

1816 - GARA SO.RE.SA. RIFIUTI SANITARI REGIONE CAMPANIA

Provvedimento n. 26768

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 27 settembre 2017;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n.287;

VISTO l'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea;

VISTO il Regolamento del Consiglio dell'Unione europea n. 1/2003 del 16 dicembre 2002;

VISTO il Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n.217;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. In data 17 luglio 2017 è pervenuta all'Autorità una segnalazione da parte di So.Re.Sa. S.p.A., centrale di acquisto regionale in materia sanitaria della Regione Campania, successivamente integrata, da ultimo, in data 13 settembre 2017. In essa, si denuncia la sussistenza di una concertazione nell'ambito della procedura di gara¹ articolata in sei lotti, per la selezione centralizzata dei fornitori del servizio di raccolta, trasporto e conferimento ad impianto di smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, derivanti da attività sanitarie delle AA.SS. della regione Campania.

2. In particolare, So.Re.Sa. S.p.A. ha rappresentato all'Autorità che in sei delle offerte ricevute, una per ogni lotto, in molti punti era riscontrabile una *"piena sovrapponibilità ed identità di contenuti delle offerte tecniche di alcuni concorrenti che, singolarmente o in raggruppamento temporaneo, hanno partecipato alla gara de qua in lotti diversi"*, non potendo quindi escludersi che tali offerte fossero state redatte in modo coordinato.

II. LE PARTI

3. So.Re.Sa.- Società Regionale per la Sanità S.p.A. ("Soresa") è, ai sensi dell'articolo 6, comma 15 della Legge regionale Campania n. 16 del 7 agosto 2014², la centrale di committenza regionale, di cui al Decreto Legislativo n. 50 del 18 aprile 2016³ ed è il soggetto aggregatore che aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati alle ASL e AO della Regione Campania.

4. Langella Mario S.r.l. ("Langella") è una società con sede a Cercola (NA), attiva nella raccolta e trasporto di rifiuti speciali. Attualmente è fornitore, singolarmente o in ATI, del servizio di raccolta e trasporto di rifiuti sanitari in sette aziende sanitarie o ospedaliere campane. Nel 2016 ha realizzato un fatturato di circa 5 milioni di euro.

5. Ecologica Sud S.r.l. ("Ecologica Sud") è una società con sede a Marano di Napoli (NA), attiva nella raccolta, trasporto e smaltimento di rifiuti speciali e ospedalieri. Attualmente è fornitore, singolarmente o in ATI, del servizio di raccolta e trasporto di rifiuti sanitari in tre aziende sanitarie o ospedaliere campane. Nel 2016 ha realizzato un fatturato di circa 3,4 milioni di euro

6. Ecosumma S.r.l. ("Ecosumma") è una società con sede a Somma Vesuviana (NA), attiva nella raccolta e trasporto di rifiuti speciali ospedalieri. Attualmente è fornitore, in ATI, del servizio di raccolta e trasporto di rifiuti sanitari in due aziende sanitarie o ospedaliere campane. Nel 2015 ha realizzato un fatturato di circa 2,1 milioni di euro

7. Bifolco & Co. S.r.l. ("Bifolco") è una società con sede a Pagani (SA), attiva nella raccolta, trasporto e smaltimento di rifiuti urbani e speciali, pericolosi e non pericolosi. Attualmente è fornitore del servizio di raccolta e trasporto di rifiuti sanitari in due aziende ospedaliere campane. Nel 2016 ha realizzato un fatturato di circa 2,5 milioni di euro.

8. Eco Transfer S.r.l. ("Eco Transfer") è una società con sede a Roma, attiva nel trasporto di merci per conto terzi. Attualmente partecipa alla fornitura del servizio di raccolta e trasporto di rifiuti sanitari in una azienda ospedaliera campana. Nel 2016 ha realizzato un fatturato di circa 2,7 milioni di euro.

¹ [Il bando, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale italiana in data 4 novembre 2016, è stato altresì trasmesso, ai fini della sua pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea in data 14 ottobre 2016.]

² [Si tratta della Legge recante "Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)", pubblicata sul B.U. Campania 7 agosto 2014, n. 57.]

³ [Cfr., art. 3, comma 1, lettera i) del Decreto Legislativo n. 50 del 18 aprile 2016, recante "Codice dei contratti pubblici", pubblicato in GURI, 19 aprile 2016, n. 91, S.O.]

III. LE CONDOTTE SEGNALATE

i) Il disegno di gara

9. La gestione dei rifiuti sanitari in Campania concerne diciassette tra Aziende Sanitarie e Aziende Ospedaliere. La gara bandita da Soresa con determinazione del Direttore Generale del 14 ottobre 2016 e oggetto del presente caso è la prima nella quale i servizi di raccolta, trasporto e conferimento ad impianto di smaltimento dei rifiuti sanitari vengono acquisiti centralmente per tutte le aziende sanitarie campane. La procedura è articolata in sei lotti distinti, ciascuno ottenuto raggruppando la fornitura di un numero variabile tra due e quattro aziende sanitarie, ciascuna delle quali, in precedenza, aveva un proprio fornitore. L'articolazione delle aziende sanitarie nei vari lotti e il valore quadriennale a base d'asta di ciascuno di questi sono riportati nella seguente tabella:

Tab. 1. Articolazione dei lotti per la gara

LOTTO	STRUTTURA	MASSIMALE QUADRIENNALE (IVA ESCLUSA)
LOTTO 1	Asl Napoli 1 Asl Napoli 3	5.000.000
LOTTO 2	AO A. Cardarelli AO Santobono-Pausilipon Ircs Pascale	6.560.000
LOTTO 3	AO San Giovanni di Dio Ruggi Asl Salerno	8.976.000
LOTTO 4	Asl Avellino Asl Benevento AO S.G. Moscati AO Rummo	4.780.000
LOTTO 5	Asl Caserta Asl Napoli 2 AO S. Anna e S. Sebastiano	5.864.000
LOTTO 6	AO dei Colli AO Federico II AO SUN	6.848.000

Fonte: So.re.sa. S.p.A.

10. La Convenzione, che verrà stipulata a seguito dell'aggiudicazione della procedura, avrà una durata di dodici mesi, suscettibile di proroga semestrale. La durata dei contratti attuativi di fornitura stipulati dalle singole amministrazioni è di quattro anni. L'importo complessivo totale (quadriennale) a base d'asta della gara ammonta a oltre 38 milioni di euro. Il criterio di aggiudicazione adottato è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. In particolare, le offerte si articolano in offerta tecnica e offerta economica; il punteggio massimo associato sia all'offerta tecnica che a quella economica è di 50 punti.

11. Il disciplinare di gara consente a ciascuna impresa di partecipare ai diversi lotti sia con offerta singola sia in RTI, che non necessariamente devono avere la medesima conformazione in tutti i lotti. Inoltre il disciplinare prevede (articolo 9) che ogni soggetto economico possa aggiudicarsi al massimo due lotti. Tuttavia, per "soggetto economico" non si intende un'impresa bensì ogni singola modalità di offerta (un'impresa singola o un medesimo RTI). Pertanto, un'impresa che partecipi ai diversi lotti con modalità diverse può in astratto aggiudicarsi anche tutti e sei i lotti della gara.

12. Il punteggio dell'offerta tecnica è la somma dei punteggi ottenuti in numerose voci componenti la Relazione tecnica che deve essere presentata dai partecipanti alla gara. Ai sensi del disciplinare, la Relazione tecnica non può superare le 40 cartelle. Il punteggio dell'offerta economica dipende dall'entità dei ribassi offerti dai partecipanti sull'importo a base d'asta, convertiti in un punteggio economico per mezzo di una formula matematica.

ii) La strategia di gara delle parti

13. In base alle informazioni fornite dalla stazione appaltante, alla gara in esame hanno partecipato tredici imprese (singolarmente o in RTI), per un totale di tredici offerte. Tra le tredici imprese partecipanti, otto risultano essere precedenti fornitori del servizio in alcune delle aziende sanitarie campane. Le offerte presentate sono riassunte nello schema che segue. Nello schema, le prime sei righe sono riservate alle offerte presentate dalle parti del procedimento.

Le società indicate in grassetto sono fornitori uscenti in almeno una delle Aziende sanitarie campane interessate dalla gara.

Tab. 2. Panorama delle offerte ai vari lotti della gara

OFFERENTI	Lotto 1	Lotto 2	Lotto 3	Lotto 4	Lotto 5	Lotto 6
<i>Parti:</i>						
Langella	X					
Ecologica Sud					X	
Ecosumma				X		
ATI Bifolco-Eco Transfer						X
ATI Langella-Bifolco			X			
ATI Ecologica Sud-Langella		X				
<i>Altri partecipanti:</i>						
ATI Maio.com S.r.l. - Delta Chimica S.r.l.		X	X		X	
Dasty ecological services S.r.l.				X	X	
Laveco S.r.l.				X		
Ecosistem S.r.l.		X				
Saste Servizi Ecologici S.r.l.						X
Di Nizio Eugenio S.r.l.	X	X		X	X	
ATI Coopservice S.coop.p.a.-Ecosistem S.r.l.			X	X		

Fonte: So.re.sa. S.p.A.

14. Come evidenziato dalla stazione appaltante, le relazioni tecniche delle offerte presentate dalle parti risultano sovrapponibili ed identiche nei contenuti.

15. Benché ad oggi la gara non sia ancora stata aggiudicata definitivamente, è tuttavia disponibile la graduatoria elaborata dalla commissione aggiudicatrice, dalla quale emerge che le sei offerte presentate dalle parti hanno ottenuto il miglior punteggio tecnico in tutti e sei i lotti messi a gara.

16. Va infine osservato che le parti hanno presentato offerte per un solo lotto, senza sovrapporsi tra di loro, e che tutte le offerte delle parti hanno riguardato lotti nei quali l'impresa o le imprese offerenti rappresentavano i fornitori uscenti del servizio messo a gara.

IV. VALUTAZIONI

i) Il mercato interessato

17. Le condotte oggetto del presente procedimento interessano le attività di raccolta e avvio a smaltimento dei rifiuti sanitari pericolosi e non pericolosi, ivi compresa la fornitura degli appositi contenitori speciali alle aziende ospedaliere e ai presidi sanitari. La gara bandita da Soresa, in particolare, è volta a soddisfare il fabbisogno di tali servizi espresso dalle aziende sanitarie della Campania.

18. Secondo costante orientamento giurisprudenziale, in materia di intese, la definizione del mercato rilevante è essenzialmente volta a individuare le caratteristiche del contesto economico e giuridico nel quale si colloca l'accordo o la pratica concordata tra imprese. Tale definizione è dunque funzionale alla delimitazione dell'ambito nel quale l'intesa può restringere o falsare il meccanismo concorrenziale e alla decifrazione del suo grado di offensività⁴.

19. Nel caso in esame, pertanto, e allo stato delle informazioni disponibili, il mercato può circoscriversi all'ambito geografico e merceologico della procedura presuntivamente condizionata dall'ipotizzata intesa di ripartizione del

⁴ [Cfr., da ultimo, Consiglio di Stato 26 gennaio 2017, n. 740, *Gare Consip pulizia nelle scuole, nonché Consiglio di Stato, 3 giugno 2014, nn. 2837, 3167 e 3168, Logistica Internazionale; Consiglio di Stato, 24 ottobre 2014, nn. 4230, 5274, 5276, 5278, Vendita al dettaglio di prodotti cosmetici.*]

mercato, vale a dire la gara per la fornitura dei servizi di raccolta e avvio a smaltimento dei rifiuti sanitari pericolosi e non pericolosi nella Regione Campania.

ii) La qualificazione dell'intesa

20. Da quanto sopra riportato emerge che, in occasione della partecipazione alla gara bandita da Soresa per l'acquisizione di servizi di raccolta e avvio a smaltimento dei rifiuti sanitari pericolosi e non pericolosi della Regione Campania, le società Langella, Ecologica Sud, Bifulco, Ecosumma e Eco Transfer potrebbero aver posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza volta alla ripartizione dei lotti posti a gara. Le descritte circostanze, secondo le quali le parti hanno presentato offerte tecniche tutte riconducibili ad un medesimo formato ed hanno poi evitato di partecipare in concorrenza tra loro nei diversi lotti, presentando un'unica impresa per lotto, appaiono, infatti, difficilmente spiegabili al di fuori di un contesto collusivo.

21. Alla luce di quanto precede, dagli elementi disponibili sembra emergere che le parti potrebbero aver messo in atto un'intesa volta a ripartirsi i lotti della gara Soresa, in violazione della normativa a tutela della concorrenza.

22. In considerazione della rilevanza comunitaria della procedura di gara in questione, l'intesa, allo stato, appare idonea a pregiudicare il commercio tra Stati membri. Di conseguenza, le condotte oggetto del presente procedimento sono da valutarsi ai sensi dell'articolo 101 del TFUE.

RITENUTO, pertanto, che le condotte descritte, poste in essere dalle società di Langella Mario S.r.l., Ecologica Sud S.r.l., Ecosumma S.r.l., Bifulco & Co. S.r.l. ed Eco Transfer S.r.l. sono suscettibili di configurare un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 101 del TFUE;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14, della legge n.287/90, nei confronti delle società: Langella Mario S.r.l., Ecologica sud S.r.l., Ecosumma S.r.l., Bifulco & Co. S.r.l. ed Eco Transfer S.r.l., per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 101 del TFUE;

b) la fissazione del termine di giorni sessanta decorrente dalla notificazione del presente provvedimento per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle Parti, o di persone da essi delegate, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Energia e Industria di Base, Direzione Generale Concorrenza, di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è la dott.ssa Claudia Caruso;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Energia e Industria di Base, Direzione Generale Concorrenza, di questa Autorità dai rappresentanti legali delle Parti, nonché da persone da essi delegate;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 ottobre 2018.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella