

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

I769 - SANITÀ PRIVATA NELLA REGIONE ABRUZZO

Provvedimento n. 25155

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 ottobre 2014;

SENTITO il Relatore Dottor Salvatore Rebecchini;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la segnalazione della società Seagull S.r.l., pervenuta in data 11 settembre 2013;

VISTA la delibera adottata in data 6 novembre 2013 con la quale è stato avviato un procedimento istruttorio, ai sensi dell'art. 14 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, nei confronti delle società Synergo S.r.l., Casa di Cura Privata Villa Serena del Dott. Leonardo Petruzzi S.r.l. con socio unico, Casa di Cura Privata Di Lorenzo S.p.A. e Presidio Ospedaliero Villa Letizia S.r.l., volto ad accertare eventuali violazioni dell'art. dell'articolo 2 della legge n. 287/90;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, trasmessa alle parti in data 23 luglio 2014;

VISTA la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Synergo S.r.l. (di seguito, Synergo), il cui capitale sociale è interamente detenuto dalla società di diritto lussemburghese Synergo S.A., è titolare della casa di cura Pierangeli (con sede a Pescara) e della casa di cura Spatocco (con sede a Chieti), entrambe autorizzate a svolgere attività sanitaria e accreditate a eseguire prestazioni sanitarie in regime di convenzionamento con il sistema sanitario nazionale (di seguito, SSN). In particolare, la casa di cura Pierangeli dispone di un numero di posti letto autorizzati pari a 190 (di cui 155 accreditati), e la casa di cura Spatocco pari a 150 (di cui 111 accreditati).

2. Casa di Cura Privata Villa Serena del Dott. Leonardo Petruzzi S.r.l. con socio unico (di seguito, Villa Serena) è una società autorizzata a svolgere attività sanitaria dalla regione Abruzzo e a eseguire prestazioni sanitarie in regime di convenzionamento con il SSN. In particolare, Villa Serena ha 450 posti letto autorizzati, di cui 352 accreditati con il SSN.

Il capitale sociale di Villa Serena è interamente detenuto dalla società Astra 2005 S.r.l., attiva nel settore della sanità privata in Abruzzo.

3. Casa di Cura Privata Di Lorenzo S.p.A. (di seguito, Di Lorenzo) è una società con sede ad Avezzano (AQ), riconducibile al controllo della famiglia Di Lorenzo, titolare delle case di cura Di Lorenzo, Nova Salus e Villa Gaia.

Le case di cura del gruppo Di Lorenzo sono autorizzate a svolgere attività sanitaria dalla regione Abruzzo e accreditate ad eseguire prestazioni sanitarie in regime di convenzionamento con il SSN.

4. Presidio Ospedaliero Villa Letizia S.r.l. (di seguito, Villa Letizia) è una casa di cura con sede in Preturo (AQ), riconducibile al controllo della famiglia Vittorini. Villa Letizia è dotata complessivamente di n. 134 posti letto di degenza, di cui 83 accreditati con il SSN.

5. Seagull S.r.l. (di seguito Seagull) è una società con sede a Pescara attiva prevalentemente nel settore della sanità privata attraverso diverse società, tutte riconducibili al controllo di una persona fisica, il dott. Nicola Petruzzi.

In particolare, Seagull controlla anche la società Casa di Cura Abano Terme Polispecialistica e Termale S.p.A. (di seguito, Casa di Cura Abano Terme), società che, a partire dal settembre 2010, ha gestito anche il complesso aziendale afferente alla società Casa di Cura Villa Pini d'Abruzzo S.r.l. (già del Gruppo Angelini) in forza di un contratto d'affitto stipulato ad esito della prima asta fallimentare tenutasi nell'agosto 2010, stante l'assenza di offerte per l'acquisto.

II. L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO

6. In data 11 settembre 2013 Seagull ha segnalato all'Autorità che alcune imprese operanti nel settore della sanità privata nella regione Abruzzo avrebbero posto in essere condotte asseritamente anticoncorrenziali tendenti, da un lato, ad ostacolare l'ingresso nel mercato di nuovi operatori e, dall'altro, a ripartire tra le medesime il tetto di spesa per l'erogazione di prestazioni sanitarie finanziate dal SSN (cd. *budget*) assegnato dalla Regione alle cliniche già appartenenti al gruppo Angelini.

7. In particolare, secondo il segnalante, le società Synergo, Villa Serena, Di Lorenzo e Villa Letizia, tutte aderenti all'Associazione Italiana Ospedalità Privata - AIOP Abruzzo¹, avrebbero preventivamente concordato la propria partecipazione alle aste fallimentari per la vendita delle cliniche del Gruppo Angelini² e avrebbero partecipato alla gara per la vendita della casa di cura di Villa Pini attraverso un'impresa comune costituita *ad hoc*, la società Casa di Cura Privata Santa Camilla S.p.A. (di seguito, Santa Camilla), “notevolmente sovradimensionat[a]” rispetto ai requisiti tecnico/economici previsti dal disciplinare di gara.

8. Sulla base di questi elementi, in data 6 novembre 2013 l'Autorità deliberava l'avvio di un procedimento istruttorio al fine di verificare, in relazione alle condotte segnalate, l'eventuale esistenza di una violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

III. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA SVOLTA

9. In data 12 novembre 2013 sono state effettuate verifiche ispettive presso le sedi delle società Synergo, Villa Serena, Di Lorenzo, e Villa Letizia, tutte parti del procedimento. Le ispezioni hanno altresì interessato le sedi delle società Santa Maria de Criptis S.r.l. (di seguito, Santa Maria de Criptis), Casa di Cura Privata Santa Camilla S.p.A. (di seguito, Santa Camilla) e dell'Associazione Italiana Ospedalità Privata - AIOP Abruzzo³.

¹ L'Associazione Italiana Ospedalità Privata - AIOP Abruzzo è l'associazione di categoria che tutela gli interessi delle case di cura aderenti e che interloquisce, per conto delle imprese associate, con gli organi amministrativi regionali e le competenti istituzioni sanitarie. All'AIOP Abruzzo risultano attualmente iscritte le case di cura facenti capo a Synergo, Villa Letizia, Di Lorenzo, Villa Serena e I.N.I. Canistro S.r.l. Il Presidente dell'AIOP Abruzzo è attualmente l'amministratore di Villa Serena.

² In particolare: i) alla prima gara (relativa alla clinica Santa Maria) ha preso parte solo Di Lorenzo (attraverso la controllata Villa Gaia); ii) alla seconda gara (relativa alla clinica Sanatrix) ha preso parte solo Villa Letizia; iii) Synergo, Villa Serena e Di Lorenzo hanno congiuntamente preso parte alla gara relativa alla clinica Villa Pini, alla quale non ha preso parte Villa Letizia.

³ L'Associazione Italiana Ospedalità Privata - AIOP Abruzzo è l'associazione di categoria che tutela gli interessi delle case di cura aderenti e che interloquisce, per conto delle imprese associate, con gli organi amministrativi regionali e le competenti istituzioni sanitarie. All'AIOP Abruzzo risultano attualmente iscritte le case di cura facenti capo a Synergo, Villa Letizia, Di Lorenzo, Villa Serena e I.N.I. Canistro S.r.l. Il Presidente dell'AIOP Abruzzo è attualmente l'amministratore di Villa Serena.

10. Le società parti del procedimento sono state sentite in audizione, hanno più volte esercitato il diritto di accesso agli atti del procedimento e presentato memorie scritte. Inoltre, è stato sentito in audizione l'Avv. Giuseppina Ivone, nella sua qualità di Curatore della procedura fallimentare relativa alla società Villa Pini d'Abruzzo S.r.l.

11. In data 23 luglio 2014 è stata trasmessa alle parti la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, nella quale veniva fissato al 18 settembre 2014 il termine infraprocedimentale di chiusura della fase di acquisizione degli elementi probatori.

12. In data 28 luglio 2014 la società segnalante, Seagull S.r.l. ha trasmesso istanza di audizione dinanzi al Collegio ai sensi dell'art. 14, comma 5, del D.P.R. n. 217/98. In pari data, le società Di Lorenzo, Synergo e Villa Serena hanno presentato all'Autorità analoghe istanze, condizionate tuttavia all'eventuale formulazione di una richiesta di audizione da parte di Seagull.

13. In data 11 agosto 2014 è stato comunicato alle società Seagull, Di Lorenzo, Synergo e Villa Serena che l'audizione finale relativa al procedimento in oggetto si sarebbe svolta in data 17 settembre 2014.

14. In data 12 settembre 2014 la società Seagull ha tuttavia comunicato la propria rinuncia all'audizione dinanzi al Collegio. Pertanto, in considerazione della natura subordinata delle istanze di audizione trasmesse dalle società Di Lorenzo, Synergo e Villa Serena, in data 15 settembre 2014 è stato da ultimo comunicato alle medesime società Di Lorenzo, Synergo e Villa Serena che l'audizione finale non avrebbe avuto luogo.

IV. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

IV.1 Le procedure di gara per la vendita delle case di cura del gruppo Angelini

15. Successivamente al fallimento del Gruppo Angelini sono state indette delle procedure di gara per la vendita delle società sottoposte al fallimento. In particolare, le società già del Gruppo Angelini erano, in ordine di importanza dal punto di vista degli accreditamenti: 1) Villa Pini d'Abruzzo S.r.l. (di seguito Villa Pini); 2) San Stef. Ar. Abruzzo - Società Cooperativa Sociale S.p.A. (di seguito Sanstefar); 3) Casa di Cura Santa Maria S.a.s. (di seguito, Santa Maria); 4) Casa di Cura Sanatrix S.r.l. (di seguito, Sanatrix); 5) Maristella e 6) Piccolo Rifugio La Cicala, tutte titolari di contratti di accreditamento con la regione Abruzzo per l'erogazione di prestazioni sanitarie finanziate dal SSN.

16. Relativamente a Santa Maria, si è svolta una sola gara, nell'ottobre 2011, con una base d'asta pari a 1.400.000 euro. Alla gara hanno partecipato due soggetti, la casa di cura Villa Gaia (sottoposta al controllo del Gruppo Di Lorenzo) e Opera Santa Maria della Pace (controllata dal Policlinico Gemelli di Roma e non associata AIOP), risultata poi aggiudicataria.

17. Per la vendita di Sanatrix si è svolta una gara, nell'ottobre 2011, con una base d'asta pari a 2.051.000 euro. L'unico offerente è risultato essere Villa Letizia, che si è aggiudicata la clinica per l'importo di 2.051.000 euro.

18. Per quanto riguarda Sanstefar, dichiarata fallita con sentenza del 24 maggio 2010, la stessa, dopo una prima gara andata deserta (svoltasi in data 4 marzo 2011), è stata aggiudicata a Casa di Cura Abano Terme con verbale di aggiudicazione del 6 giugno 2011 al prezzo di 8 milioni di euro. Sanstefar – con sede a Chieti - era accreditata provvisoriamente con il SSN per la erogazione di prestazioni riabilitative, ex art. 26, legge n. 833/78, in regime ambulatoriale, domiciliare ed extramurale; attività che svolgeva presso diciotto centri ambulatoriali e due presidi dislocati nelle Regioni Abruzzo e Molise. Alla data di dichiarazione di fallimento il personale in forza alla società fallita ammontava a 453 lavoratori e rappresentava, nel panorama delle cliniche del Gruppo

Angelini, la seconda più importante realtà (dopo Villa Pini d'Abruzzo) sotto il profilo degli accreditamenti⁴.

19. Per quanto concerne la vendita di Villa Pini⁵, l'aggiudicazione definitiva della stessa è avvenuta a seguito dello svolgimento di cinque gare, essendo andate deserte le prime quattro. Gli eventi salienti che hanno caratterizzato la vendita della casa di cura possono essere sinteticamente ricostruiti come segue.

20. Una volta dichiarato il fallimento di Villa Pini, veniva avviato l'esercizio provvisorio della struttura e venivano ottenuti gli accreditamenti necessari ad operare e garantire la continuità operativa dell'asset aziendale. La società Ernst & Young, incaricata di stimare il valore dell'azienda al fine di procedere ad una prima procedura competitiva per la vendita della stessa, indicava un importo di 42 milioni di euro, che veniva assunto come base d'asta della prima gara, svoltasi in data 24 agosto 2010.

In secondo luogo, in conformità a quanto previsto dalla legge fallimentare, veniva predisposto il programma di liquidazione, nel quale si proponeva all'organo del Comitato dei creditori, in via principale, la vendita competitiva dell'azienda, ritenendo che una rapida alienazione dell'asset costituisse l'opzione maggiormente corrispondente all'interesse dei creditori concorsuali. Tuttavia, data la necessità di evitare i vincoli e i costi connessi all'esercizio provvisorio, accanto alla vendita veniva prospettata, in via subordinata e nel caso di mancata presentazione di offerte di acquisto, anche l'alternativa di un affidamento temporaneo della sola gestione in affitto della struttura.

21. Alla prima gara, svoltasi nell'agosto 2010, non veniva formulata alcuna proposta di acquisto dell'asset. La partecipazione alla gara prevedeva la presentazione di una cauzione pari al 10% del valore a base d'asta.

La società Casa di Cura Abano Terme presentava invece un'offerta di affitto corredata dall'impegno a effettuare significativi investimenti. Il relativo contratto di affitto - firmato il 27 settembre 2010 e avente durata di due anni - prevedeva un diritto di prelazione a favore dell'affittuario da esercitarsi nel rispetto dell'art. 104 *bis* della legge fallimentare; per cui, esaurito il processo di determinazione del prezzo di vendita dell'azienda, il curatore avrebbe comunicato il prezzo all'affittuario il quale avrebbe potuto esercitare il diritto di prelazione entro cinque giorni.

22. Pertanto, andata deserta la prima gara, iniziava la gestione in affitto da parte di Casa di Cura Abano Terme.

Tuttavia, a partire dall'agosto 2010, diversi soggetti attivi nella sanità privata abruzzese, tra i quali le società parti del procedimento, avevano promosso ricorso al TAR Abruzzo per ottenere l'annullamento di alcune delibere della Regione che avevano previsto il riaccreditamento di Villa Pini. Con sentenze emesse in data 28 dicembre 2011 il TAR annullava le delibere della Regione Abruzzo di riaccreditamento dando ragione ai ricorrenti (i quali sostenevano che il fallimento della società determinasse l'automatica revoca degli accreditamenti). In data 3 gennaio 2012 la Curatela presentava ricorso al Consiglio di Stato per la sospensione delle sentenze del TAR. Il Consiglio di Stato accoglieva il ricorso sospendendo l'efficacia delle sentenze e fissando l'udienza di discussione del merito dapprima al 20 aprile 2012 e, successivamente, a luglio 2012.

Con sentenza depositata in data 30 novembre 2012, il Consiglio di Stato accoglieva infine l'appello della Curatela contro le sentenze del TAR Abruzzo.

⁴ Cfr. doc. IV.153, audizione del Curatore fallimentare Avv. Ivone del 29 aprile 2014.

⁵ Villa Pini è una casa di cura - con sede a Chieti - autorizzata dalla regione Abruzzo a svolgere prestazioni sanitarie in regime di convenzionamento con il SSN. La struttura dispone di 522 posti letto autorizzati, di cui 489 accreditati con il SSN.

23. Durante il periodo di gestione in affitto da parte di Casa di Cura Abano Terme, Villa Pini subiva inoltre una riduzione del proprio *budget* regionale, in parte in ragione di previsioni di riduzioni di spesa sanitaria assunte a livello nazionale, in parte in ragione del fatto che la Regione Abruzzo aveva rilevato alcune problematiche in merito alle strutture dedicate alla psico-riabilitazione.

24. In questo contesto, avvicinandosi la scadenza del contratto di affitto (settembre 2012), e dovendo procedere a un secondo tentativo di vendita, la Curatela disponeva una nuova stima del valore dell'azienda da proporre a base d'asta. La stima veniva affidata ad un collegio peritale formato da tre professionisti che dimensionava detto valore in 32 milioni di euro.

A tali criticità si aggiunge il fatto che nel dicembre 2011, a seguito di una verifica dei Vigili del Fuoco, emersero irregolarità sul rinnovo del certificato prevenzione incendi di Villa Pini, per cui fu sostenuta una spesa di 1,7 milioni di euro al fine di rendere a norma la struttura e riattivare il certificato.

25. La seconda gara si svolgeva il 12 settembre 2012 andando anch'essa deserta. Secondo la Curatela, le ragioni del mancato interesse degli operatori a partecipare alla gara sarebbero da ricondurre alle summenzionate criticità, espressamente evidenziate nel Disciplinare di gara, "*che oggettivamente rendevano poco appetibile l'acquisto di Villa Pini*"⁶.

Di conseguenza, Casa di Cura Abano Terme proponeva una proroga dell'affitto, accettata dalla Curatela (fino al 31 marzo 2013) in modo da garantire la continuità operativa della clinica. Nel contratto di rinnovo veniva espressamente menzionato che al termine del 31 marzo 2013 sarebbe definitivamente venuta meno la prelazione a favore dell'affittuario.

26. Nel periodo di proroga dell'affitto venivano svolte due ulteriori gare (la terza e la quarta), rispettivamente nel febbraio 2013 (base d'asta: 23.550.000 euro) e nel marzo 2013 (base d'asta: 20.000.000 euro).

L'ulteriore calo della base d'asta - rispetto alla seconda gara - conseguiva al fatto che il medesimo collegio peritale aveva preso atto dell'ulteriore riduzione del *budget* regionale previsto per Villa Pini (avendo la struttura perso gran parte delle attività di psico-riabilitazione). Inoltre, una perizia tecnica commissionata dalla Curatela evidenziava i notevoli costi da sostenere per rimettere a norma la struttura (stimati in diversi milioni di euro) ai fini della procedura di accreditamento definitivo.

27. In prossimità della scadenza del 31 marzo 2013, e precisamente il 28 marzo 2013, Seagull trasmetteva alla Curatela un'offerta irrevocabile di acquisto per 14 milioni di euro, che non veniva tuttavia accettata dal Comitato dei creditori di Villa Pini. Successivamente, la medesima società faceva pervenire - in data 20 aprile 2013 - una nuova offerta irrevocabile di acquisto per un importo di 16 milioni di euro; importo che, previa modifica del programma di liquidazione, veniva assunto come base d'asta per lo svolgimento di una ulteriore procedura concorrenziale.

28. Nel corso della gara, svoltasi il 20 giugno 2013, venivano effettuati rilanci progressivi (per un importo minimo di 50 mila euro) da parte di Seagull (fino a 26,750 milioni di euro), Casa di Cura Privata Santa Camilla (fino a 31 milioni) e di Santa Maria De Criptis, aggiudicatario provvisorio con 31.050.000 euro. Quest'ultima veniva tuttavia dichiarata decaduta dall'aggiudicazione per non aver versato il prezzo nei termini previsti dal disciplinare di gara, facendo così automaticamente subentrare come aggiudicatario il secondo soggetto classificato, ossia Santa Camilla, impresa comune costituita in prossimità della gara, il cui capitale azionario era detenuto - al momento della

⁶ Cfr. verbale audizione Curatore fallimentare Avv. Ivone del 29 aprile 2014.

quinta gara - per il 40% da Synergo, per il 40% da Villa Serena e per il restante 20% da Di Lorenzo.

29. A seguito dell'aggiudicazione, coerentemente con le previsioni del disciplinare di gara, Santa Camilla svolgeva la procedura di consultazione sindacale (conclusasi il 7 settembre 2013) e procedeva alla stipula del contratto di cessione d'azienda in data 17 settembre 2013.

IV.7 Le evidenze acquisite nel corso del procedimento

30. Il 12 novembre 2013 si sono svolti alcuni accertamenti ispettivi relativi al procedimento in oggetto.

Dalla documentazione acquisita in sede ispettiva non emergono specifici riferimenti, da un lato, ad un possibile disegno collusivo che riguardi le gare per la vendita delle diverse cliniche già del Gruppo Angelini e, dall'altro, in merito ad un boicottaggio concertato delle prime quattro gare per la vendita di Villa Pini, finalizzato ad ottenere il definitivo disaccréditamento della stessa Villa Pini da parte della Regione e la conseguente ripartizione del relativo *budget* ai residui operatori attivi sul mercato e convenzionati con il SSN.

31. In particolare, le evidenze acquisite nel corso del procedimento riguardano principalmente i diversi contatti intercorsi tra le parti in vista della costituzione dell'impresa comune Santa Camilla⁷; più specificamente, si tratta di *mail* scambiate tra le parti con l'obiettivo di definire i contenuti dei patti parasociali che avrebbero dovuto regolare i rapporti tra i diversi soci.

Dai medesimi documenti emerge peraltro come l'unico interesse dei soci di Santa Camilla fosse quello di acquisire l'asset Villa Pini e successivamente procedere alla ripartizione del relativo *budget*.

32. Dalla documentazione in atti emergono infine le difficoltà incontrate da Di Lorenzo a far parte della compagine di Santa Camilla, difficoltà correlate a finanziamenti bancari non ottenuti che hanno da ultimo portato all'uscita della Di Lorenzo da Santa Camilla.

In tale prospettiva, tra gli altri è significativa una *mail* del 17 ottobre 2013⁸ nella quale Lucia Di Lorenzo scrive a Concetta Petruzzi (Villa Serena/AIOP) e Luigi Pierangeli (Synergo) circa il fatto che l'istituto di credito non le avrebbe concesso il finanziamento necessario all'acquisizione delle azioni di Villa Pini, così come da accordi del settembre 2013.

IV.8 Il mercato interessato

33. Nel caso di specie, il mercato interessato dalle condotte segnalate è rappresentato dall'insieme delle gare per l'assegnazione delle cliniche già appartenenti al Gruppo Angelini, ed in particolare dalle gare per l'assegnazione della clinica Villa Pini.

Tali gare riguardano la prestazione di servizi sanitari erogati da strutture private convenzionate con il SSN. Si tratta di un'attività economica fortemente caratterizzata a livello regionale, ciò in considerazione sia del quadro normativo di riferimento (sostanzialmente a carattere regionale), sia delle esigenze della domanda di soddisfare un vincolo di prossimità con il luogo di cura.

34. La regione Abruzzo, come previsto dalla legge regionale n. 32 del 31 luglio 2007, al fine di tutelare il diritto alla salute assicura l'erogazione delle prestazioni sanitarie e socio-sanitarie attraverso delle strutture autorizzate e accreditate ad operare in nome e per conto del SSN⁹. A tal fine, con riferimento ad ogni annualità, la regione stanziava, per ciascuna clinica accreditata, un tetto di spesa per l'erogazione di prestazioni sanitarie finanziate dal SSN (cd. *budget*).

⁷ Tra i vari documenti ispettivi, rilevano in particolare i docc. n. 21 e 25 di cui all'indice dell'accertamento ispettivo presso Di Lorenzo.

⁸ Doc. 11 (ispezione Di Lorenzo).

⁹ Coerentemente con quanto previsto dall'art. 9, comma 4, D.Lgs. 19 giugno 1999, n. 229.

35. In particolare, in Abruzzo, il Consiglio dei Ministri, con delibera dell'11 dicembre 2009, ha nominato un commissario *ad acta* assegnando a quest'ultimo il compito di sospendere i nuovi accreditamenti fino all'adozione del Piano di riassetto della rete ospedaliera. Ad oggi, pertanto, l'ingresso di nuovi operatori della sanità privata abruzzese è ipotizzabile solo attraverso l'acquisizione di una clinica già accreditata o ad esito di una riduzione della quota del *budget* complessivo spettante ad operatori già accreditati.

36. Si tratta di un contesto economico caratterizzato dalla presenza di poche cliniche di grandi dimensioni riconducibili alle società Synergo (proprietaria delle case di cura Pierangeli e Spatocco), Villa Serena, Di Lorenzo e Villa Letizia. Le suddette società costituiscono storicamente i principali *players* della sanità privata abruzzese, i quali – in ragione delle grandi strutture autorizzate e del conseguente, consistente numero di posti letto – rappresentano circa il 67% del *budget* stanziato dalla regione Abruzzo per le cliniche che operano in regime di convenzionamento con il SSN.

37. Quanto al valore complessivo di tale attività economica, relativamente al 2013 la regione Abruzzo ha stanziato un *budget* che, per le principali specialità (ospedalità, psicoriabilitazione e specialistica ambulatoriale) è pari a circa 160 milioni di euro¹⁰.

38. Per quanto concerne più specificamente la regione Abruzzo, la L.R. n. 32/2007 disciplina il passaggio dal c.d. "accredito pre-definitivo" ad "accredito definitivo". In base a tale disciplina, le strutture sanitarie accreditate pre-definitivamente (come il caso di Villa Pini) devono presentare la domanda di accreditamento, un progetto di adeguamento e le relative planimetrie, nonché il cronoprogramma degli adeguamenti per la messa a norma della struttura. A seguito dell'inoltro delle domande, la Regione effettua le verifiche ispettive che hanno ad oggetto non solo le strutture ma anche gli aspetti organizzativi delle attività.

39. In Abruzzo i posti letto accreditati si sono ridotti dai 2.261 del 1998 ai 989 del 2012. Nello stesso periodo anche il *budget* pubblico destinato alle case di cura accreditate si è ridotto di molto, passando da circa 203 milioni di euro nel 2007 a 126 milioni di euro nel 2013.

40. Quanto alla dimensione delle strutture sanitarie, al fine di favorire l'accorpamento delle strutture esistenti, e quindi ottenere le necessarie economie di scala per operare più efficientemente, il decreto legge 13 settembre 2012, n. 158 (c.d. decreto Balduzzi) ha previsto un limite minimo di posti letto per acuti (60 posti letto) al di sotto del quale non sarà possibile operare.

Al riguardo, si fa presente che allo stato Villa Pini dispone di un numero di posti letto accreditati per ricoveri pari a 59.

V. ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

41. Le parti hanno contestato le valutazioni dell'Autorità espresse nel provvedimento di avvio dell'istruttoria, sia con riferimento al fatto che la mancata partecipazione alle prime quattro gare fosse da ricondurre ad una concertazione tra le parti stesse sia con riferimento al fatto che la decisione di prendere parte alla gara Villa Pini attraverso la costituzione di un soggetto comune (Santa Camilla) evidenziasse la volontà, da parte di Synergo, Villa Serena e Di Lorenzo, di evitare il confronto concorrenziale in sede di gara.

42. In particolare, secondo le parti uno dei principali motivi dell'assenza di partecipanti alle prime quattro gare per la vendita di Villa Pini sarebbe stata la sussistenza di un diritto di prelazione a

¹⁰ Dei quali, 40 milioni assegnati a Synergo, 39 milioni a Villa Serena, 26 milioni a Villa Pini, 16 milioni a Di Lorenzo e 12 milioni a Villa Letizia.

favore dell'affittuario, tenuto anche conto del costo di partecipazione alla gara (rappresentato dal deposito della cauzione).

43. La partecipazione alle prime quattro gare sarebbe stata disincentivata anche dall'eccessiva onerosità delle basi d'asta, unitamente agli ingenti investimenti da affrontare per mettere a norma Villa Pini e per ottenerne l'accreditamento definitivo (atteso che Villa Pini operava in regime di accreditamento pre-definitivo). Lo stato di decadenza di tale struttura, infatti, sarebbe stato ben noto agli operatori di mercato non solo con riferimento alle normative antincendio e antisismica, ma anche a servizi più elementari (ad esempio, il condizionamento d'aria)¹¹.

44. Quanto alla partecipazione alla quinta gara attraverso un soggetto comune, le parti hanno evidenziato come alla base della costituzione di Santa Camilla vi sarebbe stata l'impossibilità di sostenere individualmente il costo di acquisizione di Villa Pini e gli investimenti per mettere a norma la relativa struttura. Pertanto, alla base della costituzione di Santa Camilla vi sarebbe stata l'esigenza di ripartire il rischio di un'operazione *"molto impegnativa non solo dal punto di vista economico, ma anche dal punto di vista organizzativo e burocratico"*¹². Investimenti che le parti non avrebbero potuto singolarmente affrontare.

45. A tal proposito, nell'ambito del procedimento Villa Serena ha evidenziato, producendo una nota tecnica, come ai fini di una corretta valutazione dei fatti si debba tener conto delle diverse voci di spesa connesse all'acquisto di Villa Pini, ossia:

- a) il prezzo di acquisto dell'azienda (31.000.000 euro);
- b) le spese accessorie all'acquisto (onorario notarile, imposta di registro e oneri accessori), pari a 1.571.000 euro;
- c) gli investimenti necessari per realizzare gli interventi di adeguamento, per un importo di [20-30 milioni]¹³ euro, come risultanti da una relazione peritale trasmessa da Villa Serena e acquisita in atti.

Pertanto, l'impegno economico complessivamente richiesto per l'acquisto di Villa Pini sarebbe stato pari a [50-60 milioni] euro.

46. Inoltre, in un contesto – quello sanitario regionale – nel quale si assisteva ad una significativa riduzione di risorse destinate alla sanità privata (in termini di *budget* e di posti letto), nonché ad un processo di consolidamento delle strutture, le uniche possibilità di crescita sarebbero legate all'acquisizione di altre strutture.

47. Per gli allora tre soci di Santa Camilla l'acquisizione di Villa Pini presentava importanti opportunità di crescita: il *budget* di Villa Pini, infatti, includeva tutti e quattro i capitoli di spesa sanitaria previsti dalla Regione Abruzzo (degenza ospedaliera, specialistica ambulatoriale, psicoriabilitazione e prestazioni di riabilitazione specifica ex art. 26 L. 833/78), ed ognuno degli allora tre soci di Santa Camilla era interessato a specifici capitoli. In particolare, Villa Serena era interessata alla psicoriabilitazione, mentre Di Lorenzo alla degenza ospedaliera per acuti e alla specialistica ambulatoriale. Allo stesso tempo, il progetto prevedeva di lasciare la parte residenziale¹⁴ a Villa Pini.

48. Le parti hanno inoltre evidenziato che i primi contatti concernenti una possibile partecipazione congiunta alla gara Villa Pini ebbero luogo nel maggio 2013, a margine di un incontro AIOP. Solo

¹¹ In tal senso, in particolare Villa Serena nel corso dell'audizione del 10 febbraio 2014 (doc. IV.141).

¹² Cfr. verbale audizione Villa Serena del 10 febbraio 2014 (doc. IV.141).

¹³ Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

¹⁴ In generale, per prestazione residenziale e semiresidenziale si intende il complesso di interventi, procedure e attività sanitarie e socio-sanitarie erogate a soggetti non autosufficienti e non assistibili a domicilio.

allora si sarebbero infatti venute a determinare le condizioni per una partecipazione alla gara Villa Pini, in ragione del fatto che per la prima volta la documentazione di gara non prevedeva la prelazione a favore dell'affittuario. Inoltre, la quinta gara si presentava più accessibile anche in ragione dell'ulteriore calo della base d'asta rispetto a un prezzo iniziale "eccessivamente elevato"¹⁵.

49. In ogni caso, la costituzione di Santa Camilla sarebbe stato l'unico caso di collaborazione tra le società Villa Serena, Synergo e Di Lorenzo, le quali non avrebbero mai intrapreso iniziative imprenditoriali comuni negli ultimi anni.

50. Sempre in merito a Santa Camilla, i rappresentanti di Di Lorenzo hanno formulato alcune riflessioni più specificamente, in merito alla presunta "sovraabbondanza" dell'impresa comune costituita tra Di Lorenzo, Synergo e Villa Serena, osservando che in giurisprudenza la sovraabbondanza rappresenta solo un elemento indiziario ai fini dell'accertamento di un'intesa restrittiva della concorrenza; intesa che tuttavia deve poi essere riscontrata sulla base di elementi fattuali che provino l'effettiva esistenza di un più ampio disegno collusivo. In altri termini, rispetto a tali fattispecie la sovraabbondanza sarebbe condizione necessaria, ma non sufficiente ai fini dell'accertamento di un illecito *antitrust*.

51. Ciò premesso, nel caso di specie, e per quanto specificamente concerne Di Lorenzo, difetterebbe financo la predetta condizione necessaria, in quanto l'azionista unico della società sarebbe stato ancora impegnato nel piano di rientro per i finanziamenti conseguiti nel 2006 al fine di acquisire la totalità del capitale della società stessa, e non avrebbe potuto quindi disporre di ulteriori forme di accesso al sistema bancario. Proprio la successiva uscita di Di Lorenzo dalla compagine sociale di Santa Camilla attesterebbe la manifesta incapacità della società di partecipare da sola alle gare Villa Pini.

VI. ARGOMENTAZIONI DEL SEGNALANTE

52. La società Seagull ha contestato la ricostruzione delle parti secondo cui: i) tali società non avrebbero potuto partecipare singolarmente alla gara Villa Pini in ragione dell'elevata base d'asta e degli oneri di ristrutturazione di Villa Pini stessa; ii) le medesime sarebbero state comunque disincentivate a prendere parte (da sole o congiuntamente) alle prime quattro gare a causa dell'esistenza del diritto di prelazione dell'affittuario; iii) l'idea di partecipare congiuntamente sarebbe maturata soltanto nel maggio del 2013, a ridosso dalla quinta ed ultima gara.

53. Quanto al punto *sub i*), Seagull ha sostenuto che le parti avrebbero avuto la disponibilità delle risorse necessarie per partecipare individualmente. Infatti, alla luce del prezzo offerto da Santa Camilla (31 milioni di euro) e delle quote detenute da ciascuno dei soci, si può presumere che - anche prima dell'uscita della Di Lorenzo dalla società comune - Synergo e Villa Serena avrebbero potuto singolarmente sostenere un impegno economico analogo alla cifra indicata quale base d'asta (16 milioni di euro).

54. Quanto al punto *sub ii*), Seagull ritiene che la previsione di un diritto di prelazione all'interno dei bandi non sia un elemento ostativo alla partecipazione alle gare, come dimostrerebbe il fatto che nelle procedure di aggiudicazione in cui è conferito un diritto di prelazione non si registrerebbe una minore partecipazione alle gare stesse.

Nello stesso senso, secondo Seagull non rappresenterebbe un disincentivo alla partecipazione l'obbligo di versamento della cauzione, poiché quest'ultima oltre ad essere di un importo del tutto

¹⁵ Cfr. verbale audizione Villa Serena del 10 febbraio 2014 (doc. IV.141).

marginale rispetto al prezzo di aggiudicazione, viene comunque restituita nel caso in cui la gara sia vinta da altre imprese.

55. Quanto al punto *sub* iii), l'esistenza di contatti tra le parti in merito ad una possibile partecipazione congiunta prima della primavera 2013 sarebbe comprovata dalla documentazione istruttoria e, in particolare, da una *mail* (datata 8 luglio 2010)¹⁶, con la quale il consulente legale delle parti invia il bando della prima gara ai titolari di Synergo e Villa Serena, e da un appunto del 31 luglio 2012¹⁷, reperito presso la sede di Santa Camilla, dal quale risulterebbe che le parti stavano valutando la possibilità di partecipare alla seconda gara, tramite ATI o attraverso una società di nuova costituzione, salvo in ultimo decidere di non prendervi parte. Tutto ciò dimostrerebbe che le parti avevano avviato, fin da prima della prima gara, un confronto circa le modalità di partecipazione alle singole procedure, salvo poi decidere di non partecipare alle prime quattro gare e di prendere parte congiuntamente, attraverso la Santa Camilla, soltanto alla quinta ed ultima gara, stante l'offerta irrevocabile d'acquisto presentata da un nuovo operatore (Seagull).

56. Tanto premesso, Seagull ha più in generale osservato come dall'esame della documentazione in atti emergerebbe che la scelta di partecipare congiuntamente non sarebbe connessa né ad un piano industriale, né a ragioni di efficienza economica, posto che l'unica finalità dell'operazione sarebbe stato lo smembramento di Villa Pini e la conseguente ripartizione del relativo *budget* tra i soci della Santa Camilla¹⁸.

57. Da qui si comprenderebbe, pertanto, come alla base della scelta di (i) non partecipare alle prime quattro gare, (ii) costituire la Santa Camilla e (iii) partecipare congiuntamente alla quinta gara, non vi fosse né un progetto industriale puntuale, né ragioni di efficienza economica o di utilità sociale, ma solo l'obiettivo illecito di alterare i normali meccanismi di gara (cfr. verbale audizione Seagull del 28 febbraio 2014)¹⁹.

58. Quanto alle osservazioni delle parti secondo cui Villa Pini sarebbe stata in condizioni tali da richiedere ingenti investimenti, circostanza che avrebbe fortemente disincentivato la partecipazione alle gare, Seagull osserva che al momento dell'ingresso in Villa Pini come affittuari, la struttura versava in uno stato di degrado per porre rimedio al quale sarebbero stati effettuati investimenti per circa 3,5 milioni di euro, cui si sarebbero poi aggiunti circa 1,3 milioni di euro per rimettere a norma la struttura e riottenere il certificato di prevenzione incendi. Grazie a questi sforzi, osserva Seagull, dopo qualche mese la struttura è stata riavviata e si è raggiunto il *break even point* chiudendo il bilancio in attivo con un fatturato annuo di circa 32 milioni di euro. Pertanto, l'entità degli investimenti necessari non sarebbe stata così elevata da scoraggiare l'acquisizione della casa di cura.

59. In conclusione, secondo Seagull il reale intento delle parti sarebbe stato quello di *“impedire che un nuovo concorrente, quale potenzialmente era Seagull, potesse entrare nel mercato della sanità privata in Abruzzo”*, con un impatto dirompente su tutto l'equilibrio del mercato. Attraverso l'acquisizione di Villa Pini, non solo le parti si sarebbero garantite i posti letto e il *budget* ad essa

¹⁶ Cfr. doc. II.33.

¹⁷ Cfr. doc. III.93.

¹⁸ Tale finalità sarebbe affermata in una *mail* (cfr. doc. III.61) del 27 agosto 2013, inviata dalla dott.ssa Di Lorenzo al dott. Pierangeli e a Villa Serena, nella quale si discute dell'opportunità di “non dichiarare le intenzioni di smembramento” della clinica. Inoltre, tale ipotesi sarebbe stata confermata dallo stesso dott. Pierangeli nel corso dell'audizione di Synergo, laddove, ad oltre sei mesi dall'aggiudicazione, non fa riferimento ad alcun progetto specifico di gestione di Villa Pini, affermando piuttosto che “non si esclude che una parte dei posti letto accreditati venga accorpata in altre strutture”.

¹⁹ A conferma di tale ricostruzione, Seagull osserva che le parti non sarebbero nuove a questo genere di operazioni, atteso che le Case di Cura Pierangeli - Spatocco e Villa Serena avrebbero già in passato (nel 2000) acquistato congiuntamente le Case di Cura De Cesaris e Baiocchi, per poi chiuderle e ripartirsi tra loro il budget assegnato dalla Regione.

assegnato, ma sarebbero rimaste “*gli unici interlocutori nel dialogo con la Regione e l'unico riferimento per i sindacati*”.

VII. VALUTAZIONI

60. L'istruttoria è stata avviata al fine di verificare se le condotte poste in essere dalle società Synergo, Villa Serena, Di Lorenzo e Villa Letizia, in occasione delle procedure competitive per l'affidamento delle case di cura già appartenenti al Gruppo Angelini, integrassero un'intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

61. Dalla documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria, e sopra richiamata, non emergono, tuttavia, elementi sufficienti a confermare le preoccupazioni di natura concorrenziale delineate nel provvedimento di avvio riguardo alla sussistenza di una strategia comune, concertata tra Synergo, Villa Serena, Di Lorenzo e Villa Letizia al fine di condizionare lo svolgimento e l'esito delle gare indette per l'affidamento delle cliniche già facenti capo al Gruppo Angelini.

62. Per quanto specificamente attinente la vendita della clinica Villa Pini, l'assenza di partecipanti alle prime quattro gare sembra potersi ragionevolmente imputare al concorso di alcuni fattori di criticità. In primo luogo, la previsione di un diritto di prelazione a favore dell'affittuario Casa di Cura Abano Terme, ciò in ragione dei costi connessi sia all'attività di *due diligence* sia alla necessità di provvedere ad un deposito cauzionale che impegnava il 10% dell'importo a base d'asta (cfr. *supra*): ed infatti, come emerso dall'attività istruttoria, proprio la presenza di un diritto di prelazione avrebbe scoraggiato importanti gruppi nazionali inizialmente interessati all'acquisizione di Villa Pini²⁰. Sempre in tale contesto, nell'ambito dell'attività istruttoria è emerso che la previsione di un diritto di prelazione “*per esperienza pratica scoraggia gli investitori dal partecipare ad una gara*”; infatti, i potenziali soggetti interessati devono affrontare i costi transattivi di una *due diligence* - oltre che i costi legati all'ottenimento del finanziamento necessario per l'acquisto e quelli connessi al deposito cauzionale - a fronte di una prelazione a favore dell'affittuario che, senza partecipare alla gara, potrebbe decidere di esercitare la prelazione sul prezzo ivi formatosi²¹.

63. Un secondo fattore è rappresentato dal contenzioso instaurato dinanzi al giudice amministrativo e rimasto pendente da agosto 2010 fino a novembre 2012, che avrebbe determinato una situazione di incertezza in merito alla possibilità di riaccreditamento della struttura Villa Pini (cfr. *supra*, § 22).

64. Un effetto disincentivante la partecipazione alle gare appare altresì riconducibile, da un lato, all'eccessiva onerosità delle basi d'asta, soprattutto tenendo conto dell'entità degli ulteriori investimenti necessari a rimettere a norma la struttura Villa Pini; dall'altro, al progressivo calo del *budget* regionale destinato a Villa Pini durante il periodo di gestione in affitto da parte di Casa di Cura Abano Terme.

65. I suddetti elementi di criticità, unitamente considerati, avrebbero quindi determinato uno scenario tale da far ritenere, allo stesso Curatore fallimentare, “*oggettivamente [...] poco appetibile l'acquisto di Villa Pini*” (cfr. *supra*, § 25).

66. Peraltro, queste stesse criticità avrebbero indotto gli stessi collegi peritali (incaricati di stimare di volta in volta il valore dell'asset da mettere a gara) a ridurre progressivamente gli importi a base d'asta, progressivamente scesi, nell'arco di quasi tre anni, dai 42 milioni di euro della prima gara ai 16 milioni di euro della quinta e ultima gara.

²⁰ Cfr. audizione della società Synergo del 14 febbraio 2014 (doc. IV.142).

²¹ In tal senso, il Curatore fallimentare Avv. Ivone nel corso dell'audizione del 29 aprile 2014.

67. Quanto ai rischi di preclusione dell'accesso al mercato di nuovi operatori, asseritamente derivante dalla partecipazione congiunta delle società Synergo, Villa Serena e Di Lorenzo alla quinta (e definitiva) gara, le risultanze istruttorie hanno evidenziato in primo luogo come il segnalante abbia in effetti fatto ingresso nel mercato abruzzese della sanità privata attraverso l'acquisizione – avvenuta il 6 giugno 2011 – della clinica Sanstefar, società che rappresentava, nel panorama delle cliniche del Gruppo Angelini, la seconda più importante realtà (dopo Villa Pini d'Abruzzo) in termini di accreditamenti.

68. Inoltre, dagli elementi acquisiti in istruttoria, la costituzione dell'impresa comune Santa Camilla, avvenuta in occasione della quinta gara, appare rispondere ad esigenze diverse non riconducibili ad intenti collusivi escludenti. 68. Giova peraltro evidenziare che, in assenza di specifiche evidenze in merito all'esistenza di una concertata strategia di diserzione delle procedure di evidenza pubblica organizzate per la vendita della clinica, i contatti relativi alla possibile partecipazione congiunta alla gara Villa Pini, non risultano di per sé sufficienti a integrare una condotta restrittiva della concorrenza.

69. Pertanto, nel corso del procedimento istruttorio non sono emersi elementi idonei a comprovare la sussistenza di un'intesa tra le parti volta a restringere o alterare il gioco della concorrenza nell'ambito delle gare per l'affidamento delle cliniche già del Gruppo Angelini in violazione dell'art. 2 della legge n. 287/90.

Tutto ciò premesso e considerato;

DELIBERA

che, in base alle informazioni acquisite, non sussistono elementi atti a comprovare che le società Synergo S.r.l., Casa di Cura Privata Villa Serena del Dott. Leonardo Petrucci S.r.l., Casa di Cura Privata Di Lorenzo S.p.A. e Presidio Ospedaliero Villa Letizia S.r.l., abbiano posto in essere un'intesa in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90 in occasione delle gare per l'affidamento delle cliniche già del Gruppo Angelini.

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 il termine di sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, 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 verrà 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