</sup>,

<sup>70</sup> Cfr. punto III.1.3 del bando di gara, doc. 1.

<sup>71</sup> Cfr. doc. 3738, all. Informazioni fornite da Trenord. Cfr. anche doc. 448.

<sup>72</sup> Istituto di vigilanza di Sondrio e Provincia S.r.l., Vedetta 2, Mondialpol S.p.A., Rangers S.r.l., BTV SPA e Mondialpol Milano S.p.A.

<sup>73</sup> Cfr. doc. 1783 e 3992. Nel documento sono anche previste le quote formali di partecipazione all'RTI.

<sup>74</sup> Cfr. doc. 147, in bozza al doc. 2493.

<sup>75</sup> Cfr. la scrittura privata tra le Parti del 2014, doc. 147, 3497, 3455 e 3497. In bozza al doc. 2493.



prevedendo, una suddivisione negli ambiti di Lombardia, Piemonte, Veneto ed Emilia Romagna. In questo contesto è significativo, ad esempio, che in Lombardia, regione in cui insistono la maggior parte dei servizi, gli stessi vengono suddivisi esclusivamente tra IVRI, Itapol, Allsystem e Sicuritalia, riservando a Coopservice la città di Mantova. Coopservice, invece, si è riservata la quasi totalità dei servizi di vigilanza armata in Emilia Romagna (Regione in cui Coopservice registra la massima operatività) ad eccezione di Piacenza. Si noti che le altre imprese inserite nell'ATI, come Vigilanza provincia di Sondrio e Mondialpol, risultano avere quote del tutto residuali essendo stati loro attribuiti in Lombardia solo i servizi di vigilanza a Sondrio, la contazione valori come da attuali servizi (Mondialpol) o solo in provincia di Mantova (Battistolli).

**Tabella 18 - Gara "Trenord 1": suddivisione territoriale Lombardia**

LOMBARDIA													
Società	qualifica	Vigilanza armata	Percentuale	Inclusione	esclusione	Vigilanza Bordo Treno	Percentuale	Inclusione	esclusione	Trasporto valori	Percentuale	Inclusione	esclusione
Sicuritalia	Mandatara	SI	33,00%	Lombardia	Mantova	SI	81,00%	Tutte le province	NESSUNA	NO	0,00%	nessuna	Tutte le altre province
IVRI	Mandante	SI	30,00%	Lombardia	Mantova	SI	30,00%	Tutte le province	nessuna	NO	0,00%	nessuna	Tutte le altre province
AllSystem	Mandante	SI	28,00%	Lombardia	Mantova	SI	28,00%	Tutte le province	nessuna	NO	0,00%	nessuna	Tutte le altre province
Itapol	Mandante	SI	10,00%	Lombardia	Mantova	SI	10,00%	Tutte le province	nessuna	NO	0,00%	nessuna	Tutte le altre province
Coopservice	Mandante	SI	non definita	Mantova	Tutte le altre province lombarde	NO	0,00%	nessuna	nessuna	NO	non definita	nessuna	Tutte le altre province
Gruppo Battistolli	Mandante	NO	non definita	nessuna	Tutte le province lombarde	NO	0,00%	nessuna	nessuna	SI	non definita	Mantova	Tutte le altre province
Gruppo Mondialpol	Mandante	SI	Gli attuali servizi come da estratto	Lombardia	Mantova	NO	0,00%	nessuna	nessuna	SI	non definita	Lombardia	Mantova Sondrio
Vigilanza Provincia di Sondrio	Mandante	SI	non definita	Sondrio	Tutte le altre province lombarde	NO	0,00%	nessuna	nessuna	SI	non definita	Sondrio	Tutte le altre province
VCV	Sviluppato	SI	da definire	Varese	Tutte le altre province	NO	0,00%	nessuna	nessuna	NO	0,00%	Nessuna	Tutte le altre province

Fonte: estratto doc. 147

78. L'attribuzione a Coopservice dei servizi della provincia di Mantova era già prevista in un precedente accordo, relativo alla gara Trenord 2012 (poi annullata)<sup>76</sup> stipulato da Sicuritalia e Coopservice<sup>77</sup>, in cui le predette società si impegnavano a partecipare insieme.

<sup>76</sup> Cfr. Avviso di interruzione del 4 giugno 2013, pubblicato in GUCE e disponibile sul sito internet di Trenord.

<sup>77</sup> Cfr. doc. 3479. Si veda anche il doc. 3582, mail interna di Coopservice, nella quale, nel commentare la lettera di impegno relativa alla gara in questione allegata alla mail, si osserva: «se l'obiettivo commerciale è quello di sottoscrivere un impegno preliminare di partecipazione congiunta, già definendo che Sicuritalia sarà impresa capogruppo mandataria e già stabilendo che Coopservice svolgerà i servizi di vigilanza solo nella provincia di Mantova, il testo allegato va benissimo».

### Figura 1 - Accordo pre-gara Trenord 2012 Coopservice-Sicuritalia

Le Società Sicuritalia S.p.a. e Coopservice Soc. Coop. p.a. si impegnano a presentare congiunta domanda di partecipazione alla procedura di gara indetta da Trenord S.r.L. in qualità di costituendo raggruppamento temporaneo di imprese, indicando quale Società Capogruppo mandataria la Sicuritalia S.p.a., con sede legale in Como, 22100, via Belvedere 2/A. In particolare, la Società Coopservice Soc. Coop. p.a. si impegna fin da ora a non presentare singolarmente ovvero con altre Società domanda di partecipazione alla procedura di gara di cui trattasi.

Le Società Sicuritalia S.p.a. e Coopservice Soc. Coop. p.a. si impegnano, in caso di invito alla procedura di gara, a stipulare apposito Regolamento Interno. Alla Società Coopservice Soc. Coop. p.a., in caso di aggiudicazione dell'appalto e prevista stipula di apposito Regolamento Interno, verranno conferiti i servizi di vigilanza, nella Provincia di Mantova, normati dal T.U.L.P.S. e richiamati in premessa ed oggetto della gara di appalto.

Fonte: estratto doc. 3479

**79.** Si noti che in tale documento non emerge alcuna difficoltà operativa e Sicuritalia, pur operativa su Mantova, cede i servizi a Coopservice.

**80.** La suddivisione sopra rappresentata, stipulata nel 2014 in fase di qualificazione, è rimasta in vigore fino alla presentazione dell'offerta, avvenuta, all'esito delle vicende sopra descritte, nel 2016. In particolare, in una *mail* interna al gruppo IVRI del 3 marzo 2016 si legge «siamo riusciti a recuperare, come ci dicevamo poco fa, anche gli accordi decisi e sottoscritti tra i membri dell'ATI (25/7/2014) in termini di percentuali di servizi da svolgere anche se a quell'epoca non c'era indicazione precisa dei servizi da svolgere, delle località e delle modalità di erogazione»<sup>78</sup>. In sede di domanda di partecipazione alla gara, nel 2014, le Parti non hanno comunicato alla stazione appaltante le quote percentuali di partecipazione all'ATI<sup>79</sup>, che invece erano già state definite nella scrittura privata di luglio 2014 e verranno poi comunicate alla stazione appaltante nel 2016 successivamente alla riammissione alla gara<sup>80</sup>.

#### V.2.2.2 La gara "Trenord 2"

**81.** Contestualmente all'ultimazione delle procedure di gara iniziate nel 2014 per la gara "Trenord 1", la stazione appaltante, il 18 aprile 2016, ha bandito un'altra gara avente ad oggetto la stipula di un accordo quadro per servizio di vigilanza dinamica a bordo dei treni ed in ambiti di stazione (di seguito gara "Trenord 2"), nelle stesse provincie della gara "Trenord 1", per un valore di 9.802.400 euro. I requisiti di capacità economica e finanziaria prevedevano l'aver realizzato nel triennio 2012-2014 un fatturato globale non inferiore complessivamente a 18.000.000 di euro. Con riferimento ai requisiti di capacità tecnica, era richiesto *a)* la certificazione di conformità del proprio sistema qualità alle norme UNI EN ISO 9001:2008 *b)* la dichiarazione con la quale si attesta il possesso della licenza rilasciata dalla Prefettura secondo il regolamento di Esecuzione del TULPS (D.P.R.

<sup>78</sup> Cfr. doc. 419. Cfr. anche doc. 3287 in cui Sicuritalia invia a tutti gli altri membri dell'ATI "Trenord 1" i documenti della nuova gara nonché la scrittura privata del 2014: «Si inoltrano i documenti relativi alla nuova gara Trenord, il cui contratto avrà decorrenza dal prossimo 1 aprile. Nel documento denominato Scrittura Privata trovate l'elenco dei servizi affidati a ciascun istituto».

<sup>79</sup> Cfr. doc. 3838.

<sup>80</sup> Cfr. doc. 3837.



4.8.2008 n. 153) ed il decreto ministeriale di attuazione n. 269 del 1.12.2010 avente validità interprovinciale per le Regioni Lombardia, Veneto, Piemonte ed Emilia Romagna), con espressa autorizzazione all'erogazione dei servizi di sicurezza sussidiaria<sup>81</sup>; c) dichiarazione di impegnarsi ad avere a disposizione: i) a semplice richiesta della Stazione Appaltante con preavviso di 20 giorni, fino ad almeno 80 GPG dotate dei requisiti sopra descritti; e, ii) a semplice richiesta della Stazione Appaltante con preavviso di 3 mesi, fino a 150 GPG dotate dei citati requisiti.

**82.** Rispetto al subappalto, la lettera di invito prevedeva, per chi intendesse avvalersi del subappalto, l'obbligo di comunicarlo in sede di domanda di partecipazione e di indicare la terna dei subappaltatori.

**83.** Il perimetro della gara risulta in parte coincidente con quello della procedura precedente, ricomprendendo solo il servizio di vigilanza a bordo treno, che nella gara "Trenord 1" aveva un ruolo marginale. La nuova gara, bandita per la stipula di un accordo quadro, è stata effettuata in ragione dell'aumentato fabbisogno della stazione appaltante relativamente al servizio di vigilanza a bordo treno.

**84.** Alla gara hanno partecipato tre distinte RTI:

1) ATI: Civis S.p.A./IVRI S.p.A./Cittadini dell'ordine S.r.l./Telecontrol S.p.A./Vedetta 2 Mondialpol S.p.A./Sicurezza del cittadino S.r.l./Corpo vigili notturni S.r.l.;

2) ATI: Sicuritalia/Allsystem / Coopservice;

3) ATI G4 Vigilanza/La Patria S.r.l./Italpol Group<sup>82</sup>/Rangers/MVS/Metronotte Piacenza.

**85.** La gara è stata aggiudicata il 18 gennaio 2017 all'ATI composta da Sicuritalia, Allsystem e Coopservice<sup>83</sup> che non hanno dichiarato di volersi avvalere di subappaltatori<sup>84</sup>.

**86.** Tra i documenti ispettivi sono stati reperiti alcuni atti preparatori alla partecipazione alla gara "Trenord 2". In particolare di rilievo un accordo pre-gara tra Sicuritalia e Italpol del maggio 2016 in cui quest'ultima si impegna a non partecipare alla gara e Sicuritalia, in caso di aggiudicazione, si impegna ad affidare in subappalto a Italpol una quota pari al 20% dei servizi, come riportato di seguito:

*«qualora la Sicuritalia in proprio o quale mandataria di RTI con altre aziende, risulti aggiudicataria della gara specificata in premessa, la stessa si obbliga sin da ora a rispettare i seguenti patti:*

*1. Italpol manifesta con la presente la propria intenzione di non partecipare alla gara in argomento, sotto qualsiasi forma di partecipazione (singola, in ATI, in Consorzio, con GEIE, ecc.);*

---

<sup>81</sup> Era previsto altresì che «a tale dichiarazione il concorrente dovrà allegare le tariffe approvate dal Prefetto; c) dichiarazione di possedere G.P.G. operanti conformemente alle disposizioni di cui al citato D.M. n. 269/2010, espressamente autorizzate all'erogazione dei servizi di sicurezza sussidiaria, nonché formate e dotate dei «certificati di addetti alla sicurezza ferroviaria» secondo quanto previsto dal D.M. n. 154 del 15.9.2009 e dal Disciplinare del 24.2.2015 del Ministero dell'Interno — Dipartimento della Pubblica Sicurezza — che detta le linee guida e le applicazioni del Decreto n. 154 del 15.9.2009, o dichiarazione di impegnarsi irrevocabilmente, in caso di aggiudicazione, a svolgere il servizio oggetto di gara conformemente a quanto stabilito dai citati provvedimenti e, conseguentemente, a mettere a disposizione di Trenord, a far data dall'avvio del servizio a pena della revoca dell'aggiudicazione e/o di risoluzione del relativo contratto di appalto, G.P.G. operanti in conformità alle disposizioni di cui al D.M. n. 269/2010, formate e dotate dei «certificati di addetti alla sicurezza sussidiaria» in conformità al D.M. n. 154/2009 ed al richiamato Disciplinare del Ministero dell'Interno — Dipartimento della Pubblica Sicurezza — del 24.2.2015».

<sup>82</sup> Italpol Group S.p.A. è una società distinta e in nulla collegata ad Italpol Vigilanza S.r.l.

<sup>83</sup> Cfr. avviso di aggiudicazione disponibile sul sito di Trenord, nonché doc. 3516.

<sup>84</sup> Cfr. doc. 3826 risposta a richiesta di informazioni di Trenord, allegato C, modello F.

2. Sicuritalia si obbliga ad affidare in subappalto, in caso di aggiudicazione della gara, a Itapol una quota pari al 20% dei servizi di vigilanza armata previsti dal Capitolato d'oneri di Gara, possibilmente nell'ambito delle Province all'interno delle quali l'Itapol possiede la licenza prefettizia, alla tariffa oraria pari a quella offerta in gara e che risulterà dal contratto di affidamento dell'appalto, e comunque non inferiore a € 19,80 (diciannove virgola ottanta); qualora Sicuritalia offrisse una tariffa inferiore, sarà facoltà della Itapol rinunciare all'affidamento

3. Sicuritalia si impegna a dichiarare, nell'ambito della dichiarazione di subappalto prevista dalla documentazione di gara, che le attività ed i servizi di cui al presente accordo, saranno affidati all'Itapol senza esclusiva<sup>85</sup>.

**87.** Nel documento 325, reperito presso Itapol, che riporta la suddivisione del RTI nella vecchia gara "Trenord 1", si legge: «Subappalto (2° gara) 9.800.000 3 anni 20% annuo di 40 pattuglie». In una mail interna di Itapol del 23 maggio 2016, avente ad oggetto "R Gara Trenord", inoltre, si comunica: «per tua informazione, questa gara non la facciamo. Entreremo in subappalto»<sup>86</sup>. L'affidamento del subappalto risulta, dai dati forniti da Itapol e Sicuritalia, effettivamente avvenuto<sup>87</sup>.

**88.** Nel contesto di tale rapporto si inserisce anche una mail interna di Sicuritalia del febbraio 2018 nella quale si prospetta l'ipotesi di non attivare il subappalto di "Trenord 2" se Itapol non acconsente a cedere una quota in una diversa gara (gara SEA): «Su cosa dobbiamo attivare subappalti per Itapol? Teniamoli fermi per avere in cambio SEA». In risposta: «Trenord». «Possiamo fermare la cosa vero?» «Si non siamo obbligati»<sup>88</sup>.

**89.** Tale scambio di mail interno si collega ad un altro scambio del febbraio 2018 tra Sicuritalia e Itapol con oggetto "Itapol SEA" in cui si legge: «Ciao [Sicuritalia N.d.R.], ti confermo che al momento della presentazione dell'offerta della Procedura in oggetto, sarete dichiarati in subappalto per la quota del 30%». In risposta Sicuritalia scrive: «[Itapol N.d.R.] su SEA posso giocare molto pesantemente le mie carte. Quindi preferirei fare AT e con percentuali diverse. Inoltre dovete ancora onorare una promessa sui servizi in essere per un subappalto del 20%. Puoi dirmi cosa volete fare su quel subappalto?»<sup>89</sup>. Le mail si riferiscono con tutta probabilità alle procedure di cui Itapol risulta aggiudicataria aventi ad oggetto il servizio di vigilanza armata e il servizio di vigilanza e portierato, per un valore totale di circa 10.000.000 di euro, come da risposta alla richiesta di informazioni di Itapol e SEA<sup>90</sup>. In merito a tali documenti Itapol ha osservato: «l'e-mail sembrerebbe riferirsi alla procedura negoziata per la fornitura di servizi di sicurezza non armata presso gli e-Gates degli aeroporti di Milano Malpensa e Milano Linate, bandita da SEA nel 2018 (CIG n. 73499488F5). A tale procedura, Itapol ha preso parte in forma autonoma e non risultata aggiudicataria. Con specifico riferimento alla "promessa" di un subappalto del 20%, si ritiene che

<sup>85</sup> Cfr. doc. 1608 e 1609.

<sup>86</sup> Cfr. doc. 367. Si veda anche doc. 2514, mail interna di Sicuritalia del 1° agosto 2017, in cui si legge: «vedo Itapol e Allsystem tra mezzora. Per Trenord ci parlo io. Abbiamo poi deciso di non forzare la nostra presenza alle riunioni». In risposta si legge: «occhio al sorpasso a sinistra di Itapol che, disponendo di gpg e avendo il canale romano, si pappa tutte le commesse... fatemi sapere esito». All'esito della riunione si legge: «parlato alle 12 dovrebbe essere tutto apposto».

<sup>87</sup> Cfr. doc. 3746, risposta di Itapol, Tabella C.

<sup>88</sup> Cfr. doc. 2512. Si vedano anche i sotto meglio descritti documenti 2354 e 2474.

<sup>89</sup> Cfr. doc. 2512 e 2474.

<sup>90</sup> Cfr. docc. 3740 e 3746.

[Sicuritalia N.d.R.] possa riferirsi alla procedura negoziata bandita da SEA nel 2015 per la stipula di un accordo quadro (CIG n. 601943206E), cui Italtop ha partecipato in forma autonoma ed è risultata aggiudicataria ma non ha assegnato alcun subappalto. Si evidenzia, infine, che alle pretese di [Sicuritalia N.d.R.] non è stato dato alcun seguito»<sup>91</sup>.

90. Rispetto alla gara “Trenord 2” in esame sono stati rinvenuti numerosi documenti in cui le Parti ripartiscono le quote del servizio da svolgere<sup>92</sup> anche successivamente all’aggiudicazione, tenendo conto del cambiamento nell’ATI rispetto alla gara “Trenord 1” che vede l’uscita di IVRI. In funzione di ciò le quote di Italtop e Coopservice vengono aumentate, come nella figura seguente.

**Tabella 19 - Gare Trenord 1 e 2: quadro sinottico ripartizione servizio tra le Parti (Versione accessibile)**

	1° contratto				Realmente impiegate	2° contratto						
	Quota %	Solo Bordo treno				Quota %	prima applicazione			a regime		
		n° gpg patentate					n° gpg patentate			n° gpg patentate		
		necessarie		disponibili			necessarie		disponibili	necessarie		disponibili
senza quinto	con quinto	senza quinto	con quinto		senza quinto	con quinto						
SICURITALIA	32%	omissis	omissis	omissis	omissis	47%	omissis	===	omissis	omissis	omissis	omissis
ALL SYSTEM	28%	omissis	omissis	omissis	omissis	24%	omissis	===	omissis	omissis	omissis	omissis
ITALPOL	10%	omissis	omissis	omissis	omissis	20%	omissis	===	omissis	omissis	omissis	omissis
COOPSERVICE	===	===	===	===	===	9%	omissis	===	omissis	omissis	omissis	omissis
IVRI	30%	omissis	omissis	omissis	omissis	===	===	===	===	===	===	===

Fonte: estratto doc. 2594

91. Dalla Tabella 19 emerge un cambiamento delle quote dovuto all’uscita di IVRI dalla compagine dell’ATI. Tale uscita ha determinato l’inserimento di Coopservice anche nel trasporto a bordo Treno, con una quota del 9%, e il sensibile aumento della quota di Sicuritalia e Italtop.

### V.2.3 Le gare Expo

92. Dai documenti agli atti sono emerse quattro gare Expo che rilevano ai fini della presente istruttoria: la gara “Cantiere” del 2013, la gara Expo “Evento” del 2013 e la gara Expo “ex Lotto 3” del 2015, la gara “Post Evento” del 2016. Le gare, talvolta seguite da una fase di prequalifica, sono schematizzate nella Tabella 20. Le gare avevano un’importanza particolare anche in considerazione dell’indotto che avrebbero potuto comportare e dell’impatto reputazionale<sup>93</sup>.

<sup>91</sup> Cfr. doc. 3800.

<sup>92</sup> Cfr. doc. 71, 73, 135, 142 e 147.

<sup>93</sup> Cfr. doc. 412.

Tabella 20 - Gare Expo: quadro sinottico

Nome gara	Lotto	Anno	Servizio	Importo base	Aggiudicatari
Cantiere	Unico	2013	vigilanza sul cantiere	2,999,096	RTI Allsystem, Sicuritalia, IVRI
Evento	1	2013	vigilanza sul sito dell'evento	9,686,164	RTI Allsystem, Sicuritalia, IVRI
	2			9,556,233	RTI Allsystem, Sicuritalia, IVRI
	3			4,338,455	Italpol [esclusa]
Evento – ex Lotto 3	ex 3	2015	vigilanza sul sito dell'evento	2,973,783	RTI Allsystem, Sicuritalia, IVRI
Post Evento	Unico	2015	vigilanza sul sito dell'evento	1,795,952	RTI Allsystem, Sicuritalia, IVRI

Fonte: doc 3741

#### V.2.3.1 La gara “Cantiere”

93. La gara “Cantiere” (proc. sel. 286/2013) è la gara che ha avuto ad oggetto il servizio di vigilanza sui cantieri di Expo 2015. La gara, bandita l’11 giugno 2013, è stata aggiudicata il 12 settembre 2013 ad un RTI composto da Allsystem, Sicuritalia e IVRI (anche con le loro società controllate IVRI servizi fiduciari S.r.l. e Sicuritalia Group Service Soc. cons. per azioni, per la parte relativa al portierato) che hanno proposto uno sconto del 21% sulla base d’asta. Alla gara aveva partecipato anche, in concorrenza, un RTI con Italpol mandataria, che era stato escluso per mancato possesso dei requisiti richiesti della mandante<sup>94</sup>.

<sup>94</sup> Cfr. doc. 3741, allegati.

Tabella 21 - Gara Expo "Cantiere": riepilogo offerte

RTI Telecontrol		RTI Rangers		RTI IVU	
p <sub>1</sub>	19,00	p <sub>1</sub>	19,55	p <sub>1</sub>	19,18
P1	1.329.088,00	P1	1.367.561,60	P1	1.341.679,36
p <sub>2</sub>	11,80	p <sub>2</sub>	11,50	p <sub>2</sub>	11,58
P2	937.580,00	P2	913.744,00	P2	920.100,48
p <sub>3</sub>	11,80	p <sub>3</sub>	11,50	p <sub>3</sub>	14,50
P3	137.068,80	P3	133.584,00	P3	168.432,00
<b>Tot Offerta</b>	<b>2.403.737,60</b>	<b>Tot Offerta</b>	<b>2.414.889,60</b>	<b>Tot Offerta</b>	<b>2.430.211,84</b>

RTI KSM		RTI Città di Roma Metronotte		RTI Allsystem	
p <sub>1</sub>	19,80	p <sub>1</sub>	18,93	p <sub>1</sub>	18,80
P1	1.385.049,60	P1	1.324.191,36	P1	1.315.097,60
p <sub>2</sub>	14,20	p <sub>2</sub>	11,14	p <sub>2</sub>	11,20
P2	1.128.275,20	P2	885.139,84	P2	889.907,20
p <sub>3</sub>	14,20	p <sub>3</sub>	11,14	p <sub>3</sub>	11,20
P3	164.947,20	P3	129.402,24	P3	130.099,20
<b>Tot Offerta</b>	<b>2.678.272,00</b>	<b>Tot Offerta</b>	<b>2.338.733,44</b>	<b>Tot Offerta</b>	<b>2.335.104,00</b>

RTI Civis		RTI SIPRO		RTI Security Service	
p <sub>1</sub>	21,00	p <sub>1</sub>	20,04	p <sub>1</sub>	19,47
P1	1.468.992,00	P1	1.401.838,08	P1	1.361.965,44
p <sub>2</sub>	12,80	p <sub>2</sub>	13,31	p <sub>2</sub>	12,49
P2	1.017.036,80	P2	1.057.559,36	P2	992.405,44
p <sub>3</sub>	12,80	p <sub>3</sub>	13,31	p <sub>3</sub>	12,49
P3	148.684,80	P3	154.608,96	P3	145.083,84
<b>Tot Offerta</b>	<b>2.634.713,60</b>	<b>Tot Offerta</b>	<b>2.614.006,40</b>	<b>Tot Offerta</b>	<b>2.499.454,72</b>

Ove:

- p<sub>1</sub> è il prezzo unitario offerto per il servizio di vigilanza armata,
- P1 è il prezzo offerto per il servizio di vigilanza armata,
- p<sub>2</sub> è il prezzo unitario offerto per il servizio di controllo accessi e portierato,
- P2 è il prezzo offerto per il servizio di controllo accessi e portierato,
- p<sub>3</sub> è il prezzo unitario offerto per il servizio di rilascio pass,
- P3 è il prezzo offerto per il servizio di rilascio pass,
- Tot offerta è l'importo complessivo offerto dato dalla somma di P1 + P2 + P3  
tutti i valori si intendono Iva esclusa.

Fonte: doc. 3741



Tabella 22 - Gara Expo “Cantiere”: esito

CONCORRENTI	Punteggio tecnico	Punteggio economico	PUNTEGGIO TOTALE
RTI All System S.p.A.	40,50	54,79	95,29
RTI Rangers S.p.A.	34,70	49,24	83,94
RTI Città di Roma Metronotte S.r.l.	24,60	54,24	78,84
RTI Security Service S.r.l.	25,50	45,74	71,24
RTI IVU S.p.A.	20,00	49,28	69,28
RTI Telecontrol Vigilanza S.p.A.	12,00	51,48	63,48
RTI Sipro Sicurezza Professionale S.r.l.	24,50	35,47	59,97
RTI KSM S.p.A.	11,10	32,48	43,58
RTI Civis	7,60	29,08	36,68

Fonte: doc. 3741

94. In ispezione è stato reperito il Regolamento dell’RTI del 4 novembre 2013<sup>95</sup> in cui si ritrova la suddivisione dei servizi tra le Parti come sotto esposto.

#### Figura 2 - Gara Expo “Cantiere”: ripartizione RTI Parti

##### Articolo 1 (prestazioni dei Servizi).

1.1) I servizi sono ripartiti fra le Parti come segue:

**allSYSTEM Spa (mandataria)**, erogherà i servizi di vigilanza armata nella misura del 76,00%

**Ivri Spa**, erogherà i servizi di vigilanza armata nella misura del 12,00%

**Ivri Servizi Fiduciari srl**, erogherà i servizi di controllo accessi e portierato non armato nella misura del 50,00%

**Sicuritalia Spa**, erogherà i servizi di vigilanza armata nella misura del 12,00%

**Sicuritalia Group Service s.c.p.a.**, erogherà i servizi di controllo accessi e portierato non armato nella misura del 50,00%

1.2) Il coordinamento dei Servizi spetta alla Mandataria, la quale potrà all’uopo impartire alle Mandanti, che si impegnano a rispettarle, le necessarie istruzioni.

1.3) Sia la Mandanti che la Mandataria dichiarano di possedere i requisiti tecnici ed organizzativi necessari all’esecuzione del contratto con la Cliente e si impegnano a prestare i servizi di rispettiva competenza accuratamente e diligentemente.

Fonte: estratto doc. 206

95. Sempre nel medesimo regolamento sono disciplinate anche le eventuali ripartizioni per i servizi futuri.

<sup>95</sup> Cfr. doc. 206.



**Figura 3 - Gara Expo “Cantiere”: ripartizione RTI Parti per i servizi aggiuntivi****Articolo 7 (Servizi aggiuntivi).**

7.1) In caso di servizi aggiuntivi, intesi in eccesso a n. 97.464 ore per GPG e n. 132.784 ore per personale non armato, l'esecuzione sarà ripartita come segue:

## 7.1.1 Servizi di Vigilanza armata:

<b>allSYSTEM Spa</b>	34,00%
<b>Ivri Spa,</b>	33,00%
<b>Sicuritalia Spa,</b>	33,00%

## 7.1.2 Servizi di Vigilanza armata:

<b>allSYSTEM Spa</b>	34,00%
<b>Ivri Servizi Fiduciari srl,</b>	33,00%
<b>Sicuritalia Group Service s.c.p.a.</b>	33,00%

7.1.3 Nel caso in cui allSYSTEM Spa si determini a non erogare direttamente i servizi non armati, Ivri Servizi Fiduciari srl e Sicuritalia Group Service s.c.p.a. si impegnano sin d'ora a svolgere tali servizi in parti uguali, retrocedendo per dette ore € 0,50/ora a allSYSTEM Spa.

7.2) Considerato che alla data odierna sono attivi servizi di vigilanza, commissionati da soggetti diversi da Expo 2015 Spa e erogati da società costituenti la presente ATI, nell'eventualità che tali servizi vengano ricompresi nel Contratto in parola, gli stessi continueranno ad essere erogati dalla medesima società, in deroga a quanto previsto al prec, art. 7.1.

\* si segnala un refuso al punto 7.1.2. (leggasi servizi di vigilanza NON armata)

Fonte: estratto doc. 206

96. Si noti che la suddivisione sopra riportata per i servizi futuri è quella che rimarrà in vigore tra le Parti sia per le successive gare Expo “Evento” (Lotti 1 e 2 e gara per l'ex Lotto 3) sia per la gara Expo “post Evento”. Tali gare, come si vedrà, hanno ad oggetto servizi differenti, quantomeno sotto il profilo quantitativo<sup>96</sup>. La vigilanza sui “cantieri” non può essere paragonabile alla vigilanza da esercitare nel corso dell'evento “Expo 2015” che, si ricorda, ha ospitato le esposizioni di 137 Paesi e registrato circa 22 milioni di presenze in sei mesi.

#### V.2.3.2 La gara “Evento”

97. Nel 2013 Expo 2015 S.p.A. ha indetto una procedura selettiva ai sensi degli art. 20 e 27 del d.lgs. 163/2006, avente ad oggetto l'affidamento di servizi di vigilanza e di supporto alla gestione dell'evento nelle aree di pertinenza del Sito Espositivo di Expo Milano 2015 (proc. 716/2014). La procedura, aggiudicata attraverso il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, era suddivisa in tre lotti che individuavano le aree in cui è stato suddiviso il sito espositivo, per un totale di oltre 23 milioni di euro. La gara prevedeva una fase di prequalifica, con scadenza a settembre 2014, a cui avevano presentato domanda di partecipazione per tutti e tre i lotti Italpol (in RTI con

<sup>96</sup> Sicuritalia ha sottolineato, nella memoria, che per la gara “Cantiere” erano richieste 60 GPG; per la gara “Evento” 260 per il lotto 1 e 250 per il lotto 2. Cfr. doc. 3920. Analogamente Allsystem sottolinea come la diversità dei servizi richiesti fosse di tipo quantitativo. Cfr. doc. 3917.

Italservizi 2007) e un RTI composta da CIVIS, Rangers, Domina e Cooperativa FEMA. L'RTI Allsystem, IVRI e Sicuritalia aveva presentato domanda di partecipazione esclusivamente per i Lotti 1 e 2 mentre un RTI composta da Civis Augustus S.r.l., Servizio di vigilanza armata Sudtiroler Ronda e Gruppo servizi associati S.p.A. aveva presentato domanda di partecipazione esclusivamente per il Lotto 3<sup>97</sup>.

**98.** Con riferimento ai soggetti sopra indicati, presso Italtel è stato rinvenuto un documento denominato "proiezione gara Expo" (creato il 7 ottobre 2014 e modificato per l'ultima volta il 28 ottobre 2014)<sup>98</sup> in cui si ipotizzavano le possibili offerte e i possibili punteggi dei concorrenti sopra richiamati. In tale *file* Italtel immaginava la sua partecipazione, anche nella fase II della gara, in tutti e tre i lotti e offerte economiche, sue e dei concorrenti, sensibilmente più aggressive rispetto a quelle effettivamente presentate nei Lotti 1 e 2. In tale documento, si sottolinea, era ipotizzata la partecipazione dell'RTI Italtel a tutti e tre i lotti e Italtel sembrava consapevole che L'RTI Allsystem avrebbe potuto presentare un'offerta aggressiva<sup>99</sup> in grado di vincere la gara.

**99.** Alla successiva fase di gara ha presentato offerta per i Lotti 1 e 2 esclusivamente il RTI composto da Allsystem, IVRI, IVRI servizi fiduciari, Sicuritalia, Sicuritalia Group Service S.p.A., Consorzio Prodest Milano S.r.l.<sup>100</sup>. Per il Lotto 3 ha presentato offerta esclusivamente il RTI composto da Italtel Vigilanza S.r.l., Italservizi 2007 S.r.l. e Security Service S.r.l. Contrariamente a quanto avvenuto nella gara "Cantiere" sopra esaminata, quindi, le offerte di Italtel da una parte e Allsystem, Sicuritalia e IVRI dall'altra non si sono sovrapposte ma, anzi, sono risultate complementari in quanto, come si vedrà, la *lex specialis* prevedeva la possibilità di aggiudicazione di più di un lotto solo in caso di unica offerta presentata nei lotti di riferimento.

**100.** Di rilievo anche una *mail* interna ad IVRI del 21 novembre 2014, coincidente con la data di presentazione delle offerte, in cui si legge: «Buongiorno a tutti voi, qui sotto trovate la stima dei margini EXPO limitatamente alla "tecnologia" che dovremo fornire, come vedete credo sia stato fatto un discreto lavoro con i fornitori che ci consente di suddividere in tre parti uguali la parte "UTILE" scritta nell'ultima colonna, in ogni caso abbiamo ancora "margini di trattativa" una volta ottenuta l'aggiudicazione e ancor di più se, come sembra, saremo gli unici (a parte Italtel con Security Service new entry) a partecipare. In merito le tariffe vi confermo che abbiamo proposto €12,95 (base d'asta 13,00) per il portierato ed €20,95 (base d'asta 21,00) per l'armato nonostante Sicuritalia voleva offrire una tariffa inferiore (12,20 e 20,30 circa), mi sono opposto. La compagine di Civis, ameno di ripensamenti dell'ultima ora, NON parteciperà per cui sarà probabile che ci possano affidare anche l'altro Lotto grande se decidono di affidare il terzo a Italtel»<sup>101</sup>.

**101.** La gara è stata aggiudicata il 30 gennaio 2015 solo in parte: i Lotti 1 e 2 sono stati aggiudicati all'unico offerente RTI Allsystem, mentre il Lotto 3 non è stato aggiudicato in quanto sono state

---

<sup>97</sup> Cfr. doc. 3632, allegati.

<sup>98</sup> Cfr. doc. 2328.

<sup>99</sup> In tale documento, in particolare, era ipotizzata un'offerta economica dell'RTI Allsystem per i lotti 1 e 2 rispettivamente di € 7.671.344,00 e € 7.221.468,50. Cfr. doc. 2328.

<sup>100</sup> Cfr. offerte economiche doc. 44, 45. Cfr. anche doc. 53 in cui l'offerta economica per la successiva gara "ex Lotto 3".

<sup>101</sup> Cfr. doc. 424. Con riferimento al valore della tariffa per la vigilanza armata, in un documento interno (doc. 412) IVRI menziona che «attualmente il costo medio a Milano delle GPG è di circa 18,00 euro [...] esclusi evidentemente i corsi di formazione».

rilevate gravi irregolarità nell'offerta tecnica dell'unico offerente (RTI Italpol) che ne hanno determinato l'esclusione *ex art.* 46, comma 1-bis del d.lgs. 163/2006.

**102.** In particolare l'offerta formulata dal RTI Italpol risultava apparentemente predisposta per i Lotti 1 e 2 e presentava descrizioni di servizi non presenti nel Lotto 3: ad esempio nell'offerta si dichiarava che il cronoprogramma risulta speculare rispetto ai Lotti 1 e 2, per i quali il RTI Italpol non aveva presentato alcuna offerta. Allo stesso tempo l'RTI Italpol aveva offerto, per il Lotto 3, dotazioni non richieste, previste invece per i Lotti 1 e 2<sup>102</sup>. Italpol, peraltro, pur avendo presentato ricorso in autotutela, non ha presentato il ricorso al TAR per l'esclusione<sup>103</sup>. In ispezione è stata rinvenuta anche l'offerta economica presentata dall'RTI Italpol per il Lotto 3 in cui era previsto uno sconto pari allo 0,99% sulla tariffa oraria e a zero sulla tecnologia<sup>104</sup>.

**103.** Più nel dettaglio, la ripartizione del RTI Allsystem, IVRI, Sicuritalia è indicata nei documenti 43, 47 e 50.

**Tabella 23 - Gara Expo "Evento": ripartizione RTI Parti**

LOTTO 1 – codice CIG: 5888698351		
Tipologia servizio	Società	Percentuale
Servizio di Vigilanza armata	allSYSTEM Spa	26,01 %
	IVRI Spa	17,96 %
	SICURITALIA Spa	17,96 %
Servizi fiduciari	IVRI Servizi Fiduciari srl	15,23 %
	SICURITALIA Group Service s.c.p.a.	15,23 %
	Consorzio Prodest Milano srl	7,62 %

LOTTO 2 – codice CIG: 58887069E9		
Tipologia servizio	Società	Percentuale
Servizio di Vigilanza armata	allSYSTEM Spa	26,59 %
	IVRI Spa	17,63 %
	SICURITALIA Spa	17,63 %
Servizi fiduciari	IVRI Servizi Fiduciari srl	15,26 %
	SICURITALIA Group Service s.c.p.a.	15,26 %
	Consorzio Prodest Milano srl	7,63 %

Fonte: doc. 47

**104.** La suddivisione prevede, quindi, il 34% per Allsystem (che non attiva all'epoca nei servizi di portierato, si è avvalsa di un operatore terzo per svolgerli) e il 33% per IVRI e Sicuritalia, conformemente alle pattuizioni assunte in occasione della gara "Cantiere" relative ai servizi aggiuntivi (cfr. *supra*).

<sup>102</sup> Cfr. offerta tecnica di Italpol e lettera di esclusione di EXPO, in doc. 3632, allegati.

<sup>103</sup> Cfr. doc. 3632.

<sup>104</sup> Cfr. doc. 2011 allegato.

**105.** La ripartizione comunicata alla stazione appaltante rispecchia quella elaborata all'interno dell'RTI<sup>105</sup>. In merito alla partecipazione ai soli Lotti 1 e 2, rileva una e-mail interna ad IVRI del 16 settembre 2014, in cui, a fronte della comunicazione di una possibile partecipazione a tutti e tre i lotti, si legge: «Vi inoltro il frazionamento dell'ATI EXPO proposto da Allsystem mantenendo la logica dell'attuale ATI [ATI gara "Cantiere" N.d.R.]. Come vi scrivevo e dicevo è stato inserito l'altro importante Player milanese di portierato, Prodest, che però va a prendere solo "il pezzo di Allsystem" mentre noi e Sicuritalia manterremo, come è attualmente, il 33% alle stesse condizioni. Ho però appena scritto (oltre ad avere chiamato [Allsystem N.d.R.] che però era impegnato) che NON siamo d'accordo a partecipare a tutte e tre i lotti ma soltanto ai due più grandi...»<sup>106</sup>. La mail fa riferimento alla "logica dell'attuale ATI" e al mantenimento "delle stesse condizioni" e si spiega col riferimento alla precedente gara "Cantiere" sopra descritta, che prevedeva percentuali di ripartizione identiche pur avendo ad oggetto servizi totalmente differenti.

**106.** L'ATI Allsystem-IVRI-Sicuritalia si è aggiudicata la gara alle seguenti condizioni economiche.

**Tabella 24 - Gara Expo "Evento": aggiudicazione**

Lotto	Importo Base	Offerta complessiva	Servizio	Offerta per servizio	Tariffa aggiud.ne
1	9.686.164,00	9.582.388,70	- Vigilanza armata euro	4.959.493,50	20,95 €/h
			- Servizi fiduciari	1.885.235,10	12,95 €/h
			- Apparecchiature	2.737.660,10	
2	9.556.233,00	9.448.122,65	- Vigilanza armata euro	4.736.732,15	20,95 €/h
			- Servizi fiduciari	1.806.550,90	12,95 €/h
			- Apparecchiature	2.904.839,60	

Fonte: doc. 3632

### V.2.3.3 La gara "ex Lotto 3"

**107.** In ragione della sopra rappresentata esclusione dell'unica offerta sul Lotto 3, la stazione appaltante, in data 5 marzo 2015, ha indetto una procedura negoziata ex art. 57, comma 2, lett. c) per i soli servizi rientranti nell'ex Lotto 3 (proc. 64/2015), pur se modificati rispetto alla gara precedente in quanto, data la disponibilità dell'Esercito Italiano ad effettuare alcuni servizi, sono stati ridotti sia i servizi richiesti sia, conseguentemente, i requisiti di capacità tecnico-economica. Alla procedura sono stati invitati, con lettera di invito del 5 marzo 2015, i concorrenti che avevano presentato domanda di partecipazione e si erano qualificati alla precedente gara: RTI Allsystem e RTI Itapol Vigilanza nonché altre tre RTI e ISTV S.p.A. Alla procedura ha partecipato solo l'RTI Allsystem, Sicuritalia IVRI che si è aggiudicata la gara il 6 maggio 2015 offrendo prezzi identici alla gara precedente<sup>107</sup> mentre non ha presentato offerta l'RTI Itapol, che era stata esclusa nella precedente procedura.

**108.** Anche per la gara 2 (ex Lotto 3) è stata reperita la ripartizione delle quote all'interno del RTI<sup>108</sup>.

<sup>105</sup> Cfr. doc. 43.

<sup>106</sup> Cfr. doc. 421. Anche nel documento 2617 è prevista, inizialmente, la partecipazione a tutti i lotti.

<sup>107</sup> Cfr. doc. 52.

<sup>108</sup> Cfr. doc. 52; 55, 56 e 576.

**Tabella 25 - Gara Expo “ex Lotto 3”: ripartizione RTI Parti**

LOTTO 3 – codice CIG: 6102589FBD		
Tipologia servizio	Società	Percentuale
Servizio di Vigilanza armata	allSYSTEM Spa	22,55 %
	IVRI Spa	10,84 %
	SICURITALIA Spa	10,84 %
Servizi fiduciari	IVRI Servizi Fiduciari srl	22,31 %
	SICURITALIA Group Service s.c.p.a.	22,31 %
	Consorzio Prodest Milano srl	11,15 %

Fonte: estratto doc. 52

**109.** Come è agevole dedurre dalla Tabella 25, anche in questo caso la suddivisione prevede un 33% per ciascun gruppo, ad eccezione di Allsystem che, non attiva all’epoca nei servizi di portierato, si è avvalsa di un operatore terzo per svolgerli raggiungendo, insieme a quest’ultimo, una quota di circa il 34%, esattamente come nella precedente gara “Cantiere” ed “Evento” Lotti 1 e 2.

**110.** Con riguardo ad Itapol, la stessa non ha partecipato alla selezione e, salvo quanto si dirà, agli atti non è presente alcun documento che spieghi tale azione, fatta eccezione per le spiegazioni offerte in sede ispettiva e in sede di audizione, a cui si rimanda (cfr. posizione delle Parti)<sup>109</sup>.

Nelle memorie finali Itapol ha più volte citato il documento 301, affermando che in tale contesto potrebbe evincersi la ragione della non partecipazione alla nuova gara per il Lotto 3. In particolare, in tale documento, Itapol confronta l’utile che sarebbe potuto derivare dall’aggiudicazione della nuova gara rispetto a quello che sarebbe derivato dall’ex Lotto 3 e rileva che lo stesso sarebbe stato del [1-5%] rispetto al [1-5%] della vecchia gara. Si noti tuttavia che, nello stesso documento, è indicato che se la società avesse deciso di acquistare e poi rivendere le attrezzature necessarie per svolgere l’appalto (c.d. tecnologia), il MOL sarebbe stato [15-20%] per la nuova gara a fronte del minore [15-20%] della vecchia offerta per il “Lotto 3”.

#### V.2.3.4 La gara “post Evento”

**111.** Il 23 dicembre 2015 Expo ha indetto una Procedura selettiva n. 1433/2015 ex art. 20 e 27 del D.Lgs. 163/2006, relativa a servizi rientranti nell’allegato II B, per l’affidamento dei servizi di vigilanza armata e dei servizi di controllo accessi dell’area corrispondente al sito espositivo e delle sue pertinenze (Expo “post Evento”).

**112.** Anche questa procedura era suddivisa in una fase di prequalifica, in cui avevano fatto richiesta di partecipazione 5 concorrenti (tra cui un RTI formato da Itapol e Italservizi 2007), e una “fase II”, a cui hanno partecipato solo due concorrenti: un RTI composto da Allsystem, Sicuritalia e IVRI nella medesima composizione vista nelle gare precedenti<sup>110</sup> e International Security Service S.p.A. (ISSV).

<sup>109</sup> Cfr. Doc. 3798 e 1575.

<sup>110</sup> Si noti che in una e-Mail del 2016 Sicuritalia fa riferimento alla “suddivisione che hai proposto (basata sulla vecchia ATI)” e aggiunge «mi ricordavo percentuali al 34% Allsystem, 33% noi e ivri e la quota parte Prodest veniva scorporata dalla tua». Cfr. doc. 93.



113. Le offerte presentate in gara sono le seguenti<sup>111</sup>:

**Tabella 26 - Gara Expo “Post Evento”: aggiudicazione**

<b>Partecipante</b>	<b>Offerta complessiva</b>	<b>Servizio</b>	<b>Tariffe aggiud.ne</b>	<b>Sconto</b>
ISSV	1.384.797,52	- Vigilanza armata - Controllo accessi e portierato non armato	16,89 10,97	22,9%
RTI Allsystem, IVRI, Sicuritalia, Prodest	1.622.170,00	- Vigilanza armata - Controllo accessi e portierato non armato	20,10 12,10	9,68%

Fonte: doc. 3741, all. 38, 40 e doc. 3744 e 3745 (informazioni Allsystem e IVRI)

114. La gara è stata aggiudicata alla società ISSV che ha offerto il prezzo più basso<sup>112</sup>.

#### **V.2.4 Le gare Intercent-ER**

##### *V.2.4.1 La gara “Intercent-ER 1”*

115. Il 20 giugno 2013 Intercent-ER, centrale d’acquisto dell’Emilia Romagna, ha bandito una Procedura aperta per l’affidamento dei servizi di vigilanza armata, portierato, manutenzione impianti antincendio e di sicurezza e controllo accessi per immobili a prevalente uso sanitario e uso ufficio, per un valore a base d’asta di 30 milioni di euro (di seguito gara “Intercent-ER 1”). La gara è stata aggiudicata al RTI formato da Coopservice, IVRI, Sicuritalia e altre, unico RTI partecipante<sup>113</sup>. Il bando di gara prevedeva un requisito di capacità economica e finanziaria, consistente nell’aver realizzato, nell’ultimo triennio, un fatturato per servizi di vigilanza armata almeno pari a 15 milioni di euro. Il bando prevedeva che, in caso di RTI, tale requisito dovesse essere raggiunto sommando i fatturati delle singole imprese, fermo restando che l’impresa mandataria possedesse almeno il 60% del fatturato richiesto.

La gara è stata aggiudicata all’RTI Coopservice, IVRI e Sicuritalia alle seguenti tariffe.

**Tabella 27 - Gara “Intercent-ER 1”: tariffe di aggiudicazione**

<b>Servizio</b>	<b>Base d’asta</b>	<b>Tariffa di aggiudicazione</b>
Vigilanza armata province nord-centro	21,50 €/h	21,20 €/h
Vigilanza armata province Romagna	20,50 €/h	20,20 €/h
Portierato	16,00 €/h	15,95 €/h

Fonte: doc. 2643, determina di aggiudicazione e disciplinare di gara

116. La ripartizione formale delle quote all’interno dell’ATI è la seguente.

<sup>111</sup> Cfr. doc. 3741 all.

<sup>112</sup> Cfr. doc. 3741 all.

<sup>113</sup> RTI Coopservice S.Coop.p.a., Sicuritalia S.p.A., IVRI S.p.A., La Patria S.r.l., Civis Augustus S.r.l. e Axitea S.p.A.



Tabella 28 - Gara "Intercent-ER 1": ripartizione RTI Parti

BASE D'ASTA - 2013		€ 30.000.000,00	
VALORE FIDEJUSSIONE PROVVISORIA 0,5%		285.000,00	
COMPONENTI RTI	%	% PER ISTITUTO	VALORE FIDEJUSSIONE PROVVIS.
COOPSERVICE S.COOP.P.A.	30,00	€ 9.000.000,00	€ 85.500,00
LA PATRIA	15,00	€ 4.500.000,00	€ 42.750,00
SICURITALIA	14,00	€ 4.200.000,00	€ 39.900,00
CIVIS AUGUSTUS	16,00	€ 4.800.000,00	€ 45.600,00
IVRI SPA	17,00	€ 5.100.000,00	€ 48.450,00
AXITEA (EX SICURGLOBAL)	8,00	€ 2.400.000,00	€ 22.800,00
		<b>€ 30.000.000,00</b>	<b>285.000,00</b>

100,00

Fonte: doc. 2618 mail interna Sicuritalia 8 novembre 2013

**117.** La trattativa per la definizione dell'ATI ha visto Sicuritalia chiedere ed ottenere una parte maggiore rispetto a quella inizialmente proposta. Tale trattativa è riportata in una serie di e-mail dell'agosto 2013 in cui Sicuritalia scrive a Coopservice: «La proposta che ci avete fatto è molto lontana da quanto ci saremmo aspettati. Di nuovo, proponete di darci una parte "nuova" che non è detto affatto si realizzi. Come ben sai, infatti, il budget può essere assorbito dai contratti già esistenti (e così è stato in passato). Quindi dobbiamo trovare una soluzione. Io vi ho chiesto il 20%, voi mi proponete il 4% senza alcuna certezza effettiva. Ti sembra ragionevole? Io non voglio far guerra, ma non per questo ve ne dovete approfittare. Allora, facciamo un altro ragionamento: invece del 20% mi accontento del 10%: 3.000.000 nei due anni. Su questi 3 milioni avremo una marginalità minima del 10-15% (minimo 300.000-450.000 nei 2 anni). Sicuritalia sta nell'ATI con l'accordo che dovrebbe fatturare 3 milioni nei 2 anni. Ma se così non fosse, ogni anno fatturerà all'ATI il 10% della differenza tra quanto fatturato effettivamente e 1.500.000 di competenza annuale. In questo modo: se fatturiamo al cliente tutto ok, diversamente, noi recuperiamo qualcosa e l'Ati sta in piedi a quotazioni ragionevoli. Questo mi sembra ragionevole ed equo e nell'interesse di tutti. Che ne pensi?». Coopservice risponde: «Caro [Sicuritalia N.d.R.], dopo confronto con gli altri componenti l'ATI ti proponiamo quanto segue sicuri che comprenderai lo sforzo che tutti abbiamo fatto e che tu possa considerarlo come accordo definitivo e di reciproca soddisfazione:

- ok portare a 2 milioni i nuovi servizi di vigilanza (su BO, PC, MO, PR, RE) che saranno innanzitutto attribuiti a Sicuritalia

- ok poi seguire le regole per l'attribuzione dei successivi nuovi servizi che vede Sicuritalia al 40% su Bologna e al 20 % su Piacenza e 100% sui servizi di portierato ...»<sup>114</sup>.

**118.** Dalla mail sopra riportata emerge chiaramente che le valutazioni all'interno dell'ATI prescindono dalle reali capacità di offrire il servizio delle imprese, essendo invece basate su considerazioni commerciali tipiche di una logica spartitoria in cui le Parti provano ad ottenere il massimo risultato.

#### V.2.4.2 La gara "Intercent-ER 2"

**119.** Il 19 novembre 2015 Intercent-ER ha bandito una nuova procedura aperta per l'affidamento dei servizi integrati di vigilanza armata, portierato e altri servizi per tutte le Amministrazioni della

<sup>114</sup> Cfr. doc. 3445 e 3446. Confronta anche doc. 2510, ove le considerazioni in merito da parte di Sicuritalia.

Regione Emilia- Romagna e trasporto valori e contazione denaro per le Aziende Sanitarie della Regione Emilia-Romagna, per un importo complessivo a base d'asta di 35 milioni di euro. Quali requisiti di capacità economica e finanziaria, il bando prevedeva, come nella gara precedente, l'aver realizzato, nell'ultimo triennio, un fatturato per servizi di vigilanza armata al netto dell'IVA, uguale o superiore a 15 milioni di euro. In caso di R.T.I./Consorzio/Rete di imprese, era previsto che tale requisito dovesse essere raggiunto sommando i fatturati delle singole imprese, fermo restando che l'impresa mandataria deve possedere almeno il 60% del fatturato richiesto. La gara è stata aggiudicata al RTI formato da Coopservice, Sicuritalia, IVRI e altri con i seguenti punteggi di seguito indicati<sup>115</sup>.

**Tabella 29 - Gara "Intercent-ER 2": esito gara**

<i>Ditte</i>	<i>Punteggio tecnico</i>	<i>Punteggio economico</i>	<i>Punteggio totale</i>	<i>Graduatoria</i>
Costituendo RTI composto da: Coopservice (mandataria) La Patria srl – Sicuritalia spa- Cittadini dell'ordine srl – I.V.R.I. spa (mandanti) u	40,00	60,00	100,00	1
Costituenda ATI Security Service (mandataria) Gruppo Sirio srl- Colas PI – Corpo Vigili Giurati srl (mandanti )	21,86	59,87	81,73	2

Fonte: determinazione n° 142 del 17/06/2016 di Intercent-ER doc. 3453

**Tabella 30 - Gara "Intercent-ER 2": tariffe di aggiudicazione.**

<b>Servizio</b>	<b>Base d'asta</b>	<b>Importo di aggiudicazione</b>
Vigilanza armata	21,25 €/h	20,25 €/h
Portierato	16,00 €/h	15,50 €/h

Fonte: offerta economica (cfr. doc. 3002) e disciplinare di gara

**120.** La ripartizione formale delle attività all'interno del RTI è identica a quella della precedente gara, già riportata nella Tabella 28, fatta eccezione per la quota di Axitea, non più presente nell'ATI<sup>116</sup>, interamente assorbita da Coopservice in ragione della ripartizione geografica sottesa al RTI, ben spiegata nella *mail* seguente.

**121.** La *ratio* sottesa alla ripartizione all'interno del RTI è, infatti, del tutto scollegata da ragioni di efficienza nell'organizzazione del servizio ma deriva da un accordo espresso avente ad oggetto il mantenimento inalterato degli "equilibri" consolidati tra le parti, come emerge dalla *mail* inviata da IVRI a KSM (che controlla il 32% di Biks Group, a sua volta controllante di IVRI) del gennaio 2016: «*Ho chiamato [IVRI N.d.R.] il quale mi ha comunicato le percentuali dell'attuale ATI per la Gara in oggetto che dovrebbe chiudersi il 18/1 [...], tale raggruppamento è "figlio" di una storia*

<sup>115</sup> RTI Coopservice S.Coop.p.a., Sicuritalia S.p.A., IVRI S.p.A., La Patria S.r.l., Cittadini dell'Ordine S.r.l.

<sup>116</sup> Si ricorda che Axitea risultava, all'epoca, in concordato preventivo.

*che si protrae nel tempo per mantenere certi equilibri che, come mi dice .... [IVRI N.d.R.], vedrebbero:*

- *a IVRI tutti i servizi di Piacenza e Parma*
- *a Coopservice tutti i servizi di Reggio, Modena e parte di Bologna*
- *a La Patria una parte dei servizi di Bologna*
- *a Sicuritalia una parte dei servizi di Bologna*
- *a cvo (Corpo Vigili Notturni) i servizi in Romagna.*

*Quindi l'Attuale Ati è la seguente:*

*38% Coopservice Mandataria (ha preso i servizi di Axitea che erano a Bologna quindi è cresciuta)*

*17% IVRI*

*16% Cvo*

*15% La Patria*

*14% Sicuritalia*

*Ho domandato se abbiamo chiesto di aumentare la nostra quota rispetto il passato ma l'accordo storico, mi dice ... [IVRI N.d.R.], è quello sopra menzionato per Città..... quindi la parte di Axitea essendo su Bologna è stata acquisita da Coopservice (non sa se anche da altri)»<sup>117</sup>.*

**122.** La ripartizione che governa il RTI è quindi la seguente.

---

<sup>117</sup> Cfr. doc. 404. A tale mail il rappresentante di KSM risponde: «Non è possibile che non si confrontano con la base noi a Bologna non prendiamo nulla avendo la licenza e gli altri non avendo titolo tipo Sicuritalia. Fai una email formale a [IVRI N.d.R.] e [IVRI N.d.R.] dove comunichi che le scelte commerciali dovranno essere concordate con La sede di Milano su gare con un certo importo. PC a me». Si vedano anche i docc. 2832 e 3449.

Tabella 31 - Gara "Intercent-ER 2": ripartizione RTI Parti

Reggio Emilia	SERVIZI DI VIGILANZA						DATA	11/01/2016		
PROVINCIA										
	BOLOGNA	PIACENZA	PARMA	REGGIO	MODENA	FERRARA	FORLI'/CESENA	RAVENNA	RIMINI	
<b>ATTI ISTITUTI</b>										
COOPSERVICE	ATTUALE + ASL Imola		ATTUALE	ATTUALE	ATTUALE	ATTUALE	ATTUALE	ATTUALE	ATTUALE	
LA PATRIA	ATTUALE				ATTUALE					
IVRI		ATTUALE	ATTUALE	ATTUALE						
SICURITALIA	ATTUALE	ATTUALE								
CITTADINI DELL'ORDINE							100% solo Cesena		ATTUALE	
<b>NUOVI SERVIZI</b>										
COOPSERVICE	30%		20%	80%	60%	100%	100%	100%	** 100% no azienda osp	
LA PATRIA	30%				40%					
IVRI		80%	80%	20%						
SICURITALIA	40%	20%								
CITTADINI DELL'ORDINE							50% solo Cesena		100% azienda Osp.	
<b>MANUTENZIONI</b>										
SUBAPPALTO										
ELECTRIC SYSTEM	ATTUALE (compreso S.Orsola)	ATTUALE	ATTUALE	ATTUALE	ATTUALE (compreso Policlinico)	ATTUALE	ATTUALE	ATTUALE	ATTUALE	
Sicuritalia SPA	ATTUALE	ATTUALE	ATTUALE	ATTUALE	ATTUALE	ATTUALE	ATTUALE	ATTUALE	ATTUALE	
<b>NUOVI SERVIZI</b>										
ELECTRIC SYSTEM	60%	60%	60%	60%	60%	60%	60%	60%	60%	
Sicuritalia SPA	40%	40%	40%	40%	40%	40%	40%	40%	40%	
NOTE: a Coopservice deve essere riconosciuto il 3% del valore dei servizi appaltati per compensare la figura di "gestore del servizio".										
** Coopservice 100% Eventuali enti non obbligati ad aderire alla convenzione eccetto enti già in portafoglio GR. MENGHI										

Fonte: doc. 3450

**123.** Nel medesimo documento contenente la ripartizione sopra indicata si legge: «Nota per la sola Sicuritalia: solo ed esclusivamente per i nuovi servizi di vigilanza (intesi come servizi attualmente non in convenzione e non svolti da alcuna delle società appartenenti all'ATI) che saranno affidati nelle Province di Bologna Modena Reggio Emilia Parma e Piacenza, Sicuritalia avrà diritto di prelazione fino al raggiungimento di un volume complessivo triennale pari a € 2 ml. che potranno essere compensati anche mediante altri affidamenti tramite Network dagli altri istituti di vigilanza. Oltre seguiranno le logiche di ripartizione indicate nel documento. Nel caso Sicuritalia subisca una riduzione nei servizi attualmente svolti, che non viene compensata con l'affidamento di nuovi incarichi di importo almeno equivalente, le società componenti l'ATI si impegnano a compensare detta riduzione con utenze rientranti nella convenzione Intercent-ER nella prima provincia disponibile, nel rispetto dei tempi tecnici necessari e previo consenso del cliente. Resta inteso che

*Sicuritalia si farà carico delle risorse impiegate in quei servizi secondo quanto previsto dal CCNL»<sup>118</sup>.*

**124.** Tale ultimo patto deriva dalla trattativa instaurata tra Sicuritalia e Coopservice, già presente nella ripartizione del 2013 e sopra descritta<sup>119</sup>.

**125.** In merito alle gare Intercent-ER, rileva la mail del gennaio 2016, reperita presso Sicuritalia, avente ad oggetto “Coopservice”, in cui si legge: «*hai qualche aggiornamento?*». La risposta è: «*Ancora niente. Per mediare ho proposto di mixare tre concessioni che loro ci potrebbero fare:*

*- parte in quota di tariffa (chiesti 0,70)*

*2) - parte di subappalto (chiesti 1M)*

*3) - Parte come maggiori volumi (sbilanciamento quote Ati) su regione Sardegna. Attendo risposte per domani. Ovviamente ho chiesto anche per tariffe Roma. Potrebbe chiamarti [Coopservice N.d.R.] sul tema. Io gli ho spiegato che, nonostante il grande rispetto che gli portiamo (Intercent-ER Emilia Romagna in genere) non possono considerarsi esenti da concorrenza e chiudere intere regioni. La cosa che chiediamo è di fare partnership»<sup>120</sup>.*

**126.** In un'altra mail interna del 23 febbraio 2017, Coopservice commenta alcune richieste di Sicuritalia di continuare a svolgere servizi armati nell'ambito delle convenzioni stabilite sotto la gara Intercent-ER. Coopservice valuta la possibilità di lasciare a Sicuritalia alcuni servizi fiduciari in subappalto, pur notando che «*nell'ATI c'è già chi fa servizi di portierato senza bisogno di Subappalto ed è Coopservice*». Nello stesso documento si legge: «*Ciao [omissis], mi sono confrontato con [omissis] ed abbiamo condiviso che non possiamo fare altro che lasciarli a loro in subappalto. Infatti esistono patti parasociali che indiscutibilmente dicono che ad ognuno spetta di diritto la continuazione di ciò che ha in portafoglio e per quanto riguarda il portierato fu deciso di indicarlo anche con la possibilità di subappaltarlo proprio per avere più libertà di movimento. Infatti anche noi potremmo decidere di affidare alla nostra Coopservice Servizi Fiduciari*»<sup>121</sup>.

**127.** Di rilievo anche il documento, nel seguito più diffusamente descritto, in cui Sicuritalia indica dei contratti che Coopservice deve cederle attraverso l'invio di un file dal titolo «*clienti da passare per Intercent-ER*»<sup>122</sup>.

### **V.2.5 La gara Atac**

**128.** Atac ha bandito, il 27 febbraio 2015, una gara per l'affidamento dei servizi di vigilanza armata e portierato nelle sedi Atac. La gara era divisa in lotti come di seguito indicato. Per ogni lotto erano previsti i requisiti di capacità tecnica ed economico finanziaria sotto indicati.

---

<sup>118</sup> Cfr. doc. 3450.

<sup>119</sup> Cfr. doc. 3445 e 3446.

<sup>120</sup> Cfr. doc. 2499.

<sup>121</sup> Cfr. doc. 3599 in cui si legge «... dobbiamo decidere in base alla Convenzione se mantenere il servizio a Sicuritalia o prenderlo noi. I servizi di portierato sono fra quelli che possono essere subappaltati, in questo caso essendo una quota molto inferiore al 30% potrebbe essere subappaltato a Sicuritalia Servizi Fiduciari ma nell'ATI c'è già chi fa servizi di portierato senza bisogno di Subappalto ed è Coopservice, parliamone se possibile entro domani mattina perché devo inviare assolutamente il verbale entro domani altrimenti la Regione non riesce a fare l'Ordinativo nei tempi utili, ciao.»

<sup>122</sup> Cfr. doc. 2498.

Tabella 32 - Gara Atac: quadro sinottico

<b>Lotto</b>	<b>Oggetto del lotto</b>	<b>Base d'asta</b>	<b>Tariffa oraria base vigilanza</b>
1	(Vigilanza e portierato) Linee della metro e delle Ferrovie Regionali	49.474.553,80	23,00 23,50
2	(Vigilanza portierato ronda intervento su allarme) Depositi della metro e delle Ferrovie Regionali	14.921.193,00	23,00

Fonte: doc. 3728

Tabella 33 - Gara Atac: requisiti di capacità tecnico-finanziaria.

<b>Lotto</b>	<b>Requisito tecnico/e finanziario</b>
1	<p>a) aver eseguito nel triennio precedente contratti per servizi analoghi (vigilanza in aree pubbliche) per un importo complessivo non inferiore a 70.000.000 euro;</p> <p>b) aver eseguito nel triennio precedente contratti per servizi analoghi (portierato) per un importo complessivo non inferiore a 700.000 euro</p>
2	<p>a) aver eseguito nel triennio precedente contratti per servizi analoghi (portierato) per un importo complessivo non inferiore a 13.000.000 euro;</p> <p>b) aver eseguito nel triennio precedente contratti per servizi analoghi (vigilanza) per un importo complessivo non inferiore a 8.000.000 euro</p>

Fonte: doc. 3728

129. La gara è stata aggiudicata il 29 aprile 2016 ai RTI composti da Itapol, Security Services e Coopservice (Lotto 1) e Italservizi 2007, Security Services, National Services e Sicuritalia (Lotto 2). Come si vede dalla Tabella 34, per entrambi i lotti, l'RTI vincente ha offerto uno sconto complessivo ben al di sotto di quello proposto dal diretto concorrente (0,80% a fronte del 22,9% nel Lotto 1 e 0,18 nel Lotto 2, dell'offerta concorrente) ed è riuscita ad aggiudicarsi il servizio solo in virtù del consistente vantaggio ottenuto nella valutazione dell'offerta tecnica.



Tabella 34 - Gara Atac: punteggi offerte ed esito

Lotto	Offerte	Importo offerto	Tariffe offerte	Sconto offerto	Punteggio economico	Punteggio tecnico	Punteggio complessivo
1	Italpol, Security Services e Coopservice	49.079.477,37	22,82	0,80	31,10	60,00	91,10
	Città di Roma Metropolitane Soc. Coop. e Secupool Group S.r.l.	38.161.540,22	17,73	22,9	40,00	48,06	88,06
	Italservizi 2007, Security Services, National Services, Sicuritalia	14.802.063,46	22,82	0,80	33,03	60,00	93,03
2	International Security Service	12.223.206,65	18,83	18,12	40,00	44,70	84,70
	Vigilanza S.p.a; RTI composta da C.G.S. General Service Soc. Coop e Sipro Sicurezza Professionale S.r.l. Unipersonale						

Fonte: docc. 3728 e 3840

**130.** Alla gara hanno partecipato anche, per il Lotto 1 un RTI formata da Città di Roma Metropolitane Soc. Coop. E Secupool Group S.r.l.; per il Lotto 2, International Security Service Vigilanza S.p.a; RTI composta da C.G.S. General Service Soc. Coop e Sipro Sicurezza Professionale S.r.l. Unipersonale.

**131.** Italpol ha, quindi, partecipato ad entrambi i lotti con modalità differenti: nel primo lotto con Coopservice e nel secondo lotto, attraverso la società Italservizi 2007, con Sicuritalia.

**132.** Con riguardo alla gara ATAC 2015, è stato reperito un accordo tra Italpol, Italservizi 2007<sup>123</sup> e Sicuritalia in cui sono riportati i seguenti patti:

<sup>123</sup> Si ricorda che Italservizi 2007 risultava, all'epoca, controllata dalle stesse persone fisiche che controllavano Italpol (C.N. e D.G., quest'ultimo all'epoca Amministratore di entrambe le società).

#### Figura 4 - Estratto accordo gara ATAC del 26 gennaio 2016

- 1) *Sicuritalia* manifesta con la presente la propria intenzione di non partecipare alla gara relativamente al Lotto 1 in argomento, sotto qualsiasi forma di partecipazione (singola, in ATI, in Consorzio, con GEIE, ecc.);
- *Italservizi* si obbliga ad affidare, in caso di aggiudicazione del LOTTO 2, a *Sicuritalia* una quota pari al 100% dei servizi di vigilanza armata del LOTTO 2, alla tariffa oraria non inferiore ad € 21,00 oltre IVA, con ciò intendendosi esaurito l'obbligo di cui al punto 4.4 della scrittura privata con cui le parti si sono obbligate a costituire l'ATI. Per i servizi diversi (con auto, ecc...) ai 21 € sarà aggiunto il delta tariffario previsto per tali servizi sulla base d'asta (0,50 € al netto del ribasso offerto in gara)
- In caso di aggiudicazione di entrambi i lotti, *Italpol* affiderà a *Sicuritalia* ulteriori 20.000 (ventimila) ore in subappalto dal Lotto 1 sempre alla medesima tariffa di € 21 senza ulteriori aggravii;
- in caso di mancata aggiudicazione del Lotto 2 e qualora la *Italpol* risulti aggiudicataria del LOTTO 1, la stessa si obbliga ad affidare senza esclusiva ed in subappalto alla *Sicuritalia* una quota di servizi di vigilanza armata relativamente al LOTTO 1, pari ad un valore annuo di complessive ore 75.000 (settantacinquemila), alla tariffa oraria non inferiore ad € 21,00 oltre IVA;
- in caso di eventuali incrementi o decrementi delle attività di servizio contrattualizzate con la stazione appaltante, le parti si obbligano a rispettivamente, aumentare o diminuire in proporzione la quota percentuale di ripartizione dei servizi
- nel caso di affidamento di servizi in subappalto nel solo LOTTO 1 la *Sicuritalia* si impegna ad assorbire il personale *Italpol* già impiegato nell'Appalto ed in particolare nelle postazioni a cui si riferisce il monte ore che sarà eventualmente affidato;

Fonte: estratto doc. 2606

**133.** L'accordo prevede quindi la partecipazione di *Sicuritalia* al solo Lotto 2, in RTI con *Italservizi*, contemplando due ipotesi:

- 1) nel caso di aggiudicazione del solo Lotto 2, *Sicuritalia* svolgerà il 100% dei servizi di vigilanza armata del lotto;
- 2) nel caso di aggiudicazione del solo Lotto 1, *Italpol* si obbliga ad affidare a *Sicuritalia* in subappalto 75.000 ore di vigilanza armata per il Lotto 1;
- 3) in caso di aggiudicazione di entrambi i lotti, *Italpol*, affiderà il 100% dei servizi di vigilanza armata del Lotto 2 più 20.000 ore di vigilanza armata sul Lotto 1.

**134.** Come risulta dalle informazioni fornite da *Italpol* e *Sicuritalia* il subappalto è stato eseguito<sup>124</sup>.

**135.** La logica ripartitoria emerge, quindi, chiaramente laddove si osservi l'assoluta "stranezza" della pattuizione, che prevede che *Italpol* affidi in subappalto a *Sicuritalia* (in un'evidente logica di compensazione) più ore nel caso di vincita di un solo lotto.

**136.** Da tale logica ripartitoria non è esente *Coopservice*, altro membro del RTI guidato da *Italpol* che ha partecipato al Lotto 1. Sempre in merito a tale procedura, infatti, rilevano alcuni verbali del Comitato esecutivo di *Coopservice* in cui si legge «*ATAC ROMA Abbiamo vinto la gara in ATI con*

<sup>124</sup> Cfr. doc. 3746 e 3747.

*Italpol ad una tariffa per la vigilanza superiore ai 20 €»<sup>125</sup>; «ATAC Abbiamo sollecitato riscontro di Italpol relativo al raddoppio dei servizi a noi affidati (come previsto dagli accordi)»;<sup>126</sup> «ATAC A Settembre C.A. re-incontreremo Italpol per definire il raddoppio dei servizi affidatici»<sup>127</sup> e «ATAC – ROMA Si prevede il raddoppio dei servizi affidatici da Italpol»<sup>128</sup>.*

**137.** E' evidente, pertanto, anche in questo caso un rapporto commerciale basato su considerazioni collusive di mutua e reciproca collaborazione - e non su reali esigenze di esecuzione del servizio - in cui il criterio guida per la ripartizione dello stesso non è la ricerca dell'efficienza bensì il mantenimento di equilibri sulle quantità complessive di servizi affidati alle Parti, definiti nell'ambito di accordi che affiancano gli atti costitutivi dei raggruppamenti, spesso legati all'esito stesso degli affidamenti.

### ***V.3 Le ulteriori evidenze sui rapporti tra le parti del procedimento***

**138.** Oltre alle evidenze sulle gare sopra indicate, nel corso delle ispezioni sono stati acquisiti ulteriori documenti che testimoniano il comportamento delle Parti sul mercato, in cui sembrano confermati rapporti che individuano nella collaborazione un modo efficiente e proficuo per evitare il confronto competitivo.

**139.** Gli elementi possono essere distinti in accordi al fine della partecipazione in specifiche procedure (come alcuni accordi pre-gara già visti) che evidenziano un complessivo rapporto di "non belligeranza" tra le Parti, anche se spesso espresso in via bilaterale, e rapporti di compensazione.

**140.** Significativo, al riguardo, è un documento che riguarda una gara "Allianz" che, sebbene piuttosto risalente, bene esemplifica la logica sottostante le modalità con cui le imprese gestivano i rapporti tra loro. È stata, infatti, reperita una e-mail del 17 dicembre 2009, interna a IVRI, con destinatari anche Sicuritalia, in cui si legge: «Ciao Andrea, ti aggiorno, come mi hai richiesto, sulla vicenda in oggetto. Ieri dopo essermi confrontato più volte con [Sicuritalia N.d.R.] (che ci legge in copia) al quale ho comunicato le tariffe proposte nell'offerta di gara sia per il Portierato (euro 11,40 ora) sia per l'armato a Roma (euro 19,40 ora) siamo rimasti d'accordo che preparerò e mi inoltrerò oggi una proposta di "eventuale concambio di commesse" con tali parametri e indicazioni:

- 1) se dovessimo aver perso l'appalto di Allianz per i collegamenti, la "restituzione" dello stesso.
- 2) viceversa ci proporrà un concambio di servizi con valori simili sulle piazze dove siamo presenti, io suggerivo Milano con servizi armati.

*Rimango dunque in attesa di un suo scritto che analizzeremo assieme, posto che auspico comunque un incontro con [Sicuritalia N.d.R.] per definire una modalità di azione "più congrua e corretta" per il prossimo futuro»<sup>129</sup>.*

**141.** Dal documento emerge, quindi, l'assoluto annullamento della concorrenza tra le Parti che si accordano per spartirsi i servizi a prescindere dal risultato della gara.

<sup>125</sup> Cfr. doc. 3555, verbale del 26 novembre 2015.

<sup>126</sup> Cfr. doc. 3610 verbale del 27 ottobre 2016.

<sup>127</sup> Cfr. doc. 3554, verbale del 25 agosto 2016.

<sup>128</sup> Cfr. doc. 3575 verbale del 19 aprile 2017.

<sup>129</sup> Cfr. doc. 413. Analogamente si vedano i documenti nn. 39 (De Agostini) e 40 (Enel), che riportano analoghi accordi tra Sicuritalia e Allsystem del 11 maggio e 29 luglio 2016. A quanto risulta, la gara De Agostini non è stata aggiudicata né a Sicuritalia né ad Allsystem e la gara Enel è stata annullata.

**142.** Si segnala, altresì, uno scambio di *mail* tra Coopservice e IVRI del dicembre 2016 in cui la prima scrive a IVRI lamentandosi della sottrazione di un cliente e dal quale emerge la sussistenza di accordi volti al mantenimento della reciproca clientela, nonché ipotesi per ripristinare l'equilibrio "violato": «sotto trovi l'esito della trattativa, di cui ti accennavo qualche giorno fa, relativa al cliente in oggetto servito per una parte da noi e un'altra da voi. Naturalmente l'obiettivo era che ognuno mantenesse il suo secondo precisi accordi che puntualmente noi abbiamo rispettato e che [IVRI N.d.R.] ha disatteso. Sono molto rammaricato. Chiedo un tuo intervento per verificare la possibilità di recuperare la situazione»<sup>130</sup>. Successivamente in una e-mail interna a Coopservice si legge: «Ho incontrato [IVRI N.d.R.] in Iren Parma il 29.12 e alla mia richiesta di spiegazioni ha risposto che si è limitato a fare la tariffa che ha applicato in altre occasioni, per richieste extra su Parma e anche per siti Crown nel meridione (?). Era indispettito perché i portierati INAIL di RE e PR che facevano loro sono passati a noi in convenzione Consip, mentre lui avrebbe preferito che andassero in Intercent-ER così gli sarebbero rimasti. Gli ho fatto notare che si tratta di soli 100 ore al mese per ciascuna delle due sedi mentre in Crown Salerno sono 450 ore mese, ben pagate, che perderemo con grossi problemi di ricollocazione dei due portieri. [...] Mi ha chiesto come pensiamo di muoverci per la gara IREN e ho risposto che la segue il nostro Uff. Gare con la Direzione, quindi è probabile che vi contatti»<sup>131</sup>.

**143.** Relativamente ai rapporti di "compensazione", sono stati esaminati numerosi documenti in cui emergono rapporti di interscambio con i concorrenti, sia all'interno del sistema del c.d. *network*<sup>132</sup>, sia fuori.

**144.** Sono, infatti stati reperiti una serie di elementi in cui emerge un intreccio di affidamenti reciproci che interessa sia commesse pubbliche sia private, e si basa in buona parte sullo strumento del subappalto e/o dell'ATI (nelle commesse pubbliche e, ove previsto, in quelle private) e sul sopra richiamato sistema del *network*.

**145.** Il ricorso generalizzato a questa rete di affidamenti reciproci genera uno squilibrio, in attivo o in passivo, nella "bilancia commerciale" di ciascun operatore, circostanza che, a sua volta, determina la necessità per gli operatori di riequilibrare il sistema mediante ciò che le Parti definiscono "compensazione".

**146.** Ciò che contraddistingue il sistema dello scambio di lavori è l'aspetto "trasversale" e, conseguentemente, compensatorio, di questa pratica. Le imprese, infatti, nelle comunicazioni aventi ad oggetto lo scambio di lavori, si riferiscono normalmente ad una serie di movimenti di dare/avere

---

<sup>130</sup> Cfr. doc. 3604.

<sup>131</sup> Cfr. doc. 3604.

<sup>132</sup> Si tratta di uno strumento utilizzato dalle imprese di vigilanza nei rapporti con le imprese private di grandi dimensioni con locali diffusi su più territori. Alcune imprese partecipano alle selezioni indette da tali imprese come "agenzie" a sensi dell'art. 115 TULPS, per poi scegliere in un secondo momento, all'esito dell'eventuale aggiudicazione, le imprese di vigilanza a cui affidare i singoli servizi. Tali ultime imprese non sono esclusivamente imprese del gruppo a cui appartiene la società di *network* ma possono essere anche imprese concorrenti, operative nelle zone in cui il servizio è richiesto. Rispetto al *network* Axitea ha affermato che «il cosiddetto *network* è la procedura attraverso la quale un istituto di vigilanza non presente in una certa zona si rivolge ad un altro lì presente al fine di offrire il servizio ad un suo cliente nell'area non coperta direttamente. La procedura del *network* può essere utilizzata anche da società che non sono di per se istituti di vigilanza e quindi agiscono come meri mediatori. L'utilizzo di tale procedura prevede l'uso da parte dell'istituto di vigilanza o della società di mediazione, di una licenza di Agenzia art. 115 del TULPS (testo unico delle leggi di pubblica sicurezza). Il *network* non è un istituto giuridico e infatti nell'ambito delle gare pubbliche si fa ricorso a istituto quali il raggruppamento di impresa e subfornitura». Cfr. doc. 3778, precisazioni al verbale.

da compensarsi anche in gare differenti, già vinte, o di presumibile aggiudicazione futura, sia pubbliche che private<sup>133</sup>.

**147.** Lo strumento per formalizzare gli accordi di scambio di lavori è di norma una scrittura privata tra le Parti<sup>134</sup>. È interessante notare come la scrittura privata non includa solo e unicamente un impegno, in caso di aggiudicazione di una certa gara, a fornire una certa quantità di lavori o servizi (ad es. in subappalto). Il perimetro delle scritture private è spesso più ampio e include una serie di condizioni basate su logiche estranee a quelle del confronto concorrenziale in quanto prescinde dall'effettiva necessità di poter o meno affidare un determinato servizio ma appare piuttosto finalizzata esclusivamente al mantenimento degli equilibri.

**148.** Di rilievo, in questo contesto, l'accordo tra Allsystem e Sicuritalia allegato ad una mail tra le predette Parti del 19 ottobre 2017, in cui si legge: premesso «che le Parti hanno definito importanti progetti di collaborazione per la fornitura di servizi di vigilanza e portierato in favore di primari clienti per il triennio 2017/2019;

- *Che Allsystem, nell'ambito del suddetto accordo intende affidare a Sicuritalia lo svolgimento di prestazioni relative alla vigilanza e portierato, definendo con la presente scrittura i termini della collaborazione [...]Allsystem con il presente accordo si impegna ad affidare a Sicuritalia servizi di vigilanza e portierato per un fatturato annuo pari ad Euro 1.550.000,00 [...]Nel caso in cui Allsystem non rispetti, anche solo parzialmente il monte ore previsto al punto precedente, per cause ad essa imputabili, quest'ultima riconoscerà a Sicuritalia l'importo di € 300.000,00 a titolo di penale»<sup>135</sup>.*

**149.** In un carteggio tra Sicuritalia e Allsystem del 28 luglio 2017, quest'ultima allega un foglio di calcolo con indicati alcuni servizi divisi per regione, tipologia del servizio e valore (per un totale di 915.552,00 euro) specificando che «l'allegato rappresenta una prima indicazione circa le attività che potrebbero essere oggetto della Compensazione. Se ci sono impedimenti da parte vostra segnalateceli. Su altre posizioni occorre coinvolgere i Clienti e la stagione non è tra le più favorevoli. Al raggiungimento dell'obiettivo, se non diversamente raggiungibile, potremmo avviare ridefinendo il perimetro Allsystem in Trenord e ARCA»<sup>136</sup>.

<sup>133</sup> Numerosi sono i documenti che testimoniano lo scambio di lavori. Nel doc. 3600, ad esempio, Allsystem chiede a Coopservice la disponibilità ad eseguire circa 17mila ore di lavori in 36 mesi nell'ambito di una determinata commessa (non specificata nel documento), nel caso in cui Allsystem se la dovesse aggiudicare. Coopservice specifica che «Ripporto sotto l'offerta di all System nel caso si aggiudicassero loro la gara. Su Chieti ci sono invece circa 8000 ore di gpg e circa 4000 ore di O.F. in tre anni senza cambio d'appalto. Su Chieti hanno inserito IVRI come partner ma potrebbero comunque girarla a noi alle stesse condizioni di Forlì. Eventualmente potrebbe essere una nostra condizione». In risposta si legge: «Ciao ..., sentito ... saremmo dell'idea di dare la ns. disponibilità a condizione che ci vengano affidati anche i servizi di Chieti».

<sup>134</sup> Ad esempio, nel documento 415, reperito presso IVRI, mail interna del 16 febbraio 2016, si legge: «Ho parlato con [Italpol N.d.R.] e concorda nel lasciare a Ivri il pronto intervento e compensare con altri servizi il tutto da regolare con apposita scrittura privata». Si fa quindi riferimento ad accordi sopravvenuti con Italpol finalizzati "compensare" attraverso altri servizi il fatto di cedere svolgere a IVRI un certo servizio non meglio precisato.

<sup>135</sup> Cfr. doc. 170.

<sup>136</sup> V. doc 174. Si veda anche il doc. 2588, mail da Sicuritalia ad Allsystem del 1 marzo 2018, che sembra un'altra applicazione del sopra menzionato accordo in cui si legge:

«come da accordi dovranno essere attivati (durata triennale):

Con partenza 1 aprile:

- Commessa 3-4-5-9-12-13-14-16 per un totale di circa 420.000 €

- Il 50% della commessa 10 per un totale di circa 390.000 € (Questa quota di Regione Lombardia è aggiuntiva rispetto alla % di ATI di Sicuritalia)

**150.** Sempre con riferimento alle compensazioni che legano le Parti e le gare in esame, risulta rilevante una mail interna di Sicuritalia del 14 settembre 2016, avente ad oggetto “*Clienti da passare per Intercent-ER inviato il 12\_09\_16.xls*”, e contenente un allegato dal medesimo titolo. Nella mail si legge: «... per favore chiama [Coopservice N.d.R.], devono passarci questo lavoro, tratta al meglio le tariffe e fai partire i servizi prima possibile»<sup>137</sup>. Il contenuto del file allegato è riportato nella figura seguente.

**Tabella 35 - Clienti da passare per Intercent-ER.**

Desc_raggruppamento	Ragione_sociale	Local_obiettivo	Prov_obiettivo	Desc_servizio	FATTURATO MEDIO MENSILE
VIGILANZA ARMATA	BANCO DI SARDEGNA S.P.	MILANO	MI	PIANTONAMENTO CORRISPO	omissis
VIGILANZA ARMATA	BANCO DI SARDEGNA S.P.	MILANO	MI	PIANTONAMENTO CORRISPO	omissis
VIGILANZA ARMATA	ASTRA VEICOLI INDUSTRI	PIACENZA	PC	PIANTONAMENTO CORRISPO	omissis
VIGILANZA ARMATA	(S) NIKE	MILANO	MI	PIANTONAMENTO CORRISPO	omissis
VIGILANZA ARMATA	S.D.M. SOCIETA' DISTR.	VERONA	VR	PIANTONAMENTO CORRISPO	omissis
VIGILANZA ARMATA	S.D.M. SOCIETA' DISTR.	VERONA	VR	PIANTONAMENTO CORRISPO	omissis
PORTIERATO	THERMO FISHER SCIENTIF	RODANO	MI	PORTIERATO CORRISPONDE	omissis
PORTIERATO	(S) COCA COLA	MILANO	MI	SERVIZIO POSTA PORTIER	omissis
				<b>totale Mese</b>	omissis
				<b>totale anno</b>	<b>500.000-1 ml</b>

Fonte: doc. 2498

**151.** Una serie di informazioni interessanti per la comprensione del sistema delle compensazioni proviene dai verbali dei c.d. Comitati esecutivi tenuti da Coopservice con cadenza più o meno mensile, che danno conto degli affidamenti in essere con i *competitors*. In un verbale del 28 gennaio 2016 si legge: «*SICURITALIA Si profila la possibilità di affidarci da febbraio 2016 servizi su Roma per Deutsche Bank e Credito Valtellinese*»<sup>138</sup>. In un verbale del 24 febbraio 2016 si legge: «*SICURITALIA Ci hanno affidato i servizi per il Credito Valtellinese su Latina e Frosinone; siamo in attesa dell'affidamento di altri servizi su Roma*»<sup>139</sup>. In un verbale del 25 agosto 2016 si legge: «*SICURITALIA*

Con partenza 1 maggio:

- Commessa 6-7-8-11 per un totale di circa 128.000 €
- Il 50% della commessa 10 per un totale di circa 390.000 € (Questa quota di Regione Lombardia è aggiuntiva rispetto alla % di ATI di Sicuritalia)

Il totale porta a circa 1.300.000 €, mancano circa 300.000 € per i quali vi chiederei di indicare quali servizi potreste attivare».

Allsystem risponde: «Perfetto ecco come ci muoviamo:

inizieremo dalla 16 postazione a salire...e man mano che si potrà subentrare vi manderemo contratto con la data di decorrenza (purtroppo abbiamo già avuto problemi col cliente che doveva partire a ottobre 2017)

dopo la firma faremo partire i servizi

hai dimenticato il punto 15... il valore di 1.661.000, è più alto del necessario (ovvero 1.400.000,00)

comunque direi di iniziare a partire... appena pronto inviamo il primo contratto... qualche giorno perché [omissis] è impegnato con una grossa gara...».

Sicuritalia risponde: « [Allsystem N.d.R.], l'Abruzzo non possiamo prenderlo. ... quale grossa gara?» e «Intendevo dire che non sono 1.661.000 perché l'Abruzzo non possiamo prenderlo. Tocca proprio spiegare tutto!!».

<sup>137</sup> Cfr. doc. 2498.

<sup>138</sup> Cfr. doc. 3558.

<sup>139</sup> Cfr. doc. 3550.



- Abbiamo raggiunto l'accordo per effettuare i servizi di T.V. per CARIGE su Roma, Latina e Frosinone; avvieremo l'operatività.

- Hanno confermato l'interesse a cedere i 10 mln di fatturato di T.V., di cui l'80 % affidato a terzi. L'operazione potrebbe essere per noi interessante soprattutto per riequilibrare l'interscambio di servizi con altri operatori»<sup>140</sup>.

**152.** Analogamente per Italtel, nel Verbale del 1 marzo 2017 si legge: «ITALPOL VIGILANZA ROMA Si è aggiudicata l'appalto SKY e ci ha affidato servizi su Sassari, oltre alla vigilanza degli automezzi di ripresa degli incontri di calcio convenzionati, ad iniziare da quelli del Sassuolo a Reggio Emilia»<sup>141</sup>. Nel Verbale del 30 marzo 2017 si legge: «ITALPOL VIGILANZA ROMA Attendiamo l'affidamento formale dei servizi per SKY; con la definizione delle tariffe, compreso il teleallarme»<sup>142</sup>.

**153.** Dagli elementi agli atti è emerso che il sistema delle compensazioni lega le imprese parti del procedimento e viene utilizzato anche come strumento per orientare il comportamento dei partner nel mercato. In questo senso sono indicative una serie di mail che danno conto di alcuni screzi intercorsi tra IVRI e Sicuritalia<sup>143</sup>. In particolare, ad esempio, nel 2014 IVRI ipotizza di “attaccare” alcuni clienti di Sicuritalia al fine di condurla a “sedersi attorno ad un tavolo”<sup>144</sup>. Nello stesso periodo Sicuritalia inizia ad interrogarsi sui “clienti da togliere a IVRI”<sup>145</sup>. In una mail interna a Sicuritalia del 2015, ad esempio, si legge: «ho chiamato [IVRI N.d.R.] quello con cui stavo facendo l'accordo. Era molto imbarazzato e dispiaciuto ... per il comportamento dei suoi ... comunque nella sostanza è guerra, anche se non dichiarata ... ma strisciante, come nel loro solito modo [...]. ritengo che dobbiamo 1) aprire subito filiali a Palermo e Catania; 2) Togliergli Telecom... 6) attaccarli pesantemente su Mediaset»<sup>146</sup>. In risposta a tale e-mail si legge: «... iniziamo progressivamente a togliergli un po' di lavoro. Monitoriamo le reazioni. Vediamo cosa risparmiamo togliendogli lavoro e cosa perdiamo se ci tolgono quello che ci danno...» e «predisponiamo le licenze su NA, PA e CT, iniziamo a internalizzare progressivamente i servizi, senza strappi violenti, nel frattempo vediamo se hanno intenzione di pareggiare i conti sugli affidamenti»<sup>147</sup>.

**154.** La funzione “commerciale” degli affidamenti reciproci è evidenziata anche nei verbali interni di Coopservice. Nel verbale dell'agosto 2015 (doc. 3557): Coopservice intitola una sezione del verbale “INTERSCAMBIO CON I COMPETITORS” e specifica che «Su circa 130 mln di fatturato la nostra Linea riceve affidamenti di servizi da terzi per circa 15 mln e ne affida per 5; un rapporto

---

<sup>140</sup> Cfr. doc. 3554.

<sup>141</sup> Cfr. doc. 3568.

<sup>142</sup> Cfr. doc. 3564.

<sup>143</sup> Cfr. doc. 411, 2587, 2589, 2590 e 2602.

<sup>144</sup> Cfr. doc. 411, e-mail interna ad IVRI in cui si legge: «Caro Mauro, purtroppo dobbiamo difendere il portafoglio. Ma proporrei di iniziare ad aggredire qualche grosso cliente di [omissis], così magari creiamo il caso e ci sediamo intorno ad un tavolo. La migliore difesa sarà ancora l'attacco?».

<sup>145</sup> Cfr. doc. 2587, 2589, 2590 e 2602

<sup>146</sup> Cfr. doc. 2602.

<sup>147</sup> Cfr. doc. 2602.

che pertanto andrebbe riequilibrato per darci maggior peso contrattuale, sviluppando le acquisizioni come Network»<sup>148</sup>.

**155.** Questi documenti mettono in evidenza come una parte sostanziale del peso negoziale delle Parti sia costituito dalla posizione di attivo e passivo nella “bilancia commerciale” dell’interscambio di lavori.

**156.** Dal verbale del febbraio 2016 (3550) emerge che Sicuritalia ha affidato a Coopservice una serie di servizi e che Coopservice si attende ulteriori affidamenti. Nel verbale del Comitato Esecutivo di Coopservice di agosto 2016 si legge: «*SICURITALIA: Abbiamo raggiunto l’accordo per effettuare i servizi di T.V. [trasporto valori N.d.R.] per CARIGE su Roma, Latina e Frosinone; avvieremo l’operatività. Hanno confermato l’interesse a cedere i 10 mln di fatturato di T.V., di cui l’80 % affidato a terzi. L’operazione potrebbe essere per noi interessante soprattutto per riequilibrare l’interscambio di servizi con altri operatori*»<sup>149</sup>.

## VI. I PROGRAMMI DI COMPLIANCE ANTITRUST

**157.** Nel corso del procedimento tutte le Parti - ad eccezione di Allsystem - hanno presentato programmi di *compliance*, definiti ed implementati a seguito dell’avvio del procedimento stesso.

**158.** Coopservice ha adottato il suo programma di *compliance* il 25 maggio 2018, trasmettendolo all’Autorità il 14 marzo 2019. Coopservice ha comunicato di aver adottato specifiche linee guida *antitrust* inviate al personale, di aver nominato il Responsabile *antitrust* e di aver svolto specifici corsi di formazione<sup>150</sup>, fornendo la documentazione relativa.

**159.** Italpol ha adottato il programma di *compliance* il 25 febbraio 2019, trasmettendolo all’Autorità il 16 aprile 2019. Italpol ha comunicato di aver adottato specifiche linee guida *antitrust* inviate al personale, di aver nominato il Responsabile *antitrust* e di aver svolto specifici corsi di formazione, fornendo la documentazione relativa. Italpol ha anche specificato di aver istituito sistemi premiali volti ad incentivare il rispetto delle normative *antitrust*<sup>151</sup>.

**160.** IVRI ha adottato il programma di *compliance* nel luglio 2018, trasmettendolo all’Autorità il 9 aprile 2019. IVRI ha comunicato di aver adottato specifiche linee guida *antitrust* inviate al personale, di aver nominato il Responsabile *antitrust* e di aver svolto specifici corsi di formazione, fornendo la documentazione relativa<sup>152</sup>.

**161.** Sicuritalia ha adottato il programma di *compliance* nel luglio 2018, trasmettendolo all’Autorità il 16 aprile 2019. Sicuritalia ha comunicato di aver adottato specifiche linee guida *antitrust* inviate al personale, di aver nominato il Responsabile *antitrust* e di aver svolto specifici corsi di formazione, fornendo la documentazione relativa<sup>153</sup>.

---

<sup>148</sup> Cfr. doc. 3557.

<sup>149</sup> Cfr. doc. 3554.

<sup>150</sup> Cfr. doc. 3793.

<sup>151</sup> Cfr. doc. 3802.

<sup>152</sup> Cfr. doc. 3809.

<sup>153</sup> Cfr. doc. 3812.

**162.** Allsystem ha presentato un programma di *compliance* il 24 settembre 2019.<sup>154</sup> Allsystem ha comunicato di aver attuato il programma a partire dal 21 giugno 2019. Allsystem ha comunicato di aver adottato specifiche linee guida *antitrust* inviate al personale, di aver nominato il Responsabile *antitrust* e di aver svolto specifici corsi di formazione, fornendo la documentazione relativa.

## VII. LA POSIZIONE DELLE PARTI

**163.** Tutte le imprese coinvolte nell'intesa contestata, ad eccezione di Coopservice<sup>155</sup>, sono state sentite in audizione ed hanno inviato risposte alle domande effettuate dagli Uffici a cui, nell'ambito dell'audizione, non erano state in grado di rispondere<sup>156</sup>. È stata sentita in audizione anche Axitea, interveniente. Tutte le imprese hanno presentato memorie e sono state sentite in audizione finale davanti al Collegio.

### VII.1 La posizione di Axitea

**164.** Axitea, con riferimento all'operatività a livello geografico delle imprese di vigilanza, ha osservato che *«in questo settore prima della riforma del 2010 era molto importante la dislocazione geografica perché le autorizzazioni ad operare, nell'ambito della vigilanza armata, erano provinciali. [...] dopo la riforma costituita dal D.M. 269/2010, la dislocazione geografica della società ha assunto importanza minore. Adesso, infatti, l'autorizzazione, sempre provinciale, dev'essere richiesta all'ufficio prefettizio in cui insiste la sede legale della società. Se la società intende operare anche in altre province deve sempre rivolgersi all'ufficio della sede legale chiedendo un'estensione geografica della propria autorizzazione, che viene fornita in tempi molto più brevi rispetto al passato. A ciò si aggiunga che, spesso, i bandi di gara prevedono la possibilità di partecipare alla selezione manifestando l'intenzione di richiedere la licenza in una determinata zona geografica. Si ricorda, inoltre, che allo stato il rilascio della licenza deve sottostare a vincoli minori rispetto a prima, anche in termini di dislocazione locale delle filiali»*<sup>157</sup>.

**165.** Rispetto alle problematiche riscontrate nel settore della vigilanza, Axitea ha osservato *«di aver constatato che, quando l'aggiudicazione del servizio avviene con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, nell'ambito della valutazione dell'offerta tecnica può essere dato un notevole peso all'organizzazione complessiva dei partecipanti, intesa come insieme di mezzi, centrali, numero di auto etc. In questa prospettiva l'aggregazione in ATI che interessi aziende di grandi dimensioni determina un pregiudizio per le aziende che partecipino da sole o che si aggregino, in una prospettiva pro concorrenziale, con imprese di minori dimensioni. L'ATI dovrebbe servire, infatti, per compensare la mancanza di alcune competenze o per supplire alla limitata estensione territoriali mentre un'aggregazione sproporzionata implica obbligatoriamente un ingiustificato vantaggio competitivo»*<sup>158</sup>,

**166.** Con riferimento agli accordi pre-gara, a seguito di una specifica domanda degli uffici circa la stipula degli accordi con i futuri possibili subappaltatori in cui questi si obbligano a non partecipare

<sup>154</sup> Cfr. doc. 3914.

<sup>155</sup> Coopservice ha formalmente affermato di non volersi avvalere del diritto di essere sentita in audizione. Cfr. doc. 3640.

<sup>156</sup> Cfr. docc. 3792 (Allsystem), 3794 (IVRI), 3799 (Sicuritalia) e 3800 (Italpol).

<sup>157</sup> Cfr. doc. 3777 (verbale Axitea).

<sup>158</sup> Cfr. *ibidem*.

alla gara, Axitea ha riferito di non aver mai stipulato tale tipo di accordi escludendo che gli stessi siano una prassi nel mercato<sup>159</sup>.

### **VII.2 Considerazioni generali sul settore**

**167.** Passando ad analizzare la posizione delle imprese coinvolte nell'intesa, in primo luogo le stesse hanno evidenziato le differenze tra la domanda rappresentata dalla PA e quella dei privati, sottolineando, al contempo, le difficoltà operative del settore in gran parte dovute alla normativa di riferimento, alle complessità di richiedere un'estensione di licenza, nonostante la riforma del 2010 e alla ridotta marginalità<sup>160</sup>.

**168.** In merito alla possibilità di chiedere un'estensione di licenza *ad hoc* in occasione della partecipazione ad una singola gara, le Parti, pur ammettendo tale possibilità, hanno negato di aver mai richiesto un'estensione solo per tale fine, affermando, invece, che l'estensione di operatività si inserisce sempre in un più ampio disegno di espansione<sup>161</sup>. Le Parti, inoltre, hanno tutte sottolineato le difficoltà del procedimento per ottenere un'estensione di licenza che, malgrado i miglioramenti registrati in seguito alla riforma, non è detto che sfoci automaticamente in un esito positivo. Ciò determina anche un certo rischio nel presentare domande di partecipazione a bandi di gara allegando solo la domanda di licenza, in quanto potrebbe accadere che la stessa non venga rilasciata<sup>162</sup>.

**169.** Le difficoltà sopra richiamate sono, secondo le Parti, la principale motivazione che, nelle gare pubbliche, impone il ricorso all'RTI per la partecipazione ad una gara. A ciò deve aggiungersi che, in base a quanto dichiarato, l'estensione della licenza implica l'adozione di una serie di ingenti investimenti che non sarebbero giustificabili solo in relazione alla partecipazione ad un'unica gara.

**170.** Coopservice, inoltre, ha evidenziato la particolarità della propria situazione relativa *«alla necessità di tutelare la natura di cooperativa di produzione e lavoro a mutualità prevalente che le è propria e alla necessità di considerare la propria natura di operatore economico multibusiness e, dunque, di rispettare equilibri endoaziendali tra le varie linee che erogano servizi differenti, in termini di entità degli investimenti e di rapporto tra investimenti e ricavi prevedibili»*<sup>163</sup>.

**171.** Tutte le Parti hanno, quindi, sottolineato che, nei casi in cui una gara richieda un servizio esteso ad un ambito territoriale non coperto dalla società, la stessa deve fare ricorso all'istituto dell'RTI. In

---

<sup>159</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>160</sup> Cfr. docc. 3788, 3798, 3791 e 3789.

<sup>161</sup> Sul punto IVRI ha affermato di non aver *«mai presentato una richiesta di estensione di licenza esclusivamente per partecipare ad una singola gara, essendosi tale eventualità sempre inserita in una più ampia decisione di ampliamento dell'operatività»* (doc. 3789 verbale IVRI). In merito alla eventuale rinuncia alla domanda di estensione di licenza in caso di perdita della gara in riferimento alla quale si era presentata la domanda stessa, IVRI ha affermato che *«dipende dal caso specifico. Può capitare che ci siano altre possibilità, o richieste di clienti diversi alla stazione appaltante. In questi casi, di regola, si prosegue nell'estensione. Può accadere, invece, che l'interesse fosse focalizzato sulla gara. In questo caso è capitato di rinunciare»* (doc. 3789, verbale IVRI).

<sup>162</sup> Cfr. doc. 3798 (verbale Italpol).

<sup>163</sup> In questa prospettiva, Coopservice ha affermato che *«l'estensione dell'operatività ad aree territoriali diverse, con l'approntamento del personale a ciò necessario, trova per Coopservice un elemento di rigidità nella necessità imprenditoriale di preservare il rapporto proporzionale tra soci lavoratori e lavoratori non soci, previsto dall'art. 2513 Codice Civile. Rapporto percentuale in relazione al quale è neutra l'acquisizione di aziende o rami aziendali, per effetto del disposto dell'art. 2112 Codice Civile, mentre non lo è affatto l'assunzione – tout court – di ulteriore personale dipendente. [...] Per le ragioni che si sono in precedenza illustrate pur se teoricamente possibile, l'estensione a territori provinciali diversi è imprenditorialmente non praticabile per Coopservice, se non attraverso l'acquisizione di una azienda o di un ramo di azienda che siano già autorizzati e operativi su quel territorio con guardie particolari giurate»*. Cfr. doc. 3915 (memoria finale Coopservice).

questa prospettiva «*la partecipazione in RTI risulta, quindi, una scelta economicamente razionale quando la società non dispone delle licenze necessarie per operare negli ambiti territoriali richiesti dalla gara*»<sup>164</sup>.

**172.** Le Parti hanno poi tutte offerto personali giustificazioni per i comportamenti adottati in occasione di singole gare. Per chiarezza espositiva di seguito verranno quindi riassunte le singole giustificazioni addotte suddividendole in base alle gare contestate a cui le stesse si riferiscono.

### **VII.3 Gara Arca 2016 (e successiva gara Arca 2017)**

**173.** Rispetto alla gara Arca 2016, Allsystem ha affermato che «*fino al 2017, non era attiva nell'ambito del portierato (vigilanza non armata o servizi fiduciari). Ciò ha spesso giustificato la partecipazione in RTI con altre imprese là dove era richiesto anche tale servizio (come nel caso delle gare Arca). Deve inoltre sottolinearsi che, per far fronte ai c.d. "picchi" (richieste eccezionali e non prevedibili di personale oltre la media in un determinato periodo), la Società può avere la necessità di associarsi in RTI con imprese di grandi dimensioni, le quali possono permettere di far fronte a tali richieste improvvise di personale*»<sup>165</sup>. Nella memoria finale<sup>166</sup> la Società, oltre a ribadire che non avrebbe potuto partecipare individualmente alla procedura, ha sottolineato che l'esito della gara sarebbe stato più che soddisfacente, citando alcuni punti della proposta di aggiudicazione della gara, in cui la stazione appaltante esprime «*un giudizio positivo sia da un punto di vista qualitativo che dal punto di vista economico*»<sup>167</sup>.

**174.** IVRI e Itapol hanno invece affermato la necessità di associarsi in RTI per la partecipazione alla gara in quanto non in possesso di un requisito di capacità tecnico-professionale richiesto dal bando (SOA OS30). Tale requisito sarebbe stato posseduto esclusivamente da Sicuritalia e ciò avrebbe giustificato l'aggregazione con tale società<sup>168</sup>.

**175.** Sia IVRI che Itapol hanno, inoltre, evidenziato le complessità operative legate alla partecipazione al Lotto 1. Itapol, in particolare ha sottolineato che «*l'aggregazione in RTI ha consentito alle Parti di formulare un'offerta tecnica ed economica molto accattivante. Con riferimento al prezzo, ad esempio, è stata formulata un'offerta di 19,20 € all'ora, prezzo molto basso che Itapol di solito non pratica e che sicuramente non sarebbe riuscita ad offrire partecipando individualmente*»<sup>169</sup>. Nella memoria finale Itapol ha, inoltre, affermato che, sulla base di un'analisi

---

<sup>164</sup> Cfr. doc. 3791 (verbale Sicuritalia). Sarebbe la stessa disciplina di settore a recare «*forti spinte per la creazione di RTI in gare come quelle in esame, sia per sfruttare le sinergie tra associati sulla via di offerte più competitive, sia per abbattere – con più ampia e solida organizzazione per eseguire l'appalto – i rischi di inadempimenti penali contrattuali e di sanzioni amministrative e penali*». Così doc. 3917 (memoria di Allsystem).

<sup>165</sup> Cfr. doc. 3788 (verbale Allsystem).

<sup>166</sup> Cfr. doc. 3917 (memoria di Allsystem).

<sup>167</sup> Cfr. doc. 3784.

<sup>168</sup> Cfr. doc. 3798 (verbale Itapol), doc. 3919 (memoria finale Itapol), doc. 3789 (verbale IVRI). Cfr. anche doc. 3918, memoria finale IVRI in cui la società specifica che «*la necessità di associarsi con altra impresa [...] sussisteva per la partecipazione a qualsiasi lotto della gara, in quanto tale requisito era richiesto per tutti i lotti, non solo per quello di importo maggiore, il n. 1, relativo all'area di Milano*». A fronte dell'osservazione contenuta nella CRI, per cui le Parti non in possesso della SOA avrebbero svolto il servizio, in alcuni lotti, senza la qualifica richiesta dalla stazione appaltante, IVRI ha sottolineato che «*è evidente che la commessa sarebbe stata svolta, in tutti i lotti, ai termini fissati nell'offerta tecnica e che rimaneva fermo l'impegno dell'unica società titolare della certificazione SOA ad effettuare quei servizi per l'esecuzione dei quali, implicando la loro effettuazione l'installazione e/o manutenzione di impianti di allarme, la stessa SOA era richiesta*». Cfr. doc. 3918 (memoria finale IVRI).

<sup>169</sup> Cfr. doc. 3798 (verbale Itapol). Cfr. anche doc. 3918 (memoria finale IVRI).

interna dei costi, l'incidenza degli stessi «sulla commessa non avrebbe consentito la formulazione di un'offerta competitiva. Infatti, tenuto conto del costo del personale, stimato in [omissis] euro, del costo necessario per dotarsi di infrastrutture di comunicazione necessarie all'erogazione del servizio stimato in euro [omissis] e del costo annuo dei servizi di supporto gestionale stimato in [omissis] euro, e considerando un adeguato margine di guadagno pari al [omissis] - nel caso del tutto ipotetico in cui Itapol avesse potuto partecipare da sola alla gara limitatamente ai lotti su cui ha offerto il RTI di cui si discute - la medesima avrebbe presentato un'offerta economica complessivamente pari a [omissis] euro, cioè un'offerta superiore del [omissis] rispetto a quella proposta dal RTI di cui qui si discute, che è stata invece pari a [omissis]»<sup>170</sup>. Questo per sostenere che il RTI «ha avuto effetti certamente pro-competitivi in quanto [...] è stato possibile formulare offerte molto aggressive, con sconti che - in 9 casi su 1[1] - sono risultati più alti rispetto a quelli offerti dai concorrenti, con innegabili vantaggi economici per la stazione appaltante ...»<sup>171</sup>.

**176.** Per Sicuritalia la partecipazione in RTI è economicamente razionale «quando la gara richiede uno sforzo imprenditoriale significativo, tale da non poter essere soddisfatto autonomamente dalla società. È il caso, ad esempio, delle gare Arca (Lotto 1) ed Expo. In caso di partecipazione individuale, anche ipotizzando un cambio di appalto, la società, per assorbire, gestire e coordinare un tal numero di GPG avrebbe dovuto dotarsi di risorse aziendali aggiuntive incorrendo in maggiori costi di struttura con conseguente erosione completa del già ridotto margine operativo lordo, salvo aumentare il prezzo in sede di gara con evidente danno per la stazione appaltante»<sup>172</sup>.

**177.** In merito alla partecipazione in RTI anche ai restanti 11 lotti, di dimensioni decisamente ridotte, Allsystem, Sicuritalia, IVRI e Itapol hanno affermato che «per partecipare al primo lotto le parti dell'RTI hanno affidato ad una società esterna la redazione di una relazione tecnica molto complessa e costosa. Tale progetto non poteva essere usato, in sede di presentazione delle offerte, da tutte le società, individualmente, anche negli altri lotti e ciò ha determinato la necessità di associarsi anche nei restanti lotti di minori dimensioni»<sup>173</sup>. Per Itapol «...la scelta fondamentale è stata quella di partecipare in RTI sul Lotto 1, la partecipazione agli altri lotti è stata condizionata dalla partecipazione raggruppata sul Lotto 1 che ha consentito di mettere a fattore comune una serie di cose, tra cui il progetto tecnico e la certificazione SOA, non posseduta da Itapol. Ad ogni modo le Parti hanno deciso di partecipare in ATI a tutta la gara, se tale partecipazione è lecita e non sovrabbondante, per i motivi sopra elencati, ciò vale per tutti i lotti [...]»<sup>174</sup>. Nelle memorie finali Itapol afferma che «sebbene il disciplinare di gara prevedesse, all'art. 2.1, il divieto di

<sup>170</sup> Cfr. doc. 3919 (memoria finale Itapol).

<sup>171</sup> Cfr. doc. 3919 (memoria finale Itapol).

<sup>172</sup> Cfr. doc. 3791 (verbale Sicuritalia).

<sup>173</sup> Così Allsystem, doc. 3788, verbale di audizione. Similmente Sicuritalia per cui «la predisposizione del progetto tecnico in comune per il Lotto 1, e la conseguente condivisione, tra i partecipanti dell'RTI, del costo, ha determinato l'opportunità di partecipare in RTI anche nei successivi lotti, di minori dimensioni, per alcuni dei quali alcune delle imprese raggruppate avrebbero potuto partecipare da sole. Se ciascuna impresa avesse partecipato individualmente presentando il progetto tecnico del Lotto 1, ci sarebbe stato un significativo rischio di esclusione dalla procedura in quanto tale comportamento sarebbe stato indice di un comune centro decisionale. Qualora le società avessero invece dovuto redigere un progetto tecnico ex novo, i costi di quest'ultimo sarebbero stati sufficienti ad erodere del tutto i bassissimi margini operativi pari a poche migliaia di euro previsti per questi lotti» (doc. 3791). Cfr. anche memorie finali delle Parti doc. 3917 (Allsystem), 3918 (IVRI), 3919 (Itapol) e 3920 (Sicuritalia).

<sup>174</sup> Cfr. doc. 3798 (verbale Itapol). Analogamente anche IVRI, doc. 3789 (verbale di audizione).



*partecipare in diverse forme o con diversi raggruppamenti non con riferimento alla gara nel suo insieme, ma con riferimento al singolo lotto, Italpol ha sempre considerato la gara come un unicum (anche in considerazione della capacità “assorbente” del Lotto 1) ed ha quindi applicato quel divieto a tutti i lotti di gara»<sup>175</sup>. In senso parzialmente opposto Sicuritalia spiega che «è pacifico che ciascun lotto integra gli estremi di una diversa procedura di gara e quindi un diverso contesto concorrenziale [...] ciò è poi tanto più vero nel caso di specie in cui è del tutto evidente che, rappresentando il Lotto 1 la stragrande maggioranza dei servizi oggetto della Gara Arca 1 e quindi del complessivo valore della stessa, al momento di decidere se e come partecipare alla gara Arca 1, le imprese guardavano pressoché esclusivamente a tale lotto, senza prestare particolare attenzione agli altri ...»<sup>176</sup>.*

**178.** Le Parti sono state specificamente interrogate in merito all'esistenza e alla ratio della previsione, nelle gare Arca 1 e Arca 2, di un'Ati vera e Ati Finta, come sopra ampiamente descritto. Sul punto Allsystem ha dapprima dichiarato di non essere a conoscenza dell'esistenza di un'ATI vera e un'ATI finta<sup>177</sup>. In sede di memorie finali ha precisato che «Allsystem non ha mai ricostruito una ATI finta e, semmai, era a conoscenza del solo fatto che su alcuni lotti (diversi dal Lotto 1) ci sarebbe stato uno scostamento tra quote di partecipazione e quote di esecuzione, conformemente a quanto previsto della normativa sugli appalti pubblici, anche per tener conto del fatto che al momento della presentazione della domanda di partecipazione non si aveva alcuna certezza in merito all'effettivo rilascio dell'estensione della licenza prefettizia anche per svolgere servizi in territori diversi da quelli in cui Allsystem era attiva»<sup>178</sup>.

**179.** Sicuritalia, IVRI e Italpol hanno, invece, ammesso l'esistenza di un'ATI vera differente dall'ATI finta, adducendo varie giustificazioni a riguardo. In particolare per Sicuritalia «a dispetto dei nomi utilizzati, la realtà delle cose si presenta nella sua banalità: era evidente che, per i lotti diversi da quello milanese, non tutti i soggetti partecipanti all'RTI potevano offrire il servizio nelle zone dichiarate, ma solo là dove avevano le licenze e/o sufficiente operatività; questo spiega lo scartamento tra quote di partecipazione all'RTI, in cui dovevano figurare tutti i membri dello stesso (“ATI finta”), e quote di esecuzione del servizio (“ATI Vera”), pacificamente ammesso dalla giurisprudenza amministrativa. [...] precisa, comunque, che si tratta di una metodologia anomala non altrimenti utilizzata dalla Società»<sup>179</sup>.

**180.** Analogamente per Italpol «la partecipazione alla gara è stata guidata dalla partecipazione al Lotto 1, non tutte le partecipanti erano presenti sullo stesso lotto ed erano peraltro ben consapevoli che le quote di esecuzione sarebbero state differenti da quelle comunicate. [...] Le quote dell'“ATI vera” infatti non prevedevano la partecipazione di tutti in tutti i lotti. [...] è stata fatta una scelta ab origine: la società ha partecipato a tutta la gara in ATI ma non avrebbe potuto partecipare individualmente perché non possedeva la SOA e c'era la necessità di elaborare un progetto tecnico al fine di essere competitivi sull'offerta tecnica. A ciò si aggiungeva la necessità di massimizzare anche il risultato economico. [...] A Sondrio, ad esempio, era richiesta una sola guardia!. Del resto

<sup>175</sup> Cfr. doc. 3919 (memoria finale Italpol).

<sup>176</sup> Cfr. doc. 3920 (memoria finale Sicuritalia).

<sup>177</sup> Cfr. docc. 3788 (verbale Allsystem) e 3792 (risposta alle richieste di informazioni formulate in sede di audizione).

<sup>178</sup> Cfr. doc. 3917 (memoria Allsystem).

<sup>179</sup> Cfr. doc. 3791 (verbale Sicuritalia). Cfr. anche doc. 3920 (memoria finale Sicuritalia).

se è legittima la partecipazione in ATI, legata ad una scelta industriale e commerciale della società, allora il resto è irrilevante»<sup>180</sup>. Per IVRI «inizialmente le società, sulla base della loro operatività sul territorio, pensano a come ripartirsi i servizi all'interno dell'ATI. Tale ripartizione può poi cambiare nel corso del tempo perché magari, al momento dell'esecuzione, nella realtà una diversa divisione risulta più efficiente [...] ormai la giurisprudenza ha chiarito che per gli appalti di servizi non è più necessario che sia garantito il rispetto tra le quote di partecipazione e quote di esecuzione del servizio»<sup>181</sup>.

**181.** Itapol ha osservato che «quanto alla mappatura delle consistenze pregresse di cui al punto sub ii), si contesta con forza la tesi degli Uffici secondo cui la media delle quote all'interno del RTI sarebbe finalizzata a mantenere inalterato lo status quo. Sul punto si rileva che dalla documentazione citata dagli uffici emerge con tutta evidenza che la quota di pertinenza di Itapol in Lombardia era pari al 9,27%, e dunque di gran lunga inferiore alle quote poi attribuite alla società nell'ambito dell'RTI. Ciò dimostra che i dati relativi alle consistenze pregresse costituivano solo il punto di partenza ai fini della definizione delle quote interne al RTI...»<sup>182</sup>.

**182.** Per Sicuritalia «posto che si è dimostrato che il RTI con cui le quattro imprese hanno partecipato al Lotto 1 della Gara Arca 1 era pienamente giustificato da cogenti ragioni di efficienza e ha determinato un apprezzabile beneficio per la stazione appaltante, lo stesso non costituisce ovviamente una restrizione della concorrenza né per oggetto, né ovviamente per effetto – avendo avuto effetti pro-concorrenziali - e quindi non può per definizione integrare gli estremi di una violazione dell'art. 101»<sup>183</sup>.

#### **VII.4 Le gare Trenord**

**183.** In merito alla gara Trenord bandita nel 2014, tutte le parti dell'intesa sentite in audizione hanno evidenziato la complessità della stessa in termini di estensione geografica e particolarità dei servizi richiesti, sottolineando l'impossibilità di partecipare individualmente alla gara<sup>184</sup>.

**184.** In primo luogo tutte le Parti hanno richiamato la sentenza del TAR Lombardia 2870 del 30 dicembre 2015 che sgombrerebbe il campo a qualsiasi tipo di analisi sulle condotte delle parti, essendo una pronuncia passata in giudicato che non ha accertato l'esistenza di un'intesa tra le parti del RTI. Itapol, ad esempio, ha precisato che «sulla gara Trenord si è pronunciato il Tar Lombardia, accertando la natura “non sovrabbondante” dell'ATI. Tale sentenza non è stata impugnata ed è quindi passata in giudicato. Su questa gara, pertanto, vi sarebbe un pronunciamento definitivo e l'intervento dell'Autorità potrebbe determinare un “ne bis in idem”»<sup>185</sup>.

<sup>180</sup> Cfr. doc. 3798 (verbale Itapol). Cfr. doc. 3919 (memoria finale Itapol).

<sup>181</sup> Cfr. doc. 3789 (verbale IVRI). Cfr. anche doc. 3918 (memoria finale IVRI).

<sup>182</sup> Cfr. doc. 3919 (memoria finale Itapol).

<sup>183</sup> Cfr. doc. 3920 (memoria Sicuritalia). Sicuritalia ripropone tale tesi in relazione a tutti gli altri RTI e subappalti contestati nel presente procedimento.

<sup>184</sup> Cfr. ad esempio doc. 3791 (verbale Sicuritalia). Cfr. anche doc. 3920 (memoria Sicuritalia), doc. 3919 (memoria finale Itapol), doc. 3917 (memoria finale Allsystem), doc. 3918 (memoria finale IVRI) e doc. 3915 (memoria finale Coopservice).

<sup>185</sup> Cfr. doc. 3798 (verbale Itapol). Analoghe considerazioni sono state svolte da Allsystem (doc. 3792) e IVRI (doc. 3789) anche nelle memorie finali e da Sicuritalia (doc. 3791).

**185.** Rispetto alle altre obiezioni, Itapol, nelle memorie finali, ha affermato che *«l'operatività del tutto marginale di Itapol sul territorio e sui servizi oggetto della gara è coerentemente riflessa nell'atto di costituzione in ATI che vede la società coinvolta solo sulla Regione Lombardia e limitatamente alla provincia di Mantova, con una quota di partecipazione del 10 %. Chiaro è che se Itapol avesse avuto la possibilità di partecipare da sola alla gara, certamente non si sarebbe accontentata di una posizione così marginale all'interno dell'ATI»*.<sup>186</sup> Si noti che, in realtà, come descritto in fatto, Mantova è l'unica provincia lombarda in cui Itapol, Allsystem, IVRI e Sicuritalia non avrebbero prestato i loro servizi, per effetto di un precedente accordo stipulato tra Sicuritalia e Coopservice, in cui la prima riservava alla seconda proprio tale provincia.

**186.** In merito a tale accordo Sicuritalia ha osservato che *«per quanto suggestiva, la tesi degli uffici è del tutto infondata, [...] la gara copriva due province - non soltanto Mantova quindi, ma anche Bologna - in cui Coopservice era evidentemente l'operatore che disponeva di maggiore operatività e che avrebbe quindi potuto offrire il servizio nella maniera più efficiente. È questa la semplice ragione per cui al RTI per la Gara Trenord ha partecipato anche Coopservice»*.<sup>187</sup> Per Coopservice, tale accordo *«non è da catalogare [...] come accordo pre-gara da intendere quale patto di astensione o di subappalto in cambio di astensione, bensì come una innocua scrittura privata che per prassi le imprese sottoscrivono nella imminenza di una gara qualora intendano partecipare in ATI»*.<sup>188</sup>

**187.** Coopservice ha sottolineato la sua residuale quota di partecipazione (2,42%) che avrebbe dovuto *«indurre gli uffici ad assimilare la posizione della deducente a quella di tutte le altre imprese inserite nell'ATI, come Vigilanza Provincia Sondrio e Mondialpol, la cui posizione non è stata considerata di rilievo ed impatto ai fini del loro eventuale coinvolgimento»*.<sup>189</sup>

**188.** IVRI ha affermato che la scrittura privata del 25 luglio 2014<sup>190</sup> non è stata un accordo di spartizione, quanto piuttosto un necessario accordo organizzativo, stipulato tra le Parti dopo la pubblicazione dell'avviso di gara e dopo la lettura dei chiarimenti resi da Trenord, nella piena consapevolezza, quindi, dei servizi richiesti dalla stazione appaltante.<sup>191</sup>

**189.** In merito alla gara "Trenord 2", bandita nel 2016, merita richiamare l'affermazione di IVRI, per cui in tale circostanza, essendo il servizio richiesto solo la vigilanza a bordo treno, *«IVRI si è presentata con un'ATI di minori dimensioni che però non ha vinto»*.<sup>192</sup>

**190.** Come è stato evidenziato precedentemente, sulla gara "Trenord 2" è stato reperito in sede ispettiva un accordo pre-gara tra Sicuritalia e Itapol (cfr. doc. 1608 e 1609). Sul punto Itapol ha affermato che *«l'accordo è scritto male e, a dispetto del suo tenore letterale per cui sembra sussistere uno scambio illecito in una logica di do ut des (Itapol non partecipa e in cambio ottiene da Sicuritalia il subappalto), in realtà alla gara Trenord 2 Itapol non poteva partecipare da sola.*

---

<sup>186</sup> Cfr. doc. 3919 (memoria finale Itapol). In realtà, come si è già visto, la quota di Itapol (pari al 10%) comprendeva tutte le province della Regione Lombardia fatta eccezione per Mantova.

<sup>187</sup> Cfr. doc. 3920 (memoria Sicuritalia).

<sup>188</sup> Cfr. doc. 3915 (memoria Coopservice).

<sup>189</sup> Cfr. doc. 3915 (memoria Coopservice).

<sup>190</sup> Cfr. doc. 1783.

<sup>191</sup> Cfr. doc. 3918 (memoria finale IVRI).

<sup>192</sup> Cfr. doc. 3789 (verbale IVRI).

*L'accordo, quindi, è fuorviante perché sembra implicare una scelta volontaria di Italtel di sottrarsi alla competizione quando, nel caso di specie, la stessa, anche volendo, non avrebbe potuto partecipare alla gara per via delle licenze prefettizie necessarie, del tipo di servizio e delle risorse richieste [...] in quel caso, era un servizio nuovo, non era possibile un cambio di appalto ed era richiesta una certificazione sussidiaria».*<sup>193</sup>

**191.** In merito a tale accordo, Sicuritalia ha affermato che «una volta chiarito e dimostrato che le risorse e il contributo di tutte e quattro le imprese erano necessari per poter effettivamente erogare il servizio richiesto dalla lex specialis [...] il fatto che Italtel abbia poi preso parte a tale sforzo collettivo attraverso un subappalto (anziché un RTI) diviene del tutto irrilevante a fini antitrust, posto che, da un punto di vista sostanziale, il ricorso allo strumento del subappalto ha consentito di conseguire il medesimo risultato della partecipazione in RTI, ovvero la possibilità di avvalersi delle risorse (anche) di Italtel per poter erogare il servizio richiesto dalla stazione appaltante».<sup>194</sup> Sicuritalia osserva, inoltre, che l'accordo non sarebbe stato sottoscritto per cui «l'effetto di cristallizzare i rispettivi impegni non si è mai concretizzato».<sup>195</sup>

### **VII.5 Gare Expo**

**192.** Con riferimento alle gare Expo, merita in primo luogo richiamare le obiezioni mosse dalle Parti in merito alle contestate RTI Allsystem, Sicuritalia e IVRI, che hanno presentato offerta nella medesima formazione e con le identiche percentuali in tutte le gare di Expo. Le parti, in particolare, hanno obiettato sull'identità delle percentuali<sup>196</sup> e, più in generale, sul fatto che tale indizio non sia sufficiente ad inserire le gare nell'ambito della contestata intesa unica e complessa<sup>197</sup>.

**193.** Venendo alla gara "Evento", in cui oltre alla ripartizione effettuata con l'RTI viene contestata una spartizione dei lotti in cui ha partecipato anche Italtel, la spiegazione offerta da quest'ultima per il suo comportamento "anomalo" di non partecipazione per la gara relativa all'ex Lotto 3. Italtel ha affermato di aver «partecipato, in un primo momento, solo al Lotto 3 perché era il più piccolo, anche se era richiesto un servizio molto particolare, con un impiego notevole di personale e molta tecnologia. [...] Successivamente la stazione appaltante ha avviato una procedura negoziata ma Italtel decise di non partecipare il quanto il lotto era stato ridotto e l'analisi costi benefici non aveva supportato la partecipazione. [...] Italtel era stata esclusa anche da una precedente gara indetta dalla stazione appaltante EXPO nel 2013 [gara "Cantiere" N.d.R.] e quindi la mancata

<sup>193</sup> Cfr. doc. 3798 (verbale Italtel) e già citato doc. 3800 (risposta di Italtel alle richieste di informazioni in sede di verbale). Nelle memorie finali Italtel ha aggiunto che «l'accordo di sub-appalto tra Sicuritalia e Italtel appare del tutto legittimo e, certamente, l'espressione infelice riportata nell'accordo e strumentalizzata dagli uffici a sostegno della propria ricostruzione non modifica le conclusioni appena rassegnate. [...] inoltre la società, avendo già partecipato in ATI con Sicuritalia alla precedente gara, e avendone apprezzato serietà e solidità finanziaria, avrebbe comunque difficilmente valutato la partecipazione in ATI con altre società. Di conseguenza, non avendo la Società interesse a prender parte alla gara in altre compagnie, la sua rinuncia a partecipare in forma congiunta con altre imprese non integra alcuna restrizione della concorrenza». Cfr. doc. 3919.

<sup>194</sup> Cfr. doc. 3920 (memoria Sicuritalia). L'impegno a non partecipare alla gara di Italtel si giustificava, per Sicuritalia, «con la circostanza che un'eventuale partecipazione last minute di Italtel con uno degli altri RTI concorrenti – che era l'unica altra possibilità posto che si è dimostrato che né Italtel né nessun altro operatore avrebbe potuto partecipare individualmente alla Gara Trenord 2 – avrebbe determinato con ogni probabilità l'esclusione dalla gara del RTI di cui era membro Sicuritalia nella misura in cui, in sede di offerta, fosse stato necessario indicare il nome del subappaltatore».

<sup>195</sup> Cfr. doc. 3920 (memoria Sicuritalia).

<sup>196</sup> Cfr. in particolare IVRI, doc. 3918 e Sicuritalia, doc. 3920.

<sup>197</sup> Cfr. docc. 3918 (memoria IVRI), 3920 (memoria Sicuritalia) e 3917 (memoria Allsystem).

*partecipazione è legata anche a questioni di orgoglio della società. Inoltre la tempistica era molto ristretta e non c'erano i tempi tecnici per formulare un'offerta. [...]»<sup>198</sup>. Nella memoria finale Italpol ha precisato che, anche rispetto a quanto emergerebbe dal documento 301, la scelta di non partecipare alla gara relativa all'ex Lotto 3 è stata ponderata alla luce di analisi di costi interne che, data la minore dimensione del lotto, rendevano non particolarmente remunerativa la commessa.*

**194.** Tale spiegazione risulta del tutto opposta a quella fornita da IVRI, la quale, sempre rispetto alla partecipazione alla gara per l'ex Lotto 3, in relazione alla circostanza che l'RTI Allsystem IVRI Sicuritalia non aveva presentato offerta per quel lotto nella precedente gara, ha affermato: *«la sostenibilità di tale affidamento era dovuta anche al fatto che [...] l'esercito italiano aveva dato la propria disponibilità a contribuire all'esecuzione dei servizi dell'ex Lotto 3, riducendo la quantità di quelli oggetto di affidamento. Dunque è stato il coinvolgimento dell'esercito italiano nell'esecuzione dei servizi, che ha consentito al RTI di presentare offerta anche in tale gara»<sup>199</sup>.*

**195.** Con riguardo alla partecipazione in RTI, IVRI, Sicuritalia e Allsystem hanno affermato che la stessa era giustificata alla luce della complessità della commessa peraltro tutta concentrata in un lasso di tempo minimo. Sicuritalia, inoltre, ha osservato che la rinuncia di Italpol alla partecipazione alla gara sull'ex Lotto 3 non sarebbe compatibile con una logica spartitoria, in cui semmai sarebbe stato più ragionevole, in un'ottica compensativa, che l'RTI Allsystem, Sicuritalia e IVRI rinunciassero alla partecipazione alla gara per l'ex Lotto 3 cedendolo a Italpol<sup>200</sup>.

**196.** In merito alla scelta del RTI Allsystem/Sicuritalia/IVRI di partecipare solo ai primi due lotti della gara "Evento", Allsystem ha specificato nelle memorie finali che nella fase di prequalifica il bando di gara prevedeva un limite di aggiudicazione di un lotto. La lettera di invito alla procedura, invece, avrebbe introdotto un correttivo a tale limite disponendo che *«non troverà applicazione il limite di aggiudicazione di due lotti ad un medesimo concorrente e sarà possibile quindi procedere con l'aggiudicazione di un numero di lotti superiore nelle seguenti ipotesi: a) nel caso in cui l'aggiudicatario di un lotto risulti - per lotti ulteriori rispetto al lotto aggiudicato - l'unico concorrente ad aver presentato offerta [...] b) nel caso in cui i concorrenti aggiudicatari dei primi due lotti siano gli unici nella graduatoria provvisoria del terzo lotto ...»<sup>201</sup>.*

**197.** Sulla gara "post Evento", le Parti hanno sottolineato il fatto che la gara è stata aggiudicata ad una società concorrente<sup>202</sup>.

#### **VII.6 Le gare Intercent-ER**

**198.** In merito alla mancata partecipazione alle gare Intercent-ER, Italpol e Allsystem hanno affermato di non essere attive in Emilia Romagna e che per tale motivo non hanno partecipato<sup>203</sup>.

**199.** IVRI, in merito alla partecipazione in RTI, ha affermato che *«si è dovuto ricorrere ad un RTI perché IVRI non è attiva in diverse province dell'Emilia Romagna, mentre all'epoca forniva già*

---

<sup>198</sup> Cfr. doc. 3798 (verbale Italpol).

<sup>199</sup> Cfr. doc. 3918 (memoria finale IVRI).

<sup>200</sup> Cfr. doc. 3920 (memoria Sicuritalia).

<sup>201</sup> Cfr. doc. 3917 (memoria finale Allsystem).

<sup>202</sup> Cfr. ad esempio doc. 3920 (memoria di Sicuritalia).

<sup>203</sup> Cfr. doc. 3798 (verbale Italpol) e doc. 3788 (verbale Allsystem).

*servizi per alcune strutture di Parma, Piacenza e Modena che intendeva mantenere»<sup>204</sup>. Analogamente Coopservice rileva che «all'epoca nessun istituto di vigilanza era autorizzato ad operare sull'intero territorio regionale né, a maggior ragione, aveva la struttura economico-aziendale per farlo»<sup>205</sup>.*

**200.** Per Sicuritalia «in tale gara, si ripresentava il problema delle licenze: Sicuritalia, infatti, è presente in Emilia Romagna in solo 5 province, di cui 3, Parma Modena e Reggio Emilia, prive della operatività necessaria per eseguire il servizio. La partnership con Coopservice era dettata dal fatto che quest'ultima è la società maggiormente presente in Emilia Romagna»<sup>206</sup>.

**201.** Sul punto Coopservice rileva che «è fisiologico che vi fossero sovrapposizioni di efficace operatività, soprattutto nei centri urbani di maggiori dimensioni, sovrapposizioni in relazione alle quali si sono aperti i margini per una trattativa (anch'essa fisiologica) nell'ambito della quale ciascun istituto ha lavorato per ottenere il massimo vantaggio aziendale»<sup>207</sup>. La partecipazione in RTI con imprese leader del mercato, inoltre, risponde anche «alla precisa strategia aziendale di ottenere il massimo profitto»<sup>208</sup>.

**202.** Con riguardo agli scambi intervenuti tra Sicuritalia e Coopservice nell'ambito della definizione delle quote all'interno del RTI, Sicuritalia osserva che «com'era già successo nella gara precedente, anche con riferimento alla Gara Intercent-ER 2, Sicuritalia aveva del tutto legittimamente provato ad ottenere una maggiore quotazione dei servizi, ovviamente negli ambiti territoriali dove era in grado di erogarli. Non essendovi però riuscita, Sicuritalia, come emerge dalla e-mail in questione, prova a convincere Coopservice (nella sua doppia veste di mandataria del RTI e titolare della maggior quota di esecuzione dei servizi oggetto di gara), in una legittima ottica compensativa, a concedere volumi e servizi su altre commesse (come dimostra il riferimento a "regione Sardegna" e a "Roma")»<sup>209</sup>. Analogamente, lo scambio di mail avente ad oggetto "clienti da passare per Intercent-Er 12\_09\_2016.xls." altro non sarebbe che «una concreta applicazione della pattuizione inclusa nel regolamento del RTI»<sup>210</sup>. Per Sicuritalia, inoltre, la "storia che si protrae nel tempo per

<sup>204</sup> Cfr. doc. 3789 (verbale IVRI). IVRI ha precisato che «rispetto all'operatività su Bologna, [...] per un lungo periodo IVRI è stata titolare di una licenza limitata per cliente. Infatti, in occasione della partecipazione ad una gara per la vigilanza indetta dalla RAI per la zona di Bologna, IVRI aveva presentato domanda di partecipazione fornendo alla stazione appaltante solo la dimostrazione di aver depositato la richiesta di estensione di licenza su Bologna. Avvenuta l'aggiudicazione, e non essendo ancora stata rilasciata la licenza, IVRI ha chiesto alla questura, al fine di accelerare i tempi, di ottenere una licenza limitata "per cliente" nel caso di specie limitata al servizio di vigilanza per RAI. Solo nel 2016 IVRI ha ottenuto un'autorizzazione estesa a tutto il territorio della provincia di Bologna». Sullo specifico tema della licenza individuale per cliente, IVRI ha spiegato che tale modalità «è stata più volte utilizzata da IVRI per ottenere più velocemente una licenza o nei casi in cui la stessa fosse interessata ad uno specifico cliente. [...] ricorda il caso dell'Aeroporto di Bolzano» in cui IVRI non era attiva ma aveva «chiesto una specifica licenza limitata all'aeroporto per partecipare alla gara. Gli aeroporti, infatti, sono de clienti molto appetibili in quanto consentono un'ampia visibilità, con conseguente ritorno pubblicitario, dell'impresa che gestisce il servizio di vigilanza».

<sup>205</sup> Cfr. doc. 3915 (memoria finale Coopservice).

<sup>206</sup> Cfr. doc. 3791 (verbale Sicuritalia).

<sup>207</sup> Cfr. doc. 3915 (memoria finale Coopservice).

<sup>208</sup> Cfr. doc. 3915 (memoria finale Coopservice).

<sup>209</sup> Cfr. doc. 3920 (memoria finale Sicuritalia).

<sup>210</sup> Cfr. doc. 3920 (memoria finale Sicuritalia).



*mantenere certi equilibri» «altro non è che il RTI costituito per la precedente gara Intercent-ER 1»<sup>211</sup>.*

#### **VII.7 Gara Atac**

**203.** Rispetto a tale gara, Sicuritalia ha affermato che *«non avrebbe potuto partecipare da sola alla gara Arca stante la sua limitata operatività su Roma, le difficoltà di svolgimento del servizio visto le abilitazioni particolari richieste e il rischio finanziario legato alla situazione di dissesto di Atac. Si decise, quindi, di andare in subappalto con Itapol (situazione sostanzialmente equivalente ad una partecipazione in RTI). A questo punto, posto che un'eventuale partecipazione alla gara da parte di Sicuritalia avrebbe determinato un rischio di esclusione in capo ad entrambe le aziende, a scanso di equivoci si decise di formalizzare la situazione così come appare descritta nella scrittura privata in questione. Il caso ATAC, peraltro, è emblematico in quanto la società è in stato di estrema crisi finanziaria e Sicuritalia vanta [omissis] di credito insoluto»<sup>212</sup>. Proprio il rischio finanziario da condividere spiegherebbe anche la stranezza della pattuizione che prevedeva che Itapol affidasse in subappalto a Sicuritalia più ore in caso di vincita di un solo lotto. Sicuritalia spiega che *«è del tutto razionale che, nel caso in cui Sicuritalia non avesse dovuto eseguire i servizi di vigilanza oggetto del Lotto 2 (in caso di mancata aggiudicazione dello stesso al RTI guidato del Italservizi e a cui la stessa Sicuritalia partecipava) essa si facesse carico di una quota maggiore dei servizi di vigilanza del Lotto 1 (comunque di poco superiore al 10%) e del connesso rischio finanziario posto che, in tal caso, non avrebbe appunto dovuto sopportare la quota di rischio finanziario connessa al Lotto 2»<sup>213</sup>.**

**204.** Coopservice, rispetto a tale gara, nelle memorie finali nega di essere stata a conoscenza dell'accordo intercorso tra Itapol e Sicuritalia e riconduce l'intenzione di accrescere il numero di ore affidate all'interno del RTI alla volontà di condividere con Itapol l'onere finanziario derivante dalla commessa.

**205.** In merito alla generale partecipazione in RTI alle gare, Sicuritalia e IVRI hanno presentato due memorie economiche<sup>214</sup> aventi ad oggetto la possibilità di partecipare individualmente alle gare Arca 1 e 2 (limitatamente al Lotto 1), Trenord 1 e 2 e Intercent-ER 1 e 2. Da tali memorie economiche emergerebbe, sulla base di analisi dei costi interni, che Sicuritalia non avrebbe avuto la possibilità di partecipare individualmente a cinque delle sei gare analizzate (ossia Arca 2 - Lotto 1, Trenord 1, Trenord 2, Intercent-ER 1, Intercent-ER 2) in quanto i costi che Sicuritalia avrebbe dovuto sostenere per erogare i servizi oggetto di bando individualmente eccedevano il valore a base d'asta. Sicuritalia, da un punto di vista meramente economico, avrebbe avuto la possibilità di partecipare alla gara Arca - Lotto 1, aggiudicandosi la commessa, offrendo tuttavia uno sconto inferiore con conseguente minor risparmio per la stazione appaltante.

IVRI, invece, non avrebbe avuto la possibilità di partecipare individualmente a tre delle cinque gare analizzate (Arca 2 - Lotto 1, Trenord 1 e Intercent-ER 1) in quanto il prezzo minimo che IVRI poteva individualmente offrire in ciascuna di queste gare, ossia il prezzo che avrebbe garantito a IVRI di

---

<sup>211</sup> Cfr. doc. 3920 (memoria finale Sicuritalia).

<sup>212</sup> Cfr. doc. 3791 (verbale Sicuritalia).

<sup>213</sup> Cfr. doc. 3920 (memoria finale Sicuritalia).

<sup>214</sup> Cfr. docc. 3920 (memoria finale Sicuritalia) e 3918 (memoria finale IVRI).

coprire i costi di fornitura dei servizi, eccedeva il valore a base d'asta. IVRI, da un punto di vista meramente economico, avrebbe avuto la possibilità di partecipare alla gara Arca - Lotto 1 e Intercent-ER 2, aggiudicandosi le commesse, offrendo tuttavia uno sconto inferiore con conseguente minor risparmio per la stazione appaltante.

### **VII.8 Le Compensazioni e il Network**

**206.** Alle Parti è stato chiesto altresì di spiegare il significato della pratica delle “compensazioni”, emersa in vari documenti agli atti, come sopra meglio descritto.

**207.** Sul punto Itapol ha dichiarato *«rispetto al doc. 2355, che si tratta di compensazioni finanziarie derivanti dalle partecipazioni in ATI. Più in generale la società non è interessata da altre dinamiche di compensazione»*<sup>215</sup>. In senso analogo IVRI che ha affermato di non essere *«al corrente di tale pratica né in grado di fornire una descrizione del funzionamento del meccanismo, pur avendo appreso, dall'analisi dei documenti ispettivi di altre imprese, dell'esistenza della stessa»*<sup>216</sup>.

**208.** Diversamente Sicuritalia e Allsystem hanno fornito una spiegazione in merito a tale pratica. Sicuritalia, in particolare, ha affermato che *«posto che per effetto della partecipazione a grandi gare private attraverso le c.d. agenzie di affari che poi affidano il servizio alla propria consociata laddove questa dispone di licenza e operatività ovvero a terzi negli altri territori, si creano evidentemente partite dare/avere tra i vari operatori. In questo contesto le compensazioni finanziarie sono quelle con cui, a determinati intervalli di tempo, due operatori procedono a compensazioni di crediti e debiti. Per compensazioni commerciali si intende, invece, la situazione in cui un operatore si rende conto di aver affidato ad un altro operatore determinati volumi e di aver ricevuto da quest'ultimo volumi più limitati e gli comunica, quindi, l'auspicio di ricevere ulteriori volumi che riequilibrino almeno in parte le partite dare/avere reciproche. Sarà poi all'altro operatore decidere se e come procedere in tal senso. [...] il driver principale nella scelta di un partner cui affidare parte di una commessa è l'efficienza che lo stesso assicura, poi, a parità di costo del servizio e affidabilità, potenzialmente vi è una preferenza per chi in passato, a parti invertite, ha affidato a Sicuritalia servizi di vigilanza e chiede di svolgere il servizio. [...] tale pratica accomuna tutti i fornitori di Sicuritalia, con i quali si tenta di instaurare rapporti di biunivocità. Ad esempio, al fornitore di buoni pasto Sicuritalia ha chiesto di essere scelto come fornitore del servizio di vigilanza. Quando i fornitori assumono anche la veste di concorrenti si chiede una sorta di concambio, chiedendo l'affidamento di servizi analoghi. [...] questa pratica non riduce minimamente la concorrenza che, anzi, si presenta, nel settore, come particolarmente forte ed esasperata. Una riprova di ciò è, del resto, costituita dai margini particolarmente bassi, come più volte ricordato. [...] le compensazioni commerciali sono ex post e si realizzano solo a valle della separata partecipazione degli operatori in questione, in concorrenza tra loro, a grandi gare private»*<sup>217</sup>.

<sup>215</sup> Cfr. doc. 3798 (verbale Itapol) e in senso analogo doc. 3919 (memoria finale Itapol).

<sup>216</sup> Cfr. doc. 3789 (verbale IVRI) e in senso analogo doc. 3918 (memoria finale IVRI).

<sup>217</sup> Cfr. doc. 3791 (verbale Sicuritalia). Ulteriori spiegazioni sono fornite nel doc. 3799 in cui Sicuritalia, con riferimento al doc. 2588, afferma che *«riguarda alcune porzioni di commesse che Allsystem si era dichiarata disponibile ad affidare a Sicuritalia per riequilibrare, almeno in parte, i rapporti dare/avere tra le due società, storicamente squilibrati a favore della prima [...] si tratta di porzioni di commesse private – ad eccezione di una piccola quota dei servizi affidati ad Allsystem nell'ambito della commessa ARCA – che Allsystem non svolgeva direttamente [...]. Si tratta quindi di normali negoziazioni commerciali che, come già illustrato in sede di audizione, si svolgono per definizione ex post, vale a dire a*

**209.** Allsystem, sul medesimo tema, ha affermato che «*al fine di potersi aggiudicare una data commessa, si è spesso trovata, di necessità, ad affidare determinati servizi a un altro operatore per attività che non era da sola in grado di assicurare [...]. Per converso, è anche capitato che fosse un altro operatore di settore ad avere la necessità di affidare ad Allsystem l'esecuzione di determinati servizi (si pensi al caso in cui tale operatore affidante non abbia la licenza per operare su un determinato territorio). In tale contesto, [...] Allsystem ha proceduto a un'attività di monitoraggio volta a controllare i rapporti debito/credito con gli altri operatori, con i quali si trova a dover collaborare, così come da porre in essere strategie commerciali tese a mantenere in equilibrio ("compensare") gli ammontari, tempo per tempo, dovuti da, e a, Allsystem*»<sup>218</sup>.

**210.** Anche Coopservice, nelle memorie finali<sup>219</sup>, ha accuratamente descritto il sistema del network precisando che «*le Network (contrariamente a quanto in più punti affermato dalla CRI) non integrano strumenti di collaborazione anticoncorrenziale tra gli istituti di vigilanza che sono parti del presente procedimento, bensì integrano uno strumento che svolge istituzionalmente, funzionalmente ed esclusivamente una attività di intermediazione tra parti contrattuali...*»<sup>220</sup>.

### **VII.9 Considerazioni generali sulla qualificazione dell'intesa**

**211.** Tutte le Parti hanno negato la natura unica e complessa dell'intesa, in particolare negando che esista un unico "piano d'insieme" che collega le condotte contestate. Per IVRI, ad esempio, il mercato sarebbe caratterizzato da una forte dinamica concorrenziale dimostrata anche dal notevole contenzioso innanzi al giudice amministrativo, avente ad oggetto l'aggiudicazione di alcune gare, nonché la partecipazione in concorrenza delle Parti in gare (diverse da quelle oggetto dell'intesa) nello stesso periodo oggetto di istruttoria<sup>221</sup>. Analogamente per Sicuritalia non esisterebbero elementi esogeni o endogeni idonei a supportare la tesi dell'intesa unica e complessa<sup>222</sup>.

**212.** Le Parti hanno contestato anche la capacità dei comportamenti contestati di incidere sul mercato, attesa la presenza di altri operatori. IVRI, ad esempio, ha sostenuto che «*il risultato di tale gara (gara ARCA 2) conferma [...] che i comportamenti addebitati a IVRI e alle altre imprese destinatarie del Provvedimento [...] non sarebbero stati comunque idonei ad incidere [...] sulla concorrenza effettiva nel mercato rilevante, come, infatti, precisato dalla corte UE con giurisprudenza consolidata e risalente, in uno dei leading case (Corte di giustizia UE sentenza 31 marzo 1993, C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-117/85 e da C-125/85 a C-129/85 [...] sentenza "pasta di legno" punti 115 e ss.) l'esistenza di outsider effettivi o potenziali, estranei al gruppo delle imprese fra le quali, assertivamente, vi sarebbe stata collusione, costituisce uno dei fattori di cui va analizzata la presenza sul mercato [...] in quanto incompatibile con la spiegazione secondo cui vi*

---

valle dell'assegnazione degli affidamenti originari cui le porzioni di commesse afferiscono e che, pertanto, per loro natura, non possono avere alcuna influenza sul dispiegarsi di corrette dinamiche concorrenziali in sede di partecipazione a procedure competitive, pubbliche o private, per l'affidamento di servizi di vigilanza...». Analoghe considerazioni nella memoria finale, doc. 3920.

<sup>218</sup> Cfr. doc. 3792.

<sup>219</sup> Cfr. doc. 3915.

<sup>220</sup> Cfr. doc. 3915 (memoria finale Coopservice).

<sup>221</sup> Cfr. doc. 3918 (memoria finale IVRI).

<sup>222</sup> Cfr. doc. 3920 (memoria Sicuritalia).

sarebbe stata concertazione»<sup>223</sup>. Per Itapol «un'intesa tra imprese che rappresentano circa il 30% del mercato non avrebbe nessuna chance di alterare - nemmeno astrattamente - le dinamiche competitive»<sup>224</sup>.

**213.** Tutte le parti, in via subordinata, hanno chiesto che l'infrazione non venga considerata grave contestando, in particolare, la segretezza della stessa, l'impatto economico degli effetti pregiudizievoli del mercato<sup>225</sup>, il concorso del comportamento delle stazioni appaltanti nella redazione dei bandi di gara, il fatto che alcune gare sono state aggiudicate a soggetti terzi, nonostante l'intesa contestata alle Parti e la generale crisi del settore<sup>226</sup>. Itapol e MC Holding hanno, inoltre, contestato l'imputazione dell'intesa alla società da ultimo citata negando l'esistenza di un'influenza determinante sulla prima<sup>227</sup>.

## VIII. VALUTAZIONI

### VIII.1 Il mercato rilevante

**214.** Come ampiamente rilevato dalla giurisprudenza amministrativa, nell'ipotesi di intese restrittive della concorrenza la definizione del mercato rilevante è direttamente correlata al contesto in cui si inquadra il comportamento collusivo delle imprese coinvolte, risultando funzionale alla determinazione dell'ambito nel quale l'intesa può restringere o falsare il meccanismo concorrenziale<sup>228</sup>. Ne deriva che, in tali fattispecie, la demarcazione e la definizione del mercato è successiva rispetto all'individuazione dell'intesa nei suoi elementi oggettivi, in quanto sono l'ampiezza e l'oggetto dell'intesa a circoscrivere il mercato su cui l'illecito è commesso.

**215.** L'ambito economico coinvolto dai comportamenti collusivi sopra evidenziati è quello dei servizi di vigilanza armata, svolti, cioè, solo in virtù di specifiche licenze prefettizie ex art. 134 del TULPS. La configurazione di alcune gare coinvolte nella collusione consente di estendere l'ambito merceologico anche ad alcuni servizi connessi, talvolta richiesti dalle stazioni appaltanti in abbinamento con i servizi di vigilanza tipici (come i c.d. servizi fiduciari o portierato), su cui tutte le società coinvolte nell'intesa risultano attive direttamente o per mezzo di società controllate.

**216.** Nel caso di specie si ritiene pertanto corretto circoscrivere l'ambito merceologico e territoriale all'insieme delle gare in cui si è riscontrata la concertazione anticoncorrenziale in quanto è in questo ambito che le evidenze danno conto del venir meno dei reciproci vincoli concorrenziali tra le Parti<sup>229</sup>.

---

<sup>223</sup> Cfr. doc. 3918 (memoria finale IVRI). In senso analogo Sicuritalia che afferma che l'aggiudicazione della gara ARCA 2 ad un RTI di minori dimensioni «dimostra per fatti concludenti come il RTI composto da Allsystem, Itapol, IVRI e Sicuritalia non abbia altresì determinato alcun effetto escludente né in tale procedura né in altre poste che indica inequivocabilmente che anche operatori di minori dimensioni siano in grado, raggruppandosi in RTI, di costituire un'effettiva forza concorrenziale in gara con chances di aggiudicazione assolutamente realistiche». Cfr. doc. 3920 (memoria Sicuritalia).

<sup>224</sup> Cfr. doc. 3919 (memoria Itapol).

<sup>225</sup> Cfr. doc. 3920 (memoria Sicuritalia) e doc. 3918 (memoria IVRI).

<sup>226</sup> Cfr. doc. 3917 (memoria Allsystem).

<sup>227</sup> Cfr. doc. 3919 (memoria Itapol).

<sup>228</sup> Cfr. per tutte C.d.S. 4 novembre 2014 n. 5423 e 3 giugno 2014 n. 2837.

<sup>229</sup> C.d.S. 18 maggio 2017 n. 4733.

**217.** In quest'ambito, le parti del procedimento sono i maggiori *player* del mercato, venendo qui in rilievo non già, in linea astratta, il mercato nazionale dei servizi di vigilanza nel suo complesso, in cui come si è visto le Parti detengono comunque una posizione di rilievo (circa un terzo del settore cfr. sezione IV Il mercato), ma il 'mercato rilevante' ai fini di cui all'art. 101 TFUE<sup>230</sup>. In quest'ambito, la quota delle Parti è ben superiore al 50% tenuto conto del loro fatturato in rapporto a quello delle altre imprese concorrenti, sino a superare l'80% calcolando, invece, le somme aggiudicate dalle parti del procedimento in rapporto al totale dei valori di aggiudicazione.

**Tabella 36 - Gare interessate dalla concertazione**

Gara	Data bando	Scadenza offerte	Data aggiudicazione	Allsystem	Italpol	IVRI	Sicuritalia	Coopser-vice	Modalità partecipazione
Arca 1	4/10/16	22/12/16	9/10/17	X	X	X	X		RTI + accordo
Arca 2	30/11/17	1/2/18	9/8/18	X	X	X	X		
Trenord 1	21/6/14		31/1/17	X	X	X	X	X	RTI + accordo + subappalto
Trenord 2	18/4/16	30/5/16	18/1/17	X	X		X	X	
Intercent-ER 1	20/6/13		7/12/13			X	X	X	RTI + accordo
Intercent-ER 2	19/11/15		16/6/15			X	X	X	
Expo (Lotti 1, 2 e 3) prequalifica	7/12/13	18/7/14	/	X	X	X	X		RTI + spartizione lotti + astensione
Expo (Lotti 1, 2 e 3) Fase II	8/8/14	21/11/2014 (ult. proroga)	30/1/15	X	X (esclusa)	X	X		
Expo ex Lotto 3	5/3/15	24/3/15	6/5/15	X		X	X		
ATAC	27/2/15		4/12/15		X		X	X	RTI + accordo + subappalto

Fonte: elaborazioni su dati agli atti del fascicolo

## VIII.2 L'intesa

### VIII.2.1 Premessa

**218.** Gli elementi agli atti hanno consentito di individuare un'intesa unica, complessa e continuata che ha coinvolto una serie di gare indette da stazioni appaltanti in Lombardia, Emilia Romagna e Lazio.

**219.** L'intesa si è sviluppata in un contesto di mercato liberalizzato solo di recente e in cui le precedenti suddivisioni territoriali, legate alla normativa ante riforma, non sono ancora del tutto superate. In tale ambito, gli elementi agli atti hanno fatto emergere una serie di accordi anticompetitivi stipulati al fine di coordinare la partecipazione in alcune gare particolarmente significative, oltre che per il loro importo, anche in quanto aventi ad oggetto interi territori geografici in cui le Parti erano attive e storicamente presenti.

**220.** L'intesa è costituita sia da accordi espressi di spartizione dei lotti, sia da RTI strumentali costituiti al solo fine di mantenere i rispettivi ambiti di operatività ed evitare di instaurare una sana competizione, riuscendo così ad ottenere l'aggiudicazione della gara e la salvaguardia delle rispettive quote di mercato. In analogo modo sono stati utilizzati accordi pre-gara in cui alcune delle

<sup>230</sup> Sul punto si veda C.d.S., 28 febbraio 2017, n. 928 (Consp, servizi di pulizia nelle scuole).

Parti si impegnavano a non partecipare (singolarmente o in ATI) ricevendo in cambio, in caso di aggiudicazione, una quota, in subappalto del servizio.

**221.** La documentazione agli atti ha consentito di apprezzare che l'utilizzo di tali strumenti legittimi è stato piegato a finalità anticompetitive. Infatti, la *ratio* con cui sono stati stipulati i raggruppamenti travalica la necessità di svolgere il servizio, così come l'affidamento di subappalti viene spesso ricondotto alla necessità di mantenere equilibri anche in altre gare. La circostanza, sollevata dalle parti, che le imprese non potessero partecipare individualmente alle gare oggetto di contestazione e che ciò escluderebbe qualunque dubbio sulla legittimità degli RTI o subappalti interessati all'intesa non può essere condivisa. Ciò che rileva, nel caso di specie, come si vedrà meglio nel prosieguo, è la presenza di numerosi elementi probatori esogeni da cui emerge la stipula di accordi anticompetitivi aventi quale finalità la ripartizione del mercato. Le evidenze agli atti, infatti, danno conto che la spartizione non è meramente funzionale alla partecipazione alla gara, ma è orientata al "mantenimento di equilibri" anche in un'ottica compensativa che lega tutte le procedure oggetto del procedimento (cfr. *infra*). Sono le stesse parti, ad esempio, a scrivere, in occasione delle gare Arca: «per evitare il rischio di cartello si è deciso di fare tutto insieme»<sup>231</sup> e sempre agli atti si ritrovano numerose evidenze che danno conto del fatto che le quote dell'ATI o i subappalti erano determinate in funzione di elementi estranei alla logica di efficienza nella partecipazione alla gara, collegati a scambi e compensazioni in altre procedure o con clienti privati. In questo contesto, peraltro, le Parti non hanno mai dimostrato l'indispensabilità di tali accordi, vale a dire l'impossibilità di partecipare alle gare con modalità meno restrittive della concorrenza rispetto a quelle realmente adottate.

**222.** Tali conclusioni sono rafforzate dalle evidenze relative a compensazioni e passaggi di clientela da cui è emerso che le Parti, bilateralmente, usano regolare tra loro i rapporti di "dare-avere" attraverso l'affidamento reciproco di servizi di vigilanza sia nell'ambito privato sia nel contesto delle gare oggetto del procedimento. In questi ambiti la definizione delle quote di ATI o dei subappalti delle gare oggetto del presente procedimento è effettuata anche per regolare i sopra descritti rapporti, affinché possa riscontrarsi un equilibrio in cui nessuna delle Parti prevale sull'altra, al fine di mantenere/cristallizzare le quote storiche, invece di rispondere a logiche di efficiente allocazione delle commesse fra i partecipanti all'ATI, dettate dalla natura dei servizi prestati.

**223.** Nelle gare di seguito meglio dettagliate il cartello ha avuto, dunque, lo scopo di annullare la concorrenza tra i partecipanti ai raggruppamenti e ai subappalti, al fine di ripartire le commesse future sulla base di quote predefinite, così da garantire ed eventualmente ampliare gli ambiti territoriali pregressi.

#### **VIII.2.2 Qualificazione dell'intesa**

**224.** L'insieme delle evidenze raccolte consente di accertare l'esistenza di un'intesa unica, complessa e continuata, in violazione dell'art. 101 TFUE, posta in essere da Allsystem Itapol, IVRI, Sicuritalia e Coopservice e avente ad oggetto la ripartizione del mercato e la cristallizzazione delle rispettive aree di competenza attraverso il coordinamento della reciproca strategia partecipativa nelle gare sopra indicate (cfr. Tabella 36). Si tratta, in particolare, di un'intesa orizzontale segreta mirante a condizionare le dinamiche partecipative delle sopra richiamate gare al fine primario di neutralizzare il confronto competitivo tra cinque dei principali *player* del settore.

---

<sup>231</sup> Cfr. doc. 2508.



**225.** Nel caso di specie le Parti hanno posto in essere un'unica intesa continuata e complessa caratterizzata dalla ripetizione, nel tempo, di una serie di comportamenti collegati tra loro dalla comune volontà di ripartizione anticoncorrenziale delle gare sopra richiamate per l'offerta di servizi di vigilanza armata e servizi a questi connessi, al fine di annullare la concorrenza reciproca. Un cartello unico si caratterizza, infatti, come un'unica e continua violazione commessa in un determinato arco temporale e con gradi di partecipazione variabili a seconda dell'impresa, in quanto ciò che rileva è il medesimo fine anticoncorrenziale. L'intesa complessa può, inoltre, variare di volta in volta e i suoi meccanismi possono essere adeguati o rafforzati per tener conto delle situazioni sopravvenute. La validità di tale valutazione non è inficiata dalla possibilità che uno o più elementi di una serie di atti o di questo comportamento continuato possano individualmente e di per sé costituire, come nel caso di specie, una violazione dell'art. 101 TFUE. In quest'ottica sarebbe artificioso distinguere ogni singola condotta quando si è di fronte ad una singola violazione che si manifesta in una serie di attività anticompetitive che hanno luogo nel periodo di attuazione dell'intesa<sup>232</sup>.

**226.** Tali rapporti collusivi si sostanziano, in primo luogo, nella stipula di accordi di ripartizione di lotti e di subappalto in cambio della non partecipazione a determinate gare. Detti atti sono accompagnati dalla stipula di RTI strumentali al fine di allocare geograficamente/per cliente le attività messe a gara e da comportamenti di astensione mirata/non partecipazione.

**227.** Si noti che tali condotte sono tutte unite dal medesimo disegno collusivo che vede le parti del procedimento spartirsi il mercato, a livello geografico e per cliente storico, attraverso l'utilizzo improprio di strumenti, quali il RTI e il subappalto, che, pur essendo di regola volti a implementare la concorrenza consentendo la partecipazione anche delle piccole imprese alle gare, in questi casi sono utilizzati per uno scopo del tutto opposto. Le Parti infatti - tutti primari operatori del settore<sup>233</sup> - preferiscono, come emerso da vari documenti, schermare i loro comportamenti anticoncorrenziali attraverso l'utilizzo di RTI e subappalto per sostituire uno schema collusivo alla sana competizione concorrenziale. In questo modo evitano, perciò, di competere tra loro e, al contempo, si mettono al riparo da possibili minacce concorrenziali nei territori/clienti storici, giacché i concorrenti più temibili sono quelli parte del cartello<sup>234</sup>.

**228.** Le condotte sopra richiamate risultano tutte collegate oltre che dal comune disegno ripartitorio, da un sistema di compensazioni reciproche e di scambio di clienti, anche per il tramite di subappalti, che sostiene la collusione sopra evidenziata e ne rafforza la tenuta.

---

<sup>232</sup> Per la definizione di intesa unica, complessa e continuata si veda, in primo luogo, Corte di Giustizia, Caso C-49/92 P (Anic) per cui «gli accordi e le pratiche concordate [...] derivano necessariamente dal concorso di più imprese, tutte coautrici dell'infrazione, la cui partecipazione può però presentare forme differenti a seconda, segnatamente, delle caratteristiche del mercato interessato e della posizione di ciascuna impresa su di esso, degli scopi perseguiti e delle modalità di esecuzione scelte o previste. Tuttavia, la semplice circostanza che ciascuna impresa partecipi all'infrazione secondo forme ad essa peculiari non basta ad escluderne la responsabilità per il complesso dell'infrazione, ivi compresi i comportamenti materialmente attuati da altre imprese partecipanti che però condividono il medesimo oggetto o il medesimo effetto anticoncorrenziale [...] il fatto che un'impresa non abbia preso parte a tutti gli elementi costitutivi di un'intesa o che abbia svolto un ruolo secondario negli aspetti cui ha partecipato dev'essere tenuto in considerazione nel valutare la gravità dell'infrazione e, all'occorrenza, nel determinare l'ammenda». Si vedano inoltre, da ultimo, C.d.S. 1 giugno 2016, n. 2328 e C.d.S. 30 giugno 2016, n. 2947.

<sup>233</sup> Cfr. strategia di gara Consip, doc. 2-bis.

<sup>234</sup> Cfr. similmente C.d.S. 28 febbraio 2017, n. 928 (Consip-pulizie nelle scuole), in cui il Giudice ha condiviso l'impostazione dell'Autorità che ha stigmatizzato i comportamenti delle Parti in quanto volti a garantire la certezza di non avere concorrenzialità dal maggior "competitor".

**229.** Sul punto le Parti hanno contestato la natura di intesa unica, complessa e continuata perché non tutte le imprese sarebbero state al corrente del disegno spartitorio complessivo. Occorre allora chiarire che «*se un'impresa ha preso parte direttamente a uno o a più comportamenti anticoncorrenziali che compongono un'infrazione unica e continuata, ma non risulta provato che tramite il proprio comportamento essa intendesse contribuire al complesso degli obiettivi comuni perseguiti dagli altri partecipanti all'intesa e che fosse al corrente di tutti gli altri comportamenti illeciti previsti o attuati da tali partecipanti nel perseguire i medesimi obiettivi, o che potesse ragionevolmente prevederli e fosse pronta ad accettarne il rischio, la Commissione deve limitarsi a imputarle la responsabilità dei soli comportamenti ai quali essa ha partecipato direttamente e dei comportamenti previsti o attuati dagli altri partecipanti nel perseguire obiettivi analoghi a quelli che essa perseguiva e dei quali sia dimostrato che essa era al corrente o che poteva ragionevolmente prevederli ed era pronta ad accettarne il rischio (sentenza Commissione/Verhuizingen Coppens, C-441/11 P, EU:C:2012:778, punto 44)*».<sup>235</sup> In questa prospettiva, pur ammettendo che non tutte le Parti fossero a conoscenza degli sviluppi dell'intesa e del coordinamento avvenuto in ambiti geografici diversi rispetto a quelli di operatività di ciascuno, ciò non di meno la stessa rimane una fattispecie complessa e tali elementi assumono rilevanza solo al momento dell'effettiva graduazione della responsabilità, ossia in sede di sanzione (cfr. *infra*).

**230.** Analogamente non rileva, ai fini della qualificazione di intesa unica e complessa, la circostanza che le Parti abbiano partecipato in concorrenza in altre procedure e abbiano in essere contenziosi (sporadici per la verità) per alcune di esse. Il perimetro dell'intesa contestata, infatti, è limitato alle 12 gare sopra individuate in cui, solo in una circostanza ("Trenord 2") IVRI ha partecipato in un RTI concorrente. La particolarità del settore in cui le imprese operano, caratterizzato dai noti vincoli regolamentari e operativi, contrariamente a quanto sostenuto dalle Parti è stata tenuta in debita considerazione nella costruzione dell'intesa. Il perimetro della stessa, infatti, non è esteso a tutte le numerose gare in cui le Parti non hanno partecipato in concorrenza tra loro, ma solo a quelle in cui gli elementi agli atti hanno consentito un'imputazione chiara della responsabilità. Allo stesso tempo il sistema delle compensazioni non è contestato nel suo complesso, ma è individuato quale elemento di collegamento delle gare contestate e delle parti, che ha consentito a queste ultime di bilanciare,

---

<sup>235</sup> Corte di Giustizia, 24 giugno 2015, causa C-293/13 (Del Monte). La Corte spiega, inoltre, che «*un'impresa che abbia partecipato a una tale infrazione unica e complessa con comportamenti suoi propri, rientranti nella nozione di accordo o di pratica concordata a scopo anticoncorrenziale ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 1, CE e miranti a contribuire alla realizzazione dell'infrazione nel suo complesso, può essere quindi responsabile anche dei comportamenti attuati da altre imprese nell'ambito della medesima infrazione per tutto il periodo della sua partecipazione alla stessa. Questa ipotesi ricorre quando è dimostrato che detta impresa intendeva contribuire con il proprio comportamento agli obiettivi comuni perseguiti da tutti i partecipanti e che era al corrente dei comportamenti illeciti previsti o attuati da altre imprese nel perseguire i medesimi obiettivi, oppure che poteva ragionevolmente prevederli ed era pronta ad accettarne il rischio (sentenza Commissione/Verhuizingen Coppens, C-441/11 P, EU:C:2012:778, punto 42 e giurisprudenza ivi citata). In tal senso, un'impresa può avere partecipato direttamente al complesso dei comportamenti anticoncorrenziali che compongono l'infrazione unica e continuata, nel qual caso correttamente la Commissione può imputarle la responsabilità di tutti questi comportamenti e, pertanto, di tale infrazione nel suo insieme. Un'impresa può anche avere partecipato direttamente solo ad alcuni dei comportamenti anticoncorrenziali che compongono l'infrazione unica e continuata, ma essere stata al corrente di tutti gli altri comportamenti illeciti previsti o attuati dagli altri partecipanti all'intesa nel perseguire i medesimi obiettivi, o aver potuto ragionevolmente prevederli ed essere stata pronta ad accettarne il rischio. Anche in un caso del genere la Commissione può ben imputare a tale impresa la responsabilità di tutti i comportamenti anticoncorrenziali che compongono tale infrazione e, di conseguenza, dell'infrazione nel suo insieme (sentenza Commissione/Verhuizingen Coppens, C-441/11 P, EU:C:2012:778, punto 43)*».

all'interno del perimetro individuato, le proprie quote di mercato sostituendo alla competizione una collusione anticoncorrenziale finalizzata all'annullamento della pressione competitiva reciproca.

**231.** Privata di pregio risulta, infine, l'argomentazione per cui rappresentando le parti una quota di circa il 30% nell'intero settore, l'intesa non sarebbe idonea a produrre effetti restrittivi. Sul punto è noto che per le intese *hard core*, come quella in esame, è superfluo valutare la consistenza della restrizione<sup>236</sup> e, in ogni caso, una quota aggregata superiore ad un terzo del settore non può certo dirsi irrilevante.

Nel caso di specie, inoltre, la quota da prendere in considerazione non è quella del complessivo settore di riferimento, comprensivo quindi dei servizi di vigilanza offerti a operatori pubblici e privati, ma la quota ascrivibile alle imprese nello specifico mercato così come delimitato dall'intesa, comprensivo delle 12 gare contestate<sup>237</sup>. Risulta incontrovertibile che, in quest'ambito, la quota delle Parti è ben superiore al 50% tenuto conto del loro fatturato in rapporto a quello delle altre imprese concorrenti, e raggiunge oltre l'80% calcolando, invece, le somme aggiudicate dalle parti del procedimento in rapporto al totale dei valori di aggiudicazione.

### VIII.2.3 Le condotte contestate

#### VIII.2.3.1 L'intesa nelle gare della Lombardia

**232.** Venendo, ora, alle singole condotte, si richiamano, in primo luogo, gli eventi che hanno caratterizzato le gare indette da stazioni appaltanti lombarde.

**233.** Deve, in primo luogo, osservarsi che Allsystem, Sicuritalia e IVRI si sono presentate nella gara Expo "Evento", Lotti 1 e 2, mantenendo le medesime quote già definite in occasione della gara Expo "Cantiere" (in particolare attraverso l'accordo di suddivisione dei servizi "aggiuntivi" che prevedeva quote rispettivamente del 34%, 33% e 33%)<sup>238</sup>, nonostante l'incontestabile differente servizio da svolgere (la vigilanza sui canteri di Expo vs la vigilanza sull'evento). L'unica differenza riscontrabile è relativa a Allsystem, all'epoca non ancora attiva nel servizio di portierato, che quindi aveva ceduto una parte della propria quota ad un operatore attivo in tale ultimo ambito. Ciò emerge da vari documenti, tra cui una *mail* interna di IVRI del 16 settembre 2014 in cui si legge: «*vi inoltro il frazionamento dell'ATI EXPO proposto da Allsystem mantenendo la logica dell'attuale ATI [l'ATI "Cantiere" N.d.R.] Come vi scrivevo e dicevo, è stato inserito l'altro importante player milanese del portierato, Prodest, che però va a prendere solo "il pezzo di Allsystem" mentre noi e Sicuritalia manterremmo, come è attualmente, il 33% alle stesse condizioni*»<sup>239</sup>. Come si è visto in fatto,

<sup>236</sup> La configurazione delle intese di *bid rigging* come restrizioni *hard core* è ormai pacifica nella giurisprudenza nazionale e comunitaria. Si veda, inoltre, la Comunicazione della Commissione relativa all'immunità dalle ammende o alla riduzione del loro importo nei casi di cartelli tra imprese (2006/C 298/11) che espressamente afferma «*I cartelli sono intese e/o pratiche concordate tra due o più concorrenti, volte a coordinare il loro comportamento competitivo sul mercato e/o ad influire sui pertinenti parametri della concorrenza mediante pratiche consistenti nel fissare i prezzi di acquisto o di vendita od altre condizioni di transazione, nell'assegnare quote di produzione o di vendita, nel ripartire i mercati, anche mediante manipolazione delle gare d'appalto [...]. Queste pratiche si configurano tra le violazioni più gravi dell'articolo 81 CE*». Si ricorda, infine, che la Commissione esclude espressamente dal novero delle intese che beneficiano della soglia *de minimis* quelle gravi. Cfr. Comunicazione della Commissione relativa agli accordi di importanza minore che non determinano restrizioni sensibili della concorrenza ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 1, del Trattato che istituisce la Comunità europea (2001/C 368/07).

<sup>237</sup> Cfr. sul punto C.d.S. 28 febbraio 2017, n. 928.

<sup>238</sup> Cfr. doc. 206.

<sup>239</sup> Cfr. doc. 421.

peraltro, appare di assoluto rilievo che la ripartizione sopra richiamata sia identica per entrambi i lotti per cui l'ATI presenta domanda di partecipazione e poi sarà identica anche per la successiva gara Expo *ex* Lotto 3 nonostante, anche in questo caso, la diversità dei servizi richiesti. Ciò è indicativo della logica spartitoria sottostante all'ATI ed è assolutamente in contrasto con gli asseriti motivi di organizzazione adottati dalle Parti. Deve sottolinearsi, infatti, ancora una volta, l'assoluta stranezza intrinseca del comportamento adottato da IVRI, Allsystem e Sicuritalia che, sulla base di un accordo del 2013 firmato in occasione della gara Expo "Cantiere" (avente ad oggetto la vigilanza sul cantiere Expo) hanno mantenuto l'identica ripartizione delle quote all'interno di successivi RTI aventi ad oggetto gare radicalmente differenti. Si ricorda, infatti che la vigilanza sull'"Evento", tra i più importanti eventi fieristici mondiali, non può in alcun modo essere paragonata alla vigilanza su un cantiere (sia prima che dopo l'evento) in cui, ad esempio, l'afflusso di persone è limitato. Contrariamente a quanto sostenuto dalle parti, infatti, la gara "Evento" richiedeva un numero di GPG sensibilmente maggiore<sup>240</sup>.

**234.** L'intesa ha coinvolto anche la società Italpol che, pur non essendo stata inserita nel RTI, ha coordinato la propria partecipazione in gara al fine di garantire l'aggiudicazione dei Lotti 1 e 2 ad Allsystem/Sicuritalia/IVRI e di aggiudicarsi il Lotto 3. Sul punto è interessante notare che nella gara Expo "Cantiere" Italpol aveva presentato, in fase di prequalifica, un'offerta concorrente a quella del Allsystem/Sicuritalia/IVRI, che è stata esclusa dalla fase II per mancanza dei requisiti di partecipazione in capo alla mandante Italservizi 2007<sup>241</sup>. Nelle gare Expo Evento la partecipazione di Italpol è, invece, del tutto singolare in quanto la società in un primo tempo presenta una domanda di prequalifica per tutti e 3 i lotti<sup>242</sup>. Contestualmente elabora al suo interno un documento in cui ipotizza possibili offerte in tutti e tre i lotti e la partecipazione dei concorrenti prefigurando offerte molto aggressive<sup>243</sup>. Del tutto inaspettatamente, poi, la sua partecipazione alla gara Expo eventi si limita, invece, al solo Lotto 3 con una offerta economica pari ad uno sconto dello 0%<sup>244</sup>.

**235.** Questi documenti confermano quanto già ipotizzato da ANAC nella propria denuncia<sup>245</sup>. Tale strategia partecipativa, anche alla luce della singolare formulazione dell'offerta tecnica che, come ampiamente rilevato in fatto, sembrava infatti ricalcare un'offerta per i primi due lotti mai avvenuta, segnala il fatto che Italpol ha rinunciato *in extremis* a presentare offerta per i primi due lotti. Allsystem, sul punto, ha inoltre chiarito che la *lex specialis* prevedeva la possibilità di aggiudicazione di più di un lotto ad un medesimo concorrente nel caso in cui l'aggiudicatario di un lotto risulti - per lotti ulteriori rispetto al lotto aggiudicato - l'unico concorrente ad aver presentato offerta. È chiaro, alla luce di questo ulteriore elemento, che l'RTI Allsystem/Sicuritalia/IVRI non si sarebbe potuta aggiudicare entrambi i Lotti 1 e 2 se Italpol non avesse rinunciato a presentare offerta per gli stessi. Allo stesso tempo, alla luce della regola sopra citata, risulta del tutto irrazionale la strategia di Italpol che, partecipando anche sui Lotti 1 e 2, pur non vincendo, si sarebbe potuta

---

<sup>240</sup> Come dalle stesse confermato nelle memorie finali.

<sup>241</sup> Cfr. doc. 3741, all.

<sup>242</sup> Cfr. doc. 3632, all.

<sup>243</sup> Cfr. doc. 2328.

<sup>244</sup> Cfr. doc. 2011, allegato. L'offerta prevedeva uno sconto dello 0,9% sulla tariffa oraria di vigilanza e dello 0% sulla tecnologia.

<sup>245</sup> Cfr. doc. 2

aggiudicare almeno un lotto in quanto seconda classificata, ottenendo così una commessa ad alta remuneratività<sup>246</sup> sia come margini attesi sia, più in generale, come ritorno di immagine dovuto all'evento<sup>247</sup>.

**236.** Tale consapevolezza emerge, peraltro, anche nell'ambito dell'RTI Allsystem/ Sicuritalia/IVRI. In una *mail* interna ad IVRI del 21 novembre 2014, data ultima per la presentazione delle offerte, si legge, infatti: «... una volta ottenuta l'aggiudicazione e ancor di più se, come sembra, saremo gli unici (a parte Italpol con Security Service new entry) a partecipare. [...] La compagine di Civis, a meno di ripensamenti dell'ultim'ora, NON parteciperà<sup>248</sup> per cui sarà probabile che ci possano affidare anche l'altro lotto grande, se decidono di affidare il terzo ad Italpol». Si noti che tale documento indica inequivocabilmente la conoscenza della strategia partecipativa delle parti. Anche se, come alcuni hanno tentato di sostenere, tale e-mail andasse interpretata nel senso che IVRI riteneva che Italpol partecipasse anche ai Lotti 1 e 2<sup>249</sup>, l'affermazione «sarà probabile che ci possano affidare anche l'altro lotto grande se decidono di affidare il terzo ad Italpol» implicherebbe comunque che IVRI fosse a conoscenza del contenuto dell'offerta di Italpol, e perciò desse per scontato l'aggiudicazione dei primi due lotti.

**237.** Come è noto l'RTI con Italpol mandataria, che aveva partecipato per il solo lotto 3, è stata poi esclusa dalla gara a causa delle irregolarità nell'offerta tecnica sopra evidenziate. Italpol non ha, poi, partecipato alla successiva procedura indetta esclusivamente per i servizi dell'ex Lotto 3 (lasciando così l'aggiudicazione al Allsystem/Sicuritalia/IVRI).

**238.** Rispetto a tali gare Expo le Parti, nonostante gli innumerevoli tentativi fatti a posteriori nelle memorie e di cui non si riscontrano tracce nei documenti ispettivi, non sono riuscite a spiegare l'anomalia dei loro comportamenti soprattutto con riferimento ad Italpol che, contrariamente a quanto deciso in una prima fase, ha inopinatamente presentato un'offerta solo per il Lotto 3, con uno sconto pari 0,90 % e 0%, realizzando un'offerta tecnica strutturata come se vi fosse stata una partecipazione a tutti i lotti e, in seguito all'esclusione, non ha più partecipato alla gara per l'assegnazione del servizio corrispondente all'ex Lotto 3.

**239.** Sul punto, Italpol ha osservato che, essendo stata esclusa anche dalla precedente gara "Cantiere", "questioni di orgoglio" l'avrebbero indotta, insieme ai tempi stretti per la formulazione dell'offerta e a non meglio precisate difficoltà nel reclutamento del personale, a decidere di non partecipare.

**240.** Tali giustificazioni risultano del tutto inattendibili in quanto da un lato, Italpol aveva già preparato un'offerta per il Lotto 3 (nella gara in cui era stata esclusa) e ciò le avrebbe consentito, con alcuni aggiustamenti, di partecipare alla procedura negoziata nei tempi richiesti. Dall'altro, non è credibile che un'impresa rinunci a partecipare ad una gara importante, anche in termini di ritorno

---

<sup>246</sup> Cfr. sul punto doc. 3917, Memoria Allsystem e doc. 3920, memoria Sicuritalia, in cui le stesse spiegano l'alta remuneratività dei Lotti 1 e 2 rispetto al Lotto 3.

<sup>247</sup> Si ricorda, infatti, che la lettera di invito prevedeva che «nel caso in cui il medesimo raggruppamento (RTI) risultasse primo nella graduatoria provvisoria su più lotti, la commissione procederà con l'assegnazione a partire dal lotto di maggiore rilevanza economica, proseguendo, poi, con la definizione della graduatoria degli altri lotti non considerando l'offerta del concorrente già assegnatario del lotto di maggiore rilevanza economica». Cfr. doc. 3471, all. 11, citato nel doc. 3917, memoria Allsystem. In merito al ritorno di immagine legato all'evento EXPO si veda documento 412.

<sup>248</sup> Si noti che Civis aveva presentato un'espressa rinuncia a partecipare alla fase II. Cfr. doc. 3632.

<sup>249</sup> Cfr. doc. 3918, memoria IVRI.

reputazionale, “per motivi di orgoglio”. Nelle memorie Italtel ha, inoltre, citato il documento 301 per dimostrare che, in caso di partecipazione alla gara *ex* Lotto 3, il MOL sarebbe stato più basso di quello individuato per la precedente procedura Lotto 3. Anche tale affermazione tuttavia, non è sufficiente a spiegare la mancata partecipazione atteso che, da un lato, il documento presenta anche un’ipotesi alternativa al noleggio delle apparecchiature che avrebbe determinato un MOL significativo ([15-20%]). Dall’altro, anche un margine minimo come quello indicato nel documento ([1-5%]) avrebbe comunque giustificato la partecipazione alla luce del valore complessivo della gara anche in termini di pubblicità e ritorno reputazionale collegati all’evento Expo. Ancor più se si considera che Italtel era ben a conoscenza che le sue principali rivali sarebbero state presenti avendo vinto i Lotti 1 e 2 della precedente gara<sup>250</sup>.

**241.** Priva di pregio appare, poi, l’osservazione per cui la rinuncia di Italtel alla partecipazione alla gara sull’*ex* Lotto 3 non sarebbe compatibile con una logica spartitoria, in cui semmai sarebbe stato più ragionevole, in un’ottica compensativa, che l’RTI Allsystem, Sicuritalia e IVRI rinunciassero alla partecipazione al Lotto 3 cedendolo a Italtel<sup>251</sup>. In realtà tale comportamento si spiega nell’ottica dell’intesa unica e complessa qui accertata, in cui Italtel avrebbe ottenuto una quota rilevante di servizi nelle successive gare Trenord e ARCA.

**242.** Appare di rilievo, in questo quadro, anche la circostanza che i contratti di Expo sono stati ceduti a “Arexpo”<sup>252</sup>, amministrazione aderente alla convenzione ARCA nell’ambito della quale Italtel fornisce i servizi di vigilanza<sup>253</sup>. Tale elemento, contrariamente a quanto sostenuto dalle parti, determina un collegamento tra le due procedure (gara Expo “Evento” e gara ARCA) e la circostanza che, all’interno della convenzione ARCA, proprio Italtel è l’impresa incaricata di fornire il servizio rende ulteriormente fondate le ipotesi spartitorie sopra avanzate.

**243.** Peraltro, fatta eccezione per il non dirimente documento 301, agli atti non risultano elementi da cui emergano le giustificazioni di Italtel sopra richiamate e ciò conduce ancor più ad avvalorare la tesi per cui la rinuncia alla partecipazione ai Lotti 1 e 2 e, successivamente, alla gara per i servizi dell’*ex* Lotto 3 sia frutto di un’intesa in cui Allsystem, Sicuritalia, IVRI e Italtel hanno definito i loro reciproci rapporti improntandoli a logiche spartitorie del tutto estranee dalla competizione che dovrebbe guidare la partecipazione delle imprese alle gare d’appalto.

**244.** Si ritiene, invece, che gli elementi raccolti in sede istruttoria non siano sufficienti ai fini dell’accertamento del coinvolgimento, nell’intesa, delle gare Expo “Cantiere” e Expo “Post Evento”. Con riferimento alla gara Expo “Cantiere”, rileva il fatto che, per tale gara, la ripartizione prevista da Allsystem, IVRI e Sicuritalia nella partecipazione al RTI fosse differente, e apparentemente più rispondente alle effettive capacità di svolgimento dei servizi, rispetto a quella poi riscontrata nelle

---

<sup>250</sup> Si veda, sul punto, quanto affermato in relazione alla gara Expo (evento) da IVRI in una mail interna al proprio gruppo del 27 ottobre 2014, nella quale viene messa in evidenza «*La rilevanza dell’Evento a livello nazionale e non solo -L’indotto che ci potrà portare -Il rischio sia reputazionale che di perdita di business nel caso di NON partecipazione*». Doc. 412.

<sup>251</sup> Cfr. doc. 3920, memoria Sicuritalia.

<sup>252</sup> Cfr. risposta alla richiesta di informazioni di EXPO doc. 3741, all., in cui Allsystem accetta la cessione del contratto (nota di accettazione del 28 aprile 2016),

<sup>253</sup> Cfr. ad esempio doc. 25 e doc. 440. In quest’ultimo, contenente una e-mail del febbraio 2018 inviata da Sicuritalia a IVRI e Italtel si ritrova un file di Excel dal titolo “*distribuzione GPG def*” in cui in un foglio denominato “*suddivisione EXPO*” è previsto che Italtel renda il 20% dei servizi.



successive gare Expo. Nella gara Canteri, inoltre, Italtel, come si è visto, ha partecipato in RTI con altri operatori.

**245.** Con riferimento alla gara “Post Evento” il fatto che il RTI composto da Allsystem, Sicuritalia e IVRI si sia presentato in gara con la medesima ripartizione dei servizi già impiegata nella gara Expo “Evento” e la mancata partecipazione di Italtel alla gara non sono stati ritenuti elementi sufficienti a provare l’estensione dell’intesa anche a questa procedura.

**246.** Le successive gare Arca 1 e Arca 2, che in questa sede possono essere valutate congiuntamente alla luce della loro simmetria e delle identiche modalità di partecipazione assunte dalle Parti, assumono un rilievo strategico particolare perché avevano ad oggetto tutti gli immobili (ivi compresi gli ospedali) gestiti dalla Regione Lombardia. Le gare erano strutturate in 12 lotti divisi su aree geografiche. Il primo, che comprendeva il perimetro di Milano, rappresentava da solo oltre l’80% dell’intero importo della gara e rivestiva un’importanza determinante in quanto accentrava su di sé tutti gli immobili principali della Regione (valga per tutti il palazzo sede della Regione Lombardia). Al momento della pubblicazione della gara ARCA 1, Sicuritalia, Allsystem e IVRI erano già attive in quegli ambiti in forza della precedente gara Infrastrutture Lombarde. Italtel, dal canto suo, vantava importanti forniture ad aziende ospedaliere<sup>254</sup>. Le Parti dunque hanno deciso di unirsi in RTI per evitare il rischio di competere tra loro e, conseguentemente, di perdere i propri clienti a favore di altre imprese partecipanti al cartello che, si ricorda ancora una volta, sono i principali operatori del settore. Attraverso le modalità partecipative scelte le Parti hanno potuto mantenere, ampliandoli, i rispettivi ambiti di operatività sul Lotto 1 e, allo stesso tempo, assicurarsi la possibilità di svolgere il servizio secondo i rispettivi ambiti di interesse sugli altri lotti. Italtel, in particolare, ha visto accrescere la propria quota rispetto al pregresso, trovando così ulteriore compensazione delle rinunce fatte nell’ambito delle gare Expo sopra descritte<sup>255</sup>.

Contrariamente a quanto sostenuto da Italtel, il fatto che la stessa abbia visto accrescere la propria quota rispetto al pregresso è del tutto coerente, come già osservato, con le rinunce fatte nell’ambito delle gare Expo sopra descritte, di poco precedenti alla prima gara Arca.

**247.** Tale fine emerge dai comportamenti assunti dalle Parti che prima hanno definito i rispettivi ambiti di interesse, raccogliendo informazioni strategiche sui servizi resi precedentemente<sup>256</sup> e poi hanno raggiunto specifici accordi sulla distribuzione dei servizi all’interno dell’ATI al fine di rispettare i sopra richiamati ambiti, salvo effettuare aggiustamenti e compensazioni in ragione di specifiche richieste. Sul punto risulta emblematica anche una e-mail del 2 novembre 2016, relativa alla gara ARCA 1, da Sicuritalia a IVRI, Allsystem e Italtel in cui si legge: «*come avete potuto vedere dai documenti di gara, il prezzo assume grande rilevanza nelle modalità di aggiudicazione della gara. Vi chiedo, ai fini di tutelare la posizione dell’ATI (quale principale fornitore delle amministrazioni convenzionate) di produrre la lista del personale impiegato e, secondo voi quale sia il costo medio del personale da cambio appalto. L’idea è quella di fare un chiarimento strumentale per evitare offerte dumping. Cosa ne pensate?*»<sup>257</sup>. Di rilievo anche una mail da

---

<sup>254</sup> Cfr. doc. 25.

<sup>255</sup> Cfr. doc. 3919, memoria Italtel.

<sup>256</sup> Cfr. ad esempio doc. 907.

<sup>257</sup> Cfr. doc. 104.

Allsystem a Sicuritalia in cui la prima, all'esito di un'ipotesi di ripartizione nell'ATI scrive: «*cosa ne pensi??? Io cresco comunque poco... ma almeno...*»<sup>258</sup>.

**248.** La logica ripartitoria si è manifestata anche rispetto alla ripartizione dei lotti ulteriori rispetto al Lotto 1, in cui le Parti si sono presentate in gara in RTI per ciascun lotto e, contestualmente, hanno firmato un accordo spartitorio in cui hanno provveduto a riallocare i lotti geograficamente in base ai rispettivi interessi, fino ad assegnarne alcuni integralmente a singole società, smentendo totalmente quanto dichiarato in sede di partecipazione alla gara. Tale comportamento è teso ad evitare di presentarsi in gara facendo offerte “a scacchiera”, ognuno per il lotto di interesse, e mira a dissimulare la spartizione attraverso il negozio giuridico tipico dell'RTI. Ciò è chiaramente spiegato in una mail interna a Sicuritalia in cui, facendo riferimento alla ripartizione del RTI presentata in gara, si scrive: «*quella [ripartizione N.d.R.] che ho girato a ... è quella formale con le quote anche fittizie per la partecipazione di tutti a tutti i lotti. Si è deciso, infatti, per evitare il rischio di cartello di fare tutto insieme. Ci saranno patti parasociali che ridefiniranno nella sostanza le quote...*»<sup>259</sup>.

**249.** La stipula di un “ATI vera” e la conseguente riallocazione dei lotti (e non delle singole quote all'interno di un lotto) costituisce un vero e proprio accordo che non fa altro che palesare la reale causa del contratto di RTI: l'allocazione dei servizi sulla base delle preferenze delle singole partecipanti sostituendo la collusione ad una dinamica basata sulla competizione. La condotta assume particolare gravità anche perché si tratta di un'intesa tra le principali società di vigilanza attive in Italia e che comprende di gran lunga le più forti in Lombardia, quindi quelle da cui ci si poteva aspettare la maggiore concorrenza reciproca per contendersi la commessa.

**250.** Tale accordo ha un palese oggetto anticoncorrenziale e non può in alcun modo essere giustificato in quanto, a prescindere dagli effetti sul mercato e al contesto in cui si inserisce, costituisce una tipica ripartizione dei mercati vietata ed è considerata una delle violazioni più gravi dell'art. 101 TFUE. Attraverso tale accordo, infatti, le Parti si sono garantite l'aggiudicazione di 11 dei 12 lotti delle gare ARCA (tutti quelli a cui hanno partecipato) assicurandosi l'annullamento della concorrenza da parte dei più temibili avversari (le altre parti del cartello). Allo stesso tempo, attraverso l'unione dei propri apparati, rendendo più probabile il successo nella valutazione dell'offerta tecnica rispetto agli altri concorrenti estranei al cartello (cosa in effetti puntualmente avvenuta nella gara ARCA 1)<sup>260</sup>. Si noti che tale valutazione tecnica risulta peraltro totalmente falsata per i lotti diversi dal Lotto 1 in cui le Parti hanno dichiarato di svolgere il servizio in RTI e invece, nell'ATI vera, era previsto che l'avrebbero svolto individualmente ciascuna per il proprio ambito di interesse.

**251.** In questo quadro appare significativo richiamare le diverse modalità di partecipazione delle Parti alla precedente gara Infrastrutture Lombarde, avente un perimetro e una struttura simili, in cui

---

<sup>258</sup> Cfr. doc. 2489. Si veda anche doc. 2490.

<sup>259</sup> Cfr. doc. 2508.

<sup>260</sup> Si veda, sul punto, il doc. 92 in cui si legge: «*Sulla base delle recenti uscite su gare in Lombardia/Piemonte di nostri potenziali competitor, possiamo dire che il range va dai € 17,06/ora di ISSV su Expo ai € 20,00 di Security Service su INPS. Sulla base delle specifiche di appalto e la forma dell'affidamento che è di fatto una convenzione è possibile ipotizzare un competitor molto aggressivo intorno ai € 18,30/18,50 Di seguito una simulazione di tariffe di uscita rispetto al nostro competitor aggressivo con il differenziale in termini di punteggio sulla parte economica da recuperare con l'offerta tecnica... [...] Se ad esempio il nostro competitor proponesse € 18,45 e noi € 19,50 lo scarto sarebbe di 9,29 punti. Chiaramente se lo sconto fosse superiore, ipotizziamo € 18,01 contro € 19,50 lo scarto sarebbe di 11,98 punti e, a quel punto difficilmente recuperabile con il nostro progetto ancorché sicuramente di ottimo livello».*

le stesse si sono unite in RTI sui primi due lotti partecipando poi singolarmente (e talvolta in concorrenza fra loro) nei lotti diversi dai Lotti 1 e 2 di minori dimensioni. Tale strategia ha tuttavia determinato la sola parziale aggiudicazione alle stesse della gara, e la mancata aggiudicazione di ben 10 lotti su 12 (solo Sicuritalia, tra le parti, in quell'occasione si era aggiudicata 2 lotti).

**252.** Venendo ora all'analisi delle difese prospettate dalle Parti, tutte le imprese hanno affermato che le ATI contestate erano necessarie perché, altrimenti, non sarebbe stato possibile partecipare alla gara e/o fare un'offerta altrettanto competitiva. Sul punto occorre in primo luogo segnalare che, la condotta contestata non consiste nell'aver partecipato alle gare in forma di raggruppamento, bensì nell'impiego strumentale delle ATI per spartire i lavori a livello geografico e/o di cliente. In questa prospettiva non è l'ATI in sé ad essere restrittiva, ma il fine meramente spartitorio che la caratterizza e che emerge da una molteplicità di evidenze sopra richiamate.

**253.** Più nello specifico, Allsystem ha osservato di aver dovuto stipulare l'ATI nella gara Arca 2016 perché non attiva, all'epoca, nei servizi di portierato. L'osservazione è priva di pregio in quanto la gara Arca vigilanza 2016 non prevedeva lo svolgimento di servizi di portierato. La giustificazione appare ancor più peregrina laddove per la gara Arca 2017, bandita quando Allsystem era pienamente attiva sul portierato, Allsystem decide comunque di partecipare nella medesima composizione in RTI e risponde all'invito di Sicuritalia alla partecipazione in ATI affermando: «*ok, per me va bene, entrando questa volta anche nel ATI portierato*»<sup>261</sup>. Tale mail non fa che dimostrare, quindi, che Allsystem era ben consapevole che la gara Arca Vigilanza, cui si riferisce il presente procedimento, non prevedeva servizi di portierato giacché chiede di partecipare ad una diversa ATI per la gara "portierato"<sup>262</sup>. A ciò deve aggiungersi che, contrariamente a Italpol e IVRI, Allsystem, attraverso la propria controllata Allsystem-1, era anche in possesso della SOA OS 30, requisito di partecipazione richiesto nel bando.

**254.** IVRI e Italpol hanno affermato di aver dovuto concludere un RTI in quanto non in possesso del requisito della certificazione SOA OS 30, richiesto dal bando di gara. Hanno altresì aggiunto di essere state costrette ad andare in ATI con Sicuritalia in quanto unica impresa di vigilanza in possesso di tale requisito. Sul punto occorre in primo luogo osservare che la SOA OS 30 è una certificazione che afferisce ai lavori di manutenzione impianti e che, quindi, di regola, non è posseduta dalle imprese di vigilanza. Neanche Sicuritalia, del resto, era in possesso della certificazione SOA OS 30, essendo invece in possesso della SOA OG 11 ed essendole quindi consentito per legge di subappaltare i servizi ad un'impresa in possesso della SOA OS 30. Le circostanze del tutto singolari, in questo contesto, sono che IVRI e Italpol ben avrebbero potuto associarsi, invece che con il loro principale concorrente, con una qualunque impresa attiva nell'ambito della manutenzione impianti in possesso della SOA OS 30. Ciò è stato, peraltro, il comportamento assunto in modo pienamente razionale delle imprese estranee al cartello che, come emerge dal confronto tra le Tabelle 8 e 11, hanno partecipato alle gare in RTI con un'impresa non concorrente nel settore della vigilanza ma attiva nel diverso settore della manutenzione impianti, in possesso della SOA OS 30. Del resto anche la stazione appaltante, nella risposta ai quesiti, aveva affermato che «*il concorrente che come impresa singola non possiede [la SOA OS 30 N.d.R.]... dovrà utilizzare gli strumenti associativi di*

---

<sup>261</sup> Cfr. doc. 2519.

<sup>262</sup> Allsystem fa riferimento alle gare Arca guardiania già citate.

*impresa [...] (es: RTI: società di vigilanza associata ad impresa di installazione impianti con qualifica OS 30...)*<sup>263</sup>.

**255.** Tutte le Parti hanno giustificato la loro partecipazione in RTI con la complessità del servizio richiesto<sup>264</sup>. Tale giustificazione, ipoteticamente ammissibile esclusivamente per il Lotto 1 (giacché per espressa ammissione delle Parti gli altri lotti erano di dimensioni minime<sup>265</sup>) non sarebbe comunque accettabile, in quanto in ogni caso non giustifica la stipula di un accordo spartitorio al fine di allocare i lotti di una gara secondo le preferenze e le pregresse competenze di ognuno. L'intento spartitorio, vera ragione giustificatrice della partecipazione congiunta, emerge chiaramente anche dalle modalità con cui si sono decise le quote di partecipazione all'ATI, fondate su un'allocazione corrispondente ai servizi precedentemente resi da ciascuna delle Parti<sup>266</sup> e, successivamente, ai servizi effettivamente erogati alla stazione appaltante. In questa prospettiva è emblematico il contenuto di una mail tra le Parti del dicembre 2017 in cui si legge *«il principio che deve guidarci è quello per cui nessuno deve arricchirsi impropriamente a spese degli altri e, pariteticamente, nessuno deve impoverirsi a vantaggio degli altri»*<sup>267</sup>. In una mail tra le Parti del febbraio 2018 in occasione della gara Arca 2 si legge: *«ritengo utile che ci sediamo attorno ad un tavolo con calma per definire ora quantomeno la logica della ripartizione della gara in oggetto. Cerco di sintetizzare: posto che il “punto fermo” e imprescindibile della gara sono le quote % di ripartizione, queste dovranno essere corrette rispetto a ciò che gli enti ordineranno e non ciò che era presumibile al momento della gara...»*<sup>268</sup>.

**256.** Assume, poi, connotazioni inedite la giustificazione richiamata dalle Parti per la partecipazione coordinata agli altri lotti delle gare ARCA. Come si è visto, infatti, i Lotti dal 2 al 11 a cui le Parti hanno partecipato erano di dimensioni minime e i servizi potevano senza dubbio essere resi dalle Parti individualmente, eventualmente associandosi con imprese in possesso di qualificazione SOA OS 30. Le Parti, tuttavia, hanno partecipato con un RTI a quote variabili in tutti i lotti. Ciò perché *«per partecipare al primo lotto le parti dell'RTI hanno affidato ad una società esterna la redazione di una relazione tecnica molto complessa e costosa. Tale progetto non poteva essere usato, in sede di presentazione delle offerte, da tutte le società, individualmente, anche negli altri lotti e ciò ha determinato la necessità di associarsi anche nei restanti lotti di minori dimensioni»*<sup>269</sup>. Per Italpol *«la scelta fondamentale è stata quella di partecipare in RTI sul Lotto 1, la partecipazione agli altri lotti è stata condizionata dalla partecipazione raggruppata al Lotto 1 che ha consentito di mettere a fattore comune una serie di cose tra cui il progetto tecnico e la certificazione SOA, non possedute da Italpol. Ad ogni modo le Parti hanno deciso di partecipare in ATI a tutta la gara, se tale partecipazione è lecita e non sovrabbondante, per i motivi sopra elencati, ciò vale per tutti i lotti»*<sup>270</sup>.

<sup>263</sup> Cfr. Chiarimenti, Errata Corrige, RISPOSTA N. 1 e N. 35.

<sup>264</sup> Cfr. verbali di audizione.

<sup>265</sup> Cfr. verbali di audizione.

<sup>266</sup> Cfr. ad esempio doc. 25, 238, 104 e 440.

<sup>267</sup> Cfr. doc. 82.

<sup>268</sup> Cfr. docc. 255, 429, 2520, 2504 e 235.

<sup>269</sup> Cfr. doc. 3788, verbale Allsystem.

<sup>270</sup> Cfr. doc. 3798, verbale Italpol. Si vedano anche i doc. 3791, verbale Sicuritalia e il doc. 3789, verbale IVRI.

**257.** Tale giustificazione è chiaramente inaccettabile in quanto il pretesto di condividere una spesa (il progetto tecnico - circa 60.000 euro) non può certamente essere una giustificazione per la stipula di un accordo spartitorio (seppur sotto-forma di RTI) dei lotti di una gara.

**258.** L'argomentazione si intreccia, peraltro, con le modalità con cui questa partecipazione è stata realizzata: la stipulazione, sia nella gara Arca 1 che nella gara Arca 2, di un'ATI Vera, corrispondente alle reali intenzioni delle Parti (che non è altro che un vero e proprio accordo spartitorio) e un'ATI finta, presentata alla stazione appaltante, come da tabella che si ripropone di seguito.

**Tabella 37 - Gara ARCA 2: ripartizione ATI Parti**

Lotto	Provincia	Base D'Asta Complessiva del Lotto (36 mesi)	ATI VERA				ATI FINTA			
			Sicuritalia	Allsystem	Italpol	IVRI	Sicuritalia	Allsystem	Italpol	IVRI
			%	%	%	%	%	%	%	%
1	Milano	40.034.521,80	30,0%	30,0%	21,5%	18,5%	30,0%	30,0%	21,5%	18,5%
2	Varese	1.553.183,51	60,0%	40,0%			50,0%	30,0%	10,0%	10,0%
3	Brescia	1.036.363,91	100,0%				70,0%	10,0%	10,0%	10,0%
4	Cremona	821.436,68				100,0%	10,0%	10,0%	10,0%	70,0%
5	Monza Brianza	754.689,65		60,0%		40,0%	10,0%	50,0%	10,0%	30,0%
6	Bergamo	714.259,34		60,0%	40,0%		10,0%	50,0%	30,0%	10,0%
7	Como	694.822,38	100,0%				70,0%	10,0%	10,0%	10,0%
8	Pavia	658.909,63				100,0%	10,0%	10,0%	10,0%	70,0%
9	Sondrio	420.973,06			100,0%		10,0%	10,0%	70,0%	10,0%
10	Lecco	391.890,40	100,0%				70,0%	10,0%	10,0%	10,0%
11	Lodi	325.931,40				100,0%	10,0%	10,0%	10,0%	70,0%
12	Mantova	363.934,80					358,5%			318,5%
TOTALE		<b>47.770.916,56</b>								

Fonte: estratto doc. 852

**259.** In merito a tale comportamento, Allsystem ha affermato di non essere a conoscenza di un'ATI vera diversa dall'ATI presentata in sede di offerta<sup>271</sup>. Tale consapevolezza, in realtà, emerge da numerosi documenti in cui Allsystem, insieme alle altre Parti, è coinvolta nella realizzazione dell'ATI. Si ricordano, in particolare, il doc. 238, mail da IVRI a Sicuritalia, Italpol e Allsystem del 16 dicembre 2016, in cui a fronte dell'invio dell'ATI "finta" si legge «*ribadiamo che ovviamente dovrà essere sottoscritta PRIMA DELLA PRESENTAZIONE la scrittura privata con i valori condivisi da precedente trattativa*»<sup>272</sup>. Si segnalano, inoltre, i docc. 28 e 29, mail interne ad Allsystem in cui si inoltrano mail inviate da Sicuritalia a Italpol. Allsystem e IVRI con allegato un file contenente la ripartizione dell'ATI "vera"<sup>273</sup>.

<sup>271</sup> Cfr. doc. 3788, verbale di Allsystem e doc. 3792.

<sup>272</sup> Analogamente si vedano i doc. 77 e 255 reperiti proprio presso Allsystem. Di contenuto analogo e i doc. 429, 2520, 2504.

<sup>273</sup> Il testo delle e-mail è: «*buonasera a tutti, vi allego le quote dell'ATI per la gara dell'ARCA LOMBARDIA. Le abbiamo messe a punto con affinamenti fatti con ciascuno di voi...*» (doc. 29) e «*Buongiorno a tutti, Allego la ripartizione definitiva confermandovi che [omissis] ed [omissis] inizieranno a contattarvi per organizzare la nostra partecipazione congiunta*» (doc. 28).

**260.** Le altre Parti si sono difese in merito alla stipula di un accordo di ripartizione dei lotti differente rispetto all'accordo di RTI presentato in gara affermando che si trattasse di un accordo sull'esecuzione del servizio, differente dall'accordo di RTI, stipulato in quanto «*non tutti i soggetti partecipanti all'RTI potevano offrire il servizio nelle zone dichiarate, ma solo là dove avevano le licenze e/o sufficiente operatività; questo spiega lo scartamento tra quote di partecipazione all'RTI, in cui dovevano figurare tutti i membri dello stesso ("ATI finta") e quote di esecuzione del servizio ("ATI vera"), pacificamente ammesso dalla giurisprudenza amministrativa*»<sup>274</sup>.

**261.** Tali difese chiaramente non colgono nel segno in quanto puntano a schermare, attraverso l'istituto dell'RTI, il comportamento collusivo assunto dalle Parti attraverso la spartizione dei lotti, con un sistema quasi a scacchiera (cfr. Tabella 9). Per apprezzare appieno tale illegittimo *modus operandi* basti pensare che, come osservato dalle stesse Parti<sup>275</sup>, se le stesse si fossero accordate per la partecipazione ai diversi lotti con le modalità indicate nell'ATI vera si sarebbe ricaduti senza dubbio in un'ipotesi classica di cartello con offerte a scacchiera.

**262.** In questa prospettiva la possibilità, pacificamente riconosciuta dalla giurisprudenza amministrativa<sup>276</sup>, di modificare le quote di esecuzione dell'ATI rispetto alle quote dichiarate al momento della domanda di partecipazione alla gara, limitatamente agli appalti di servizi<sup>277</sup>, non risulta una difesa pertinente. Tale possibilità, infatti, non può che essere esercitata esclusivamente all'interno dello stesso lotto e, di regola, viene esercitata in una fase successiva all'aggiudicazione quando, durante l'esecuzione, le Parti decidono di meglio allocare le quote di svolgimento del servizio al fine di realizzare in modo efficiente il servizio. In questo caso, invece, l'ATI vera, contestuale alla formulazione dell'ATI "finta" presentata alla stazione appaltante, non risponde a ragioni di efficienza successive (e non prevedibili) al momento di formulazione delle domande di gara ma a ragioni ripartitorie antecedenti che hanno determinato addirittura la scelta di prevedere l'assegnazione integrale di alcuni lotti a determinate società nella loro intenzione, creando uno scostamento totale rispetto alla ripartizione dichiarata. L'argomentazione di Italtel, per cui la stessa avrebbe considerato la gara a 12 lotti come una gara unica, e per questo motivo il cambio delle quote sui vari lotti non sarebbe stato restrittivo, non può essere accolta. È noto infatti, come peraltro segnala Sicuritalia, che «*è pacifico che ciascun lotto integra gli estremi di una diversa procedura di gara*»<sup>278</sup>.

---

<sup>274</sup> Cfr. doc. 3791, verbale Sicuritalia. Analogamente Italtel, doc. 3798, afferma che «*le quote non formali contenute nell'ATI Vera sono le quote di esecuzione che si differenziano dalle quote di partecipazione anche al fine di evitare inutili duplicazioni in lotti di dimensioni contenute. Tale possibilità di differenziazione è, peraltro, pacificamente ammessa dalla giurisprudenza amministrativa [...]. La partecipazione alla gara è stata guidata dalla partecipazione al Lotto 1, non tutte le partecipanti erano presenti sullo stesso lotto ed erano peraltro ben consapevoli che le quote di esecuzione sarebbero state differenti da quelle comunicate. ...*».

<sup>275</sup> Cfr. doc. 258 e-mail interna a Sicuritalia del 16 dicembre 2016, in cui si iniziano ad organizzare le formalità necessarie per partecipare insieme alla gara in esame e si legge: «*quella [ripartizione N.d.R.] che ho girato a ... è quella formale con le quote anche fittizie per la partecipazione di tutti a tutti i lotti. Si è deciso infatti per evitare il rischio di cartello di fare tutto insieme. Ci saranno patti parasociali che ridefiniranno nella sostanza le quote per tornare alla tua tabella*».

<sup>276</sup> Cfr. ad esempio C.d.S. 22 agosto 2016, n. 3666; C.d.S. 25 febbraio 2016, n. 786 e 28 ottobre 2015, n. 4942.

<sup>277</sup> Sui lavori si veda da ultimo C.d.S. Ad. Plen. 27 marzo 2016, n. 6.

<sup>278</sup> Cfr. 3920, memorie Sicuritalia.



**263.** Tale modifica, peraltro, risulta in contrasto anche con la *lex specialis* che richiede espressamente che almeno un partecipante al RTI sia in possesso della certificazione SOA OS 30<sup>279</sup>. Nell'ATI vera, tale regola viene disattesa nei Lotti 4, 5, 6, 8, 9 e 11 in cui Sicuritalia non è presente. Del resto ciò è stato chiaramente ammesso dalle Parti che hanno dichiarato di non aver potuto partecipare singolarmente ai lotti diversi dal 1° proprio per la mancanza della SOA OS 30<sup>280</sup>. In questa sede alcun rilievo può darsi all'affermazione di IVRI per cui sarebbe stato chiaro tra le Parti che nei lotti in cui Sicuritalia non c'era le Parti si sarebbero comunque avvalse della sua collaborazione, in quanto tale affermazione nulla aggiunge alla illegittimità della condotta adottata.

#### *VIII.2.3.2 Le gare che travalicano il territorio della regione Lombardia*

##### *VIII.2.3.2.1 Le gare Trenord 1 e Intercent-ER (1 e 2)*

**264.** Dagli elementi agli atti è stato possibile estendere ulteriormente l'ambito del cartello alle gare bandite da Trenord, Intercent-ER e ATAC tra il 2013 e il 2016. Anche in questi ambiti, infatti, sono stati reperiti accordi di ripartizione dei servizi messi a gara, accordi di subappalto strumentali e più in generale, la costituzione di RTI sganciate da considerazioni di efficienza ma aventi quale reale obiettivo la ripartizione delle gare.

**265.** Con riferimento alla gara "Trenord 1", dai documenti agli atti emerge l'obiettivo di Allsystem, Sicuritalia, Italpol e IVRI di allocarsi i servizi da rendere in Lombardia. Ciò emerge dalla ripartizione degli ambiti all'interno dell'ATI che vede le Parti impegnate a spartirsi il territorio della Lombardia con percentuali peraltro molto simili a quelle sopra viste delle gare Expo (Sicuritalia 31%, IVRI 30%, Allsystem 28%) a cui si aggiunge una partecipazione del 10% di Italpol. Si ricorda che la gara Trenord è stata bandita il 21 giugno 2014 nello stesso periodo della gara Expo (evento), bandita nell'agosto 2014.

**266.** In tale contesto Coopservice viene inserito nell'intesa quale altro operatore importante, attivo prevalentemente in Emilia Romagna, per effetto di un accordo previgente, stipulato con Sicuritalia (mandataria dell'ATI), in cui le Parti si accordano per lasciare a Coopservice i servizi su Mantova<sup>281</sup>, nonostante sia Sicuritalia, sia altri componenti dell'ATI possedessero la licenza prefettizia valida per il territorio di Mantova. Deve notarsi, infatti, che Mantova, pur essendo in Lombardia, costituisce un territorio considerato di competenza di Coopservice.

**267.** La strumentalità dell'ATI emerge anche dalla circostanza che la suddivisione dei servizi è stata effettuata in un momento in cui, contrariamente a quanto sostenuto dalle Parti, le stesse non avevano piena contezza dei servizi richiesti dalla stazione appaltante. A due anni di distanza da tale ripartizione, mai comunicata alla stazione appaltante, infatti, in una *mail* interna del gruppo IVRI si legge: «siamo riusciti a recuperare, come ci dicevamo poco fa, anche gli accordi decisi e sottoscritti tra i membri dell'ATI (25/07/2014) in termini di percentuali di servizi da svolgere anche se a quell'epoca non c'era indicazione precisa dei servizi da svolgere, delle località e delle modalità di

---

<sup>279</sup> Cfr. disciplinare di gara p. 21.

<sup>280</sup> Cfr. ad esempio verbale Italpol, doc. 3798, in cui si legge: «la scelta fondamentale è stata quella di partecipare in RTI sul Lotto 1, la partecipazione agli altri lotti è stata condizionata dalla partecipazione raggruppata sul Lotto 1 che ha consentito di mettere a fattore comune una serie di cose, tra cui il progetto tecnico e la certificazione SOA, non posseduta da Italpol».

<sup>281</sup> Cfr. doc. 3479.

*erogazione»*<sup>282</sup>. È indicativo che, nonostante ciò, le Parti abbiano mantenuto l'identica suddivisione territoriale su cui si erano accordate nel 2014, senza neppure interrogarsi sull'opportunità di rivedere tali ambiti quando, nel 2016, è avvenuta la riammissione alla gara<sup>283</sup>.

**268.** Le mutate condizioni di mercato, anche in termini di capacità degli operatori di fornire i servizi, a distanza di due anni ben avrebbero potuto giustificare una riflessione sulle quote decise in precedenza. Anche tale evidenza non può che confermare, quindi, l'assenza di ragioni di efficienza che hanno guidato la stipula dell'RTI in argomento, con riferimento soprattutto al territorio della Lombardia, e l'assoluta strumentalità della stessa al fine di celare una spartizione territoriale dei servizi.

**269.** Rispetto a Trenord, occorre chiarire che, contrariamente a quanto ha affermato Italpol circa la valenza della sentenza del Tar Lombardia di annullamento della decisione di Trenord di escludere dalla gara l'RTI composto dalle parti del procedimento (cfr. Tar Lombardia Sentenza 30 dicembre 2015, n. 2870)<sup>284</sup>, la stessa si è limitata ad affermare che *«diversamente da quanto sostenuto dalla ricorrente [...] non è il sovradimensionamento dell'a.t.i. in sé ad essere illecito, ma l'inserirsi di tale sovradimensionamento in un contesto di elementi di fatto che denotano i fini illeciti perseguiti con uno strumento, quello dell'a.t.i., in sé lecito»*<sup>285</sup>. Il TAR, quindi, ha semplicemente osservato che, dall'insieme degli elementi a disposizione, non poteva dirsi provata l'esistenza di un'intesa tra le Parti. Tale assunto si fonda, chiaramente, su un quadro probatorio incompleto che non ha consentito al Giudice di apprezzare l'insieme degli elementi sopra descritti che consentono proprio di inquadrare l'ATI tra le Parti, nella gara Trenord, in un più ampio disegno collusivo, in cui le stesse, nelle gare evidenziate, si sono ripartite i servizi di vigilanza con particolare riferimento, nel caso di specie, alla Regione Lombardia.

**270.** Sicuritalia e IVRI hanno partecipato, insieme a Coopservice, anche nelle gare Intercent-ER del 2013 e 2015, aventi ad oggetto gli immobili regionali dell'Emilia Romagna, che verranno di seguito analizzate insieme, alla luce delle identiche modalità di partecipazione adottate. Per tali gare la ripartizione su base geografica, basata sulle quote storiche, è rivelata da una *mail* interna ad IVRI in cui la stessa ammette di non aver chiesto quote maggiori nell'ATI per non turbare l'equilibrio collusivo raggiunto. In tale e-mail, redatta in occasione della gara "Intercent-ER 2" e che fa riferimento alla gara "Intercent-ER 1" si legge, infatti: *«... tale raggruppamento è figlio di una storia che si protrae nel tempo per mantenere certi equilibri che, come mi dice ..., vedrebbero:*

- a IVRI tutti i servizi di Piacenza e Parma;
- a Coopservice tutti i servizi di Reggio, Modena e parte di Bologn;
- a La Patria una parte dei servizi di Bologna;
- a Sicuritalia una parte dei servizi di Bologna
- a Cvo (Corpo Vigili notturni) i servizi in Romagna.

*Quindi l'attuale Ati è la seguente:*

*38% Coopservice Mandataria (ha preso i servizi di Axitea che erano a Bologna quindi è cresciuta)  
17% IVRI*

<sup>282</sup> Cfr. doc. 419.

<sup>283</sup> Cfr. doc. 3287.

<sup>284</sup> Cfr. doc. 3798, verbale Italpol.

<sup>285</sup> Cfr. Tar Lombardia, 287/2015 cit.

16% cvo

15% la Patria

14 % Sicuritalia

*Ho domandato se abbiamo chiesto di aumentare la nostra quota rispetto al passato ma l'accordo storico, mi dice Borgonovo, è quello sopra menzionato per Città... quindi la parte di Axitea essendo su Bologna è stata acquisita da Coopservice»<sup>286</sup>.*

**271.** La finalità ripartitoria sottesa alla costituzione del RTI in questione è peraltro confermata dal disappunto manifestato da IVRI nella risposta a tale e-mail in cui quest'ultima osserva: «non è possibile che non si confrontino con la base noi a Bologna non prendiamo nulla avendo la licenza e gli altri non avendo titolo tipo Sicuritalia...».

**272.** Analogamente, in una mail dell'agosto 2013, Sicuritalia si rivolge a Coopservice chiedendo una quota maggiore all'interno dell'ATI per la partecipazione a "Intercent-ER 1": «la proposta che ci avete fatto è molto lontana da quanto ci saremmo aspettati. Di nuovo, mi proponete di darci una parte "nuova" che non è detto affatto che si realizzi. Come ben sai, infatti, il budget può essere assorbito da contratti già in esistenti... Quindi dobbiamo trovare una soluzione. Io vi ho chiesto il 20%, voi mi proponete il 4% senza alcuna certezza effettiva. Ti sembra ragionevole? Io non voglio fare guerra ma non per questo ve ne dovete approfittare [...] Sicuritalia sta nell'ATI con l'accordo che dovrebbe fatturare 3 milioni nei 2 anni. Ma se così non fosse, ogni anno fatturerà all'ATI il 10% della differenza tra quanto fatturato effettivamente e 1.500.000 di competenza annuale. In questo modo: se fatturiamo al cliente tutto ok, diversamente, noi recuperiamo qualcosa e l'Ati sta in piedi a quotazioni ragionevoli. Questo mi sembra ragionevole ed equo e nell'interesse di tutti»<sup>287</sup>.

**273.** Di significato analogo una mail interna di Sicuritalia del gennaio 2016 in cui emerge il rapporto di collusione tra Coopservice e Sicuritalia dall'oggetto "Coopservice", in cui si legge: «hai qualche aggiornamento?» la risposta è: «ancora niente. Per mediare ho proposto di mixare tre concessioni che loro ci potrebbero fare:

- parte in quota tariffa (chiesti 0,70);

- parte di subappalto (chiesti 1 m);

- parte come maggiori volumi (sbilanciamento quote ATI) su Regione Sardegna. Attendo risposte per domani. Ovviamente ho chiesto anche per tariffe Roma. Potrebbe chiamarti ... [Coopservice] sul tema. Io gli ho spiegato che, nonostante il grande rispetto che gli portiamo (Intercent-ER Emilia Romagna in genere) non possono considerarsi esenti da concorrenza e chiedere intere regioni. La cosa che chiediamo è di fare partnership»<sup>288</sup>.

**274.** La logica della spartizione tra Sicuritalia e Coopservice emerge del resto chiaramente in una mail dall'oggetto inequivocabile: "clienti da passare per Intercent-ER inviato 12\_09\_16.xls" e contenente un allegato con vari servizi in provincia di Milano, Piacenza e Verona, (per un totale di 532.282 €) in cui si legge: «... per favore chiama ... (Coopservice), devono passarci questo lavoro, tratta al meglio le tariffe e fai partire i servizi il prima possibile»<sup>289</sup>.

<sup>286</sup> Cfr. doc. 404.

<sup>287</sup> Cfr. doc. 3445 e 3446. Si veda anche doc. 2510.

<sup>288</sup> cfr. doc. 2499.

<sup>289</sup> Cfr. doc. 2498.

**275.** Analizzando gli accordi contenenti le quote dell'ATI costituita per la gara "Intercent-ER 2", emerge, peraltro, con chiarezza, la logica di mantenimento delle quote attuali (cfr. Tabella 31) e una spartizione solo per i servizi di "nuova acquisizione". I rapporti tra Sicuritalia, Coopservice e IVRI travalicano quindi del tutto la funzione economica dell'RTI e, ancora una volta, si connotano di fini ripartitori inammissibili in un mercato in cui i rapporti tra le imprese dovrebbero, invece, essere guidati da logiche squisitamente concorrenziali.

**276.** Con riguardo a tali gare, le Parti hanno osservato che il ricorso all'RTI deve essere considerato razionale - e quindi pienamente legittimo - ogni qual volta la gara richiede la prestazione di servizi in zone geografiche non coperte dalle licenze prefettizie. Seguendo l'argomentazione delle Parti, sembrerebbe quindi impossibile ampliare il proprio ambito territoriale di operatività a causa della difficoltà di ottenere l'estensione delle licenze. Su questo profilo merita, in primo luogo, richiamare quanto detto da Axitea, uno dei principali *competitor* delle Parti, per cui, rispetto al passato, adesso *«l'autorizzazione, sempre provinciale, dev'essere richiesta all'ufficio prefettizio in cui insiste la sede legale della società. Se la società intende operare anche in altre province deve sempre rivolgersi all'ufficio della sede legale chiedendo un'estensione geografica della propria autorizzazione, che viene fornita in tempi molto più brevi rispetto al passato. A ciò si aggiunga che, spesso, i bandi di gara prevedono la possibilità di partecipare alla selezione manifestando l'intenzione di richiedere la licenza in una determinata zona geografica. Si ricorda, inoltre, che allo stato il rilascio della licenza deve sottostare a vincoli minori rispetto a prima, anche in termini di dislocazione locale delle filiali»*<sup>290</sup>. La stessa ANAC, peraltro, nelle sue recentissime Linee guida<sup>291</sup> ha valorizzato l'introduzione di un meccanismo di silenzio assenso nell'assegnazione delle licenze come elemento idoneo a garantire una più rapida conclusione del procedimento. In tale prospettiva l'ANAC ha sottolineato la necessità di inserire, nei bandi di gara, la possibilità di partecipare anche presentando esclusivamente la domanda di estensione della licenza.

**277.** In secondo luogo vale, osservare alcune contraddizioni in cui sono cadute le stesse Parti che hanno osservato l'impossibilità di chiedere l'estensione di licenza in occasione di una singola gara e di partecipare presentando esclusivamente la domanda di estensione, paventando addirittura la pericolosità di tale comportamento dato che *«in caso di aggiudicazione c'è il rischio che la licenza non venga poi rilasciata»*<sup>292</sup>. Deve, infatti, sottolinearsi che, dai documenti agli atti, risulta che le Parti hanno, talvolta, partecipato alle gare in esame presentando esclusivamente una domanda di estensione di licenza<sup>293</sup>.

**278.** Rispetto alle gare Intercent-ER, IVRI e Sicuritalia hanno affermato che l'RTI è stata necessitata dal fatto che loro non possedevano le licenze per tutte le aree interessate dalla gara. In realtà, come

---

<sup>290</sup> Cfr. doc. 3777, verbale Axitea.

<sup>291</sup> Cfr. Linee guida Anac 10/2018, cit.

<sup>292</sup> Cfr. doc. 3798, verbale Italpol. In senso analogo doc. 3791, verbale Sicuritalia, doc. 3789, verbale IVRI e doc. 3788, verbale Allsystem.

<sup>293</sup> È il caso, ad esempio, delle gare Arca in cui, come risulta dalla Tabella 4 - Gara ARCA 1: titolarità delle licenze, Allsystem e IVRI hanno partecipato alla gara presentando la domanda di estensione per le zone geografiche in cui non erano presenti. IVRI ha inoltre affermato di aver più volte richiesto una licenza individuale per singolo cliente per partecipare ad una gara di suo interesse e al fine di ottenere più rapidamente la licenza in caso di aggiudicazione (cfr. doc. 3789, verbale IVRI).

è emerso dai documenti ispettivi, la ripartizione nella gara è frutto di un vero e proprio accordo<sup>294</sup> tant'è che Sicuritalia ha tentato (con successo) di ottenere più servizi<sup>295</sup> - peraltro senza curarsi della dislocazione geografica degli stessi - e IVRI ha avuto da ridire, al suo interno, in merito al fatto che «non è possibile che ... noi a Bologna non prendiamo nulla avendo la licenza e altri non avendo titolo tipo Sicuritalia...»<sup>296</sup>.

**279.** Analogamente con l'accordo stipulato da Sicuritalia e Italpol con riferimento alla gara "Trenord 2", la prima si obbliga ad affidare in subappalto alla seconda servizi «*possibilmente nell'ambito delle province all'interno delle quali l'Italpol possiede licenza prefettizia*»<sup>297</sup> evidenziando, così, la possibilità di affidare servizi anche al di fuori dell'ambito provinciale di attività di Italpol. Similmente si è visto che, quando Sicuritalia decide di adottare delle iniziative contro IVRI, in seguito al rifiuto di stipulare un non meglio precisato "accordo", la stessa decide di chiedere immediatamente estensioni di licenza a Napoli, Palermo e Catania, mettendo in luce, ancora una volta, la relativa facilità, per società del calibro di quelle parti del procedimento, di estendersi territorialmente, laddove siano veramente interessate a farlo<sup>298</sup>.

**280.** Ad ogni modo, occorre ribadirlo, il sistema delle licenze non può certo costituire una giustificazione valida per la stipula di accordi di spartizione del mercato come quelli in esame.

**281.** In definitiva, dagli elementi sopra richiamati emerge che gli accordi tra le Parti, pur essendo tipizzati sottoforma di ATI, avevano la funzione di spartire i lotti delle gare Expo, ARCA, Intercenter e Trenord al fine di evitare la competizione concorrenziale in gara. Sul punto è noto che la giurisprudenza conforme ha più volte chiarito che «*ciò che rileva ai fini antitrust non è la legittimità o meno di una specifica condotta ma la portata anticoncorrenziale di una serie di atti, anche, in tesi, in sé legittimi [...] la circostanza che ATI e consorzi siano il frutto di negozi giuridici tipizzati non esclude la loro contrarietà al diritto antitrust, allorché risulti che la causa concreta degli stessi, intesa come funzione socio-economica dell'affare, sia illecita in quanto volta a contrassegnare un assetto contrario a norme imperative [...] non è infatti in discussione la funzione economico-sociale del contratto di ATI né la tipicità legale dello stesso, ma il suo concreto utilizzo, avvenuto con finalità anticoncorrenziale e, quindi per il perseguimento di interessi illeciti*»<sup>299</sup>.

È inoltre necessario sottolineare che le intese finalizzate alla ripartizione dei mercati hanno un oggetto restrittivo della concorrenza in sé e appartengono a una categoria di accordi espressamente vietati dall'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, poiché un siffatto oggetto non può essere giustificato mediante un'analisi del contesto economico e giuridico in cui si iscrive la condotta anticoncorrenziale di cui trattasi<sup>300</sup>. La Giurisprudenza ha pertanto affermato che «*non può costituire una causa di giustificazione di un'intesa restrittiva volta alla ripartizione del mercato la*

<sup>294</sup> Cfr. doc. 404.

<sup>295</sup> Cfr. docc. 3445 e 3446. Cfr. anche doc. 2510.

<sup>296</sup> Cfr. doc. 404. Si vedano anche i docc. 2832 e 3449.

<sup>297</sup> Cfr. docc. 1608 e 1609.

<sup>298</sup> Cfr. doc. 2602.

<sup>299</sup> Cfr. C.d.S., 30 giugno 2016, n. 2947. Nello stesso senso, *ex multis*, C.d.S. 13 giugno 2014, n. 3032.

<sup>300</sup> Corte Giust. UE, 19 dicembre 2013, cause riunite C-239/11 P, C 489/11 P e C 498/11 P.

*circostanza che, diversamente, l'impresa non avrebbe potuto perseguire i propri interessi commerciali»<sup>301</sup>.*

**282.** Da ultimo merita contestare l'ampio richiamo fatto da Sicuritalia, nella sua memoria finale, alle Linee Diretrici sull'applicabilità dell'art. 101 del TFUE agli accordi di cooperazione orizzontali, nella parte relativa agli accordi di commercializzazione<sup>302</sup>, affermando che un RTI giustificata da ragioni di efficienza che determina un apprezzabile beneficio per la stazione appaltante «*non costituisce ovviamente una restrizione della concorrenza né per oggetto, né ovviamente per effetto - avendo avuto effetti pro-concorrenziali - e quindi non può per definizione integrare gli estremi di una violazione dell'art. 101»<sup>303</sup>. Tale ragionamento sarebbe confermato dal fatto che le parti, non avendo potuto partecipare individualmente alle gare, non avrebbero potuto esercitare alcuna pressione concorrenziale non essendo, tra loro, concorrenti potenziali.*

**283.** La tesi è palesemente errata. In primo luogo, non si attaglia al caso di specie in cui, come si è visto, l'RTI è solo un velo per celare alla stazione appaltante un accordo di ripartizione dei lotti. Il fatto che tale accordo si chiami "ATI Vera" non muta la valutazione che è chiaramente quella di un accordo restrittivo per oggetto mirante alla ripartizione dei mercati per la quale, semmai, è astrattamente ipotizzabile una valutazione ai sensi dell'art. 101.3 TFUE (non richiesta dalle Parti) (cfr. par. 25 Linee Guida).

**284.** Anche a voler seguire il percorso tracciato da Sicuritalia, ignorando quindi i numerosi elementi esogeni che sia nelle gare ARCA sia nelle altre procedure contribuiscono a mettere in luce la vera natura degli accordi restrittivi in esame, non può sottacersi che, come emerge dalle stesse Linee Guida citate, «*gli accordi di cooperazione orizzontale conclusi tra concorrenti che, sulla base di criteri oggettivi, non sarebbero in grado di attuare il progetto o l'attività oggetto della cooperazione in maniera indipendente - a causa, ad esempio, delle limitate capacità tecniche delle parti - non comportano di norma effetti restrittivi sulla concorrenza ai sensi dell'art. 101, paragrafo 1, tranne nel caso in cui i concorrenti non avrebbero potuto attuare il progetto con restrizioni meno rigorose»* (punto 30). Le Linee Guida, trattando di consorzi, specificano che «*è poco probabile che un accordo di commercializzazione susciti riserve sotto il profilo della concorrenza se è obiettivamente necessario consentire a una parte di entrare in un mercato nel quale non sarebbe riuscita ad entrare individualmente, o con un numero più limitato di quelle che partecipano di fatto alla cooperazione...*» (punto 237). La Commissione, perciò, chiarisce che gli accordi di cooperazione orizzontale possono sfuggire all'applicazione dell'art. 101 TFUE solo là dove sia dimostrato che le parti non sarebbero potute entrare nel mercato da sole o con un numero di parti più limitato.

**285.** Nel caso delle gare ARCA, ad esempio, le Parti avrebbero potuto partecipare, se non individualmente, in una formazione ben più ristretta di quella adottata, come fatto, peraltro con successo, dagli altri *competitors* di ben minori dimensioni che hanno presentato offerte ammesse in gara (cfr. Tabella 8 e Tabella 11) e, in ARCA 2, si sono anche aggiudicati il servizio pur non potendo contare sull'esperienza pregressa.

**286.** Al contrario di quanto affermato dalle Parti, le Linee Guida specificano, invece, che «*le restrizioni superiori a quanto strettamente necessario per conseguire gli incrementi di efficienza*

---

<sup>301</sup> C.d.S. 12 ottobre 2017 n. 4733 (Amianto).

<sup>302</sup> In GUUE C 11 del 14 gennaio 2011. Cfr. doc. 392 memoria Sicuritalia.

<sup>303</sup> Cfr. doc. 3920 memoria Sicuritalia.



generati da un accordo di commercializzazione non soddisfano i criteri di cui all'art. 101, paragrafo 3. La questione del carattere indispensabile è di particolare importanza per gli accordi che prevedono una fissazione dei prezzi o la ripartizione dei mercati, i quali possono essere considerati indispensabili solo in circostanze eccezionali» (punto 249).

A ciò si aggiunga che, contrariamente a quanto sostenuto dalle parti, dalla documentazione agli atti è emerso che le gare oggetto del presente accertamento sono state aggiudicate alle Parti a prezzi superiori a quelli che le stesse indicano quale media del mercato<sup>304</sup> e, spesso, a prezzi sensibilmente superiori ai propri concorrenti, ove presenti<sup>305</sup>.

#### VIII.2.3.2.2 Le gare ATAC e Trenord 2

**287.** L'intesa si è manifestata anche attraverso la ricorrente stipula di accordi di subappalto in cui una parte si impegnava a non partecipare (da sola o in RTI) ad una gara e l'altra si impegnava a cedere, in caso di aggiudicazione, una quota in subappalto.

**288.** Il primo caso in cui si è verificata tale circostanza è quello della gara Atac bandita il 27 febbraio 2015. La gara prevedeva due lotti rispettivamente di 49,4 e 14,9 milioni di euro per servizi di vigilanza e portierato. Alla gara hanno partecipato, per il primo lotto, un RTI composto da Itapol, Security service e Coopservice, per il secondo lotto, un RTI composto da Italservizi 2007, Security service, National Service e Sicuritalia. Entrambi gli RTI hanno presentato un'offerta economica che prevedeva lo 0,8% di sconto sul valore posto a base d'asta.

**289.** Agli atti è stato reperito un accordo tra Sicuritalia, Itapol e Italservizi 2007 (società controllata da Itapol<sup>306</sup>) in cui le Parti decidono di comune accordo come partecipare alla gara, prevedendo che Sicuritalia non parteciperà al Lotto 1 (sotto qualsiasi forma di partecipazione). In cambio Italservizi 2007 si impegna ad affidare, in caso di aggiudicazione del Lotto 2, il 100% dei servizi di vigilanza armata. In caso di aggiudicazione di entrambi i lotti, Itapol si impegna a sua volta ad affidare ulteriori 20.000 ore in subappalto dal Lotto 1. Nel caso di aggiudicazione del solo Lotto 1, Itapol si impegna ad affidare a Sicuritalia una quota di servizi di vigilanza armata sul Lotto 1 pari a 75.000 ore annuali.

**290.** L'illiceità dell'accordo sopra descritto è chiara e risiede nell'oggetto dello stesso. In quest'occasione le Parti si accordano per coordinare la loro partecipazione in gara prevedendo addirittura, per iscritto, una contropartita nella medesima gara costituita dall'affidamento, in subappalto, di servizi di vigilanza. In tale vicenda è chiaramente coinvolta anche Coopservice, come emerge, oltre che dalla formale partecipazione in RTI sul primo lotto, dai verbali del Comitato esecutivo in cui si legge, tra l'altro, «ATAC, abbiamo sollecitato riscontro di Itapol relativo al raddoppio dei servizi affidatici (come previsto dagli accordi)»<sup>307</sup>. Le osservazioni di Coopservice, Itapol e Sicuritalia, per cui le ragioni dell'ATI andrebbero ricercate nella volontà delle tre società di condividere il rischio finanziario, non sembrano credibili in quanto non si comprende, allora, perché Coopservice fosse così impaziente di ottenere il "raddoppio" dei servizi affidati e Sicuritalia si sia prestata a stipulare l'accordo sopra citato. Ad ogni modo la situazione di crisi accertata non può certo

---

<sup>304</sup> Cfr., tra gli altri, docc. 92 e 412.

<sup>305</sup> Come, ad esempio, nel caso della gara Atac.

<sup>306</sup> Cfr. doc. 2606.

<sup>307</sup> Cfr. doc. 3610, verbale del 27 ottobre 2016.

giustificare accordi che minano a falsare il risultato della gara senza considerare, poi, che i concorrenti avevano offerto prezzi sensibilmente inferiori e che è quindi del tutto plausibile che in mancanza dell'intesa le stesse parti, in concorrenza tra loro, avrebbero potuto garantire un risparmio per la stazione appaltante evitando di aggravare la situazione di crisi.

**291.** Analogo comportamento si è riscontrato nella gara “Trenord 2”, bandita il 18 aprile 2016 per i servizi di vigilanza a bordo treno. Alla gara hanno partecipato tre RTI concorrenti, di cui una è stata esclusa. Alla fase finale di valutazione delle offerte sono pervenute l'RTI composta da Sicuritalia, Coopservice e Allsystem e l'RTI composta da Civis, IVRI e altri.

**292.** Rispetto a tale gara, deve riscontrarsi l'anticompetitività della partecipazione di Sicuritalia, Coopservice e Allsystem alla luce della strumentalità dell'RTI che emerge prepotentemente anche da un accordo siglato da Sicuritalia (mandataria) e Italtel in cui si legge: *«Italtel manifesta con la presente la propria intenzione di non partecipare alla gara in argomento, sotto qualsiasi forma di partecipazione (singola, in ATI, Consorzio, GEIE ecc.). Sicuritalia si obbliga ad affidare in subappalto in caso di aggiudicazione della gara, ad Italtel una quota pari al 20% dei servizi di vigilanza armata previsti dal Capitolato d'onere di gara, possibilmente nell'ambito delle province all'interno delle quali Italtel possiede la licenza prefettizia...»*<sup>308</sup>. Il fatto che l'affidamento in subappalto sia una contropartita della mancata partecipazione alla gara di Italtel e non una necessità per l'esecuzione del servizio emerge da successive mail relative alla gara SEA in cui il personale di Sicuritalia, irritato con Italtel per non essere stata inserita nell'ATI con cui quest'ultima sta partecipando alla gara, scrive: *«su cosa dobbiamo attivare subappalti per Italtel? Teniamoli fermi per avere in cambio SEA»*. In risposta si legge: *«Trenord»*. *«Possiamo fermare la cosa vero?»*, *«sì non siamo obbligati»*<sup>309</sup>.

**293.** Si noti che in alcun modo accordi di tal fatta possono essere giustificati. Sul punto Italtel e Sicuritalia, sia con riferimento alla gara “Trenord 2” sia con riferimento alla gara Atac, hanno affermato che l'accordo fosse giustificato in quanto vi era la necessità di garantire il rispetto dell'impegno di partecipazione in subappalto senza correre il rischio che la società designata come subappaltatrice decidesse, all'ultimo momento, di partecipare alla gara autonomamente o in RTI con altri<sup>310</sup>. Tale circostanza, secondo le Parti, avrebbe determinato l'esclusione di entrambe dalla gara in quanto la stazione appaltante, vedendo che l'una indicava come società subappaltatrice l'altra,

<sup>308</sup> Cfr. doc. 1608 e 1609. Analogamente si ricordano i doc. 367 in cui Italtel comunica al suo interno: *«per tua informazione questa gara non la facciamo. Entreremo in subappalto»*, e il doc. 3746, tabella C, in cui risulta che Italtel ha effettivamente ricevuto da Sicuritalia un subappalto per la gara in esame.

<sup>309</sup> Cfr. doc. 2512. Sullo stesso tema i documenti 2354 e 2474

<sup>310</sup> Cfr. doc. 3798, verbale Italtel, per cui, con riferimento all'accordo “Trenord 2” *«l'accordo è scritto male e, a dispetto del suo tenore letterale per cui sembra sussistere uno scambio illecito in una logica di do ut des (Italtel non partecipa e in cambio ottiene da Sicuritalia il subappalto), in realtà alla gara Trenord 2 Italtel non poteva partecipare da sola. L'accordo quindi è fuorviante perché sembra implicare una scelta volontaria di Italtel di sottrarsi alla competizione quando, nel caso di specie, la stessa, anche volendo, non avrebbe potuto partecipare alla gara per via delle licenze prefettizie necessarie, del tipo di servizio e delle risorse richieste. In quel caso era un servizio nuovo, non era possibile un cambio di appalto ed era richiesta una certificazione sussidiaria»*. Similmente Sicuritalia, con riguardo all'accordo per la gara Atac *«Sicuritalia non avrebbe potuto partecipare da sola alla gara Arca stante la sua limitata operatività su Roma, le difficoltà di svolgimento del servizio visto le abilitazioni particolari richieste e il rischio finanziario legato alla situazione di dissesto di Atac. Si decise, quindi, di andare in subappalto con Italtel (situazione sostanzialmente equivalente ad una partecipazione in RTI). A questo punto, posto che un'eventuale partecipazione alla gara da parte di Sicuritalia avrebbe determinato un rischio di esclusione in capo ad entrambe le aziende, a scanso di equivoci si decise di formalizzare la situazione così come appare descritta nella scrittura privata in questione»*. Cfr. doc. 3791, verbale Sicuritalia.

che a sua volta aveva partecipato anche autonomamente alla gara, avrebbe potuto sollevare un collegamento funzionale tra le stesse.

**294.** Occorre in primo luogo segnalare che, contrariamente a quanto affermato da Sicuritalia e Italtel, né nella gara ATAC né nella gara “Trenord 2”<sup>311</sup> le Parti avevano indicato il nome del subappaltatore. Anche nel caso che quest’ultimo avesse partecipato alla gara, quindi, non vi sarebbe stato alcun rischio di esclusione dalla stessa, giacché la stazione appaltante non avrebbe potuto sollevare alcuna eccezione, non avendo, le parti, indicato alcuna impresa subappaltatrice.

**295.** Nelle gare in esame, peraltro, il fatto che Italtel per la gara “Trenord 2” e Sicuritalia per la gara Atac non potessero partecipare individualmente è del tutto irrilevante giacché l’accordo prevedeva la non partecipazione in ogni forma, e quindi anche collettiva (RTI etc.). Anche in questo caso le imprese hanno, quindi, utilizzato uno strumento giuridicamente lecito, come il subappalto, per piegarlo alle proprie esigenze spartitorie pervenendo ad un assetto collusivo attraverso l’annullamento della concorrenza reciproca<sup>312</sup>.

**296.** In entrambi i casi è evidente che l’affidamento del subappalto travalica le necessità del raggruppamento partecipante di organizzare il servizio, posto che l’attivazione dello stesso subappalto segue logiche compensative, legate all’esito incerto di altre gare. Si è visto, infatti, con riferimento alla gara “Trenord 2”, che tale subappalto era utilizzato da Sicuritalia come “merce di scambio” con Italtel per ottenere la possibilità di “entrare” in ATI nella diversa gara SEA<sup>313</sup>, mettendo in luce il fine “compensativo” del negozio del tutto sganciato dalle necessità di gestione del servizio che dovrebbero, invece, governare lo stesso. Anche in questo caso, inoltre, fatta eccezione per IVRI, il nocciolo duro dell’ATI rimane lo stesso e coinvolge le società sopra indicate, in un contesto di ampia collaborazione più volte evidenziato. Analogamente, per la gara ATAC, come visto Coopservice paventava nei verbali interni il raddoppio dei servizi affidati sulla “base degli accordi presi”<sup>314</sup>, palesando, ancora una volta, la sussistenza di accordi paralleli al RTI e, per tale via, la strumentalità dello stesso rispetto al fine principale di ripartizione della clientela.

**297.** Infine, non può non segnalarsi la contrarietà dell’obiezione di Sicuritalia - per cui l’accordo “Trenord 2” non sarebbe stato sottoscritto e gli impegni non si sarebbero cristallizzati - con la giurisprudenza risalente e costante in base alla quale un’intesa è restrittiva della concorrenza a prescindere dal fatto che l’accordo abbia un contenuto giuridicamente vincolante o meno<sup>315</sup>. Dirimente, peraltro, è il fatto che l’accordo è stato pienamente eseguito.

---

<sup>311</sup> Cfr. docc. 3826 (informazioni Trenord) e 3728 (Informazioni ATAC).

<sup>312</sup> Si veda anche doc. 2514, mail interna di Sicuritalia del 1° agosto 2017 avente ad oggetto “Trenord”, in cui si legge: «vedo Italtel e Allsystem tra mezzora. Per trenord ci parlo io. Abbiamo poi deciso di non forzare la nostra presenza alle riunioni». In risposta si legge: «occhio al sorpasso a sinistra di italtel che, disponendo di gpg e avendo il canale romano, si pappa tutte le commesse... fatemi sapere esito». All’esito della riunione si legge: «parlato alle 12 dovrebbe essere tutto apposto». Da tale e-mail emerge chiaramente che Sicuritalia, contrariamente a quanto sostenuto, era perfettamente consapevole della forza competitiva di Italtel.

<sup>313</sup> Cfr. docc. 2512, 2474 e 2374.

<sup>314</sup> Cfr. docc. 3555, 3610, 3554 e 3557.

<sup>315</sup> In particolare, «[...] la circostanza che i progetti via via discussi dalle parti siano o meno stati infine sottoscritti non rileva sotto il profilo antitrust posto che per accordo deve intendersi qualsivoglia incontro di volontà proveniente da una pluralità di soggetti indipendenti, che può estrinsecarsi anche nell’attuazione di fatto di una semplice lettera d’intenti, oppure ad un’acquiescenza tacita ad una proposta altrui, a prescindere dalla circostanza che abbia dato luogo ad obbligazioni giuridicamente vincolanti alla stregua di un vero e proprio contratto» (Cons. di Stato, 13 settembre 2012, n. 4873).

**298.** Alla luce delle evidenze sopra richiamate deve ribadirsi, in questa sede, che accordi come quelli in esame sulla non partecipazione ad una gara pubblica costituiscono un'intesa illecita<sup>316</sup>; analogamente che accordi che prevedano la rinuncia a partecipare alla gara in cambio di vantaggi compensativi resi dalla controparte sotto forma di affidamento di servizi in subappalto sono illeciti ed anticoncorrenziali per il loro stesso contenuto «*illecito ed anticoncorrenziale per il suo stesso contenuto*»<sup>317</sup>.

#### *VIII.2.3.3 I rapporti privilegiati tra le Parti: le compensazioni*

**299.** Gli elementi agli atti hanno fatto emergere un fitto intreccio di rapporti bilaterali tra tutte le parti del procedimento, che danno conto di come le stesse fossero solite scambiarsi sia clienti, sia commesse o parti delle stesse, con finalità di mantenimento delle rispettive posizioni pregresse.

**300.** Tali rapporti, spesso identificati dalle Parti come “compensazioni”, sono stati definiti come «*la situazione in cui un operatore si rende conto di aver affidato ad un altro operatore determinati volumi e di aver ricevuto da quest'ultimo volumi più limitati e gli comunica, quindi, l'auspicio di ricevere ulteriori volumi che riequilibrino almeno in parte le partite dare/avere reciproche. Sarà poi all'altro operatore decidere se e come procedere in tal senso*»<sup>318</sup>. Tale tipo di accordi crea un circolo vizioso per cui un accordo di cooperazione potenzialmente lecito tra due società si trasforma in un accordo di spartizione del mercato e mantenimento delle quote pregresse.

**301.** In fatto, si sono evidenziati numerosi elementi che danno atto di rapporti di “compensazione” non limitati alle commesse private e che hanno un impatto sulle gare oggetto del procedimento. Merita ricordare, ad esempio, il documento avente ad oggetto “clienti da passare per *Intercenter*”<sup>319</sup>, in cui Sicuritalia individua una serie di clienti che Coopservice le deve trasferire. Analogamente si ricorda il documento avente ad oggetto un accordo tra Allsystem e Sicuritalia in cui quest'ultima si obbliga a cedere alla prima commesse per un valore di 1.500.000 € in tre anni<sup>320</sup>. Nella Tabella 38 vengono indicati, riassuntivamente, i principali documenti che danno conto di tali rapporti privilegiati e del loro riflesso sulle gare oggetto del procedimento.

---

<sup>316</sup> Cfr. C.d.S. 2 marzo 2001, n. 1191.

<sup>317</sup> Cfr. C.d.S. 28 febbraio 2017, n. 928.

<sup>318</sup> Cfr. per tutti Sicuritalia, verbale di audizione, doc. 3791

<sup>319</sup> Cfr. doc. 2498.

<sup>320</sup> Cfr. doc. 170.

Tabella 38 - Principali documenti dei rapporti tra le Parti

Parti	Gara	Doc.	Contenuto
Coopservice - Sicuritalia	Intercent-ER	2498	"clienti da passare per Intercent-ER"
		3550, 3554 e 3558	Verbali comitati esecutivi
Coopservice - IVRI		443	Interscambio servizi con Coopservice
Coopservice - Italtel	Sky	1994	Italtel passa a Coopservice servizi da una commessa di Sky
	Atac	3555, 3610, 3554, 3575	Coopservice si aspetta maggiori servizi sulla base di "accordi"
Coopservice - Allsystem		3600	Coopservice dà la disponibilità a svolgere servizi per Allsystem a patto di ottenere anche "i servizi su Chieti"
Sicuritalia - Allsystem	Trenord e Arca	174	Compensazione ridefinendo il perimetro allSYSTEM in Trenord e ARCA.
		170	Accordo di scambio servizi
Sicuritalia - IVRI	Allianz Varie commesse	413	Accordo su "concambio di commesse" Sicuritalia pensa di revocare servizi a IVRI come ritorsione per non aver concluso un non meglio precisato accordo
Sicuritalia - Italtel	Trenord/SEA Trenord 2 Atac	2512 1608 e 1609 413, 2606	Subappalto in cambio dell'ATI in SEA Accordo pre-gara Accordo pre gara
IVRI - Italtel		415	Italtel concorda nel lasciare a Ivri il pronto intervento e compensare con altri servizi il tutto da regolare con apposita scrittura privata.

Fonte: documenti agli atti del fascicolo

302. Il complesso degli elementi analizzati fa emergere come gli affidamenti reciproci costituiscano, per le Parti, un collante particolarmente significativo che influenza le decisioni commerciali da adottare sia nei rapporti tra clienti privati, sia, con specifico riguardo al caso di specie, nelle decisioni da assumere in occasione della partecipazione delle gare pubbliche oggetto del procedimento. In questa logica, quindi, il subappalto viene utilizzato quale merce di scambio per ulteriori e diverse partecipazioni a gare (è il caso di Trenord-SEA)<sup>321</sup> e, analogamente, la partecipazione in ATI, al posto di una partecipazione in gara in concorrenza, viene remunerata attraverso la cessione di clientela privata ("*Clienti da passare per Intercent-ER*")<sup>322</sup>. Allo stesso tempo l'aumento o la diminuzione degli affidamenti di clientela sono utili a indirizzare le decisioni dei *partner* commerciali, come emerso chiaramente dai verbali di Coopservice e dall'analisi del momento di frizione registrato tra Sicuritalia e IVRI in cui la prima, come reazione alla mancata stipula di un

<sup>321</sup> Cfr. i più volte citati documenti in cui Sicuritalia ipotizza di non dare a Italtel il subappalto sui servizi Trenord per ottenere in cambio una partecipazione in ATI ad una gara SEA doc. 2512.

<sup>322</sup> Cfr. la più volte citata e-mail doc. 2498.

non meglio precisato accordo, decide di estendere la sua area di competenza territoriale e di revocare alcuni affidamenti di servizi in essere con la seconda.

#### **VIII.2.4 L'imputabilità dell'intesa anche alle imprese controllanti**

**303.** Come già anticipato, dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia si evince che il diritto dell'Unione in materia di concorrenza riguarda le attività delle imprese e che il concetto di impresa comprende qualsiasi ente che eserciti un'attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento. Infatti, la nozione di impresa, nell'ambito di tale contesto, dev'essere intesa nel senso che essa si riferisce a un'unità economica, anche qualora, sotto il profilo giuridico, tale unità economica sia costituita da più persone, fisiche o giuridiche<sup>323</sup>.

**304.** L'esistenza di un'unica entità economica, in particolare, si riscontra allorché un soggetto, pur avendo personalità giuridica distinta, non determini in modo autonomo la propria linea di condotta sul mercato, ma si attenga, in sostanza, alle istruzioni che le vengono impartite da un altro soggetto, alla luce in particolare dei vincoli economici, organizzativi e giuridici che uniscono le due entità giuridiche. Secondo giurisprudenza consolidata, inoltre, «[n]el caso particolare in cui una società controllante detenga il 100% del capitale della sua controllata che si sia resa responsabile di un comportamento illecito, esiste una presunzione semplice che tale società controllante eserciti un'influenza determinante sul comportamento della sua controllata», e che esse costituiscano quindi un'unica impresa ai sensi dell'articolo 101, par. 1, TFUE.

**305.** In applicazione di questi principi, la responsabilità per l'infrazione, in solido con le società controllate, viene imputata anche a MC Holding; Skibs e Biks; Lomafin.

MC Holding, in particolare, pur contestando tale imputazione non ha fornito elementi idonei ad escludere l'esercizio di un'influenza determinante su Italpol. Le altre Parti non hanno contestato l'imputazione alle società madri.

### **IX. CONCLUSIONI**

**306.** L'insieme degli elementi sopra descritti consente di concludere che le parti del procedimento hanno posto in essere un'intesa unica, continuata e complessa, di natura segreta e restrittiva per oggetto, che si è sostanziata nella partecipazione coordinata ad un rilevante numero di gare pubbliche bandite, tra il 2013 e il 2017, da stazioni appaltanti localizzate in Lombardia, Emilia Romagna e Lazio per l'affidamento di servizi di vigilanza armata e di servizi a questi connessi. L'intesa è imputabile a tutte le Parti e, in sede di sanzione, verrà tenuta in considerazione la graduazione della responsabilità in ragione dei diversi comportamenti tenuti dalle imprese nella partecipazione al cartello (vedi *infra*).

**307.** L'intesa si è realizzata attraverso la sistematica partecipazione in raggruppamenti temporanei di imprese, risultati strumentali alla ripartizione del mercato e scollegati da motivazioni di efficienza nella fornitura del servizio. Tali RTI sono stati accompagnati in diversi casi da accordi "collaterali" – non conosciuti dalle stazioni appaltanti - di ripartizione dei lotti, nonché da accordi di subappalto con i quali le Parti si impegnavano a non partecipare alle gare in concorrenza con gli altri membri

---

<sup>323</sup> Cfr., al riguardo, sentenza della Corte di Giustizia UE del 27 aprile 2017, Causa C-516/15 P, Akzo Nobel e altri c. Commissione.]



del cartello a fronte dell'impegno delle altre Parti a riconoscere loro una quota della commessa. In alcuni casi l'intesa si è manifestata anche attraverso l'astensione dalla partecipazione ad alcune gare.

**308.** L'insieme di tali condotte ha avuto l'obiettivo di sterilizzare la concorrenza reciproca tra le Parti e di consentire alle stesse di mantenere le proprie posizioni di mercato. L'atteggiamento di non belligeranza tra le Parti che si è osservato nelle gare oggetto di accertamento è stato rafforzato e sostenuto da "compensazioni" commerciali tra le stesse Parti, nella forma di scambi di clientela e/o di commesse, che hanno avuto lo scopo di mantenere l'equilibrio delle loro posizioni sul mercato e l'effetto di ridurre gli incentivi alla adozione di atteggiamenti concorrenzialmente aggressivi.

**309.** La natura strumentale del ricorso a negozi giuridici di per sé leciti e previsti dalla disciplina in materia di contratti pubblici, quali i raggruppamenti di imprese e i subappalti, emerge con vigore dalle numerose evidenze che danno conto di come i criteri guida nell'impiego di detti strumenti siano stati il mantenimento delle posizioni pregresse e degli "equilibri" raggiunti. Palesi, al riguardo, sono i casi in cui l'intero servizio affidato ad un RTI sia stato svolto da una sola impresa del raggruppamento, così come i casi in cui il conferimento di subappalti è risultato essere stato condizionato all'esito di gare diverse o all'ottenimento - da parte del concorrente - di altre forme di compensazione; analogamente eloquente, al riguardo, è il fatto che le Parti, associate in RTI, abbiano sostanzialmente mantenuto in occasione di gare diverse la medesima ripartizione dei servizi - quantitativa e geografica -, a prescindere dalla diversa ampiezza e natura dei servizi oggetto degli affidamenti.

**310.** L'intesa è stata pienamente attuata ed ha comportato la ripartizione di rilevanti gare pubbliche, con l'effetto di privare le stazioni appaltanti, di volta in volta coinvolte, dell'ottenimento delle prestazioni alle condizioni - anche sotto il profilo delle offerte economiche - che sarebbero emerse dal pieno dispiegarsi della concorrenza tra le Parti, che, come rilevato, sono tutte primari operatori del mercato. Si ricorda, inoltre, che su 10 gare l'intesa ha avuto l'esito dell'aggiudicazione di 9.

## X. PREGIUDIZIO AL COMMERCIO TRA STATI MEMBRI

**311.** Secondo la Commissione europea, il concetto di pregiudizio al commercio tra Stati Membri deve essere interpretato tenendo conto dell'influenza diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi commerciali tra gli Stati membri. Significativi in tal senso risultano la rilevanza comunitaria delle procedure di gara in questione, il fatto che i servizi oggetto delle gare interessano l'intero territorio di importanti regioni (Lombardia, Emilia Romagna e Lazio) che vantano una popolazione significativa. Di conseguenza, l'intesa in esame, potendo essere idonea ad arrecare pregiudizio al commercio tra Stati Membri, va valutata ai sensi dell'articolo 101 TFUE<sup>324</sup>.

## XI. GRAVITÀ DELL'INTESA

**312.** L'art. 15, comma 1, della legge n. 287/1990 prevede che l'Autorità, nei casi di infrazioni gravi, tenuto conto della loro gravità e durata, disponga l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, fino al 10% del fatturato realizzato da ciascuna impresa o associazione nell'ultimo

---

<sup>324</sup> Cfr. Linee direttrici la nozione di pregiudizio al commercio tra Paesi dell'UE di cui agli articoli 81 e 82 del trattato (Gazzetta ufficiale C 101 del 27.4.2004), punto 92.

esercizio chiuso anteriormente alla notifica della diffida adottata ad esito di un procedimento istruttorio.

**313.** Seconda consolidata giurisprudenza europea e nazionale, per valutare la gravità di un'infrazione si deve tenere conto di una molteplicità di fattori, il cui carattere e la cui importanza variano a seconda del tipo di infrazione e delle circostanze particolari del caso di specie. Tra tali fattori rilevano principalmente la natura della restrizione della concorrenza nonché il ruolo e la rappresentatività sul mercato delle imprese coinvolte.

**314.** Quanto alla natura dell'intesa in esame, sulla base delle risultanze istruttorie, è stato accertato che le società Allsystem, Coopservice, IVRI, Italpol e Sicuritalia hanno posto in essere, nell'ambito delle gare descritte, un'intesa segreta, di tipo orizzontale, restrittiva della concorrenza, avente ad oggetto la ripartizione del mercato e la cristallizzazione delle rispettive aree di competenza attraverso il coordinamento della reciproca strategia partecipativa a gare pubbliche di particolare importanza, al fine di condizionarne la dinamica sì da neutralizzare il confronto competitivo per l'aggiudicazione delle commesse. L'intesa ha avuto piena attuazione e, fatta eccezione per la gara Arca 2 (2017), ha determinato l'aggiudicazione di tutte le gare oggetto della stessa.

**315.** Si osserva che la concertazione ha coinvolto i maggiori *player* del mercato di riferimento.

**316.** A ciò deve aggiungersi che le modalità con cui il cartello è stato adottato, anche attraverso accordi tra le Parti di varia natura, mantenuti celati alle stazioni appaltanti, miranti alla ripartizione delle gare, non possono che connotare tale intesa come segreta. Del tutto significativi, al riguardo, le "ATI finte" presentate alle gare ARCA proprio allo scopo di dissimulare l'accordo ripartitorio, nonché gli accordi pre-gara con cui le stesse hanno concordato l'astensione dalla partecipazione alle procedure - e quindi la riduzione del confronto competitivo - in cambio di subappalti o di altre partite compensative del tutto avulsi dalle esigenze di esecuzione del servizio richiesto dalla stazione appaltante.

**317.** Il descritto comportamento è considerato tra le violazioni più gravi della normativa *antitrust* in quanto, per sua stessa connotazione, appare idoneo e destinato ad alterare, in caso di aggiudicazione delle gare - come poi avvenuto -, per tutta la durata dell'affidamento, il normale gioco della concorrenza; in particolare, il comportamento anticoncorrenziale accertato costituisce un'infrazione molto grave dell'Articolo 101 del TFUE.

## **XII. SANZIONI**

**318.** Al fine di quantificare la sanzione occorre tenere presente quanto previsto dall'articolo 11 della legge n. 689/1981, come richiamato dall'articolo 31 della legge n. 287/90, nonché i criteri interpretativi enucleati nelle "Linee Guida sulla modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità in applicazione dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90" (di seguito, Linee Guida), deliberate dall'Autorità il 22 ottobre 2014, nel rispetto altresì di quanto previsto dall'art. 15, comma 1 della legge n. 287/90 in merito al limite edittale del 10% del fatturato totale di impresa.

**319.** Seguendo i punti 7 e seguenti delle Linee Guida, l'importo di base della sanzione si ottiene moltiplicando una percentuale del valore delle vendite, determinata in funzione del livello di gravità dell'infrazione alla durata della partecipazione di ciascuna impresa all'infrazione.

**320.** In particolare, in base al punto 18 delle Linee Guida, «*in generale, anche nei casi di collusione nell'ambito di procedure di gare di appalti pubblici, l'Autorità prenderà in considerazione il valore delle vendite direttamente o indirettamente interessate dall'illecito. In linea di principio, tale valore corrisponde, per ciascuna impresa partecipante alla pratica concertativa, agli importi oggetto di aggiudicazione o posti a base d'asta in caso di assenza di aggiudicazione o comunque affidati ad esito di trattativa privata nelle procedure interessate dall'infrazione, senza necessità di introdurre aggiustamenti per la durata dell'infrazione*».

**321.** Nel caso di specie, quindi, il valore delle vendite corrisponde all'importo di aggiudicazione di ciascuna gara a cui le Parti (a livello di gruppo ivi comprese quindi Sicuritalia Group Service, IVRI Servizi Fiduciari) hanno partecipato - e si sono aggiudicate - rientrando nel disegno spartitorio individuato e dimostrato nel presente procedimento (vale a dire, ARCA 1, Trenord 1 e 2, Expo2015 "Evento", Expo2015 "ex Lotto 3", Intercent-ER 1 e 2 e ATAC 1 e 2). Fa eccezione a tale criterio la gara ARCA 2, a cui le Parti hanno partecipato senza però risultare aggiudicatrici<sup>325</sup>. Con riguardo a questa gara, in luogo dell'importo di aggiudicazione, si è tenuto conto dell'importo offerto dalle Parti. Parimenti, con riguardo al Lotto 3 della gara Expo2015 "Evento", ad Italtel è attribuito il valore dell'offerta presentata e successivamente esclusa dalla gara.

**322.** Non meritevole di accoglimento è l'ipotesi prospettata dalle Parti di far riferimento al fatturato effettivamente realizzato a seguito degli ordinativi di fornitura emessi dalle amministrazioni. Tale impostazione, infatti, condurrebbe a far riferimento ad importi del tutto scollegati dall'intesa, avendo le Parti pianificato la propria condotta al fine di coordinare le rispettive strategie partecipative sulla base degli importi messi a gara, gli unici disponibili al momento della realizzazione dell'intesa<sup>326</sup>.

**323.** Il valore complessivo delle vendite conseguito da ciascuna Parte è stato, infine, calcolato considerando la quota effettiva di ripartizione (a livello di gruppo) prevista all'interno dell'ATI dell'importo del servizio aggiudicato nelle gare oggetto di concertazione. Il valore così determinato corrisponde al ricavo che le Parti si attendevano di realizzare come risultato dell'illecito commesso.

**324.** A tal riguardo, con riferimento alle gare ARCA 1 e ARCA 2, al fine di individuare più correttamente i proventi derivanti dall'illecito, si è ritenuto di considerare la "reale" ripartizione dell'ATI concordata dalle Parti, contestualmente alla presentazione delle offerte (cd "ATI vera"). In merito alle gare Trenord 2 e ATAC, inoltre, il valore delle vendite attribuito a ciascuna delle Parti tiene conto degli accordi di subappalto stipulati in vista della partecipazione alla gara tra Sicuritalia e Italtel (con l'aggiunta di Italservizi 2007 nel caso della gara ATAC).

**325.** Ai fini della determinazione dell'importo base della sanzione, al fatturato specifico come sopra determinato dovrà essere applicata una specifica percentuale individuata in funzione della gravità della violazione. Secondo le Linee Guida, in particolare, la proporzione considerata deve essere

---

<sup>325</sup> Cdr. Tar Lazio, 17 ottobre 2018, n. 11004.

<sup>326</sup> Si noti che tale criterio è stato più volte confermato dalla Giurisprudenza. Cfr. sul punto C.d.S., 28 febbraio 2017, n. 928 e Tar Lazio, 17 ottobre 2018, n. 11004, per cui «*la funzione "dissuasiva" della sanzione "antitrust" – in disparte quanto sarà in prosieguo specificato – non può che essere riferita ad impedire "a priori" una concertazione in funzione anticoncorrenziale e per fare ciò non può che prendere a riferimento valori esistenti al momento della condotta legata alla specifica fattispecie e agli elementi allora in possesso delle imprese, quali appunto l'importo base dell'appalto a proposito del quale si è svolta la "concertazione" e non la successiva effettiva misura di realizzazione del ricavato "in concreto", dato che – come illustrato in precedenza – se il pregiudizio per il rapporto di libera concorrenza è punibile in sé, a prescindere dagli effetti anticompetitivi "in concreto" fatti registrare sul mercato, ne consegue che anche il fatturato di riferimento non può che essere scisso da quanto "in concreto" realizzato*».

fissata ad un livello che può raggiungere il 30% del valore delle vendite, «*in funzione del grado di gravità della violazione*» (punto 11)

Tabella 39 - Importi base, offerta delle Parti e importi di aggiudicazione

GARA	CIG	Importo base d'asta	Offerta Parti	Importo aggiudicato	Allsystem		Coopservice		Itaipool		IVRI		Sicuritalia	
					% ATI	quota	% ATI	quota	% ATI	quota	% ATI	quota	% ATI	quota
<b>ARCA 1</b>														
Lotto 1 - Milano	6798512594	47.546.938	40.034.522	40.034.522	30,0	12.010.357	-	-	21,5	8.607.422	18,5	7.406.387	30,0	12.010.357
Lotto 2 - Varese	6798523EA5	1.844.636	1.553.184	1.553.184	40,0	621.273	-	-	-	-	-	-	60,0	931.910
Lotto 3 - Brescia	6798526123	1.230.836	1.036.364	1.036.364	-	-	-	-	-	-	-	-	100,0	1.036.364
Lotto 4 - Cremona	679853046F	975.578	821.437	821.437	-	-	-	-	-	-	100,0	821.437	-	-
Lotto 5 - Monza-Brianza	6798540CAD	896.306	754.690	754.690	60,0	452.814	-	-	-	-	40,0	301.876	-	-
Lotto 6 - Bergamo	67985461A4	848.289	714.259	714.259	60,0	428.556	-	-	40,0	285.704	-	-	-	694.822
Lotto 7 - Como	679854834A	807.933	694.822	694.822	-	-	-	-	-	-	-	-	100,0	-
Lotto 8 - Pavia	6798553769	782.553	658.910	658.910	-	-	-	-	-	-	100,0	658.910	-	-
Lotto 9 - Sondrio	6798558888	499.968	420.973	420.973	-	-	-	-	100,0	420.973	-	-	-	-
Lotto 10 - Lecco	6798563FA7	445.330	391.890	391.890	-	-	-	-	-	-	-	-	100,0	391.890
Lotto 11 - Lodi	6798565152	387.000	325.931	325.931	-	-	-	-	-	-	100,0	325.931	-	-
<b>Totale</b>		<b>56.265.367</b>	<b>47.406.982</b>	<b>47.406.982</b>		<b>13.512.999</b>				<b>9.314.099</b>		<b>9.514.540</b>		<b>15.065.343</b>
<b>ARCA 2</b>														
Lotto 1 - Milano	7292637A6C	40.034.522	38.817.472	38.789.448	30,0	11.645.242	-	-	21,5	8.345.756	18,5	7.181.232	30,0	11.645.242
Lotto 2 - Varese	7292655947	1.553.184	1.491.056	1.458.129	40,0	596.422	-	-	-	-	-	-	60,0	894.634
Lotto 3 - Brescia	72926640B7	1.036.364	979.364	972.938	-	-	-	-	-	-	-	-	100,0	979.364
Lotto 4 - Cremona	7292673822	821.437	792.100	771.165	-	-	-	-	-	-	100,0	792.100	-	-
Lotto 5 - Monza-Brianza	7292683065	754.690	727.737	708.503	60,0	436.642	-	-	-	-	40,0	291.095	-	-
Lotto 6 - Bergamo	72926862DE	714.259	696.038	692.046	60,0	417.623	-	-	40,0	278.415	-	-	-	670.504
Lotto 7 - Como	72926927D0	694.822	670.504	652.299	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lotto 8 - Pavia	7292698CC2	658.910	635.377	618.584	-	-	-	-	-	-	100,0	635.377	-	-
Lotto 9 - Sondrio	72927041B9	420.973	419.879	395.210	-	-	-	-	100,0	419.879	-	-	-	-
Lotto 10 - Lecco	7292708505	391.890	378.174	367.907	-	-	-	-	-	-	-	-	100,0	378.174
Lotto 11 - Lodi	7292718D43	325.931	314.291	305.984	-	-	-	-	-	-	100,0	314.291	-	-
<b>Totale</b>		<b>47.406.982</b>	<b>45.921.992</b>	<b>45.732.213</b>		<b>13.095.929</b>				<b>9.044.051</b>		<b>9.214.095</b>		<b>14.567.917</b>
<b>TRENORD</b>														
Trenord 1	581159256E	9.968.270	8.223.470	8.223.470	20,2	1.661.141	2,4	199.008	7,2	593.735	21,7	1.780.381	23,1	1.898.799
Trenord 2	6686811A7	9.802.400	9.802.400	9.802.400	24,0	2.352.576	9,0	882.216	20,0	1.960.480	-	-	47,0	4.607.128
<b>Totale</b>		<b>19.770.670</b>	<b>18.025.870</b>	<b>18.025.870</b>		<b>4.013.717</b>		<b>1.081.224</b>		<b>2.554.215</b>		<b>1.780.381</b>		<b>6.505.927</b>
<b>EXPO2015</b>														
Evento - Lotto 1	5888698351	9.686.164	9.582.389	9.582.389	26,0	2.492.379	-	-	-	-	33,2	3.180.395	33,2	3.180.395
Evento - Lotto 2	58887069E9	9.556.233	9.448.123	9.448.123	26,6	2.512.256	-	-	-	-	32,9	3.107.488	32,9	3.107.488
Evento - Lotto 3	58887194A5	4.338.455	4.314.719	4.314.719	-	-	-	-	100,0	4.314.719	-	-	-	-
Ex Lotto 3	6102589FBD	2.973.783	2.951.391	2.951.391	22,6	665.539	-	-	-	-	33,2	978.386	33,2	978.386
<b>Totale</b>		<b>26.554.635</b>	<b>26.296.621</b>	<b>26.296.621</b>		<b>5.670.174</b>				<b>4.314.719</b>		<b>7.266.268</b>		<b>7.266.268</b>
<b>INTERCENT-ER</b>														
Intercen-ER 1	5183781F64	30.000.000	29.700.000	29.700.000	-	-	30,0	8.910.000	-	-	17,0	5.049.000	14,0	4.158.000
Intercen-ER 2	6468614523	35.000.000	33.500.000	33.500.000	-	-	38,0	12.730.000	-	-	17,0	5.695.000	14,0	4.690.000
<b>Totale</b>		<b>65.000.000</b>	<b>63.200.000</b>	<b>63.200.000</b>				<b>21.640.000</b>				<b>10.744.000</b>		<b>8.848.000</b>
<b>ATAC</b>														
Lotto 1	6126634251	49.474.554	49.079.477	49.079.477	-	-	4,0	1.943.547	53,0	25.752.002	-	-	-	-
Lotto 2	612665754B	14.921.193	14.802.063	14.802.063	-	-	-	-	-	-	-	-	100,0	6.192.805
<b>Totale</b>		<b>64.395.747</b>	<b>63.881.540</b>	<b>63.881.540</b>				<b>1.943.547</b>		<b>25.752.002</b>				<b>6.192.805</b>
<b>TOTALE</b>		<b>279.393.401</b>	<b>264.733.005</b>	<b>264.543.226</b>		<b>36.292.819</b>		<b>24.664.771</b>		<b>50.979.085</b>		<b>38.519.285</b>		<b>58.446.261</b>

**326.** In relazione al caso di specie, va considerato che, trattandosi di un'intesa orizzontale segreta di ripartizione dei mercati e fissazione coordinata dei prezzi, attuata dalle maggiori imprese attive a livello nazionale nel settore di riferimento, la percentuale del valore delle vendite è fissata al 15%, tenendo conto delle indicazioni fornite dal punto 12 delle Linee Guida, che individuano tale percentuale quale soglia minima per le intese orizzontali quali quella accertata.

L'importo base delle sanzioni che ne risulta è riportato nella Tabella 40.

**Tabella 40 - Fatturato specifico, gravità e importo base**

<b>Società</b>	<b>Fatturato specifico</b>	<b>Gravità</b>	<b>Importo base</b>
Allsystem	36.292.819	15%	5.443.923
Coopservice	24.664.771	15%	3.699.716
Italpol e MC Holding	50.979.085	15%	7.646.863
IVRI, Skibs e Biks	38.519.285	15%	5.777.893
Sicuritalia e Lomafin	58.446.261	15%	8.766.939

**327.** Le Linee Guida prevedono, per di più, che l'importo base della sanzione possa essere incrementato per tener conto di specifiche circostanze che aggravano il comportamento tenuto (circostanze aggravanti) ovvero che attenuano la responsabilità dell'autore dell'infrazione (circostanze attenuanti).

**328.** Tra le circostanze attenuanti, le Linee guida annoverano «l'adozione e il rispetto di uno specifico programma di compliance, adeguato e in linea con le best practice europee e nazionali. La mera esistenza di un programma di compliance non sarà considerata di per sé una circostanza attenuante, in assenza della dimostrazione di un effettivo e concreto impegno al rispetto di quanto previsto nello stesso programma (attraverso, ad esempio, un pieno coinvolgimento del management, l'identificazione del personale responsabile del programma, l'identificazione e valutazione dei rischi sulla base del settore di attività e del contesto operativo, l'organizzazione di attività di training adeguate alle dimensioni economiche dell'impresa, la previsione di incentivi per il rispetto del programma nonché di disincentivi per il mancato rispetto dello stesso, l'implementazione di sistemi di monitoraggio e auditing)».

**329.** Al riguardo si rappresenta che le società Coopservice, Italpol, IVRI e Sicuritalia (anche per le loro controllanti) hanno fornito evidenza di aver posto in essere programmi di *compliance* che prevedono il pieno coinvolgimento del management e si sono declinati nell'elaborazione di manuali *antitrust*, in seminari a cui ha partecipato la dirigenza della società e il personale che opera nelle aree sensibili sotto il profilo *antitrust*, nonché nella nomina di responsabili *antitrust* con il compito di monitorarne la puntuale e concreta attuazione. I programmi sono tutti stati attuati e comunicati prima dell'invio della Comunicazione delle risultanze istruttorie.

**330.** In considerazione di quel che precede, si ritiene che le iniziative di Coopservice, Italpol, IVRI e Sicuritalia (anche per le loro controllanti) siano in linea con quanto previsto al punto 23 delle Linee guida e viene pertanto riconosciuta a tali soggetti una circostanza attenuante nella misura del 5% (Tabella 41).



**331.** Con riguardo a Allsystem, invece, non può essere riconosciuta alcuna attenuante in quanto la società ha adottato un programma di *compliance* solo in data 21 giugno 2019 (ben oltre l'invio delle CRI) comunicandolo all'Autorità solo in data 24 settembre 2019. Tale circostanza non consente un'adeguata valutazione da parte dell'Autorità, in particolare, dell'efficacia della sua attuazione.

**Tabella 41 - Importo base e attenuante per compliance**

<b>Società</b>	<b>Importo base</b>	<b>Compliance</b>	<b>Sanzione</b>
Allsystem	5.443.923	0%	5.443.923
Coopservice	3.699.716	5%	3.514.730
Italpol e MC Holding	7.646.863	5%	7.264.520
IVRI, Skibs e Biks	5.777.893	5%	5.488.998
Sicuritalia e Lomafin	8.766.939	5%	8.328.592

**332.** Come già anticipato, nel corso del procedimento sono pervenute alcune istanze di riduzione della sanzione ai sensi del punto 31 delle Linee Guida dell'Autorità sulla modalità di quantificazione delle sanzioni amministrative da parte di Italpol e MC holding e Skibs e Biks.

**333.** Al riguardo, si ricorda che questo tipo di istanze sono meritevoli di accoglimento, conformemente al paragrafo 35 degli Orientamenti della Commissione<sup>327</sup>, solo in circostanze del tutto eccezionali, nell'ottica di preservare l'efficacia deterrente della sanzione. Inoltre, il riconoscimento di una riduzione, nonché la sua quantificazione, deve avere luogo esclusivamente sulla base di prove oggettive che dimostrino un concreto rischio di uscita dal mercato dell'impresa a causa dell'irrogazione della sanzione. Analogamente, ai sensi del citato par. 31 delle Linee guida, l'impresa deve produrre evidenze complete, attendibili e oggettive da cui risulti che l'imposizione di una sanzione ne comporta un concreto rischio di uscita dal mercato. Alla luce di tale premessa, nel seguito si argomenta in merito a tali istanze, sulla base delle informazioni e dei bilanci forniti dalle medesime.

**334.** Con riferimento all'istanza di Skibs e Biks, occorre premettere che l'accordo di cessione sopra menzionato, per effetto del quale IVRI è stata ceduta da Skibs e Biks a Sicuritalia, prevede, [omissis].

**335.** [Omissis].

**336.** La valutazione della richiesta appena prospettata implica un doppio livello di analisi. In primo luogo occorre rilevare [omissis]. In questa prospettiva l'Autorità ritiene che, [omissis], l'istanza di *Inability to pay* non possa essere accolta, essendo IVRI, su cui graverebbe in solido la sanzione, inserita nel gruppo Sicuritalia, solido e pienamente in grado di assorbire gli effetti di un'ammenda.

**337.** Volendo, comunque, verificare l'eventuale effetto della sanzione su Skibs e Biks, deve osservarsi, in primo luogo, che l'esposizione debitoria del gruppo Basile è già critica a prescindere dalla sanzione che l'Autorità comminerebbe.

<sup>327</sup> Cfr. Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'articolo 23, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (CE) n. 1/2003 (2006/C 210/02).

**338.** Il pagamento della sanzione di un ammontare complessivamente pari a 5,49 milioni di euro non pregiudica, comunque, i piani di risanamento e ristrutturazione del debito delle società del gruppo Basile. *[Omissis]*.

**339.** In definitiva, il pagamento della sanzione di un ammontare complessivamente pari a 5,49 milioni di euro non appare poter pregiudicare i piani di risanamento e ristrutturazione del debito delle società del gruppo Basile, piani che, essendo peraltro in via di definizione, potrebbero ancora modificarsi e dunque non risulta a maggior ragione sussistere un nesso di causalità tra la sanzione e un rischio concreto di fuoriuscita dal mercato delle Parti.

**340.** Venendo all'istanza di Itapol, la stessa ha affermato che, in ragione dei numerosi crediti insoluti vantati nei confronti di società a partecipazione pubblica (come ad esempio Atac e Alitalia), l'irrogazione di una eventuale sanzione da parte dell'Autorità pregiudicherebbe irrimediabilmente la redditività economica di Itapol, *[omissis]*<sup>328</sup>. Itapol non ha depositato evidenze complete, attendibili e oggettive da cui risulti che l'imposizione di una sanzione, comporti un concreto rischio di uscita dal mercato.

Stante quanto sopra si ritiene che non sussistano le condizioni per accogliere l'istanza presentata.

**341.** Pertanto, gli importi delle sanzioni risultano pari a quanto indicato nella Tabella 42 e sono tutti inferiori al limite edittale del 10% del fatturato totale delle Parti relativo all'anno 2018 (articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90).

**Tabella 42 - Sanzioni finali**

<b>Società</b>	<b>Sanzione finale</b>
Allsystem	5.443.923
Coopservice	3.514.730
Itapol e MC Holding	7.264.520 (in solido)
IVRI, Skibs e Biks	5.488.998 (in solido)
Sicuritalia e Lomafin	8.328.592 (in solido)
<b>Totale</b>	<b>30.040.763</b>

RITENUTO, pertanto, che le società Allsystem S.p.A., Coopservice S.Coop.p.A., Itapol Vigilanza S.r.l. e MC Holding S.r.l., IVRI S.p.A., SKIBS S.r.l. e Biks Group S.r.l., Sicuritalia S.p.A. e Lomafin SGH S.p.A., abbiano posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza, con la finalità di condizionare gli esiti delle gare sopra descritte, attraverso l'eliminazione del reciproco confronto concorrenziale e la spartizione dei lotti da aggiudicarsi, in violazione dell'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea;

Tutto ciò premesso e considerato;

<sup>328</sup> Cfr. doc. 3919, memoria Itapol.

## DELIBERA

a) che le società Allsystem S.p.A., Coopservice S.Coop.p.A., Itapol Vigilanza S.r.l. e MC Holding S.r.l., IVRI S.p.A., SKIBS S.r.l. e Biks Group S.r.l., Sicuritalia S.p.A. e Lomafin SGH S.p.A., hanno posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza contraria all'articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), avente la finalità di condizionare gli esiti delle gare per i servizi di vigilanza attraverso l'eliminazione del reciproco confronto concorrenziale e la spartizione dei lotti;

b) che le società Allsystem S.p.A., Coopservice S.Coop.p.A., Itapol Vigilanza S.r.l. e MC Holding S.r.l., IVRI S.p.A., SKIBS S.r.l. e Biks Group S.r.l., Sicuritalia S.p.A. e Lomafin SGH S.p.A. si astengano in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto dell'infrazione accertata, di cui al punto a);

c) che, in ragione della gravità dell'infrazione di cui al punto a), vengano irrogate le sanzioni amministrative pecuniarie, rispettivamente, pari a: 5.443.923 € alla società Allsystem S.p.A.; 3.514.730 € alla società Coopservice S.Coop.p.A.; 7.264.520 € alle società Itapol Vigilanza S.r.l. e MC Holding S.r.l., in solido fra loro; 5.488.998 € alle società IVRI S.p.A., SKIBS S.r.l. e Biks Group S.r.l., in solido fra loro; 8.328.592 € alle società Sicuritalia S.p.A. e Lomafin SGH S.p.A., in solido fra loro.

Le sanzioni amministrative pecuniarie di cui al punto c) devono essere pagate entro il termine di novanta giorni dalla notifica del presente Provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997. Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito internet [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it).

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore ad un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione. In tal caso, la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Degli avvenuti pagamenti deve essere data immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

Il presente Provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Avverso il presente Provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di comunicazione del Provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del Provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**A511 - ENEL/CONDOTTE ANTICONCORRENZIALI NEL MERCATO DELLA VENDITA DI ENERGIA ELETTRICA***Provvedimento n. 28001*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 27 novembre 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la legge del 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la propria delibera del 22 ottobre 2014 con cui sono state adottate le Linee guida sulle modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità in applicazione dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90 (di seguito, in breve, "Linee Guida");

VISTO il proprio provvedimento n. 27494 del 20 dicembre 2018, adottato a conclusione del procedimento n. A511, con il quale l'Autorità ha accertato che le condotte delle società Enel S.p.A., Servizio Elettrico Nazionale S.p.A. e Enel Energia S.p.A. (nel prosieguo anche, collettivamente, "società del gruppo ENEL"), finalizzate a indurre gli utenti del servizio di maggior tutela a passare sul mercato libero con Enel Energia sfruttando l'esclusiva disponibilità di anagrafiche di clienti del servizio di maggior tutela, e idonee ad alterare le dinamiche competitive nel mercato della vendita al dettaglio di energia elettrica ai clienti finali domestici e non domestici di minori dimensioni nei territori nei quali il gruppo ENEL gestisce l'attività di distribuzione, costituivano un abuso di natura escludente in violazione dell'art. 102 TFUE;

VISTO che per la violazione accertata, in ragione della gravità e durata dell'infrazione, è stata disposta a carico delle società del gruppo ENEL, in solido, l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 93.084.790,50 euro;

VISTE le sentenze del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (di seguito, "TAR Lazio") del 17 ottobre 2019, n. 11954 e n. 11958, con cui sono stati accolti in parte i ricorsi presentati dalle società Enel Energia S.p.A. e Servizio Elettrico Nazionale S.p.A. e, per l'effetto, annullato il provvedimento n. 27494 del 20 dicembre 2018, nella parte relativa alla quantificazione della sanzione;

VISTA, in particolare, la motivazione delle sentenze citate, con cui il TAR Lazio ha fissato i parametri per la concreta determinazione della sanzione da irrogare alle ricorrenti, rinviando gli atti all'Autorità affinché la stessa quantifichi, in concreto, l'importo della medesima in conformità alle indicazioni dettate;

VISTI i parametri di quantificazione individuati dal giudice amministrativo nelle citate sentenze per la rideterminazione dell'importo della sanzione pecuniaria irrogata, avendo il TAR Lazio indicato come l'Autorità sia chiamata in particolare a:

*“- assumere il valore delle vendite dei servizi interessati realizzate dalle imprese Parti, ovvero il fatturato derivante dalla vendita di energia elettrica a clienti finali di piccole dimensioni domestici e non domestici (c.d. segmento retail) nei territori nei quali il Gruppo ENEL esercisce il servizio di distribuzione e vendita in regime di maggior tutela, ritraendolo dal fatturato dell'anno 2016;*

- in funzione del grado di gravità della violazione, di cui al punto 11 delle citate Linee Guida, mantenere l'applicazione della percentuale dell'importo base sanzionatorio già individuata in misura pari allo 0,5% del valore delle vendite;
- moltiplicare l'ammontare così ottenuto per il numero di anni di partecipazione all'infrazione, alla stregua dei criteri definiti nel paragrafo 16 delle Linee Guida, tenuto conto che, nel caso di specie, la durata dell'infrazione è pari a anni 1 (uno) e mesi 9 (nove), per le ragioni esposte al precedente punto 8.6, pertanto calcolare l'importo-base utilizzando il fattore moltiplicativo di 1,75;
- mantenere l'applicazione, all'importo che ne risulta, di una riduzione dell'importo base della sanzione pari al 10%, in linea con quanto previsto al punto 23 delle Linee Guida, a titolo di specifica circostanza attenuante già riconosciuta al gruppo ENEL in ragione del programma di compliance (parr. 280 e 281 del provvedimento);
- confermando la discrezionalità esercitata al par. 282 del provvedimento e non oggetto di specifica contestazione, in applicazione del punto 34 delle Linee Guida, mantenere l'applicazione, all'importo finale che ne risulta, di un abbattimento percentuale pari al 62% (salvo dal fatturato 2016 non ne risulti una percentuale maggiore), già ritenuto idoneo ad "ottenere una sanzione commisurata a una ragionevole proxy dell'idoneità escludente della condotta contestata relativamente al segmento a mercato libero, abbattimento valutabile quindi in ragione del peso del fatturato originato dai servizi di vendita in regime di maggior tutela rispetto al fatturato complessivo".

CONSIDERATO che i criteri individuati dal TAR Lazio, nell'esercizio della sua giurisdizione di merito, per la rideterminazione della sanzione irrogata in solido alle società del gruppo ENEL risultano puntuali, oggettivi e di applicazione automatica e non lasciano alcun margine discrezionale nell'attuazione del vincolo conformativo derivante dalle sentenze da eseguire;

RITENUTO, pertanto, di dover procedere, in ottemperanza alle indicate sentenze del giudice amministrativo e in conformità alle indicazioni e ai parametri ivi enucleati, alla rideterminazione della sanzione irrogata con il provvedimento n. 27494/2018 nei confronti delle parti ricorrenti;

RITENUTO che la riedizione della potestà sanzionatoria non costituisce acquiescenza rispetto alle determinazioni assunte dal TAR Lazio, restando quindi impregiudicata ogni determinazione da parte dell'Autorità a esito della definizione del contenzioso relativo al provvedimento n. 27494/2018, ivi compresa la richiesta del pagamento di maggiori somme eventualmente dovute a titolo di sanzione e maggiorazioni;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

#### **L'assunzione del valore delle vendite relativo al fatturato dell'anno 2016**

1. In conformità al primo dei parametri individuati dal giudice amministrativo nelle richiamate sentenze, deve considerarsi ai fini del ricalcolo dell'importo base della sanzione il valore delle vendite dei servizi interessati realizzate dalle imprese Parti, ovvero il fatturato relativo all'anno 2016, derivante dalla vendita di energia elettrica a clienti finali di piccole dimensioni domestici e non domestici (c.d. segmento *retail*) nei territori nei quali il Gruppo ENEL esercisce il servizio di



distribuzione e vendita in regime di maggior tutela. Tale valore, secondo i dati forniti dalle Parti nel corso dell'istruttoria, risulta pari a 9.577.660.000 euro.

**Il mantenimento dell'applicazione della percentuale dell'importo base sanzionatorio già individuata (0,5%) e la riparametrazione a una durata dell'infrazione pari a anni 1 (uno) e mesi 9 (nove)**

2. Secondo le indicazioni fornite dal giudice amministrativo, occorre poi mantenere l'applicazione della percentuale dell'importo base sanzionatorio, già individuata in misura pari allo 0,5% del valore delle vendite. L'ammontare così ottenuto va moltiplicato per il numero di anni di partecipazione all'infrazione<sup>1</sup>, riparametrato dal TAR Lazio in anni 1 (uno) e mesi 9 (nove), dovendosi pertanto calcolare l'importo base della sanzione utilizzando il fattore moltiplicativo di 1,75. Così facendo, si ottiene un valore dell'importo base pari a 83.804.525 euro.

**Il mantenimento della riduzione dell'importo base pari al 10% a titolo di attenuante**

3. Proseguendo nell'applicazione dei parametri individuati dal giudice amministrativo, al valore così ottenuto si deve mantenere il riconoscimento al gruppo ENEL, a titolo di specifica circostanza attenuante, di una riduzione dell'importo-base della sanzione pari al 10%, ottenendo un valore risultante pari a 75.424.072,50 euro.

**Il mantenimento dell'abbattimento ai sensi del punto 34 delle Linee Guida**

4. Il TAR Lazio nelle richiamate sentenze, ha indicato di mantenere l'applicazione, sull'importo della sanzione, come sopra calcolato, di un abbattimento percentuale pari al 62%, già ritenuto idoneo a ottenere una sanzione commisurata a una ragionevole *proxy* dell'idoneità escludente dell'infrazione contestata<sup>2</sup>, "*salvo dal fatturato 2016 non ne risulti una percentuale maggiore*". Ebbene, secondo i dati forniti dalle società del gruppo ENEL nel corso dell'istruttoria, tale percentuale, calcolata in ragione del peso del fatturato originato dai servizi di vendita in maggior tutela rispetto al fatturato complessivo con riferimento all'anno 2016, risulta in effetti maggiore, e in particolare pari al 63,5%. Quindi, il valore definitivo della sanzione che si ottiene applicando detta percentuale di abbattimento all'importo fin qui ottenuto, risulta dunque pari a 27.529.786,46 euro.

**La rideterminazione della sanzione**

5. In definitiva, in applicazione dei menzionati parametri di quantificazione definiti dalle sentenze del TAR Lazio n. 11954/2019 e n. 11958/2019, l'importo finale della sanzione da irrogare alle società Enel S.p.A., Servizio Elettrico Nazionale S.p.A. ed Enel Energia S.p.A., in solido, per la violazione accertata con il provvedimento n. 27494 del 20 dicembre 2018, va riportato alla misura di 27.529.786,46 euro.

Tutto ciò premesso e considerato;

---

<sup>1</sup> Ai sensi del paragrafo 16 delle Linee Guida.

<sup>2</sup> Abbattimento discendente dalla discrezionalità esercitata dall'Autorità in applicazione del punto 34 delle Linee Guida, calcolato in ragione del peso del fatturato originato dai servizi di vendita in maggior tutela rispetto al fatturato complessivo.

## DELIBERA

che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare alle società Enel S.p.A., Servizio Elettrico Nazionale S.p.A. e Enel Energia S.p.A., in solido, per i comportamenti alle stesse ascritti nel provvedimento dell'Autorità n. 27494 del 20 dicembre 2018, è rideterminata nella misura di 27.529.786,46 euro.

La sanzione amministrativa pecuniaria di cui sopra deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997. Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito internet [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it).

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera *b*), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

## **1838 - RESTRIZIONI NELL'ACQUISTO DEGLI ACCUMULATORI AL PIOMBO ESAUSTI**

*Provvedimento n. 28015*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 3 dicembre 2019;

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 europeo del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato istitutivo della Comunità Europea (oggi articoli 101 e 102 TFUE);

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287, e successive modifiche;

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

VISTA la segnalazione pervenuta da *[omissis]*\* in data 22 luglio 2019, integrata in data 18 novembre 2019;

VISTA la documentazione in atti;

CONSIDERATO quanto segue:

### **I. LE PARTI**

**1. COBAT RIP A** (nel seguito "COBAT RIP A") è un consorzio per la gestione dei rifiuti di pile e accumulatori al piombo, costituito a far data dal 1° giugno 2018 nell'ambito della scissione in più consorzi distinti di Cobat, Consorzio Nazionale Raccolta e Riciclo, inizialmente contemplato quale consorzio unico obbligatorio e in seguito, con il Decreto Legislativo. n. 188/2008, divenuto un sistema di raccolta e trattamento che presta servizi in concorrenza con altri sistemi<sup>1</sup>. A COBAT RIP A si affianca, per quanto in questa sede di interesse, COBAT SERVIZI, poi recentemente ridenominato COBAT (nel seguito "COBAT" e, unitamente a COBAT RIP A, "sistema COBAT"), cui sono state affidate funzioni di coordinamento e supporto organizzativo/amministrativo ai diversi consorzi settoriali<sup>2</sup>. COBAT RIP A e COBAT hanno un'analogha struttura statutaria e compagine consortile,

---

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

<sup>1</sup> Cobat, Consorzio Nazionale Raccolta e Riciclo, è stato inizialmente istituito dall'articolo 9-*quinquies* del D.L. 9 settembre 1988, n. 397, convertito in legge 9 novembre 1988, n. 175, con la funzione di assicurare la raccolta e lo smaltimento delle batterie e degli accumulatori al piombo esausti, per fare fronte ai problemi ambientali derivanti dall'abbandono di batterie e accumulatori al piombo contenenti componenti tossici e riciclabili.

Cobat ha perso la propria posizione di monopolista legale nel momento in cui, con D.Lgs. n. 188/2008, è stato consentito a tutti i produttori/importatori di organizzare e gestire autonomi sistemi di raccolta e trattamento, su base individuale o collettiva. Nell'ambito di tale riorganizzazione complessiva della filiera, il Cobat "è considerato uno dei sistemi di raccolta e di trattamento (...) e continua a svolgere la propria attività conformandosi alle disposizioni del presente decreto" (articolo 20, comma 1, del D.Lgs. n. 188/2008).

<sup>2</sup> Il consorzio COBAT SERVIZI è stato ridenominato COBAT in data 20 dicembre 2018, con effetto dal 19 febbraio 2019 (cfr. visure CCAA). Oltre alla raccolta di batterie e accumulatori al piombo esausti (sia pile e accumulatori portatili che accumulatori per veicoli e industriali), Cobat ha progressivamente gestito anche la raccolta e il trattamento di altre tipologie di rifiuti, quali quelli relativi ad apparecchiature elettriche ed elettroniche e provenienti da veicoli fuori uso, a cui sono attualmente dedicati i due consorzi settoriali COBAT RAEE e COBAT TYRE.

per l'80% rappresentata da un numero ristretto di consorziati di categoria A1<sup>3</sup>. Nel 2018, il fatturato generato da COBAT RIPA è stato pari a circa 2.5 milioni di euro, mentre quello generato da COBAT è stato pari a circa 53 milioni di euro.

**2.** Fiamm Energy Technology S.p.A. (nel seguito "Fiamm") è una *joint venture* nata nel 2016 in seguito al conferimento, da parte di Fiamm S.p.A., del ramo di azienda relativo alle batterie per veicoli e industriali con tecnologia al piombo; Fiamm è attualmente controllata congiuntamente da Hitachi Chemical Company Ltd. (51%) e da Elettra 1938 S.p.A. (49%)<sup>4</sup>. Fiamm è un consorziato di categoria A1 di COBAT RIPA e COBAT (categoria produttori/importatori), con una quota pari al 17,4% dei rispettivi fondi consortili<sup>5</sup>. In Italia, oltre alla vendita di accumulatori al piombo per veicoli e industriali, Fiamm è attiva anche nel settore del trattamento e riciclaggio delle batterie esauste, in un primo momento per il tramite della società controllata Piombifera Bresciana S.r.l. (poi ridenominata Piombifera Italiana S.p.A. e ceduta al gruppo bulgaro Monbat), e *[omissis]*<sup>6</sup>. Nel 2018, Fiamm ha generato un fatturato pari a circa 404 milioni di euro.

**3.** Clarios Italia S.r.l. (nel seguito "Clarios") è una società attiva nella vendita di accumulatori al piombo per veicoli e industriali, recentemente ceduta dal gruppo Johnson Controls, unitamente al ramo di azienda relativo alle soluzioni di *energy storage*, al fondo di investimento Brookfield<sup>7</sup>. In particolare, Clarios è la nuova denominazione assunta da Johnson Controls Autobatterie S.p.A. in data 2 febbraio 2019 cui Clarios è succeduta, quale consorziato di categoria A1, anche in seno a COBAT RIPA e COBAT (categoria produttori/importatori), con una quota pari al 14% dei rispettivi fondi consortili<sup>8</sup>. In Italia, oltre alla vendita di accumulatori al piombo per veicoli e industriali, Clarios è attiva anche nel settore del trattamento e riciclaggio delle batterie esauste attraverso un contratto di conto lavorazione con COBAT RIPA/COBAT, in virtù del quale, "[o]ltre ai costi della raccolta, al Cobat vengono riconosciuti anche i costi relativi al servizio di trasformazione delle batterie in barre di piombo"<sup>9</sup>. Nel 2018, Clarios ha generato un fatturato pari a circa 107 milioni di euro.

**4.** Eco-bat S.r.l. (nel seguito "Eco-bat") è una società parte del gruppo Eco-bat, attivo a livello mondiale nei settori della produzione di piombo primario e del recupero delle batterie al piombo esauste, per la produzione di piombo secondario<sup>10</sup>. In Italia, Eco-bat dispone di due impianti di

<sup>3</sup> Cfr., sul punto, gli statuti di COBAT RIPA e COBAT, nonché visure CCIAA.

<sup>4</sup> Cfr. visure CCIAA e decisione della Commissione europea del 23 gennaio 2017, caso M.8271, *Hitachi Chemical Company/Fiamm/JV*. Elettra 1938 S.p.a. è la società finanziaria a capo del gruppo Fiamm *[omissis]*.

<sup>5</sup> Cfr. visure CCIAA. Fiamm è succeduta in Cobat a Fiamm S.p.a. nel corso del 2017.

<sup>6</sup> Cfr., sul punto, informazioni trasmesse dal segnalante in data 22 luglio 2019 (Doc. 1) e 18 novembre 2019 (Doc. 4).

<sup>7</sup> Cfr. decisione della Commissione europea del 14 febbraio 2019, caso M.9224 – *Brookfield Asset Management/Johnson Controls Power Solutions Business*. In questo contesto, Clarios è il nuovo nome assunto da Johnson Controls Autobatterie S.p.a. in data 2 febbraio 2019.

<sup>8</sup> Cfr. visure CCIAA.

<sup>9</sup> Cfr. bilancio Clarios 2018, pag. 24 (visura CCIAA).

<sup>10</sup> Eco-bat è attualmente controllata da Eco-bat B.V. con una quota pari al 99,9% del capitale, mentre il restante 0,1% è in capo a HJE Limited.

trattamento e recupero di batterie al piombo esauste siti a Paderno Dugnano (MI) e Marcyanise (CA). Eco-bat è un consorzio di categoria A1 di COBAT RIPA e COBAT (categoria riciclatori), con una quota pari al 23,2% dei rispettivi fondi consortili<sup>11</sup>. Nel 2018, Eco-bat ha generato un fatturato pari a circa 121 milioni di euro.

**5.** Piomboghe S.r.l. (nel seguito “Piomboghe”) è una società attiva nel settore del recupero e trattamento delle batterie al piombo esauste, che dispone di uno stabilimento sito a Brugherio (MB)<sup>12</sup>. Piomboghe è un consorzio di categoria A1 di COBAT RIPA e COBAT (categoria riciclatori), con una quota pari al 7% dei rispettivi fondi consortili<sup>13</sup>. Nel 2018, Piomboghe ha generato un fatturato pari a circa 73 milioni di euro.

**6.** Piombifera Italiana S.p.A. (nel seguito “Piombifera”) è una società attiva nel settore del recupero e trattamento delle batterie al piombo esauste, che dispone di uno stabilimento sito a Maclodio (BS). Come anticipato, tale società era inizialmente parte del gruppo Fiamm che, dopo un breve periodo di fermo della produzione, la cedeva al gruppo bulgaro Monbat<sup>14</sup>, attivo anche nella produzione e vendita di batterie al piombo nuove. Piombifera è un consorzio di categoria A1 di COBAT RIPA e COBAT (categoria riciclatori), con una quota pari al 6,6% dei rispettivi fondi consortili<sup>15</sup>. Nel 2016, Piombifera ha generato un fatturato pari a circa 26 milioni di euro.

**7.** E.S.I. Ecological Scrap Industry S.p.A. (nel seguito “ESI”) è una società attiva nel settore del recupero e trattamento delle batterie al piombo esauste, che dispone di uno stabilimento sito a Pace del Mela (ME)<sup>16</sup>. ESI è un consorzio di categoria A1 di COBAT RIPA e COBAT (categoria riciclatori), con una quota pari al 3,2% dei rispettivi fondi consortili<sup>17</sup>. Nel 2017, ESI ha generato un fatturato pari a circa 11 milioni di euro.

**8.** *[Omissis]*.

## II. LA DENUNCIA DI *[OMISSIS]*

**9.** Con segnalazione pervenuta in data 22 luglio 2019, integrata in data 18 novembre 2019, *[omissis]* ha denunciato l’esistenza di un’intesa in seno agli organi decisionali del sistema COBAT, avente ad oggetto la definizione delle condizioni economiche di acquisto degli accumulatori per veicoli e industriali esausti raccolti dal sistema COBAT e dai sistemi di raccolta concorrenti.

**10.** A supporto della propria denuncia, il segnalante *[omissis]*.

---

<sup>11</sup> Cfr. visure CCIAA.

<sup>12</sup> Piomboghe è attualmente controllata al 100% da CP Colombo S.r.l..

<sup>13</sup> Cfr. visure CCIAA.

<sup>14</sup> Piombifera è attualmente controllata al 100% da Monbat Italy – S.r.l. Unipersonale.

<sup>15</sup> Cfr. visure CCIAA.

<sup>16</sup> Il capitale sociale di ESI è attualmente ripartito tra Tourist Ferry Boat S.p.a. (64,2%), Fas Finanziaria S.r.l. in liquidazione (33,8%), e Roberto Franco Previti (2%); cfr. visure CCIAA.

<sup>17</sup> Cfr. visure CCIAA.

### III. IL CONTESTO FATTUALE

#### III.1. Il contesto normativo ed economico di riferimento

11. Il settore interessato dal procedimento in oggetto è quello dell'acquisto degli accumulatori al piombo per veicoli e industriali esausti che, una volta giunti a fine vita, vengono raccolti e recuperati per l'estrazione del piombo in essi contenuto e per la sua trasformazione in nuova risorsa (cd. piombo secondario). Il piombo secondario rappresenta, allo stato, il principale *input* produttivo per la produzione di batterie al piombo nuove, secondo un modello di economia circolare<sup>18</sup>.

12. In questo settore operano una pluralità di operatori, cui sono affidate distinte fasi della filiera:

(i) la raccolta del rifiuto piomboso, operata dai raccoglitori. I raccoglitori acquistano gli accumulatori esausti dai cd. detentori del rifiuto (principalmente officine meccaniche ed autoricambi), in regime di libero mercato in quanto si tratta di un'attività remunerativa a fronte della progressiva crescita delle quotazioni del piombo primario presso il *London Metal Exchange* ("LME", che costituisce la borsa mondiale di riferimento)<sup>19</sup>;

(ii) il trattamento e riciclo, operato dai riciclatori (in inglese, *smelter*), ovvero da produttori integrati, che trasformano il rifiuto raccolto dai raccoglitori in piombo secondario, per il suo riutilizzo da parte dei produttori nel processo di produzione di batterie nuove<sup>20</sup>;

(iii) l'attività di intermediazione nella gestione dei rifiuti, prevista dal legislatore nazionale quale fase che si situa tra la raccolta e il riciclo, svolta dai sistemi di raccolta e trattamento cui per legge devono aderire coloro che immettono batterie sul mercato nazionale (produttori e importatori)<sup>21</sup>. In tal senso, i sistemi di raccolta si interpongono tra i raccoglitori e gli *smelter*, ossia acquistano il

<sup>18</sup> Cfr. Studio X.ITE, *Dati e Analisi sull'organizzazione Industriale del Sistema di Riciclaggio delle Batterie al Piombo in Italia*, luglio 2019, Doc. 5, pag. 32.

<sup>19</sup> Lungo la filiera, il prezzo della batteria esausta è normalmente indicizzato al prezzo del piombo primario sull'LME ed è espresso in misura percentuale rispetto al valore di borsa; in questo contesto, il rifiuto può assumere un valore fino al 50% dell'indice di borsa in quanto da una tonnellata di rifiuto piomboso si ricava, alla fine del processo di recupero, circa mezza tonnellata di piombo secondario. L'attività di raccolta degli accumulatori al piombo per veicoli e industriali esausti si differenzia invece da quella relativa alle pile e agli accumulatori portatili, per cui il riciclo delle materie in essi contenute non copre il costo di gestione della raccolta e che è pertanto resa operativa attraverso il coordinamento diretto del Centro di Coordinamento Nazionale Pile e Accumulatori ("CDCNPA"), istituito dall'articolo 16 del D.Lgs. n. 188/2008, cui è affidato anche il compito di assicurare il rispetto di obiettivi minimi di raccolta fissati dalla legge. Il CDCNPA si occupa anche di assicurare il monitoraggio e la rendicontazione dei dati relativi alla raccolta e il riciclo dei rifiuti, ivi compresi gli accumulatori al piombo per veicoli e industriali esausti, (articolo 17, lett. c), del D.Lgs. n. 188/2008), che vengono divulgati nell'ambito di un rapporto annuale pubblicato sul proprio sito istituzionale (per il 2018, cfr. Doc. 6).

<sup>20</sup> Come descritto nel Rapporto CDCNPA per l'anno 2018 (Doc. 6), i dispositivi contenenti piombo sono condotti, tramite raccolta differenziata, presso aree di stoccaggio dedicate. Successivamente sono sottoposti a frantumazione, ovvero un processo meccanico attraverso il quale le parti fisiche del dispositivo sono triturate e separate. Le componenti metalliche subiscono un processo di recupero che consta di due fasi: (i) fusione, nella quale il piombo viene raccolto in forni con l'aggiunta di reagenti specifici; (ii) raffinazione del piombo derivato dalla fusione, a cui sono poi eliminate le relative impurità. Dopo questa ultima fase si ottiene il piombo secondario, del tutto uguale al minerale originario e con le stesse possibilità di utilizzo.

<sup>21</sup> In tal senso, l'articolo 7 del D.Lgs. n. 188/2008 stabilisce che i produttori di batterie nuove debbano organizzare e gestire, direttamente o tramite terzi, "sistemi di raccolta separata di pile e accumulatori industriali idonei a coprire in modo omogeneo tutto il territorio nazionale". A questo fine, essi possono (i) aderire a sistemi già esistenti e utilizzare la relativa rete di raccolta, oppure (ii) organizzare autonomamente, su base individuale o collettiva, sistemi di raccolta dei rifiuti di pile e accumulatori. Gli stessi produttori debbono poi anche istituire, su base individuale o collettiva, un sistema di trattamento e riciclaggio, al fine di assicurare il corretto smaltimento dei rifiuti (articolo 10).



rifiuto dai raccoglitori per poi venderlo a produttori integrati e riciclatori, oppure per affidarlo a questi ultimi in conto lavorazione e cederlo a valle del processo di trasformazione<sup>22</sup>.

**13.** In quest'ultimo segmento *sub* (iii) si inserisce l'attività del sistema COBAT, che ha dapprima operato quale consorzio unico obbligatorio e poi, per effetto della già citata liberalizzazione avviata in Italia con il Decreto Legislativo n. 188/2008, ha continuato a offrire i propri servizi in regime di concorrenza con altri sistemi di raccolta<sup>23</sup>. Secondo i dati disponibili nell'ultimo rapporto annuale del CDCNPA relativo all'anno 2018, in Italia operano 17 sistemi collettivi e due sistemi individuali<sup>24</sup>; il sistema COBAT rimane di gran lunga il principale sistema di raccolta di accumulatori per veicoli e industriali (con una quota nel 2018 pari a circa il 63% della raccolta nazionale<sup>25</sup>), ed è l'unico sistema nazionale di raccolta e trattamento che ha nella propria compagine consortile, oltre ai produttori, anche operatori attivi nella fase del recupero. Al COBAT aderiscono, in particolare, tutti i principali riciclatori italiani con una quota che, secondo le stime del segnalante, nel 2017 è pari ad almeno l'80% della capacità di smaltimento nazionale<sup>26</sup>. Il sistema COBAT cede parte dei rifiuti raccolti ai propri *smelter* nel contesto di gare ad essi riservate<sup>27</sup>.

**14.** Diversamente da quanto avviene negli altri sistemi di raccolta, sembra che i produttori che aderiscono al sistema COBAT, che rappresentano circa il 47% dell'immesso al consumo di accumulatori per veicoli e industriali in Italia<sup>28</sup>, versino al consorzio contributi ambientali per

<sup>22</sup> Molti Stati membri dell'Unione europea non contemplano invece alcun obbligo di adesione ad un sistema di raccolta e trattamento, come quello contemplato in Italia, e dunque i raccoglitori possono direttamente conferire il rifiuto ai produttori integrati o agli impianti di smaltimento (sul punto, cfr. anche la decisione della Commissione europea dell'8 febbraio 2017, caso 40.018 – *Car battery recycling*, disponibile sul sito Internet della Commissione).

<sup>23</sup> L'art. 20 del D.Lgs. n. 188/2008 ha infatti qualificato il preesistente sistema Cobat come uno tra i più sistemi di raccolta e di trattamento che potranno operare sul mercato, e ne ha disposto la prosecuzione dell'attività in conformità alle nuove disposizioni, imponendo al Cobat di adeguare il proprio Statuto alla nuova normativa entro 6 mesi dalla sua entrata in vigore, allo scopo esplicito di evitare che la sua attività comportasse ostacoli alla concorrenza. In questo contesto, come noto, si è inserita anche l'Autorità con il procedimento l697 (decisione del 29 aprile 2009, n. 19814, caso l697 – *Riciclaggio delle batterie esauste*, in Boll. n. 17/2009).

<sup>24</sup> Rapporto CDCNPA per l'anno 2018, Doc. 6.

<sup>25</sup> Cfr., sul punto, i dati sulla raccolta complessiva disponibili nel rapporto CDCNPA 2018 (Doc. 6) e i dati sulla raccolta del sistema COBAT presentati nella Relazione annuale COBAT per l'anno 2018 (Doc. 7).

<sup>26</sup> Cfr., sul punto, informazioni trasmesse dal segnalante in data 22 luglio 2019 (Doc. 1), secondo il quale il restante 20% circa del mercato è rappresentato da pochi operatori marginali, tra cui Team Italia S.r.l. e New Meca S.r.l.; secondo il già citato Studio X.ITE, la quota complessiva dei riciclatori consorziati in COBAT RIPA/COBAT rappresentava, nel 2016, circa il 90% (cfr. Studio X.ITE, *Dati e Analisi sull'organizzazione Industriale del Sistema di Riciclaggio delle Batterie al Piombo in Italia*, luglio 2019, Doc. 5, pag. 22).

<sup>27</sup> Sul fatto che si procede anche attualmente, per quella quota parte, tramite aste riservate, cfr. *[omissis]* segnalazione (Doc. 9). Sull'assegnazione di parte di quanto raccolto dal sistema COBAT al di fuori delle aste (quantomeno per i produttori Fiamm e Clarios), *[omissis]*, cfr. *[omissis]* (Doc. 9, pag. 3); cfr. anche le dichiarazioni rese dai rappresentanti del gruppo Monbat che ha acquistato Piombifera nel 2017, come riportate nel portale Batteries International in data 5 ottobre 2017, da cui sembra emergere una possibile assegnazione *pro quota* anche per i riciclatori: “*the batteries for recycling come from the Italian market, ..., and Monbat's membership of COBAT, Italy's official recycling association for lead, entitles it to an annual quota of scrap batteries*” (Doc. 8). Per la lavorazione del rifiuto acquistato, come anticipato *[omissis]* (cfr. informazioni trasmesse dal segnalante in data 15 novembre 2019, Doc. 4); dal bilancio di Clarios emerge poi anche l'esistenza di un rapporto di conto lavorazione, sembrerebbe con il sistema COBAT, a favore di Clarios, che nel 2018 ha pagato al primo circa 17 milioni di euro sia a copertura dei costi di raccolta (sembra, dunque, a titolo di contributo ambientale) sia a copertura dei “*costi relativi al servizio di trasformazione delle batterie in barre di piombo*” (bilancio Clarios 2018, pag. 23, visura CCIAA). Lo Statuto di COBAT RIPA prevede in tal senso che questi può “[a]cquisire rifiuti ... quando ciò sia nell'interesse dei propri Consorziati” (art. 4, comma 2, lett. c); lo Statuto di COBAT contiene la medesima previsione all'art. 4, comma 2, lett. b, mentre il seguente punto c prevede che COBAT potrà anche “[c]edere e/o intermediare rifiuti e beni”.

<sup>28</sup> Cfr. Relazione annuale COBAT per l'anno 2018 (Doc. 7).

finanziare l'attività di raccolta del rifiuto<sup>29</sup>, seppur l'attività di recupero del piombo contenuto negli accumulatori per veicoli e industriali esausti è remunerativa e dovrebbe coprire già i costi di gestione dell'attività di raccolta sostenuti<sup>30</sup>.

### **III.2. Le condotte contestate**

**15.** Dalle informazioni in atti sembra emergere in primo luogo che i quattro riciclatori che aderiscono a COBAT RIPA e COBAT, nonché i produttori integrati Fiamm e Clarios, abbiano influenzato il processo di definizione del prezzo di cessione del rifiuto piomboso da porre a base delle gare periodiche indette dal sistema COBAT, anche quale parametro generale per il prezzo di cessione ai produttori integrati (eventualmente a valle della lavorazione da parte dei riciclatori), in un'ottica tesa a calmierare il valore della risorsa per gli operatori a monte nella filiera.

**16.** In tal senso, [omissis]<sup>31</sup>. [Omissis] sembra in primo luogo emergere che, con riferimento alle aste per i riciclatori COBAT articolate per le diverse aree geografiche in cui si divide il territorio italiano, le parti sopra identificate abbiano definito il prezzo da porre a base d'asta (mettendosi [omissis]) con modalità che ne garantiscano valori progressivamente più bassi [omissis], nell'ottica di calmierare il mercato [omissis]<sup>32</sup>.

**17.** Tale condotta è stata definita nell'ambito dei Consigli di amministrazione o Comitati esecutivi di COBAT RIPA e/o COBAT, in entrambi i casi con il necessario contributo degli *smelter* e di almeno uno tra i produttori integrati Fiamm e Clarios<sup>33</sup>. [Omissis] possibilità di influenzare in questo modo il prezzo di acquisto “ [omissis]<sup>34</sup>.

**18.** Il meccanismo di definizione comune del prezzo a base d'asta sembra accompagnato da un accordo di spartizione dei lotti tra i riciclatori, [omissis]<sup>35</sup>.

**19.** Allo stato delle informazioni disponibili, sembra inoltre verosimile ritenere che le condizioni di conferimento del rifiuto da COBAT RIPA/COBAT ai due produttori integrati Clarios e Fiamm (per

<sup>29</sup> Cfr., in tal senso, i bilanci di alcuni produttori aderenti al sistema COBAT, in cui si dà atto del versamento di contributi ambientali/eco-contributi, o di costi relativi alla raccolta riconosciuti al sistema COBAT, che non appaiono relativi alla raccolta di pile e accumulatori portatili (tra cui, con riferimento alle parti del procedimento, bilancio 2018 di Fiamm, pag. 50, in cui si considera che “[l]a voce altri ricavi e proventi ammonta a complessivi Euro 4.668 mila e principalmente si riferisce per Euro 3.980 mila al recupero spese gestione dei rifiuti piombosi sul territorio nazionale”; bilancio alla data del 30.09.208 di Clarios, pag. 24, in cui si parla di “costi per la raccolta”, che vengono riconosciuti al sistema COBAT unitamente ai già citati costi relativi al servizio di trasformazione delle batterie in barre di piombo, per un importo complessivo pari a circa 17 milioni di euro).

<sup>30</sup> Sul punto, l'art. 13 del D.Lgs. n. 188/2008 prevede infatti che, diversamente da quanto contemplato nel previgente sistema di monopolio del Cobat che richiedeva un contributo ambientale teso a sostenere il costo di attività svolte in perdita, il finanziamento delle attività svolte da ciascun sistema consortile dovrà essere determinato anche “tenuto conto dei ricavi derivanti dalla vendita dei metalli ottenuti dalle operazioni di trattamento e riciclaggio”.

<sup>31</sup> Doc. 9, pagg. 9-10.

<sup>32</sup> Doc. 9, pag. 4 e 16.

<sup>33</sup> Cfr., sul punto, gli statuti di COBAT RIPA e COBAT, nonché le visure CCIAA, circa le maggioranze assembleari, nonché in seno al Consiglio di amministrazione e Comitato esecutivo. A tal proposito, se da un lato la sola categoria dei riciclatori A1 non detiene la maggioranza delle quote del fondo consortile, dall'altro tale maggioranza viene ampiamente raggiunta con l'accordo fra i riciclatori A1 ed i produttori A1 Fiamm e Clarios, che vengono complessivamente a detenere il 71,4% del fondo consortile. Sulla base di un'analisi delle previsioni statutarie e delle visure consortili, i riciclatori A1, unitamente ai produttori A1 Fiamm e Clarios, dispongono attualmente della maggioranza dei voti sia in seno all'assemblea di COBAT RIPA e COBAT, che nei relativi Consigli di amministrazione e Comitati esecutivi.

<sup>34</sup> Doc. 9, pag. 11.

<sup>35</sup> Doc. 9, pag. 8.

Clarios, sembrerebbe a valle della lavorazione<sup>36</sup>) non siano dissimili da quelle praticate ai riciclatori (“[omissis]”<sup>37</sup>), e dunque concordate per [omissis]<sup>38</sup>, anche considerato il peso che entrambi tali soggetti rivestono negli organi di governo di COBAT RIP/COBAT in cui vengono definiti tali parametri.

**20.** Al contempo, dalle informazioni in atti sembra emergere che il coordinamento tra Fiamm, Clarios e i riciclatori A1 si estenda altresì alla definizione delle proprie condotte commerciali in sede di acquisto di accumulatori esausti dai sistemi di raccolta concorrenti. Anche questo punto è illustrato nella [omissis] le condizioni non possono essere negoziate, non potendo [omissis] pagare un euro di più per non trovarsi incontro a “richiami all’ordine”, così rompendo la *pax* definitasi all’interno del sistema COBAT (se avvenisse diversamente e “[omissis]” - ossia ai sistemi di raccolta concorrenti -, lo stesso potrebbe dire “[omissis]”<sup>39</sup>. Questa ricostruzione, nei termini di allineamento delle proprie strategie di acquisto *vis-à-vis* i sistemi di raccolta concorrenti del sistema COBAT sembra trovare riscontro anche nei dati trasmessi dal segnalante in merito [omissis]<sup>40</sup>.

#### IV. VALUTAZIONI

##### IV.1. I mercati rilevanti

**21.** Il mercato del prodotto in cui sono state poste in essere le condotte sopra descritte è quello dell’acquisto degli accumulatori al piombo per veicoli e industriali esausti<sup>41</sup>. In tale mercato sono presenti in Italia, sul lato dell’offerta, i sistemi di raccolta (tra cui il sistema COBAT), mentre sul lato della domanda operano tanto i riciclatori quanto i produttori integrati, che dispongono di propri impianti di trattamento o che hanno in essere *tolling agreement* (di cessione del rifiuto in conto lavorazione) con alcuni riciclatori<sup>42</sup>.

**22.** Dal punto di vista della dimensione geografica, le condotte poste in essere dal sistema COBAT e dai citati consorziati di categoria A1 sembrano aver contribuito alla chiusura del mercato nazionale (limitando in primo luogo la partecipazione alle gare ai soli riciclatori COBAT) dovendosi quindi

<sup>36</sup> Bilancio Clarios 2018, pag. 23, visura CCIAA. [omissis].

<sup>37</sup> Cfr. il più volte citato Doc. 9, pag. 16; si consideri anche che l’articolo 9 degli Statuti di COBAT RIP/COBAT prevede che “[l]e imprese consorziate sono obbligate ... a non operare altrimenti che per il tramite del Consorzio, salvo accordi diversi derivanti da pattuizioni scritte”, e la violazione di quest’obbligo può anche, ai sensi dell’articolo 10, comma 3, dei medesimi Statuti, comportare l’esclusione dai consorzi previa delibera in tal senso dei Consigli di amministrazione.

<sup>38</sup> Doc. 9, pag. 10.

<sup>39</sup> Doc. 9, pag. 16. In termini analoghi, nella [omissis]; cfr. Doc. 9, pagg. 21-22). Sul punto, si è poi già dato atto del fatto che l’articolo 9 degli Statuti di COBAT RIP/COBAT prevede, anche per i riciclatori, il vincolo “a non operare altrimenti che per il tramite del Consorzio, salvo accordi diversi derivanti da pattuizioni scritte”.

<sup>40</sup> Doc. 4.

<sup>41</sup> Dinamiche concorrenziali diverse caratterizzano il settore dei rifiuti di pile e degli accumulatori al piombo portatili, il cui recupero viene gestito nell’ambito di un sistema gestito dal CDCNPA in quanto relativo ad un’attività a fallimento di mercato. Per questo motivo, i rifiuti di pile e degli accumulatori al piombo portatili non sembrano appartenere allo stesso mercato del prodotto rilevante.

<sup>42</sup> Cfr. sul punto, anche la recente decisione della Commissione europea nel caso *Car battery recycling*, in cui pone sullo stesso livello concorrenziale il riciclatore e il produttore che disponga di contratti di conto lavorazione, accertando un’intesa tra tali soggetti in sede di acquisto delle batterie esauste per il successivo recupero (cfr. decisione della Commissione dell’8 febbraio 2017, caso AT.40018, par. 2.3 ss., disponibile sul sito Internet della Commissione). Si è già dato atto che, in questo caso, il possibile coordinamento è avvenuto nell’ambito del sistema COBAT, essendo in Italia contemplata per legge l’intermediazione tra raccoglitori e riciclatori da parte dei sistemi di raccolta, diversamente da altri paesi europei.

confinare, come da giurisprudenza costante in materia di intese, il perimetro della possibile infrazione al mercato italiano<sup>43</sup>.

**23.** Tutte le parti del procedimento sono attive direttamente o indirettamente (tramite contratti di conto lavorazione, eventualmente veicolati dal sistema COBAT) su tale mercato; la quota complessiva da esse detenuta, nei termini di domanda di accumulatori esausti sul mercato italiano, sembra possa essere utilmente rappresentata dalla capacità installata di trattamento in capo ai riciclatori consorziati in COBAT RIPA/COBAT (che, come visto, è pari ad almeno l'80% del mercato), che lavorano il rifiuto oggetto dell'intesa per sé stessi e anche per Fiamm e Clarios.

**24.** Le condotte sopra descritte sono altresì suscettibili di interessare una serie di ulteriori mercati rilevanti nella filiera a monte: in primo luogo, il mercato, di dimensione nazionale, dei servizi di intermediazione nel recupero degli accumulatori al piombo per veicoli e industriali esausti, in cui competono i sistemi di raccolta, e il mercato, che appare anch'esso di dimensione nazionale o tutt'al più *sub*-nazionale, della raccolta degli accumulatori al piombo industriali e per veicoli esausti, in cui operano i raccoglitori.

#### ***IV.2 L'intesa tra riciclatori e produttori integrati aderenti al sistema COBAT***

**25.** Dalle informazioni in atti sembra emergere che i riciclatori aderenti al sistema COBAT, nonché i produttori integrati Fiamm e Clarios, abbiano definito, congiuntamente e progressivamente al ribasso, i prezzi di acquisto delle batterie esauste raccolte dal sistema COBAT e dagli altri sistemi nazionali, coordinandosi anche con riferimento alle quantità di rifiuti da essi acquistate, in violazione dell'art. 101 TFUE. In condizioni normali, e in un contesto in cui riciclatori e produttori integrati necessitano di approvvigionarsi in maniera continuativa di batterie esauste per la produzione di piombo secondario (che, allo stato, rappresenta il principale *input* produttivo per la produzione di batterie al piombo nuove), questi si troverebbero a competere tra di loro come acquirenti e si troverebbero dunque ad offrire prezzi sufficientemente alti per attrarre i fornitori di batterie<sup>44</sup>.

**26.** Al contrario, Eco-bat, Piomboghe, Piombifera, ESI, Fiamm e Clarios sembrano aver posto in essere un'intesa, che appare tutt'ora in corso, tesa a coordinare il proprio comportamento di acquisto degli accumulatori al piombo per veicoli e industriali esausti quantomeno dal 1° giugno 2018, e dunque quantomeno in seno alla nuova struttura del sistema COBAT, articolata nei due consorzi COBA RIPA e COBAT, i quali appaiono altresì aver partecipato alle condotte contestate<sup>45</sup>.

**27.** *[Omissis]* sembra in primo luogo emergere che i citati riciclatori abbiano influenzato, in seno agli organi consortili di COBAT RIPA/COBAT, il processo di definizione del prezzo da porre a base delle aste periodiche indette dal sistema COBAT (mettendosi “[*omissis*]”), decidendo di abbassare

---

<sup>43</sup> Esemplificativo in tal senso è anche che, per poter aver accesso ad una quota sufficiente di rifiuti raccolti in Italia, alcuni operatori esteri considerino che l'unico modo sia di avere una presenza fisica in Italia che sia legata al sistema COBAT. Cfr., sul punto, comunicato stampa del 26 settembre 2017 estratto dal sito Internet del gruppo Monbat, che ha acquistato Piombifera nel 2017: “[t]he decision for acquisition of additional recycling facilities is due to the increased demand for raw materials for production of lead batteries of the plants of Monbat AD and Start AD as the scrap market in Italy is one of the most developed in Europe”; cfr. anche comunicato stampa del 5 ottobre 2017 del portale Batteries International, cit. (Doc. 8).

<sup>44</sup> Sul punto, cfr. la recente decisione della Commissione dell'8 febbraio 2017, caso AT.40018 – *Car battery recycling*, par. 5.3, disponibile sul sito Internet della Commissione.

<sup>45</sup> Per il periodo antecedente, le condotte contestate potrebbero essersi svolte con la partecipazione di, e in seno al, precedente consorzio Cobat – Consorzio Nazionale Raccolta e Riciclo.

progressivamente tale valore di riferimento per calmierare il mercato (“[omissis]”)<sup>46</sup>. Detta condotta rappresenta una decisione di associazione di imprese di COBAT RIPA/COBAT, definita dai riciclatori nell’ambito dei Consigli di amministrazione e Comitati esecutivi di COBAT RIPA/COBAT anche con il necessario contributo di almeno uno tra i produttori integrati Fiamm e Clarios<sup>47</sup>, (“[omissis]”<sup>48</sup>), ed appare al contempo espressione di un’intesa tra i principali *player* del mercato tesa ad abbassare il valore della risorsa acquistata per gli operatori a monte nella filiera.

**28.** Nel contesto delle gare riservate ai riciclatori, [omissis], i riciclatori COBAT sembrano poi essersi suddivisi in diversi lotti di gara, [omissis]. L’efficacia del coordinamento appare garantita dal fatto che alle gare possono partecipare solo i riciclatori COBAT, ad esclusione dunque dei riciclatori nazionali non consorziati in COBAT e dei riciclatori esteri.

**29.** Dalle informazioni in atti sembra inoltre che le condizioni di acquisto definite all’interno del sistema COBAT rappresentino il *benchmark* di riferimento per l’acquisto sull’intero mercato e dunque anche per l’acquisto, da parte dei citati riciclatori e produttori integrati COBAT, di accumulatori esausti presso i sistemi di raccolta concorrenti del COBAT. A tal proposito, [omissis]<sup>49</sup>.

**30.** Le condotte sopra descritte integrano gli estremi di una o più restrizioni della concorrenza per oggetto ai sensi dell’art. 101 TFUE, lettera a), b) e c), e appaiono altresì suscettibili di generare effetti escludenti dei sistemi di raccolta concorrenti attivi sul mercato nazionale dei servizi di intermediazione nel recupero degli accumulatori esausti. Proseguendo a monte nella filiera, le condotte oggetto di segnalazione sono idonee ad incidere sul mercato nazionale della raccolta, in cui operano i raccoglitori, nonché a produrre effetti sui detentori del rifiuto, ossia i ricambisti, e a seguire sui consumatori, che non riescono ad appropriarsi del valore di mercato del rifiuto piomboso di cui sono in realtà i primi detentori, possibilmente a causa delle condotte poste in essere da e nel contesto del sistema COBAT.

## V. IL PREGIUDIZIO AL COMMERCIO INTRAEUROPEO

**31.** Le condotte esaminate rientrano nell’ambito di applicazione dell’articolo 101 TFUE in quanto interessano il mercato nazionale dell’acquisto degli accumulatori al piombo per veicoli e industriali esausti, che costituisce parte rilevante del mercato europeo, e sono idonee a limitare gli scambi tra gli Stati membri dell’Unione europea, ostacolando anche la circolazione delle batterie esauste raccolte dal sistema COBAT verso altri Stati membri.

---

<sup>46</sup> Doc. 9, pagg. 4 e 16.

<sup>47</sup> Sul punto, si è già dato atto del fatto che la sola categoria dei riciclatori A1 non detiene la maggioranza delle quote del fondo consortile di COBAT RIPA e COBAT, né dei voti negli organi consortili (in particolare, per quanto in questa sede di interesse, nei rispettivi Consigli di amministrazione e Comitati esecutivi). Tale maggioranza viene raggiunta con l’accordo fra i riciclatori A1 ed i produttori A1 Fiamm e Clarios; questi ultimi appaiono avere interesse ad aderire all’intesa in veste di produttori integrati, a fronte delle informazioni in atti circa il conferimento da COBAT/COBAT RIPA di rifiuti *pro quota* e circa l’esistenza, per Clarios, anche di un rapporto di conto lavorazione veicolato dal sistema COBAT. La “[omissis]” oggetto di gara influenzerà infatti, per quanto è allo stato verosimile ipotizzare, anche il prezzo di conferimento del rifiuto dal sistema COBAT ai produttori integrati, eventualmente a valle della lavorazione da parte degli *smelter* (come sembra avvenga nel citato caso di Clarios).

<sup>48</sup> Doc. 9, pag. 11.

<sup>49</sup> Cfr., sul punto, [omissis], nonché le informazioni trasmesse dal segnalante in data 18 novembre 2019 (Doc. 4). Con riferimento alla condotta di COBAT/COBAT RIPA, assumono in questo contesto potenziale rilievo concorrenziale anche le disposizioni di cui all’articolo 9 degli Statuti di COBAT RIPA e COBAT, i quali prevedono che “[l]e imprese consorziate sono obbligate ... a non operare altrimenti che per il tramite del Consorzio, salvo accordi diversi derivanti da pattuizioni scritte”.

RITENUTO, pertanto, che le condotte tenute da Fiamm, Clarios, Eco-bat, Piomboghe, Piombifera, ESI, e anche da e nel contesto di COBAT RIPA e COBAT, quantomeno a far data dal 1° giugno 2018 e tutt'ora in corso, siano suscettibili, per le ragioni sopra esposte, di configurare una o più violazioni dell'articolo 101 TFUE;

#### DELIBERA

- a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti di COBAT RIPA, COBAT, Fiamm Energy Technology S.p.A., Clarios Italia S.r.l., Eco-bat S.r.l., Piomboghe S.r.l., Piombifera Italiana S.p.A., e E.S.I. Ecological Scrap Industry S.p.A. per accertare l'esistenza di possibili violazioni dell'articolo 101 TFUE;
- b) la fissazione del termine di 45 giorni decorrenti dalla notifica 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 Energia e Industria di Base di questa Autorità almeno 30 giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) che il responsabile del procedimento è la dott.ssa Clara Beatrice Calini;
- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Energia e Industria di Base di questa Autorità dai rappresentanti legali delle parti, nonché da persona da essi delegata;
- e) che il procedimento deve concludersi entro il 30 marzo 2021.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---



## OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

### **C12246 - FRATELLI ARENA/RAMI DI AZIENDA DI SMA -DISTRIBUZIONE CAMBRIA-ROBERTO ABATE**

*Provvedimento n. 28002*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 27 novembre 2019;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287 e, in particolare, l'articolo 16, comma 8, che disciplina la proroga del termine per la conclusione dell'istruttoria avviata in relazione a un'operazione di concentrazione;

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

VISTA la propria delibera del 15 ottobre 2019, con cui è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, nei confronti della società Fratelli Arena S.r.l.;

VISTA la propria comunicazione del 12 novembre 2019, con la quale si richiedevano alla Parte notificante, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della legge n. 287/90 e dell'articolo 9, comma 1, del D.P.R. n. 217/98, informazioni necessarie ai fini della valutazione dell'operazione di concentrazione, da trasmettersi entro il 14 novembre 2019;

VISTA l'istanza pervenuta in data 13 novembre 2019, con la quale la Parte ha richiesto una proroga del termine di chiusura del procedimento di trenta giorni ai sensi dell'articolo 16, comma 8, della L. n. 287/1990, per fornire le informazioni richieste e, al contempo, produrre delle analisi statistiche relative ai mercati rilevanti oggetto di istruttoria;

CONSIDERATO che le informazioni richieste, necessarie ai fini della valutazione del caso, non potranno essere acquisite nei termini previsti e, quindi, compiutamente valutate entro l'attuale termine di conclusione del procedimento;

CONSIDERATA la necessità di assicurare alla Parte il più ampio esercizio del diritto di difesa al fine di garantire appieno il diritto del contraddittorio;

RITENUTO, pertanto, necessario prorogare il termine di conclusione del procedimento ai sensi dell'articolo 16, comma 8, della legge n. 287/90;

CONSIDERATO che scadendo il nuovo termine in giorno festivo, esso deve intendersi prorogato di diritto a quello seguente non festivo;

**DELIBERA**

di prorogare al 30 dicembre 2019 il termine di conclusione del procedimento.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati ai sensi dell'articolo 16, comma 3, del D.P.R. n. 217/1998.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**C12256 - SISAL GROUP/RAMO DI AZIENDA DI BANCA 5***Provvedimento n. 28003*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione della società Sisal Group S.p.A., pervenuta in data 10 settembre 2019;

VISTA la richiesta di informazioni inviata in data 25 settembre 2019, con conseguente interruzione dei termini ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTE le informazioni aggiuntive della società Sisal Group S.p.A. pervenute in data 9 ottobre, 24 ottobre e 30 ottobre 2019;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. LE PARTI**

1. Sisal Group S.p.A. (di seguito, Sisal) è la società a capo dell'omonimo Gruppo Sisal, attivo in diversi settori quali: (i) il settore dei giochi e delle scommesse (ad esempio, nel Superenalotto, nel gioco *online*, nelle scommesse legate allo sport), attraverso concessioni rilasciate dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli; (ii) il settore dei servizi di pagamento, con il marchio SisalPay, comprendente i pagamenti di bollettini e cartelle esattoriali, l'emissione e la ricarica di carte prepagate, la ricarica di carte telefoniche; (iii) il settore dei conti digitali di pagamento (cd. *wallet*), attraverso l'app Bill; (iv) l'emissione di moneta elettronica, tramite la società QUI! Financial Services S.p.A.; e (v) altri servizi accessori di natura gestionale e commerciale a favore degli esercenti convenzionati.

Sisal è soggetta al controllo di CVC Capital Partners, società di consulenza e gestione di fondi di investimento, attiva in numerosi settori. Nel 2017, CVC Capital Partners e le società dalla stessa gestite hanno realizzato a livello mondiale un fatturato pari a circa 38 miliardi di euro, di cui circa 1,6 miliardi in Italia.

2. Il ramo di azienda oggetto di acquisizione comprende beni, contratti, dipendenti, rapporti giuridici, attività e passività concernenti servizi di pagamento e altri servizi accessori, nonché servizi relativi alle ricariche telefoniche, alla distribuzione di titoli di viaggio Trenitalia, alla identità e alla firma digitali.

Attualmente, il ramo di azienda fa capo a Banca 5 S.p.A. (di seguito, Banca 5, che ha sostituito la Banca dei Tabaccai), società interamente controllata dal Gruppo Intesa San Paolo S.p.A., attiva nel settore bancario e dei servizi di pagamento.

Nel 2018 il ramo di azienda ha realizzato un fatturato pari a circa [40-50]\* milioni di euro, interamente realizzati in Italia.

---

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

## II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. Sulla base delle informazioni fornite da Sisal, l'operazione comunicata consiste nell'acquisizione, da parte della stessa, del 70% del capitale sociale di HoldCo, società a cui sarà conferito il ramo d'azienda oggetto di cessione. Il restante 30% del capitale di HoldCo sarà detenuto da Banca 5.

In ragione delle regole di *governance* stabilite dalle parti e dell'assenza di patti parasociali rilevanti ai fini della definizione del controllo *antitrust*, HoldCo sarà controllata in via esclusiva da Sisal.

4. Nell'ambito dell'operazione, le Parti hanno sottoscritto una clausola di non concorrenza, ai sensi della quale, per un periodo di due anni, Banca 5 si impegna a non svolgere, direttamente e indirettamente, attività in concorrenza con quella svolta da HoldCo nei servizi oggetto di trasferimento.

5. Infine, le Parti, *a latere* dell'operazione di acquisizione, hanno stipulato un accordo quadro di collaborazione della durata di cinque anni, in base al quale HoldCo svolgerà, attraverso la propria rete, attività di distribuzione di servizi e prodotti finanziari per conto di Banca 5.

## III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

6. L'operazione comunicata, in quanto comporta l'acquisizione del controllo di parte di un'impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/90.

Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/04, 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 498 milioni di euro, e il fatturato realizzato individualmente, a livello nazionale, da almeno due di esse è superiore a 30 milioni di euro.

7. Il patto di non concorrenza sopra descritto può essere qualificato come accessorio alla concentrazione comunicata, nella misura in cui contiene restrizioni direttamente connesse alla realizzazione dell'operazione e ad essa necessarie<sup>1</sup>. In particolare, nel caso di specie, gli impegni assunti da Banca 5 vanno a beneficio dell'acquirente e rispondono all'esigenza di garantire a quest'ultimo il trasferimento dell'effettivo valore dell'acquisizione. Tuttavia, per non travalicare i limiti di quanto ragionevolmente richiesto allo scopo, è necessario che essi abbiano una durata limitata a due anni, essendo l'acquirente già presente nei settori interessati, e che non eccedano l'attuale ambito territoriale e merceologico di operatività della società oggetto di acquisizione.

## IV. VALUTAZIONI

8. Alla luce degli *asset* oggetto di acquisizione, la presente operazione interessa alcune attività relative ai servizi di pagamento, di ricarica telefonica, di distribuzione titoli di viaggio di Trenitalia e di rilascio di identità e firma digitali.

9. Per quel che concerne le attività relative ai servizi di pagamento, si rappresenta che rientrano in tale categoria, tra gli altri, la riscossione del bollo auto, il pagamento delle multe, il pagamento delle utenze domestiche, i pagamenti attraverso i MAV/RAV nonché, più in generale, i pagamenti alle

---

<sup>1</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni (2005/C 56/03) § 22.

Pubbliche Amministrazioni attraverso la piattaforma PagoPA. Al riguardo, si osserva che tale settore può essere distinto in diversi segmenti a seconda della tipologia di pagamento e del canale utilizzato (*online* o punto vendita fisico); tuttavia, si rileva come, in ragione del posizionamento sul mercato delle parti, la valutazione della presente operazione appaia la medesima sia considerando i servizi interessati come appartenenti ad un mercato unico, sia considerandoli come appartenenti a mercati rilevanti distinti. Pertanto, in questa sede non appare necessario procedere all'individuazione di distinti mercati merceologici all'interno del più ampio ambito dei servizi di pagamento.

**10.** La dimensione geografica è da considerarsi in ogni caso nazionale, vista l'omogeneità delle caratteristiche di domanda e offerta sull'intero territorio italiano.

**11.** In particolare, nell'ambito considerato, l'acquirente Sisal detiene una quota stimabile in circa il [1-5%] che, sommata alla quota del ramo di azienda acquisito, pari al [1-5%], porterà Sisal a detenere, a seguito del perfezionamento dell'operazione, una quota pari al [5-10%]. Nel medesimo mercato si segnala la presenza di qualificati concorrenti, tra cui Poste Italiane S.p.A., Lottomatica S.p.A. e alcune catene della GDO. Pertanto, considerato il livello non elevato della quota di mercato *post merger* e tenuto conto della presenza di qualificati operatori concorrenti, l'operazione in esame non appare idonea a modificare in modo significativo l'assetto concorrenziale nell'offerta dei servizi di pagamento.

**12.** Quanto al mercato delle ricariche telefoniche, esso è costituito, dal lato della domanda, dagli utenti di telefonia che utilizzano schede prepagate e, dal lato dell'offerta, dagli operatori di telefonia e da reti distributive in generale. L'offerta, negli ultimi anni, si è notevolmente modificata in termini di prodotto, di canale e di modalità di vendita.

**13.** Dal punto di vista geografico, il mercato ha dimensione nazionale vista l'omogeneità delle condizioni della domanda e dell'offerta in tutto il territorio italiano.

**14.** Nel mercato delle ricariche telefoniche operano entrambe le parti e, a seguito dell'acquisizione del ramo di azienda, che detiene una quota pari a circa il [1-5%], la quota *post merger* di Sisal sarà di poco inferiore al [15-20%]. Alla luce della presenza di numerosi e qualificati concorrenti, tra cui gli stessi operatori telefonici (TIM, Vodafone, H3G e Poste Mobile) e, vista l'assenza di barriere tecnologiche all'ingresso, l'operazione in esame non appare suscettibile di alterare significativamente le pregresse dinamiche concorrenziali.

**15.** In ultimo, l'attività delle parti si sovrappone nella distribuzione di titoli di viaggio di Trenitalia, con una quota complessiva *post merger* di Sisal di poco superiore al [5-10%], sostanzialmente marginale nel complesso del settore, dominato dalla vendita diretta da parte di Trenitalia attraverso i canali proprietari *online* e fisici. Ne discende che l'operazione in esame non appare idonea a modificare l'assetto concorrenziale nell'offerta di tale servizio.

**16.** Parimenti, l'operazione non appare suscettibile di modificare le dinamiche concorrenziali nell'offerta dei servizi di identità e firma digitali, dove la posizione delle parti è del tutto trascurabile, anche in ragione della presenza di canali *online* alternativi.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame non determina, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/90, la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nei mercati interessati, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza;

RITENUTO, altresì, che il patto di non concorrenza può essere considerato accessorio alla presente operazione nei soli limiti sopra indicati e che l'Autorità si riserva di valutare, laddove ne sussistano i presupposti, il suddetto patto che si realizzi oltre tali limiti;

**DELIBERA**

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, alle imprese interessate ed al Ministro dello Sviluppo Economico.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---



**C12265 - ZUCCHETTI/AMILON***Provvedimento n. 28004*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 27 novembre 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTO l'atto della società Zucchetti S.p.A., pervenuto in data 4 novembre 2019;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. LE PARTI**

1. Zucchetti S.p.A. (di seguito, Zucchetti) è una società specializzata nell'offerta di una serie di prodotti e servizi, tra cui la produzione e commercializzazione di *software* applicativi per l'elaborazione di dati per la gestione del personale, per la tenuta della contabilità, per la sicurezza, automazione e gestione delle manutenzioni e per il canale HO RE CA (i.e. *hotel*, ristoranti, caffè); la produzione e commercializzazione di software gestionali per aziende (*software* gestionali contabili); la produzione e commercializzazione di servizi *CLOUD*, sistemistici e ICT; l'elaborazione di dati per l'amministrazione del personale.

Il capitale sociale di Zucchetti è detenuto nella misura del 100% da Zucchetti Group S.p.A. Nel 2018 Zucchetti Group S.p.A. ha realizzato a livello mondiale un fatturato consolidato pari a circa 858,8 milioni di euro, di cui circa [700-1.000]\* milioni di euro per vendite nell'Unione Europea e circa [700-1.000] milioni di euro per vendite in Italia.

2. Amilon S.r.l. (di seguito, Amilon) è una società attiva principalmente nella commercializzazione ed intermediazione di carte regalo (c.d. *gift card*) sia a privati sia a imprese. Più precisamente, Amilon opera come rivenditore o come agente in quanto compra *gift card* dai *retailer* e rivende ovvero promuove le vendite di *gift card* nei confronti di imprese e singoli individui. Nel caso della relazione *Business to Business* (di seguito, B2B), la *gift card* è destinata dal cliente di Amilon come premio o *benefit* per i dipendenti, mentre nella relazione *Business to Consumer* (di seguito, B2C), il cliente di Amilon utilizza la *gift card* come regalo per sé o per un altro utilizzatore finale.

Il capitale sociale di Amilon è interamente posseduto dalla società ECRM Holding S.r.l. (di seguito, ECRM o il Venditore).

Nel 2018 Amilon ha realizzato a livello mondiale un fatturato pari a circa [30-100] milioni di euro, interamente realizzati nell'Unione Europea, di cui circa [30-100] milioni di euro per vendite in Italia.

---

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

## II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'Operazione consiste nell'acquisizione da parte di Zucchetti del 51% del capitale sociale di Amilon, mentre il restante 49% continuerà ad essere detenuto da ECRM.

4. Alla luce delle regole di *governance* previste nel patto parasociale che sarà sottoscritto tra Zucchetti ed ECRM, Zucchetti avrà il diritto di nominare la maggioranza del Consiglio di Amministrazione dell'acquisita e potrà quindi esercitare un diritto di veto su alcune decisioni di natura strategica, fra le quali l'approvazione e/o la modifica del *business plan* e/o del *budget*. I diritti di veto attribuiti ad ECRM in sede assembleare e nel Consiglio di Amministrazione costituiscono normali strumenti di tutela del socio di minoranza e riguardano materie quali: operazioni straordinarie sul capitale sociale; operazioni di fusione, scissione, messa in liquidazione o scioglimento; domanda di ammissione alle procedure concorsuali; distribuzione dei dividendi; modifiche dello Statuto.

5. In base a quanto dichiarato dalle Parti, l'operazione non prevede restrizioni accessorie.

## III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

6. L'operazione comunicata, in quanto comporta l'acquisizione del controllo esclusivo di un'impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/90.

7. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento CE n. 139/04, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, così come modificato dall'articolo 1, comma 177, della legge 4 agosto 2017, n.124, in quanto il fatturato totale realizzato nell'ultimo esercizio a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 498 milioni di euro e il fatturato realizzato individualmente a livello nazionale da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 30 milioni di euro.

## IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

### *Il mercato del prodotto*

8. La presente operazione interessa il mercato della distribuzione di carte regalo (c.d. *gift card*), nel quale opera l'impresa acquisita Amilon.

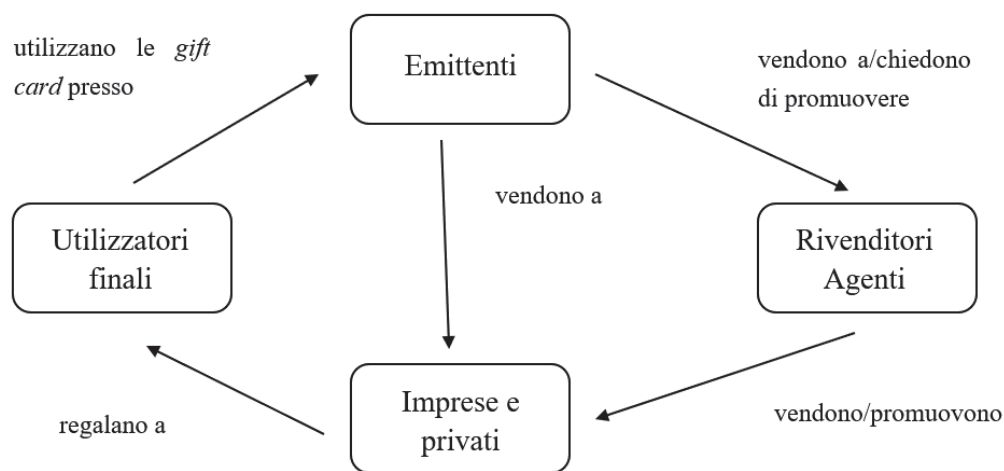
Le *gift card* sono una soluzione atta a facilitare ed alleggerire le transazioni commerciali in vari contesti, ad esempio durante i pasti, l'intrattenimento o lo *shopping*. Le *gift card* sono titoli che legittimano il portatore a spendere un certo ammontare, emessi su supporti di diversa natura da un'insegna commerciale, presso la quale sono spendibili (tramite i punti vendita o l'*e-commerce*).

9. Tra i fattori di crescita della domanda nel mercato, si elencano la facilità dell'utilizzo *online* delle carte regalo, la crescita dell'*e-commerce* e del *mobile commerce* in Italia, l'aumento delle transazioni non in contanti, l'aumento delle possibili aree di utilizzo, il valore dei programmi di

*loyalty* per le compagnie ai fini della gestione del personale, la versatilità delle *gift card*, l'innovazione tecnologica<sup>1</sup>.

**10.** Le *gift card* si distinguono dalle carte prepagate in quanto le prime non costituiscono un mezzo di pagamento, poiché: (i) possono operare solamente a circuito chiuso (*i.e.* presso i *retailer* che fanno parte del *network* commerciale del rivenditore di *gift card*), (ii) non sono collegate ad un conto bancario, e (iii) non sono soggette a regolamentazione.

**11.** La ricostruzione dei rapporti contrattuali interni al mercato delle *gift card* delinea una struttura circolare che collega le emittenti delle carte regalo al loro utilizzatore finale, come illustrato nella seguente rappresentazione<sup>2</sup>.



**12.** All'interno di questa struttura, Amilon opera come rivenditore di *gift card* o come agente che promuove le vendite di *gift card* emesse dagli emittenti, in cambio di un margine o una commissione.

**13.** Le *gift card* sono emesse direttamente dai rivenditori presso i quali possono essere utilizzate. Per quanto riguarda la distribuzione, oltre agli emittenti che vendono la *gift card* direttamente all'utente finale, operano degli intermediari come Amilon, che rivendono *gift card* soprattutto ad imprese che le utilizzano nei propri programmi di incentivazione e *welfare* aziendale. Infatti, se la figura dell'emissione diretta è prevalente nel settore B2C, il ruolo del distributore acquisisce particolare rilevanza nell'ambito B2B.

**14.** All'interno delle *gift card* si possono distinguere le *gift card* multi-insegna (a circuito aperto) e le *gift card* mono-insegna (a circuito chiuso). Mentre le prime sono normalmente emesse da una società di emissione di carte di credito e sono utilizzabili presso diversi commercianti, le seconde sono spendibili unicamente presso un unico commerciante. Inoltre, si potrebbe operare un'ulteriore

<sup>1</sup> Si sta recentemente assistendo anche alla progressiva personalizzazione delle *gift card*, divenute un elemento centrale della strategia di *marketing* delle aziende. Tale tendenza ha portato alla produzione di *gift card* tridimensionali, ricaricabili, con registrazione vocale o *online*.

<sup>2</sup> Cfr. il precedente dell'Autorità Francese ("Caso Kadeos"), che ha identificato il mercato della distribuzione di *gift card*. *Décision n. 11-D-08 du 27 avril 2011 relative à des pratiques mises en oeuvre par la société ACCENTIV'KADEOS*. Si segnala, inoltre, la decisione in appello, nella quale è stata mantenuta la medesima definizione di mercato rilevante: *Cour d'Appel de Paris, Pole 5, Chambre 4, Arrêt du 12 Décembre 2018, numéro d'inscription 16/09067*.

distinzione tra il segmento B2C, relativo alla distribuzione di *gift card* alle persone fisiche/consumatori, e quello B2B, relativo alla vendita di *gift card* ad imprese che le utilizzano come incentivi, sconti o soluzioni premiali per incoraggiare i dipendenti a raggiungere nuovi obiettivi di produttività o per costruire le relazioni tra clienti e aziende.

**15.** Ai fini della presente Operazione, non si ritiene necessario prendere una posizione definitiva sulla definizione del mercato del prodotto rilevante in quanto, in qualsiasi possibile definizione, l'Operazione non darà luogo a preoccupazioni dal punto di vista concorrenziale.

#### ***Il mercato geografico***

**28.** Dal punto di vista geografico, il mercato può essere definito come nazionale, tenendo conto della sede dei punti vendita delle società che emettono *gift card* e presso le quali gli utilizzatori finali possono utilizzarle<sup>3</sup>. D'altra parte, tuttavia, si assiste nel mercato di riferimento ad una crescente espansione delle vendite in altri Stati (soprattutto dell'area EEA) e a un aumento delle vendite *online*, fattori che sembrerebbero propendere verso una definizione sovranazionale del mercato rilevante. In ogni caso, ai fini della presente Operazione, non si ritiene che sia necessario prendere una posizione definitiva sulla definizione del mercato geografico rilevante in quanto, considerata qualsiasi sua possibile estensione, l'Operazione non dà luogo a preoccupazioni dal punto di vista concorrenziale.

#### ***Effetti dell'operazione***

**29.** Amilon è attiva, prevalentemente in Italia, nel mercato delle *gift card* a circuito chiuso, per lo più nel segmento B2B. Zucchetti non è attiva nel mercato delle *gift card*.

**30.** Nel mercato italiano delle *gift card* a circuito chiuso, Amilon detiene una quota [*inferiore all'1%*] circa, mentre Zucchetti non vi è attiva. Inoltre, nel mercato italiano delle *gift card* a circuito chiuso B2B, Amilon detiene una quota pari a [*1-5%*] circa, mentre Zucchetti non è attiva. Si rileva, infine, che Zucchetti, tramite la controllata DoubleYou S.r.l., è attiva nella fornitura di soluzioni di *welfare management*, posta a valle del mercato delle *gift card*, ove tuttavia detiene a livello italiano una quota inferiore al [*10-15%*].

**31.** In tali mercati sono presenti numerosi e qualificati concorrenti. Tra i principali operatori attivi nella distribuzione di *gift card* in Italia si annoverano, da un lato, le stesse emittenti di *gift card* (e.g. Rinascente, Esselunga, ecc.) e dall'altro imprese che operano a livello distributivo come Amilon, Epipoli, Edenred, Amazon (nella sua divisione che si occupa della distribuzione di *gift card*), SixthContinent, Sodexo e SeriJakala.

**32.** In virtù di quanto considerato, si ritiene che nei mercati di riferimento l'operazione non avrà effetti pregiudizievoli per la concorrenza, non determinando modifiche sostanziali nella struttura concorrenziale degli stessi.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame non determina, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/90, la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sui mercati interessati, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza;

---

<sup>3</sup> Cfr. *Autorité de la concurrence, Décision n. 11-D-08 du 27 avril 2011.*

DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, alle imprese interessate e al Ministro dello Sviluppo Economico.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**C12266 - GUCCI LOGISTICA-SOCI COLONNA/COLONNA**

*Provvedimento n. 28005*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 27 novembre 2019;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione della Gucci Logistica S.p.A., pervenuta in data 6 novembre 2019;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. LE PARTI**

**1.** Gucci Logistica S.p.A. (di seguito, anche Gucci) è una società appartenente al gruppo Gucci attiva a livello internazionale con il marchio Gucci nella produzione e commercializzazione di beni di lusso come borse, portafogli, valigie, cinture, articoli di gioielleria, profumi, cosmetici, abbigliamento, scarpe e occhiali.

Gucci Logistica S.p.A. è controllata da Gucci Group NV, società olandese, a sua volta soggetta al controllo di Kering S.A., *holding* francese del gruppo Kering riconducibile alla famiglia Pinault.

Il gruppo Kering è attivo nel mercato dei beni di lusso, con partecipazioni di maggioranza in diversi gruppi, quali: Yves Saint Laurent, Balenciaga, Alexander McQueen, Bottega Veneta, Boucheron, Brioni, Pomellato ed altri.

Il gruppo Kering, nel 2018, ha realizzato un fatturato consolidato a livello mondiale di circa [10-20]\* miliardi di euro, di cui circa [3-5] miliardi di euro per vendite nell'Unione Europea e circa [1-2] miliardi di euro per vendite in Italia.

**2.** Colonna S.p.A. (di seguito, anche Colonna) è una *holding* che detiene partecipazioni di controllo in diverse società, nazionali e non, attive nel settore dell'industria conciaria e dei prodotti chimici necessari per le relative lavorazioni. In particolare, la società detiene direttamente l'intero capitale sociale della Conceria 800 S.p.A., della Marbella Pellami S.p.A., della Chem-Tec S.r.l., e della Falco Pellami S.p.A., oltre che il 49% del capitale sociale della Conceria Blutonic S.p.A. e indirettamente il 49% della Luxury Tannery D.O.O., società di diritto serbo, esercitando su queste ultime il controllo congiunto insieme al gruppo Kering.

Il capitale sociale di Colonna S.p.A. è interamente detenuto da tre persone fisiche (di seguito, Soci Colonna).

Nel 2018 il gruppo Colonna ha realizzato, a livello mondiale, un fatturato di [30-100] milioni di euro, di cui circa [30-100] milioni di euro per vendite nell'Unione Europea e circa [30-100] per vendite in Italia.

---

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



## II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'operazione comunicata consiste nell'acquisizione, da parte di Gucci, del 51% del capitale sociale di Colonna, per cui, per effetto di tale operazione, quest'ultima sarà soggetta al controllo congiunto di Gucci e dei Soci Colonna. In particolare, nel perimetro dell'operazione sono incluse tutte le partecipazioni direttamente detenute da Colonna, ad esclusione delle partecipazioni del 49% nella Conceria Blutonic S.p.A. e nella Luxury Tannery D.O.O.<sup>1</sup>.

4. Il controllo congiunto è assicurato da un Patto Parasociale, in virtù del quale:

- il Consiglio di Amministrazione sarà composto in maggioranza da membri nominati da Gucci, a cui spetterà anche l'indicazione del Presidente, mentre i rimanenti amministratori saranno nominati dai Soci Colonna, a cui spetterà l'indicazione dell'Amministratore Delegato;
- in determinate materie le delibere del Consiglio di Amministrazione dovranno essere approvate con il voto favorevole di almeno uno dei consiglieri nominati dai Soci Colonna. Al riguardo, secondo quanto comunicato, rilevano quali materie soggette al diritto di veto dei Soci Colonna la nomina dell'Amministratore Delegato di Colonna e delle controllate, il conferimento di poteri allo/agli stesso/stessi e la determinazione del relativo compenso, nonché l'approvazione del *budget* annuale dettagliato di Colonna e delle sue controllate;
- all'Amministratore Delegato e al Presidente sono riconosciute ampie deleghe gestionali su Colonna e sulle controllate, da esercitare a firma singola o a firma congiunta con un amministratore nominato da Gucci.

## III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

5. L'operazione comunicata, in quanto comporta l'acquisizione del controllo congiunto di un'impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *b*), della legge n. 287/90.

Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 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 498 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, individualmente da almeno due delle imprese interessate, è stato superiore a 30 milioni di euro.

## IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

### *a) Il mercato del prodotto*

6. Tenuto conto dell'attività svolta dal gruppo oggetto di acquisizione, l'operazione in esame interessa il settore delle attività di concia, lavorazione, rifinitura e rivendita di pellami destinati

---

<sup>1</sup> Secondo quanto comunicato, le due suddette partecipazioni confluiranno in una nuova società, controllata dai soli Soci Colonna, e saranno soggette al controllo congiunto dei Soci Colonna e del gruppo Kering, atteso che quest'ultimo già detiene una partecipazione pari al 51% in entrambe le società.

Nel perimetro dell'operazione rientra anche la partecipazione del 10% in Conceria 800 S.p.A. attualmente detenuta da una persona fisica e il perfezionamento dell'operazione è subordinato al trasferimento di tale partecipazione in capo a Colonna.

all'industria dell'abbigliamento, dell'arredamento e dell'accessoristica in generale<sup>2</sup>. In considerazione dell'agevole adattabilità delle suddette attività alle esigenze specifiche degli utilizzatori di pellame, non risulta necessario individuare distinti mercati del prodotto, in relazione alle differenti destinazioni d'uso di tale prodotto.

7. Secondo quanto comunicato dalle Parti, in Italia l'industria conciaria si caratterizza per la presenza di circa 1200 aziende che hanno prodotto, nel 2018, circa 128 milioni di metri quadrati di pelli finite e 10 mila tonnellate di cuoio suola, per un valore totale di circa 4,9 miliardi di euro<sup>3</sup>. Si tratta pertanto di un settore di attività che vede la presenza di un numero molto elevato di concorrenti.

#### ***b) Il mercato geografico***

8. Sotto il profilo geografico, il mercato sopra individuato presenta una dimensione quantomeno nazionale, tendenzialmente sovranazionale se si considera, da un lato, la concentrazione delle imprese dell'industria conciaria prevalentemente in bacini industriali e, dall'altro, la bassa incidenza dei costi di trasporto sul prezzo finale dei prodotti, nonché l'assenza di barriere tecniche o normative agli scambi commerciali tra i vari Stati.

Ai fini della valutazione dell'operazione comunicata non appare, comunque, necessario giungere a una precisa identificazione dell'area geografica rilevante poiché, anche nell'ipotesi più restrittiva, la valutazione dell'impatto concorrenziale non muterebbe.

### **V. EFFETTI DELL'OPERAZIONE DI CONCENTRAZIONE**

9. L'operazione comunicata concerne l'acquisizione da parte di Gucci, produttore di beni di lusso, di un gruppo societario che opera prevalentemente nelle attività a monte di concia, lavorazione, rifinitura e rivendita di pellami destinati all'industria dell'abbigliamento, dell'arredamento e dell'accessoristica in generale. Pertanto, l'operazione produce prevalentemente effetti di tipo verticale.

10. Ai fini della valutazione concorrenziale di tale operazione occorre, tuttavia, verificare anche gli effetti orizzontali dalla stessa derivanti. Secondo quanto comunicato, a livello nazionale la quota di mercato detenuta dal gruppo Colonna è inferiore al [1-5%], mentre la quota di mercato delle controllate del gruppo Kering è di circa il [1-5%]. Pertanto, in seguito all'operazione la quota complessiva delle Parti risulterà inferiore al [1-5%].

Se si considera una dimensione geografica sovranazionale, gli effetti orizzontali derivanti dalla presente operazione sono ancora più limitati, in quanto Colonna opera prevalentemente in Italia.

11. In merito agli effetti verticali, le Parti hanno comunicato che Colonna, pur destinando parte della propria produzione alle esigenze di Gucci, continuerà ad operare con volumi significativi anche per conto di soggetti terzi<sup>4</sup>; inoltre, è previsto che Gucci rimarrà libera di approvvigionarsi da soggetti terzi.

---

<sup>2</sup> Cfr. provv. AGCM n. 27907 del 18 settembre 2019, Caso C12253 - NB Renaissance Partners Sicav-Raif/Rino Mastrotto Group (Boll. 40/2019) e provv. n. 14055 del 16 febbraio 2005, Caso C6894 - Caravel Pelli Pregiate/Ramo Di Azienda Di Conceria Caravel (Boll. 7/2005).

<sup>3</sup> Fonte: UNIC, Rapporto Economico Annuale 2018, disponibile al sito <http://www.unic.it/posts/relazione-del-presidente-e-rapporto-economico-industria-conciaria-2018>.

<sup>4</sup> Nelle previsioni del Business plan, con volumi superiori al 20%.

In ogni caso, sono presenti sul mercato numerose imprese alternative a Colonna presso le quali i concorrenti di Gucci possono approvvigionarsi di pellame, fra cui: il Gruppo Mastrotto, Faeda S.p.A., Nuti Ivo S.p.A., i cui fatturati sono risultati superiori a quello di Colonna.

Quanto ai possibili sbocchi di mercato per i concorrenti di Colonna, le Parti hanno comunicato che gli acquisti di pellame del gruppo Kering (compreso Gucci) pesano per circa il [1-5%] della produzione nazionale e per circa il [5-10%] della produzione europea.

**12.** Alla luce delle considerazioni che precedono, la concentrazione in esame non appare idonea a produrre significative sovrapposizioni orizzontali ed integrazioni verticali, tali da modificare la situazione concorrenziale esistente nel mercato interessato.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame non comporta, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/90, la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nei mercati interessati, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza;

#### DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, alle imprese interessate e al Ministro dello Sviluppo Economico.

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

**C12267 - ASTM-SIAS/A.T.I.V.A.***Provvedimento n. 28006*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 27 novembre 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione della società ASTM S.p.A., pervenuta in data 11 novembre 2019;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. LE PARTI**

**1.** ASTM S.p.A. (di seguito, Astm) è una società italiana quotata che opera, per il tramite delle proprie controllate, nell'ambito della gestione di reti autostradali in concessione e della progettazione e realizzazione di grandi opere infrastrutturali. Tra le controllate di Astm, figura la società italiana quotata SIAS – Società Iniziative Autostradali e Servizi S.p.A. (di seguito Sias, in relazione alla quale risulta già approvato dai rispettivi azionisti il progetto comune di fusione per incorporazione di Sias in Astm).

Il controllo di Astm risulta riconducibile alla società Aurelia S.r.l., il cui capitale sociale è ripartito tra i membri di una stessa famiglia.

Il gruppo Aurelia, nel corso del 2018, ha realizzato un fatturato complessivo pari a [2-3]\* miliardi di euro, di cui [2-3] e [2-3] miliardi per vendite effettuate rispettivamente nell'Unione Europea e in Italia.

**2.** A.T.I.V.A. S.p.A. – Autostrada Torino-Ivrea-Valle d'Aosta (di seguito, Ativa) è una società di diritto italiano la cui attività consiste nella gestione e nell'esercizio, in base ad apposita Convenzione<sup>1</sup>, dell'autostrada A5 Torino-Ivrea-Valle d'Aosta, della bretella di collegamento A4/A5 Ivrea-Santhià e del sistema autostradale tangenziale di Torino (comprensivo della diramazione autostradale Torino-Pinerolo e dell'asse autostradale di Moncalieri). Ativa è altresì attiva nell'ambito della progettazione e realizzazione di opere pubbliche tramite due società controllate (SI.CO.GEN. S.r.l. e ATIVA Engineering S.p.A.).

Ativa risulta soggetta, in base a disposizioni parasociali<sup>2</sup>, al controllo congiunto dei suoi due principali azionisti (la predetta Sias e la società Mattioda Autostrade S.r.l.), che detengono ciascuna il 41,2% circa del relativo capitale sociale; la quota rimanente è appannaggio della Città Metropolitana di Torino (per il 17,6%) e di altri soci minori (per lo 0,01%).

---

\* 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 Convenzione in parola risulta scaduta il 31 agosto 2016; Ativa prosegue nella gestione della concessione, in accordo a quanto previsto nella Convenzione stessa, fino al subentro del nuovo concessionario.

<sup>2</sup> In scadenza nel mese di novembre 2019.

Nel corso dell'esercizio 2018, Ativa ha realizzato, interamente in Italia, un fatturato complessivo pari a [100-498] milioni di euro.

## II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. La comunicazione in esame ha per oggetto l'acquisizione, da parte del gruppo Aurelia, per il tramite di Sias e Astm, del controllo esclusivo di Ativa, mediante la cessione, da parte di Mattioda Autostrade, di una quota di capitale sociale pari al 31,2% circa. In particolare, salvo l'esercizio del diritto di prelazione riservato per statuto agli altri soci (nel qual caso, comunque, aumenterà *pro-quota* anche la percentuale di capitale in capo a Sias), Sias acquisterà da Mattioda Autostrade il 15,6% circa del capitale così come Astm. Di conseguenza, all'esito dell'operazione, al gruppo acquirente sarà riconducibile una quota del capitale sociale di Ativa superiore al 70%.

## III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

4. L'operazione comunicata, in quanto comporta l'acquisizione del controllo di un'impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1 lettera *b*), della legge n. 287/90. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90, 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 498 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, individualmente da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 30 milioni di euro.

## IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

### *Il mercato del prodotto e geografico*

5. Dal punto di vista merceologico, i settori interessati dall'operazione in esame sono quelli in cui opera la società oggetto di acquisizione, ossia la gestione della rete autostradale e la realizzazione di opere pubbliche.

6. In particolare, la gestione della rete autostradale comporta una serie di attività legate alla circolazione automobilistica su autostrade, quali la sicurezza della rete gestita, il controllo e l'assistenza al traffico, l'esazione dei pedaggi e l'informazione, nonché le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria e di ampliamento e modernizzazione delle infrastrutture. La rete autostradale italiana fa capo al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il quale in generale ne affida la gestione a società concessionarie mediante la stipula di apposite Convenzioni (che in particolare fissano la durata dell'esercizio, i diritti e gli obblighi delle concessionarie, nonché i criteri per la variazione delle tariffe).

La dimensione geografica di tale ambito merceologico può indicarsi come nazionale, in quanto le Convenzioni contengono previsioni uniformi per il territorio nazionale e la gestione complessiva

della rete autostradale italiana è disciplinata da una normativa specifica diversa da quella vigente in altri Paesi<sup>3</sup>.

7. Il secondo ambito merceologico in esame riguarda la costruzione e la manutenzione di opere pubbliche, tra le quali strade e autostrade. In particolare, la progettazione e la realizzazione dei connessi lavori di ingegneria civile e industriale.

In questo caso, non è necessario addivenire a una precisa delimitazione geografica del mercato, in quanto la valutazione viene condotta considerando l'ipotesi più restrittiva di mercato circoscritto ai confini nazionali, dove opera in via esclusiva la società oggetto di acquisizione.

#### ***Effetti dell'operazione***

8. Con riferimento alla gestione della rete autostradale nazionale, al gruppo acquirente è riconducibile il [15-25%] circa sia degli introiti da pedaggio, sia dei chilometri in concessione. In seguito all'operazione, tale percentuale subirà un incremento modesto (poco più del [1-5%] in entrambi i casi), a fronte comunque della presenza di altri operatori concorrenti (*in primis* il gruppo Atlantia, a cui è riconducibile il [45-55%] circa delle predette due misure).

9. Quanto al mercato della costruzione di opere pubbliche, la quota di Ativa risulta trascurabile (ampiamente inferiore all'1%), e quindi non modificherà la posizione di mercato del gruppo acquirente (attestato al [1-5%] circa a fronte di altri operatori concorrenti quali Salini-Impregilo, Astaldi e Pizzarotti).

10. Alla luce delle considerazioni che precedono, la concentrazione in esame, che per di più si sostanzia di fatto nel passaggio da un controllo congiunto a un controllo esclusivo, non appare idonea a modificare significativamente le dinamiche concorrenziali nei mercati rilevanti.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame non comporta, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/90, la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nei mercati interessati, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza;

### DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, alle imprese interessate e al Ministro dello Sviluppo Economico.

---

<sup>3</sup> Cfr. C12121 – SIAS SOCIETA' INIZIATIVE AUTOSTRADALI E SERVIZI/TANGENZIALI ESTERNE DI MILANO-TANGENZIALE EST ESTERNA DI MILANO e C12122 – INTESA SAN PAOLO/AUTOSTRADE LOMBARDE, Provvedimento n. 26823, in Bollettino n. 44/2017.



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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**C12269 - FONDO INTERBANCARIO DI TUTELA DEI DEPOSITI/BANCA CARIGE S.P.A.**

*Provvedimento n. 28007*

L' AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 27 novembre 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione della società Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi, pervenuta in data 21 novembre 2019;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. LE PARTI**

**1.** Il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (di seguito, anche "FITD") è un consorzio di diritto privato, costituito nel 1987 su base volontaria, con lo scopo di garantire i depositanti delle banche consorziate, e divenuto successivamente obbligatorio a seguito dell'attuazione della Direttiva UE 94/19/CE sui sistemi di garanzia dei depositi, il cui contenuto è stato confermato e ampliato con la Direttiva 2014/49/UE. Al momento, vi aderiscono tutte le banche italiane, ad eccezione delle banche di Credito Cooperativo (che aderiscono, invece, al Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi del Credito Cooperativo).

Dal punto di vista della *governance*, è prevista una rappresentanza paritaria delle banche consorziate sia in Assemblea sia nel Consiglio di Amministrazione per cui, vista l'assenza di patti parasociali, nessun istituto è in grado di controllare esclusivamente o congiuntamente il FITD.

Nel 2018, FITD ha realizzato interamente in Italia un fatturato complessivo, calcolato ai sensi dell'articolo 16, comma 2, della legge n. 287/90 (un decimo dell'attivo dello stato patrimoniale, esclusi i conti d'ordine), pari a circa 143 milioni di euro.

**2.** Banca Carige S.p.A. (di seguito, anche "Banca Carige") è una società quotata alla Borsa di Milano, a capo dell'omonimo gruppo, attivo nel settore bancario al quale appartengono, oltre a Banca Carige, Banca del Monte di Lucca S.p.A., Banca Cesare Ponti S.p.A. e Creditis Servizi Finanziari S.p.A..

Il capitale di Banca Carige è allo stato suddiviso tra numerosi soggetti, con Malacalza Investimenti s.r.l., principale azionista, che detiene il 27,5% del capitale sociale e Compagnia Finanziaria Lonestar SA secondo azionista, con una quota pari a circa il 9,08% del capitale sociale.

Nel 2018 il Gruppo Carige ha realizzato interamente in Italia un fatturato, calcolato ai sensi dell'articolo 16, comma 2, della legge n. 287/90 (un decimo dell'attivo dello stato patrimoniale, esclusi i conti d'ordine), pari a circa 2,2 miliardi di euro.

## II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'operazione comunicata consiste nella sottoscrizione da parte di FITD di una parte delle azioni di Banca Carige oggetto di aumento di capitale tale per cui, all'esito dell'operazione, FITD verrà a detenere azioni e diritti di voto in un *range* compreso tra il 70% e l'83% del capitale sociale di Banca Carige. La restante parte del capitale sarà ripartita tra azionisti minoritari.

## III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

4. L'operazione comunicata, in quanto comporta l'acquisizione del controllo di un'impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/90. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/04, 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 498 milioni di euro, e il fatturato realizzato individualmente, a livello nazionale, da almeno due di esse è superiore a 30 milioni di euro.

## IV. VALUTAZIONI

5. Il Gruppo Carige è attivo in diversi mercati ricompresi nel settore bancario tradizionale (impieghi e raccolta), nonché nei settori del risparmio gestito, del credito al consumo, del *leasing*, del *factoring* e dei servizi di pagamento. In nessuno di tali mercati, tuttavia, si rilevano problematiche concorrenziali atteso che il FITD non è attivo in nessuno di tali mercati.

L'operazione, pertanto, comporta la mera sostituzione di un operatore con un altro operatore.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame non determina, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/90, la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sul mercato interessato, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza;

## DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, alle imprese interessate ed al Ministero dello Sviluppo Economico.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

## ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

### AS1627 - SCHEMA DI CONTRATTO DI PROGRAMMA 2020-2024 TRA IL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO E POSTE ITALIANE

Roma, 6 dicembre 2019

Presidente del Consiglio dei Ministri  
Ministro dello Sviluppo Economico

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 27 novembre 2019, ha ritenuto opportuno formulare, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/90, alcune considerazioni in merito allo schema di contratto di programma 2020-2024 tra il Ministro dello Sviluppo Economico e Poste Italiane S.p.A. (Atto Governo n. 128 sottoposto a parere parlamentare), che disciplinerà nel quinquennio 2020-2024 le modalità di erogazione del servizio postale universale, nonché i relativi obblighi della società affidataria, i servizi resi agli utenti, i trasferimenti statali, la disciplina concernente l'emissione delle carte valori e le disposizioni in materia di rapporti internazionali.

In particolare, l'Autorità intende evidenziare le criticità concorrenziali che emergono nell'attuale impianto dello schema di contratto di programma in argomento, con particolare riferimento ai contenuti dei seguenti articoli: "1 – Oggetto"; "2 - Attività e modalità di erogazione del servizio universale e obiettivi di razionalizzazione e di efficienza di gestione" e "5 – Servizi al cittadino, alle imprese e alle pubbliche amministrazioni".

Il contratto di programma tra lo Stato e Poste Italiane S.p.A. è disciplinato dalla legge del 29 gennaio 1994, n. 71, di conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 1° dicembre 1993, n. 487, recante "Trasformazione dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni in ente pubblico economico e riorganizzazione del Ministero", la quale all'articolo 8 prevede, nello specifico, che " (...) Il contratto di programma deve contenere una carta del servizio pubblico postale, in cui saranno individuate le obbligazioni e le responsabilità dell'ente in ordine ai livelli di qualità dei servizi, con specifico riferimento alle finalità di parità di trattamento tra le diverse categorie o fasce di utenti, piena informazione sulle modalità dei servizi e sui livelli di qualità, agevole accesso agli uffici specie per gli utenti disabili, semplificazione delle procedure, sollecita risposta ai reclami, istanze, segnalazioni e richieste di indennizzo".

Pertanto, la finalità del contratto di programma prevista dalla norma di riferimento è quella di regolare le modalità di erogazione del servizio postale universale, nonché i relativi obblighi della società affidataria.

Diversamente, lo schema di contratto di programma relativo al quinquennio 2020-2024 prevede non solo la disciplina dei rapporti tra lo Stato e Poste Italiane S.p.A. per la fornitura del servizio postale universale ad essa affidato, ma anche quelli per la prestazione di altri servizi a cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni estranei al servizio universale e, in taluni casi, anche al settore postale, come rilevato anche dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni nel proprio parere favorevole “con osservazioni” reso con la Delibera n. 349/19/CONS.

A tal riguardo, l’Autorità intende rilevare alcune criticità concorrenziali e formulare alcune osservazioni affinché il citato prossimo contratto di programma possa perseguire, più correttamente, la sua finalità di regolare unicamente le modalità di erogazione del servizio postale universale, nonché i relativi obblighi della società affidataria e non prevedere disposizioni che trattino di servizi che esulano dal perimetro del servizio postale universale, introducendo in tal modo distorsioni concorrenziali non giustificate.

Passando nel dettaglio dell’articolato, con riferimento all’articolo 1, rubricato “*Oggetto*”, che delinea l’oggetto del contratto di programma, si evidenzia che quest’ultimo non solo disciplina i rapporti tra lo Stato e Poste Italiane S.p.A. per la fornitura del servizio postale universale ad essa affidato, ma anche i rapporti tra Stato e Poste Italiane S.p.A. per la prestazione di altri servizi (nello schema di contratto indicati, quali quelli “in multicanalità”) a cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, mediante l’utilizzo della rete di Poste Italiane S.p.A..

Relativamente alla fornitura del servizio postale universale da parte di Poste Italiane S.p.A., si ricordano le ben note criticità, anche segnalate in diverse occasioni dall’Autorità<sup>1</sup> e ancora permanenti, legate a:

- le modalità di affidamento del servizio universale: la selezione del fornitore del servizio universale è avvenuta in via diretta e non attraverso una gara ad evidenza pubblica;
- la durata dell’affidamento diretto: estremamente lunga e quindi incompatibile con una reale apertura del mercato;
- il perimetro del servizio universale: esso dovrebbe essere ridefinito e limitato esclusivamente a quei servizi essenziali che l’utente non sarebbe altrimenti in grado di acquistare a titolo individuale. In tal senso, dovrebbero escludersi dall’ambito del servizio universale i servizi rivolti ad una clientela commerciale che prevedono invii in grande quantità (c.d. non *retail* come la posta massiva o la posta raccomandata non *retail*) e deve essere limitato ai soli servizi rivolti prevalentemente alle persone fisiche (c.d. *retail*). Occorrerebbe pertanto limitare il servizio universale all’invio di corrispondenza in senso stretto fra privati, escludendo altri invii (per esempio quello dei pacchi) per i quali non sembrano rinvenirsi ragioni per finanziare a carico dello Stato attività che trovano sul mercato ampia possibilità di essere acquisite a condizioni ragionevoli. La scelta di mantenere troppo ampio il perimetro del servizio universale comporta un onere addizionale per il fornitore, che

---

<sup>1</sup> AS1550 - CONCESSIONI E CRITICITÀ CONCORRENZIALI del 20 dicembre 2018, AS1137 - PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA del 4 luglio 2014, AS988 - PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA del 2 ottobre 2012 e AS901 - PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA del 5 gennaio 2012.

inevitabilmente si riflette sulla sua efficienza e sul suo conto economico, oltre che sul bilancio della Stato (attraverso il trasferimento a carico dello Stato). Inoltre, tale situazione, anche in virtù dell'esenzione del servizio universale dall'imposta sul valore aggiunto (IVA), determina evidenti distorsioni concorrenziali a svantaggio degli operatori concorrenti. Del resto, anche il gruppo comunitario dei regolatori postali<sup>2</sup> ha recentemente affermato che il servizio universale dovrebbe essere mantenuto solo laddove *“le forze di mercato non garantiscono che (...) un insieme minimo di servizi postali sia disponibile per gli utenti a un determinato livello di qualità e prezzo”* e che *“quando la parte della popolazione dipendente dai servizi postali è molto piccola, un servizio universale potrebbe non essere uno strumento proporzionale, pertanto la sua imposizione potrebbe non essere necessaria”*<sup>3</sup>;

– le modalità di finanziamento: la necessità di rendere maggiormente trasparenti i sistemi di finanziamento.

Relativamente alla prestazione di altri servizi da parte di Poste Italiane S.p.A. a cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, mediante l'utilizzo della rete di Poste Italiane S.p.A., si evidenzia l'ultroneità della previsione di quest'ultima all'interno di un contratto di programma che dovrebbe disciplinare la sola fornitura del servizio postale universale. Ciò potrebbe confondere il mercato circa i servizi postali rientranti nel perimetro del servizio postale universale e quelli estranei, peraltro in alcuni casi di natura non postale, che, se anche ritenuti di interesse generale, devono essere offerti da Poste Italiane S.p.A. in regime di libero mercato e non possono essere oggetto di convenzioni, in quanto relativamente ad essi si deve procedere a procedure di gara ad evidenza pubblica per i loro affidamenti<sup>4</sup>. Tutto questo con evidenti ricadute di natura concorrenziale circa possibili discriminazioni nel settore postale liberalizzato per gli operatori postali privati rispetto all'incumbent e anche negli altri settori di natura non postale, in cui Poste Italiane S.p.A., in virtù di un accesso diretto alle pubbliche amministrazioni, avrebbe un ingiustificato vantaggio concorrenziale, con danno oltre che per i concorrenti anche per l'erario, che non si gioverebbe dei vantaggi delle procedure di evidenza pubblica.

Inoltre, si condividono le considerazioni effettuate dal Regolatore circa la necessità di separare, quantomeno contabilmente, il servizio postale universale da tutti gli altri servizi, con l'obiettivo di rendere trasparente l'allocazione di risorse pubbliche destinandole alle attività strettamente connesse allo svolgimento del servizio universale fornito da Poste Italiane S.p.A..

Con riferimento all'articolo 2, rubricato *“Attività e modalità di erogazione del servizio universale e obiettivi di razionalizzazione e di efficienza di gestione”*, che definisce le attività e le modalità di erogazione del servizio universale, nonché gli obiettivi di razionalizzazione e di efficienza di

---

<sup>2</sup> *European Regulators Group For Postal Services (ERGP)*.

<sup>3</sup> *ERGP Opinion on the review of the regulatory framework for postal services* del 28 giugno 2019.

<sup>4</sup> In tal senso, anche, la sentenza della Corte di Giustizia del 18 dicembre 2007, nella causa C-220/06, *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia - Administración General del Estado*, in cui si stabilisce che sia la direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, quale modificata dalla direttiva della Commissione 13 settembre 2001, 2001/78/CE, sia gli artt. 43, 49 e 86 del Trattato CE, nonché i principi di parità di trattamento, di non discriminazione in base alla nazionalità e di trasparenza *“devono essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa di uno Stato membro che consenta alle pubbliche amministrazioni di affidare, al di fuori delle norme relative all'aggiudicazione degli appalti pubblici, la prestazione di servizi postali non riservati ai sensi della direttiva 97/67 ad una società per azioni pubblica a capitale interamente detenuto dai pubblici poteri e che è, in tale Stato, il prestatore del servizio postale universale [...]”*.



gestione, si evidenziano poi le non corrette locuzioni presenti nel comma 4: “corrispondenza” e “colli e pacchi”, in luogo di quelle rispettivamente di “invii postali” e “pacchi postali” ed in difformità lessicale con l’esatta indicazione dei prodotti rientranti nel servizio postale universale, utilizzando, in particolare, nel caso di “colli”, un termine impiegato nel campo della logistica e dei trasporti.

Con riferimento all’articolo 5, intitolato servizi al cittadino, alle imprese e alle pubbliche amministrazioni, che disciplina prestazioni, escluse dal servizio postale universale e dalle sue risorse, consistenti in servizi ulteriori che Poste Italiane S.p.A. può offrire, avvalendosi della sua rete e delle sue infrastrutture tecnologiche, valgono le considerazioni svolte relativamente a tali servizi con riguardo all’articolo 1. Nel dettaglio, di particolare criticità concorrenziale risultano essere:

- il comma 2, che elenca servizi di natura digitale, in parte afferenti alla filiera dei servizi postali, che Poste Italiane S.p.A. è incaricata di rendere disponibili alle pubbliche amministrazioni, consistenti nella dematerializzazione delle istanze amministrative inviate per posta, nella consegna e rendicontazione degli esiti e nell’archiviazione dei documenti rilasciati dalle amministrazioni. Tali servizi saranno definiti da apposite convenzioni con le stesse pubbliche amministrazioni;
- il comma 3, che elenca servizi di natura non postale, con riferimento ai quali Poste Italiane S.p.A. valuterà se renderli disponibili alle pubbliche amministrazioni, consistenti, tra l’altro, nell’emissione e consegna di certificati e attestazioni, nelle attività di riscossione e pagamento, nel supporto e nell’assistenza verso la popolazione anziana per promuovere l’utilizzo di strumenti informatici nello svolgimento di attività relative ai servizi postali e altri servizi offerti da Poste Italiane S.p.A. e nella logistica per centri urbani ed aree rurali, in alcuni casi non presenti nel contratto di programma 2015-2019. Tali servizi saranno definiti da apposite convenzioni con le pubbliche amministrazioni;
- il comma 8, che prevede che nei Comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti, alle amministrazioni richiedenti, l’offerta, tra le altre, del servizio di tesoreria.

Come detto, tali previsioni consentono a Poste Italiane S.p.A. di offrire servizi estranei al servizio postale universale, in alcuni casi anche estranei al settore postale, sulla base di convenzioni, eludendo procedure di gara ad evidenza pubblica per i loro affidamenti, con conseguenti distorsioni concorrenziali e aggravio dei conti pubblici.

In conclusione, al fine di favorire il pieno sviluppo delle dinamiche concorrenziali nel settore postale ormai totalmente liberalizzato e negli altri settori di natura non postale interessati dallo schema di contratto di programma in questione, l'Autorità ritiene che il medesimo debba essere ricondotto alla sua originaria finalità di regolare unicamente le modalità di erogazione del servizio postale universale, nonché i relativi obblighi della società affidataria e che al contempo il perimetro del servizio universale sia ristretto ai soli servizi per cui esso risulta indispensabile, riconducibili essenzialmente alla mera corrispondenza fra privati.

Il presente parere sarà pubblicato sul bollettino di cui all'art. 26 della legge n. 287/90.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**AS1628 - AUTORIZZAZIONE DELLA PUBBLICITÀ PRESSO IL PUBBLICO DI PRODOTTI MEDICINALI**

Roma, 9 dicembre 2019

Ministero della Salute

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 27 novembre 2019, ha inteso formulare, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, alcune osservazioni in merito agli effetti restrittivi della concorrenza sul mercato della distribuzione - fisica e *online* - dei prodotti farmaceutici derivanti dalla previsione dell'art. 10 della Circolare del Ministero della Salute n. 3 del 3 ottobre 2006, che prevede che *“l'autorizzazione alla pubblicità di un medicinale di automedicazione può essere richiesta solo dal titolare dell'autorizzazione all'immissione in commercio; peraltro anche il titolare dell'esercizio commerciale è responsabile della pubblicità irregolare effettuata nel punto vendita”*. Tale limitazione del novero dei soggetti legittimati a richiedere l'autorizzazione viene riportata anche sul portale del Ministero della Salute<sup>1</sup>, alla voce *“chi può richiederlo”*, ove è specificato: *“L'azienda produttrice o responsabile dell'immissione in commercio del medicinale”*.

A tale riguardo, vale sottolineare come l'art.118 del decreto legislativo n. 219 del 24 aprile 2006, recante *“Autorizzazione della pubblicità presso il pubblico”*, nel disporre che nessuna pubblicità di medicinali presso il pubblico può essere effettuata senza autorizzazione del Ministero della Salute, non prevede limitazioni alle categorie di soggetti legittimati a richiedere tale autorizzazione, con specifico riferimento ai medicinali di cui all'articolo 96 del decreto medesimo (di automedicazione o senza obbligo di prescrizione). Ai sensi della norma primaria, pertanto, qualsiasi operatore autorizzato alla vendita di farmaci che, per composizione e obiettivo terapeutico, possono essere utilizzati senza intervento di un medico (per la diagnosi, la prescrizione o la sorveglianza nel corso del trattamento) risulta legittimato a richiedere al Ministero della Salute l'autorizzazione a pubblicizzare i propri prodotti. E ciò indipendentemente dal fatto che si tratti di un produttore o di un distributore e, in tale secondo caso, se operi nella fase della vendita all'ingrosso o in quella della distribuzione al consumo.

L'articolo 10 della Circolare ministeriale n. 3/2006, pertanto, introduce una restrizione ingiustificata dei soggetti che potrebbero essere legittimamente autorizzati a pubblicizzare la propria attività e i

---

1

[http://www.salute.gov.it/portale/ministro/p4\\_8\\_0.jsp?lingua=italiano&label=servizionline&idMat=MED&idAmb=PUB&idSrv=A01&flag=P#richiederlo](http://www.salute.gov.it/portale/ministro/p4_8_0.jsp?lingua=italiano&label=servizionline&idMat=MED&idAmb=PUB&idSrv=A01&flag=P#richiederlo).

propri prodotti, limitandone in tal modo gli strumenti disponibili per la competizione, a detrimento del complessivo grado di concorrenzialità dei mercati interessati.

All'uopo, l'Autorità evidenzia come, con particolare riferimento alla distribuzione al consumo dei medicinali, in svariati precedenti interventi di segnalazione essa abbia espresso il proprio orientamento contrario a previsioni normative e/o regolamentari che limitino la concorrenza tra farmacie.

L'Autorità auspica, pertanto, che il Ministero in indirizzo tenga in adeguata considerazione le suesposte osservazioni, al fine di tutelare e promuovere nella maniera più efficace la concorrenza nei settori interessati, e invita a comunicare le determinazioni assunte al riguardo.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino di cui all'articolo 26 della Legge 10 ottobre 1990, n. 287.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**AS1629 - AFFIDAMENTO DIRETTO DEI SERVIZI AUTOMOBILISTICI  
SOSTITUTIVI/INTEGRATIVI DEI SERVIZI FERROVIARI**

Roma, 11 dicembre 2019

Regioni  
Province Autonome di Trento e Bolzano

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nel corso del 2018 e nel 2019, ha ricevuto alcune segnalazioni in merito alle possibili distorsioni della concorrenza riconducibili all'affidamento diretto da parte delle Regioni dei servizi automobilistici cd. sostitutivi/integrativi dei servizi ferroviari, ai sensi dell'art. 5, par. 6, del Regolamento 1370/2007/CE. A seguito della ricezione delle segnalazioni, si è avuta una ampia interlocuzione con le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, con richieste di informazioni finalizzate ad acquisire un quadro complessivo della situazione in materia di affidamenti dei servizi automobilistici c.d. sostitutivi/integrativi dei servizi ferroviari regionali.

A seguito di questo approfondimento, l'Autorità, nel corso della riunione del 27 novembre 2019, ha ritenuto di svolgere le seguenti considerazioni, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/1990.

La possibilità di sostituire e/o integrare i servizi ferroviari con servizi di trasporto automobilistico è stata riconosciuta dagli articoli 1 e 2 del Regio decreto 21 dicembre 1931, n. 1575<sup>1</sup> che, per la prima volta, hanno disciplinato la possibilità, da parte dell'allora Ministro delle Comunicazioni, di sostituire parzialmente o totalmente i servizi ferroviari con servizi automobilistici da affidare in esclusiva *“all'amministrazione delle ferrovie dello Stato, ovvero all'industria privata”*. Detto Ministero poteva anche *“affidare alle ferrovie dello Stato altri servizi automobilistici integranti la rete ferroviaria”*.

Più di recente il legislatore è intervenuto con l'art. 34-*octies* del D.L. n. 179/2012 ancorando il modello di affidamento dei servizi automobilistici sostitutivi/integrativi ai principi di concorrenza, di economicità e di efficienza<sup>2</sup>. La logica sottesa alla possibilità di sostituire o integrare i servizi ferroviari con servizi automobilistici discende, infatti, dalla necessità di affrontare eventi imprevisti e imprevedibili (che possono rendere impraticabile o insufficiente il servizio ferroviario come guasti, manutenzione, picchi imprevisti di domanda o forza maggiore) o dalla necessità di utilizzare servizi meno costosi per sostenere in modo più efficiente la domanda di trasporto su linee caratterizzate da scarsa frequentazione, soprattutto nei periodi di maggiore contrazione delle risorse destinate dallo Stato e dalle Regioni al finanziamento dei servizi di TPL. Nel secondo caso i servizi

---

<sup>1</sup> Rubricato *“Esercizio delle linee della rete delle ferrovie dello Stato”*. Pubblicato nella Gazz. Uff. 31 dicembre 1931, n. 301 e convertito in legge dalla L. 24 marzo 1932, n. 386.

<sup>2</sup> Inserito dalla legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221.

sostitutivi/integrativi possono essere senz'altro esclusi dal perimetro dei contratti di servizio ferroviari (e del relativo affidamento diretto), considerato che la loro configurazione dovrebbe discendere da scelte pubbliche anche di medio-lungo termine legate all'individuazione della modalità meno onerosa per le finanze pubbliche rispetto all'esigenza di mobilità da soddisfare<sup>3</sup>. Conseguentemente, per i servizi automobilistici sostitutivi/integrativi "effettuati in maniera stabile e continuativa"<sup>4</sup>, le norme contenute ai commi 4, 5 e 6 dell'art. 34-*octies* citato prescrivono alle Regioni di organizzarne lo svolgimento in bacini territoriali ottimali, tali da massimizzarne l'efficienza e l'integrazione con i servizi minimi di trasporto pubblico regionale e locale<sup>5</sup> e affidarli (a decorrere dall'ormai scaduto termine del 31 dicembre 2013) mediante procedure competitive ad evidenza pubblica nel rispetto dei principi del TFUE e dei principi di economicità, imparzialità, trasparenza, pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità<sup>6</sup>.

La *ratio* della norma è chiara: eliminare dal perimetro dei contratti di servizio ferroviario i servizi automobilistici sostitutivi/integrativi effettuati con carattere di stabilità che devono soggiacere alla disciplina legislativa e alle logiche più concorrenziali e di buona amministrazione previste per i servizi ordinari di TPL su gomma. Per tali servizi, infatti, il Regolamento 1370/2007/CE prevede la procedura ad evidenza pubblica quale modalità ordinaria di affidamento<sup>7</sup>. Quanto all'integrazione con i servizi di TPL su gomma vanno annoverate le novità previste più di recente dal decreto legge n. 50/2017, il cui art. 48 impone alle Regioni di definire bacini di mobilità sulla base di analisi della domanda, avvalendosi di matrici di origine/destinazione per l'individuazione della rete intermodale

---

<sup>3</sup> Analogamente nell'ipotesi di interventi di ampliamento o manutenzione della rete ferroviaria di durata pluriennale.

<sup>4</sup> Il comma 3 dell'articolo 34-*octies* esclude dall'applicazione della disciplina i servizi a carattere temporaneo resi necessari dalla provvisoria interruzione della rete ferroviaria o dalla provvisoria sospensione del servizio ferroviario per interventi di manutenzione straordinaria, guasti e altre cause di forza maggiore e i servizi (sempre a carattere temporaneo) resi necessari da un provvisorio e non programmabile picco della domanda di trasporto e svolti in orari ed itinerari identici al servizio ferroviario da essi integrato. Per questi continua ad applicarsi il Regio decreto 21 dicembre 1931, n. 1575.

<sup>5</sup> Individuati da ciascuna Regione in attuazione dell'articolo 16 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 e ai sensi dell'art. 48 del D.L. n. 50/2017.

<sup>6</sup> Il comma 6 prevede, inoltre, che *"al fine di promuovere l'assetto concorrenziale e l'efficienza dei servizi, il bando di gara o la lettera di invito relativi alle procedure di cui al comma 5: a) assicura che i corrispettivi posti a base d'asta siano quantificati secondo il criterio dei costi standard dei servizi automobilistici di tipologia analoga, determinato da ciascuna regione ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422; b) prevede che la valutazione delle offerte sia effettuata secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa da una commissione nominata dall'ente affidante e composta da soggetti esperti nella specifica materia; c) assicura che i criteri di valutazione delle offerte basati su qualità e quantità dei servizi resi e sui progetti di integrazione con la rete dei servizi minimi esistenti prevalgano sui criteri riferiti al prezzo unitario dei servizi; d) indica i criteri per il passaggio dei dipendenti ai nuovi aggiudicatari del servizio, prevedendo, tra gli elementi di valutazione dell'offerta, l'adozione di strumenti di tutela dei livelli occupazionali e dei livelli salariali medi annui relativi alla precedente gestione"*.

<sup>7</sup> Se si segue la logica prescelta dal legislatore con l'art. 34-*octies* del D.L. n. 179/2012, integrando la relativa disciplina con le norme generali previste dall'art. 5 del Regolamento 1370/2007/CE, dall'art. 18 del D.Lgs n. 422/1997 e dall'art. 27 del decreto legge n. 50/2017 cit., è evidente che – tolta l'ipotesi di affidamento *in house* – l'unica opportunità di "evitare" la gara risiede nel verificarsi delle circostanze disciplinate all'art. 5, par. 4 e 5 del Regolamento. È quindi possibile derogare alla regola della gara solo quando sussiste un pericolo imminente di interruzione dei servizi (e, in ogni caso, l'affidamento non può avere una durata superiore ai 2 anni) ovvero quando il valore medio annuo dei servizi è inferiore a 1 milione di euro o il loro volume è inferiore a 300.000 chilometri l'anno. Escluse tali ipotesi eccezionali l'unica modalità plausibile di affidamento di tali servizi rimane dunque la procedura ad evidenza pubblica.

dei servizi di trasporto pubblico garantendo l'eliminazione di ogni possibile sovrapposizione tra servizi esistenti<sup>8</sup>.

Il quadro normativo vigente risulta largamente disatteso dalle Regioni che, nell'ambito dei contratti di servizio ferroviari, continuano ad affidare senza gara circa 13,5 milioni di km annui di servizi automobilistici sostitutivi/integrativi con carattere di stabilità, per un valore complessivo di oltre 40 milioni di euro annui<sup>9</sup>.

Tuttavia alcune Regioni (Friuli-Venezia Giulia<sup>10</sup>, Sardegna, Molise, Basilicata, Toscana, Campania e Puglia), che hanno recentemente affidato direttamente il nuovo contratto di servizio ferroviario con Trenitalia e che contestualmente hanno già definito o stanno definendo i bacini di mobilità del TPL su gomma, ai sensi dell'art. 48 del D.L. n. 50/2017 e delle delibere dell'Autorità dei Trasporti (ART), hanno richiesto, in attuazione dell'art. 34-*octies*, l'inserimento di una specifica clausola con la quale l'operatore ferroviario si impegna a fornire i servizi sostitutivi/integrativi fino all'individuazione, con gara, del nuovo gestore dei servizi di TPL su gomma<sup>11</sup>.

Altre Regioni (Lombardia<sup>12</sup>, Liguria, Calabria e Veneto<sup>13</sup>), invece, confermano la propria scelta di mantenere i servizi sostitutivi su gomma all'interno dei contratti di servizio ferroviari, nonostante

---

<sup>8</sup> Tenendo anche conto: i) delle caratteristiche socio-economiche, demografiche e comportamentali dell'utenza potenziale; ii) della struttura orografica, del livello di urbanizzazione e dell'articolazione produttiva del territorio di riferimento. La definizione puntuale del bacino di mobilità è contenuta nella delibera ART n. 48/2017 del 30 marzo 2017: il bacino è l'insieme di servizi di trasporto, di linea e non di linea, anche effettuato con diverse modalità, individuato dal soggetto competente in modo funzionale a soddisfare obblighi di servizio pubblico e, in generale, le esigenze essenziali di mobilità dei cittadini. Ciò implica innanzitutto una revisione generale dei programmi di esercizio da parte degli enti competenti sulla base dei dati di domanda aggiornati e del relativo fabbisogno che si intende soddisfare. La domanda di trasporto deve essere, di conseguenza, soddisfatta in un'ottica intermodale e combinata tra diverse modalità di trasporto e di affidamento, considerando anche i servizi a mercato e le nuove possibilità offerte dalle piattaforme tecnologiche in maniera tale da garantire l'eliminazione di ogni possibile sovrapposizione tra servizi esistenti. Ciò vale a maggior ragione per i servizi sostitutivi/integrativi stabili, che a norma dell'art. 34-*octies* dovrebbero essere già stati da tempo integrati con i bacini territoriali ottimali determinati dalle Regioni ai sensi degli artt. 14 e 16 del D.lgs n. 422/1997, dell'art. 48 del D.L. n. 50/2017 e della delibera ART.

<sup>9</sup> Il dato riportato, peraltro, non tiene conto del volume di servizi sostitutivi effettuati nella regione Marche che non ha risposto alla richiesta di informazioni inviata dagli uffici in data 23 gennaio 2019.

<sup>10</sup> La Regione Friuli ha sottolineato, in particolare, che con il subentro del nuovo gestore del bacino unico per il TPL ad esito della gara bandita nel 2014 i servizi sostitutivi con carattere di continuità confluiranno nel contratto di servizio TPL con *"importanti riflessi anche sotto il profilo economico in considerazione della presentazione di un'offerta che ha valorizzato anche il costo dei km aggiuntivi che l'amministrazione regionale potrà chiedere in corso di affidamento"*.

<sup>11</sup> Il quale diventerà quindi titolare di uno o più bacini nell'ambito dei quali sono saranno integrati tali servizi automobilistici. Va segnalata, peraltro, l'esperienza potenzialmente "virtuosa" (seppur conclusasi con un nulla di fatto a seguito di bocciatura del giudice amministrativo) della regione Basilicata, che nel 2015 è stata la prima a bandire una gara per l'affidamento dei servizi sostitutivi dei servizi ferroviari in attuazione dell'art. 34-*octies*. A seguito di ricorsi dei gestori incumbent (FAL S.r.l e Busitalia Rail Service S.r.l.) tuttavia la gara è stata annullata e i servizi sono stati nuovamente inseriti nei contratti di servizio ferroviari.

<sup>12</sup> Secondo la Lombardia e la Liguria i servizi sostitutivi sono integrativi rispetto al servizio ferroviario e la loro *ratio* è coprire le situazioni marginali in cui la modalità ferroviaria risulta inefficiente trattandosi, in particolare, delle prime corse del mattino (prima delle 6) e le ultime serali (dopo le 22). Altre linee su gomma si riferiscono a fasce orarie di indisponibilità dell'infrastruttura ferroviaria.

<sup>13</sup> Secondo la Regione Veneto, in particolare, la principale mission di tali servizi sarebbe quella di garantire la continuità del trasporto ferroviario durante le fasce manutentive della rete ferroviaria e quindi la loro programmazione non dovrebbe essere mai orientata a logiche economico-transportistiche quanto invece alle esigenze contingenti dell'impresa ferroviaria. Allo stesso tempo, tuttavia, la Regione riconosce che nel *genus* dei servizi sostitutivi/integrativi sono ricomprese anche singole corse effettuate in fasce orarie predefinite o in determinati giorni al fine di efficientare la produzione e contenere i costi, giacché si tratta di linee di rinforzo ai treni esistenti (al fine di contenere l'affollamento) o, più frequentemente, di sostituzione di corse ferroviarie caratterizzate da domanda debole. Tali servizi – nella ricostruzione della regione Veneto -



riconoscano che una parte di questi sia finalizzata a contenere i costi riguardando linee a domanda debole per le quali il servizio ferroviario sarebbe antieconomico.

Ad oggi, laddove i contratti di servizio ferroviari sono affidati direttamente a Trenitalia S.p.A. i servizi automobilistici sostitutivi/integrativi con carattere di stabilità sono gestiti da Busitalia Rail Service S.r.l. (controllata da Busitalia – Sita Nord S.r.l.), altra società del Gruppo FSI, che li fornisce direttamente o li sub-affida in tutto o in parte ad altre imprese di trasporto su gomma selezionate ai sensi del codice dei contratti pubblici<sup>14</sup>.

L'Autorità ritiene che le circostanze emerse presentino più di un profilo di potenziale criticità dal punto di vista concorrenziale con riferimento sia alle modalità di affidamento dei servizi automobilistici sostitutivi/integrativi, sia alla loro gestione e alle modalità del loro finanziamento.

L'inclusione dei servizi automobilistici sostitutivi/integrativi svolti con carattere di stabilità nell'ambito dei contratti di servizio ferroviari, e il loro conseguente affidamento diretto, non trovano alcuna giustificazione se non quella di voler delegare all'operatore ferroviario l'esercizio delle funzioni di programmazione su parte dei servizi di trasporto automobilistico. Non convince, infatti, la tesi di alcune Regioni che ritengono che la programmazione dei servizi sostitutivi/integrativi stabili debba essere ad esclusivo appannaggio dell'incumbent ferroviario. Il fatto che all'interno dei contratti di servizio ferroviari sia possibile distinguere agevolmente i servizi automobilistici stabili (generalmente ricompresi in un allegato a parte del contratto) da quelli emergenziali è prova della profonda diversità delle due tipologie di servizio, differenziando le esigenze di mobilità suscettibili di essere soddisfatte in un'ottica di medio-lungo periodo da quelle non prevedibili, che invece richiedono di essere gestite in via emergenziale dall'impresa ferroviaria. La tesi volta a difendere la scelta inclusiva è, peraltro, smentita dai fatti considerato che numerose Regioni, tra cui Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Molise, Basilicata, Toscana, Campania e Puglia, hanno già avviato e in alcuni casi concluso le attività di programmazione dei servizi, integrando nei bacini di mobilità di TPL su gomma i servizi sostitutivi/integrativi automobilistici stabili ai sensi dell'art. 48 del D.L. n. 50/2017 e dell'art. 34-*octies* del D.L. n. 179/2012. Non a caso tutti i contratti di servizio ferroviari stipulati dalle suddette Regioni con Trenitalia contengono la clausola per cui i servizi sostitutivi automobilistici saranno gestiti da Trenitalia *fino* al subentro delle imprese aggiudicatrici delle gare per l'affidamento dei bacini di TPL gomma.

La scelta di includere i servizi automobilistici sostitutivi/integrativi stabili nei contratti di servizio ferroviari è dunque in contrasto con l'art. 48 del D.L. n. 50/2017 in materia di definizione dei bacini di mobilità e con l'art. 34-*octies* del D.L. n. 179/2012, che esplicitamente richiede che tali servizi siano stralciati dai contratti di servizio ferroviari e integrati nei bacini di mobilità su gomma.

---

difficilmente potrebbero formare oggetto di un bacino territoriale ottimale data la loro natura frammentaria e considerato che generalmente collegano stazioni ferroviarie.

<sup>14</sup> In particolare, il gruppo FSI direttamente o indirettamente servizi sostitutivi/integrativi con carattere di stabilità in 11 regioni insieme ad altre imprese di trasporto selezionate ad esito di procedure di gara. Busitalia Rail Service fornisce direttamente una parte dei servizi in Basilicata, Calabria, Campania, Emilia, Lazio, Molise, Puglia e Toscana. In Emilia Romagna i servizi sostitutivi sono forniti dalla SPR-ER Scarl, società consortile costituita il 18 giugno 2016, da Trenitalia e TPER all'esito dell'aggiudicazione della gara indetta da Ferrovie Emilia Romagna S.r.l., su indicazione della Regione Emilia-Romagna, per la gestione dei servizi di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri, nonché dei servizi automobilistici sostitutivi, di competenza della Regione Emilia-Romagna. In Umbria i circa 300.000 bus/km annui sono affidati alla società Umbria Mobilità acquisita nel 2015 da Busitalia. In Lombardia i servizi sono gestiti dal Consorzio Elio Scarl costituito da Trenord con FNMAutoservizi S.p.A. e Busitalia Rail Service. FNMA e Busitalia Rail Service a loro volta affidano i servizi ad altri operatori tramite procedure ad evidenza pubblica. In Veneto, Friuli, Sardegna e Sicilia il servizio è stato integralmente sub-affidato da Busitalia Rail Service ad altri operatori.

L'affidamento diretto, conseguente a tale erronea scelta di programmazione, è in contrasto con i principi a tutela della concorrenza, nella misura in cui sottrae ingiustificatamente quote significative di fatturato al mercato e integra una violazione dell'art. 5 del Regolamento n. 1370/2007/CE e dell'art. 34-*octies* del D.L. n. 179/2012 nella parte in cui prevedono l'indizione di una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di trasporto passeggeri su gomma.

Come noto, infatti, l'art. 5 del Regolamento 1370/2007/CE consente entro certi limiti l'affidamento diretto dei contratti di servizio ferroviari<sup>15</sup>, mentre per il trasporto di passeggeri su gomma prescrive, quale modello ordinario di affidamento, la procedura a evidenza pubblica, derogabile solo qualora sussistano i presupposti dell'*in house providing* ovvero nelle limitate ipotesi disciplinate dai parr. 4 e 5, ossia qualora sussista un rischio concreto di interruzione dei servizi o si tratti di servizi di entità modesta (in termini di volume, fino a 300.000 km e di valore, fino a 1 milione di euro).

Proprio in materia di servizi automobilistici sostitutivi/integrativi, nella *Comunicazione della Commissione sugli orientamenti interpretativi concernenti il regolamento (CE) n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia*<sup>16</sup>, la Commissione ha chiarito che qualsiasi eccezione alla regola generale di una procedura di aggiudicazione competitiva deve essere sempre applicata in modo restrittivo. Ciò comporta che anche i "servizi sostitutivi di quello ferroviario operati, ad esempio, con autobus, che possono essere richiesti per contratto all'operatore di servizio pubblico in caso di perturbazione della rete ferroviaria, non possono essere considerati servizi di trasporto ferroviario e, pertanto, non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 5, paragrafo 6. È pertanto necessario subappaltare tali servizi sostitutivi a mezzo autobus conformemente alla pertinente legislazione sugli appalti pubblici"<sup>17</sup>. Il passaggio riportato della *Comunicazione* è cruciale perché riconosce l'estraneità al contratto di servizio ferroviario anche dei servizi sostitutivi di carattere emergenziale, richiedendo all'impresa ferroviaria beneficiaria di un affidamento diretto di subappaltarli mediante procedura competitiva. A maggior ragione i servizi automobilistici sostitutivi/integrativi con carattere di stabilità devono essere considerati estranei al contratto di servizio ferroviario e l'obbligo di indire una procedura a evidenza pubblica in questo caso grava sull'amministrazione competente, tenuta a integrare tali servizi a monte, nell'ambito dei bacini di mobilità del TPL su gomma definiti ai sensi dell'art. 48 del D.L. n. 50/2017. Nello stesso senso si è espresso il Consiglio di Stato che, nella sentenza n. 2222/2017<sup>18</sup>, ha ribadito l'obbligo per le Regioni di stralciare i servizi sostitutivi/integrativi stabili dal contratto

<sup>15</sup> A seguito delle modifiche recentemente introdotte con Regolamento 2016/2338/UE, il citato Regolamento 1370 prevede che l'articolo 5, paragrafo 6 cessa di applicarsi dal 25 dicembre 2023 e che la durata dei contratti aggiudicati in conformità dell'articolo 5, paragrafo 6, tra il 3 dicembre 2019 e il 24 dicembre 2023 non può essere superiore a dieci anni. In altri termini, i contratti di servizio ferroviario potranno essere affidati senza una procedura competitiva fino al 24 dicembre 2023.

<sup>16</sup> In GUUE 2014/C 92/01.

<sup>17</sup> Punto 2.3.5. Articolo 5, paragrafo 6. Servizi ferroviari che possono essere oggetto della procedura di aggiudicazione diretta.

<sup>18</sup> La sentenza del CdS n. 2222/2017 che conferma quella del TAR Potenza n. 429/16 ha annullato gli atti della gara bandita dalla regione Basilicata per l'affidamento dei servizi automobilistici sostitutivi/integrativi non perché ritenesse inconfidente il principio posto dall'art. 34-*octies*, bensì perché la Regione non avrebbe adeguatamente adempiuto alcuni degli obblighi informativi discendenti dall'allegato alla delibera n. 49/2015 dell'ART. Il CdS, infatti, pur stabilendo che "l'appello deve essere respinto" sottolinea che senz'altro permane "l'obbligo dell'amministrazione di effettuare l'affidamento tramite procedura competitiva con atti depurati dalle illegittimità riscontrate", riconoscendo dunque la necessità di stralciare i servizi sostitutivi/integrativi stabili dal contratto di servizio ferroviario e di affidarli tramite procedura competitiva ai sensi del Regolamento 1370/2007/CE.

di servizio ferroviario e di affidarli tramite procedura competitiva ai sensi del Regolamento 1370/2007/CE.

Non appare inoltre convincente la tesi di alcune Regioni secondo cui l'affidamento diretto sarebbe pienamente legittimo in quanto la modesta entità dei servizi sostitutivi/integrativi automobilistici integrerebbe la specifica fattispecie di deroga disciplinata all'art. 5.4 del Regolamento CE (*de minimis*). Il complesso delle norme richiamate prescrive, infatti, di affidare con gara i servizi sostitutivi e di integrarli nei bacini di mobilità del TPL gomma definiti a norma dell'art. 48 del D.L. n. 50/2017, ossia dopo aver valutato le possibili efficienze e i risparmi di costi (ad esempio riconducibili all'eliminazione di sovrapposizioni esistenti) derivanti da un sovradimensionamento dei bacini di traffico. È verosimile ritenere che, a valle di tale attività di pianificazione, i servizi sostitutivi/integrativi su gomma perderebbero la loro individualità, integrandosi nei programmi di esercizio oggetto dei bacini di mobilità, il cui valore e volume superano le soglie entro le quali l'art. 5, par. 4, del Regolamento 1370/2007 consente l'affidamento diretto a terzi.

L'Autorità intende esprimere inoltre alcune considerazioni in relazione al regime di gestione e finanziamento dei servizi automobilistici sostitutivi/integrativi svolti con carattere di stabilità.

Dalle informazioni assunte tramite le richieste formulate nei confronti delle Regioni e delle Province Autonome si evince infatti che in alcuni contesti territoriali i corrispettivi a bus-km riconosciuti dalle Regioni all'impresa Trenitalia S.p.A. nel contratto di servizio ferroviario per lo svolgimento dei servizi automobilistici sostitutivi/integrativi potrebbero essere significativamente superiori ai costi<sup>19</sup> effettivamente sostenuti dalle imprese di trasporto che forniscono detti servizi in virtù di un sub-affidamento mediante procedura di gara. Non si può escludere, dunque, che l'operatore ferroviario titolare del contratto di servizio affidato direttamente trattenga una quota del corrispettivo versato dalla Regione (pari alla differenza tra questo e i costi effettivamente sostenuti dalle imprese sub-affidatarie dei servizi sostitutivi/integrativi), senza che ciò sia giustificato da alcun costo inerente alla gestione dei servizi automobilistici sostitutivi/integrativi.

Entro tali limiti, la pratica di sub-affidamento dei servizi automobilistici sostitutivi/integrativi da parte dell'operatore ferroviario o di sue società controllate a vettori terzi potrebbe integrare un'ipotesi di sovracompensozione degli oneri di servizio pubblico in contrasto con l'art. 4 e l'allegato al Regolamento 1370/2007/CE che riprendono i principi derivanti dalla nota sentenza *Altmark* in materia di aiuti di Stato concessi alle imprese incaricate della gestione di un servizio pubblico<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Comprensivi di un margine di utile ragionevole.

<sup>20</sup> Sentenza della Corte del 24 luglio 2003, causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg* contro *Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, in presenza di *Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*. Come noto, i criteri *Altmark* riconoscono che, in caso di servizi affidati ad esito di una procedura ad evidenza pubblica, la verifica della congruenza delle compensazioni erogate dalle amministrazioni competenti a fronte dell'assolvimento degli oneri di servizio pubblico non è necessaria. Diversamente, in caso di affidamento diretto è necessario dimostrare che le compensazioni erogate siano strettamente necessarie a compensare i costi per l'assolvimento degli oneri di servizio pubblico che sarebbero sostenuti da un'azienda media gestita in modo efficiente, più un ragionevole margine di utile. In caso di affidamento diretto il "difetto genetico" insito nel calcolo del corrispettivo da parte delle Regioni è un rischio tutt'altro che remoto. Nel caso di specie tale difetto potrebbe essere palesato dal fatto che in alcuni casi le gare bandite per sub-affidare parte dei servizi farebbero emergere il costo "efficiente" del servizio (comprensivo di un margine ragionevole di utile) e, dunque, la corrispondente quota in eccesso del corrispettivo versato dalla Regione.

Anche qualora tale pratica risultasse giustificata dall'esistenza di corrispondenti costi di transazione<sup>21</sup> ciò nondimeno essa potrebbe integrare un'ipotesi di inutile dispendio di risorse pubbliche dal momento che le Regioni si ritroverebbero a compensare i costi sostenuti dall'operatore ferroviario per l'esercizio delegato di funzioni pubbliche in violazione dell'art. 34-*octies* del D.L. n. 179/2012 che impone alle Regioni di esercitare direttamente le funzioni di stazione appaltante (oltre che di integrare i servizi sostitutivi/integrativi automobilistici nei bacini di mobilità del TPL).

L'Autorità auspica che i suesposti rilievi siano tenuti in adeguata considerazione dalle Amministrazioni in indirizzo, ai fini di un pieno sviluppo della concorrenza per il mercato nel settore dei servizi di trasporto passeggeri su gomma.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità ai sensi dell'articolo 26 della legge n. 287/1990.

IL PRESIDENTE f.f.

*Gabriella Muscolo*

---

---

<sup>21</sup> Riconducibili alla gestione della procedura di gara e dei contratti da parte dell'operatore ferroviario o di sue società controllate a vettori terzi.

**AS1630 – CONSIP – BANDO DI GARA PER L’AFFIDAMENTO DELLA FORNITURA DI SERVIZI DI FACILITY MANAGEMENT AD UFFICI UNIVERSITÀ ED ENTI DI RICERCA - EDIZIONE 1**

Roma, 24 settembre 2019

Ministero dell’Economia e delle Finanze

Con riferimento alla richiesta di parere formulata, ai sensi dell’articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, concernente il “*Bando di gara per l’affidamento di un Accordo Quadro avente ad oggetto la fornitura di servizi di Facility Management uffici, università ed enti di ricerca - Edizione n. 1 (ID SIGEF 2077)*”, predisposto dalla Concessionaria Servizi Informatici Pubblici - CONSIP S.p.A., si comunica che l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 18 settembre 2019, ha esaminato l’istanza e la documentazione prodotta formulando le seguenti considerazioni.

In primo luogo, si osserva che il disegno della strategia di gara, nonché i requisiti partecipativi ed i criteri di aggiudicazione definiti dalla *lex specialis* della procedura ad evidenza pubblica per l’affidamento della convenzione non sembrerebbero, a prima vista, suscettibili di restringere il corretto svolgimento del confronto competitivo per l’aggiudicazione della gara in esame.

Tuttavia, con riguardo alla rilevanza di precedenti accertamenti dell’Autorità ai fini della valutazione di esclusione da parte di Consip, si evidenzia che la *lex specialis* rimanda a quanto stabilito dall’art. 80, comma 5, del D.lgs. n. 50/2016 e dalle Linee guida dell’Autorità Nazionale Anticorruzione n. 6. In proposito, si rileva l’opportunità di integrare la disciplina prevista nel senso di richiedere all’operatore di dichiarare, in aggiunta ai provvedimenti sanzionatori esecutivi dell’Autorità per illeciti *antitrust*, anche la loro intervenuta inoppugnabilità o conferma in via definitiva, in linea con l’orientamento indicato anche dall’ANAC nella proposta di modifica delle citate Linee guida che ha già ottenuto il parere favorevole del Consiglio di Stato.<sup>1</sup>

Inoltre, quanto alle indicazioni circa la rilevanza di un precedente provvedimento in tema di pratiche commerciali scorrette, ai fini della possibile esclusione di un operatore, si richiama in questa sede quanto già osservato dall’Autorità nella segnalazione inviata all’ANAC sulle Linee guida n. 6.<sup>2</sup> Nello specifico, l’Autorità ha rilevato come non appaia in linea con quanto previsto dalla norma primaria, sugli illeciti professionali suscettibili di rilevare quale causa di esclusione dalla

---

<sup>1</sup> Cfr., in particolare, il contenuto dell’articolo 2.2.3.1, punto 1, della proposta di modifica delle Linee guida n. 6, di attuazione del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, disponibile all’indirizzo [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

<sup>2</sup> Cfr. AS1474 - Linee guida n. 6 dell’Autorità Nazionale Anticorruzione - contrattualistica pubblica, del 13 febbraio 2018, pubblicato nel bollettino n. 6/2018.

partecipazione agli appalti, la scelta di ricomprendere in tale ambito anche i provvedimenti di condanna “*per pratiche commerciali scorrette*”. Infatti, tale tipologia di violazione non appare configurare un illecito professionale riferibile alla contrattualistica pubblica, atteso che la condotta posta in essere nella fase di partecipazione dell’operatore economico alla gara non si inquadra nell’ambito di un rapporto di consumo.

L’Autorità si riserva di valutare gli esiti della gara, ove nel corso del suo svolgimento emergano elementi suscettibili di configurare illeciti anticoncorrenziali.

Il presente parere sarà pubblicato sul bollettino di cui all’articolo 26 della legge n. 287/90, successivamente alla pubblicazione del bando di gara.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

---

*Autorità garante  
della concorrenza e del mercato*

Bollettino Settimanale  
Anno XXIX- N. 50 - 2019

---

*Coordinamento redazionale*

Giulia Antenucci

*Redazione*

Sandro Cini, Valerio Ruocco, Simonetta Schettini,  
Manuela Villani  
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato  
Ufficio Statistica e Applicazioni Informatiche  
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma  
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

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

---

*Realizzazione grafica*

Area Strategic Design

---