



Informazione per la stampa: Decisione della COMCO «Engadin I»

Il 26 aprile 2018

La decisione della COMCO «Engadin I» si basa su diverse milioni di pagine d'atti e oltre 120 misure d'inchiesta comprendenti delle perquisizioni, circa 40 audizioni, 3 programmi di clemenza, 17 complementi al programma di clemenza, circa 40 richieste d'informazione e circa 25 assistenze amministrative. I risultati dell'inchiesta della COMCO sono in parte contestate dalle imprese coinvolte. La decisione può essere oggetto di ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale.

I. Accordi illeciti

La COMCO ha constatato nella sua decisione «Engadin I» quattro tipi di accordi illeciti differenti, i quali colpiscono tutti la Bassa Engadina:

- Riunioni preliminari (1997–2008),
- Collaborazione Lazzarini AG, Foffa Conrad AG e Bezzola Denoth AG (2008–2012),
- Accordi illeciti per undici aggiudicazioni separate (2009–2012),
- Contratti di cooperazione tra Foffa Conrad AG, Bezzola Denoth AG, Lazzarini AG e Alfred Laurent AG (1999–2008).

1. Riunioni preliminari (1997–2008)

Nel quadro delle riunioni della Società grigione degli impresari costruttori (di seguito GBV) chiamate “*Vorversammlungen*” (riunioni preliminari), diverse imprese di costruzione hanno determinato chi si aggiudicava il concorso pubblico come anche il prezzo delle offerte per diversi progetti di costruzione nella Bassa Engadina tra il 1997 e il 2008. In questo periodo sono stati discussi circa 350-400 progetti di costruzione nel campo dell'ingegneria civile e dell'edilizia. La COMCO ha esaminato un accordo globale senza determinare il numero di progetti effettivamente manipolati. Le imprese Bezzola Denoth AG, Foffa Conrad AG, Zeblas Bau AG Samnaun, Impraisa da fabrica Margadant, Impraisa Mario GmbH, Lazzarini AG, Fabio Bau GmbH, Koch AG Ramosch e René Hohenegger Sarl hanno partecipato a questo accordo globale in occasione delle riunioni chiamate “*Vorversammlungen*” (riunioni preliminari). La GBV è stata anch'essa implicata. Il suo ruolo consisteva nell'organizzare queste riunioni. Certamente, la GBV non offriva delle prestazioni di costruzione nella Bassa Engadina ma dal suo comportamento si sono create le basi per la ripartizione di progetti e la coordinazione delle offerte tra le imprese di costruzione.

2. Cooperazione Lazzarini AG, Foffa Conrad AG e Bezzola Denoth AG (2008–2012)

Nel periodo tra il 2008 e l'ottobre 2012, le imprese Lazzarini AG, Bezzola Denoth AG e Foffa Conrad AG si sono ripartite oltre 35 progetti nel campo del genio civile e della costruzione edilizia, i quali superavano spesso il milione di franchi. Queste tre imprese scambiavano ogni volta ad inizio anno i loro interessi per i più grandi progetti di costruzione per l'anno a venire. Loro decidevano chi si aggiudicava un certo progetto e a quale prezzo così come quando formare un consorzio. In questo modo le tre imprese si sono ripartite il mercato, principalmente i grandi progetti di costruzione, e hanno eliminato o limitato notevolmente la concorrenza tra di loro.

A più riprese, la COMCO ha indicato che la formazione di un consorzio non è da considerare problematica. I consorzi non costituiscono generalmente degli accordi illeciti ai sensi del diritto sui cartelli¹. La COMCO ribadisce questo principio. Tuttavia, le imprese Lazzarini AG, Foffa Conrad AG e Bezzola Denoth AG si sono ripartite il mercato e le aggiudicazioni future di un anno decidendo congiuntamente se eseguire il progetto in maniera individuale o in consorzio. Questo modo di ripartizione del mercato è illecito.

3. Accordi illeciti in undici aggiudicazioni individuali (2009-2012)

Nel periodo tra il 2009 e il 2012, la COMCO ha identificato undici progetti di costruzione manipolati da cartelli sugli appalti. La stessa ha constatato che le imprese di costruzione Foffa Conrad AG, Bezzola Denoth AG, René Hohenegger Sarl, Fabio Bau GmbH, Koch AG Ramosch e Impraisa Mario GmbH si sono accordate su questi undici progetti al fine di determinare chi avrebbe ottenuto l'aggiudicazione e il prezzo dell'offerta. Gli accordi illeciti sono stati organizzati in diversi modi, p.es. tra Bezzola Denoth AG e Fabio Bau GmbH o tra Foffa Conrad AG e René Hohenegger Sarl. Sette progetti concernono il settore privato e della costruzione edilizia. Gli altri quattro progetti sono relativi al genio civile e al settore pubblico, due dei quali voluti da Comuni nella Bassa Engadina e altri due dal Cantone. Il valore di questi undici progetti varia da qualche decina di migliaia di franchi fino a circa CHF 700'000.

4. Contratti di cooperazione tra le imprese Foffa Conrad AG, Bezzola Denoth AG, Lazzarini AG et Alfred Laurent AG (1999–2008)

Le imprese Foffa Conrad AG, Bezzola Denoth AG, Lazzarini AG e Alfred Laurent AG hanno definito contrattualmente tra di loro le loro attività nella Bassa Engadina per un periodo di dieci anni. Concretamente, Alfred Laurent AG ha rinunciato a competere con gli altri firmatari del contratto nel campo del genio civile mentre Foffa Conrad AG, Bezzola Denoth AG e Lazzarini AG hanno rinunciato a competere con Rusena-Betun SA nella produzione e commercializzazione di calcestruzzo e malta. Queste quattro imprese hanno quindi concluso una ripartizione illecita del mercato.

II. Danno potenziale degli accordi illeciti

Le imprese coinvolte totalizzavano circa l'85% del mercato nella Bassa Engadina tra il 2004 e 2012.. I diversi cartelli hanno colpito innanzitutto il settore pubblico, ossia il Cantone dei Grigioni e i Comuni della Bassa Engadina, ma anche dei privati. Sempre procedendo prudentemente, si potrebbe stimare che il volume delle aggiudicazioni, per le quali le imprese si sono scambiate delle informazioni concorrenziali nella Bassa Engadina, superi largamente i CHF 100 milioni.

Gli accordi sugli appalti provocano in generale un aumento dei prezzi, il mantenimento di strutture inefficaci e riduce gli incentivi ad innovare. L'OCDE stima che i cartelli sugli appalti

¹ Vedi Rapporto annuale 2013 della COMCO, DPC 2014/1, p. 5 seg. (www.weko.admin.ch → Documentazione → DPC).

provochino un rincaro dei prezzi del 10-20%². La COMCO ha constatato nella sua inchiesta sulla pavimentazione stradale in Ticino che i prezzi delle offerte per dei lavori di pavimentazione erano di circa il 30% inferiori rispetto a quelli del periodo durante il cartello³. Secondo recenti studi empirici, i prezzi potrebbero rincarare in media del 20 al 45% circa in caso d'accordo sui prezzi o sulle quantità alla pari dei casi di cartelli sugli appalti⁴. Pertanto, i cartelli sugli appalti sono chiaramente dannosi per l'economia. Essi provocano delle spese più elevate allo Stato, ciò che si ripercuote in maniera diretta o indiretta poi sugli oneri fiscali della popolazione e dell'economia. Tenuto conto del volume annuale degli appalti pubblici che lo Stato aggiudica, il danno potenziale dei cartelli sugli appalti resta elevato.

La COMCO non ha esaminato se questi valori di riferimento sui possibili effetti-prezzi dei cartelli sugli appalti potessero servire d'indizio per gli accordi illeciti in Bassa Engadina. Nella fattispecie la COMCO non doveva né poteva calcolare gli eventuali danni dei committenti.

III. Sanzioni

Globalmente le sanzioni (circa CHF 7.5 milioni) a cui si aggiungono i costi di procedura (circa CHF 500'000) ammontano a circa CHF 8 milioni per i cartelli sugli appalti nella Bassa Engadina. Il gruppo Foffa Conrad (composto da Foffa Conrad AG, da Bezzola Denoth AG e da Zebblas Bau AG Samnaun) deve assumere sanzioni e costi di procedura per circa CHF 4.7-5.5 milioni, Lazzarini AG per circa 2-2.5 milioni. Le sanzioni e i costi di procedura di Koch AG Ramosch ammontano a circa CHF 260'000-300'000, quelli di Alfred Laurent AG e di René Hohenegger Sarl sono inferiori ai CHF 70'000. L'impresa Impraisa da fabrica Margadant non è sanzionata visto che il suo comportamento è prescritto ma a suo carico vi sono le spese di procedura per un importo compreso tra CHF 10'000-15'000. Anche l'impresa Impraisa Mario GmbH non è sanzionata essendo quest'ultima in liquidazione ma essa deve tuttavia assumere spese di procedura per un importo di CHF 38'000-45'000. Nessuna sanzione è stata inflitta invece alla GBV visto che essa non offriva delle prestazioni di costruzione. Tuttavia, quest'ultima deve assumere per decisione della COMCO, spese di procedura per un totale di circa CHF 35'000-45'000 per aver contribuito ad organizzare le riunioni preliminari, le quali sono durate fino al mese di maggio 2008.

La gravità dell'infrazione alla legge sui cartelli è determinante per il calcolo della sanzione come lo sono la cifra d'affari negli ultimi tre esercizi di ogni impresa e la partecipazione ad un programma di clemenza. Le condizioni economiche di un'impresa devono essere prese in considerazione affinché l'impresa non arrivi al fallimento a causa delle sanzioni e dei costi di procedura.

Un'impresa che partecipa al programma di clemenza per un'infrazione può essere esonerata totalmente o parzialmente dalle sanzioni se adempie ad alcune condizioni. Tali programmi di clemenza sono stati applicati per alcune delle infrazioni giudicate dalla COMCO. Quando la sanzione viene ridotta grazie al programma di clemenza, la COMCO considera la cooperazione dell'impresa nell'insieme della procedura. Nell'ambito di uno dei programmi di clemenza, la COMCO ha diminuito la riduzione della sanzione proposta dalla Segreteria, dato che l'impresa partecipante al programma di clemenza ha relativizzato le sue prime dichiarazioni al momento della sua ultima presa di posizione davanti alla COMCO. La COMCO renderà pubblico i nomi delle imprese partecipanti al programma di clemenza al momento della pubblicazione della decisione.

² OECD, Report on the Nature and Impact of Hard Core Cartels and Sanctions against Cartels under National Competition Laws. DAF/COMP(2002)7, Paris 2002. p. 79.

³ Vedi DPC 2008/1, p. 102 seg. (www.weko.admin.ch) → Documentazione → DPC).

⁴ London Economics, The Nature and Impact of Hardcore Cartels. A Report to the Danish Competition Authority. London 2011, p. 25 segg.

IV. Ruolo della Società grigionese degli impresari costruttori, GBV

La GBV era implicata in accordi illeciti al momento delle riunioni preliminari. La GBV ha organizzato consapevolmente queste riunioni, durante le quali i progetti di costruzione venivano ripartiti tra le imprese e le offerte discusse. Certamente, la GBV non offriva delle prestazioni di costruzione nella Bassa Engadina ma dal suo comportamento si sono create le condizioni per la ripartizione dei progetti e per la conclusione di accordi sui prezzi tra le imprese di costruzioni che avvenivano durante queste riunioni.

La GBV fissava il luogo, la data e l'ora di queste riunioni. Essa metteva a disposizione un responsabile, il quale era remunerato dalla società stessa e che dirigeva le riunioni delle imprese di costruzione. Conformemente alla pratica delle autorità della concorrenza, una tale cooperazione, tra una società e delle imprese, che permette la creazione di cartelli sugli appalti, è da considerare un accordo illecito. La sanzione per un tale accordo commesso dalla società non è previsto dalla legge. In considerazione del fatto che la pratica delle riunioni preliminari si è conclusa nel 2008, la COMCO ha rinunciato ad un apprezzamento di merito ed ha archiviato la procedura contro la GBV. Tuttavia, in quanto co-responsabile nell'ambito degli accordi illeciti e di un'inchiesta aperta dalla COMCO, la GBV si assume delle spese di procedura.

Del resto, la Segreteria della COMCO aveva già fatto presente nel 2003 alla Società Svizzera degli Impresari-Costruttori (SSIC) che la tenuta di riunioni come le riunioni preliminari in oggetto, la compilazione e la comunicazione delle imprese interessate ad un'aggiudicazione sono verosimilmente illecite secondo il diritto dei cartelli. Le riunioni preliminari favoriscono la conclusione di cartelli sugli appalti⁵. In seguito la SSIC ha adattato il suo regolamento sulla concorrenza, il quale costituisce la base per le regolamentazioni delle sezioni. La GBV è una delle sezioni della SSIC. Malgrado ciò, la GBV ha continuato ad organizzare delle riunioni preliminari fino al 2008. Nell'ambito dell'inchiesta preliminare del 2013, la Segreteria ha rilevato che la GBV aveva ancora un sistema di annuncio dal quale le imprese vedevano quali imprese di costruzione erano interessate a quali concorsi pubblici⁶. Questo sistema d'annuncio è stato anch'esso considerato dalla COMCO, già nel 2003, come problematico ai sensi della legge sui cartelli.

V. Possibilità di ricorso

Le decisioni della COMCO possono essere oggetto di ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale di San Gallo nel termine di 30 giorni dalla loro notifica. In caso di ricorso, la prima tappa consiste negli scambi degli scritti, i quali possono durare alcuni mesi. Dopo di ché, il Tribunale amministrativo federale emana la sua sentenza.

VI. Pubblicazione delle decisioni

In generale le decisioni della COMCO non sono immediatamente pubblicate ma solamente dopo che i segreti d'affari sono stati oscurati. Questo procedimento dura in generale alcuni mesi. Se esistono divergenze relative alla qualifica dei segreti d'affari tra la COMCO e le parti, la COMCO prende una decisione in merito alla pubblicazione della decisione. Questa decisione può anch'essa essere oggetto di ricorso presso il Tribunale amministrativo federale.

⁵ Cfr. DPC 2003/4, p. 726 seg. (www.weko.admin.ch → Documentazione → DPC).

⁶ Cfr. DPC 2003/4, p. 373 seg. (www.weko.admin.ch → Documentazione → DPC).

VII. Engadin I, un'inchiesta tra 10 altre inchieste

Il 30 ottobre 2012, la Segreteria ha aperto l'inchiesta «*Bauleistungen Unterengadin*» e ha effettuato delle perquisizioni contro differenti imprese attive nel campo del genio civile, della costruzione edilizia, della costruzione e della pavimentazione di strade come anche nel campo dei mercati a valle. In seguito ai primi risultati ottenuti, la Segreteria il 22 aprile 2013 ha esteso l'inchiesta all'insieme del Cantone dei Grigioni contro sette nuove imprese. Nel novembre 2015 l'inchiesta è stata nuovamente estesa ad altre imprese ed è stata in seguito suddivisa in dieci inchieste per ragioni di economia procedurale.

La COMCO ha chiuso la prima inchiesta con decisione del 10 luglio 2017⁷. Nella sua decisione entrata in vigore, è stato constatato che le imprese di genio civile e di costruzione edilizia hanno manipolato più di cento appalti nella Val Monastero (GR) tra il 2004 e il 2012 (cfr. 2.1 sopra)

Il 2 ottobre 2017, la COMCO ha reso altre sei decisioni concernenti dei cartelli sugli appalti nel campo del genio civile e della costruzione edilizia nel Cantone dei Grigioni.⁸ Questi cartelli sugli appalti concernevano delle aggiudicazioni separate in Engadina. Due delle decisioni sono entrate in vigore, mentre quattro sono pendenti davanti al Tribunale amministrativo federale.

Le due ultime decisioni sono previste per la fine dell'estate o per l'autunno 2018. Una di queste inchieste concerne il genio civile e la costruzione edilizia. Essa è di piccola entità e sarà dunque simile alle decisioni del 2 ottobre 2017. L'ultima inchiesta concerne l'ambito della costruzione stradale nell'insieme del Cantone dei Grigioni ed è invece di grande rilievo.

⁷ <https://www.weko.admin.ch/weko/de/home/aktuell/medieninformationen/nsb-news.msg-id-67514.html>

⁸ <https://www.weko.admin.ch/weko/de/home/aktuell/medieninformationen/nsb-news.msg-id-69339.html>