



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 4 giugno 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Autofficina F.lli Pennesi - Società In Nome Collettivo (di seguito, "Pennesi"). è un'impresa principalmente attiva nella manutenzione, riparazione, revisione di parti meccaniche di autoveicoli in genere e automezzi pesanti, nonché soccorso, rimozione e trasporto di autoveicoli. Il capitale sociale di Pennesi è detenuto da quattro persone fisiche.

2. Autofficina Pontina S.r.l. (di seguito, "Pontina"), è un'impresa principalmente attiva nel commercio all'ingrosso e al dettaglio di autoveicoli e autovetture fino a 3,5 tonnellate di peso, nella riparazione meccanica di autoveicoli, nonché nella manutenzione ordinaria e straordinaria di meccanica, carrozzeria, gommista, elettrauto e soccorso stradale per autoveicoli commerciali, industriali e autobus. Il capitale sociale di Pontina è detenuto da quattro persone fisiche.

3. Drive Line Service S.p.A. (di seguito, “Drive Line”) è un’impresa principalmente attiva nella manutenzione, riparazione di parti meccaniche di autoveicoli, automezzi pesanti e, in generale, di veicoli di grandi dimensioni, nonché carrozzeria, elettrauto e gommista. Il capitale sociale di Drive Line è detenuto da due persone fisiche.

4. Italmeccanica S.r.l. (di seguito, “Italmeccanica”) è un’impresa principalmente attiva nella manutenzione e riparazione di veicoli, complessi di veicoli a motore adibiti al trasporto su strada di persone e di cose, nonché officina meccanica, motoristica, elettrauto e gommista. Il capitale sociale di Italmeccanica è detenuto per il 99% da Dierre Dimensione Ricambi S.p.A. (99%) e per la restante parte da una persona fisica.

5. MFM S.r.l. (di seguito, “MFM”) è un’impresa principalmente attiva nella manutenzione, riparazione, revisione di parti meccaniche di autoveicoli in genere e automezzi pesanti, nonché soccorso, rimozione e trasporto di autoveicoli. Il capitale sociale di MFM è detenuto da tre persone fisiche. In data 10 gennaio 2024, risulta che Pennesi ha proceduto alla cessione di un ramo d’azienda a favore di MFM.

6. Pagliani Service S.r.l. (di seguito, “Pagliani”) è un’impresa principalmente attiva nella riparazione, manutenzione e allestimento di autoveicoli, motocicli, macchine operatrici speciali, autobus e veicoli industriali in genere, nonché di parti meccaniche, elettriche, pneumatiche e di carrozzeria degli stessi. Il capitale sociale di Pagliani è interamente detenuto da una persona fisica.

7. Raggruppamento Officine Meccaniche AR.MA. S.r.l. (di seguito, “ARMA”) è un’impresa principalmente attiva nell’organizzazione e la gestione di officine meccaniche e carrozzerie in genere, nonché nell’acquisto, la riparazione e la vendita di automotomezzi, autocarri ed autobus in genere. Il capitale sociale di ARMA è detenuto da due persone fisiche.

II. I FATTI SEGNALATI

8. Il 4 ottobre 2023 è pervenuta dalla società AMA S.p.A. (di seguito, “AMA”) una segnalazione avente a oggetto possibili condotte anticoncorrenziali in relazione alle tre procedure dalla stessa bandite tra marzo e maggio 2023 per

L'affidamento del servizio di manutenzione su autotelai cabinati e complessivi meccanici rispettivamente di marca Iveco, Renault e Mercedes¹. Al fine di completare il quadro informativo sono state acquisite ulteriori informazioni dalla stazione appaltante in data 11 dicembre 2023, 19 febbraio 2024 e 21 marzo 2024². È stato, infatti, necessario acquisire maggiori dettagli in merito alle caratteristiche del servizio richiesto, alle precedenti esperienze di gara e all'evoluzione del comportamento della stazione appaltante nel tempo, al fine di verificare le capacità partecipative degli operatori interessati dalle condotte.

9. Alla luce del complesso delle informazioni acquisite è emerso un quadro variegato compatibile con l'ipotesi, paventata nella segnalazione, di un'intesa restrittiva della concorrenza tra i principali fornitori di AMA nel settore della manutenzione dei veicoli. In particolare, come si vedrà più nel dettaglio *infra*, la stazione appaltante ha segnalato che a ciascuna delle tre procedure ha partecipato un unico concorrente su entrambi i lotti e che in tutti e tre i casi si è trattato di un Raggruppamento Temporaneo di Imprese (di seguito anche "RTI") che coinvolgeva tutti gli storici fornitori di AMA che, nelle precedenti edizioni delle gare, si erano presentati in concorrenza tra loro. A fronte di tale esito, il Consiglio di Amministrazione (di seguito, "CdA") di AMA, con decisione del 4 agosto 2023, ha revocato le tre gare e ha interrotto ogni rapporto contrattuale discendente dalla precedente procedura bandita nel 2018 per la manutenzione dei veicoli di marca Iveco.

10. AMA ha, inoltre, fatto presente che, avendo revocato le tre gare indette nel marzo 2023, nelle more dello svolgimento di una nuova procedura, ha disposto l'affidamento d'urgenza del servizio in favore della Romana Diesel S.p.A., per quanto riguarda i mezzi a marca IVECO, e di Daimler Truck Retail Italia S.r.l. per i mezzi Mercedes. Si precisa che nessuna di queste società aveva partecipato alle gare in esame.

11. Ama ha, inoltre, segnalato di aver bandito, in data 19 dicembre 2023, una nuova gara suddivisa in cinque lotti per la manutenzione e la fornitura di ricambi di marca Iveco (Lotto 1 e Lotto 2), Mercedes (Lotto 3), Renault (Lotto 4) e Isuzu (Lotto 5)³. Dei cinque Lotti messi a gara, tre sono andati deserti, mentre due hanno visto la partecipazione di un unico concorrente. Secondo AMA la situazione di criticità oggetto della segnalazione si sarebbe perpetrata anche nell'ambito di tale nuova gara⁴.

¹ Per Iveco cfr. Bando di gara AMA n. 7/2023 pubblicato il 1° marzo 2023, Renault Bando di gara AMA n. 17/2023 pubblicato l'8 maggio 2023 e per Mercedes Bando di gara AMA n. 12/2023 pubblicato il 26 aprile 2023.

² Cfr. docc. 4, 8 e 9.

³ Cfr. del. CdA del 17/11/2023, bando n. 40/2023 (doc. 4).

⁴ Cfr. verbale di audizione, doc.8.

III. LE PROCEDURE DI GARA E I RELATIVI ESITI

III.1. Le gare bandite tra marzo e maggio 2023

12. Nei mesi di marzo, aprile e maggio 2023, AMA ha indetto tre procedure ad evidenza pubblica (bandi n. 7/2023, 12/2023 e 17/2023) per l'affidamento del servizio di manutenzione su autotelai cabinati e complessivi meccanici, rispettivamente a marchio Iveco, Mercedes e Renault, in parco AMA (di seguito anche “gara Iveco”, “gara Mercedes” e “gara Renault”), da prestarsi tramite manodopera specializzata e fornitura di ricambi, per un periodo di trentasei mesi. Gli importi a base d'asta delle tre gare erano rispettivamente fissati in 14.120.000 euro, 1.028.872,88 euro e 1.281.357,04 euro. Le tre procedure erano ciascuna articolata su due lotti (mezzi leggeri e mezzi pesanti) e prevedevano l'aggiudicazione sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (massimo 30 punti per l'offerta economica e 70 punti per l'offerta tecnica).

13. L'offerta economica si basava su uno sconto da presentare sul valore posto a base d'asta sia per la parte manodopera sia per il costo dei ricambi. Per entrambe le voci i Disciplinari delle tre gare prevedevano un livello di minimo di offerta al di sotto del quale le offerte non sarebbero state ritenute valide⁵.

14. A ciascuna delle tre procedure è pervenuta una sola offerta per entrambi i lotti da parte di un RTI⁶. Per la gara IVECO l'RTI partecipante era composto dalle seguenti 6 società: Pagliani, Pennesi, Pontina, Drive line, Italmeccanica e ARMA. Per le gare Mercedes e Renault l'offerente unico, in entrambi i casi, è stato il RTI formato dalle società Pontina e Pagliani.

15. Come anticipato, il CdA di AMA, con delibera del 4 agosto 2023, ha revocato le gare in questione.

16. Nella tabella che segue è riportato l'esito delle procedure in termini di partecipanti, con riguardo a ciascuno dei tre lotti a gara.

⁵ In particolare, per la manodopera le gare prevedevano che il costo orario non potesse superare i 32 euro. Per i ricambi erano previsti livelli minimi di sconto variabili a seconda del tipo di ricambio: 40% per i ricambi IVECO, 15% per i ricambi Mercedes, Renault e Allison e 30% per i ricambi commerciali.

⁶ I Disciplinari delle gare non prevedevano limiti alla partecipazione ai Lotti di gara e consentivano quindi ai concorrenti di presentare offerta per tutti i Lotti in ragione dei requisiti posseduti. Inoltre, non vi era alcun limite massimo al numero di Lotti aggiudicabili ad un unico concorrente, fermo restando il possesso dei requisiti di capacità economica e finanziaria e di capacità tecnica e professionale, di cui alle *lex specialis* delle procedure, in misura almeno pari alla somma dei valori richiesti per i singoli Lotti.

Tabella 1: esiti delle procedure 7/23, 12/23 e 17/23.

| Riferimento, tipologia mezzo, lotto | Valore lotto (€) | Partecipanti |
|---|-------------------------|---|
| <i>Bando 7/23 (Mezzi Pesanti, Lotto 1)</i> | 10.120.000 | RTI: Pagliani-Pennesi-Pontina-Drive line-Italmeccanica-ARMA |
| <i>Bando 7/23 (Mezzi Leggeri, Lotto 2)</i> | 4.000.000 | RTI: Pagliani-Pennesi-Pontina-Drive line-Italmeccanica-ARMA |
| <i>Bando 12/23 (Mezzi Pesanti, Lotto 1)</i> | 983.064 | RTI: Pontina, Pagliani |
| <i>Bando 12/23 (Mezzi Leggeri, Lotto 2)</i> | 45.808 | RTI: Pontina, Pagliani |
| <i>Bando 17/23 (Mezzi Pesanti, Lotto 1)</i> | 224.055 | RTI: Pontina, Pagliani |
| <i>Bando 17/23 (Mezzi Leggeri, Lotto 2)</i> | 1.057.302 | RTI: Pontina, Pagliani |

Fonte: dati forniti da AMA

17. Secondo quanto riferito da AMA e quanto emerge dalla documentazione raccolta, alle precedenti edizioni delle gare per la fornitura dei medesimi servizi, risalenti al 2018, vi era stata una maggiore partecipazione, avendo presentato offerta almeno due concorrenti per ciascun lotto.

III.2. La gara bandita a dicembre 2023

18. A seguito della revoca delle gare del marzo 2023, AMA, in data 19 dicembre 2023 ha bandito una nuova procedura per la manutenzione e la fornitura di ricambi, unica per tutte le marche dei veicoli ma suddivisa in cinque lotti: Iveco (Lotto 1 e Lotto 2), Mercedes (Lotto 3), Renault (Lotto 4) e Isuzu (Lotto 5). Il valore complessivo dei lotti messi a gara era di 8,52 milioni di euro⁷.

19. Rispetto alle precedenti gare, è stato eliminato il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sostituito dal criterio del minor prezzo; è stata introdotta una clausola di revisione dei prezzi dei ricambi in funzione dell'oscillazione del listino del produttore; sono stati ridotti in modo significativo sia i requisiti di capacità economico-finanziaria sia i requisiti di capacità tecnico-professionale, oltre all'eliminazione della base d'asta di 32 €/ora per il costo della manodopera⁸.

⁷ La base d'asta, in base a quanto riportato nel disciplinare, è stata ridotta in modo significativo a seguito di un'analisi dettagliata sulla domanda del servizio, i tempi di manutenzione in base all'evoluzione del parco veicoli, nonché l'incidenza dei guasti - passata dal totale dei 3 bandi del 2023 (7/2023, 12/2023, 17/2023) pari a circa 16 mln € a circa 8,5 mln € in riduzione del 48% rispetto alle precedenti gare.

⁸ Requisiti di capacità economico-finanziaria: riduzione media rispetto alla gara precedente di circa il 33%. Requisiti di capacità tecnico-professionale: riduzione media rispetto alla gara precedente di circa il 96%.

20. Alla procedura, come illustrato nella tabella 2 che segue, si è presentato nei Lotti 1 e 2 (IVECO) un unico RTI la cui composizione è in parte sovrapponibile con quella dell'unico RTI presentatosi alla gara IVECO del 2023, risultando infatti costituito da ARMA, Pontina e MFM, quest'ultima impresa collegata alla famiglia Pennesi che sembra essere subentrata, attraverso una cessione di ramo d'azienda, alle attività dell'impresa Pennesi. I Lotti 3 e 5 (Mercedes e Isuzu) sono andati deserti, mentre il Lotto 4 (Renault) ha visto la partecipazione di un solo operatore, Italmeccanica.

Tabella 2. Esito della procedura n. 40/2023

| <i>Riferimento, tipologia mezzo, lotto</i> | Valore lotto (€) | Partecipanti |
|--|-------------------------|-----------------------------------|
| <i>Bando 40/2023 (Lotto 1 - Iveco Mezzi Pesanti)</i> | 3.900.000 | RTI: MFM (Pennesi), Pontina, ARMA |
| <i>Bando 40/2023 (Lotto 2 - Iveco Mezzi Leggeri)</i> | 2.160.000 | RTI: MFM (Pennesi), Pontina, ARMA |
| <i>Bando 40/2023 (Lotto 3 - Mercedes)</i> | 540.000 | Deserto |
| <i>Bando 40/2023 (Lotto 4 - Renault)</i> | 720.000 | Italmeccanica |
| <i>Bando 40/2023 (Lotto 5 - Isuzu)</i> | 1.200.000 | Deserto |

Fonte: dati forniti da AMA

21. Si ritiene opportuno osservare che l'operatore Pontina, aggiudicatario storico dei servizi di manutenzione di marca Renault e che si era presentato in RTI con Pagliani nelle gare Mercedes e Renault revocate del 2023, non ha presentato offerta né per i servizi manutentivi su mezzi di marca Mercedes né per quelli di marca Renault. Pagliani e Drive Line, entrambi singolarmente in possesso dei requisiti di fatturato previsti dal bando (si veda *infra*), non hanno presentato alcuna offerta nella nuova gara.

IV. VALUTAZIONI

IV.1. Il mercato rilevante

22. Le condotte oggetto del presente procedimento riguardano la fornitura della manutenzione e dei ricambi per i mezzi utilizzati da AMA nell'ambito dello svolgimento dei servizi di pulizia e raccolta dei rifiuti nella Città metropolitana di Roma. Tali servizi vengono affidati da AMA attraverso procedure ad evidenza pubblica modulate in funzione delle specifiche

caratteristiche dei mezzi impiegati dal gestore del servizio pubblico. A ciò si aggiunga che i bandi richiedono la prossimità delle imprese rispetto alla Casa Comunale di Roma. Dal lato dell'offerta, le società segnalate risultano gli operatori che si sono aggiudicati, nel più recente quinquennio, la maggior parte delle gare pubbliche indette da AMA, anche in considerazione dell'assenza di altri qualificati concorrenti. Nel caso di specie, pertanto, ogni singola gara è idonea a rappresentare un mercato a sé.

23. Secondo costante orientamento giurisprudenziale in materia di intese, inoltre, 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 funzionale alla delimitazione dell'ambito nel quale l'intesa può restringere o falsare il meccanismo concorrenziale e alla individuazione del suo grado di offensività⁹.

24. Nel caso in esame, dagli elementi agli atti e, in via di prima approssimazione, anche tenuto conto delle specificità delle gare in questione, il mercato può quindi circoscriversi all'ambito merceologico e geografico presuntivamente condizionato dalla ipotizzata intesa ovvero alle tre procedure di gara per l'affidamento da parte di AMA del servizio di manutenzione e fornitura ricambi per i propri mezzi bandite nei mesi di marzo, aprile, maggio 2023 e della successiva gara bandita nel mese dicembre 2023.

IV.2. La qualificazione dell'intesa

25. Da quanto sopra riportato emerge la possibile esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza tra le Parti, nella forma di un accordo o pratica concordata, finalizzata alla ripartizione dei lotti a gara e alla eliminazione del reciproco confronto competitivo nelle gare bandite da AMA nel corso del 2023 per l'affidamento del servizio di manutenzione su autotelai cabinati e complessivi meccanici. Tuttavia, allo stato, non si può escludere che l'intesa possa avere un perimetro soggettivo, oggettivo e/o temporale più ampio.

26. Nel caso di specie, dagli elementi sopra riportati sembrano emergere condotte volte ad impiegare in maniera strumentale e anticoncorrenziale l'istituto del Raggruppamento Temporaneo di Imprese, al fine di evitare la concorrenza tra i principali fornitori di AMA e precostituirsi un vantaggio incompatibile con la finalità procompetitiva del predetto istituto.

⁹ Cfr., da ultimo, Consiglio di Stato 15 aprile 2021, n. 3566 (Affidamento appalti per attività di antincendio boschivo).

27. È stata, in particolare, riscontrata una serie di elementi sintomatici di una possibile condotta collusiva tra le Parti, avente a oggetto il condizionamento in senso anticompetitivo delle gare, riconducibili, in particolare, alla assoluta assenza di concorrenza nella partecipazione alle procedure.

28. Si fa riferimento, in primo luogo, alla decisione delle imprese Pennesi, Pontina, Drive Line, Italmeccanica, Pagliani e ARMA - che complessivamente rappresentano buona parte del novero dei fornitori del servizio di manutenzione dei mezzi ad AMA - di partecipare tutte in un unico RTI alla gara 7/2023, la più significativa in termini di valore. Si consideri che tali imprese, nelle precedenti edizioni di gara, avevano partecipato alle gare formando RTI concorrenti. Contestualmente a tale decisione, inoltre, vi è stata la partecipazione di un unico RTI anche alle altre due procedure bandite nei mesi di aprile e maggio 2023, le gare per i mezzi a marca Renault e Mercedes, composto da Pontina e Pagliani, che in precedenza facevano parte ciascuna di RTI concorrenti.

29. Parimenti, assenza di concorrenza si è registrata nella procedura suddivisa in cinque Lotti bandita da AMA nel dicembre 2023, alla quale negli unici due lotti non andati deserti vi è stata la partecipazione di un solo offerente, il RTI Pontina, ARMA e MFM (Pennesi) per i lotti Iveco, e Italmeccanica come unico offerente per il lotto Renault. Ciò nonostante in tale gara siano stati modificati significativamente la dimensione e l'articolazione dei lotti e siano stati, altresì, ridotti sia gli importi a base d'asta che i requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale, proprio al fine di favorire una maggiore dinamica competitiva.

30. Lo strumento dei RTI, laddove propriamente usato, può produrre effetti benefici per la concorrenza e consentire dei guadagni di efficienza alle stazioni appaltanti. Si tratta di uno strumento, tuttavia, che in alcune circostanze può essere impiegato a fini anticoncorrenziali¹⁰.

31. Nel caso di specie, come visto, si riscontrano diversi elementi che sembrano far propendere per tale ultima ipotesi, tra cui in particolare l'ampiezza dell'RTI che ha partecipato alla gara IVECO, che arriva a comprendere quasi tutti i precedenti partecipanti delle analoghe gare bandite da AMA nelle precedenti edizioni, dal valore non dissimile e con requisiti parimenti non significativamente minori, alle quali si era invece osservata la costituzione di RTI di dimensioni più contenute.

32. In aggiunta, anche le modalità di partecipazione alle altre due procedure,

¹⁰ Si veda sul tema anche la Comunicazione della Commissione europea, "Linee Diretrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea agli accordi di cooperazione orizzontale, C(2023) 4752 final", par. 355 e ss..

per i mezzi Renault e Mercedes, concorrono a caratterizzare di anomalia la complessiva partecipazione alle tre procedure AMA. Difatti, anche per queste gare ha presentato offerta un unico concorrente e la composizione dell'RTI che ha partecipato alle due procedure - formata da imprese tradizionalmente parti di RTI concorrenti - sembra essere riconducibile ad una logica spartitoria piuttosto che a una genuina ricerca di sinergie tra le imprese.

33. Gli esiti delle gare, particolarmente insoddisfacenti per la stazione appaltante, sembrano altresì indicare che la costituzione dei siffatti RTI non abbia condotto a maggiori efficienze nella fornitura del servizio a vantaggio dell'acquirente.

34. Dall'insieme degli elementi che precedono sembra quindi potersi ipotizzare l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza per oggetto e/o per effetto, posta in essere dagli operatori sopra citati nelle gare bandite da AMA nel 2023 in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/1990. Tuttavia, allo stato, non si può escludere che l'intesa possa avere un perimetro soggettivo, oggettivo e/o temporale più ampio.

Infine, si consideri che, sulla base delle informazioni disponibili, i partecipanti alla presunta intesa rappresentano una parte significativa dell'offerta nel mercato rilevante.

RITENUTO, pertanto, che le condotte sopra descritte, poste in essere da Autofficina F.lli Pennesi - Società In Nome Collettivo, MFM S.r.l., Autofficina Pontina S.r.l., Drive Line Service S.p.A., Italmeccanica S.r.l., Pagliani Service S.r.l., Raggruppamento Officine Meccaniche AR.MA. S.r.l., potrebbero configurare un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/1990;

DELIBERA

a) di avviare un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti di Autofficina F.lli Pennesi - Società In Nome Collettivo, MFM S.r.l., Autofficina Pontina S.r.l., Drive Line Service S.p.A., Italmeccanica S.r.l., Pagliani Service S.r.l., Raggruppamento Officine Meccaniche AR.MA. S.r.l. per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/1990;

- 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 Cartelli, Leniency e Whistleblowing di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) che la responsabile del procedimento è la dott.ssa Valentina Depau;
- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Cartelli, Leniency e Whistleblowing di questa Autorità dai rappresentanti legali delle Parti, nonché da persone da essi delegate;
- e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 dicembre 2025.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli