



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 21 febbraio 2018;

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'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE);

VISTO il Regolamento n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002;

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 documentazione agli atti inerente presunte distorsioni della concorrenza relative all'evoluzione di varie gare indette da pubbliche amministrazioni per l'affidamento dei servizi di vigilanza;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. L’Autorità ha ricevuto alcune segnalazioni in merito allo svolgimento di gare pubbliche relative all’affidamento di servizi di vigilanza. In particolare l’Autorità, sulla base delle denunce pervenute nel mese di febbraio 2018 (denuncia di ANIVP e ASSIV e denuncia anonima), ha appreso che la gara bandita nell’ottobre 2016 da Azienda Regionale Centrale Acquisti S.p.A. (di seguito ARCA), suddivisa in 12 lotti per un totale di oltre 47 milioni di euro, è 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 S.p.A. (Sicuritalia), Allsystem S.p.A. (Allsystem), Itapol Vigilanza Società a responsabilità limitata (Itapol), Istituti di Vigilanza Riuniti S.p.A. (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.

2. Rilevano altresì le segnalazioni pervenute da Trenord S.p.A. (Trenord), con riferimento alla gara dalla stessa bandita nel 2014, e dall’ANAC, in relazione alla gara bandita da Expo 2015 S.p.A. nel 2013, nelle quali si evidenziano analoghe criticità nelle modalità partecipative e negli esiti di 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 s. Coop.p.a. (Coopservice).

3. Dagli approfondimenti svolti sui comportamenti di tali imprese nell’ambito delle procedure ad evidenza pubblica nel periodo 2013-2017, è emersa la presenza di ulteriori possibili anomalie. In particolare, i 5 principali operatori del mercato della vigilanza - Allsystem, Coopservice s. Coop.p.a. (Coopservice), Itapol, IVRI e Sicuritalia – risultano spesso partecipare in RTI (con una composizione variabile) a gare pubbliche di importo rilevante, spartendosi così, di fatto, le stesse, senza che le caratteristiche della gara appaiano tali da richiedere simili aggregazioni.

4. L’Autorità ha, quindi, incentrato la propria attenzione su 7 procedure di affidamento, nel seguito meglio descritte, in relazione alle quali sembrano rinvenirsi possibili forme di coordinamento anticoncorrenziale tra le imprese. Non si esclude, inoltre, che il coordinamento ipotizzato possa avere un ambito più ampio coinvolgendo anche altre procedure.

II. LE PARTI

1. *I segnalanti*

5. Trenord è una società con sede legale a Milano, controllata pariteticamente al 50% da Trenitalia S.p.A. e FNM S.p.A., la quale gestisce, in forza di contratto di servizio stipulato con la Regione Lombardia, l'intera attività di trasporto ferroviario passeggeri suburbano e regionale della Lombardia, oltre alcuni collegamenti esterni alla stessa Regione.

6. L'Associazione Nazionale Istituti di Vigilanza privata e servizi fiduciari di sicurezza (ANIVP) e l'Associazione Italiana Vigilanza e Servizi fiduciari (ASSIV) sono due associazioni di categoria con sedi a Torino e Roma, rispettivamente. In base ai propri statuti, le associazioni si propongono, tra le varie cose, di tutelare gli interessi generali di categoria e rappresentarli adeguatamente a qualunque livello politico ed istituzionale, nonché di rappresentare gli interessi degli associati nelle sedi istituzionali nazionali ed europee.

2. *Le imprese segnalate*

7. Allsystem è una società con sede legale a Verrone (BI), attiva nel settore della vigilanza. Allsystem ha varie sedi locali ubicate nel nord-ovest: Aosta, Asti, Torino, Alessandria, Cuneo, Novara, Biella, Genova, Milano, Bergamo, Varese e Vercelli. Nel 2016 Allsystem ha realizzato un fatturato pari a circa 99 milioni di euro.

8. Coopservice è una società con sede legale a Reggio Emilia, che offre l'intera gamma di servizi di vigilanza. Coopservice sembra avere una copertura diretta nella maggior parte delle province dell'Emilia, della Liguria e della Sardegna e dispone di varie sedi operative nelle seguenti province: Mantova, Firenze, Prato, Roma, Latina, Frosinone e Chieti. Coopservice è una società cooperativa attiva – oltre che nel settore della vigilanza – anche nell'offerta di diverse tipologie di servizi, tra cui servizi energetici, pulizie e *facility management*. Coopservice aderisce al CNS (Consorzio Nazionale Servizi). Nel 2015 Coopservice ha realizzato un fatturato di circa 466 milioni di euro, di cui 142 milioni di euro nel settore della vigilanza privata.

9. IVRI, società con sede a Milano, svolge attività di vigilanza fissa, vigilanza di zona, servizio di custodia e trasporto e contazione valori, servizi di *reception* e portierato, agenzia d'affari (acquisizione di contratti nel settore della vigilanza armata, investigazione privata, con successivo affidamento a terzi per l'espletazione dei servizi citati). IVRI dispone di sedi e unità locali nelle seguenti regioni: Piemonte (Torino); Lombardia (Milano; Lodi; Cremona); Liguria (Genova); Veneto (Verona); Emilia Romagna (Bologna; Parma; Ravenna; Reggio Emilia; Piacenza); Toscana (Firenze; Pisa); Lazio (Roma); Abruzzo (L'Aquila; Teramo; Chieti; Pescara); Puglia (Bari; Brindisi); Molise (Campobasso) e Campania (Salerno). IVRI ha registrato un fatturato, per il 2015, di circa 180 milioni di euro.

10. 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 IVRI è uno dei principali operatori attivo nel settore. Il Gruppo è controllato da SKIBS S.r.l., che detiene 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. eserciti un'influenza determinante sul gruppo IVRI detenendo il 100% delle quote di SKIBS S.r.l. che, a sua volta, detiene la totalità del capitale sociale delle società del gruppo tra cui IVRI S.p.A. Il gruppo BIKS ha registrato, per il 2015, un fatturato consolidato di circa 450 milioni di euro.

11. Itapol è una società attiva nel settore dei servizi di vigilanza ed ha sede legale a Roma, con sedi operative a Milano e Napoli. Itapol ha realizzato, nel 2016, un fatturato pari a circa 86 milioni di euro. Itapol è controllata da MC Holding S.r.l., che ne detiene il 94% del capitale sociale. MC Holding S.r.l. controlla anche Itapol servizi fiduciari S.r.l. e Itapol Vigilanza Milano S.r.l..

12. Sicuritalia è una società attiva nel settore dei servizi di vigilanza che ha sede a Como. Sicuritalia detiene partecipazioni, anche di controllo, in numerose società, con molte delle quali condivide parte della denominazione (es. Sicuritalia Servizi ausiliari S.r.l.). Il 99% del capitale sociale di

Sicuritalia è detenuto da Lomafin SGH S.p.A.. Sicuritalia ha diverse sedi secondarie (Como, Brescia, Lecco, Milano, Piacenza, Pordenone, Udine, Gorizia, Torino, Genova, Treviso, Padova, Venezia, Vicenza, Verona, Belluno, Rovigo, Bolzano, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Brindisi, Napoli, Sassari, Cagliari, Palermo). Sicuritalia, nel 2016, ha realizzato un fatturato pari a circa 238 milioni di euro.

III. IL FATTO

13. La fattispecie in esame ha ad oggetto l'affidamento dei servizi di vigilanza e riguarda, in particolare, le procedure ad evidenza pubblica indicate nella tabella seguente e nel seguito descritte.

Tabella 1 – Procedure di gara interessate dal procedimento

	STAZIONE APPALTANTE	ANNO (Valore (EUR mln))	Composizione ATI	AREA GEOGRAFICA INTERESSATA	AREA GEOGRAFICA COPERTA DALLE IMPRESE PARTECIPANTI IN ATI (sedi operative o unità locali)	REQUISITI DI FATTURATO RICHIESTI DAL BANDO (complessivamente realizzato negli ultimi 3 esercizi, EUR mln)	FATTURATO SPECIFICO PER L'ATTIVITA' DI VIGILANZA
1	ARCA 2016	2015 (47,7)	ALLSYSTEM/ITALPOL/IVRI/SICURITALIA	Regione Lombardia (12 provincie)	Allsystem: AO, AT, TO, AL, CN, NO, BI, GE, MI, BG, VA, VC. Italpol: Lazio, Lombardia, NA, BR, FG, SS, OT. IVRI: TO, MI, LO, CR, GE, VR, BO, PR, RA, RE, PC, FI, PI, RM, AQ, TE, CH, PE, BA, BR, CB, SA. Sicuritalia: CO, BS, LC, MI, PC, PN, UD, GO, TO, GE, TV, PD, VE, VI, VR, BL, RO, BZ, BO, FI, RM, BA, BR, NA, SS, CA, PA.	Lotto 1: 19; Altri lotti: <1	IVRI (2014): 149 Allsystem (2014): 116 Sicuritalia (2014): 183 Italpol (2014): 71
2	Trenord S.r.l.	2014 (10)	ALLSYSTEM/COOPSERVICE/ITALPOL/IVRI/SICURITALIA/altre imprese	Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna	Allsystem, Italpol, IVRI, Sicuritalia: (come sopra) Coopservice: diverse provincie dell'Emilia-Romagna, Liguria e Sardegna: MN, FI, PO, RM, LT.	Fatturato specifico: non richiesto Fatturato complessivo: 20	IVRI (2013): 149 Allsystem (2013): 109 Sicuritalia (2013): 191 Coopservice (2013): 116 Italpol (2013): 72
3	EXPO 2015	2013 (23,6)					
		Lotto 1 (9,7)	ALLSYSTEM/IVRI/SICURITALIA/altre imprese	Cantieri Expo 2015 (Milano)	Allsystem, IVRI, Sicuritalia: (v. sopra)	Vigilanza armata: 2,5 Controllo accessi: 2,5	IVRI (2012): 162 Allsystem (2012): 90 Sicuritalia (2012): 102
		Lotto 2 (9,6)	ALLSYSTEM/IVRI/SICURITALIA/altre imprese	Cantieri Expo 2015 (Milano)	Allsystem, IVRI, Sicuritalia: (v. sopra)	Vigilanza armata: 2,5 Controllo accessi: 2,5	v. sopra
4	EXPO 2015	2013 (23,6)					
		Ex Lotto 3 (procedura negoziata) (4,3)	ALLSYSTEM/IVRI/SICURITALIA/altre imprese	Cantieri Expo 2015 (Milano)	Allsystem, IVRI, Sicuritalia: (v. sopra)	Vigilanza armata: 2,5 Controllo accessi: 2,5	v. sopra
5	INTERCENT-ER	2013 (30)	COOPSERVICE/IVRI/SICURITALIA/altre imprese	Regione Emilia Romagna (9 provincie)	Coopservice, IVRI, Sicuritalia: (v. sopra)	Vigilanza armata: 15	IVRI, Allsystem, Sicuritalia (2012): v. sopra Coopservice (2012): 112
6	Infrastrutture Lombarde	2013 (31,2)					
		Lotto 1 - Palazzo Lombardia - Palazzo Sistema - Ex Manifattura Tabacchi (20,7)	ALLSYSTEM/IVRI/SICURITALIA	Milano	Allsystem, IVRI, Sicuritalia: (v. sopra)	ND	IVRI (2012): 162 Allsystem (2012): 90 Sicuritalia (2012): 102
		Lotto 2 - Palazzo Pirelli - Autorimessa Regionale (6,5)	ALLSYSTEM/IVRI/SICURITALIA	Milano	Allsystem, IVRI, Sicuritalia: (v. sopra)	ND	v. sopra
7	INTERCENT-ER	2015 (35)	COOPSERVICE/SICURITALIA/IVRI/altre imprese	Regione Emilia Romagna (9 provincie)	Coopservice, IVRI, Sicuritalia: (v. sopra)	Vigilanza armata: 15	IVRI (2014): 149 Allsystem (2014): 116 Sicuritalia (2014): 183 Coopservice (2014): 130

1. Le gare oggetto di segnalazione

a) La gara ARCA 2016

14. 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 Decreto Legislativo. 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. 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, lettera a), della L.R. n. 33/2007, con la quale sarebbero stati regolamentati i Contratti di fornitura attuativi della medesima Convenzione, che i singoli Enti avrebbero stipulato mediante l'emissione degli Ordinativi di Fornitura. La gara era suddivisa in lotti, come da tabella seguente.

Tabella 2 – Gara ARCA 2016: ripartizione in lotti, valore e requisiti di fatturato

Colonna « A »	Colonna « B »	Colonna « C »	Colonna « D »	Colonna « E »	Colonna « F »
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")
1	Milano	6798512594	€ 47.546.938,00	€ 33.282.856,00	€ 19.018.775,00
2	Varese	6798523EA5	€ 1.844.636,00	€ 1.291.245,00	€ 737.854,00
3	Brescia	6798526123	€ 1.230.836,00	€ 861.585,00	€ 492.334,00
4	Cremona	679853046F	€ 975.578,00	€ 682.904,00	€ 390.231,00
5	Monza Brianza	6798540CAD	€ 896.306,00	€ 627.414,00	€ 358.522,00
6	Bergamo	67985461A4	€ 848.289,00	€ 593.802,00	€ 339.315,00
7	Como	679854834A	€ 807.933,00	€ 565.553,00	€ 323.173,00
8	Pavia	6798553769	€ 782.553,00	€ 547.787,00	€ 313.021,00
9	Sondrio	6798558B88	€ 499.968,00	€ 349.977,00	€ 199.987,00
10	Lecco	6798563FA7	€ 445.330,00	€ 311.731,00	€ 178.132,00
11	Lodi	6798565152	€ 387.000,00	€ 270.900,00	€ 154.800,00
12	Mantova	67985672F8	€ 387.000,00	€ 270.900,00	€ 154.800,00

Fonte: Disciplinare di gara.

15. In data 9 ottobre 2017 la procedura è stata aggiudicata, per 11 lotti su 12, al RTI composto da Sicuritalia, Allsystem, Italpol e IVRI, come indicato nella tabella seguente.

Tabella 3 – Gara ARCA 2016: aggiudicatari per lotto e ripartizione

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: ARCA Lombardia

16. Come evidenziato nella Tabella 2, il disciplinare di gara prevedeva requisiti di fatturato, sia specifico sia complessivo, che le imprese partecipanti in RTI Sicuritalia, Allsystem, Italpol e IVRI erano in grado di soddisfare singolarmente.

17. Il 30 novembre 2017 ARCA ha bandito una nuova gara, suddivisa in 12 lotti, sempre avente ad oggetto la stipula di una Convenzione ai sensi dell'art. 1, comma 4, della L.R. n. 33/2007, per la fornitura del servizio di Vigilanza Armata e telesorveglianza. Il termine per la presentazione delle offerte è scaduto il 1° febbraio 2018.

b) La gara Trenord 2014

18. 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 circa 10 milioni di euro. Alla gara ha partecipato esclusivamente il RTI composto da Sicuritalia, IVRI, Italpol, Allsystem, Coopservice e altre imprese, risultato aggiudicatario¹. Con riferimento ai requisiti di capacità economica e finanziaria richiesti per la partecipazione alla gara, l'avviso di gara prevedeva che i partecipanti avessero realizzato un fatturato globale di almeno 20 milioni di euro nel

¹ Istituto di vigilanza di Sondrio e Provincia S.r.l., Vedetta 2, Mondalo S.p.A., Rangers S.r.l., BTV S.p.A. e Mondialpol Milano S.p.A.

triennio 2011-2013 e che le mandanti avessero nello stesso periodo un fatturato globale pari ad almeno 4 milioni di euro². Non era, richiesto, in questo caso, alcun fatturato specifico per servizi di vigilanza. Anche in quest'occasione le partecipanti in RTI parti del procedimento Sicuritalia, IVRI, Italtol, Allsystem e Coopservice erano pienamente in grado di soddisfare autonomamente i requisiti economici di partecipazione richiesti.

c) *Gli affidamenti EXPO 2015*

19. Nel 2013 Expo 2015 S.p.A. ha indetto una procedura selettiva ai sensi degli artt. 20 e 27 del Decreto Legislativo 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. La procedura, aggiudicata attraverso il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, era suddivisa in tre lotti che individuavano le aree geografiche in cui è stato suddiviso il sito espositivo, per un totale di oltre 23 milioni di euro. Alla 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.. Per il lotto 3 ha presentato offerta esclusivamente il RTI composto da Italtol Vigilanza S.r.l., Italservizi 2007 S.r.l. e Security Service S.r.l. La gara è stata aggiudicata 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 rilevate gravi irregolarità nell'offerta tecnica dell'unico offerente (RTI Italtol) che ne hanno determinato l'esclusione ex art. 46, comma 1-bis del Decreto Legislativo 163/2006³. In particolare l'offerta formulata dal RTI Italtol 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 non aveva presentato alcuna offerta.

20. La stazione appaltante ha successivamente indetto una procedura

² Con provvedimento del 28 gennaio 2015 Trenord ha escluso il sopra richiamato RTI sul rilievo che si trattasse di un RTI di tipo sovrabbondante. Sicuritalia ha proposto ricorso al TAR Lombardia il quale, con sentenza del 30 dicembre 2015 n. 2870 ha annullato l'esclusione accertando un difetto di istruttoria e motivazione del provvedimento in quanto «a fronte di un bando che imponeva requisiti di partecipazione particolarmente restrittivi, che nessun concorrente possedeva singolarmente, ha ritenuto sic et simpliciter, che il raggruppamento ricorrente avesse di per sé finalità anticoncorrenziale, senza invece accertare, pregiudizialmente, se la sua costituzione fosse o meno necessitata dal contenuto della stessa *lex specialis*». La gara è stata quindi aggiudicata al RTI sopra richiamato.

³ Italtol ha richiesto l'annullamento di tale provvedimento in autotutela ma non ha impugnato il diniego, come comunicato da EXPO in data 8 settembre 2015.

negoziata ex art. 57, comma 2, lettera c) per il solo lotto 3, pur se modificato 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 tecnica-economica. Alla procedura sono stati invitati i concorrenti che avevano presentato domanda di partecipazione e si erano qualificati: RTI Allsystem e RTI Italpol Vigilanza nonché altre tre RTI e ISTV S.p.A.. Alla procedura ha partecipato solo l'RTI Allsystem che si è aggiudicata la gara mentre non ha presentato offerta l'RTI Italpol, che era stata esclusa nella precedente procedura.

21. I requisiti economici previsti per la partecipazione alla gara erano gli stessi per i tre lotti, e prevedevano che le imprese partecipanti avessero realizzato un fatturato complessivo nell'ultimo triennio pari ad almeno 2,5 milioni di euro, sia per servizi di vigilanza armata sia per servizi di controllo accessi. Allsystem, IVRI e Sicuritalia erano singolarmente in grado di soddisfare i requisiti richiesti.

2. *Le altre gare oggetto di istruttoria*

22. Come anticipato in premessa, l'Autorità ha svolto ulteriori approfondimenti sui comportamenti dei principali operatori del mercato nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica nel periodo 2013-2017 aventi importi di aggiudicazione elevati, individuando altre tre procedure che presentano profili di criticità analoghi a quelli segnalati e che riguardano il medesimo gruppo di imprese. Si tratta, nello specifico, delle gare indette dall'Agenzia Regionale per l'acquisto di beni e servizi – Intercent della regione Emilia-Romagna (Intercent-ER) nel 2013 e 2015, e della procedura bandita da Infrastrutture Lombarde S.p.A. nel 2013. Tali gare sono state aggiudicate ad RTI a cui hanno partecipato, con formazioni talvolta differenti, le imprese oggetto del presente procedimento; in ragione di ciò, si può ipotizzare che anche le gare sotto descritte siano parte di un più ampio disegno spartitorio.

d) *La gara Intercent-ER 2013*

23. Il 20 giugno 2013 Intercent-ER ha bandito una Procedura aperta per 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. La gara è stata aggiudicata al RTI formato da Coopservice,

IVRI, Sicuritalia e altre⁴. 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.

e) La gara Infrastrutture Lombarde 2013

24. Nell'agosto 2013 Infrastrutture Lombarde S.p.A., società *in house* della Regione Lombardia, ha bandito una procedura aperta per l'affidamento dei servizi di vigilanza armata presso gli edifici in proprietà e/o disponibilità di Regione Lombardia, con un valore a base d'asta di oltre 31 milioni di euro, 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 aggiudicati al RTI formato da Allsystem, Sicuritalia e IVRI.

f) La gara Intercent-ER 2015

25. Il 19 novembre 2015 Intercent-ER ha bandito una procedura aperta per l'affidamento dei servizi integrati di vigilanza armata, portierato e altri servizi per tutte le Amministrazioni della 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 prevede 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, è previsto che tale requisito deve 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 altri⁵.

⁴ RTI Coopservice S.Coop.p.a., Sicuritalia S.p.A., I.V.R.I. S.p.A., La Patria S.r.l., Civis Augustus S.r.l., e Axitea S.p.A..

⁵ RTI Coopservice S.Coop.p.a., Sicuritalia S.p.A., I.V.R.I. S.p.A., La Patria S.r.l., Cittadini dell'ordine S.r.l..

IV. VALUTAZIONI

1. *Il contesto di riferimento*

26. L'attività di vigilanza privata è disciplinata da molteplici fonti normative e regolamentari. Tra queste, le principali sono rappresentate dal r.d. 18 giugno 1931 n. 773 recante "*Testo unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza*" (TULPS) e s.m.i. e dal r.d. 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.⁶

27. Il TULPS disciplina, al Titolo IV, l'attività di vigilanza privata, prevedendo due diverse modalità di svolgimento della stessa: quella contemplata dall'art. 133, ossia l'ipotesi in cui la vigilanza della proprietà privata venga 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; una seconda ipotesi, prevista invece dal comma 4 dall'art. 134, consiste nello svolgimento dell'attività di vigilanza, previa autorizzazione prefettizia, da parte di persone giuridiche private o singole persone fisiche che impieghino propri dipendenti, in via professionale ed in forma imprenditoriale, riconosciuti come guardie giurate, al servizio di proprietà mobiliari o immobiliari. La licenza per l'esercizio dell'attività di vigilanza è rilasciata dal Prefetto in presenza di particolari presupposti e requisiti indicati negli artt. 134, 136, 138 del TULPS.

28. I servizi di vigilanza possono essere distinti in vigilanza attiva e in vigilanza passiva. I servizi di vigilanza attiva sono l'insieme delle attività di vigilanza e custodia di beni mobili e immobili di soggetti pubblici o privati, esclusivamente erogate da Guardie Particolari Giurate (GPG)⁷. I servizi di

⁶ Rilevano, inoltre, il d.m. 1 ottobre 2010, n. 269, 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" ed il d.m. 4 giugno 2014 n. 115 "Regolamento recante disciplina delle caratteristiche e dei requisiti richiesti per l'espletamento dei compiti di certificazione indipendente della qualità e della conformità degli istituti di vigilanza privati, autorizzati a norma dell'articolo 134 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e dei servizi dagli stessi offerti. Definizione delle modalità di riconoscimento degli organismi di certificazione indipendente". Si vedano altresì le Linee guida ANAC per l'affidamento dei servizi di vigilanza n. 9 del 22 luglio 2015, aggiornate al decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 (allo stato in fase consultazione per aggiornamenti).

⁷ Ai sensi del DM 269/2010 rientrano nella vigilanza attiva i servizi di: Vigilanza di tipo Ispettiva, Fissa, Antirapina, Antitaccheggio (classe A); ricezione e gestione di segnali provenienti da sistemi di televigilanza e telesorveglianza e gestione degli interventi su allarme (classe B); servizi di trasporto e scorta valori

vigilanza passiva (c.d. «fiduciari») comprendono l'insieme delle attività finalizzate a favorire l'ordinata fruizione degli immobili da parte degli utenti⁸.

2. I mercati rilevanti

29. Il settore interessato dal presente procedimento è quello dei servizi di vigilanza offerti alla pubblica amministrazione.

30. La domanda è generata per circa tre quarti dal settore privato e soltanto per il restante quarto dalla PA. Dal lato dell'offerta, il settore è caratterizzato da oltre mille imprese operanti a diversi livelli geografici, con alcune realtà più grandi, quali le imprese oggetto del presente procedimento (le prime cinque sul mercato in base agli ultimi dati di fatturato disponibili), che raggiungono una copertura geografica pluriregionale.

31. In linea con la giurisprudenza in materia di intese, la definizione del mercato rilevante è 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 offensività⁹. Nel caso in esame, pertanto, il mercato rilevante appare individuabile, in senso merceologico e geografico, con riferimento alle gare sopra individuate aventi per oggetto servizi di vigilanza.

32. Con riferimento ai servizi oggetto del presente procedimento è quindi possibile individuare, come mercato rilevante, del prodotto e geografico, quello per l'affidamento del servizio di vigilanza nelle gare indicate nella Tabella 1, per un totale di 7 gare.

33. Non si esclude, inoltre, che nel presente procedimento l'ambito economico interessato dalle condotte delle Parti possa avere un perimetro più

attraverso mezzi attrezzati e protetti (classe D); servizi di custodia e deposito valori presso caveau (classe E). Nei servizi di classi D e E ci sono pochi operatori fortemente specializzati.

⁸ L'addetto ai servizi fiduciari è chiamato a eseguire, principalmente, le seguenti attività: controllare l'apertura e la chiusura delle vie di accesso; registrare i visitatori e impedire l'accesso alle persone non identificate o sospette; regolare il flusso degli automezzi nei parcheggi; monitorare l'impianto antintrusione; fornire indicazioni agli utenti, anche telefonicamente; mansioni di pronto intervento; servizio posta in entrata ed in uscita. L'attività di portierato, a seguito dell'abrogazione dell'art. 62 Tulp e degli artt. 111, 113, 114 Reg., per effetto della l. 24 novembre 2000, n. 340 (disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi), non è più soggetta ad autorizzazione ed è dunque liberalizzata (permane l'autorizzazione del Prefetto all'uso della divisa ai sensi dell'art. 230 Reg.).

⁹ V. 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.

ampio ed estendersi anche ad altre di procedure di affidamento aventi ad oggetto i medesimi servizi di vigilanza, eventualmente anche da parte di committenza privata.

3. *La qualificazione della fattispecie*

34. Il complesso degli elementi sopra descritti consente di ipotizzare l'esistenza di un coordinamento tra le società Allsystem, Coopservice, IVRI, Italpol e Sicuritalia, volto a limitare il confronto concorrenziale tra le stesse nella partecipazione alle gare per l'affidamento dei servizi di vigilanza indette dalla Pubblica amministrazione.

35. Le anomalie partecipative che appaiono riscontrarsi nella gara ARCA 2016 concernono il fatto che ben quattro tra i principali operatori del mercato hanno partecipato in un RTI apparentemente sovrabbondante aggiudicandosi 11 dei 12 lotti posti a gara mantenendo la medesima composizione, nonostante valori differenziati dei lotti.

36. Il coordinamento che sembra aver caratterizzato la gara ARCA 2016 appare potersi riscontrare, seppur con alcune differenze soggettive, anche nelle altre gare sopra descritte (cfr. Tabella 1 – Procedure di gara interessate dal procedimento), nelle quali le stesse imprese risultano aver partecipato in RTI senza che ciò risultasse necessario.

37. 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 operatori del settore e precostituirsi un vantaggio incompatibile con la finalità pro-competitiva del predetto istituto. Al proposito va considerato che, se l'ordinamento e la giurisprudenza non prevedono di per sé un divieto di partecipazione a procedure di gara per RTI sovrabbondanti, comportamenti lesivi della concorrenza possono, non di meno, essere posti in essere attraverso facoltà e diritti riconosciuti dall'ordinamento, di cui le imprese facciano un uso strumentale e anticoncorrenziale¹⁰.

38. Quanto sopra descritto evidenzia modalità di partecipazione alle gare per l'affidamento dei servizi di vigilanza che sembrano basate su una serie di strategie coordinate volte ad evitare il confronto competitivo in gara tra i maggiori operatori del mercato e quindi alla ripartizione delle gare aggiudicate. Rilevano, in particolare, la partecipazione ricorrente delle

¹⁰ Cfr. sul punto ad esempio, Consiglio di Stato, sentenza n. 2943 del 30 giugno 2016.

imprese coinvolte in RTI che appaiono strumentali alla spartizione del mercato e la mancata presentazione di offerte da parte di alcune di esse in occasione delle gare vinte dalle altre società (es. Italpol per la gara bandita da Expo 2015). Non si può escludere, peraltro, che, l'ipotizzata concertazione possa avere un perimetro più ampio ed estendersi anche ad altre gare pubbliche aventi ad oggetto l'affidamento di servizi di vigilanza ovvero all'offerta dei medesimi servizi alla clientela privata. Tali condotte sono suscettibili di configurare una o più intese restrittive della concorrenza in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90 e/o dell'articolo 101 del TFUE.

39. I comportamenti sopra descritti, infatti, sono potenzialmente idonei a pregiudicare il commercio intracomunitario e pertanto possono integrare gli estremi per una o più infrazioni dell'articolo 101, par. 1, del TFUE in base a quanto previsto dalla Comunicazione della Commissione 2004/C 101/07 – Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato. Si consideri, infatti, che la fattispecie oggetto del presente procedimento appare idonea a condizionare le possibilità di partecipazione e, pertanto, anche di aggiudicazione dei relativi contratti di fornitura, con riferimento a qualificati concorrenti nazionali e comunitari. I bandi di gara oggetto del presente procedimento, in ragione del valore dell'affidamento, sono, infatti, di rilevanza comunitaria ed interessano rilevanti ambiti regionali.

RITENUTO, pertanto, che le condotte sopra descritte poste in essere da Allsystem, Coopservice, IVRI e le sue controllanti SKIBS S.r.l. e Biks Group S.p.A., Italpol e la sua controllante MC Holding S.r.l., Sicuritalia e la sua controllante Lomafin SGH S.p.A., sono suscettibili di configurare una o più intese restrittive della concorrenza in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90 e/o 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 Allsystem, Coopservice, IVRI e le sue controllanti SKIBS S.r.l. e Biks Group S.p.A., Italpol e la sua controllante MC Holding S.r.l., Sicuritalia e la sua controllante Lomafin SGH S.p.A., per accertare

l'esistenza di violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90 e/o 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 "Manifatturiero e servizi" di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è la Dott.ssa Valentina Depau;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione "Manifatturiero e servizi" di questa Autorità dai rappresentanti legali delle parti, nonché da persone da essi delegate;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 maggio 2019.

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