

1822 - CONSIP/GARA SICUREZZA E SALUTE 4*Provvedimento n. 27908*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 18 settembre 2019;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

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

VISTO il Regolamento del Consiglio CE n. 1/2003 del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 101 e 102 del TFUE;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la segnalazione pervenuta da parte di Consip S.p.A. in data 25 gennaio 2018, avente ad oggetto la gara a procedura aperta per la prestazione di servizi relativi alla Gestione Integrata della Salute e Sicurezza sui luoghi di lavoro presso le Pubbliche Amministrazioni;

VISTA la propria delibera del 14 marzo 2018, con la quale è stata avviata un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, nei confronti delle società Com Metodi S.p.A., Deloitte Consulting S.r.l., Sintesi S.p.A., Adecco Formazione S.r.l., Archè S.c.a.r.l., CSA Team S.r.l., Nier Ingegneria S.p.A., Projit S.r.l., Igeam S.r.l., Igeamed S.r.l., Igeam Academy S.r.l., STI S.p.A., Exitone S.p.A. e Informa S.r.l. per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 101 del TFUE;

VISTA l'istanza di partecipazione al procedimento presentata in data 28 marzo e 3 aprile 2018 da SMA – Servizi Medici Aziendali Sistemi Sanitari S.r.l., ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera b), del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la comunicazione del 21 giugno 2018, con la quale la società Nier Ingegneria S.p.A. ha presentato impegni, ai sensi dell'articolo 14-ter della legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la propria delibera del 5 luglio 2018, con la quale sono stati rigettati gli impegni presentati dalla suddetta società;

VISTA la propria delibera del 6 febbraio 2019, con la quale il procedimento è stato esteso alla società GiOne S.p.A.;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, inviata alle Parti in data 16 aprile 2019, ai sensi dell'articolo 14 del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTE le memorie finali delle società Com Metodi S.p.A., Deloitte Consulting S.r.l., Sintesi S.p.A., Adecco Formazione S.r.l., Nier Ingegneria S.p.A., Igeam S.r.l., Igeamed S.r.l., Igeam Academy S.r.l. ed Exitone S.p.A. pervenute in date comprese tra il 17 ed il 24 maggio 2019;

SENTITI in audizione finale i rappresentanti delle società Com Metodi S.p.A., Deloitte Consulting S.r.l., Sintesi S.p.A., Adecco Formazione S.r.l., Nier Ingegneria S.p.A., Igeam S.r.l., Igeamed S.r.l., Igeam Academy S.r.l., Exitone S.p.A. e SMA – Servizi Medici Aziendali Sistemi Sanitari S.r.l., in data 30 maggio 2019;

VISTE le proprie delibere del 27 giugno 2019 e del 31 luglio 2019, con le quali il termine di chiusura del procedimento è stato prorogato dapprima al 31 luglio 2019 e successivamente al 4 ottobre 2019, in ragione della complessità fattuale e giuridica della fattispecie oggetto di valutazione, anche alla luce della copiosa documentazione depositata dalle Parti in occasione delle memorie conclusive e delle numerose questioni e argomentazioni sollevate nel corso dell'audizione finale;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Com Metodi S.p.A. (di seguito, anche "Com Metodi") è una società italiana attiva nella gestione della sicurezza in organizzazioni complesse, negli ambiti di *security, safety, privacy*, responsabilità amministrativa e ambiente. Essa supporta i clienti in tutto il mondo nella gestione della sicurezza del capitale umano e dei beni materiali ed immateriali, con un sistema integrato e linee guida, procedure e *policies* interne. Il capitale sociale di Com Metodi è detenuto da persone fisiche.

Nel 2018, Com Metodi ha realizzato un fatturato complessivo pari a circa 15 milioni di euro.

2. Deloitte Consulting S.r.l. (di seguito, anche "Deloitte") è una società italiana appartenente al *network* Deloitte, composto da società presenti in oltre 150 Paesi e territori, attive nella fornitura di servizi di *audit, tax, consulting e financial advisory* ad aziende pubbliche e private in tutti i settori di mercato. Deloitte Consulting è la società che, all'interno del *network* Deloitte, svolge in Italia servizi di consulenza e analisi inerenti scelte strategiche, organizzative e gestionali.

3. Sintesi S.p.A. (di seguito, anche "Sintesi") è una società di diritto italiano, il cui capitale è ripartito tra diverse persone fisiche, attiva nella fornitura di servizi di igiene industriale, di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro in favore di aziende private e Pubbliche Amministrazioni.

Nel 2018, Sintesi ha realizzato un fatturato complessivo pari a circa 7 milioni di euro.

4. Adecco Formazione S.r.l. (di seguito, anche "Adecco") è una società di diritto italiano interamente controllata da Adecco S.p.A., *holding* del Gruppo Adecco, attivo nella fornitura di servizi di ricerca, selezione e formazione dei dipendenti, consulenza organizzativa, *head hunting*, somministrazione di lavoro a tempo determinato e indeterminato, soluzioni in *outsourcing e outplacement*. All'interno del Gruppo Adecco, Adecco Formazione si occupa dell'attività di qualificazione, specializzazione e aggiornamento dei lavoratori, attraverso corsi di formazione sia per le aziende private che per le Pubbliche Amministrazioni.

5. Archè S.c.a.r.l. (di seguito, anche "Archè") è una società cooperativa di diritto italiano attiva nella consulenza sulla sicurezza e igiene nei posti di lavoro e nella realizzazione di corsi di formazione per aziende private e Pubbliche Amministrazioni.

6. CSA Team S.r.l. (di seguito, anche "CSA") è una società di diritto italiano interamente controllata da una persona fisica, che opera nella fornitura di servizi alle imprese pubbliche e private nell'ambito della sicurezza e prevenzione degli infortuni sul lavoro, attraverso l'organizzazione di corsi di formazione, l'elaborazione di valutazioni di impatto ambientale, analisi di ambienti e luoghi di lavoro.

7. Nier Ingegneria S.p.A. (di seguito, anche "Nier") è una società di diritto italiano, il cui capitale è detenuto quasi interamente da persone fisiche, che offre diverse soluzioni rivolte sia ad aziende che ad enti pubblici, quali servizi di consulenza per lo sviluppo di sistemi di gestione atti al raggiungimento e al mantenimento di certificazioni ISO, servizi di realizzazione di piani di sicurezza sul lavoro, analisi ambientali e di valutazione del rischio.

8. Projit S.r.l. (di seguito, anche “Projit”) è una società di diritto italiano attiva nella progettazione, sviluppo ed erogazione di interventi di consulenza e formazione finalizzati a realizzare i necessari adempimenti per le aziende pubbliche e private per tutti gli obblighi previsti dalla normativa vigente in tema di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. Essa è controllata da persone fisiche.

9. Igeam S.r.l. (di seguito, anche “Igeam”) è una società di diritto italiano, appartenente al Gruppo Igeam, la cui *holding* è Igeam Sviluppo S.r.l., attivo nell’offerta di servizi di consulenza, ingegneria, formazione e medicina del lavoro orientati a fornire soluzioni integrate, con la finalità di gestire i rischi operativi e sostenere lo sviluppo delle attività economiche, per le aziende pubbliche e private. Igeam controlla Igeamed S.r.l. e Igeam Academy S.r.l. (di seguito, per semplicità di lettura le tre società saranno definite “Gruppo Igeam”).

Nel 2017 Igeam ha realizzato un fatturato pari a circa 5 milioni di euro.

10. Igeamed S.r.l. (di seguito, anche “Igeamed”) è la società del Gruppo Igeam, interamente controllata da Igeam S.r.l., che si occupa più specificamente di medicina del lavoro, promozione della salute, presidio e assistenza sanitaria, educazione alla salute e promozione del benessere del lavoratore.

Nel 2017 Igeamed ha realizzato un fatturato pari a circa 4,7 milioni di euro.

11. Igeam Academy S.r.l. (di seguito, anche “Igeam Academy”) è l’ente di formazione professionale del Gruppo Igeam. Essa supporta aziende pubbliche e private nella progettazione, organizzazione ed erogazione di soluzioni formative in tema di salute e sicurezza sul lavoro, ambiente, innovazione tecnologica, sviluppo sostenibile, gestione delle risorse umane e benessere aziendale.

Nel 2017 Igeam Academy ha realizzato un fatturato pari a circa 1,6 milioni di euro.

12. STI S.p.A. (di seguito, anche “STI”) è la *holding* industriale dell’omonimo gruppo, detiene le partecipazioni di tutte le società del gruppo e ne garantisce la direzione unitaria attraverso le proprie funzioni di pianificazione, finanza e controllo. Il gruppo STI si occupa di progettare, sviluppare e gestire operazioni e commesse per la gestione e valorizzazione dell’ambiente costruito e del territorio, ed eroga servizi a supporto delle attività *no core* dei propri clienti.

13. Exitone S.p.A. (di seguito, anche “Exitone”) è una società di diritto italiano, direttamente e interamente partecipata da STI, che svolge attività di progettazione, pianificazione e *governance* dei servizi di *Facility, Property e Asset management* a supporto delle attività di Enti Pubblici e di aziende private.

A far data dal 1° agosto 2018, in esecuzione del contratto sottoscritto il 28 luglio 2018, Exitone ha ceduto in affitto a Gi One S.p.A. un ramo di azienda relativo ad alcuni rapporti contrattuali di cui Exitone era titolare, il relativo personale, le abilitazioni, i certificati e ogni altro *asset* afferente a tali rapporti. Tra gli *assets*, rientra nel perimetro della cessione in affitto anche la posizione di Exitone nell’ambito della procedura di gara oggetto del presente procedimento.

14. Gi One S.p.A. (di seguito, anche “GiOne”) è una società di diritto italiano, costituita nel 2018 e attiva su tutto il territorio nazionale nella fornitura di servizi di progettazione e realizzazione di

sistemi di gestione integrata e di *project management* nonché nella progettazione, erogazione e gestione di servizi integrati di *property* e *facility management*, energetici e di conduzione e manutenzione degli impianti tecnologici nell'ambito immobiliare, ambientale, produttivo e territoriale, con particolare attenzione al settore sanitario.

15. Informa S.r.l. (di seguito, anche "Informa") è una società di diritto italiano che offre servizi di consulenza e formazione sull'intero territorio nazionale, tra gli altri, nell'ambito della salute e della sicurezza sul lavoro.

Denunciante

16. CONSIP S.p.A. (di seguito, anche "Consip"), in qualità di segnalante, è una società di diritto italiano, partecipata al 100% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, che opera, secondo gli indirizzi strategici definiti dall'Azionista, al servizio esclusivo delle Pubbliche Amministrazioni, al fine di rendere più efficiente e trasparente l'utilizzo delle risorse pubbliche, fornendo alle amministrazioni strumenti e competenze per gestire i propri acquisti.

Interveniente

17. S.M.A. Servizi Medici Aziendali Sistemi Sanitari S.r.l. (di seguito, anche "SMA") è una società di diritto italiano attiva nel settore della sicurezza e salute sui luoghi di lavoro, con particolare specializzazione nella medicina del lavoro. Essa è attiva sull'intero territorio nazionale.

II. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA SVOLTA

18. In data 25 gennaio 2018, Consip inviava all'Autorità una segnalazione inerente a possibili condotte anticoncorrenziali in relazione alla gara indetta dalla stessa stazione appaltante il 28 dicembre 2015 e avente ad oggetto l'affidamento dei servizi di gestione integrata della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro per le Pubbliche Amministrazioni - edizione 4 (di seguito, anche "Gara SIC4").

19. In particolare, sulla base dell'analisi delle offerte economiche presentate da alcune società partecipanti alla gara, Consip evidenziava "*indizi di condotte anticoncorrenziali rilevanti, quali, ad esempio, un comportamento 'a scacchiera' nella strategia economica, una 'spartizione del mercato'*"¹.

20. In data 14 marzo 2018 l'Autorità ha avviato la presente istruttoria al fine di accertare la sussistenza di eventuali violazioni dell'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). In particolare, oggetto di accertamento sono state le condotte delle società Com Metodi, Deloitte, Sintesi, Adecco, Archè, CSA, Nier, Projit, Igeam, Igeamed, Igeam Academy, STI, Exitone e Informa, le quali, nell'ambito della Gara SIC4, attraverso i rispettivi Raggruppamenti Temporanei di Imprese, avrebbero presentato offerte maggiormente competitive – in termini economici – solo su alcuni dei lotti oggetto di gara, evitando che tali migliori offerte si sovrapponevano tra loro.

21. In pari data, sono stati autorizzati accertamenti ispettivi presso le sedi delle società Com Metodi, Deloitte, Sintesi, Adecco, Adecco Italia Holding di Partecipazioni e Servizi S.p.A., Igeam, Igeamed, Igeam Academy, STI, Exitone e Informa, che si sono svolti in data 21 marzo 2018.

22. In data 18 aprile 2018 è stata ammessa a partecipare al procedimento la società SMA, a fronte della relativa istanza pervenuta in data 28 marzo e 3 aprile 2018².

¹ Doc. 1 e 2.

² Doc. 1382 e 1385.

23. In data 21 giugno 2018 Nier ha presentato sia una memoria difensiva sia impegni ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 287/90³. Con provvedimento del 5 luglio 2018⁴, l'Autorità ha rigettato gli impegni proposti, in quanto si riferivano ad un procedimento avente ad oggetto condotte suscettibili di essere valutate come idonee a determinare una violazione delle regole di concorrenza particolarmente grave, tale da poter dar luogo all'irrogazione di una sanzione pecuniaria e, pertanto - in linea con l'ordinamento comunitario, nonché con quanto espressamente previsto al paragrafo 6 della *Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90* - dovevano ritenersi inammissibili. L'Autorità ha ritenuto, in ogni caso, che gli impegni presentati fossero, complessivamente considerati, manifestamente inidonei a rimuovere i profili di anticoncorrenzialità evidenziati nel provvedimento di avvio.

24. Alcune Parti, e segnatamente Igeam, Igeamed e Igeam Academy, Adecco, Nier, Informa, Deloitte, Arché, Sintesi, Com Metodi, Exitone e STI⁵ hanno chiesto di essere audite e le relative istanze sono state tutte accolte⁶.

25. La società Nier è stata sentita in audizione in data 19 giugno 2018⁷; Informa è stata audita in data 24 luglio 2018⁸; Com Metodi è stata sentita in audizione in data 18 settembre 2018⁹; Adecco è stata audita il 17 ottobre 2018¹⁰; Deloitte è stata sentita in audizione il 14 novembre 2018¹¹; Arché è stata audita in data 16 novembre 2018¹²; Sintesi in data 19 novembre 2018¹³; Exitone e STI sono state sentite in data 19 febbraio 2019¹⁴.

26. Nel corso del procedimento sono state sentite in audizione anche Consilia CFO S.r.l. (in data 20 novembre 2018)¹⁵, in qualità di soggetto attivo nel settore della fornitura di servizi di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e partecipante alla gara oggetto di indagine e Consip (in data 22 febbraio 2019)¹⁶, in qualità di denunciante nonché di società che ha bandito la gara in esame.

27. Le Parti hanno, altresì, chiesto ed esercitato in numerose occasioni il diritto di accesso agli atti del procedimento, e segnatamente, tra il 4 giugno e il 12 luglio 2018¹⁷; il 14 settembre 2018¹⁸; tra il 18 dicembre 2018 e il 20 febbraio 2019¹⁹; tra il 19 e il 23 aprile 2019²⁰ e tra il 28 maggio e il 3 giugno 2019²¹.

³ Doc. 1486.

⁴ Doc. 1500.

⁵ Doc. 1396, 1420, 1424, 1425, 1426, 1427, 1435 e 1436.

⁶ Doc. 1423, da 1443 a 1448.

⁷ Doc. 1485.

⁸ Doc. 1503.

⁹ Doc. 1509.

¹⁰ Doc. 1521.

¹¹ Doc. 1540.

¹² Doc. 1543.

¹³ Doc. 1545.

¹⁴ Doc. 1593.

¹⁵ Doc. 1542.

¹⁶ Doc. 1600.

¹⁷ Doc. dal 1470 al 1475, 1477, dal 1479 al 1481, 1497.

¹⁸ Doc. 1507.

¹⁹ Doc. dal 1556 al 1559, 1561, 1569 e 1597.

²⁰ Doc. dal 1679 al 1687.

²¹ Doc. 1723 e 1733.

28. In data 5 novembre 2018 sono state richieste informazioni a Consip in merito al numero complessivo dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni stimato per la preparazione dei documenti della Gara SIC4 e al relativo costo unitario annuo, con precisazione delle modalità di calcolo di tale dato, nonché in merito al numero delle Pubbliche Amministrazioni che hanno aderito alla terza edizione della Gara Salute e Sicurezza (Gara SIC3) e alle Amministrazioni potenzialmente aderenti alla Gara SIC4²². Consip ha trasmesso quanto richiesto in data 26 novembre 2018²³.

29. Nel corso del procedimento Igeam (anche per le altre società del Gruppo) e Sintesi hanno depositato memorie, rispettivamente in data 31 ottobre 2018²⁴ e 23 – 25 gennaio 2019²⁵ con le quali hanno rappresentato le ragioni sottese alle modalità con cui hanno partecipato alla Gara SIC4 e alla formulazione delle rispettive offerte economiche; tali ragioni saranno illustrate con maggiore dettaglio nella parte del presente provvedimento dedicata alle argomentazioni delle Parti. In data 8 aprile 2019 anche Nier ha depositato una memoria volta ad evidenziare la propria estraneità dalle condotte oggetto dell'istruttoria²⁶.

30. In data 6 febbraio 2019, a seguito delle richieste di informazioni formulate dagli Uffici a Exitone e a GiOne in virtù delle relative risposte²⁷, l'Autorità ha deliberato l'estensione soggettiva dell'istruttoria nei confronti della società GiOne, in considerazione del contratto di affitto di ramo di azienda sottoscritto da tale società con Exitone il 28 luglio 2018. In base a tale contratto, infatti, quest'ultima ha concesso in affitto alla prima alcuni rapporti contrattuali in essere a suo nome, le relative abilitazioni, i certificati, il personale e ogni altro *asset* afferente a detti rapporti, tra i quali vi è anche la posizione di Exitone nell'ambito della procedura di gara indetta da Consip in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, oggetto del presente procedimento.

31. In data 8 febbraio 2019, sono state richieste informazioni²⁸ a Com Metodi, Igeam, Sintesi ed Exitone in merito alle Pubbliche Amministrazioni servite nell'ambito della terza edizione della Gara Salute e Sicurezza, al numero di clienti privati e pubblici serviti da tali società al di fuori della Convenzione Consip e al valore delle relative commesse; inoltre, in pari data, ad Igeam sono stati richiesti alcuni chiarimenti circa dati e informazioni presenti nella memoria dalla stessa società trasmessa in data 31 ottobre 2018. Le Parti hanno fornito le informazioni richieste tra il 15 e il 25 febbraio 2019²⁹.

32. Inoltre, in data 27 febbraio 2019 sono stati richiesti alcuni chiarimenti e precisazioni³⁰ a Com Metodi, Igeam, Sintesi ed Exitone in merito alle informazioni trasmesse, ai quali è stata data risposta con lettere pervenute tra il 4 e l'8 marzo 2019³¹.

33. In data 16 aprile 2019 è stata inviata alle Parti la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie³².

²² Doc. 1531.

²³ Doc. 1551.

²⁴ Doc. 1530.

²⁵ Doc. 1565 e 1568.

²⁶ Doc. 1630.

²⁷ Doc. 1562, 1563, 1566, 1567, 1570 e 1571.

²⁸ Doc. da 1574 a 1577.

²⁹ Doc. 1586, 1588, 1589, 1590, 1595 e 1601.

³⁰ Doc. da 1602 a 1607.

³¹ Doc. 1610, 1611, 1613 e 1614.

³² Doc. da 1649 a 1662.

- 34.** Tra il 17 e il 24 maggio 2019 Com Metodi Igeam, Igeamed, Igeam Academy, Sintesi, Adecco, Deloitte, Exitone e Nier hanno trasmesso memorie difensive, i cui contenuti saranno illustrati in dettaglio nella sezione dedicata alle argomentazioni delle Parti.
- 35.** In data 27 maggio 2019 sono state inviate a Com Metodi, Igeam e Sintesi richieste di informazioni relative al fatturato realizzato da tali società ai fini dell'eventuale quantificazione della sanzione.
- 36.** In data 30 maggio 2019 le società che ne hanno fatto richiesta, vale a dire Com Metodi Igeam, Igeamed, Igeam Academy, Sintesi, Adecco, Deloitte, Exitone, Nier, Consip e SMA, sono state sentite dinanzi al Collegio³³.
- 37.** In tale occasione Sintesi ha ribadito alcune delle istanze procedurali presentate anche nella propria memoria difensiva, aventi ad oggetto la richiesta di sospensione del giudizio in attesa dell'esito del giudizio promosso dalla stessa Sintesi avverso il diniego di accesso ad alcuni documenti del fascicolo istruttorio; di annullamento dell'istruttoria e avvio di una nuova istruttoria per incompetenza per materia della Direzione settoriale che ha istruito il caso; di perizia indipendente sulle determinazioni matematico-aritmetiche, nonché economiche e merceologiche, di cui alle tabelle allegate alla CRI.
- 38.** Nelle date del 27 giugno 2019 e 31 luglio 2019 l'Autorità ha deliberato la proroga del termine di chiusura del procedimento, inizialmente fissato al 30 giugno 2019. In particolare, in ragione della complessità fattuale e giuridica della fattispecie oggetto di valutazione, anche alla luce della copiosa documentazione depositata dalle Parti in occasione delle memorie conclusive e delle numerose questioni e argomentazioni sollevate nel corso dell'audizione finale, l'Autorità ha deliberato la proroga del termine dapprima al 31 luglio 2019 e successivamente al 4 ottobre 2019.
- 39.** In ultimo, si rappresenta che, in data 18 gennaio 2019 e successivamente in data 24 maggio 2019, Com Metodi ha depositato documentazione relativa all'attuazione da parte della stessa di un programma di *compliance antitrust*, previamente descritto in maniera sommaria in sede di audizione³⁴; in particolare, tale documentazione dà conto dell'adozione, da parte della società, successivamente all'avvio del procedimento, di un Codice *Antitrust*, volto a ridurre il rischio di condotte anticoncorrenziali, della nomina dell'Organismo di Vigilanza quale responsabile dell'attuazione del Codice e della programmazione di alcuni incontri di formazione per il personale sulle tematiche *antitrust*.
- 40.** In data 25 marzo 2019, e successivamente in data 24 maggio 2019, anche le società del Gruppo Igeam hanno depositato documentazione inerente il programma di *compliance antitrust* dalle stesse implementato³⁵. Tale programma ha previsto l'adozione di un Codice di Condotta *Antitrust*, successivamente all'avvio dell'istruttoria, volto a garantire la diffusione della cultura *antitrust*, lo svolgimento di corsi formazione per il personale, la predisposizione di un sistema per la gestione delle segnalazioni interne di fattispecie potenzialmente rilevanti sul piano *antitrust*, nonché la fissazione di interventi di aggiornamento.
- 41.** Infine, in data 8 aprile 2019, la società Nier ha trasmesso documentazione attestante l'adozione di un programma di *compliance* alla normativa *antitrust*³⁶, che dà conto dell'adozione di un Codice di condotta *antitrust*, dello svolgimento di seminari per i dipendenti aventi ad oggetto

³³ Doc. 1729.

³⁴ Doc. 1564 e 1509.

³⁵ Doc. 1623.

³⁶ Doc. 1630.

il rispetto della normativa sulla concorrenza e della nomina del responsabile *antitrust* da parte del Consiglio di Amministrazione della società.

III. IL SETTORE INTERESSATO: I SERVIZI DI SALUTE E SICUREZZA SUI LUOGHI DI LAVORO

42. In linea generale, i servizi di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, oggetto del presente procedimento rappresentano l'insieme di misure preventive e protettive previste dal legislatore per gestire in maniera ottimale la salute, la sicurezza e il benessere dei lavoratori, in modo da evitare o ridurre fortemente l'esposizione di questi ultimi ai rischi connessi all'attività lavorativa che svolgono, riducendo o eliminando gli infortuni e le malattie professionali.

43. Al fine di raggiungere tali obiettivi, il legislatore nazionale, anche in adesione alla normativa comunitaria, ha prescritto misure obbligatorie, che sono state ampliate e precisate nel corso degli anni, in un processo che ha portato la normativa a mutare dall'originaria visione risarcitoria ad un'azione maggiormente preventiva. Tali norme sono successivamente confluite nel Testo Unico sulla Salute e Sicurezza sul Lavoro³⁷.

44. Per quel che qui interessa, e salvo quanto si dirà più in dettaglio nei paragrafi che seguono, è possibile distinguere i servizi in esame in: sicurezza in senso stretto, formazione e medicina del lavoro.

45. In estrema sintesi, le norme sulla sicurezza in senso stretto prevedono la programmazione e la messa in atto di misure finalizzate a prevenire gli infortuni e, più in generale, i rischi connessi all'attività lavorativa, sulla base di una previa valutazione di questi ultimi, che viene finalizzata nel Documento di Valutazione dei Rischi (DVR).

46. I servizi di formazione per il personale, invece, sono attività volte a formare i lavoratori affinché essi siano in grado di verificare che tutte le misure di protezione siano applicate in maniera consona e corretta e di valutare i casi in cui possa palesarsi una situazione di pericolo immediato o grave.

47. Infine, per quel che concerne la medicina del lavoro, la normativa prevede che il datore di lavoro nomini un medico competente, che ha l'obbligo di collaborare, oltre che con il servizio di prevenzione, anche con il datore di lavoro per programmare la necessaria sorveglianza sanitaria, effettuare una valutazione dei rischi, predisporre tutte le misure atte a tutelare la salute dei lavoratori, informarne i lavoratori stessi e gestire l'organizzazione del primo soccorso.

48. Dal punto di vista del tipo di attività svolta, si può invece distinguere tra: servizi di gestione (sistema informativo e *call center*); servizi tecnici (ad esempio, valutazione dei rischi, misure di adeguamento, piano di emergenza, etc.); e servizi alle persone (corsi di formazione e piano di sorveglianza sanitaria).

IV. RISULTANZE ISTRUTTORIE

1. Le evidenze in atti

49. Nei paragrafi che seguono sarà descritto l'insieme di elementi endogeni ed esogeni che evidenzia l'esistenza di un'intesa tra Com Metodi, Igeam e Sintesi, volta a coordinare la strategia di partecipazione alla Gara SIC4.

50. In particolare, gli elementi agli atti del fascicolo mostrano come tali società, mandatarie di altrettanti RTI (che rappresentano solo alcuni degli RTI partecipanti alla procedura), hanno

³⁷ Si veda il d. lgs. 9 aprile 2008, n. 81.

partecipato alla gara con l'intento di pervenire ad una concordata ripartizione dei lotti, attraverso la mancata presentazione di offerte o la presentazione di offerte cd. a scacchiera, vale a dire di offerte che prevedono sconti differenti nei nove lotti oggetto di gara e che sono formulate in modo che non vi sia sovrapposizione tra gli sconti più significativi presentati da ciascuna impresa, evitando qualsivoglia confronto competitivo.

51. In tal modo, Com Metodi, Igeam e Sintesi avrebbero voluto cristallizzare il mercato della fornitura dei servizi di salute e sicurezza alle Pubbliche Amministrazioni in Convenzione, attraverso la ripartizione dei territori e delle relative Amministrazioni cui fornire il servizio, così da garantire un equilibrio nelle rispettive quote di mercato.

52. Prima di dare conto degli elementi probatori agli atti, tuttavia, e anche al fine di comprenderne appieno la valenza, appare opportuno inquadrare il contesto nel quale si inserisce la gara oggetto del presente procedimento, e in particolare, descrivere: **i)** le caratteristiche della fornitura dei servizi di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro sul territorio italiano; **ii)** l'offerta dei servizi di salute e sicurezza; **iii)** le caratteristiche più specificamente inerenti alle Gare Consip sulla Salute e Sicurezza; **iv)** l'esito delle precedenti edizioni della gara relative alla fornitura del medesimo servizio, sia sotto il profilo delle società di volta in volta aggiudicatrici del servizio sia dal punto di vista dell'adesione delle Pubbliche Amministrazioni alle Convenzioni sottoscritte da Consip.

i) Le caratteristiche della fornitura dei servizi di salute e sicurezza sul territorio italiano

53. In via preliminare, sebbene oggetto del procedimento siano i servizi forniti nell'ambito della Gara SIC4, appare in ogni caso importante chiarire le caratteristiche più generali relative alla fornitura dei servizi di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

54. In proposito, si osserva innanzitutto che, come sottolineato dalla stessa Sintesi³⁸, la domanda di servizi di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro è significativamente più ampia rispetto alla domanda che la Gara SIC4 è volta a soddisfare, relativa alla sola PA.

55. Il Testo Unico sulla Salute e Sicurezza, infatti, prevede che gli obblighi in esso prescritti si applichino *“a tutti i settori di attività, privati e pubblici, e a tutte le tipologie di rischio”*; pertanto, la domanda ricomprende tutte le imprese e le organizzazioni, sia pubbliche sia private, di dimensioni molto variabili e attive in ogni settore di attività (settore primario, industria manifatturiera ed estrattiva, settore terziario).

56. In tale ambito, come precisato da Consip, *“non vi è alcuna differenza nella fornitura del servizio tra imprese pubbliche e imprese private. L'unica caratteristica che rileva ai fini dell'erogazione del servizio è il settore d'attività (servizi, manifattura, etc.) e la relativa mansione dei dipendenti dell'impresa, in quanto da tali variabili dipendono i rischi legati allo svolgimento del lavoro e dunque le relative misure da implementare”*³⁹. Ad esempio, la fornitura dei servizi di salute e sicurezza ad imprese i cui dipendenti sono operai che svolgono mansioni manuali ed esecutive (ad esempio, operai attivi nell'ambito della siderurgia, della metalmeccanica, etc.) deve tener conto delle particolari condizioni di lavoro degli stessi e dei rischi ai quali essi possono essere esposti; condizioni e rischi che saranno evidentemente diversi da quelli di cui si deve tener conto nel caso in cui la fornitura dei servizi sia rivolta ad imprese i cui dipendenti sono prettamente impiegati d'ufficio.

57. Al di là di tali differenze, non sussistono altre ragioni idonee a giustificare una differenziazione del servizio erogato e delle modalità di fornitura dello stesso.

³⁸ Doc. 1565 e 1715.

³⁹ Doc. 1600 – Verbale audizione Consip.

58. Ciò trova conferma nelle parole di Sintesi, la quale afferma che *“non può negarsi che il prodotto sia assolutamente standardizzato e prestabilito ex lege”*⁴⁰.

59. Per quel che concerne le modalità di svolgimento del servizio, si osserva che le società attive nel settore si avvalgono prevalentemente dell'attività di professionisti (ingegneri, medici, etc.), con forme di collaborazione molto flessibili a livello contrattuale. Da ciò discende un'importante conseguenza: *“per tali servizi, non si registrano significativi costi fissi (sunk costs). (...) L'esperienza della stessa Exitone ne fornisce evidenza, essendosi aggiudicata per la prima volta alcuni lotti nell'ambito della terza edizione nonostante fosse un operatore nuovo nel mercato e non disponesse di una propria struttura sul territorio. In altri termini, la fornitura dei servizi in parola non comporta dei costi fissi che rischiano di non essere ripagati in caso di limitate adesioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni, e dunque non si giustificano offerte meno competitive da parte degli operatori che non sono gestori uscenti”*⁴¹.

ii) L'offerta dei servizi di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro

60. In questo ampio contesto, dal punto di vista dell'offerta, si osserva che sono presenti numerosissime aziende che si distinguono sostanzialmente in due gruppi: da un lato, vi sono le società di grandi dimensioni, che rappresentano un numero esiguo di operatori, le quali offrono un'ampia gamma di servizi legati alla salute e sicurezza e operano sull'intero territorio nazionale o su base pluriregionale; dall'altro lato, vi sono le società minori, che costituiscono la grande maggioranza degli operatori, che sono piccole aziende, cooperative o soprattutto singoli professionisti, per lo più specializzate in un'unica attività o in un unico settore (ad esempio, ingegneri o medici oppure piccole aziende specializzate nella formazione).

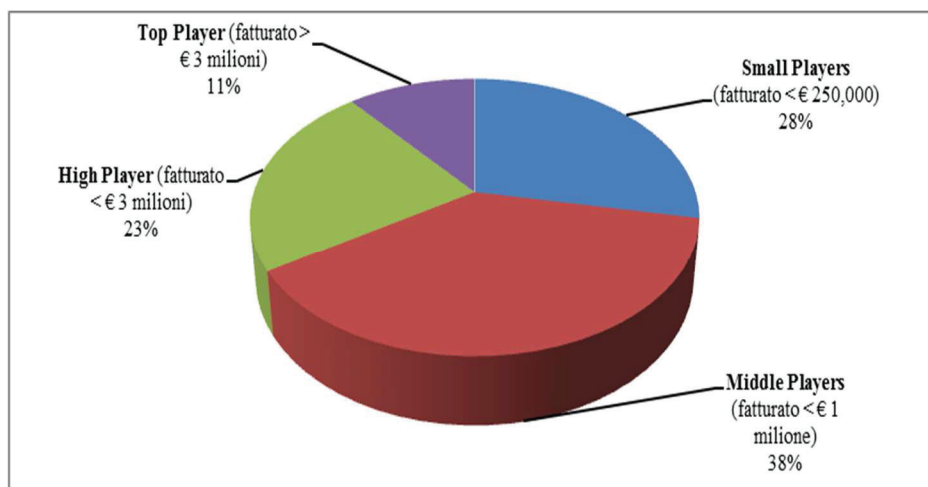
61. In particolare, in base ad un'analisi per classi di fatturato realizzata da Consip nella fase di preparazione della gara oggetto del presente procedimento⁴², emerge che, nello specifico settore della salute e sicurezza, su 75 imprese esaminate solo 4 generano un fatturato annuo superiore a 5 milioni di euro, vale a dire Sintesi, Com Metodi, Igeam e SMA (quest'ultima con una marcata specializzazione nella medicina del lavoro); la restante parte degli operatori genera fatturati anche di gran lunga inferiori, come emerge dal grafico che si riporta di seguito.

⁴⁰ Doc. 1565 e doc. 1715.

⁴¹ Doc. 1600 – Verbale audizione Consip; anche doc. 204.

⁴² Doc. 2.

Figura IV.1 – Analisi dell’offerta per classi di fatturato



Fonte Consip

62. Tale descrizione degli operatori del mercato è confermata da Com Metodi, per la quale la stessa Com Metodi, Igeam (per tale intendendosi l’insieme delle società del Gruppo Igeam) e Sintesi rappresentano “*le imprese che hanno maggiormente sviluppato competenze [tecniche, scientifiche e gestionali] e che per tali ragioni sono in grado di partecipare individualmente alle gare*”⁴³.

63. Inoltre, “*le imprese attive nel settore hanno la possibilità di operare su tutto il territorio nazionale, avendo sviluppato nel tempo rapporti lavorativi con vari professionisti di cui eventualmente avvalersi (...). Le principali società [i.e. Com Metodi, Sintesi e Igeam], infatti, forniscono i propri servizi non solo alla Pubblica Amministrazione, ma anche a soggetti privati che operano sull’intero territorio nazionale (a.e. banche)*”⁴⁴.

64. Dal punto di vista operativo, Igeam risulta l’unica società che “*utilizza per la quasi totalità dipendenti propri mentre per l’attività di salute si avvale di medici del lavoro ad essa indipendenti*”⁴⁵, mentre le altre società, per la fornitura di tali servizi, si avvalgono di norma delle prestazioni di liberi professionisti (ingegneri, medici, etc.), caratterizzate da contratti di lavoro molto flessibili.

65. Diversamente da tali tre società, Deloitte, Adecco, Archè, CSA, Nier, Projit e Informa, vale a dire le altre Parti del procedimento, rappresentano operatori che, con specifico riguardo all’attività in esame, hanno piccole e medie dimensioni e che, vuoi per ragioni dimensionali, vuoi per ragioni di esperienza settoriale, hanno potuto o scelto di partecipare alla gara solo in RTI, come mandanti, con una quota minoritaria di partecipazione all’interno del Raggruppamento pari, al più, al 25% (nel caso di Deloitte).

66. Quanto ad Exitone, infine, come sarà diffusamente spiegato nel prosieguo, essa non è un operatore *leader* specializzato nel settore in esame (come, peraltro, confermato dalle citate affermazioni di Com Metodi). Infatti, solo nella terza edizione della gara Consip sulla salute e

⁴³ Doc. 312.

⁴⁴ Doc. 312. Ciò trova conferma nei dati forniti dalle stesse società, dai quali emerge che esse sono attive anche al di fuori della Convenzione Consip (doc. 1586, 1589, 1590, 1595, 1601, 1610, 1611 e 1614). Sul punto, in base alle informazioni pubblicamente accessibili (siti internet e visure camerali), risulta che Sintesi aveva e ha sedi secondarie in Puglia, Emilia Romagna, Toscana, Liguria, Lombardia, Calabria, Veneto e Campania; Igeam aveva e ha sedi secondarie in Puglia, Lombardia, Campania, Basilicata, Veneto e Emilia Romagna; Con Metodi, invece, operava ed opera sul territorio nazionale attraverso la sua unica sede in Lombardia.

⁴⁵ Doc. 1514 – Verbale audizione Igeam.

sicurezza e solo a seguito di contenzioso amministrativo, Exitone si è aggiudicata alcuni lotti e, finché non è stata attivata la relativa Convenzione (marzo 2016), essa non era attiva nel mercato, né nella fornitura dei servizi in Convenzione né nella fornitura dei servizi al di fuori della stessa (privati e altre Amministrazioni).

iii) Le caratteristiche inerenti le Gare Consip Salute e Sicurezza

67. Nel generale contesto dei servizi di salute e sicurezza, si osserva che la Gara SIC4 rappresenta la quarta edizione indetta da Consip avente ad oggetto siffatti servizi da erogare esclusivamente alle Pubbliche Amministrazioni.

68. In linea generale, occorre chiarire che tali gare hanno per oggetto la stipula di una Convenzione. Infatti, la società che si aggiudica la gara sottoscrive con Consip una Convenzione Quadro, alla quale le Pubbliche Amministrazioni interessate al servizio hanno, in linea teorica, l'obbligo di aderire⁴⁶; tuttavia, le Amministrazioni possono *“attivare in concreto propri strumenti di negoziazione laddove tale opzione sia orientata a conseguire condizioni economiche più favorevoli rispetto a quelle fissate all'esito delle convenzioni-quadro”*⁴⁷.

69. In altre parole, in base alla normativa vigente e alla relativa interpretazione giurisprudenziale, le Amministrazioni possono scegliere di non aderire alla Convenzione e acquisire i servizi di salute e sicurezza attraverso procedure di gara che ciascuna di esse indice individualmente, previa dimostrazione di un risparmio in termini economici.

70. La circostanza per cui oggetto della gara è la sottoscrizione di una Convenzione, l'adesione alla quale è rimessa alle Amministrazioni, nel presente procedimento assume rilievo specifico sotto diversi profili: sia nell'ambito del tipo di attività che l'aggiudicatario deve svolgere perché le Amministrazioni aderiscano alla Convenzione; sia in merito alla determinazione del valore dei lotti (o massimali) da parte di Consip; sia in relazione alle Pubbliche Amministrazioni che di volta in volta aderiscono alla Convenzione.

71. Sotto il primo profilo, anche in considerazione di quanto affermato dalle Parti nel corso del procedimento, nelle memorie finali e da ultimo in sede di audizione dinanzi al Collegio, viene in rilievo l'attività di *marketing* della Convenzione ad opera dell'aggiudicatario, vale a dire l'attività di pubblicizzazione della Convenzione da svolgersi tra le Amministrazioni potenzialmente aderenti. Sul punto, Consip ha chiarito che *“il tema del marketing è nato nella prima edizione della Gara, in quanto, trattandosi della prima volta in cui veniva proposta la Convenzione, le Pubbliche Amministrazioni non ne erano informate; inoltre, in quel momento storico vi era un sistema di obblighi e facoltà per l'adesione alle Convenzioni meno stringente per le Pubbliche Amministrazioni. Tale attività ha perso rilevanza con il tempo perché le Pubbliche Amministrazioni hanno conosciuto la Convenzione e, in ogni caso, sono divenute maggiormente informate sui servizi in parola e nel frattempo è cambiato il sistema di obblighi per le Amministrazioni. Un simile cambiamento è dimostrato dall'ingresso di Exitone nell'ambito della terza edizione: sebbene Exitone non fosse attiva nel settore essa non ha incontrato alcuna difficoltà a ricevere ordinativi della Convenzione e infatti ha eroso i massimali di alcuni lotti”*⁴⁸.

⁴⁶ Tale obbligo è previsto all'articolo 11, comma 6, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito con L. 15 luglio 2011, n. 111), secondo cui *“Ove non si ricorra alle convenzioni di cui all'articolo 1, comma 449, della legge n. 296/06, gli atti e i contratti posti in essere in violazione delle disposizioni sui parametri contenute nell'articolo 26, comma 3, della legge n. 488/99, sono nulli e costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale. Restano escluse dall'applicazione del presente comma le procedure di approvvigionamento già attivate alla data di entrata in vigore del presente provvedimento”*, quale ripreso anche dal d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (convertito con L. 7 agosto 2012, n. 135).

⁴⁷ Si veda in proposito la sentenza del Consiglio di Stato del 28 marzo 2018, n. 1937.

⁴⁸ Doc. 1600 – Verbale audizione Consip.

72. Pertanto, mentre in passato la Convenzione era poco nota ed era necessaria l'attività di *marketing*, trattandosi ormai della quarta edizione, essendo trascorsi più di 10 anni dall'indizione della prima gara ed essendo tali gare a regime, non è più necessaria alcuna forma di pubblicizzazione presso le Amministrazioni alle quali la Convenzione è ormai ben nota.

73. Sotto il secondo profilo, distinto dal primo ma in realtà ad esso strettamente collegato, come chiarito da Consip, *“il massimale non copre mai tutta la domanda presente nel mercato perché altrimenti l'aggiudicazione della Gara potrebbe comportare la chiusura del mercato. Di norma, Consip si attesta intorno al 10/30% della domanda. Nel caso specifico al 5%. Inoltre, Consip sceglie di entrare sempre gradualmente in un mercato nuovo. (...) La quantificazione del massimale da parte di Consip, dunque, si basa sulle precedenti edizioni e tiene conto anche che ci sono delle Amministrazioni che non potranno aderire alla nuova Convenzione in quanto hanno già un contratto pendente stipulato nell'ambito della precedente Convenzione”*⁴⁹.

74. Nella specifica gara in esame, quindi, Consip ha quantificato i massimali in modo che la Convenzione coprisse circa il 5% della domanda data dalle Pubbliche Amministrazioni potenzialmente interessate.

75. Da ciò discende un'ulteriore conseguenza: poiché i massimali sono calcolati in maniera significativamente inferiore rispetto alla domanda potenziale, è realistico che l'impresa aggiudicataria realizzi l'intero importo relativo al valore delle commesse fissato nel bando di gara per ciascun lotto.

76. Come precisato da Consip: *“i massimali previsti per la quarta edizione, anche in virtù dell'esperienza maturata nelle precedenti edizioni, forniscono un'indicazione chiara ed attendibile rispetto al valore economico dei vari lotti messi a gara. Pertanto, il rischio per i partecipanti alla gara è quello di erodere l'intero massimale previsto e non quello della mancanza delle commesse”*⁵⁰.

77. Tali assunti sono confermati dai dati acquisiti nel fascicolo istruttorio⁵¹, e in particolare da quelli riportati nella tabella che segue, nella colonna *'Erosione'*, che indica il rapporto tra il valore delle commesse complessivamente ordinate rispetto al valore originario dei massimali. Tali dati dimostrano come già nella Gara SIC3, vale a dire la gara che ha preceduto quella oggetto del presente provvedimento, gli ordini hanno sempre ampiamente superato i massimali originariamente previsti, anche grazie agli strumenti previsti dalla normativa e dalla stessa documentazione di gara. Solo in un lotto (lotto n. 2) gli ordini non hanno raggiunto la totalità del massimale previsto, avvicinandosi tuttavia notevolmente a tale valore, per un importo complessivo degli ordini pari al 94% del massimale originario.

⁴⁹ Doc. 1600 – Verbale audizione Consip.

⁵⁰ Doc. 1600 – Verbale audizione Consip.

⁵¹ Doc. 1609 e 1612.

Tabella IV.1 – Percentuale di erosione dei massimali – Gare SIC 2 e SIC 3

| Gara SIC 2 | | | | | | | |
|------------|----------------------|----------------|-------------------------|---------------------------|-----------------------|------------------------------|------------|
| Lotto | Massimale originario | Plafond | Estensione Sesto Quinto | Raddoppio Legge 135/2012 | Massimale Complessivo | Importo Ordinato Complessivo | Erosione * |
| Lotto 1 | € 12.200.000,00 | | € 2.440.000,00 | | € 14.640.000,00 | € 13.398.396,11 | 110% |
| Lotto 2 | € 11.300.000,00 | | | | € 11.300.000,00 | € 6.915.480,48 | 61% |
| Lotto 3 | € 10.500.000,00 | | | | € 10.500.000,00 | € 7.727.370,03 | 74% |
| Lotto 4 | € 11.300.000,00 | | € 2.260.000,00 | € 11.300.000,00 | € 24.860.000,00 | Massimale Esaurito | 220% |
| Lotto 5 | € 10.800.000,00 | | € 2.160.000,00 | € 10.800.000,00 | € 23.760.000,00 | € 17.767.210,65 | 165% |
| Lotto 6 | € 8.900.000,00 | | € 1.780.000,00 | | € 10.680.000,00 | Massimale esaurito | 120% |
| Gara SIC 3 | | | | | | | |
| Lotto | Massimale originario | Plafond | Estensione Sesto Quinto | Estensione Settimo Quinto | Massimale Complessivo | Importo Ordinato Complessivo | Erosione * |
| Lotto 1 | € 17.000.000,00 | € 1.700.000,00 | € 2.623.405,00 | € 2.623.405,00 | € 23.946.810,00 | € 17.250.487,58 | 101% |
| Lotto 2 | € 15.500.000,00 | | | | € 15.500.000,00 | € 14.563.207,42 | 94% |
| Lotto 3 | € 17.500.000,00 | | € 3.500.000,00 | | € 21.000.000,00 | € 17.832.054,09 | 102% |
| Lotto 4 | € 18.500.000,00 | € 1.850.000,00 | € 2.593.153,00 | € 2.593.153,00 | € 25.536.306,00 | € 22.618.285,75 | 122% |
| Lotto 5 | € 16.500.000,00 | € 1.650.000,00 | € 3.300.000,00 | € 3.300.000,00 | € 24.750.000,00 | € 24.119.126,19 | 146% |
| Lotto 6 | € 15.000.000,00 | € 1.500.000,00 | € 2.714.466,00 | € 2.714.466,00 | € 21.928.932,00 | € 15.915.459,47 | 106% |

* Il livello di erosione della Convenzione è calcolato come rapporto tra l'importo ordinato complessivo e il massimale originario

78. Infine, sotto il terzo profilo relativo alle Amministrazioni che di volta in volta aderiscono alle Convenzioni, l'analisi dei dati forniti da Consip⁵² ha restituito un contesto per cui esiste un elevato turnover delle Amministrazioni.

79. In altre parole, con particolare riguardo alla terza edizione della gara, precedente a quella oggetto del presente provvedimento, il tasso delle adesioni da parte di nuove Amministrazioni, rispetto alle Amministrazioni che già avevano aderito alle precedenti Convenzioni, è stato molto elevato, sia in termini di numero di enti, sia in termini di valore delle commesse.

iv) Le precedenti edizioni delle Gare Consip

80. Come anticipato, la Gara SIC4 costituisce la quarta edizione della gara indetta da Consip, avente a oggetto i servizi di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

81. Per quel che concerne le precedenti edizioni si rappresenta che la prima è stata indetta il 10 luglio 2003, anteriormente all'adozione del Testo Unico sulla Salute e Sicurezza. Essa si articolava in 5 lotti geografici, ha visto la partecipazione di 11 RTI ed è stata aggiudicata, in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai Raggruppamenti le cui mandatarie erano Sintesi (lotti n. 1, 3 e 5), KPMG (lotto n. 2) e Com Metodi (lotto n. 4). La tabella che segue indica, per ciascun lotto, la sua composizione geografica e la mandataria del Raggruppamento che è risultato aggiudicatario.

⁵² Doc. 1609.

TABELLA IV.2 – AGGIUDICAZIONE LOTTI GARA SIC 1

| Lotto | Regioni | Aggiudicatario |
|-------|---|-------------------|
| 1 | Valle d'Aosta – Piemonte - Lombardia | Sintesi |
| 2 | Trentino Alto Adige – Veneto – Friuli Venezia Giulia – Emilia Romagna - Liguria | KPMG |
| 3 | Toscana – Lazio - Sardegna | Sintesi |
| 4 | Campania – Abruzzo – Molise – Marche - Umbria | <u>Com Metodi</u> |
| 5 | Puglia – Basilicata – Calabria - Sicilia | Sintesi |

82. La seconda edizione è stata indetta il 4 giugno 2007, si articolava in 5 lotti geografici e ha visto la partecipazione di 9 RTI. In tutti e 5 i lotti era risultato aggiudicatario il Raggruppamento avente come mandataria Igeam.

83. Tuttavia, la gara è stata revocata prima ancora che la Convenzione fosse attivata, a seguito della modifica della normativa di settore e l'adozione del Testo Unico sulla Salute e Sicurezza, che ha imposto a Consip di indire una nuova gara (sempre seconda edizione) il 23 ottobre 2009. Tale gara prevedeva 6 lotti geografici, vi hanno partecipato 7 RTI ed è stata aggiudicata, in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai Raggruppamenti le cui mandatarie erano Sintesi (lotti n. 1, 4 e 6), Com Metodi (lotti n. 2 e 5) e Igeam (lotto n. 3). La tabella che segue indica, per ciascun lotto, la sua composizione geografica e la mandataria del Raggruppamento che è risultato aggiudicatario.

TABELLA IV.3 – AGGIUDICAZIONE LOTTI GARA SIC 2

| Lotto | Regioni | Aggiudicatario |
|-------|---|-------------------|
| 1 | Valle d'Aosta – Piemonte - Lombardia | Sintesi |
| 2 | Trentino Alto Adige – Veneto – Friuli Venezia Giulia – Emilia Romagna | <u>Com Metodi</u> |
| 3 | Liguria – Toscana – Marche – Umbria | <u>Igeam</u> |
| 4 | Lazio – Abruzzo – Sardegna | Sintesi |
| 5 | Puglia – Campania – Molise | <u>Com Metodi</u> |
| 6 | Basilicata – Calabria - Sicilia | Sintesi |

84. La Convenzione relativa alla seconda edizione della gara è stata attivata il 30 dicembre 2010 in relazione ai lotti n. 2 e 5 (per i quali, pertanto, il termine ultimo di adesione era il 29 dicembre 2013) e il 4 aprile 2011 in relazione ai lotti n. 1, 3, 4 e 6 (per i quali, invece, il termine ultimo di adesione era il 3 aprile 2014).

85. Per quel che concerne la terza edizione della Gara Salute e Sicurezza, vale a dire quella che ha preceduto la gara oggetto di indagine, essa è stata indetta in data 24 aprile 2013, era suddivisa in 6 lotti geografici e vi hanno partecipato 7 RTI.

86. La gara è stata aggiudicata, in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, una prima volta in data 16 ottobre 2014 per i lotti n. 1, 4 e 6, aggiudicati a Sintesi, e in data 25 febbraio 2015 per i lotti n. 2, 3 e 5, aggiudicati al Raggruppamento formato da Com Metodi e Igeam, che hanno partecipato insieme, con Com Metodi quale mandataria.

87. Con specifico riguardo alla posizione di Sintesi (e ai lotti che essa si era aggiudicata), la relativa Convenzione è stata attivata in data 26 gennaio 2015; tuttavia, *“a seguito di contenzioso amministrativo, poco dopo l'avvio della Convenzione è stata revocata l'aggiudicazione dei lotti a*

*Sintesi in favore di Exitone*⁵³. In particolare, in conseguenza della sentenza definitiva del Consiglio di Stato del 18 settembre 2015, il successivo 9 dicembre 2015, i lotti n. 1, 4 e 6 sono stati aggiudicati a Exitone in luogo di Sintesi e la relativa Convenzione è stata attivata in data 3 marzo 2016. Sintesi, pertanto, ha operato quale aggiudicatario di tali lotti per un lasso temporale estremamente breve, come chiaramente riassunto dalla stessa società: *“pochi giorni dopo l’attivazione, il 4 febbraio 2015, all’esito del pronunciamento del Consiglio di Stato (...) la Convenzione è stata sospesa. Una serie di sentenze hanno comportato la riapertura e la nuova sospensione a singhiozzo (per ben due volte) durante i tre mesi successivi, per sospenderla nuovamente, a seguito della sentenza del Consiglio di Stato del 29 aprile 2015, dal 13 maggio 2015 in attesa delle decisioni dell’udienza di settembre. Il 18 settembre 2015, infine il Consiglio di Stato ha disposto la revoca definitiva dell’aggiudicazione a Sintesi e la conseguente aggiudicazione a Exitone*⁵⁴.

88. Per conseguenza, in ottemperanza a quanto disposto dal giudizio amministrativo⁵⁵, la gara si è conclusa con l’aggiudicazione dei lotti n. 1, 4 e 6 al Raggruppamento la cui mandataria era Exitone e dei lotti n. 2, 3 e 5 al Raggruppamento formato da Com Metodi, Igeam e Deloitte. La tabella che segue indica, per ciascun lotto, la sua composizione geografica e la mandataria del Raggruppamento che è risultato aggiudicatario.

TABELLA IV.4 – AGGIUDICAZIONE LOTTI GARA SIC 3

| Lotto | Regioni | Aggiudicatario |
|--------------|---|-----------------------|
| 1 | Valle d’Aosta – Piemonte – Lombardia – Liguria | <u>Exitone</u> |
| 2 | Trentino Alto Adige – Veneto – Friuli Venezia Giulia – Emilia Romagna | <u>Com Metodi</u> |
| 3 | Sardegna – Toscana – Umbria – Marche | <u>Com Metodi</u> |
| 4 | Lazio – Abruzzo | <u>Exitone</u> |
| 5 | Puglia – Campania – Molise | <u>Com Metodi</u> |
| 6 | Basilicata – Calabria - Sicilia | <u>Exitone</u> |

89. Dalla descrizione delle edizioni che hanno preceduto la gara oggetto del presente provvedimento, emergono due elementi di rilievo per la comprensione della condotta delle società nell’ambito della Gara SIC4, e segnatamente: 1) la durata delle forniture rispetto all’avvicendamento delle diverse Convenzioni; e 2) la costanza nei soggetti aggiudicatari delle diverse gare.

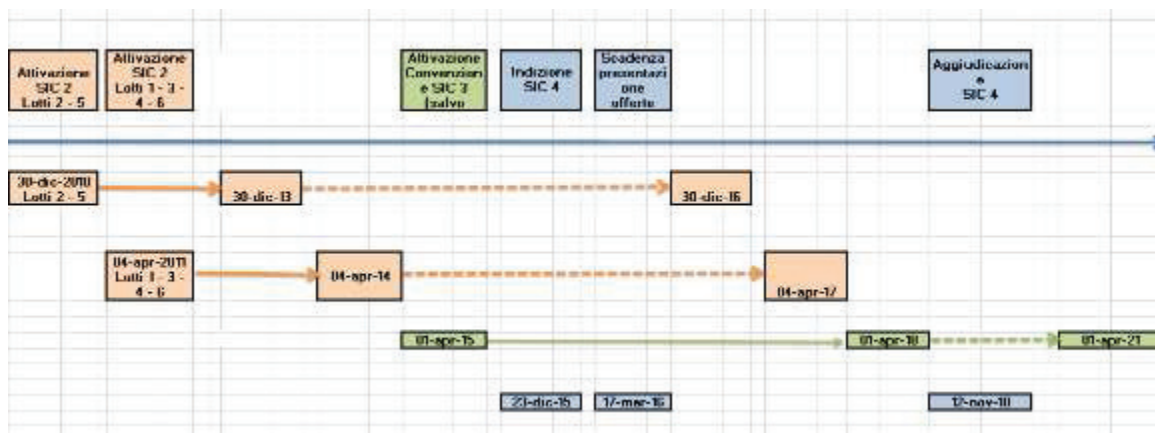
90. Sotto il primo profilo, occorre sottolineare che tutte le gare analizzate prevedevano la durata triennale delle Convenzioni (due anni più uno di proroga) e la durata parimenti triennale dei contratti stipulati con le Amministrazioni aderenti. Inoltre, tutte le gare escludevano il subentro dell’eventuale nuovo aggiudicatario rispetto al precedente. Da ciò discende che, anche in considerazione della tempistica di espletamento delle procedure di gara, al momento dell’attivazione di una Convenzione potevano essere ancora in corso alcuni contratti relativi alla precedente Convenzione. In particolare, la figura che segue mostra come al momento dell’attivazione della Convenzione SIC3 potessero essere ancora pendenti alcuni contratti sottoscritti in adesione alla Convenzione SIC2; così come, al momento di attivazione della Convenzione SIC4 sono ancora pendenti alcuni contratti sottoscritti in adesione alla Convenzione SIC3, mentre sono ormai scaduti i contratti relativi alla Convenzione SIC2.

⁵³ Doc. 1545 – Verbale audizione Sintesi.

⁵⁴ Doc. 1565 – Memoria Sintesi.

⁵⁵ Sentenza del Consiglio di Stato n. 4367/2015.

Figura IV.2 – Successione temporale delle Convenzioni SIC2 – SIC3 e SIC4



91. Sotto il secondo profilo, relativo ai soggetti aggiudicatari, dall'esame dell'esito delle precedenti edizioni delle gare Consip emerge che, al di là di un unico lotto relativo alla prima edizione della gara (aggiudicato alla società KPMG), e malgrado nelle gare vi sia stata la partecipazione di numerosi RTI, le aggiudicatrici della fornitura dei servizi di salute e sicurezza alle Pubbliche Amministrazioni nell'ambito delle gare Consip risultano sempre Com Metodi, Sintesi e Igeam, le quali si sono aggiudicate 16 dei 17 lotti complessivamente oggetto delle gare.

92. Tale continuità è stata interrotta solo nella terza edizione della gara e solo per effetto del citato giudizio amministrativo (giudizio, peraltro, ad avviso della stessa Sintesi, turbato da vicende non amministrative), che ha comportato la revoca dell'aggiudicazione di alcuni lotti, in un primo momento aggiudicati a Sintesi, in favore di Exitone.

93. Un siffatto esito ripetuto nel tempo è riassunto, in maniera molto chiara, nella "tabella supporto", acquisita in ispezione presso Exitone⁵⁶, che è di seguito riportata. Si tratta di una tabella internamente elaborata dalla società nell'ambito della predisposizione di una denuncia all'AGCM relativa alla Gara SIC4, che la società non ha mai depositato e di cui si dirà a breve.

⁵⁶ Doc. 1078.

Figura IV.3 – “Tabella supporto” acquisita presso Exitone (doc. 1078)

| CONSIP SICUREZZA | | | | |
|-----------------------|---|---|---|----------------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 |
| Piemonte | | | | |
| Valle d'Aosta | | | | |
| Lombardia | | | | |
| Trentino-Alto Adige | - | | | |
| Veneto | - | | | RTI CONSILIA SRL (2° |
| Friuli-Venezia Giulia | - | | | RTI CONSILIA SRL (2° |
| Liguria | - | | | |
| Emilia-Romagna | - | | | |
| Toscana | | | | RTI CONSILIA SRL (2° |
| Umbria | | | | RTI CONSILIA SRL (2° |
| Marche | | | | |
| Lazio | | | | |
| Abruzzo | | | | |
| Molise | | | | |
| Campania | | | | |
| Puglia | | | | RTI CONSILIA SRL (2° |
| Basilicata | | | | RTI CONSILIA SRL (2° |
| Calabria | | | | |
| Sicilia | | | | |
| Sardegna | | | | RTI CONSILIA SRL (2° |

2. Le caratteristiche della Gara SIC4

94. Oggetto del presente procedimento è la gara bandita da Consip in data 28 dicembre 2015, relativa alla gestione integrata dei servizi di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro per le Pubbliche Amministrazioni, edizione 4 (Gara SIC4).

95. Dal punto di vista giuridico, la gara prevede che i soggetti aggiudicatari di ciascun lotto sottoscrivano una Convenzione, della durata di 2 anni dalla sua attivazione (con possibilità di proroga di un ulteriore anno), entro cui è possibile acquisire ordinativi da parte delle Pubbliche Amministrazioni che intendano aderire alla Convenzione medesima. I singoli contratti attuativi hanno durata di 3 anni.

96. Inoltre, i documenti di gara prevedono che, laddove in una Regione vi sia un avvicendamento di aggiudicatari, il nuovo aggiudicatario non subentri nei contratti in essere, sottoscritti dal precedente aggiudicatario in base alla precedente Convenzione; quest'ultimo, pertanto, dovrà continuare a fornire i servizi. A ciò si aggiunga che, poiché le Pubbliche Amministrazioni dispongono di una finestra temporale di 2 anni (più 1 anno di eventuale proroga) per aderire alla Convenzione e, dunque, stipulare i contratti di durata triennale con gli aggiudicatari dei lotti, è possibile che l'Amministrazione che abbia aderito alla precedente Convenzione non aderisca alla

nuova Convenzione in quanto il suo contratto è ancora pendente; pertanto, come chiarito da Consip *“anche laddove il fornitore si aggiudichi lo stesso lotto nel quale già operava, il contratto pendente non potrà essere riacquisito nell’ambito della nuova Convenzione se non alla sua scadenza”*⁵⁷.

97. Le Amministrazioni possono aderire alla Convenzione scegliendo tra due modalità di acquisto: servizio integrato, che prevede che a fronte del pagamento di un canone l’Amministrazione riceve l’erogazione in forma integrata di un pacchetto di servizi, ai quali possono essere aggiunti servizi specifici in ragione di esigenze peculiari; e servizi a catalogo, in cui l’Amministrazione acquista singolarmente i servizi di proprio interesse.

98. Nel dettaglio, la gara prevede la suddivisione in nove lotti, con un massimale complessivo pari a 100 milioni di euro circa. Tale distinzione rileva unicamente dal punto di vista geografico atteso che, sotto il profilo della tipologia di servizi, le prestazioni da fornire sono identiche in tutti e nove i lotti.

99. I nove lotti, il loro ambito geografico e i relativi massimali sono indicati nella tabella che segue.

TABELLA IV.5 – RIPARTIZIONE DEI LOTTI E MASSIMALI GARA SIC 4

| Lotto | Ambito geografico | Importo massimo |
|--------------|-----------------------------------|------------------------|
| 1 | Valle d’Aosta, Piemonte e Liguria | Euro 10.200.000 |
| 2 | Lombardia e Trentino Alto Adige | Euro 13.000.000 |
| 3 | Veneto e Friuli Venezia Giulia | Euro 10.100.000 |
| 4 | Emilia Romagna, Marche e Abruzzo | Euro 11.100.000 |
| 5 | Sardegna, Toscana e Umbria | Euro 10.300.000 |
| 6 | Lazio | Euro 17.400.000 |
| 7 | Campania e Molise | Euro 11.400.000 |
| 8 | Puglia e Basilicata | Euro 7.400.000 |
| 9 | Calabria e Sicilia | Euro 9.100.000 |

100. Per quel che concerne le ripartizione geografica dei lotti, è utile rappresentare che, rispetto alla terza edizione, nella Gara SIC4 Consip ha aumentato il numero dei lotti da 6 a 9, ridisegnandone gli ambiti geografici in maniera parzialmente diversa rispetto alla terza edizione; per conseguenza, rispetto alla Gara SIC3 e alla Gara SIC2, nella Gara SIC4 vi sono tre lotti, segnatamente i lotti n. 2, 4 e 8, che sono composti da regioni che nelle precedenti edizioni erano parte di lotti differenti, come emerge chiaramente dalla tabella che segue.

⁵⁷ Doc. 1600 – Verbale audizione Consip.

Figura IV.4 – Composizione dei lotti nelle Gare SIC2 - SIC3 - SIC4

| Regione | SIC2 | SIC3 | SIC4 |
|----------------------------|----------|----------|----------|
| Piemonte | 1 | 1 | 1 |
| Valle d'Aosta | 1 | 1 | 1 |
| Liguria | 3 | 1 | 1 |
| Lombardia | 1 | 1 | 2 |
| Trentino-Alto Adige | 2 | 2 | 2 |
| Veneto | 2 | 2 | 3 |
| Friuli-Venezia Giulia | 2 | 2 | 3 |
| Emilia Romagna | 2 | 2 | 4 |
| Marche | 3 | 3 | 4 |
| Abruzzo | 4 | 4 | 4 |
| Toscana | 3 | 3 | 5 |
| Umbria | 3 | 3 | 5 |
| Sardegna | 4 | 3 | 5 |
| Lazio | 4 | 4 | 6 |
| Molise | 5 | 5 | 7 |
| Campania | 5 | 5 | 7 |
| Puglia | 5 | 5 | 8 |
| Basilicata | 6 | 6 | 8 |
| Calabria | 6 | 6 | 9 |
| Sicilia | 6 | 6 | 9 |

101. La circostanza per cui nella Gara SIC4 i lotti n. 2, 4 e 8 sono composti da regioni, nella specie Lombardia, Trentino Alto Adige, Emilia Romagna, Marche, Abruzzo, Puglia e Basilicata, che nella precedente edizione erano parti di lotti diversi, come vedremo, assume un ruolo molto importante, considerato che in ciascuno di tali lotti ricadono regioni che nell'ambito della terza edizione erano state aggiudicate a soggetti diversi.

102. Per quanto riguarda i massimali relativi a ciascun lotto, si rappresenta che, come spiegato da Consip in sede di audizione, la loro quantificazione è basata "sulle precedenti edizioni e tiene conto anche del fatto che ci sono delle Amministrazioni che non potranno aderire alla nuova Convenzione in quanto hanno già un contratto pendente stipulato nell'ambito della precedente Convenzione. I massimali previsti per la quarta edizione, anche in virtù dell'esperienza maturata nelle precedenti edizioni, forniscono un'indicazione chiara ed attendibile rispetto al valore economico dei vari lotti messi a gara"⁵⁸.

103. In proposito, i documenti di gara stabiliscono che ciascun aggiudicatario si impegna ad accettare ordinativi di fornitura da parte delle Amministrazioni fino a concorrenza del massimale previsto per il lotto che si è aggiudicato. È interessante notare, tuttavia, che gli stessi documenti prevedono che nel caso in cui, prima della scadenza del termine di durata della Convenzione, il valore complessivo degli ordinativi raggiunga il massimale, quest'ultimo può essere incrementato del valore economico del relativo *plafond* - stabilito nel medesimo bando in misura del 10% del valore del massimale - e degli incrementi di cui all'art. 27, comma 3, D.M. 28 ottobre 1985 (cd. sesto quinto e settimo quinto). Inoltre, in caso di esaurimento dell'importo massimo, del *plafond* e

⁵⁸ Doc. 1600 – Verbale audizione Consip.

degli incrementi, l'aggiudicatario ha la facoltà di utilizzare il *plafond* di uno o più degli altri lotti di cui è aggiudicatario al fine di soddisfare le ulteriori richieste di adesione. Nelle parole di Consip, *“il fornitore che si è aggiudicato più lotti (come è accaduto nelle edizioni precedenti delle gare ‘salute e sicurezza’), in caso di necessità, può trasferire al lotto a rischio di esaurimento del massimale i plafond aggiuntivi relativi agli altri lotti di cui è aggiudicatario. Una simile possibilità, consentendo ai partecipanti di spalmare eventuali rischi su diversi lotti (il c.d. ‘hedging’), fornisce la possibilità di praticare importanti ribassi su più lotti”*⁵⁹.

104. Ai fini dell'aggiudicazione, i documenti di gara prevedono un solo vincitore per lotto, sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, attribuendo un punteggio massimo di 60 punti all'offerta tecnica e di 40 punti all'offerta economica.

105. Per quel che concerne l'offerta tecnica, il Disciplinare prevede l'attribuzione di punteggi individuali per ciascuna delle 31 voci elencate, che corrispondono ad altrettante caratteristiche (ad esempio, modalità di erogazione del servizio integrato e dei servizi a catalogo) e che variano, a seconda del servizio, da 0 al relativo punteggio massimo (che, a sua volta, va da un minimo di 0,5 ad un massimo di 3,5). Sulla base del Disciplinare, una volta attribuiti tali punteggi cd. *“provvisori”*, la Commissione trasforma gli stessi in punteggi definitivi, assegnando il punteggio massimo all'offerta che ha ottenuto il valore più elevato e proporzionando ad esso il valore conseguito dalle altre offerte.

106. Sotto il profilo economico, invece, il Disciplinare stabilisce l'attribuzione di un punteggio che è la somma dei punteggi individuali relativi a ciascuna delle 28 voci indicate, che corrispondono ai servizi oggetto di fornitura, sulla base di una formula interdipendente *“bilineare”*. In altre parole, al ridursi del livello del ribasso medio calcolato per il totale dei concorrenti, si riduce il vantaggio che si potrebbe ottenere sugli altri partecipanti (in termini di punteggio per la graduatoria) presentando uno sconto particolarmente aggressivo. Pertanto, quando il ribasso medio si riduce, formulare un ribasso più aggressivo del proprio concorrente diventa via via meno determinante per l'aggiudicazione del lotto. In tale contesto, in presenza di una media contenuta dei ribassi presentati in gara, un'impresa che concorre alla aggiudicazione del lotto, forte di un elevato punteggio tecnico, potrebbe risultare avvantaggiata rispetto a rivali che puntino invece maggiormente sulla aggressività delle offerte economiche. Inoltre, il punteggio economico risulta automaticamente basso se il ribasso offerto è inferiore alla media dei ribassi presentati sul lotto interessato.

107. Come sottolineato da Igeam in un'email interna del 14 gennaio 2016, avente ad oggetto *“Punteggi Consip 2016”*, *“chi offre il ribasso medio si porta a casa 34 punti su 40. Il vero punto è quindi di riuscire ad immaginare correttamente la media. Vedremo...”*⁶⁰.

108. Quanto ai prezzi, questo il commento di Igeam: *“Complessivamente la base d'asta 2016 è più bassa di quella del 2015 di un 12% per i Servizi Tecnici, mentre è più alta del 11% sulla parte di medicina. Tenuto conto che, ad oggi, di questa costituisce il 51% dell'acquisito non è male, anche se ha margini più bassi. Per la formazione occorre un po' più di tempo per capire esattamente come rapportare i nostri corsi alle 4 tipologie presenti (tariffate ad ora). Da un controllo a campione (corso di base per lavoratori parte generale) la nuova base d'asta è apparentemente più bassa di un 15%”*⁶¹.

109. Infine, è previsto che ciascun concorrente possa aggiudicarsi un numero massimo di sei lotti, con possibilità di partecipare in RTI e di ricorrere agli istituti dell'avvalimento e del subappalto.

⁵⁹ Doc. 1600 – Verbale audizione Consip.

⁶⁰ Doc. 643.

⁶¹ Doc. 652.

3. La partecipazione delle Parti alla Gara SIC4

110. La Gara SIC4 è stata indetta il 28 dicembre 2015, prevedeva quale termine di scadenza per la presentazione delle offerte il 17 marzo 2016 ed è stata aggiudicata in data 8 ottobre 2018 (per i lotti n. 1, 2, 4, 6, 7 e 9) e in data 12 novembre 2018 (per i lotti n. 3, 5 e 8).

111. Durante questo intervallo temporale, la documentazione agli atti del fascicolo istruttorio dà conto di contatti tra le società inerenti alla gara.

112. In particolare, presso Igeam è stato acquisito un resoconto interno preparatorio di un incontro con Com Metodi, che ha avuto luogo il 13 gennaio 2016, nel quale si è discussa la strategia di partecipazione alla Gara SIC4. Nello specifico, si legge: “*Contesto di riferimento. L’esperienza in corso è stata una scelta che si è dimostrata giusta e, tenuto conto dell’impostazione della nuova gara, questo è ancora vero (alchimie diverse sui lotti porterebbero a risultati molto più incerti e con un dispendio di energie assolutamente maggiore)*” (enfasi aggiunta). Inoltre, “*Win-Win. La ripartizione dei lotti rimane la medesima e le due nuove regioni ce le dividiamo ovvero Basilicata a loro e Abruzzo a noi (vinciamo tutti e due)*”⁶² (enfasi aggiunta). Si noti che, malgrado le due società avessero considerato anche l’ipotesi di partecipare alla Gara SIC4 in RTI – ipotesi che emerge dal testo del documento – come vedremo, esse hanno in realtà partecipato alla gara separatamente e hanno presentato ribassi tali per cui l’ipotesi annunciata nel memo (“*le due nuove regioni ce le dividiamo ovvero Basilicata a loro e Abruzzo a noi (vinciamo tutti e due)*”) è stata effettivamente implementata. Come chiarito da Com Metodi in sede di memoria finale, infatti, “*nell’incontro del 13 gennaio 2016, a fronte della richiesta di Igeam di partecipare insieme anche alla Gara SIC4, Com Metodi rappresentò la sua volontà di interrompere la collaborazione*”⁶³.

113. Il successivo 27 gennaio 2016, in fase di preparazione delle offerte da depositare per la Gara SIC4, e quando le due società avevano già deciso di partecipare in maniera distinta, Com Metodi invia ad Igeam gli sconti relativi alla terza edizione della Gara sulla Salute e Sicurezza⁶⁴. Si noti che, avendo Igeam partecipato alla Gara SIC3, tali informazioni erano certamente già note alla società; l’invio del *file* da parte di Com Metodi in questo preciso momento temporale – vale a dire nella fase di preparazione delle offerte per la Gara SIC4 – appare dunque chiaramente connesso con la quantificazione di tali ultime offerte ed è indicativo di un clima di amichevole collaborazione tra le due società, malgrado le stesse siano in competizione.

114. In data 7 marzo 2016, in prossimità della scadenza della data di presentazione delle offerte ma prima che le società avessero depositato ciascuna la propria offerta, vi è un ulteriore scambio tra Igeam e Com Metodi relativo alla Gara SIC4; in particolare, Igeam scrive a Com Metodi: “*non ci saranno proroghe rispetto alla data di presentazione dei plichi fissata per il 17.03.2016*”⁶⁵.

115. Dunque, prima di presentare ciascuna la propria offerta, le due società si confrontano nuovamente in merito alla Gara SIC4, nonostante, come visto, avessero già deciso di partecipare alla gara in maniera separata, come mandatarie di due distinti RTI.

⁶² Doc. 639 ma anche doc. 654.

⁶³ Doc. 1712. Si vedano anche i docc. 333 e 334, aventi ad oggetto lo scambio tra Com Metodi e Deloitte in merito al Regolamento del Raggruppamento, scambio in cui chiaramente sono indicate come partecipanti al raggruppamento solo Com Metodi (mandataria) e Deloitte (mandante).

⁶⁴ Doc. 351 e 316.

⁶⁵ Doc. 338.

116. Alla data di scadenza prevista, sono pervenute 11 offerte⁶⁶, come raffigurato nella tabella che segue, in cui esse sono indicate distinte per ciascun lotto.

Tabella IV.6 – Offerte presentate Gara SIC 4

| RTI | Lotto 1 | Lotto 2 | Lotto 3 | Lotto 4 | Lotto 5 | Lotto 6 | Lotto 7 | Lotto 8 | Lotto 9 |
|----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| RTI Com Metodi | x | | x | x | x | | x | x | |
| RTI Sintesi | x | x | x | x | x | x | | | x |
| RTI Igeam | | | x | x | | | x | x | x |
| RTI Exitone | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| RTI Consilia ⁶⁷ | x | | x | | x | | | x | |
| RTI SMA ⁶⁸ | | | | | | | x | | |
| RTI Eulab ⁶⁹ | | | | | | x | | x | |
| RTI Percorsi ⁷⁰ | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| RTI Lunia ⁷¹ | | | | | x | x | | | x |
| RTI Ambiente ⁷² | | x | | | | | | | |
| Eco Tech Group S.r.l. | | | | | x | | | | |

117. Le società Parti del presente procedimento hanno partecipato in RTI così composti:

- Com Metodi (mandataria) e Deloitte (mandante);
- Sintesi (mandataria), Adecco, Archè, CSA, Nier e Projit (mandanti);
- Igeam (mandataria), Igeamed e Igeam Academy (mandanti);
- Exitone (mandataria) e Informa (mandanti).

118. Si noti che nella precedente edizione della gara, i cui contratti erano ancora in corso al momento della pubblicazione del bando della Gara SIC4, le Parti avevano partecipato in Raggruppamenti parzialmente differenti; in particolare, Igeam si era presentata in RTI con Com Metodi e Deloitte, mentre Adecco aveva partecipato in RTI con Consilia CFO S.r.l..

119. In data 23 novembre 2016 vi è stata l'apertura delle buste relative alle offerte tecniche, mentre le buste contenenti le offerte economiche sono state aperte il 18 settembre 2017.

⁶⁶ Si precisa che le offerte presentate erano 12, ma un partecipante è stato escluso per aver presentato la propria offerta oltre i termini previsti. Si veda, al riguardo il doc. 342 in cui si legge: "Hsi 568 - esclusa perché consegnata alle ore 12:12!!!!!!".

⁶⁷ RTI formato da Consilia CFO S.r.l., Sources S.r.l., Ergocenter Italia S.r.l..

⁶⁸ RTI formato da SMA S.r.l., Innova S.r.l., Campagnuolo & Associati S.r.l., Società Italiana Biotecnologie.

⁶⁹ RTI formato da Eulab Consulting S.r.l., Safer S.r.l., Cerpes S.r.l., WPS Work in Progress Solution Soc. Coop.

⁷⁰ RTI formato da Percorsi S.r.l. Formaenti, Associazione FormaProject, Centro Studi per la formazione e l'orientamento al lavoro S.n.a., Associazione Formare Puglia A.P.S., Auditema S.r.l., CO.IMPRESSE. Soc.Coop., D&D S.r.l., EYES S.r.l., FT Consulting S.r.l., Ge Nous S.r.l., Gesfor S.r.l., GMFormazione S.r.l., ITLAV S.r.l., Labor Security S.r.l., Mesuraca Engineering S.r.l., O.NA.P.S. Organismo Nazionale dei Professionisti della Sicurezza, P&R Project S.r.l., Progetto Sicurezza S.r.l., QSA S.r.l., QSS Formazione Sicurezza e Salute, Security Labor S.r.l., Studio Andrea Licari S.r.l., Studio Casagni Roberto, Studio Lars S.r.l., Talentform S.p.A., Target Soc.coop. a r.l., Time Vision Soc.Coop. a r.l., Vania Consulting S.a.s.

⁷¹ RTI formato da Lunia S.r.l., CMB Consulting S.r.l., Aerreuno S.r.l., Isfor S.r.l., Centro Studi Medicina del Lavoro S.r.l., Si. Project S.r.l..

⁷² RTI formato da Ambiente S.c., H San Raffaele Resnati S.p.A., Frareg S.r.l..

120. Il 29 agosto 2017, prima dell'apertura delle buste contenenti le offerte economiche, Igeam scrive nuovamente a Com Metodi: *“Non erano 9 come dicevi, ma neanche 20 come dicevo io. Sono state 12”*⁷³, con riferimento all'elenco dei partecipanti alla Gara SIC4, successivamente riportato nel testo dell'email, ciò mostrando la sussistenza di una pregressa condivisione delle valutazioni in merito alla partecipazione alla gara da parte delle due società.

121. Lo stesso elenco è oggetto di commenti interni a Igeam, del 14 settembre 2017, in cui si legge: *“mi pare che l'unico veramente temibile è exitone. Giusto?”*; e la risposta: *“sì, più molti sono raggruppamenti grandi con società scollegate o player settoriali. Exitone sembra il più temibile soprattutto perché ha imbarcato società che il lavoro Consip lo conoscono e lo fanno/possono fare anche a prezzi ridicoli. Incrociamo le dita e vediamo...”*⁷⁴. Di fatto, quindi, Igeam non si preoccupa né di Sintesi né di Com Metodi, seppure tali soggetti rappresentino gli operatori *leader* del mercato e malgrado, nella precedente edizione della gara, i punteggi tecnici di tali soggetti fossero stati più competitivi rispetto a quelli di Exitone⁷⁵.

122. In data 18 settembre 2017, come detto, vi è stata l'apertura delle buste relative alle offerte economiche. La tabella che segue riassume i ribassi medi ponderati relativi alle offerte economiche presentate da tutti i partecipanti alla gara, ponendo in evidenza i ribassi maggiori presentati dai Raggruppamenti le cui mandatarie sono Sintesi, Com Metodi e Igeam. Nella tabella sono presenti unicamente i ribassi presentati da 9 degli 11 offerenti, in quanto le offerte dell'RTI Lunia e della società Eco Tech Group S.r.l. non sono state ritenute ammissibili.

TABELLA IV.7 – RIBASSI MEDI PONDERATI GARA SIC 4

| Ribassi medi ponderati | | | | | | | | | |
|------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Partecipanti | Lotto 1 | Lotto 2 | Lotto 3 | Lotto 4 | Lotto 5 | Lotto 6 | Lotto 7 | Lotto 8 | Lotto 9 |
| RTI Sintesi | 58% | 58% | 33% | 34% | 33% | 58% | | | 58% |
| RTI Com Metodi | 35% | | 44% | 37% | 37% | | 44% | 44% | |
| RTI Igeam | | | 38% | 46% | 46% | | 38% | 39% | 33% |
| RTI Exitone | 52% | 50% | 41% | 42% | 41% | 52% | 41% | 41% | 52% |
| RTI SMA | | | | | | | 42% | | |
| RTI Consilia | 60% | | 60% | | 60% | | | 60% | |
| RTI Eulab Consulting | | | | | | 36% | | 36% | |
| RTI Percorsi | 50% | 50% | 50% | 50% | 50% | 50% | 50% | 50% | 50% |
| RTI Ambiente | | 46% | | | | | | | |

Fonte: dati a fascicolo istruttorio (doc. 2)

123. Sulla base dei punteggi tecnici ed economici ottenuti, Consip ha proceduto all'aggiudicazione della gara, ed in particolare: la gara è stata aggiudicata in data 8 ottobre 2018 per i lotti n. 1, 2, 4, 6, 7 e 9, rispettivamente agli RTI che hanno come mandatarie Sintesi (lotti n. 1, 2, 6 e 9), Igeam (lotto n. 4) e Com Metodi (lotto n. 7), mentre è stata aggiudicata in data 12 novembre 2018 per i restanti lotti n. 3, 5 e 8, tutti aggiudicati al Raggruppamento che ha come mandataria Consilia.

⁷³ Doc. 342. Si noti che il documento fa riferimento a 12 offerte, ma in realtà la società HSI Consulting S.r.l. è stata esclusa, avendo consegnato l'offerta oltre il termine previsto (doc. 342).

⁷⁴ Doc. 646.

⁷⁵ In particolare, nella Gara SIC3 il punteggio tecnico di Sintesi era stato pari a 50,7, quello del RTI tra Com Metodi e Igeam pari a 52,3 e quello di Exitone pari a 43,1. Tale differenza emerge anche nei punteggi tecnici della Gara SIC4, in cui Igeam ha avuto un punteggio tecnico che varia tra 59,6 e 58,2; Sintesi ha avuto un punteggio tecnico tra 56,9 e 59,8; Com Metodi ha avuto un punteggio tecnico pari a 59,7; mentre Exitone ha avuto un punteggio tecnico tra 47,9 e 50,3 (doc. 2).

Le relative Convenzioni sono state attivate in data 25 marzo 2019 per i lotti n. 1, 2, 3, 5, 6, 8 e 9, in data 1° aprile 2019 per il lotto n. 4, mentre non è stata ancora attivata la Convenzione relativa al lotto n. 7.

124. Dalla lettura della tabella che precede emerge che Com Metodi, Igeam e Sintesi non hanno presentato offerte in tutti i lotti e, nei lotti in cui hanno partecipato, ciascuna ha significativamente differenziato le proprie offerte economiche, in *range* di sconti medi ponderati che vanno:

- dal 35% al 44% per Com Metodi;
- dal 33% al 58% per Sintesi;
- dal 33% al 46% per Igeam.

125. Exitone ha partecipato a tutti i lotti con sconti medi ponderati ricompresi in un *range* dal 41% al 52%.

126. Diversamente, i Raggruppamenti le cui mandatarie sono Consilia, Percorsi ed Eulab Consulting hanno presentato sempre lo stesso ribasso medio ponderato, pari rispettivamente al 60%, al 50% e al 36%, senza alcuna diversificazione per lotto.

127. Infine, i Raggruppamenti le cui mandatarie sono SMA e Ambiente hanno presentato offerta in un unico lotto, con sconti medi ponderati rispettivamente pari al 42% e al 46%.

128. In questo contesto, particolare attenzione merita l'offerta presentata dal Raggruppamento che ha Consilia come mandataria. È importante osservare, infatti, che nell'ambito delle gare Consip sulla salute e sicurezza, Consilia risulta essere un operatore 'nuovo', che aveva partecipato unicamente alla terza edizione della gara, nella quale peraltro *"non si [era] aggiudicata alcun lotto proprio in ragione dell'assenza di esperienza nella redazione del progetto tecnico"*⁷⁶. Consilia, dunque, pur non essendo un operatore storico nel contesto della Convenzione e pur non svolgendo alcun servizio pregresso, nei lotti ai quali ha partecipato ha presentato lo sconto più elevato, con un ribasso medio ponderato pari al 60%.

129. L'analisi dei ribassi medi ponderati assume un ruolo particolarmente significativo in considerazione della pressoché totale 'equivalenza' delle Offerte Tecniche presentate da Sintesi, Com Metodi e Igeam, che trova conferma nei punteggi tecnici dalle stesse ottenuti, molto simili tra loro e pari a 59,7 per Com Metodi, 58,2 per Igeam, tra il 56,9 e il 59,8 per Sintesi. Diversamente, Exitone ha ottenuto un punteggio tecnico assolutamente inferiore, che varia da 47,9 a 50,3⁷⁷.

130. Come spiegato chiaramente da Sintesi nella sua memoria: *"vista la modalità di attribuzione dei punteggi tecnici (premiante quasi esclusivamente la descrizione dei servizi tecnici, tra l'altro dettagliatamente individuati nel testo normativo), era verosimile pensare che detti punteggi potessero essere piuttosto allineati tra tutti i concorrenti per cui occorreva necessariamente ottenere un punteggio economico più alto possibile, compatibilmente con i ribassi sostenibili, per avere maggiori probabilità di aggiudicarsi la gara"*⁷⁸.

131. In merito alla quantificazione dei ribassi, occorre precisare sin da ora che, dall'analisi delle informazioni acquisite nel corso dell'istruttoria, anche relative ai dati di costo alla base delle offerte economiche presentate nella Gara SIC4, non sono emerse differenze nella fornitura del servizio agli Enti Pubblici legate al territorio nel quale l'Ente è ubicato ovvero alla pregressa presenza dell'impresa fornitrice in tale territorio. In particolare, nel rinviare all'analisi economica svolta nella parte che segue, si rappresenta che i dati forniti dalle Parti mostrano che, sotto il profilo economico, per un'impresa non vi sono significativi vantaggi di costo – e talvolta non vi sono affatto vantaggi

⁷⁶ Doc. 1548.

⁷⁷ Per completezza, in merito agli altri RTI partecipanti, si rappresenta che: Consilia ha ottenuto un punteggio tecnico pari a 53,9; SMA ha ottenuto 31,3; Eulab ha ottenuto 24,5; mentre Percorsi ha ottenuto 3,3.

⁷⁸ Doc. 1715.

di costo – nel fornire Amministrazioni che hanno sede in un lotto nel quale esse sono già operative; ciò sia perché i dati presenti nel fascicolo istruttorio mostrano un elevato *turnover* delle Amministrazioni che aderiscono alle Convenzioni Consip, sia perché, in termini assoluti, le efficienze di costo calcolate in base ai dati disponibili non appaiono assumere un rilievo significativo. In questa direzione depongono anche alcuni documenti interni agli atti del fascicolo istruttorio⁷⁹.

132. Interessante il commento di Igeam a Com Metodi il giorno successivo all'apertura delle buste, il 19 settembre 2017, relativo esclusivamente alle offerte economiche di Consilia: *“Cominciamo a vedere come fanno a giustificare i prezzi che hanno fatto”*⁸⁰. Nuovamente, Igeam commenta tali risultati con Com Metodi, malgrado le due società non hanno interessi coincidenti nella partecipazione alla gara, avendovi partecipato in maniera distinta. Invero, esse sarebbero in competizione per l'aggiudicazione di molti lotti, per cui ciò conferma il clima di amichevole collaborazione tra tali società e di coalizione rispetto alle società terze che non sono parte dell'intesa.

133. In ultimo, assume rilievo un carteggio interno a Exitone dal significativo oggetto *“la prova provata”*. L'email del 19 settembre 2017 reca un commento interno degli esiti dell'apertura delle offerte economiche: *“Ecco la prova matematica dei nostri più che legittimi e fondati sospetti. Nei lotti che SINTESI doveva vincere (1-2-6-9) accade che: - il suo ribasso medio è identico e cioè il 55,64% (negli altri casi è tra il 32% e 33% per NON disturbare i comparari); - IGEAM non partecipa (lotti 1, 2 e 6) o fa un ribasso decisamente inferiore a quanto presentato negli altri lotti (33,17% nel lotto 9 che vince SINTESI) mentre sui lotti di suo interesse e cioè il 4 e 5 il ribasso è del 44,8%. Nei lotti di competenza di COM METODI (lotti 3, 7 e 8) invece fa un ribasso medio del 38%; - COM METODI non partecipa ai lotti 2, 6 e 9 mentre sul lotto 1 fa un ribasso del 34,75% (nei lotti di suo interesse fa sempre il 43,61% di ribasso (lotti 3, 7 e 8). Ne discende che per agevolare SINTESI sui lotti 1,2,6 e 9 COM METODI e IGEAM non partecipano a ben 3 lotti ciascuno (sui lotti 2 e 6 sono assenti entrambi) e nel solo lotto in cui partecipano (ovviamente alternandosi) presentano un ribasso decisamente inferiore a quanto fatto negli altri lotti. SINTESI vince i lotti 1, 2, 6 e 9...*

Nei lotti che IGEAM doveva vincere (4 e 5) accade che: - il suo ribasso medio è il 44,8% (negli altri casi è tra il 33% e 38% per NON disturbare i comparari); - SINTESI fa un ribasso decisamente inferiore pari a circa il 33%; - COM METODI su entrambi i lotti fa un ribasso del 36,46% (nei lotti di suo interesse fa sempre il 43,61% di ribasso (lotti 3, 7 e 8); Ne discende che per agevolare IGEAM sui lotti 4 e 5 COM METODI e SINTESI presentano un ribasso decisamente inferiore a quanto fatto negli altri lotti. IGEAM vince il lotto 4 mentre sul lotto 5 c'è la variabile CONSILIA che non avevano considerato.

Nei lotti che COM METODI doveva vincere (3,7 e 8) accade che: - il suo ribasso medio è SEMPRE il 43,61% (negli altri casi è tra il 34% e 36% per NON disturbare i comparari); - SINTESI non partecipa (lotti 7 e 8) oppure fa un ribasso decisamente inferiore pari a circa il 32%; - IGEAM su tutti e tre i lotti fa un ribasso tra il 37% e 38% (nei lotti di suo interesse fa sempre il 44,8%); Ne discende che per agevolare COM METODI nei lotti 3, 7 e 8 SINTESI non partecipa (7 e 8) oppure presenta un ribasso decisamente inferiore a quanto fatto negli altri lotti ed anche IGEAM presenta un ribasso decisamente inferiore a quanto fatto negli altri lotti. COM METODI vince il lotto 7 mentre sui lotti 3 e 8 arriva seconda dietro la variabile CONSILIA che non avevano considerato.

Hanno fatto un lavoro certosino con una giusta distribuzione delle partecipazioni e degli sconti offerti in modo da dividersi perfettamente i 9 lotti:

⁷⁹ Doc. 71, 79-87, 95-103, 110-119, 126-134.

⁸⁰ Doc. 337.

1 – SINTESI; 2 – SINTESI; 3 - COM METODI; 4 – IGEAM; 5 – IGEAM; 6 – SINTESI; 7 - COM METODI; 8 - COM METODI; 9 – SINTESI

*Tutto perfetto se non fosse per CONSILIA che ha partecipato ai lotti 1, 3, 5 e 8 presentando sempre un ribasso del 59,32% e aggiudicandosene 3 (3, 5 e 8) su 4*⁸¹.

134. In sostanza, Exitone internamente esamina analiticamente e commenta la condotta di Com Metodi, Igeam e Sintesi in sede di gara, rilevando un evidente, perfetto incastro delle offerte economiche presentate da tali società.

135. Nella stessa direzione una successiva *email* del 30 novembre 2017, in cui Exitone internamente commenta: *“Ho tanto l'impressione che nei prossimi mesi non vivranno sonni tranquilli. E ancora non è neppure scoppiato il caso della porcheria di offerte “a scacchiera” che hanno fatto su SIC 4. Non capisco se: 1) Sono pazzi; 2) Sono ingenui; 3) Sono spregiudicati; 4) Sono delinquenti; 5) Sono tanto tanto paraculati e protetti.”*⁸².

136. L'insieme di queste considerazioni è poi confluito in una bozza di denuncia destinata ad AGCM, ANAC e Consip, che risulta allegata ad un'email interna del 7 dicembre 2017, ma che tuttavia non è stata mai inviata; in essa si evidenziano anche le anomalie degli esiti delle precedenti edizioni della gara, a seguito della quale risulta *“la strana coincidenza per cui difficilmente le tre aziende [ndr. Sintesi, Igeam e Com Metodi] concorrono tra di loro per l'aggiudicazione dei medesimi lotti”*, nonché la circostanza per cui le *“tre società capogruppo abbiano di fatto monopolizzato l'intero mercato nazionale nel corso degli ultimi dieci anni”*⁸³.

Il ruolo delle società mandanti

137. Nell'ambito della predisposizione delle offerte, la documentazione agli atti dà conto di un ruolo assolutamente marginale delle mandanti, che non appaiono partecipare in alcun modo alla determinazione delle strategie di gara. In particolare, non risulta agli atti alcun documento che mostri che le mandatarie abbiano condiviso, all'interno di ciascun RTI e con le relative mandanti, le strategie di partecipazione alla gara. Di contro, vi sono alcuni documenti che mostrano come le mandanti, anche dopo la scadenza del termine per la presentazione delle offerte, non conoscessero i contenuti di queste ultime.

138. In questo senso, ad esempio, in relazione ai rapporti tra Sintesi e Nier, si veda l'email del 1° febbraio 2018⁸⁴, in cui Nier chiede a Sintesi *“copia della documentazione di gara presentata dal ns. RTI (relazione tecnica, offerta economica, ...)”* e Sintesi risponde: *“In merito alla tua richiesta, visti i ‘tragici’ precedenti che abbiamo già vissuto, se non ti dispiace preferiremmo inviare la documentazione a conclusione dell'iter di verifica”*. Dunque, quasi due anni dopo la scadenza del termine per la presentazione delle offerte, Nier non aveva ancora avuto accesso alla documentazione di gara.

139. Nella stessa direzione, per quel che concerne il rapporto tra Com Metodi e Deloitte e il ruolo di quest'ultima, si riporta il commento di Igeam, nella fase preparatoria della Gara SIC4, in relazione all'attività svolta da Deloitte nel corso della terza edizione della Gara salute e sicurezza: *“... Su Deloitte non abbiamo nessun pregiudizio. Riteniamo però che [la quota di partecipazione] debba/possa essere riconsiderato (...) tenuto conto che: per la gara non fanno assolutamente nulla (...)”*⁸⁵.

⁸¹ Doc. 1238.

⁸² Doc. 1295.

⁸³ Doc. 1088.

⁸⁴ Doc. 250 e 251.

⁸⁵ Doc. 639.

140. Del resto, nell'ambito dei differenti Raggruppamenti, le mandatarie hanno la quota preponderante, mentre le mandanti hanno quote marginali; la quota maggiore è quella di Deloitte, pari al 25%, che appare comunque minoritaria a fronte del 75% di Com Metodi.

141. A ciò si aggiunga che, in alcuni casi, come ad esempio per il Raggruppamento che ha come mandataria Sintesi, esso ha partecipato alla Gara come RTI già costituito e, dunque, le offerte tecniche ed economiche sono state sottoscritte dalla sola capogruppo mandataria.

V. LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

142. Con riguardo alle contestazioni mosse dall'Autorità nel provvedimento di avvio, come delineate nella Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, Com Metodi, Igeam (anche per le altre società del Gruppo) e Sintesi, vale a dire le società alle quali nella CRI è stata contestata una condotta anticoncorrenziale, hanno rappresentato la loro posizione, nell'ambito delle audizioni con gli Uffici, in occasione dell'invio delle memorie difensive e, da ultimo, nell'ambito dell'audizione finale tenutasi davanti al Collegio in data 30 maggio 2019.

143. Di seguito sono riportate sinteticamente le principali osservazioni e argomentazioni formulate da tali società al fine di dimostrare la liceità del comportamento tenuto.

144. In particolare, esse hanno contestato la ricostruzione della fattispecie effettuata nella CRI sulla base del seguente ordine di argomenti: la presenza di vizi procedurali nell'ambito del procedimento; la razionalità nella scelta dei lotti nei quali presentare offerta e nella quantificazione delle offerte economiche da presentare; l'equivalenza della posizione di tali società rispetto a quella di altre società (e segnatamente, Exitone, Consilia CFO S.r.l. e Percorsi S.r.l.) alle quali, tuttavia, non è stata imputata alcuna infrazione e, più in generale, la presenza nel mercato in esame di numerosi e validi concorrenti, circostanza che impedirebbe di fatto la collusione tra sole tre società; la mancata comprensione delle dinamiche del mercato in particolare in sede di analisi economica delle condotte.

145. Infine, come già anticipato nella precedente sezione del presente provvedimento, Com Metodi e Igeam hanno evidenziato di aver posto in essere politiche di *compliance antitrust*, a seguito dell'avvio della presente istruttoria.

I vizi procedurali

146. Sintesi solleva alcune questioni procedurali che avrebbero leso il proprio diritto di difesa e di contraddittorio. In particolare, Sintesi contesta il mancato accesso, o l'accesso solo parziale, a numerosi documenti la cui conoscenza, invece, ad avviso della società, sarebbe stata necessaria al fine di difendere la liceità del proprio comportamento. A tal fine, poiché avverso il diniego di accesso la società ha proposto ricorso dinanzi al TAR Lazio, la stessa ha chiesto che il procedimento fosse sospeso in attesa dell'esito del giudizio amministrativo.

147. Inoltre, Sintesi ha chiesto che venisse disposta una perizia indipendente sulle determinazioni matematico-aritmetiche, nonché economiche e merceologiche, di cui alle tabelle allegate alla CRI, in relazione a tutte le osservazioni dalla stessa formulate. Il contenuto di tali osservazioni sarà descritto in dettaglio nei paragrafi che seguono.

Le ragioni sottese alla scelta dei lotti nei quali presentare offerta e alle offerte economiche da presentare

148. Com Metodi, Igeam e Sintesi hanno rappresentato le motivazioni sottese sia alla scelta dei lotti ai quali partecipare, sia alle offerte economiche da presentare.

149. Quanto ai lotti ai quali partecipare, Com Metodi ha sottolineato di non aver presentato offerta sul lotto n. 2, che comprende Trentino-Alto Adige e Lombardia in quanto "il Trentino-Alto Adige è un territorio che Com Metodi aveva servito con scarsa marginalità ... [e] la decisione rispetto alla

*partecipazione a questo lotto dipendesse dall'interesse per la Lombardia, più che per il Trentino-Alto Adige. Come ben noto, la Lombardia nel passato era sempre stata servita da Sintesi, la quale aveva chiaramente sviluppato un vantaggio concorrenziale in sede di gara che rendeva le probabilità di vittoria da parte di Com Metodi sostanzialmente nulle*⁸⁶.

150. Dal canto suo, Sintesi ha affermato di aver individuato i lotti ai quali partecipare secondo un ordine di priorità, individuando primariamente i lotti con la presenza delle 5 Regioni di interesse preminente (Lazio, Lombardia, Piemonte, Calabria e Sicilia) in cui erano ancora presenti l'organizzazione commerciale e operativa, le relazioni territoriali e il *network* di professionisti e strutture; di aver individuato in seconda battuta i lotti contenenti le Regioni già gestite nell'edizione 2 (Sardegna, Abruzzo e Basilicata); di aver individuato un settimo lotto, "*di riserva*" rispetto ai 6 lotti di possibile aggiudicazione, caratterizzato da migliori potenzialità di sviluppo rispetto agli altri (lotto 3)⁸⁷. In questo modo, Sintesi ha selezionato i lotti n. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 9. I lotti n. 7 e 8 non erano invece di interesse per la società.

151. Per quel che concerne, invece, la quantificazione delle offerte economiche, Com Metodi ha evidenziato di aver basato le proprie offerte sui seguenti elementi: la pregressa presenza della società sul territorio; l'incertezza legata alla stipula delle Convenzioni e il conseguenziale rischio di non coprire i costi fissi che l'aggiudicazione avrebbe comunque comportato; gli investimenti necessari nell'attività di promozione, in particolare nei territori dove non vi è pregressa presenza; i costi fissi da sostenere, che rappresentano un impegno finanziario che determina la decisione di non presentare offerte per determinati lotti o di offrire ribassi minori, in modo che la maggiore marginalità permetta il rientro delle spese anticipate in minor tempo⁸⁸.

152. Analogamente, Igeam ha sottolineato che "*ci sono due importanti elementi che possono modificare sostanzialmente i prezzi*"⁸⁹ e dunque le offerte: la collocazione territoriale dei potenziali clienti rispetto alla struttura organizzativa dell'azienda e la collocazione territoriale dei clienti già acquisiti. In altre parole, ad avviso di Igeam, l'esistenza di una struttura organizzativa dell'azienda nel territorio e la pregressa conoscenza dei clienti avrebbero permesso alla società di praticare sconti maggiormente aggressivi.

153. Infine, Sintesi ha sottolineato di essersi basata su valutazioni di congruità dell'offerta, rappresentando di aver formulato ribassi più aggressivi nei lotti in cui disponeva di condizioni più vantaggiose date da: presenza sul territorio e alleanze; investimenti effettuati nel corso degli ultimi dodici anni; massa critica di acquisto; clienti acquisiti e acquisibili; facilitazioni nello sviluppo del portafoglio clienti e dei clienti in portafoglio; tipologia dei clienti – costruzione di *case history*; tempo di impegno delle risorse. A tal fine, "*tutte le condizioni vantaggiose di cui Sintesi poteva (e può) disporre nei territori dei Lotti 1, 2, 6 e 9 non erano (e ancora non lo sono) oggettivamente presenti o rilevabili nei territori dei Lotti 3, 4 e 5 per cui non potevano (e non possono) concorrere ad una giustificazione di congruità dei costi*"⁹⁰.

L'estromissione di altre società partecipanti alla gara

154. Com Metodi, Igeam e Sintesi, in termini pressoché analoghi, contestano la mancata inclusione tra le società coinvolte nell'intesa di Exitone, Consilia e Percorsi, mandatarie di altrettanti RTI, che hanno partecipato alla Gara SIC4. Tali società, infatti, avrebbero avuto in gara una condotta del tutto

⁸⁶ Doc. 1712 – Memoria finale Com Metodi.

⁸⁷ Doc. 1713 – Memoria finale Sintesi.

⁸⁸ Doc. 1712 – Memoria finale Com Metodi.

⁸⁹ Doc. 1714 – Memoria finale Igeam.

⁹⁰ Doc. 1713 – Memoria finale Sintesi.

assimilabile a quella avuta dalle tre società a cui è stata imputata l'infrazione e per tali motivi avrebbero dovuto essere anch'esse destinatarie delle contestazioni.

La mancata comprensione delle dinamiche del mercato

155. Com Metodi, Igeam e Sintesi hanno contestato in vario modo l'analisi economica del mercato, con particolare riguardo alle offerte di comodo e all'entità dei ribassi presentati; nonché all'analisi del grado di *incumbency* (vantaggi economici collegati alla presenza storica sul singolo lotto)⁹¹.

156. In particolare, Com Metodi ha contestato la qualificazione delle offerte formulate nei lotti n. 1, 4 e 5 come 'offerte di comodo'. Tali offerte, infatti, otterrebbero un punteggio complessivo (che corrisponde alla somma dell'offerta tecnica e dell'offerta economica) che risulterebbe sempre superiore alla media dei punteggi complessivi ottenuti, nei medesimi lotti, dalle altre imprese partecipanti; inoltre, tali offerte si posizionerebbero al secondo posto (nel lotto n. 4) e al terzo posto (nei lotti n. 1 e 5) della graduatoria finale.

157. Inoltre, sotto un profilo più tecnico, Com Metodi ha contestato l'utilizzo dei ribassi della Gara SIC3 quale *benchmark* per la valutazione dei ribassi nella Gara SIC4. In particolare, *“le formule per l'attribuzione dei punteggi economici della Gara SIC3 e della Gara SIC4 forniscono incentivi molto diversi a offrire sconti, così che la decisione di un'impresa di offrire uno sconto nella SIC3 non fornisce alcuna informazione significativa rispetto all'offerta che questa presenterà nella SIC4”*⁹².

158. Dal canto suo, Sintesi ha contestato il valore soglia dei ribassi al di sotto del quale, secondo le risultanze istruttorie, le offerte presentate nei vari lotti costituirebbero offerte di comodo. Nella CRI tale valore soglia è stato calcolato considerando, in uno scenario conservativo favorevole alle Parti, una riduzione della base d'asta tra Gara SIC3 e Gara SIC4 del 15%; riduzione che la società ritiene invece superiore, dal momento che per alcuni servizi (quelli a canone) raggiunge il 17,7% e per i servizi più venduti è in media pari al 20,5%.

159. Per quel che concerne, invece, l'entità dei ribassi, Sintesi ha affermato che se avesse realmente aderito ad un accordo e avesse effettuato ribassi della stessa entità di quelli formulati da Com Metodi e Igeam, essa avrebbe ottenuto circa 11,4 milioni di euro di utili. Tale argomentazione è basata sul fatto che la società ha formulato sconti molto più significativi (pari al 58% di ribasso nei lotti n. 1, 2, 6 e 9) rispetto agli sconti offerti da Com Metodi e Igeam (sconti pari a circa il 45% nei restanti lotti). Pertanto, secondo le argomentazioni di Sintesi, la società non avrebbe avuto alcun interesse individuale ad aderire ad un cartello spartitorio che prevedeva l'applicazione di sconti molto più significativi rispetto alle altre imprese coinvolte.

160. Inoltre, tutte le società contestano l'utilizzo dei dati delle commesse della Gara SIC3 a consuntivo anziché i dati delle commesse al momento della presentazione delle offerte per la SIC4 (al 31.12.2015), per valutare la posizione di ciascuna nei lotti e dunque i relativi ribassi offerti.

161. Infine, le società contestano una erronea quantificazione dei ribassi effettivi e dei ribassi ipotetici, tale da inficiare l'analisi economica sviluppata nell'Appendice Economica allegata alla Comunicazione delle Risultanze Istruttorie.

VI. VALUTAZIONI

162. L'analisi degli elementi esogeni ed endogeni sinora descritti conferma l'esistenza di un'intesa tra Com Metodi, Igeam e Sintesi avente ad oggetto il coordinamento nella determinazione della strategia di partecipazione alla Gara SIC4, attraverso la presentazione di offerte a scacchiera, volte

⁹¹ Doc. 1712, 1713 e 1714, rispettivamente Memoria finale di Com Metodi, Sintesi e Igeam.

⁹² Doc. 1712 – Memoria finale Com Metodi.

alla ripartizione e alla cristallizzazione del mercato della fornitura dei servizi di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro alle Pubbliche Amministrazioni in Convenzione.

163. In particolare, gli elementi di prova esogeni ed endogeni accertati fanno emergere incontrovertibilmente che, in occasione della procedura di gara in questione, le tre imprese sopra richiamate hanno posto in essere un'intesa anticoncorrenziale per il suo stesso oggetto (*sub specie* di pratica concordata), con la finalità di condizionare gli esiti della gara attraverso la spartizione dei lotti e l'eliminazione del reciproco confronto concorrenziale, così da aggiudicarsi i lotti più appetibili nel limite massimo fissato dalla *lex specialis*.

1. Questioni preliminari: le eccezioni procedurali

164. Prima di procedere all'analisi del comportamento posto in essere da Com Metodi, Igeam e Sintesi, si ritiene opportuno condurre alcune precisazioni in merito alle argomentazioni di natura procedurale sollevate da Sintesi.

165. In primo luogo, occorre chiarire che, contrariamente a quanto sostenuto da Sintesi, non vi è stata alcuna lesione dei suoi diritti di difesa e di contraddittorio discendente dal mancato accesso ad alcuni documenti del fascicolo istruttorio.

166. A tal fine, occorre precisare che nell'ambito dei numerosi documenti richiesti, al di là dei documenti richiesti che già sono integralmente accessibili⁹³, per una parte di documenti risultano sottratte all'accesso unicamente informazioni di natura personale (ad esempio, contatti telefonici, commenti privati o nominativo del denunciante)⁹⁴.

167. Altri documenti⁹⁵, invece, sono stati sottratti all'accesso in quanto contenenti: (i) informazioni sensibili relative alla Gara SIC3, estranea al perimetro della presente istruttoria; (ii) informazioni sensibili ma non probatorie su prezzi, costi, valutazioni interne o relative a rapporti commerciali tra la società presso cui sono stati acquisiti in ispezione o che li ha trasmessi nel corso del procedimento e società terze (ad esempio, quotazioni di servizi in subappalto).

168. Infine, un documento concerne rapporti con altre Autorità⁹⁶.

169. Pertanto, in ossequio a quanto previsto dall'art. 13 del D.P.R. n. 217/98, visto il contenuto di tali documenti, relativo ad informazioni riservate di carattere personale, commerciale, industriale e finanziario, inerenti a persone e imprese coinvolte nei procedimenti, considerato che gli stessi non sono stati utilizzati come elementi di prova dell'infrazione, e considerato che, in ragione del loro contenuto, non possono qualificarsi come elementi essenziali per la difesa di un'impresa, la loro mancata ostensione non ha determinato alcuna lesione dei diritti di Sintesi di difesa e contraddittorio.

170. Per quel che concerne, invece, la richiesta di una perizia indipendente sulle determinazioni matematico-aritmetiche, nonché economiche e merceologiche, si rappresenta che nel corso del procedimento è stata svolta un'approfondita analisi economica relativa alle offerte presentate dalle società nell'ambito della gara oggetto di indagine. In particolare, come emerge chiaramente sia nelle risultanze istruttorie sia nell'Appendice Economica (cfr. Allegato 1), in base ai dati forniti dalle Parti nel corso del procedimento, sono state analizzate tutte le offerte economiche presentate dalle società in sede di gara, anche in relazione alle asserite efficienze derivanti dalla conoscenza pregressa delle Amministrazioni e agli asseriti vantaggi di costo quantificati dalle stesse società. È stata, inoltre, analizzata la domanda dei servizi oggetto di gara, vale a dire delle Pubbliche Amministrazioni

⁹³ Doc. 315 e 1491.

⁹⁴ Si vedano i doc. n. 336, 341, 342, 345, 346, 1458, 1459 e 1488.

⁹⁵ Si vedano i doc. n. 2, 320, 348, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 431, 432, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 617, 621, 630, 645, 660, 996, 997, 1223, 1299 e 1335.

⁹⁶ Doc. 1625.

aderenti e potenzialmente aderenti alle Convenzioni Consip, al fine di comprendere quale fosse l'effettiva adesione e quale fosse il *turnover* delle stesse. Peraltro, si evidenzia come Sintesi abbia avuto pieno accesso ai dati e alle informazioni utilizzate dagli Uffici nella propria analisi e dunque avrebbe potuto produrre essa stessa una analisi economica concernente i medesimi aspetti.

171. Per questi motivi non si ritiene necessario richiedere una perizia esterna.

2. Il mercato rilevante e la qualificazione della fattispecie

172. Come anticipato, il complesso degli elementi descritti nella prima parte del presente provvedimento conferma, come di seguito sarà diffusamente argomentato, l'esistenza di un'intesa posta in essere tra Com Metodi, Igeam e Sintesi nell'ambito della partecipazione alla gara indetta da Consip per l'affidamento dei servizi di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro alle Pubbliche Amministrazioni, quarta edizione, attraverso il coordinamento della relative strategie partecipative, ed in particolare la presentazione di offerte economiche a scacchiera, al fine di spartirsi i lotti e cristallizzare il mercato.

173. In proposito, si rappresenta che, per consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato, nella valutazione di un'intesa, l'individuazione del mercato rilevante è tesa alla delimitazione dell'ambito nel quale la stessa può restringere o falsare le dinamiche concorrenziali⁹⁷.

174. Con precipuo riguardo ad intese nell'ambito di gare, inoltre, i medesimi giudici hanno sottolineato, in un caso analogo relativo ad una gara indetta da Consip, che *"l'Autorità ha correttamente individuato il 'mercato rilevante' nella procedura di affidamento indetta da Consip S.p.A., (...), essendo questo l'ambito economico interessato dall'illecito anticoncorrenziale"*⁹⁸.

175. Nel caso in esame, dunque, contrariamente a quanto sostenuto dalle Parti, e in ossequio alla giurisprudenza amministrativa, il mercato rilevante è individuato nella procedura di affidamento oggetto del procedimento e, dunque, nei servizi integrati di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro da svolgere a favore delle Pubbliche Amministrazioni, nell'ambito della Gara SIC4.

176. La concertazione posta in essere dalle suddette tre società, come meglio argomentato nei prossimi paragrafi, configura un'intesa segreta, in violazione dell'art. 101 TFUE.

177. Essa, inoltre, costituisce una restrizione per oggetto, ai sensi della consolidata giurisprudenza⁹⁹ nazionale e comunitaria, e pertanto non risulta necessario accertarne gli effetti sul mercato, peraltro realizzatisi con l'eliminazione del rischio del confronto concorrenziale reciproco tra i maggiori *players* del mercato. In particolare, secondo costante giurisprudenza, tale fattispecie, essendo volta, attraverso il coordinamento in sede di gara, alla ripartizione del mercato, *"costituisce un tipico caso di intesa hardcore, restrittiva nel suo oggetto (...) ulteriormente connotata dal fatto di insistere sullo svolgimento di pubbliche procedure di gara"*¹⁰⁰.

178. Da ciò discende altresì che, contrariamente a quanto affermato dalle Parti, l'Autorità non è chiamata a valutarne la consistenza, come precisato nella Comunicazione della Commissione c.d.

⁹⁷ In particolare, *"nell'ipotesi di intese restrittive, la definizione del mercato rilevante è successiva all'individuazione dell'intesa, in quanto sono l'ampiezza e l'oggetto dell'intesa a circoscrivere il mercato su cui l'illecito è commesso: vale a dire che la definizione dell'ambito merceologico e territoriale nel quale si manifesta un coordinamento tra imprese concorrenti e si realizzano gli effetti derivanti dall'illecito concorrenziale è funzionale alla decifrazione del grado di offensività dell'illecito"* (cfr. Consiglio di Stato, 12 ottobre 2017, sentenza n. 4733, caso I782 - Gare Amianto; Consiglio di Stato, 13 giugno 2014, sentenza n. 3032, caso I731 - Gare campane).

⁹⁸ Cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, 20 febbraio 2017, sentenza n. 928, caso I785 - Gara Consip servizi di pulizia nelle scuole; in senso analogo, Consiglio di Stato, 13 giugno 2014, sentenza n. 3032, caso I731 - Gare campane.

⁹⁹ Cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, 13 giugno 2014, sentenza n. 3032, caso I731 - Gare Campane; Consiglio di Stato, 28 febbraio 2017, sentenza n. 928, caso I785 - Gara Consip servizi di pulizia nelle scuole.

¹⁰⁰ Cfr., TAR Lazio, 25 luglio 2016, sentenza n. 8506, caso I782 - Gare Amianto, confermato dal Consiglio di Stato, 12 ottobre 2017, sentenza n. 4733.

*De Minimis*¹⁰¹, che stabilisce che “*alla luce dell’interpretazione della Corte di Giustizia, gli accordi che abbiano per oggetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza nel mercato interno non rientrano nell’ambito di applicazione della presente comunicazione*”¹⁰².

179. In ogni caso, si evidenzia che l’intesa in esame è comunque idonea a falsare sensibilmente il gioco della concorrenza sul mercato rilevante, come detto rappresentato dalla Gara SIC4, dal momento che essa ha coinvolto le imprese *leader* nel mercato della fornitura di servizi integrati di salute e sicurezza alle Pubbliche Amministrazioni in Convenzione, ossia le imprese che, nell’ambito delle gare indette da Consip, si sono storicamente aggiudicate 16 dei 17 lotti complessivamente oggetto di gara.

180. I comportamenti contestati risultano in violazione dell’art. 101 TFUE – in considerazione della rilevanza comunitaria della procedura di gara interessata, della partecipazione alla stessa di società di spessore nazionale e internazionale e della circostanza per cui la Gara SIC4 è relativa all’intero territorio nazionale – e si connotano per la gravità degli stessi.

3. I comportamenti contestati

3.1 Premessa

181. In via preliminare, come costantemente ricordato dai giudici amministrativi, la normativa sulla concorrenza, “*pur non escludendo la suddetta esigenza di autonomia il diritto degli operatori economici di reagire intelligentemente al comportamento noto o presunto dei concorrenti, essa vieta però rigorosamente che fra gli operatori abbiano luogo contatti diretti o indiretti aventi per oggetto o per effetto di creare condizioni di concorrenza non corrispondenti alle condizioni normali del mercato. L’intesa restrittiva della concorrenza mediante pratica concordata richiede comportamenti di più imprese, uniformi e paralleli, che costituiscano frutto di concertazione e non di iniziative unilaterali, sicché nella pratica concordata manca, o comunque non è rintracciabile da parte dell’investigatore, un accordo espresso, il che è agevolmente comprensibile, ove si consideri che gli operatori del mercato, ove intendano porre in essere una pratica anticoncorrenziale, ed essendo consapevoli della sua illiceità, tenteranno con ogni mezzo di celarla, evitando accordi scritti o accordi verbali espressi e ricorrendo, invece, a reciproci segnali volti ad addivenire ad una concertazione di fatto*”¹⁰³.

182. “*Ciò che è quindi vietata è l’iniziativa che, volta a concordare (...) le linee di azione delle singole imprese, anche in funzione dell’eliminazione di incertezze sul reciproco comportamento, finisce con il sostituire all’alea della concorrenza il vantaggio della concertazione, così erodendo i benefici che in favore dei consumatori derivano dal normale uso della leva concorrenziale*”¹⁰⁴.

183. Quanto all’onere probatorio, “*anche la giurisprudenza nazionale, consapevole della rarità dell’acquisizione della prova piena (c.d. smoking gun, quali testo dell’intesa, documentazione inequivoca, confessione dei protagonisti) e della conseguente vanificazione pratica delle finalità perseguite dalla normativa antitrust che scaturirebbe da un atteggiamento troppo rigoroso, reputa*

¹⁰¹ Comunicazione della Commissione relativa agli accordi di importanza minore che non determinano restrizioni sensibili della concorrenza ai sensi dell’articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) (*Comunicazione de minimis*), 2014/C 291/01.

¹⁰² Cfr. Comunicazione *de minimis*, punto 13.

¹⁰³ TAR Lazio, 14 ottobre 2016, n. 10309, caso I785 – Gara Consip servizi di pulizia nelle scuole, confermata dal Consiglio di Stato.

¹⁰⁴ Si veda, tra gli altri, Consiglio di Stato, 12 ottobre 2017, sentenza n. 4733, caso I782 - Gare Amianto, che conferma TAR Lazio, 25 luglio 2016, sentenza n. 8499; Consiglio di Stato, 11 luglio 2016, sentenza n. 3047, caso I765 - Gare gestioni fanghi in Lombardia e Piemonte, che conferma TAR Lazio, 21 ottobre 2015, sentenza n. 2935. Sul punto si veda anche la giurisprudenza comunitaria, tra tutti, il Caso COMP/E-1/38.823 - PO/Elevators and Escalators, confermato dal Tribunale (sentenza T-144 e 151/07 del 13 luglio 2011).

sufficiente e necessaria in questa materia l'emersione di indizi, purché seri, precisi e concordanti, con la precisazione che la circostanza che la prova sia indiretta (o indiziaria) non comporta necessariamente che la stessa abbia una forza probatoria attenuata (Cons. Stato, Sez. VI, 30 giugno 2016, n. 294; *id.*, 18 maggio 2015, n. 2514)¹⁰⁵.

184. In proposito, la giurisprudenza ammette come elementi probatori parimenti “*elementi di prova endogeni, ossia collegati alla stranezza intrinseca delle condotte accertate e alla mancanza di spiegazioni alternative, nel senso che, in una logica di confronto concorrenziale, il comportamento delle imprese sarebbe stato sicuramente o almeno plausibilmente diverso da quello riscontrato*” e “*elementi di prova esogeni, ossia riscontri esterni circa l'intervento di un'intesa illecita al di là della fisiologica stranezza della condotta in quanto tale*”¹⁰⁶. L'unica differenza tra “*tra le due fattispecie e correlative tipologie di elementi probatori – endogeni e, rispettivamente esogeni – si riflette sul soggetto, sul quale ricade l'onere della prova: nel primo caso, la prova dell'irrazionalità delle condotte grava sull'Autorità, mentre, nel secondo caso, l'onere probatorio contrario viene spostato in capo all'impresa*”¹⁰⁷.

185. In questo senso, si rappresenta che, proprio in tema di gare, i giudici amministrativi, nel confermare un provvedimento dell'Autorità, hanno statuito che “*l'AGCM, in conformità ai richiamati univoci indirizzi giurisprudenziali, [ha] fornito una ricostruzione dei fatti basata su elementi endogeni sicuramente sufficienti a dimostrare la sussistenza della pratica collusiva, fondando l'accertamento dell'intesa, nel caso di specie, su un insieme di evidenze gravi, precise e concordanti che, nel loro complesso, delineano una linea comportamentale chiara e la cui congruenza non lascia spazio ad alcun tentativo di 'ricostruzione alternativa'*”¹⁰⁸. In questo senso, i giudici hanno precisato che il criterio guida per stabilire la sussistenza di un'intesa è quello della congruenza narrativa: “*Nell'ambito dei procedimenti antitrust, dove vengono in gioco leggi economiche, ed anche massime di esperienza, il criterio guida per prestare il consenso all'ipotesi ricostruttiva formulata dall'Autorità è quello della cd. congruenza narrativa, in virtù del quale l'ipotesi sorretta da plurimi indizi concordanti può essere fatta propria nella decisione giudiziale quando sia l'unica a dare un senso accettabile alla "storia" che si propone per la ricostruzione della intesa illecita. Il tasso di equivocità del risultato (dipendente dal meccanismo a ritroso con cui si procede all'accertamento del fatto e dal carattere relativo della regola impiegata) viene colmato attraverso una duplice operazione, interna ed esterna: la corroboration, che consiste nell'acquisire informazioni coerenti con quella utilizzata nell'inferenza, e la cumulative redundancy, che consiste nella verifica di ipotesi alternative. La prima operazione fornisce un riscontro alla conclusione, la seconda ne aumenta la probabilità logica grazie alla falsificazione di interpretazioni divergenti*

¹⁰⁵ Da ultimo, Consiglio di Stato, 2 luglio 2018, sentenza n. 4010, nel caso I771 – Servizi di post-produzione di programmi televisivi RAI. Si veda altresì la recente sentenza del Consiglio di Stato, 31 luglio 2019, n. 5401, nel caso I785 - Gara Consip pulizie nelle scuole, secondo cui “*tenuto conto della notorietà del divieto di partecipare ad accordi anticoncorrenziali, in conformità all'orientamento espresso dalla giurisprudenza comunitaria, non si può pretendere che l'Autorità produca documenti che attestino in modo esplicito un accordo tra gli operatori interessati, dovendo gli elementi frammentari e sporadici di cui l'Autorità potrebbe disporre, in ogni caso poter essere completati con deduzioni che permettano di ricostituire taluni dettagli, con la conseguenza che l'esistenza di una pratica o di un accordo anticoncorrenziale può essere dedotta da un certo numero di coincidenze e di indizi che, considerati nel loro insieme, possono rappresentare, in mancanza di un'altra spiegazione coerente, la prova di una violazione delle regole sulla concorrenza*”.

¹⁰⁶ Cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, 10 luglio 2018, sentenza n. 4211, caso I759 – Forniture Trenitalia; Consiglio di Stato, 21 marzo 2019, sentenza n. 1883, caso I793 – Aumento prezzi cemento.

¹⁰⁷ Cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, 10 luglio 2018, cit.; Consiglio di Stato, 21 marzo 2019, sentenza n. 1883, cit..

¹⁰⁸ Tra tutti, TAR Lazio, 25 luglio 2016, n. 8506, caso I782 - Gare per servizi di bonifica e smaltimento di materiali inquinanti e/o pericolosi presso gli arsenali di Taranto, La Spezia ed Augusta, confermata dal Consiglio di Stato con sentenza del 21 giugno 2017, n. 3016.

degli elementi acquisiti. In tale quadro i vari 'indizi' costituiscono elementi del modello globale di ricostruzione del fatto, coerenti rispetto all'ipotesi esplicativa, coincidente con la tesi accusatoria. Unitamente all'acquisizione di informazioni coerenti con le contestazioni mosse (riscontri), deve essere esclusa l'esistenza di valide ipotesi alternative alla tesi seguita dall'Autorità. L'ipotesi accusatoria potrà essere considerata vera quando risulti l'unica in grado di giustificare i vari elementi, o sia comunque nettamente preferibile rispetto ad ogni ipotesi alternativa astrattamente esistente"¹⁰⁹.

186. Ciò premesso, nel presente procedimento, dalla documentazione agli atti emerge, in linea con quanto riconosciuto dalla più recente giurisprudenza amministrativa, la *"stranezza intrinseca delle condotte accertate e la mancanza di spiegazioni alternative"*. A tal fine, mutuando le parole dei giudici amministrativi, si riscontra la *"ricorrenza di determinati indici probatori dai quali inferire la sussistenza di una sostanziale finalizzazione delle singole condotte ad un comune scopo di restrizione della concorrenza"*, essendo *"in materia (...) ammesso il ricorso a prove indiziarie, purché le stesse, come più volte affermato in giurisprudenza, si fondino su indizi gravi, precisi e concordanti"*¹¹⁰.

187. In particolare, riassumendo ora quanto sarà descritto con dettaglio nel prosieguo, la documentazione presente nel fascicolo istruttorio mostra che le società Com Metodi, Igeam e Sintesi hanno coordinato le proprie strategie in occasione della Gara SIC4. Tale concertazione si è esplicata attraverso la mancata presentazione di offerte o la presentazione di offerte a scacchiera, vale a dire di offerte che prevedevano sconti differenti nei nove lotti oggetto di gara, in modo che non vi è stata alcuna sovrapposizione tra gli sconti più significativi presentati da ciascuna impresa, evitando così qualsivoglia confronto competitivo.

188. In questo modo le tre società avrebbero equamente spartito i lotti in gara, preservando la stabilità delle quote di mercato storiche, che esse detenevano nell'ambito delle gare Consip sulla salute e sicurezza, anche a fronte della decisione di Consip di modificare la ripartizione geografica dei lotti nella Gara SIC4 (aumentandoli da sei a nove). Tale decisione, infatti, aveva determinato la creazione di tre lotti cd. in discontinuità, vale a dire lotti nei quali erano accorpate regioni che nelle precedenti edizioni ricadevano in lotti differenti e che per questo erano servite da operatori differenti; ciò aveva determinato situazioni di conflittualità nella contesa di tali lotti e per conseguenza in tutti i lotti in gara.

189. Il disegno collusivo emerge con eloquente evidenza dalla documentazione acquisita in sede ispettiva. Tra tutti, il documento acquisito presso Igeam e relativo alla pianificazione di un incontro con Com Metodi del 13 gennaio 2016 in cui si legge: *"Win-Win. La ripartizione dei lotti rimane la medesima e le due nuove regioni ce le dividiamo ovvero Basilicata a loro [i.e. Com Metodi] e Abruzzo a noi [i.e. Igeam] (vinciamo tutti e due)"* (enfasi in originale)¹¹¹. Tale documento, infatti, redatto prima della presentazione delle offerte è significativamente predittivo dei ribassi economici presentati in due dei tre lotti in discontinuità, vale a dire il lotto n. 8, comprendente la Basilicata e in cui solo Com Metodi ha presentato un ribasso aggressivo, e il lotto n. 4, comprendente l'Abruzzo e in cui solo Igeam ha presentato un'offerta aggressiva.

¹⁰⁹ TAR Lazio, 25 luglio 2016, sentenza n. 8506, caso I782 - Gare per servizi di bonifica e smaltimento di materiali inquinanti e/o pericolosi presso gli arsenali di Taranto, La Spezia ed Augusta, confermata dal Consiglio di Stato con sentenza del 21 giugno 2017, n. 3016; Consiglio di Stato, 25 marzo 2009, n. 1794, caso I657 - Servizi aggiuntivi di trasporto pubblico nel comune di Roma). In senso conforme, Tribunale di Napoli, 31 agosto 2017, sentenza n. 29671.

¹¹⁰ Cfr., tra le altre, Consiglio di Stato, 11 luglio 2016, sentenza n. 3047, caso I765 - Gare gestioni fanghi in Lombardia e Piemonte.

¹¹¹ Doc. 639.

Il quadro collusivo è completato dal comportamento assunto dalle tre società negli altri lotti, e in particolare nel terzo lotto in discontinuità, il lotto n. 2, in cui solo Sintesi ha presentato un'offerta aggressiva, mentre né Com Metodi né Igeam hanno presentato offerta. Nei restanti sei lotti, invece, come è scritto nel documento, *“la ripartizione dei lotti [è rimasta] la medesima”*.

190. Più in generale, la documentazione agli atti dà conto di un clima di amichevole collaborazione tra tali società, le quali, invece di operare in competizione tra loro, come sarebbe stato razionale, considerato che la Gara prevedeva un unico aggiudicatario per lotto, hanno collaborato e creato un fronte comune contrapposto alle società terze non partecipanti all'intesa, quali soprattutto Exitone e Consilia. Eloquente in tal senso la documentazione agli atti, in cui emerge preoccupazione solo in relazione alle offerte presentate da tali due società: *“mi pare che l'unico veramente temibile è exitone. Giusto?”*¹¹²; o ancora, rispetto alle offerte presentate da Consilia: *“Cominciamo a vedere come fanno a giustificare i prezzi che hanno fatto”*¹¹³.

191. A fronte dell'evidenza documentale e fattuale, Com Metodi, Igeam e Sintesi hanno giustificato la differenza nei ribassi sui vari lotti imputando la stessa sostanzialmente ai minori costi legati alla pregressa presenza sul territorio, ed in particolare alla pregressa conoscenza delle Amministrazioni da servire, tale da consentire alle società di praticare, nei lotti in cui erano appunto presenti, sconti più aggressivi (cd. *incumbency*).

192. In realtà, l'analisi delle informazioni e dei dati acquisiti nel corso del procedimento ha smentito le argomentazioni fornite dalle tre società, dimostrando che le supposte efficienze hanno avuto un ruolo molto minore, o, in alcuni casi, del tutto assente nella determinazione delle offerte. Ciò in ragione: (i) della mancata corrispondenza tra la presenza reale ed effettiva sul territorio (*incumbency*) e gli sconti più aggressivi presentati, data dalla presenza solo marginale o addirittura non presenza delle società, in base agli esiti della precedente edizione SIC3, nei lotti dichiarati di *incumbency*; (ii) dell'elevato *turnover* delle nuove Amministrazioni aderenti alla Convenzione; (iii) dei costi effettivi dichiarati dalle stesse Parti nel corso del procedimento¹¹⁴.

193. L'analisi degli elementi esogeni ed endogeni, dunque, restituisce un quadro in cui l'unica spiegazione possibile della perfetta scacchiera delle offerte economiche presentate da Com Metodi, Igeam e Sintesi è quella dell'intesa volta a spartirsi i lotti in gara e garantire per conseguenza la stabilità delle quote delle tre società nelle gare Consip, anche a fronte della modifica significativa del disegno dei lotti oggetto della Gara SIC4 ad opera di Consip e della presenza di tre lotti in discontinuità che avrebbero potuto creare situazioni di conflittualità.

3.2 I comportamenti contestati

La fase della preparazione delle offerte e lo svolgimento della procedura di gara

194. Entrando nel dettaglio dell'analisi degli elementi esogeni ed endogeni sommariamente descritti, si rappresenta che la gara in esame è stata indetta il 28 dicembre 2015 e prevedeva quale termine di scadenza per la presentazione delle offerte il 17 marzo 2016.

195. In questo intervallo temporale, e precisamente il 13 gennaio 2016, la documentazione agli atti del fascicolo dà conto di un incontro tra Com Metodi e Igeam teso a concordare la strategia di partecipazione alla Gara SIC4. Chiari, in proposito, i documenti preparatori predisposti da Igeam in

¹¹² Doc. 646, ma anche doc. 643, da cui emerge la serenità di Igeam rispetto alla possibilità di “recuperare” 6 punti nell'offerta economica, attraverso, evidentemente, il punteggio relativo all'offerta tecnica. Tuttavia, considerata l'equivalenza dei punteggi tecnici di Igeam rispetto a quelli di Sintesi e di Com Metodi, è chiaro che la società non si preoccupi né dei ribassi di Com Metodi né di quelli di Sintesi.

¹¹³ Tra tutti, si veda il doc. 337, in cui Com Metodi e Igeam così commentano i prezzi di Consilia: *“Cominciamo a vedere come fanno a giustificare i prezzi che hanno fatto”*.

¹¹⁴ In tal senso si veda anche quanto dichiarato a Consip, doc. 71, 79-87, 95-103, 110-119, 126-134.

cui si legge, in merito alle offerte da presentare: “**Win-Win**. *La ripartizione dei lotti rimane la medesima e le due nuove regioni ce le dividiamo ovvero Basilicata a loro [i.e. Com Metodi] e Abruzzo a noi [i.e. Igeam] (vinciamo tutti e due)*” (enfasi in originale)¹¹⁵.

196. In proposito, occorre precisare che, contrariamente a quanto sostenuto dalle due società¹¹⁶, il documento in esame non può iscriversi nell’ambito della “normale” collaborazione tra società nell’ambito di un RTI, dal momento che, seppure Com Metodi e Igeam abbiano anche valutato l’ipotesi di partecipare alla Gara SIC4 in RTI, esse in realtà hanno deciso di partecipare a tale gara separatamente, come mandatarie di due distinti RTI; e nella successiva sede di gara hanno presentato ribassi intesi a realizzare esattamente l’esito preventivato nell’incontro del 13 gennaio.

197. Sul punto, la giurisprudenza amministrativa è chiara nell’affermare che anche istituti come il Raggruppamento Temporaneo di Intesa, pur tipizzati dalla normativa civilistica, possono essere contrari al diritto della concorrenza. Ciò ancor più nei casi come quello in esame, in cui le società hanno solo valutato un’eventuale RTI, si sono accordate con intento spartitorio e hanno poi partecipato alla gara separatamente: “*diversamente opinando, si perverrebbe al risultato, inaccettabile, che l’illecito concorrenziale sarebbe pressoché inconfigurabile per il semplice fatto che, il più delle volte, consiste in comportamenti analiticamente leciti, se visti solo alla luce di settori dell’ordinamento diversi da quello della concorrenza*”¹¹⁷.

198. Al fine di raggiungere l’esito pattuito nell’incontro del 13 gennaio 2016, il 14 gennaio 2016, giorno successivo all’incontro, Igeam analizza internamente l’algoritmo previsto dai documenti di gara in modo da quantificare i ribassi da presentare. In particolare, in un’email interna si legge: “*Mi pare di capire che i ribassi folli possono essere premiati al massimo con 6 punti in più di chi sta in media (15% di 40). Corretto? 6 punti si possono recuperare...*”¹¹⁸.

199. È significativo osservare come Igeam non si preoccupi né degli sconti di Com Metodi né di quelli di Sintesi. Dal tenore dell’email, infatti, emerge la serenità dell’estensore rispetto alla possibilità di “recuperare” 6 punti, attraverso, evidentemente, il punteggio relativo all’offerta tecnica. Tuttavia, Igeam non poteva non essere consapevole della ‘equivalenza’ dei suoi punteggi tecnici rispetto a quelli di Sintesi e di Com Metodi; equivalenza data dall’expertise maturata da tutte e tre le società nelle precedenti edizioni della gara, come dimostrato dai rispettivi – e a tutti noti – punteggi tecnici della Gara SIC3¹¹⁹. Pertanto, “*i ribassi folli*” di cui Igeam si preoccupa e rispetto ai quali vi è la possibilità di “recuperare” i 6 punti non possono essere né quelli di Com Metodi né quelli di Sintesi.

200. L’assenza di preoccupazione rispetto alle offerte di Com Metodi e di Sintesi è ribadita, in maniera particolarmente esplicita, nella successiva email del 14 settembre 2017, già citata, in cui Igeam internamente commenta l’elenco dei partecipanti alla gara e scrive: “*mi pare che l’unico veramente temibile è exitone. Giusto?*”; e la risposta: “*Exitone sembra il più temibile soprattutto*

¹¹⁵ Doc. 639.

¹¹⁶ Doc. 1712 e 1714, rispettivamente, Memoria finale Com Metodi e Memoria finale Igeam.

¹¹⁷ Cfr. sentenze del Consiglio di Stato del 28 febbraio 2017, nn. 927 e 928, nel caso I785 - Gara Consip servizi di pulizia nelle scuole, che conferma TAR Lazio, 14 ottobre 2016, n. 10309.

¹¹⁸ Doc. 643.

¹¹⁹ Si consideri che nell’ambito della Gara SIC 3 Sintesi ha ottenuto come punteggio tecnico 50,7 (lotti n. 1, 4 e 6), mentre il Raggruppamento formato da Com Metodi e Igeam ha ottenuto come punteggio tecnico 52,3 (lotti n. 2, 3 e 5). Diversamente, i punteggi tecnici di Exitone e di Consilia sono stati significativamente inferiori, pari, rispettivamente, a 43,1 e 37,5.

*perché ha imbarcato società che il lavoro Consip lo conoscono e lo fanno/possono fare anche a prezzi ridicoli*¹²⁰.

201. Inoltre, sempre il 14 gennaio 2016 e sempre ai fini della “*quantificazione economica*” dell’offerta, Igeam internamente commenta le basi d’asta rispetto alla precedente edizione della gara, con lo scopo di capire se e in che misura le basi d’asta previste nella Gara SIC4 fossero differenti rispetto a quelle previste nella precedente Gara SIC3¹²¹.

202. Proprio al fine di comprendere quale sia “*la media*” corretta, pochi giorni dopo l’incontro tra le due società, malgrado in quell’incontro “*Com Metodi [avesse rappresentato] la sua volontà di interrompere la collaborazione*”¹²², come dichiarato dalla stessa Com Metodi, in data 27 gennaio 2016, Com Metodi invia a Igeam gli “*sconti*” relativi alla precedente edizione della gara¹²³, ciò evidenziando un clima di collaborazione tra le società in contrasto con la scelta di partecipare alla gara come mandatarie di due distinti RTI e dunque in competizione.

203. L’insieme di questi documenti, come vedremo, è particolarmente importante perché in base agli sconti presentati nella terza edizione della gara, unitamente all’analisi delle basi d’asta rispetto a quelle della Gara SIC3, le società sono state in grado di “*immaginare correttamente la media*” sia per quantificare sia i ribassi maggiori sia i ribassi minori da presentare, in modo che questi ultimi potessero svolgere il ruolo di mere offerte di comodo.

204. Infine, in data 7 marzo 2016, in prossimità della scadenza della data di presentazione delle offerte ma prima che le società avessero depositato ciascuna la propria offerta, vi è un ulteriore scambio tra Igeam e Com Metodi relativo alla Gara SIC 4; in particolare, Igeam scrive a Com Metodi: “*non ci saranno proroghe rispetto alla data di presentazione dei plichi fissata per il 17.03.2016*”¹²⁴. Dunque, prima di presentare ciascuna la propria offerta, le società si confrontano nuovamente, malgrado, come detto, fossero in competizione per l’aggiudicazione dei lotti in gara¹²⁵.

205. I contatti tra le società continuano anche successivamente alla presentazione delle offerte. Ad esempio, il 29 agosto 2017, dunque prima dell’apertura delle buste contenenti le offerte economiche, Igeam scrive a Com Metodi: “*Non erano 9 come dicevi, ma neanche 20 come dicevo io. Sono state 12*”¹²⁶, con riferimento all’elenco dei partecipanti alla Gara SIC4, successivamente riportato nel testo dell’email. Il tenore dell’email mostra chiaramente la sussistenza di una pregressa condivisione tra tali operatori delle valutazioni in merito alla partecipazione alla gara.

206. La condivisione della strategia di gara da parte delle società si è tradotta nella presentazione di offerte a scacchiera in cui Com Metodi, Igeam e Sintesi hanno presentato ribassi differenti nei vari lotti (e in alcuni lotti non si sono presentate) in modo che le offerte maggiormente competitive di ciascuna società non si sono sovrapposte a quelle delle altre, come emerge dalla tabella che segue, in cui sono evidenziati, tra tutte le offerte economiche presentate, i maggiori ribassi presentati da tali società. Inoltre, l’esame della partecipazione delle tre società alla gara mostra una contestuale

¹²⁰ Doc. 646.

¹²¹ Doc. 652.

¹²² Doc. 1712 – Memoria finale Com Metodi.

¹²³ Doc. 316 e 351.

¹²⁴ Doc. 338.

¹²⁵ Le società avevano, infatti, già deciso di partecipare alla gara come mandatarie di due distinti RTI. Sul punto, accanto alla dichiarazione di Com Metodi in sede di memoria finale si rinvia, altresì, a titolo esemplificativo, allo scambio tra Com Metodi e Deloitte in merito al Regolamento del Raggruppamento, scambio che inizia già a febbraio e in cui chiaramente sono indicate come partecipanti al raggruppamento solo Com Metodi (mandataria) e Deloitte (mandante) (doc. 333 e 334).

¹²⁶ Doc. 342.

strategia di non presentazione dell'offerta, (anche) in combinazione con offerte di comodo volta a mascherare la ripartizione dei lotti concordata.

Tabella VI.1 – Ribassi medi ponderati GARA SIC4

| Ribassi medi ponderati | | | | | | | | | |
|------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Partecipanti | Lotto 1 | Lotto 2 | Lotto 3 | Lotto 4 | Lotto 5 | Lotto 6 | Lotto 7 | Lotto 8 | Lotto 9 |
| RTI Sintesi | 58% | 58% | 33% | 34% | 33% | 58% | | | 58% |
| RTI Com Metodi | 35% | | 44% | 37% | 37% | | 44% | 44% | |
| RTI Igeam | | | 38% | 46% | 46% | | 38% | 39% | 33% |
| RTI Exitone | 52% | 50% | 41% | 42% | 41% | 52% | 41% | 41% | 52% |
| RTI SMA | | | | | | | 42% | | |
| RTI Consilia | 60% | | 60% | | 60% | | | 60% | |
| RTI Eulab Consulting | | | | | | 36% | | 36% | |
| RTI Percorsi | 50% | 50% | 50% | 50% | 50% | 50% | 50% | 50% | 50% |
| RTI Ambiente | | 46% | | | | | | | |

Fonte: dati a fascicolo istruttorio (doc. 2)

207. Attraverso tali offerte Com Metodi, Igeam e Sintesi avrebbero dovuto ripartirsi i lotti di gara, garantendo l'equilibrio nelle rispettive quote di mercato; tale strategia collusiva non si è realizzata del tutto solo in ragione delle offerte presentate da Consilia (mandataria del relativo RTI), società esterna al cartello che, presentando un ribasso medio ponderato del 60%, si è aggiudicata i lotti n. 3, 5 e 8¹²⁷.

208. In merito all'entità dei maggiori ribassi presentati, alcune precisazioni appaiono necessarie in risposta alle contestazioni mosse soprattutto da Sintesi nelle memorie e in sede di audizione finale. In particolare, tale società ha contestato che se avesse realmente aderito ad un accordo, avrebbe dovuto effettuare ribassi della stessa entità di quelli formulati da Com Metodi e Igeam e avrebbe ottenuto circa 11,4 milioni di euro di maggiori utili; invece la società ha presentato sconti molto più significativi (pari al 58%) rispetto agli sconti maggiormente aggressivi offerti da Com Metodi ed Igeam (pari a circa il 45%). Pertanto, secondo Sintesi, la società non avrebbe avuto alcun interesse individuale ad aderire ad un cartello spartitorio che prevedeva l'applicazione di sconti molto più significativi rispetto alle altre imprese coinvolte.

209. Sul punto, occorre ribadire che l'intesa tra Sintesi, Com Metodi e Igeam aveva una finalità prettamente spartitoria, tesa ad assegnare a ciascuna delle tre società i lotti di competenza, attraverso l'eliminazione di qualsivoglia confronto competitivo tra le stesse. All'interno di un simile contesto spartitorio, nei lotti a lei designati, Sintesi avrebbe comunque dovuto confrontarsi con un'impresa esterna all'accordo, ossia Exitone. Pertanto, gli sconti formulati da Sintesi nei lotti n. 1, 2, 6 e 9 sono il frutto del confronto competitivo con la sola Exitone e non anche con Com Metodi e Igeam.

210. La stessa Sintesi, nelle proprie memorie difensive, afferma: “[...] è chiaro (tranne agli istruttori che nulla hanno riportato in merito, nemmeno in relazione all'incidenza sul mercato di riferimento) come le offerte presentate da Sintesi (gravemente scottata dalle predette vicende dinanzi al Consiglio di Stato, poi palesatesi in tutta la loro gravità, con l'arresto del Presidente e di altro componente del Collegio giudicante) fossero condizionate dai timori di oblique manovre da

¹²⁷ In particolare, si precisa che la gara è stata aggiudicata in data 8 ottobre 2018 per i lotti n. 1, 2, 4, 6, 7 e 9, rispettivamente agli RTI che hanno come mandatarie Sintesi (lotti n. 1, 2, 6 e 9), Igeam (lotto n. 4) e Com Metodi (lotto n. 7), mentre è stata aggiudicata in data 12 novembre 2018 per i restanti lotti n. 3, 5 e 8, tutti aggiudicati al Raggruppamento che ha come mandataria Consilia. Le relative Convenzioni sono state attivate in data 25 marzo 2019 per i lotti n. 1, 2, 3, 5, 6, 8 e 9, in data 1° aprile 2019 per il lotto n. 4 mentre non è stata ancora attivata la Convenzione relativa al lotto n. 7.

parte di Exitone, che si potevano concretizzare attraverso la formulazione di ribassi stracciati e di offerte d'appoggio"¹²⁸.

211. Pertanto, mutuando le parole dei giudici amministrativi, *“la circostanza che, in concreto, siano state presentate offerte significativamente ribassate rispetto alla base d'asta non incide sulla prova dell'esistenza del cartello ma trova la sua spiegazione nella presenza di un potenziale concorrente aggressivo, rimasto estraneo alla concertazione”*¹²⁹.

212. Del resto, la stessa Sintesi, nella documentazione ufficiale depositata presso Consip in giustificazione alla propria offerta economica nei lotti n. 1, 2, 6 e 9 afferma *[omissis]*¹³⁰.

213. In questo senso, - fermo il valore confessorio della documentazione ufficiale resa a Consip, nella quale la stessa Parte dimostra la profittabilità della propria offerta - si rappresenta che la logica di cartello puramente spartitoria che sottende agli sconti più significativi offerti da Sintesi è confermata anche laddove tali sconti dovessero portare ad una marginalità contenuta per l'impresa, come le difese hanno sostenuto, interpretando alcuni documenti agli atti¹³¹.

214. Difatti, il successo di un cartello spartitorio si può anche realizzare nell'ottenere profitti maggiori, sebbene non eccessivamente elevati, di quelli che si sarebbero avuti in assenza dell'intesa. Ciò vale a maggior ragione nel caso in esame, nel quale le Parti hanno concordato di non sovrapporre le proprie offerte migliori, ma non hanno definito in modo concertato gli sconti da offrire, dovendo ciascuna di esse tenere conto - nella predisposizione del prezzo - della più o meno probabile possibilità che altri concorrenti, fuori dall'intesa, offrirono sconti competitivi nei rispettivi lotti.

215. Infine, occorre considerare che una scarsa marginalità di un determinata offerta potrebbe essere compensata dai vantaggi che derivano dall'aver acquisito il lotto e, di conseguenza, dal poter beneficiare di un "indotto" di altri servizi o di altri clienti, indotto collegato all'essere risultato vincitrice della gara Consip.

L'equilibrio collusivo

216. L'analisi del comportamento delle suddette tre società in gara e delle offerte dalle stesse presentate mostra chiaramente come queste ultime non siano il frutto di scelte indipendenti ma di una precisa strategia collusiva, volta alla spartizione dei lotti e dunque alla cristallizzazione del mercato, previo il mantenimento delle rispettive quote di mercato.

217. A tal fine occorre ricordare che, come descritto nella prima parte del presente provvedimento, Com Metodi, Igeam e Sintesi rappresentano, nelle parole di Com Metodi, *“le imprese che hanno maggiormente sviluppato competenze [tecniche, scientifiche e gestionali] e che per tali ragioni sono in grado di partecipare individualmente alle gare”*¹³².

218. In particolare, l'analisi delle precedenti edizioni della gara salute e sicurezza mostra che, fino alla terza edizione e fino all'intervento del giudizio amministrativo (giudizio, peraltro, turbato ad avviso della stessa Sintesi da vicende non amministrative), le suddette imprese rappresentavano le aggiudicatriche storiche di tali gare, essendosi aggiudicate 16 dei 17 lotti complessivamente oggetto di gara. Infatti, anche nella terza edizione Sintesi è risultata aggiudicataria di tre lotti e solo in ragione della citata sentenza del Consiglio di Stato, intervenuta prima dell'indizione della Gara SIC4, i lotti inizialmente aggiudicati a Sintesi sono stati definitivamente aggiudicati a Exitone.

¹²⁸ Doc. 1712 - Memoria finale Sintesi.

¹²⁹ Sentenza del TAR Lazio del 24 aprile 2018, n. 4471, nel caso I792 - Gare ossigenoterapia e ventiloterapia.

* Nella presente versione alcuni dati e/o informazioni sono stati omissi per esigenze di riservatezza.

¹³⁰ Doc. 71, 79-87, 95-103, 110-119, 126-134..

¹³¹ Doc. 154, 163 e 1729.

¹³² Doc. 312.

219. Tralasciando, quindi, la posizione e il ruolo svolto da Exitone, discendente da un mero fattore esterno quale la sentenza del Consiglio di Stato, l'analisi delle Gare SIC2 e SIC3 mostra che Sintesi, Com Metodi e Igeam sono storicamente caratterizzate da un'importanza economica differente ma costante, e in particolare:

- Sintesi ha sempre svolto il ruolo di *leader*, aggiudicandosi storicamente lotti del valore pari a circa il 50% del valore di gara;
- Com Metodi segue con una quota storicamente pari a circa il 30%, significativamente inferiore a Sintesi ma superiore a Igeam;
- Igeam rappresenta storicamente il minore tra i tre operatori, sebbene con una quota in crescita, passata dal 16% nella Gara SIC2, a circa il 21% nella Gara SIC3 (andando ad erodere la quota di Com Metodi ma non quella di Sintesi, stabilmente pari a circa il 49-50% del valore della gara).

220. Sul punto, appare utile una precisazione, anche per rispondere ad una contestazione mossa principalmente da Com Metodi nella propria memoria difensiva e in sede di audizione finale. In particolare, tale società afferma che lo schema spartitorio ipotizzato nelle risultanze istruttorie si fonda esclusivamente sul valore delle quote calcolate avendo a riferimento un mercato irrilevante: *“Le quote di mercato [...] fanno riferimento ai valori dei lotti messi a gara e non all'importo effettivamente venduto alle pubbliche amministrazioni in quello specifico lotto. Di conseguenza, i valori così calcolati [...] non forniscono un dato sull'effettiva quota di mercato detenuta dall'impresa”*¹³³. Pertanto, *“[...] le quote di mercato che si presume siano state concordate non sono per nulla in linea con quelle effettive delle diverse imprese coinvolte”*.

221. Questa osservazione appare tuttavia infondata, in quanto, nelle selezioni competitive attraverso procedure di gara, l'ammontare complessivo messo a gara e la relativa ripartizione nei differenti lotti forniscono la principale indicazione dei profitti contendibili e della loro possibile ripartizione tra i partecipanti. Infatti, è la stazione appaltante che definisce le caratteristiche dello specifico mercato, ossia il suo valore economico e come questo venga ripartito nei diversi lotti; altre variabili, quali gli importi effettivamente venduti alle Pubbliche Amministrazioni, suggerite da Com Metodi, risultano scarsamente osservabili da tutti i partecipanti e, pertanto, si prestano a comportamenti opportunistici idonei a minare la stabilità dell'accordo spartitorio.

222. A ciò si aggiunga che, alla luce della ridefinizione geografica dei lotti effettuata da Consip nella Gara SIC4, non risultava possibile effettuare, in sede di presentazione delle offerte, una spartizione che riproponesse in modo puntuale, sulla base dei valori effettivi del transato, le quote storiche di Com Metodi, Igeam e Sintesi. La sola possibilità risiedeva invece nel realizzare una scacchiera spartitoria in base al valore dei lotti, volta a confermare il più possibile la differente importanza economica delle società coinvolte nel disegno collusivo.

223. Infine, appare dirimente evidenziare come gli stessi contatti orizzontali tra Com Metodi e Igeam¹³⁴ mostrano come siano i lotti, ed in particolare quelli in discontinuità territoriale rispetto alla precedente Gara SIC3, ad essere oggetto ed obiettivo della spartizione dell'esito di gara.

224. Ciò spiegato, la tabella che segue riepiloga la posizione delle tre società nelle Gare SIC2 e SIC3 e mostra chiaramente come, anche nella Gara SIC4, Com Metodi, Igeam e Sintesi abbiano presentato offerte in modo da mantenere esattamente lo stesso equilibrio.

¹³³ Doc. 1712 e All. 1 al medesimo documento.

¹³⁴ Doc. 639.

Tabella VI.8 – Quote di mercato di sintesi Com Metodi ed Igeam in base al valore dei lotti per le Gare SIC2, SIC3 e SIC4

Gara SIC4

| Lotto | Valore massimale lotto (milioni di euro) | % | Sintesi | COM Metodi | Igeam |
|---------------|---|-------------|----------------|-------------------|--------------|
| 1 | 10,2 | 10,2% | X | | |
| 2 | 13 | 13,0% | X | | |
| 3 | 10,1 | 10,1% | | X | |
| 4 | 11,1 | 11,1% | | | X |
| 5 | 10,3 | 10,3% | | | X |
| 6 | 17,4 | 17,4% | X | | |
| 7 | 11,4 | 11,4% | | X | |
| 8 | 7,4 | 7,4% | | X | |
| 9 | 9,1 | 9,1% | X | | |
| Totale | 100 | 100% | 50% | 29% | 21% |

Gara SIC3

| Lotto | Valore massimale lotto (milioni di euro) | % | Sintesi | COM Metodi & Igeam | |
|---------------|---|-------------|----------------|-------------------------------|---------------------|
| 1 | 17 | 17,0% | X | | |
| 2 | 15,5 | 15,5% | | | X |
| 3 | 17,5 | 17,5% | | | X |
| 4 | 18,5 | 18,5% | X | | |
| 5 | 16,5 | 16,5% | | | X |
| 6 | 15 | 15,0% | X | | |
| Totale | 100% | 100% | 50,5% | [25-30%] (*) | [20-25%] (*) |

(*) elaborazioni AGCM su dati forniti dalle Parti - per COM Metodi doc. 1610, per Igeam doc. 1595. Nel complesso la quota dell'RTI è pari al 49,5%, le incongruenze derivano dalle stime interne effettuate dalle due società

Gara SIC2

| Lotto | Valore massimale lotto (milioni di euro) | % | Sintesi | COM Metodi | Igeam |
|---------------|---|-------------|----------------|-------------------|--------------|
| 1 | 12,2 | 18,77% | X | | |
| 2 | 11,3 | 17,38% | | X | |
| 3 | 10,5 | 16,15% | | | X |
| 4 | 11,3 | 17,38% | X | | |
| 5 | 10,8 | 16,62% | | X | |
| 6 | 8,9 | 13,69% | X | | |
| Totale | 65 | 100% | 50% | 34% | 16% |

Fonte: elaborazioni AGCM su dati pubblici e su dati delle Parti

225. In questo contesto, si osserva che il modo più immediato di raggiungere un siffatto risultato sarebbe stato quello di ‘puntare’ ciascuna sul lotto nel quale già operava nell’ambito delle precedenti gare, o avrebbe operato laddove non vi fosse stata la revoca di alcuni lotti a Sintesi e la loro riaggiudicazione a favore di Exitone ad opera del giudizio amministrativo.

226. Nella Gara SIC4, tuttavia, tale soluzione non si è dimostrata percorribile, a causa della decisione di Consip di modificare il disegno di gara, aumentando i lotti da sei a nove e accorpendo diversamente alcune regioni. In questo modo, nei lotti n. 2, 4 e 8 (lotti in discontinuità) vi erano regioni in cui storicamente operavano sia Com Metodi, sia Igeam, sia Sintesi.

227. Per conseguenza, al fine di evitare che l’intero disegno collusivo non fosse più attuabile, le tre società hanno dovuto raggiungere un’intesa innanzitutto su tali lotti in discontinuità, affinché le offerte fossero presentate in modo da garantire anche nella Gara SIC4 l’equilibrio delle quote di mercato, preservando – nei limiti del possibile – la continuità territoriale.

228. Ed infatti, il documento preparatorio all’incontro tra Igeam e Com Metodi del 13 gennaio 2016¹³⁵ mette in luce che, ferma la “*medesima ripartizione dei lotti*”, le società hanno avuto premura di “*dividersi*” proprio le “*due nuove regioni*” Basilicata e Abruzzo che sono incluse esattamente in due dei tre lotti in discontinuità (i lotti n. 4 e 8); nel terzo lotto in discontinuità (il lotto n. 2), invece, Igeam e Com Metodi non si sono affatto presentate, lasciando il lotto a Sintesi.

229. Tale progetto collusivo emerge chiaramente dalla lettura della tabella che segue, in cui è riportata la posizione delle società nell’ambito della Gara SIC3 (prima del giudizio amministrativo) raffrontata con le offerte economiche presentate nella Gara SIC4 e con l’esito dei maggiori ribassi presentati da ciascuna di esse.

230. Pertanto, il comportamento delle tre società nella Gara SIC4 è stato accuratamente definito in modo che vi fosse una perfetta spartizione dei lotti in gara, tale che le quote di mercato di ciascuna società rimanessero il più possibile invariate, anche di fronte ad un cambiamento importante nella composizione dei lotti in gara; ed è stato dalle tre società attuato al momento della presentazione delle offerte a scacchiera sui diversi lotti di interesse. In questo modo le tre società hanno di fatto impedito lo svolgimento di un effettivo confronto concorrenziale tra loro in occasione della Gara SIC4.

¹³⁵ Doc. 639.

Tabella VI.9 – Raffronto per Regione tra la posizione di Sintesi, Com Metodi e Igeam nella Gara SIC 3 (prima della sentenza del CDS) e gli sconti presentati in SIC 4

| SIC3 | | | SIC4 | | Offerte Economiche SIC4 (ribassi %) | | |
|----------------------------|----------|-------------------------------|----------|-------------------|--|------------|------------|
| Regione | Lotto | Impresa | Lotto | Impresa | Sintesi | Igeam | COM Metodi |
| Piemonte | 1 | Sintesi | | | | | |
| Valle d'Aosta | 1 | Sintesi | 1 | Sintesi | <u>58%</u> | - | 35% |
| Liguria | 1 | Sintesi | | | | | |
| Lombardia | 1 | Sintesi | | | | | |
| Trentino-Alto Adige | 2 | COM Metodi & Igeam | 2 | Sintesi | <u>58%</u> | - | - |
| Veneto | 2 | COM Metodi & Igeam | | | | | |
| Friuli-Venezia Giulia | 2 | COM Metodi & Igeam | 3 | COM Metodi | 33% | 38% | <u>44%</u> |
| Emilia Romagna | 2 | COM Metodi & Igeam | | | | | |
| Marche | 3 | COM Metodi & Igeam | 4 | Igeam | <u>34%</u> | <u>46%</u> | <u>37%</u> |
| Abruzzo | 4 | Sintesi | | | | | |
| Toscana | 3 | COM Metodi & Igeam | | | | | |
| Umbria | 3 | COM Metodi & Igeam | 5 | Igeam | 33% | <u>46%</u> | 37% |
| Sardegna | 3 | COM Metodi & Igeam | | | | | |
| Lazio | 4 | Sintesi | 6 | Sintesi | <u>58%</u> | - | - |
| Molise | 5 | COM Metodi & Igeam | | | | | |
| Campania | 5 | COM Metodi & Igeam | 7 | COM Metodi | - | 38% | <u>44%</u> |
| Puglia | 5 | COM Metodi & Igeam | | | | | |
| Basilicata | 6 | Sintesi | 8 | COM Metodi | - | <u>39%</u> | <u>44%</u> |
| Calabria | 6 | Sintesi | | | | | |
| Sicilia | 6 | Sintesi | 9 | Sintesi | <u>58%</u> | 33% | - |

Fonte: elaborazioni AGCM su dati a fascicolo (doc. 2)

231. Ancor più, l'esame delle tabelle VI.8 e VI.9 che precedono mostra che tale equilibrio poteva essere raggiunto solo attraverso le offerte presentate.

232. Infatti, Sintesi, al fine di garantirsi la propria quota storica, prossima al 50% del valore complessivo dei lotti messi a gara, nel differente disegno della Gara SIC4 (nove lotti in gara e non più sei) avrebbe dovuto aggiudicarsi almeno quattro lotti, giacché con solo tre lotti (anche a considerare quelli di maggior valore, ossia i lotti n. 2, 6 e 7) avrebbe ottenuto solamente una quota pari al 41,8% del valore totale della gara, chiaramente molto distante dalla quota storica del 50%. Inoltre, anche in considerazione dei lotti che la società si era storicamente aggiudicata (lotti n. 1, 6 e 9), Sintesi avrebbe potuto raggiungere il 50% circa del valore totale della gara solo aggiudicandosi anche il lotto n. 2. Ed infatti, nel lotto n. 2, a fronte di uno sconto significativo presentato da Sintesi, Com Metodi e Igeam non presentano alcuna offerta.

233. Ciò detto, a Com Metodi e a Igeam rimanevano cinque lotti da ripartirsi.

Tuttavia, considerando che Com Metodi aveva una quota storica maggiore rispetto a Igeam, anche a voler considerare la crescita di Igeam, la soluzione ottimale per la tenuta del disegno spartitorio sarebbe stata – ed è stata – quella di attribuire tre lotti a Com Metodi e due a Igeam, e in particolare, Com Metodi e Igeam si sono ripartite due lotti cadauno di importanza economica equivalente: lotto n. 3 (10,10%) e lotto n. 7 (11,4%) per Com Metodi e lotto n. 5 (10,3%) e lotto n. 4 (11,10%) per Igeam.

Il lotto n. 8, più piccolo per dimensione (7,4%), è stato attribuito a Com Metodi, ciò comportando il distanziamento minimo possibile in termini di quote di mercato tra tale operatore e Igeam.

234. Ogni altra ripartizione dei lotti non avrebbe permesso di garantire in modo così preciso la stabilità delle quote di mercato, anche preservando la continuità territoriale storica¹³⁶.

Le offerte di comodo

235. Il disegno collusivo descritto è nel suo complesso illustrato nella seguente Fig. VI.1 che mostra, per ciascun lotto, la scacchiera spartitoria adottata da Com Metodi, Igeam e Sintesi nella Gara SIC4.

Figura VI.1 – Scacchiera spartitoria della Gara SIC4

| | L1 | L2 | L3 | L4 | L5 | L6 | L7 | L8 | L9 |
|------------|-------------------|-----------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Sintesi | 58% | 58% | Offerta di Comodo | Offerta di Comodo | Offerta di Comodo | 58% | Nessuna Offerta | Nessuna Offerta | 58% |
| COM Metodi | Offerta di Comodo | Nessuna Offerta | 44% | Offerta di Comodo | Offerta di Comodo | Nessuna Offerta | 44% | 44% | Nessuna Offerta |
| Igeam | Nessuna Offerta | Nessuna Offerta | Offerta di Comodo | 46% | 46% | Nessuna Offerta | Offerta di Comodo | Offerta di Comodo | Offerta di Comodo |

236. Come si evince dalla figura, per ciascun lotto, la scacchiera spartitoria si compone naturalmente osservando, in primo luogo, in quali lotti le imprese parti dell'accordo non hanno presentato offerte e, in secondo luogo, individuando le 'offerte di comodo', ossia le offerte che, come sarà illustrato nel seguito, sono qualificabili come offerte 'a perdere', in quanto caratterizzate da

¹³⁶ La continuità territoriale, in realtà, aveva rilievo anche in considerazione di alcune peculiarità, quali: *i*) la natura pluriennale dei contratti relativi alla fornitura dei servizi (che possono essere ancora pendenti nel momento in cui una nuova Convenzione è attivata); *ii*) la circostanza per cui i massimali previsti dai bandi di gara coprono solo il 10/30% della domanda proveniente dalle Pubbliche Amministrazioni; e *iii*) la possibilità per le Amministrazioni di non aderire alla Convenzione in presenza di condizioni economiche più favorevoli. In tal senso, si consideri che, in base alla regolamentazione di gara, laddove un territorio, storicamente servito dalla società A, sia aggiudicato alla società B, la società A deve continuare a servire le Amministrazioni ivi localizzate fino alla scadenza dei relativi contratti. Ciò comporta una tensione competitiva tra le due società alla luce della presenza storica di A sul territorio: infatti, in pendenza della nuova Convenzione sottoscritta da B (aggiudicataria della nuova gara), A continuerà a servire alcune Amministrazioni (in base ai contratti pluriennali sottoscritti in pendenza della precedente Convenzione); essa sarà in grado di acquisire altri clienti ubicati sullo medesimo territorio, al di fuori dalla Convenzione; e potrà concorrere a servire Amministrazioni che decidono di fornirsi del servizio al di fuori della Convenzione. La società B, dal canto suo, cercherà di acquisire sia le Amministrazioni in Convenzione sia altri clienti (pubblici e privati) ubicati sul medesimo territorio. È chiaro che, in caso di continuità territoriale sui rispettivi lotti di competenza storica tali pressioni competitive *post* gara vengono significativamente mitigate. Infatti, in virtù della sua conoscenza della domanda, della tempistica di scadenza dei contratti, dei costi specifici e della sensibilità al prezzo dei vari clienti, l'*incumbent* potrà gestire il proprio lotto di competenza al riparo dalle pressioni competitive eventualmente esercitate dalle imprese attive su lotti differenti. A riprova di ciò, si considerino le tensioni che hanno caratterizzato le offerte presentate da Exitone e Sintesi, nei lotti storicamente di competenza di quest'ultima. L'esito della Gara SIC 4 ha visto i due operatori concorrere con vigore per i lotti in oggetto (lotti n. 1, 2, 6 e 9), formulando ribassi almeno pari al 50% del prezzo base. Ciò mostra come, a seguito dell'alternanza di due operatori sui medesimi lotti, si genera una tensione competitiva tale da portare le due società a ribassi significativi e da minare la ripartizione storica sia in termini geografici che di quote di mercato.

ribassi evidentemente non concorrenziali e, pertanto, formulati al solo scopo di dissimulare il disegno spartitorio.

Infatti, se Sintesi, Com Metodi e Igeam si fossero limitate ciascuna ad astenersi dal presentare offerte nei lotti spettanti alle altre imprese, il contesto spartitorio sarebbe apparso in modo manifesto, giacché in ciascun lotto si sarebbe registrata unicamente l'offerta dell'impresa designata all'aggiudicazione.

237. Come anticipato, al fine di individuare la scacchiera spartitoria risulta necessario osservare preliminarmente i lotti in cui Sintesi, Com Metodi ed Igeam non hanno presentato offerte economiche al fine di non disturbare la programmata aggiudicazione del lotto al soggetto di volta in volta interessato.

238. In particolare, come indicato altresì nella Tab. VI.10, nel seguito riportata, dove l'assenza di offerte è indicata con la X:

- Sintesi non ha presentato offerte nei lotti n. 7 e 8;
- Com Metodi non ha formulato offerte nei lotti n. 2, 6 e 9; e
- Igeam non si è presentata nei lotti n. 1, 2 e 6.

239. In combinazione con la mancata presentazione di offerte, la scacchiera della spartizione prevede la presentazione delle offerte economiche di comodo, ossia di offerte 'a perdere'. Tali offerte di comodo, come riportato nella Tab. VI.10, sono quelle formulate da Com Metodi nei n. 1, 4 e 5, da Igeam nei lotti n. 3, 7, 8 e 9 – e, infine, da Sintesi nei lotti n. 3, 4 e 5.

Tabella VI.10 - Analisi delle offerte di comodo nella Gara SIC4: raffronto con i ribassi medi minimi registrati nella Gara SIC3

| | L1 | L2 | L3 | L4 | L5 | L6 | L7 | L8 | L9 | |
|---------------------|--------------------------|----------|------------|------------|------------|----------|------------|------------|------------|-------|
| Sintesi | 58% | 58% | <u>33%</u> | <u>34%</u> | <u>33%</u> | 58% | <u>X</u> | <u>X</u> | 58% | |
| COM Metodi | <u>35%</u> | <u>X</u> | 44% | <u>37%</u> | <u>37%</u> | <u>X</u> | 44% | 44% | <u>X</u> | |
| Igeam | <u>X</u> | <u>X</u> | <u>38%</u> | 46% | 46% | <u>X</u> | <u>38%</u> | <u>39%</u> | <u>33%</u> | |
| <i>Ribassi Medi</i> | <i>SIC4</i> | 51,0% | 51,0% | 44,3% | 41,8% | 44,5% | 49,0% | 43,0% | 45,0% | 48,2% |
| | <i>SIC3 (*)</i> | 46,8% | | | | | | | | |
| | <i>SIC3_Ridotto (**)</i> | 39,7% | | | | | | | | |

(*) *Ribasso medio minore osservato nella gara SIC3. Il ribasso medio minore (media dei ribassi calcolata distintamente per ciascun lotto) si è osservato per il lotto 5 di SIC3*

(**) *Ribasso medio minore osservato in SIC3 ridotto del 15%*

Fonte: elaborazioni AGCM su dati a fascicolo (doc. 652, 1609)

240. La possibilità di definire tali offerte come 'di comodo' emerge in tutta evidenza dall'analisi congiunta della documentazione di gara e delle offerte presentate dalle società, supportata dai documenti acquisiti in sede di ispezione.

241. In primo luogo, è utile ricordare che la formula elaborata da Consip per l'assegnazione dei punteggi economici attribuisce particolare importanza alla media aritmetica dei ribassi presentati in ciascun lotto¹³⁷. Nello specifico, a parità di ribasso presentato, il punteggio economico assegnato

¹³⁷ La formula per l'attribuzione dei punteggi economici definita da Consip per la Gara SIC 4 distingue il caso in cui il ribasso presentato sia maggiore o minore della media aritmetica dei ribassi presentati in ciascun lotto. In caso di ribasso inferiore o uguale alla media ($R \leq R_{medio}$), il punteggio economico (PE) viene assegnato sulla base della seguente

risulta automaticamente basso se il ribasso offerto è inferiore alla media dei ribassi presentati sul lotto interessato; viceversa, allo stesso ribasso sarà assegnato un punteggio alto se esso è superiore alla media¹³⁸. Ciò è confermato dalla circostanza per cui, nella Gara SIC4, ai ribassi sotto la media aritmetica del lotto è stato assegnato un punteggio tale da non risultare idoneo all'aggiudicazione dello stesso.

242. All'interno del contesto collusivo descritto, al fine di formulare un'offerta di comodo e, pertanto, non disturbare l'aggiudicazione del lotto da parte dell'impresa prestabilita dall'accordo spartitorio, risultava necessario, in primo luogo, presentare un ribasso inferiore alla media del singolo lotto¹³⁹. Infatti, un ribasso sotto la media, in quanto non idoneo a concorrere all'ottenimento del massimo punteggio, è per sua natura un ribasso non candidato all'assegnazione del lotto.

243. Inoltre, non potendo conoscere in anticipo i ribassi che sarebbero stati presentati nella Gara SIC4 – e conseguentemente il valore medio dei ribassi in ciascun lotto – Sintesi, Com Metodi e Igeam hanno potuto analizzare i ribassi presentati dai partecipanti alla precedente Gara SIC3, così da individuare il ribasso medio minimo registrato in tale gara. Individuato il ribasso medio minimo nella Gara SIC3, considerando altresì che la Gara SIC4 prevedeva una base d'asta inferiore di circa il 15% rispetto alla precedente edizione, le offerte di comodo di Sintesi, Com Metodi e Igeam dovevano semplicemente prevedere ribassi inferiori rispetto al ribasso medio minimo della Gara SIC3 (calcolato considerando la riduzione della base d'asta nella Gara SIC4 pari al 15% - ipotesi conservativa favorevole alle Parti).

Presentando un'offerta di comodo, cioè un ribasso inferiore al ribasso medio minimo registrato nella Gara SIC3, le imprese avevano la ragionevole certezza di presentare offerte inferiori anche al ribasso medio che si sarebbe registrato nei differenti lotti della Gara SIC4 e, pertanto, di non disturbare la scacchiera pianificata.

244. Ebbene, come mostra la Tab. VI.10, i ribassi presentati da Com Metodi, Igeam e Sintesi nei lotti nei quali non erano candidate all'aggiudicazione, ossia le offerte di comodo, sono tutti inferiori

formula: $PE = 40 * 0,85 * R/R_{medio}$. In tale circostanza il punteggio massimo ottenibile è pari a 34 punti su 40 totali. Nel caso in cui il ribasso presentato sia superiore alla media aritmetica ($R > R_{medio}$), il punteggio economico viene calcolato con una formula differente: $PE = 40 * \left[0,85 + (1 - 0,85) * \frac{R - R_{medio}}{R_{max} - R_{medio}} \right]$ – in tale caso il punteggio economico ottenibile è non inferiore a 34. Pertanto, emerge il ruolo determinante che svolge la media dei ribassi presentati rispetto all'attribuzione dei punteggi economici.

L'unica circostanza dove la media dei ribassi presentati non rileva è rappresentata dal caso in cui il numero di offerte economiche presentate sia inferiore a tre. In questo caso, il punteggio economico sarà attribuito nel modo seguente: $PE = 40 * R/R_{max}$. A tale riguardo, rileva che nella Gara SIC 4 tale circostanza non si è verificata in nessun lotto, in quanto il numero di offerte presentate è stato sempre superiore a tre e, nello specifico, almeno pari a quattro.

¹³⁸ Secondo la formula definita da Consip – caratterizzata da una discontinuità nel punto corrispondente alla media aritmetica dei ribassi offerti – un ribasso inferiore alla media potrà aggiudicarsi al massimo 34 punti sui 40 totali mentre un ribasso superiore alla media sarà caratterizzato da un punteggio superiore ai 34 punti. Si consideri, a livello esemplificativo, un ribasso offerto (R) pari al 33%, un ribasso medio (R_{medio}) pari al 36% e un ribasso massimo (R_{max}) pari al 40%. Dato che il ribasso offerto è inferiore alla media ($R \leq R_{medio}$), il punteggio economico (PE) attribuito al ribasso (R) pari al 33% è 31,17 punti su 40. Viceversa, si consideri ora l'ipotesi che, a parità di altri dati ($R = 33\%$, $R_{max} = 40\%$), il ribasso medio (R_{medio}) sia pari al 30%. In tale caso, considerando che il ribasso offerto è superiore al ribasso medio ($R > R_{medio}$), il punteggio economico (PE) collegato all'offerta di un ribasso (R) pari al 33% corrisponderà a 34,05 punti su 40. Tali esempi numerici sono idonei a confermare che a parità di ribassi offerti i punteggi economici assegnati sono differenti. In particolare, il punteggio economico sarà automaticamente maggiore se il ribasso è superiore alla media dei ribassi offerti; viceversa, il punteggio economico sarà minore se il ribasso offerto è inferiore alla media dei ribassi.

¹³⁹ Rileva osservare che l'impatto del punteggio tecnico rispetto all'attribuzione del punteggio finale valido per l'aggiudicazione dei differenti lotti non influisce sulle argomentazioni illustrate concernenti esclusivamente le modalità di definizione delle offerte di comodo, ossia ribassi non candidati alla vittoria (offerte perdenti). Infatti, il possibile impatto collegato ai punteggi tecnici va tenuto in considerazione nella definizione dell'offerta candidata all'aggiudicazione del lotto (offerta vincente) e non nella definizione dell'offerta di comodo. È il candidato vincitore che dovrà tenere in considerazione l'effetto complessivo della sua offerta tecnica ed economica sul punteggio finale di aggiudicazione, non l'impresa che presenta un'offerta di comodo. L'analisi proposta si concentra solo su quest'ultima tipologia di offerta e, pertanto, l'impatto dei punteggi tecnici non rileva.

al ribasso medio minimo registrato nella Gara SIC3 e, coerentemente con quanto appena argomentato, inferiori anche rispetto ai ribassi medi dei differenti lotti della Gara SIC4.

245. La natura meramente di comodo dei ribassi in parola trova piena conferma nella documentazione presente nel fascicolo istruttorio, dalla quale emerge la consapevolezza delle Parti circa l'importanza ricoperta dalla corretta individuazione del ribasso medio rispetto alla formula scelta da Consip per l'attribuzione dei punteggi economici.

246. In questo senso, uno scambio di *email* interno ad Igeam del 14 gennaio 2016 si concentra sull'importanza della media dei ribassi¹⁴⁰.

In particolare, il Presidente scrive: *“Mi pare di capire che i ribassi folli possono essere premiati al massimo con sei punti in più di chi sta in media (15% di 40) [...]”*.

In risposta, l'AD invia un grafico con una simulazione numerica avente ad oggetto *‘Andamento dei punteggi in funzione dello scostamento rispetto al ribasso Igeam’*, accompagnata dalle seguenti affermazioni: *“Dipende da dove sta la media. Dopo la media la pendenza si abbassa ma non di molto, ma non è un bell'asintoto come 2 gare fa che taglia le gambe dopo una certa soglia [...]”*.

Segue la richiesta del Presidente di affinare la simulazione, tenendo conto che la Gara SIC4 ha una base d'asta minore: *“Rifallo con ribassi molto meno forti perché si parte dalle basi d'asta attuali [...]”*.

La risposta dell'AD scandisce chiaramente la centralità dell'individuazione della media dei ribassi: *“Chi offre il ribasso medio si porta a casa 34 punti su 40. Il vero punto è quindi riuscire ad immaginare correttamente la media [...]”*.

247. Nella medesima giornata, l'AD di Igeam ha uno scambio di *email*¹⁴¹ parallelo, sulle stesse tematiche, con il *Business Development and Proposal Manager* (di seguito, anche “BD&PM”) e l'*Area Manager Consip – BU Health & Safety* (di seguito, anche “Area Manager”).

In particolare, in un'*email* avente ad oggetto *‘Prezzi Consip’*, l'AD scrive al BD&PM ed all'*Area Manager*: *“Sto dando un'occhiata alle modalità di aggiudicazione e l'algoritmo del punteggio economico non scoraggia più di tanto ribassi alti e vorrei iniziare a capire come potrebbero girare i prezzi per la prossima gara dovendo purtroppo cominciare a pensare a ribassi significativi come nella passata gara, salvo approfondimenti ulteriori che faremo nelle prossime settimane”* (enfasi aggiunta). L'*Area Manager* risponde illustrando come la base d'asta della Gara SIC 4 sia differente rispetto alla precedente gara: *“QUANTIFICAZIONE ECONOMICA – Complessivamente la base d'asta 2016 è più bassa di quella del 2015 di un 12% per i Servizi Tecnici, mentre è più alta del 11% sulla parte medicina. Tenuto conto che, ad oggi, questa costituisce il 51% dell'acquisto non è male, anche se ha margini più bassi. Per la formazione occorre un po' più di tempo [...]. Da un controllo a campione [...] la nuova base d'asta è apparentemente più bassa di un 15%”* (enfasi originale)¹⁴².

Si noti che, nella stessa conversazione, l'AD afferma di volere *“iniziare a capire come potrebbero girare i prezzi per la prossima gara dovendo purtroppo cominciare a pensare a ribassi significativi come nella passata gara, salvo approfondimenti ulteriori che faremo nelle prossime settimane”*.

¹⁴⁰ Doc. 643.

¹⁴¹ Doc. 652.

¹⁴² Rispetto a tale conversazione rileva evidenziare che, come anticipato, nelle analisi (Tabella VI.10) volte ad individuare le offerte di comodo di Sintesi, Com Metodi e Igeam, sia stata utilizzata un'ipotesi favorevole alle società con riguardo alla riduzione della base d'asta della Gara SIC 4 rispetto alla Gara SIC 3. Infatti, l'analisi esposta ha considerato che la base d'asta della Gara SIC 4 sia stata complessivamente ridotta del 15%; invece, da tale documento emerge come tale riduzione possa essere stata minore, in quanto la base d'asta si è ridotta del 12% per i servizi di servizi tecnici e di circa il 15% per la formazione, mentre è aumentata di circa l'11% per la medicina, che rappresenta circa la metà del valore delle commesse.

248. Proprio nell'ottica degli "approfondimenti ulteriori", in data 27 gennaio 2016, e dunque nelle "prossime settimane", Com Metodi invia al BD&PM di Igeam, la seguente email¹⁴³: "ecco gli sconti" con allegato un file excel contenente il dettaglio di tutti i ribassi presentati in ciascun lotto da tutti i partecipanti alla Gara SIC3¹⁴⁴, vale a dire i ribassi utilizzati al fine di stimare "la media". Come spiegato poc' anzi, infatti, i ribassi presentati nella Gara SIC3 e, in particolare, il ribasso medio minimo registrato in questa gara, insieme con la successiva riduzione del 15%, data dalla riduzione delle basi d'asta, ha costituito il parametro di riferimento per le società al fine di quantificare le offerte di comodo.

249. Come anticipato nei paragrafi dedicati alle argomentazioni delle Parti, alcune società hanno contestato l'analisi svolta nella CRI relativa alle offerte di comodo, contestando che: (i) l'analisi, non tenendo conto delle offerte tecniche, non quantificherebbe correttamente il punteggio mentre da un'analisi complessiva risulterebbero punteggi più alti, inconciliabili come la definizione di offerte di comodo; (ii) inoltre, sarebbe errato considerare le basi d'asta della Gara SIC3, in quanto per tale gara era prevista una formula di calcolo dei punteggi differente; (iii) in ogni caso, sarebbe errata la quantificazione dei ribassi al di sotto del quale le offerte presentate nei vari lotti costituirebbero delle offerte d'appoggio.

250. Quanto al primo aspetto, *sub (i)*, Com Metodi ha contestato la qualificazione delle offerte formulate nei lotti n. 1, 4 e 5 come offerte di comodo. In particolare, ad avviso della società, tali offerte ottengono un punteggio complessivo (dato dalla somma dell'offerta tecnica e dell'offerta economica) che risulta sempre superiore alla media dei punteggi complessivi ottenuti, nei medesimi lotti, dalle altre imprese partecipanti alla gara e si posizionano al 2° posto (per il lotto n. 4) e al 3° posto (per i lotti n. 1 e 5) della graduatoria finale. Tali circostanze condurrebbero ad escludere la qualifica di offerte di comodo per le offerte meno aggressive presentate da Com Metodi.

251. Sul punto, occorre chiarire che al fine di individuare le offerte di comodo, è necessario considerare esclusivamente le offerte economiche presentate dalle società partecipanti alla gara e non i punteggi complessivi, che includono anche le offerte tecniche.

252. Infatti, le offerte economiche consistono in un ribasso percentuale rispetto alla base d'asta definita dalla stazione appaltante. Secondo il criterio dell'offerta economica più vantaggiosa (scelto dalla stazione appaltante come criterio di aggiudicazione della gara), minore è il ribasso percentuale offerto e minore sarà la probabilità di risultare aggiudicatario del lotto, in quanto il prezzo offerto dall'impresa per l'erogazione del servizio risulta più elevato. Il ragionamento risulta opposto in caso di ribassi di maggiore entità, in quanto risulta minore il prezzo richiesto dall'impresa per erogare il servizio.

253. Le offerte tecniche, diversamente dalle offerte economiche, non rappresentano leve competitive modulabili a piacimento nei diversi lotti e, pertanto, non sono utilizzabili per definire una scacchiera spartitoria dei differenti lotti tra più imprese.

254. Infatti, l'offerta tecnica è volta a valorizzare la qualità del servizio offerto dalla singola impresa, valorizzando elementi indipendenti dai singoli lotti come, ad esempio, certificazioni di qualità (ISO), esperienza e professionalità del personale e delle strutture dell'impresa, approcci manageriali adottati, conoscenza del settore oggetto di gara.

255. Rileva altresì considerare che Com Metodi, Igeam e Sintesi, essendo presenti da anni sul mercato come fornitori storici, si contraddistinguono per una qualità del servizio equivalente e, pertanto, le loro offerte tecniche sono idonee a raggiungere punteggi del tutto analoghi. Ciò trova

¹⁴³ Doc. 351.

¹⁴⁴ Doc. 316.

conferma nelle parole di Sintesi: *“vista la modalità di attribuzione dei punteggi tecnici (premiante quasi esclusivamente la descrizione dei servizi tecnici, tra l’altro dettagliatamente individuati nel testo normativo), era verosimile pensare che detti punteggi potessero essere piuttosto allineati tra tutti i concorrenti per cui occorre necessariamente ottenere un punteggio economico più alto possibile, compatibilmente con i ribassi sostenibili, per avere maggiori probabilità di aggiudicarsi la gara”*¹⁴⁵.

256. È chiaro, dunque, che le imprese hanno utilizzato come leva le sole offerte economiche (i ribassi rispetto alla base d’asta), in modo che, per ciò che concerne il lotto n. 1 (dove Sintesi è il candidato vincitore), Com Metodi presenta il ribasso minimo (35%) tra tutti i partecipanti e Igeam non presenta alcuna offerta; in merito ai lotti n. 4 e 5 (dove Igeam è il candidato vincitore), Com Metodi e Sintesi presentato i ribassi minimi registrati nel lotto; inoltre, tutte le offerte economiche di comodo di Com Metodi, Igeam e Sintesi sono sempre inferiori al ribasso medio minimo registrato nella precedente edizione della gara (SIC3) e, pertanto, tali offerte economiche sono state formulate per risultare ‘non vincenti’.

257. Per quel che concerne il punto *sub (ii)*, vale a dire l’utilizzo dei ribassi della Gara SIC3 come *benchmark*, Com Metodi ha sostenuto che *“le formule per l’attribuzione dei punteggi economici della Gara SIC3 e della Gara SIC4 forniscono incentivi molto diversi a offrire sconti, così che la decisione di un’impresa di offrire uno sconto nella SIC3 non fornisce alcuna informazione significativa rispetto all’offerta che questa presenterà nella SIC4”*. Nello specifico, secondo l’impresa, la formula per l’attribuzione dei punteggi economici nella Gara SIC3 incentivava ad offrire ribassi di entità maggiore rispetto alla SIC4.

258. A tal fine si rappresenta che se le argomentazioni di Com Metodi fossero corrette, i ribassi medi osservati nella Gara SIC3 sarebbero dovuti risultare maggiori dei ribassi medi osservati nella Gara SIC4. Tale argomento risulta, tuttavia, smentito dall’analisi delle offerte economiche presentate dai partecipanti alle gare. Infatti, calcolando per ciascun lotto il ribasso medio è possibile confrontare, per le Gare SIC4 e SIC3, il ribasso medio minimo e il ribasso medio massimo registrato, al fine di verificare se nella Gara SIC3 sono stati formulati ribassi più consistenti.

259. Per la Gara SIC4 il *range* tra ribasso medio minimo e ribasso medio massimo è pari a 41,8%-51% mentre, per la Gara SIC3, tale campo di variazione è 39,73%-50,9%.

260. È evidente dunque che, contrariamente a quanto sostenuto da Com Metodi, i dati mostrano come i ribassi formulati nelle due gare siano del tutto analoghi e, quindi, in coerenza con le analisi effettuate nelle risultanze istruttorie, le informazioni relative alla Gara SIC3 utilizzate per definire le offerte di comodo, risultano assolutamente significative e attendibili rispetto ai ribassi medi che sarebbero stati formulati nella successiva Gara SIC4.

261. In ultimo, in merito alle contestazioni *sub (iii)* circa il valore soglia dei ribassi al di sotto del quale le offerte presentate nei vari lotti costituirebbero delle offerte d’appoggio, Sintesi ritiene che, rispetto alla Gara SIC3, la Gara SIC4 prevedeva basi d’asta ridotte per i servizi a canone del 17,7% e per i servizi più venduti (in media) del 20,5%; pertanto, il valore soglia utilizzato nella Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, che prevedeva una riduzione della base d’asta del 15%, sarebbe errato.

262. L’argomentazione della Parte è priva di pregio, nella misura in cui considera solo i ribassi di alcuni servizi e non i ribassi complessivi per tutti i servizi inclusi nel bando. Infatti, l’offerta relativa a ciascun lotto, che determina poi l’assegnazione del punteggio economico e, dunque, in ultima analisi, insieme al punteggio tecnico, l’aggiudicazione o meno del lotto, viene effettuata

¹⁴⁵ Doc. 1715.

considerando una media ponderata dei ribassi formulati su tutti i servizi e non solamente su alcuni di essi, ancorché i principali. In altri termini, tutti i servizi concorrono alla determinazione dell'offerta economica, benché in misura differente a seconda del loro peso in termini di punteggio economico.

263. In ogni caso, occorre evidenziare come le simulazioni svolte dalla stessa Sintesi sui possibili ribassi presentati nell'ambito della Gara SIC4 dai concorrenti¹⁴⁶ tenevano conto delle variazioni delle basi d'asta relative a tutti i servizi messi a gara. Dunque, per ipotizzare i ribassi dei concorrenti, Sintesi ha considerato gli sconti offerti da questi ultimi nell'ambito della Gara SIC3 corretti per le variazioni delle basi d'asta intervenute tra la Gara SIC3 e la Gara SIC4 relativamente a tutti i servizi, variazioni che in media si aggiravano intorno al 5,5%, ben al di sotto del valore del 15% considerato nella Comunicazione delle Risultanze Istruttorie¹⁴⁷.

264. Da tutto quanto sopra rappresentato discende che anche la quantificazione dei ribassi minori presentati dalle tre società, lungi dall'essere frutto di una scelta individuale, si spiega alla luce della strategia collusiva, essendo stati tali ribassi consapevolmente studiati affinché essi non avessero alcuna valenza competitiva e fossero mere offerte di comodo.

4. L'incoerenza delle offerte presentate rispetto alle giustificazioni adottate dalle Parti

265. Anche a prescindere dalla valutazione della documentazione che dà conto dei contatti intercorsi tra le società e del clima di collaborazione in essere tra le stesse, la natura collusiva della condotta di Com Metodi, Igeam e Sintesi è supportata altresì dall'assenza di giustificazioni alternative idonee a fornire una spiegazione diversa alle offerte presentate dalle tre società.

266. A tal fine è utile ricordare che, nel corso del procedimento, nelle proprie memorie e in sede di audizione finale, le società hanno in vario modo tentato di giustificare le proprie offerte imputando la differenza di sconti e, dunque, la possibilità di presentare offerte più aggressive, sostanzialmente a supposti minori costi che vi sarebbero nei territori in cui ciascuna società è già attiva e conosce le Amministrazioni da servire.

267. In altre parole, Com Metodi, Igeam e Sintesi hanno sostenuto che l'aver presentato ribassi più significativi solamente su alcuni lotti sarebbe dipeso dalla pregressa presenza in tali territori e dalla conoscenza delle Amministrazioni da servire, che avrebbe permesso una riduzione delle attività da svolgere e dei relativi costi.

268. Tuttavia, l'analisi dei dati e delle informazioni acquisite nel corso del procedimento mostra un comportamento delle tre società incoerente con le spiegazioni dalle stesse fornite e tale per cui l'unica spiegazione idonea a giustificare le offerte formulate è la condivisione tra le società della strategia di gara.

La correlazione solo parziale tra offerte aggressive e incumbency

269. Sul punto, in via del tutto preliminare, occorre osservare che i nove lotti in gara si distinguono unicamente dal punto di vista geografico, mentre sotto il profilo della tipologia di servizio da fornire non vi è alcuna differenza tra essi. In altre parole, la prestazione da svolgere è equivalente a

¹⁴⁶ Doc. 154 - foglio "2 Partecipanti"- e doc. 163 -foglio "6 Partecipanti".

¹⁴⁷ Tale valore è stato calcolato come media dei ribassi relativi alle singole voci ponderata sulla base del relativo punteggio economico (ultima colonna della tabella seguente). Se si escludono i servizi integrati (SIUF, SINUF, SISUP) e altri servizi non presenti nella precedente Gara SIC3 (SGSA, RTSA, PFAO, CDFB, CDFC, CDFAD), il ribasso medio ponderato della base d'asta si aggira intorno al 10%, comunque al di sotto del 15%. Inoltre, anche volendo calcolare la riduzione della base d'asta di SIC4 rispetto alla Gara SIC3 nel modo suggerito da Sintesi (pag. 86, 87 del doc. 1715), ma considerando tale riduzione pari al 10% - ipotesi che, come è stato illustrato, risulta ancora una volta favorevole alle Parti - emerge come il ribasso medio minimo registrato nella Gara SIC3 sarebbe pari al 40,9%, confermando in modo ancor più significativo quanto illustrato in merito alle offerte di comodo presentate dalle Parti.

prescindere dall'ubicazione geografica dell'Amministrazione che la richiede, e dunque equivalenti sono in linea di principio i relativi costi.

270. Ciò detto, per valutare la valenza giustificativa delle osservazioni delle società, appare necessario rappresentare la posizione economica in cui era ciascuna di esse al momento della presentazione delle offerte nella nuova gara. In questo senso, viene in rilievo la posizione di ciascuna società nell'ambito della Gara SIC3, trattandosi della gara che ha preceduto quella oggetto del procedimento, i cui contratti sarebbero stati in scadenza al momento dell'attivazione della Convenzione SIC4 e sulla quale, dunque, era verosimile le parti facessero affidamento al momento della predisposizione delle offerte¹⁴⁸.

271. Pertanto, nella tabella che segue sono riportate le commesse acquisite da Com Metodi e Igeam a consuntivo nella Gara SIC3, nonché le poche commesse che Sintesi aveva acquisito (assolutamente inferiori al 10% del totale delle commesse nel lotto) nel periodo decorrente dalla data di attivazione della Convenzione SIC3 (4 febbraio 2015) alla data della sentenza definitiva del Consiglio di Stato (18 settembre 2015), periodo, peraltro, intervallato da sospensioni cautelari disposte dagli stessi giudici amministrativi. Per mera completezza, e per capire chi fosse realmente l'incumbent nei lotti oggetto di revoca dell'aggiudicazione a Sintesi, nella tabella si riportano altresì le commesse acquisite da Exitone nell'ambito della Convenzione SIC3, a seguito della citata sentenza.

¹⁴⁸ Con riferimento alla possibilità delle singole imprese di anticipare anche al 31.12.2015 il proprio posizionamento all'interno dei lotti della Gara SIC4 sulla base della posizione che avrebbero maturato nella Convenzione SIC3, si fa presente quanto segue.

Per quanto riguarda Igeam, si osserva che, se è vero che essa ha acquisito commesse rilevanti nel lotto n. 3 solo nel corso della Convenzione SIC 3, modificando la sua presenza in tali territori (storicamente più limitata), nell'ambito delle Gare Consip, tuttavia, si ritiene che Igeam non potesse non sapere che nel lotto n. 3 sarebbe diventato il principale operatore, anche in ragione della ripartizione territoriale definita nel Regolamento Interno di ATI con Com Metodi al fine della partecipazione della Gara SIC 3 (doc. 371). Ai sensi di tale Regolamento, infatti, Igeam avrebbe avuto una competenza territoriale sulle regioni Veneto e Friuli Venezia Giulia, che sarebbero poi rientrate nel lotto n. 3 nella successiva Gara SIC 4. Più precisamente, tale ripartizione consentiva a Igeam e a Com Metodi di attribuirsi la quasi totalità del valore delle commesse nelle regioni in cui erano "*competenti territorialmente*", pur non svolgendo alcuna attività operativa, per i nuovi Enti che avrebbero aderito spontaneamente alla Convenzione. Poiché nel lotto n. 3 è emerso che il peso delle nuove Amministrazioni aderenti alla Gara SIC 3 rispetto alla Gara SIC 2 non è mai inferiore al 56,1%, in qualunque scenario considerato, è ragionevole ritenere che Igeam sapesse che sarebbe diventato il principale operatore nel lotto n. 3. Per quanto riguarda Sintesi, ancorché al 31.12.2015 Exitone non avesse ancora sottoscritto la Convenzione e Sintesi risultasse l'unico operatore che aveva ottenuto delle commesse nei lotti n. 1, 2, 6 e 9, vale osservare che già a settembre 2015 - prima della formulazione delle offerte per la Gara SIC 4 - il Consiglio di Stato aveva disposto la revoca definitiva dell'aggiudicazione dei lotti a Sintesi, con la conseguente riaggiudicazione dei medesimi a Exitone. In altri termini, Sintesi sapeva che non sarebbe stato il gestore uscente di tali lotti nell'ambito della Convenzione SIC3.

Tabella VI.11 Valore delle commesse acquisite a consuntivo nella SIC3 (in percentuale)

| Lotto SIC4 | REGIONI | Com Metodi | Igeam | Sintesi | Exitone | Incumbent |
|-----------------|-------------------------|------------------|------------------|----------------|------------------|--------------------------|
| 1 | LIGURIA | | | [0-5]% | [95-100]% | Exitone (poi Sintesi) |
| 1 | PIEMONTE | | | [5-10]% | [90-95]% | |
| 1 | VALLE D'AOSTA | | | [5-10]% | [90-95]% | |
| 1 Totale | | | | [5-10]% | [90-95]% | |
| 2 | LOMBARDIA | | | [5-10]% | [90-95]% | Exitone (poi Com Metodi) |
| 2 | TRENTINO | [70-75]% | [25-30]% | | | |
| 2 | TRENTINO - ALTO ADIGE | | | | | |
| 2 Totale | | [10-15]% | [0-5]% | [5-10]% | [75-80]% | |
| 3 | FRIULI | [40-45]% | [50-55]% | | | Igeam |
| 3 | VENETO | [35-40]% | [60-65]% | | | |
| 3 | FRIULI - VENEZIA GIULIA | | | | | |
| 3 Totale | | [35-40]% | [60-65]% | | | |
| 4 | ABRUZZO | | | [0-5]% | [95-100]% | Com Metodi |
| 4 | EMILIA ROMAGNA | [80-85]% | [15-20]% | | | |
| 4 | MARCHE | | [95-100]% | | | |
| 4 Totale | | [35-40]% | [30-35]% | [0-5]% | [30-35]% | |
| 5 | SARDEGNA | | [95-100]% | | | Igeam |
| 5 | TOSCANA | [0-5]% | [95-100]% | | | |
| 5 | UMBRIA | [5-10]% | [90-95]% | | | |
| 5 Totale | | [0-5]% | [95-100]% | | | |
| 6 | LAZIO | | | [5-10]% | [90-95]% | Exitone (poi Sintesi) |
| 6 Totale | | | | [5-10]% | [90-95]% | |
| 7 | CAMPANIA | [90-95]% | [5-10]% | | | Com Metodi |
| 7 | MOLISE | [95-100]% | | | | |
| 7 Totale | | [95-100]% | [0-5]% | | | |
| 8 | BASILICATA | | | - | [95-100]% | Com Metodi |
| 8 | PUGLIA | [90-95]% | [5-10]% | | | |
| 8 Totale | | [80-85]% | [5-10]% | - | [5-10]% | |
| 9 | CALABRIA | | | [0-5]% | [95-100]% | Exitone (poi Sintesi) |
| 9 | SICILIA | | | [0-5]% | [95-100]% | |
| 9 Totale | | | | [0-5]% | [95-100]% | |

Fonte: elaborazioni AGCM su dati forniti dalle Parti (doc. 1594, 1595, 1610, 1611, 1613)

272. In questo scenario viene subito in rilievo una prima, evidente anomalia: Sintesi non è un *incumbent*, ovvero Sintesi non è fornitore di Pubbliche Amministrazioni in Convenzione, nell'ambito della Gara SIC3.

Ciò in quanto, immediatamente dopo l'attivazione della Convenzione SIC3 e prima che Consip bandisse la Gara SIC4, era intervenuta la sentenza definitiva del Consiglio di Stato che aveva revocato l'aggiudicazione a Sintesi a favore di Exitone. Sintesi, quindi, al momento della predisposizione delle offerte per la Gara SIC4 era già consapevole, con assoluta certezza, che non avrebbe fornito i lotti rispetto ai quali era risultata in un primo momento aggiudicataria.

Pertanto, sebbene Sintesi fosse un operatore storico nell'ambito delle gare Consip sulla salute e sicurezza, essendosi aggiudicata tre lotti su cinque nella prima edizione, tre lotti su sei nella seconda edizione e tre lotti su sei anche nella terza edizione, in ragione dell'intervento del giudizio amministrativo essa non poteva essere considerata operatore *incumbent* al momento della predisposizione delle offerte per la Gara SIC4, in quanto non era l'operatore che in quel momento stava servendo le Amministrazioni in Convenzione SIC3 (Convenzione in vigore al momento della predisposizione delle offerte).

273. Ne discende che Sintesi, al momento in cui ha formulato le offerte, non poteva non sapere che allorquando la Convenzione SIC4 fosse stata attivata, essa non avrebbe potuto fare affidamento su alcun contratto pendente e su alcun cliente già acquisito, che avrebbe potuto generare un vantaggio in termini di costi.

274. Da ciò discende che, non essendo *incumbent*, Sintesi non aveva alcuna ragione per giustificare una differenziazione di sconti nei vari lotti; differenziazione peraltro particolarmente significativa se si considera che gli sconti presentati da Sintesi variano in un *range* da 33% a 58%, con uno sconto massimo superiore del 76% rispetto allo sconto minimo.

275. A tacere di questa circostanza, di per sé dirimente, l'analisi del comportamento assunto dalle tre società in gara mostra ulteriori, significative incongruenze rispetto alle giustificazioni fornite.

276. In tale analisi assume nuovamente rilievo dirimente la decisione di Consip di disegnare in maniera differente, rispetto alle precedenti edizioni, la ripartizione geografica dei lotti oggetto di gara, aumentandone il numero da sei a nove e accorpando diversamente alcune regioni. In particolare, il nuovo disegno di gara ha determinato che i lotti n. 2, 4 e 8 ricomprendessero regioni che nelle Gare SIC2 e SIC3 erano parte di lotti differenti (e dunque erano accorpati a regioni differenti), come risulta dalla tabella che segue in cui, nella colonna relativa a ciascuna gara, è indicato a quale lotto appartenesse ogni regione.

Tabella VI.12 – La diversa composizione dei lotti nella Gara SIC4 rispetto alle precedenti SIC3 e SIC2

| Regione | SIC2 | SIC3 | SIC4 |
|----------------------------|----------|----------|----------|
| Piemonte | 1 | 1 | 1 |
| Valle d'Aosta | 1 | 1 | 1 |
| Liguria | 3 | 1 | 1 |
| Lombardia | 1 | 1 | 2 |
| Trentino-Alto Adige | 2 | 2 | 2 |
| Veneto | 2 | 2 | 3 |
| Triuli-Venezia Giulia | 2 | 2 | 3 |
| Emilia Romagna | 2 | 2 | 4 |
| Marche | 3 | 3 | 4 |
| Abruzzo | 4 | 4 | 4 |
| Toscana | 3 | 3 | 5 |
| Umbria | 3 | 3 | 5 |
| Sardegna | 4 | 3 | 5 |
| Lazio | 4 | 4 | 6 |
| Molise | 5 | 5 | 7 |
| Campania | 5 | 5 | 7 |
| Puglia | 5 | 5 | 8 |
| Basilicata | 6 | 6 | 8 |
| Calabria | 6 | 6 | 9 |
| Sicilia | 6 | 6 | 9 |

277. Si noti che si tratta di lotti particolarmente importanti, vuoi per il valore totale delle commesse (nel caso del lotto n. 4), vuoi perché al loro interno sono ricomprese regioni particolarmente importanti (ad esempio, la Puglia e la Lombardia); ed infatti, il valore complessivo di tali lotti incide per circa il 32% sul valore totale della gara.

278. Ciò detto, in base alla posizione economica fotografata nella Tabella VI.12 che precede, i lotti n. 2, 4 e 8 della Gara SIC4 comprendevano regioni presidiate sia da Sintesi, che storicamente era aggiudicataria di Lombardia (lotto 2), Abruzzo (lotto 4) e Basilicata (lotto 8); sia da Com Metodi e sia da Igeam che in RTI si erano aggiudicate e presidiavano Trentino Alto Adige (lotto 2), Emilia Romagna e Marche (lotto 4) e Puglia (lotto 8).

279. Pertanto, stando a quanto dichiarato dalle società, vista la pregressa presenza di tutti e tre gli operatori in essi e vista l'importanza di tali lotti, la partecipazione alla Gara SIC4 in maniera distinta e autonoma da parte delle tre società avrebbe dovuto condurre le stesse a presentare offerte significativamente competitive in tutti e tre questi lotti.

280. In altre parole, la discontinuità generata dal nuovo disegno dei lotti e la pregressa presenza sul territorio avrebbero dovuto condurre Com Metodi, Igeam e Sintesi ad un importante confronto competitivo proprio - e soprattutto - su questi tre lotti.

281. Invece, l'esame delle condotte assunte dalle tre società mostra una evidente "stranezza", giustificabile solo in base ad una logica spartitoria di cartello volta all'equa divisione dei lotti, come mostra la tabella di seguito riportata.

Tabella VI.13 – Aggiudicatari per Regione Gara SIC2 – Gara SIC3 – offerte migliori di Sintesi, Com Metodi e Igeam - Gara SIC4

| Regione | SIC2 | | SIC3 | | SIC4 | |
|----------------------------|----------|-------------------|----------|-------------------------------|-------|-------------------|
| | Lotto | Impresa | Lotto | Impresa | Lotto | Impresa |
| Piemonte | 1 | Sintesi | 1 | Sintesi | 1 | Sintesi |
| Valle d'Aosta | 1 | Sintesi | 1 | Sintesi | | |
| Liguria | 3 | <u>Igeam</u> | 1 | Sintesi | | |
| Lombardia | 1 | Sintesi | 1 | Sintesi | 2 | Sintesi |
| Trentino-Alto Adige | 2 | COM Metodi | 2 | COM Metodi & Igeam | | |
| Veneto | 2 | COM Metodi | 2 | COM Metodi & Igeam | 3 | COM Metodi |
| Friuli-Venezia Giulia | 2 | COM Metodi | 2 | COM Metodi & Igeam | | |
| Emilia Romagna | 2 | COM Metodi | 2 | COM Metodi & Igeam | 4 | Igeam |
| Marche | 3 | Igeam | 3 | COM Metodi & Igeam | | |
| Abruzzo | 4 | Sintesi | 4 | Sintesi | | |
| Toscana | 3 | <u>Igeam</u> | 3 | COM Metodi & Igeam | 5 | <u>Igeam</u> |
| Umbria | 3 | <u>Igeam</u> | 3 | COM Metodi & Igeam | | |
| Sardegna | 4 | Sintesi | 3 | COM Metodi & Igeam | | |
| Lazio | 4 | Sintesi | 4 | Sintesi | 6 | Sintesi |
| Molise | 5 | COM Metodi | 5 | COM Metodi & Igeam | 7 | COM Metodi |
| Campania | 5 | COM Metodi | 5 | COM Metodi & Igeam | | |
| Puglia | 5 | COM Metodi | 5 | COM Metodi & Igeam | 8 | COM Metodi |
| Basilicata | 6 | Sintesi | 6 | Sintesi | | |
| Calabria | 6 | Sintesi | 6 | Sintesi | | |
| Sicilia | 6 | Sintesi | 6 | Sintesi | 9 | Sintesi |

282. In particolare:

- nel lotto 2 a fronte di uno sconto significativo presentato da Sintesi, né Igeam, né Com Metodi presentano offerta;
- nel lotto 4 Igeam presenta uno sconto significativo, mentre Sintesi e Com Metodi presentano uno sconto molto minore;
- nel lotto 8 Com Metodi presenta uno sconto significativo mentre Igeam presenta uno sconto minore e Sintesi non si presenta affatto.

283. Particolarmente inspiegabile la posizione di Com Metodi nel lotto 2, in quanto, pur essendo l'operatore, tra le tre società, meglio posizionato a formulare l'offerta più aggressiva – risultando l'operatore ad avere i maggiori volumi all'interno di tale lotto – essa non formula neppure un'offerta. L'incoerenza è ancor più evidente se si considera che tale società in altri lotti, quali il 3 e il 5, ancorché non sia l'incumbent, presenta comunque un'offerta.

284. È chiaro, dunque, che in questi tre lotti le tre imprese hanno concordato di astenersi da qualsivoglia confronto concorrenziale.

285. Questa, del resto, era stata la decisione assunta nel corso del citato incontro del 13 gennaio 2016¹⁴⁹, per cui il lotto comprendente la Basilicata era destinato a Com Metodi e quello comprendente l'Abruzzo era destinato a Igeam.

286. Basilicata e Abruzzo, in considerazione del nuovo disegno di gara previsto da Consip, ricadevano nei lotti appetibili sia per Sintesi, sia per Igeam, sia per Com Metodi. Invece, le offerte presentate dalle tre società sono state tali per cui effettivamente, e come stabilito nella riunione del 13 gennaio 2016, non vi è stata alcuna concorrenza tra le stesse, per cui Com Metodi si è aggiudicata

¹⁴⁹ Doc. 639 e 654.

la Basilicata e Igeam è aggiudicata l'Abruzzo; e né Igeam né Com Metodi si sono presentate nel lotto 2 comprendente Lombardia e Trentino Alto Adige, lasciando tale lotto a Sintesi.

287. Inoltre, l'analisi dei dati mostra ulteriori incongruenze nelle offerte delle tre società:

- nel lotto 3 Igeam presenta un'offerta evidentemente poco aggressiva nonostante sia l'incumbent;
- sempre nel lotto 3 Com Metodi formula un'offerta molto aggressiva malgrado non sia l'incumbent;
- specularmente, nel lotto 4 Com Metodi presenta un'offerta evidentemente poco aggressiva nonostante sia l'incumbent;
- e nel medesimo lotto 4 Igeam formula un'offerta molto aggressiva malgrado non sia l'incumbent.

288. L'insieme degli elementi descritti, quali la revoca dell'aggiudicazione a Sintesi e l'incoerenza delle offerte formulate, inseriti nel nuovo disegno di gara elaborato da Consip, dimostrano che i ribassi presentati da Sintesi, Com Metodi e Igeam non sono confortati dalle spiegazioni fornite dalle società e possono essere giustificati unicamente come il frutto della concertazione tra le tre società.

289. Riguardo a tale analisi, le società¹⁵⁰ hanno in vario modo contestato la metodologia utilizzata per valutare la posizione di ciascuna di esse nei lotti e i relativi ribassi offerti e, in particolare, l'utilizzo dei dati delle commesse della Gara SIC3 *a consuntivo* anziché dei dati delle commesse al momento della presentazione delle offerte per la Gara SIC4 (al 31.12.2015).

290. Sintesi, in particolare, ha evidenziato che l'utilizzo dei dati *a consuntivo* relativi alla Gara SIC3 farebbe erroneamente emergere l'assenza - per effetto della sentenza del Consiglio di Stato - di una posizione di *incumbency* della società nei lotti n. 1, 2, 6 e 9, laddove invece la società ritiene che la sua preminenza in tali territori sia stata preservata, non essendo venuta meno la rete di relazioni con i fornitori, la conoscenza dell'organizzazione del cliente e, in ogni caso, avendo la società mantenuto "*una predominanza assoluta di mercato nel settore privato*"¹⁵¹.

291. Sul punto occorre precisare che l'utilizzo dei dati *a consuntivo* riflette la circostanza che, se le imprese hanno dei vantaggi di costo derivanti dall'essere i gestori uscenti, è necessario tenere in considerazione la posizione - di *incumbency* o meno - che le imprese deterranno al momento in cui dovranno fornire i servizi di cui alla Convenzione SIC4 e non al momento della presentazione delle offerte. Solo in tal modo, infatti, i prezzi definiti da un'impresa possono tener conto dei propri costi attesi.

292. Tale ipotesi appare plausibile specialmente in questo specifico contesto in cui i prezzi - vale a dire gli sconti da applicare sulle basi d'asta - vengono fissati in un certo momento, cioè all'atto di presentazione delle offerte in gara, ma si applicheranno a contratti che saranno stipulati solo dopo un significativo arco temporale (di fatto, la Convenzione SIC4 è divenuta operativa circa 36 mesi dopo la presentazione delle offerte) e avranno validità pluriennale. Considerato, infatti, che i contratti con le Pubbliche Amministrazioni possono essere attivati in una finestra temporale di due anni e hanno una durata di tre anni, di fatto le imprese fissano dei prezzi che rimangono invariati per un arco temporale che può arrivare fino a cinque anni.

293. Inoltre, nel caso di specie, poiché, secondo quanto affermato dalle società, i costi attesi dipenderebbero anche dalla possibilità per le stesse di proseguire rapporti contrattuali già instaurati con le Amministrazioni, solo l'utilizzo dei dati *a consuntivo* permette di cogliere tale aspetto. Infatti,

¹⁵⁰ Doc. 1712, 1714 e 1715.

¹⁵¹ Doc. 1715 - Memoria finale di Sintesi (p. 91). A tal fine, Sintesi mostra come la sua produzione nei territori ricadenti nei lotti n. 1, 2, 6 e 9 sia ben maggiore di quella di Exitone, anche "*a consuntivo*"; tuttavia, i dati riportati sembrerebbero far ritenere che essi comprendano anche le commesse ottenute nel settore privato.

tanto maggiore è il peso delle Amministrazioni di cui la società è gestore uscente, tanto più i costi di quest'ultima tenderanno a ridursi. E, in un siffatto contesto, la perdita da parte di Sintesi dei rapporti contrattuali che rientrano nell'ambito della Gara SIC3 ha fatto venire meno la sua posizione di *incumbency*, che avrebbe consentito alla società di beneficiare delle asserite efficienze.

294. Pertanto, considerare la posizione di mercato di Sintesi al momento della presentazione delle offerte avrebbe implicato ipotizzare che la società, nel definire i prezzi, non abbia tenuto conto dei maggiori costi futuri che avrebbe sostenuto nell'ambito della Gara SIC4.

L'elevato turnover delle Amministrazioni nell'ambito delle Gare Consip salute e sicurezza

295. Ciò detto, anche a voler accedere alla tesi delle società, e anche a voler considerare che la posizione di *incumbent* degli operatori abbia svolto un ruolo nella determinazione delle offerte, dall'analisi dei dati presenti nel fascicolo istruttorio emerge che tale assunto può valere al più per una parte della domanda e quindi non giustifica una così significativa differenza tra i ribassi minimi e i ribassi massimi.

296. Infatti, "*i clienti già acquisiti*", che consentirebbero la riduzione dei costi sostenuti per lo svolgimento del servizio, corrispondono solamente ad una parte della domanda alla quale la Convenzione Consip è rivolta, in ragione di un elevato *turnover* da parte delle Amministrazioni. In altri termini, i maggiori costi legati all'acquisizione di nuovi clienti, che avrebbero condotto le società a presentare sconti minori, sono presenti anche nei lotti nei quali le società già operano.

297. In particolare, dai dati trasmessi da Consip è stato possibile calcolare il peso - in termini di valore delle commesse e di numero di Enti - delle nuove Amministrazioni che hanno attivato la Convenzione SIC3 e che non avevano aderito alla Convenzione SIC2, rispetto al totale delle Amministrazioni che hanno aderito alla Gara SIC3¹⁵².

298. I dati riportati nella tabella che segue mettono in luce un peso elevato dei nuovi Enti che hanno attivato la Convenzione SIC3. Tale peso appare particolarmente significativo se calcolato in termini di numerosità degli Enti e a consuntivo, essendo in tale scenario pari in media al 65,8% (in un *range* tra il 54,1% nel lotto 6 e l'80,2% nel lotto 3). Sempre in termini di numerosità, il peso dei nuovi Enti aderenti alla Convenzione SIC3 appare considerevole anche al 31 dicembre 2015, risultando pari in media al 54,2%. Calcolando la loro rilevanza a livello di singoli lotti, si osserva una riduzione particolarmente significativa del peso dei nuovi enti solo nel lotto 6.

299. Anche in termini di valore delle commesse, il peso dei nuovi Enti è ancora significativo nello scenario a consuntivo, attestandosi in media al 48,8%, pur registrando delle differenze rilevanti tra i vari lotti, specialmente tra i lotti n. 6 (24,8%) e 2 (35,6%) e i lotti n. 8 (75,6%) e 3 (67,1%). Nel quadro delle nuove attivazioni della SIC 3 al 31 dicembre 2015, il loro peso medio si attesta su un valore più basso, pari al 35,9%, per effetto di un ridimensionamento, rispetto allo scenario a consuntivo, che si registra in alcuni lotti, ed in particolare nel lotto n. 6, come già osservato calcolando il peso in termini di numerosità degli enti.

¹⁵² L'analisi, nella quale tale peso è stato attribuito ai diversi lotti della Gara SIC 4, è stata svolta sia "*a consuntivo*" sia al 31 dicembre 2015, cioè al momento nel quale le Parti erano in fase di predisposizione delle offerte per partecipare alla Gara SIC4.

Tabella VI.14 - Peso nuove amministrazioni (in termini di numero di enti)

| Lotti SIC4 | Peso nuove amministrazioni | |
|---------------|----------------------------|--------------|
| | al 31/12/2015 | a consuntivo |
| 1 | 41,7% | 59,0% |
| 2 | 74,2% | 58,5% |
| 3 | 76,2% | 80,2% |
| 4 | 53,1% | 75,3% |
| 5 | 46,6% | 59,9% |
| 6 | 5,6% | 54,1% |
| 7 | 58,3% | 73,4% |
| 8 | 57,1% | 74,5% |
| 9 | 36,4% | 58,0% |
| Totale | 54,2% | 65,8% |

Fonte: elaborazioni AGCM su dati a fascicolo (doc.1609)

Tabella VI.15 - Peso nuove amministrazioni (in termini di valore delle commesse)

| Lotti SIC4 | Peso nuove amministrazioni | |
|---------------|----------------------------|--------------|
| | al 31/12/2015 | a consuntivo |
| 1 | 54,8% | 45,9% |
| 2 | 53,2% | 35,6% |
| 3 | 56,1% | 67,1% |
| 4 | 21,3% | 59,6% |
| 5 | 21,9% | 47,4% |
| 6 | 1,8% | 24,8% |
| 7 | 48,8% | 62,0% |
| 8 | 56,7% | 75,6% |
| 9 | 22,2% | 43,5% |
| Totale | 35,9% | 48,8% |

Fonte: elaborazioni AGCM su dati a fascicolo (doc.1609)

300. Pertanto, il vantaggio eventualmente derivante dalla conoscenza dei clienti appare in ogni caso significativamente ridotto e quantificabile in misura assai inferiore rispetto al maggior sconto che le società hanno presentato nei lotti nei quali erano già presenti in confronto allo sconto presentato nei lotti in cui non operavano.

L'incoerenza delle offerte in base alle asserite efficienze

301. Nella stessa direzione, anche a voler accedere alla tesi delle società, e anche a voler considerare che la posizione di *incumbent* degli operatori abbia svolto un ruolo nella determinazione delle offerte, le informazioni acquisite nel corso dell'istruttoria mostrano come tali vantaggi non giustifichino una siffatta differenza nelle offerte effettivamente presentate nei vari lotti¹⁵³.

302. In particolare, Com Metodi, Igeam e Sintesi hanno illustrato, nel corso del procedimento istruttorio, nelle memorie e in sede di audizione finale, come le offerte formulate nei diversi lotti della Gara SIC4 siano correlate con le diverse efficienze di costo derivanti dalla pregressa presenza sul territorio e dunque dalla pregressa conoscenza delle Pubbliche Amministrazioni qui presenti. In

¹⁵³ Tale conclusione appare confermata anche alla luce delle analisi delle commesse acquisite dalle società al di fuori della Convenzione Consip, nei distinti ambiti territoriali. Infatti, anche ricomprendendo tali commesse, non appaiono alterate le posizioni di *incumbency* sopra descritte in maniera tale da giustificare le anomalie ravvisate nelle offerte presentate (cfr. doc. 1585, 1589, 1590, 1595, 1601, 1610, 1611, 1614).

altre parole, secondo quanto illustrato dalle società, erogare i servizi oggetto di gara ad Amministrazioni già servite storicamente consentirebbe di generare dei vantaggi di costo traducibili in offerte economiche più competitive (maggiori ribassi) nei lotti storicamente serviti da ciascuna impresa; viceversa, nei lotti non storicamente serviti, in assenza dei citati vantaggi di costo, i ribassi offerti dalle imprese risulterebbero minori.

303. Al fine di verificare in che misura i ribassi offerti dalle società nella Gara SIC4 siano in linea con le asserite efficienze derivanti dalla conoscenza pregressa delle Amministrazioni, è stata svolta un'analisi economica, dettagliatamente descritta nell'Appendice Economica (cfr. Allegato 1), in cui per ciascuna società e in ogni lotto, una volta calcolato il ribasso atteso sulla base delle stime dei minori costi¹⁵⁴ fornite da ciascuna società, si confronta in che misura tale ribasso atteso e quello effettivo si discostano dallo sconto formulato nel lotto in cui la società non detiene vantaggi di costo.

304. Dalla Tabella VI.17, che mette dunque a confronto i predetti ribassi effettivi e attesi espressi sempre *in termini relativi*, vale a dire in relazione agli sconti formulati dalle Parti dove non presentano clienti, emerge come nel caso di Igeam le asserite efficienze non spiegano adeguatamente soprattutto l'offerta presentata nel lotto n. 4. In tale lotto, infatti, lo sconto effettivo si discosta dal ribasso formulato nel lotto n. 9 (in cui la Parte non ha clienti nell'ambito della Convenzione) di circa 12,8 punti percentuali, laddove invece il differenziale che si sarebbe dovuto osservare, tenuto conto dei minori costi stimati dalla società, avrebbe dovuto essere di 3,7 punti percentuali. Inoltre, altre differenze significative tra valori *relativi* dei ribassi effettivi ed attesi si individuano nei lotti n. 8 (rispettivamente 5,6 e 0,8 punti percentuali) e n. 7 (rispettivamente 4,7 e 0,6 punti percentuali).

305. Per quanto riguarda Com Metodi, la principale anomalia si osserva in relazione all'offerta nel lotto n. 3, dove si registra una sostanziale differenza tra ribasso effettivo ed atteso - entrambi rispetto allo sconto formulato nel lotto n. 1, dove la Parte non risulta il gestore uscente di nessun ente - risultando rispettivamente pari a 9,8 e 4,6 punti percentuali. Infine, anche nel lotto n. 4 emerge uno scostamento rilevante tra sconto effettivo ed atteso *relativi*, nella misura in cui il primo è meno della metà del secondo (rispettivamente 1,8 e 4,3 punti percentuali).

306. Con riferimento a Sintesi, gli sconti maggiori che sono stati offerti nei lotti n. 1, 2, 6 e 9 non appaiono giustificarsi alla luce delle asserite efficienze. Tali ribassi sono infatti superiori di circa 25 punti percentuali rispetto a quelli offerti nei lotti n. 3 e 5, in cui la società non può sfruttare economie di costo, mentre si sarebbero dovuti osservare ribassi - sempre rispetto a quelli formulati nei lotti n. 3 e 5 - decisamente più contenuti, non superiori a 1,4 punti percentuali.

307. Inoltre, in risposta a quanto argomentato da Sintesi nelle proprie memorie difensive e da ultimo nel corso dell'audizione finale, si rappresenta che la differenza di sconti offerti da codesta società, i quali, lo ricordiamo, variano in un *range* tra 33/34% e 58%, è di gran lunga superiore ai risparmi di costo dichiarati dalla stessa società nel corso dell'istruttoria¹⁵⁵, pari a circa il [15-20%]. Considerando tali risparmi di costo, infatti, e considerando che nei lotti nei quali Sintesi afferma che già operava (lotti n. 1, 2 e 6) gli sconti erano stati pari al 58%, nei rimanenti lotti i ribassi sarebbero dovuti essere pari a circa il [50-55%], valore evidentemente molto distante dal 33/34% in realtà offerto. È chiaro, dunque, che - anche volendo accedere alla tesi dell'impresa che essa era già presenti nei lotti in cui ha fatto le offerte migliori, tesi smentita dai fatti - le offerte presentate da Sintesi assolutamente non rispecchiano le supposte efficienze di costo nei vari lotti, bensì sono quantitativamente del tutto incoerenti con le tesi difensive. Diversamente, esse si spiegano

¹⁵⁴ I vantaggi di costo attesi variano da un lotto all'altro nella misura in cui la stima dei minori costi fornita dalle Parti per *singola* amministrazione viene attribuita ai lotti in funzione della base clienti che tali società hanno già servito nelle edizioni precedenti della gara.

¹⁵⁵ Doc. 1545.

coerentemente come parte del disegno collusivo descritto - teso alla spartizione dei lotti in gara al fine di preservare il posizionamento di ciascuna società sul mercato - e si giustificano in ragione del timore della pressione concorrenziale esercitata da Exitone, operatore estraneo al cartello.

Tabella VI.17 – Confronto tra ribassi effettivi e ribassi attesi sulla base delle efficienze asserite Sintesi, COM Metodi e Igeam

| Lotto SIC4 | Igeam | | Com Metodi | | Sintesi | |
|------------|---|--|---|--|---|--|
| | Differenza ribassi <i>effettivi</i> rispetto al L.9 | Differenza ribassi <i>attesi</i> rispetto al L.9 | Differenza ribassi <i>effettivi</i> rispetto al L.1 | Differenza ribassi <i>attesi</i> rispetto al L.1 | Differenza ribassi <i>effettivi</i> rispetto ai L.3/L.5 | Differenza ribassi <i>attesi</i> rispetto ai L.3/L.5 |
| 1 | | | | | 25.0% | 1.4% |
| 2 | | | | | 24.9% | 1.3% |
| 3 | 4.6% | 7.1% | 9.8% | 4.6% | | |
| 4 | 12.8% | 3.7% | 1.8% | 4.3% | 0.6% | 0.1% |
| 5 | 12.9% | 11.2% | 1.8% | 0.2% | | |
| 6 | | | | | 24.9% | 1.1% |
| 7 | 4.7% | 0.6% | 9.8% | 11.5% | | |
| 8 | 5.6% | 0.8% | 9.8% | 10.3% | | |
| 9 | | | | | 24.9% | 0.6% |

(*) Al fine di effettuare le stime dei ribassi attesi si è utilizzata come variabile esogena il ribasso effettivamente presentato nel lotto in cui l'operatore non aveva commesse attive nell'ambito della convenzione SIC3. Pertanto, rispetto a tale ribasso effettivo non appare significativo effettuare la stima del ribasso atteso..

Fonte: elaborazioni AGCM su dati a fascicolo (doc. 1509, 1530, 1565)

308. Dall'analisi che precede emerge che le asserite efficienze illustrate dalle imprese, derivanti dalla pregressa presenza sul territorio, non sono idonee a giustificare la formulazione delle offerte economiche ad opera delle tre società nei vari lotti.

309. Com Metodi, Sintesi e Igeam hanno contestato l'analisi economica descritta, nelle memorie difensive¹⁵⁶ e in sede di audizione finale, sottolineando che: *(i)* le differenze tra i ribassi effettivi e quelli ipotetici, stimate nella CRI, sarebbero in realtà molto minori; *(ii)* le differenze negli sconti formulati nei vari lotti dipenderebbero non solo dall'essere o meno gestore uscente, ma anche da altri fattori, diversi dai costi, legati in particolare a differenze nella marginalità dei lotti ed esperienza maturata nei medesimi; *(iii)* infine, sarebbero errati i dati qui utilizzati, in quanto sistematicamente superiori a quelli effettivi.

310. Quanto al punto *sub (i)*, le società hanno sostenuto che le differenze tra i ribassi effettivi e quelli ipotetici, stimate nella CRI, sono limitate, posto che, soprattutto ad avviso di Sintesi, la differenza media tra ribassi effettivi e ribassi attesi è pari solamente allo 0,4%.

311. Inoltre, in alcuni lotti emergerebbe come Sintesi avrebbe formulato offerte più aggressive di quelle che ci si sarebbe dovuti attendere sulla base delle stime presenti nella CRI.

312. In via preliminare, si vuole osservare come l'analisi economica in parola, la cui impostazione metodologica è stata proposta nel corso del procedimento proprio da una delle Parti – Igeam – ed è stata successivamente affinata dagli Uffici, ha lo scopo di verificare se, come sostenuto da alcune Parti (*in primis* Igeam), le differenze nei costi derivanti dall'essere gestore uscente delle

¹⁵⁶ Doc. 1712, 1714 e 1715.

Amministrazioni che in precedenza hanno aderito alla Convenzione Consip siano idonee a spiegare differenze negli sconti offerti tra i lotti.

313. In altri termini, l'esercizio di simulazione ha inteso verificare se le differenze tra i ribassi formulati dalle società nei vari lotti possano essere giustificate dalle stime dei minori costi che le medesime società hanno affermato avere quando offrono i servizi in aree dove sono operatori *incumbent*.

314. Per tale ragione, appare priva di pregio - anzi del tutto contraria rispetto alla tesi - l'osservazione relativa alla circostanza che in alcuni lotti Sintesi avrebbe formulato dei ribassi più aggressivi rispetto a quelli stimati nella CRI: proprio in tali circostanze, l'analisi mostra che le offerte particolarmente aggressive presentate in tali lotti, rispetto alle offerte presentate in altri lotti, non possono essere spiegate semplicemente sulla base delle asserite efficienze derivanti dall'essere gestore *incumbent*.

315. In realtà, come già diffusamente argomentato nei paragrafi che precedono, ai quali si rinvia, le offerte più significative di Sintesi trovano la loro spiegazione nella logica puramente spartitoria dell'intesa, che, per le ragioni già esposte, vedeva assegnati a Sintesi i lotti n. 1, 2, 6 e 9, nonché nella preoccupazione di Sintesi che in quei lotti potesse subire la concorrenza non già di Com Metodi e Igeam, ma di Exitone, operatore estraneo all'intesa che già nell'ambito della Gara SIC3 aveva sottratto alcuni lotti proprio a Sintesi.

316. Inoltre, poiché l'analisi è volta a verificare se le differenze delle offerte economiche tra i vari lotti siano riconducibili a differenze nei costi, appare priva di pregio anche la contestazione della società secondo cui si sarebbe dovuta considerare la media dei ribassi in tutti i lotti. Infatti, i significativi scostamenti rilevati tra i ribassi effettivi e quelli attesi sulla base delle asserite efficienze in alcuni lotti non possono essere ritenuti dei meri errori statistici (che si compenserebbero tra tutti i lotti), ma un'evidenza che milita contro la fondatezza delle spiegazioni addotte dalle società circa la presentazione di offerte nei singoli lotti in funzione dei diversi costi sostenuti in ciascuno di essi.

317. Pertanto, l'analisi suggerita dalle Parti, proprio perché prende come base di partenza la media dei ribassi in tutti i lotti, invece dei singoli ribassi, non è in grado di cogliere ciò che si deve analizzare in questo caso, ovvero il diverso comportamento tenuto nei singoli lotti con finalità spartitorie e non di efficienza.

318. Per quel che concerne, invece, il punto *sub (ii)*, Com Metodi contesta la validità dell'analisi economica nella misura in cui le differenze negli sconti formulati nei vari lotti dipendono non solo dall'essere o meno gestore uscente, ma anche da altri fattori, diversi dai costi, legati in particolare a differenze nella marginalità dei lotti e all'esperienza maturata nei medesimi. Queste argomentazioni giustificherebbero in special modo la minore entità - rispetto ai ribassi dei lotti n. 3, 7 e 8 - dello sconto presentato nel lotto 4, dal momento che in tale lotto, da un lato, i contratti conclusi da Com Metodi nell'ambito della Gara SIC3 presentavano un valore medio unitario inferiore rispetto a quello delle commesse attivate nei lotti in cui ha formulato i ribassi più consistenti, e, dall'altro lato, la società aveva maturato una minore esperienza, avendo acquisito commesse solo in una delle regioni ricadenti nel lotto, vale a dire l'Emilia Romagna.

319. Le argomentazioni addotte dalla Parte per giustificare la minore aggressività dello sconto nel lotto n. 4 sulla base del valore medio unitario dei contratti non appaiono solide. Per quanto concerne la presunta limitata marginalità delle commesse nel lotto n. 4, si rileva che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Parte, in Emilia Romagna tale marginalità risulta superiore a quella delle commesse acquisite in Veneto e Friuli Venezia Giulia (come emerge dalla Tabella VI.18 che segue), entrambe ricadenti nel lotto n. 3, dove la Parte ha offerto il ribasso massimo. Peraltro, anche il lotto n. 5, in

cui Com Metodi ha offerto un ribasso contenuto – analogo a quello offerto nel lotto n. 4 – presenta una marginalità superiore a quella del lotto n. 3.

Tabella VI.18 - Marginalità delle commesse

| Regione | Lotto | N.ro Clienti Serviti RTI | Valore Commesse Acquisite RTI | Valore medio Commesse acquisite RTI |
|-----------------------------|-------|--------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|
| Lombardia | 2 | | | |
| Trentino Alto Adige | 2 | [1-100] | [1-10 milioni] | [10.000-100.000] |
| Veneto | 3 | [101-200] | [1-10 milioni] | [10.000-100.000] |
| Friuli Venezia Giulia | 3 | [1-100] | [1-10 milioni] | [10.000-100.000] |
| <u>Media Lotto 3</u> | | | | [10.000-100.000] |
| Emilia Romagna | 4 | [101-200] | [1-10 milioni] | [10.000-100.000] |
| Marche | 4 | [1-100] | [1-10 milioni] | [10.000-100.000] |
| Abruzzo | 4 | | | |
| <u>Media Lotto 4</u> | | | | [10.000-100.000] |
| Toscana | 5 | [101-200] | [1-10 milioni] | [10.000-100.000] |
| Umbria | 5 | [1-100] | [1-10 milioni] | [10.000-100.000] |
| Sardegna | 5 | [101-200] | [1-10 milioni] | [10.000-100.000] |
| <u>Media Lotto 5</u> | | | | [10.000-100.000] |
| Molise | 7 | [1-100] | [100.000-1 milione] | [10.000-100.000] |
| Campania | 7 | [101-200] | [10-20 milioni] | [10.000-100.000] |
| <u>Media Lotto 7</u> | | | | [10.000-100.000] |
| Puglia | 8 | [1-100] | [10-20 milioni] | [100.000-500.000] |
| Basilicata | 8 | | | |
| <u>Media Lotto 8</u> | | | | [100.000-500.000] |

Fonte: dati forniti dalla Parte (doc. 1610)

320. Rispetto ai dati forniti dalla società, quelli riportati nella tabella considerano, da un lato, tutte le commesse attivate, non soltanto quelle acquisite dalla Parte nei vari lotti in cui si articolava la Gara SIC3, e dall'altro lato, il numero di clienti anziché il numero di contratti, ben potendo una stessa Amministrazione attivare una pluralità di essi.

321. Volendo seguire il ragionamento della Parte secondo cui le offerte sarebbero espressione di una diversa marginalità dei lotti derivante dal diverso valore medio dei contratti, tali informazioni appaiono più rilevanti del dato fornito dalla Parte per due ordini di motivi:

- in primo luogo, Com Metodi, presentandosi *da sola* nella Gara SIC4 e al fine di valutare lo sconto da presentare, avrebbe dovuto considerare la marginalità di *tutte* le commesse, e non soltanto di quelle dalla stessa acquisite, posto che la società, avendo avuto il ruolo di mandataria, era a conoscenza anche del valore delle commesse e del numero di clienti acquisiti dalle altre partecipanti al RTI, dati che in effetti ha trasmesso agli uffici in risposta ad una richiesta di informazioni;

- in secondo luogo, considerare il valore medio delle commesse per cliente anziché il valore medio per contratto permette di considerare la presenza di una serie di costi comuni - relativi alla conclusione di più contratti da parte di una stessa Amministrazione, in relazione ad esempio ai sopralluoghi da effettuare per l'elaborazione dei principali piani sulla sicurezza e alla predisposizione di una documentazione tecnica e ad essi propedeutica comune - che, viceversa, il dato fornito dalla Parte non tiene conto.

322. Per quanto riguarda la minore esperienza maturata nel lotto n. 3 rispetto agli altri lotti in cui ha offerto ribassi consistenti, occorre rilevare come la presunta minore esperienza maturata in quel territorio avrebbe dovuto trovare riscontro, in ultima analisi, più che nel punteggio economico, in quello tecnico, posto che quest'ultimo comprendeva anche una valutazione della struttura organizzativa e logistica sul territorio. Nel caso di specie, il punteggio tecnico nel lotto n. 3 è risultato perfettamente in linea con quello ottenuto dalla società nei lotti dove ha offerto il massimo ribasso.

323. Infine, in merito al punto *sub (iii)* e alla presunta erroneità dei dati riportati nell'analisi economica, quale rappresentato da Com Metodi, si precisa che il posizionamento della società è stato calcolato utilizzando sia i dati dalla stessa forniti in relazione al valore degli ordini acquisiti, sia, per calcolare il valore complessivo delle commesse attivate nei diversi lotti, i dati trasmessi da Igeam con riferimento al valore delle sue commesse, dati che parzialmente divergono da quelli forniti da Com Metodi, in qualità di mandataria del RTI, e utilizzati dalla stessa nel calcolo del proprio posizionamento.

Conclusioni sui comportamenti contestati

324. In conclusione, dall'analisi degli elementi esogeni ed endogeni presenti nel fascicolo istruttorio emerge che la condotta tenuta da Sintesi, Com Metodi e Igeam nell'ambito della Gara SIC4 sia frutto di un'intesa anticoncorrenziale, tesa alla spartizione dei lotti in gara, rappresentando questa l'unica spiegazione possibile e coerente di siffatti comportamenti.

325. In particolare, dall'analisi condotta nei paragrafi che precedono e dalla lettura dei documenti acquisiti in sede ispettiva e nel corso del procedimento emerge che le offerte presentate da Com Metodi, Igeam e Sintesi sono state scientemente concordate da tali società, affinché i maggiori ribassi di ciascuna di esse non si sovrapponevano con quelli delle altre società partecipanti all'intesa in alcun lotto e affinché gli altri ribassi offerti non fossero competitivi (offerte di comodo). In questo modo, le società hanno evitato qualsivoglia confronto concorrenziale in sede di gara, al fine di spartirsi i lotti in modo da cristallizzare il mercato, previo il mantenimento delle rispettive quote di mercato.

326. Rispetto a tale ricostruzione, agli atti del fascicolo è presente documentazione inequivoca che testimonia l'intesa spartitoria tra Com Metodi e Igeam, documentazione che indirettamente dà conto della partecipazione all'intesa anche da parte di Sintesi. Al riguardo si ricorda la recente giurisprudenza secondo cui *“anche qualora l’Autorità scopra documenti attestanti in modo esplicito un contatto illegittimo tra operatori, essi saranno di regola solo frammentari e sporadici, di modo che si rivela spesso necessario ricostruire taluni dettagli per via meramente deduttiva”*¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Consiglio di Stato, 31 luglio 2019, n. 5401, nel caso I785 – Gare Consip pulizia nelle scuole.

327. A fronte di tali conclusioni, anche a voler prescindere dai contatti qualificati intercorsi tra le suddette società, le giustificazioni rese dalle società nel corso del procedimento non appaiono idonee a fornire una spiegazione alternativa e lecita ai comportamenti descritti in quanto la strategia partecipativa alla gara risulta contraddistinta da scelte irrazionali spiegabili solo con l'intento collusivo.

328. Infatti, si osserva, in primo luogo, che contrariamente all'argomentazione per cui la scelta di presentare ribassi maggiori solo in alcuni lotti deriverebbe dalla pregressa presenza su tali lotti, dall'analisi svolta è emerso che, per un verso, tale assunto non può affatto valere per Sintesi la quale, pur avendo presentato ribassi differenti nei vari lotti, non era presente in alcuno di essi (essendo stata revocata l'aggiudicazione a suo favore). Per altro verso, anche la scelta da parte di Com Metodi e Igeam dei lotti nei quali presentare offerte più competitive in alcuni casi non è coerente con la presenza delle stesse sul lotto. Pertanto, anche solamente valutando la scelta dei lotti nei quali effettuare gli sconti maggiori, la tesi delle Parti non è corroborata dai fatti.

329. Inoltre, anche a voler attribuire un effettivo rilievo alla loro posizione pregressa sul lotto, l'analisi svolta mostra un elevato *turnover* degli Enti aderenti alla Convenzione, tale per cui gli eventuali benefici in termini di minori costi derivanti dall'essere già fornitore degli Enti presenti su ciascun lotto troverebbe applicazione solo per una parte della domanda. I rimanenti Enti da servire si qualificerebbero comunque come "nuovi clienti", al pari degli Enti ubicati negli altri lotti e, pertanto, non si verificherebbero i vantaggi di costo asseriti dalle Parti.

330. Ancora, anche a voler considerare che vi sia un beneficio in termini di costo derivante dalla pregressa presenza sul territorio, l'analisi dei dati presenti nel fascicolo istruttorio ha dimostrato che tale risparmio è stato in ogni caso molto inferiore rispetto al differenziale dei ribassi offerti dalle tre società.

331. Da ultimo, non incide sulla qualificazione della fattispecie l'ammontare dello sconto - presentato da Sintesi in maniera più significativa rispetto agli altri partecipanti all'intesa - in quanto si tratta di un'intesa prettamente spartitoria volta al mantenimento delle pregresse posizioni di mercato e l'entità dello sconto è imputabile al timore di offerte competitive da parte di soggetti estranei all'intesa.

332. Per tutte le ragioni sopra esposte si ritiene dunque che la collusione sia l'unica spiegazione plausibile del comportamento tenuto da Sintesi, Com Metodi e Igeam nell'ambito della Gara SIC4.

IV. IMPUTAZIONE DELLE CONDOTTE

333. Il procedimento istruttorio ha coinvolto un numero ampio di imprese, segnatamente le società Com Metodi, Deloitte, Sintesi, Adecco, Archè, CSA, Nier, Projit, Igeam, Igeamed, Igeam Academy, STI, Exitone, GiOne e Informa; tuttavia, la documentazione acquisita in atti appare idonea a distinguere il ruolo rivestito nell'ideazione ed attuazione dell'intesa dai diversi soggetti coinvolti.

La posizione di Com Metodi, Igeam e Sintesi

334. I comportamenti in questa sede censurati e l'intesa come sopra configurata sono imputabili alle società Com Metodi, Igeam, Igeamed e Igeam Academy e Sintesi le quali, dagli atti al fascicolo, risultano aver concordato le proprie strategie di partecipazione alla procedura ad evidenza pubblica indetta da Consip per il servizio integrato di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro per le Pubbliche Amministrazioni, quarta edizione.

335. Si evidenzia in proposito che, nel considerare la posizione di Igeam, sono ricomprese anche le società Igeamed e Igeam Academy, in quanto tali società sono parte del medesimo gruppo

societario e costituiscono, ai fini del presente procedimento e ai sensi del diritto *antitrust*, un'unica entità economica.

La posizione delle mandanti Deloitte, Adecco, Archè, CSA, Nier e Projit

336. Al contrario, dalla documentazione sopra descritta emerge come le società mandanti dei tre RTI facenti capo, rispettivamente a Com Metodi e Sintesi, vale a dire Deloitte, Adecco, Archè, CSA, Nier e Projit, non siano state poste a conoscenza delle strategie di partecipazione alla gara, non avendo evidenza né dei lotti per i quali il proprio RTI avrebbe fatto offerta né dei contenuti economici dell'offerta (e talvolta nemmeno dei contenuti tecnici).

337. Occorre al riguardo evidenziare come agli atti del fascicolo non risulti alcun documento dal quale possa desumersi che le mandatarie abbiano condiviso, nell'ambito di ciascun RTI, le strategie di partecipazione alla gara con le relative mandanti. Né le mandatarie hanno affermato ciò nei loro scritti difensivi o in sede di audizione finale.

338. Di contro, vi è agli atti del procedimento indicazione della circostanza per cui le mandanti, anche dopo la scadenza del termine per la presentazione delle offerte, non conoscessero i contenuti di queste ultime¹⁵⁸.

339. Pertanto, per tali società – vale a dire Deloitte, Adecco, Archè, CSA, Nier, Projit e Informa – non appaiono sussistere elementi idonei a provare la partecipazione all'intesa restrittiva della concorrenza contestata in questa sede.

340. Come anticipato, discorso differente vale per le società Igeamed e Igeam Academy le quali, seppure mandanti nel RTI al quale partecipano, rappresentando con la mandataria un'unica entità economica, necessariamente erano edotte della strategia di partecipazione alla gara ed hanno pertanto contribuito alla realizzazione dell'infrazione.

La posizione di Exitone, STI, GiOne e Informa

341. Diversamente, per quanto concerne il Raggruppamento facente capo a Exitone, a prescindere dal ruolo giocato dalle mandanti all'interno del raggruppamento medesimo, la documentazione in atti non consente di imputare a quest'ultimo l'attuazione di una condotta illecita in termini di violazione della concorrenza, attraverso la partecipazione ad un'intesa volta alla ripartizione concordata dal mercato.

342. Rileva, infatti, l'assenza di documentazione atta a dimostrare la partecipazione di Exitone alla spartizione del mercato con le altre tre società concorrenti (Com Metodi, Igeam e Sintesi) o relativa a contatti qualificati tra tali società. Al contrario, la documentazione in atti evidenzia i rapporti di aspra concorrenza esistenti tra Exitone e le tre società coinvolte nell'intesa e la sovrapposizione delle offerte economiche, sicuramente aggressive, di Exitone a quelle delle altre mandatarie a cui è stata imputata l'intesa.

343. In proposito occorre, in primo luogo, osservare che al momento della partecipazione alla Gara SIC4, diversamente da Com Metodi, Igeam e Sintesi, Exitone non operava nel settore della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. Exitone, infatti, non è una società specializzata in questo settore, essendo il suo *core business* la “*valorizzazione di patrimoni tangibili e intangibili pubblici e privati*”¹⁵⁹, ed è entrata per la prima volta nell'attività solo con la partecipazione alla terza edizione della gara, la cui Convenzione, peraltro, non era stata ancora attivata da Exitone allorquando la Gara SIC4 è stata bandita.

¹⁵⁸ Doc. 250, 251 e 639.

¹⁵⁹ Estratto dal bilancio di Exitone al 31 dicembre 2015.

344. A conferma di ciò si rappresenta che, sia ai fini della partecipazione alla terza edizione che per la quarta edizione della gara, Exitone ha utilizzato l'istituto dell'avvalimento per sopperire proprio alla carenza del fatturato specifico per i servizi in parola. Ciò trova conferma nelle parole di Com Metodi¹⁶⁰, che significativamente non include Exitone tra *“le imprese che hanno maggiormente sviluppato dette competenze”* elencando, invece, solo Com Metodi, Sintesi e Igeam.

345. In secondo luogo, la posizione di Exitone appare differente anche in relazione alle modalità di partecipazione nell'ambito della Gara SIC4. In proposito, si deve osservare che, diversamente da Com Metodi, Igeam e Sintesi:

- Exitone presenta offerta in tutti e nove i lotti in gara;
- gli sconti più aggressivi di Exitone si sovrappongono a quelli di tali tre società, con particolare riferimento a Sintesi;
- gli sconti minori presentati da Exitone sono comunque superiori al 40% e in ogni caso si discostano solo di pochi punti percentuali dai ribassi maggiori presentati da Com Metodi e Igeam.

346. Infine, vi sono alcuni documenti presenti nel fascicolo istruttorio il cui contenuto appare inconciliabile con l'ipotesi di un'intesa tra Exitone e le altre società.

347. In questo senso, per un verso, assume rilievo un'email interna di Igeam del 14 settembre 2017, nella quale, nel commentare l'elenco dei partecipanti alla Gara SIC 4, si legge: *“mi pare che l'unico veramente temibile è exitone. Giusto?”*; e la risposta: *“Exitone sembra il più temibile soprattutto perché ha imbarcato società che il lavoro Consip lo conoscono e lo fanno/possono fare anche a prezzi ridicoli”*¹⁶¹. È chiaro che in caso di intesa Igeam non avrebbe dovuto affatto temere le offerte presentate da Exitone.

348. Per altro verso, è interessante la documentazione acquisita presso Exitone, dalla stessa elaborata a seguito dell'apertura delle offerte economiche, nella quale si denuncia la condotta collusiva di Sintesi, Com Metodi e Igeam. È significativa, in proposito, l'email del 19 settembre 2017, dal chiaro oggetto *“la prova provata”*¹⁶², nella quale è spiegata *“la prova matematica dei nostri [i.e. di Exitone] più che legittimi e fondati sospetti”*, attraverso l'analisi puntuale delle offerte delle tre società, che è così commentata: *“Hanno fatto un lavoro certosino con una giusta distribuzione delle partecipazioni e degli sconti offerti in modo da dividersi perfettamente i 9 lotti”*. La successiva email del 7 dicembre 2017 reca in allegato una bozza di denuncia, nella quale sono confluite le considerazioni esposte nella prima email e che era indirizzata a Consip, all'ANAC e all'Agcm. Non risulta tuttavia che tale denuncia sia stata trasmessa.

349. Anche tale documentazione appare in contrasto con un'ipotesi di accordo tra Exitone e gli altri tre soggetti.

350. Dall'insieme di tutti gli elementi sopra descritti discende che ad Exitone non possa essere imputata la partecipazione ad un'intesa anticoncorrenziale con Com Metodi, Igeam e Sintesi.

351. Non sussistendo i presupposti di fatto per imputare la violazione del diritto della concorrenza a Exitone, non sussistono nemmeno elementi per contestare l'illiceità dei comportamenti a: (i) STI, sua controllante; (ii) GiOne – rispetto alla quale il procedimento è stato esteso soggettivamente il 6 febbraio 2019 – la quale, a far data dal luglio 2018, risulta essere subentrata a Exitone nell'ambito della procedura di gara in esame, a seguito di stipula di contratto di affitto di ramo d'azienda; (iii) Informa, che ha partecipato alla gara in RTI con Exitone.

¹⁶⁰ Doc. 312.

¹⁶¹ Doc. 646.

¹⁶² Doc. 1238.

Conclusioni sull'imputazione delle condotte

352. Sulla base di quanto precede, l'intesa contestata, volta a spartire e cristallizzare il mercato attraverso la presentazione concordata di offerte a scacchiera, appare dover essere imputata unicamente alle società Com Metodi, Igeam e Sintesi, in quanto società mandatarie dei tre RTI che risultano aver predisposto e presentato le suddette offerte a scacchiera.

V. CONCLUSIONI

353. In conclusione, l'intesa oggetto di valutazione nel presente procedimento integra una fattispecie di intesa restrittiva della concorrenza per oggetto, ai sensi dell'art. 101 del TFUE, finalizzata, come diffusamente dimostrato, a concertare le modalità di partecipazione ad un gara ad evidenza pubblica da parte delle imprese coinvolte - segnatamente le società Sintesi, Com Metodi e Igeam - per cristallizzare il mercato, eludendo in tal modo la qualità e lo svolgimento di dinamiche concorrenziali nei servizi erogati a favore delle Amministrazioni Pubbliche che aderiscono alla Convenzione stipulata dalle imprese aggiudicatrici con la stazione appaltante.

354. Occorre, al riguardo, sottolineare che tale intesa, avendo ad oggetto la concertazione sulla partecipazione a una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento di servizi per conto di aziende terze, si è sostanziata in un'intesa di ripartizione del mercato, attuata attraverso la concertazione nella predisposizione delle offerte economiche, restrittiva per oggetto e particolarmente grave ai sensi della consolidata giurisprudenza nazionale e comunitaria in materia *antitrust*.

355. Rileva in questa sede considerare, altresì, come l'intesa abbia avuto effettiva attuazione sul mercato in quanto sulla base della stessa sono state presentate le offerte in sede di Gara SIC4.

356. Infatti, risulta che Sintesi, Com Metodi e Igeam hanno tenuto conto di quanto concertato al momento della presentazione delle offerte a scacchiera sui diversi lotti di interesse. Tale condotta ha, di fatto, impedito lo svolgimento di un effettivo confronto concorrenziale tra le dette società in occasione della Gara SIC 4.

357. I comportamenti posti in essere da Com Metodi, Igeam e Sintesi, complessivamente considerati, fanno emergere altresì la valenza segreta dell'intesa in esame. Occorre infatti considerare che le *mail*, attraverso cui erano scambiate informazioni relative alle strategie di gara, erano condivise solo tra tali società e non coinvolgevano la stazione appaltante o altri soggetti terzi attraverso i quali i relativi contenuti potessero essere conosciuti dal mercato¹⁶³.

358. Rileva altresì considerare che, come evidenziato, la strategia delle società non era nota nemmeno alle altre società che, in qualità di mandanti, hanno partecipato alla gara in RTI con le tre società mandatarie. Significativa l'email di Sintesi, in risposta alla richiesta formulata da Nier quasi due anni dopo il deposito delle offerte di avere accesso a "*copia della documentazione di gara presentata dal ns. RTI (relazione tecnica, offerta economica, ...)*", alla quale Sintesi risponde: "*In merito alla tua richiesta, visti i 'tragici' precedenti che abbiamo già vissuto, se non ti dispiace preferiremmo inviare la documentazione a conclusione dell'iter di verifica*"¹⁶⁴.

359. Con riferimento alla consistenza dell'intesa, si rappresenta che, a fronte di una qualificazione della fattispecie in esame quale intesa *hardcore*, non risulta necessario accertarne la consistenza, dal

¹⁶³ Consiglio di Stato, 21 marzo 2019, sentenza n. 1883, caso I793 – Aumento prezzi cemento.

¹⁶⁴ Doc. 250 e 251.

momento che a tale tipologia di intese non si applicano i criteri della Comunicazione della Commissione c.d. *De minimis*¹⁶⁵.

360. In ogni caso, si evidenzia che l'intesa in esame è comunque idonea a falsare sensibilmente il gioco della concorrenza sul mercato rilevante, costituito dal perimetro della gara SIC4 in parola, dal momento che la concertazione posta in essere ha coinvolto le principali imprese – Com Metodi, Sintesi e Igeam – attive nel settore della fornitura integrata dei servizi per la sicurezza sul lavoro, a favore della pubblica amministrazione.

361. In definitiva, si tratta di un'intesa orizzontale di natura segreta e restrittiva per oggetto, attuata in relazione alla Gara SIC4 dai principali operatori nazionali attivi nella fornitura di servizi per la salute e sicurezza sul lavoro alle PA.

VI. PREGIUDIZIO AL COMMERCIO FRA STATI MEMBRI

362. Secondo la Commissione europea¹⁶⁶, il concetto di pregiudizio al commercio tra Stati Membri deve essere interpretato tenendo conto dell'influenza diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi commerciali tra gli Stati membri, suscettibile di compartimentare i mercati nazionali.

363. Di rilievo in questo contesto risultano la rilevanza europea della procedura di gara in questione e la circostanza per cui i servizi oggetto della gara interessano l'intero territorio nazionale, nonché l'elemento fattuale per cui le imprese alle quali sono contestati i comportamenti in esame rappresentano i principali operatori attivi nel mercato italiano.

364. Di conseguenza, l'intesa in esame, essendo idonea a compartimentare il mercato nazionale italiano, appare suscettibile di arrecare pregiudizio al commercio tra Stati Membri e, pertanto, appare dover essere valutata ai sensi dell'articolo 101 TFUE.

VII. GRAVITÀ DELL'INTESA

365. L'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90 prevede che l'Autorità, nei casi di infrazioni gravi, tenuto conto della loro gravità e durata, disponga l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria fino al dieci per cento del fatturato realizzato dall'impresa responsabile dell'infrazione nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida adottata ad esito del procedimento istruttorio.

366. Secondo consolidata giurisprudenza comunitaria e nazionale, per valutare la gravità dell'infrazione si deve tener conto di un gran numero di fattori, il cui carattere e la cui importanza variano a seconda del tipo di infrazione e delle circostanze particolari della stessa. Tra tali fattori rilevano principalmente la natura delle condotte, l'importanza delle imprese e il contesto nel quale i comportamenti sono stati posti in essere.

¹⁶⁵ Comunicazione della Commissione relativa agli accordi di importanza minore che non determinano restrizioni sensibili della concorrenza ai sensi dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (Comunicazione *de minimis*), 2014/C 291/01.

¹⁶⁶ 2004/C 101/07 - Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato, pubblicato in GUCE C 101/81 del 27 aprile 2004. Analogamente, nelle sentenze n. 896 del 9 febbraio 2011, n. 5171 e n. 5172 del 16 settembre 2011, Listino Prezzi della Pasta, il Consiglio di Stato ha richiamato la giurisprudenza nazionale ed europea secondo cui, in particolare, “l'idoneità di un'intesa ad incidere sul commercio tra Stati membri, ossia il suo effetto potenziale, è sufficiente perché essa rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 81 del Trattato CE (ora art. 101 TFUE), non occorrendo dimostrare l'esistenza di un pregiudizio effettivo”. Anche il TAR Lazio, nella sentenza non definitiva n. 8951 del 17 novembre 2011, Vendita al dettaglio di prodotti cosmetici, ha ritenuto che il pregiudizio al commercio tra Stati Membri è soddisfatto “quando l'intesa appare comunque idonea ad influire, anche solo potenzialmente, sulle correnti di scambio tra Stati membri e la limitazione del confronto concorrenziale nel richiamato settore merceologico all'interno di un singolo Stato membro sembra in grado di poter arrecare tale pregiudizio, anche tenuto conto delle dimensioni sopranazionali dei gruppi di cui fanno parte alcune delle imprese interessate”.

367. Quanto alla natura dell'intesa in esame, si osserva che i comportamenti contestati integrano un'intesa orizzontale e segreta tra i principali operatori attivi nel mercato della fornitura dei servizi di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, mirante a condizionare la dinamica della gara pubblica in esame, in modo da neutralizzare il confronto competitivo per l'aggiudicazione di tale commessa, minando di conseguenza i presupposti per la selezione della miglior controparte contrattuale per la Pubblica Amministrazione in relazione ai servizi oggetto di affidamento.

368. L'intesa, volta alla spartizione dei lotti posti a gara, ha avuto attuazione e ciò avrebbe determinato la totale ripartizione dei lotti, così come prefigurata da Com Metodi, Igeam e Sintesi, se non fosse intervenuta un'offerta più competitiva da parte di un soggetto non aderente al cartello. In definitiva, il pregiudizio all'operare di corretti meccanismi concorrenziali si è riverberato negli esiti della gara, minando i presupposti di una selezione della migliore offerta per i servizi oggetto di affidamento, in danno delle Pubbliche Amministrazioni contraenti e dell'interesse pubblico a un regolare svolgimento della procedura di affidamento.

369. L'intesa è da configurarsi come segreta in considerazione delle modalità attraverso le quali la stessa è stata disegnata e posta in essere, che hanno visto il coinvolgimento unicamente delle tre società interessate, in particolare attraverso l'organizzazione di riunioni e incontri non pubblici a cui partecipavano solo queste, la mancata comunicazione delle offerte finanche alle società che hanno partecipato come mandanti in RTI, nonché l'utilizzo di offerte 'fittizie' o 'a perdere' che avevano lo scopo di simulare all'esterno l'esistenza di un confronto competitivo in realtà inesistente.

370. Una simile fattispecie rientra, ai sensi della disciplina nazionale e comunitaria in materia *antitrust*, tra le violazioni più gravi del diritto della concorrenza (cosiddette *hardcore restrictions*), in quanto, per sua stessa connotazione, appare idonea e destinata ad alterare, in caso di aggiudicazione della gara, per tutta la durata dell'affidamento, il normale gioco della concorrenza; in particolare, il comportamento anticoncorrenziale accertato costituisce un'infrazione molto grave dell'articolo 101 del TFUE. Tale fattispecie rientra altresì tra quelle maggiormente lesive dell'interesse pubblico nonché "*tra le più dannose (e costose) per la collettività (enti appaltanti e consumatori/contribuenti), in quanto le norme di attuazione del trattato europeo e della Costituzione italiana [...] sanciscono la necessità di procedure di gara ad evidenza pubblica poiché le stesse rendono possibile un miglioramento in termini di prezzo, qualità e innovazione, ma ciò può avvenire solo mediante il meccanismo del confronto concorrenziale, che è a propria volta espressione di principi di libertà economica e di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione*"¹⁶⁷.

371. Quanto al ruolo e alla rappresentatività delle imprese coinvolte, si osserva che la concertazione ha coinvolto i maggiori operatori del mercato di riferimento, che detengono una quota complessivamente pari a circa l'80%; pertanto, l'intesa deve considerarsi particolarmente consistente.

VIII. CRITERI PER LA QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

372. Al fine di quantificare la sanzione occorre tenere presente, oltre a quanto previsto dall'articolo 15, comma 1, sopra citato, anche il disposto dell'articolo 11 della legge n. 689/1981, come richiamato dall'articolo 31 della legge n. 287/90, nonché i criteri interpretativi enucleati nelle "*Linee Guida sulla modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative*"

¹⁶⁷ Cfr. Tar Lazio, 16 novembre 2015, sentenza n. 12931, caso I/765 - Fanghi Lombardia e Piemonte, confermato dal Consiglio di Stato, 5 maggio 2016, sentenza n. 3047. Sul punto è pacifica anche la giurisprudenza comunitaria, tra tutti, si veda il Caso COMP/E-1/38.823 - PO/Elevators and Escalators, confermato dal Tribunale (sentenza T-144 e 151/07 del 13 luglio 2011).

pecuniarie irrogate dall’Autorità in applicazione dell’articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90” (di seguito, Linee Guida), deliberate dall’Autorità il 22 ottobre 2014.

373. Con riguardo al calcolo della sanzione, seguendo i punti 7 e seguenti delle Linee Guida, si prende a riferimento il valore delle vendite di beni o servizi interessate dall’infrazione, realizzate dall’impresa nel mercato rilevante nell’ultimo anno intero di partecipazione all’infrazione.

374. Per quanto attiene alla collusione nell’ambito di procedure di gara di appalti pubblici – ipotesi che si ravvisa nel caso di specie – rileva quanto disposto dal punto 18 delle Linee Guida, ai sensi del quale: *“In generale, anche nei casi di collusione nell’ambito di procedure di gare di appalti pubblici, l’Autorità prenderà in considerazione il valore delle vendite direttamente o indirettamente interessate dall’illecito. In linea di principio, tale valore corrisponde, per ciascuna impresa partecipante alla pratica concertativa, agli importi oggetto di aggiudicazione o posti a base d’asta in caso di assenza di aggiudicazione o comunque affidati ad esito di trattativa privata nelle procedure interessate dall’infrazione, senza necessità di introdurre aggiustamenti per la durata dell’infrazione”*.

375. Nel caso di specie, quindi, considerate le previsioni della *lex specialis* di gara, il valore delle vendite interessate dall’illecito corrisponde, per ciascuna impresa, *“agli importi oggetto di aggiudicazione o posti a base d’asta in caso di assenza di aggiudicazione”*. Nei lotti che le Parti non si sono aggiudicate, si ritiene opportuno individuare quale valore delle vendite il valore dell’offerta effettuata dalla parte che, sulla base del disegno ripartitorio, si sarebbe dovuta aggiudicare il lotto. Tale soluzione, che uniforma il criterio di valutazione del valore delle vendite, appare, inoltre, più favorevole per le parti che non si sono aggiudicate tutti i lotti previsti, rispetto al considerare per loro, quale valore di riferimento, la base d’asta.

376. Tanto premesso, i valori di aggiudicazione da prendere in considerazione, sulla base dei criteri visti sopra, ai fini della determinazione del valore delle vendite, sono i seguenti.

Tabella IX.1 – Valore di aggiudicazione

| Lotto | Valore del lotto (in euro) | Aggiudicatario o potenziale aggiudicatario | Ribasso medio ponderato | Valore di aggiudicazione |
|-------|----------------------------|--|-------------------------|--------------------------|
| 1 | 10.200.000 | Sintesi | 58% | 5.916.000 |
| 2 | 13.000.000 | Sintesi | 58% | 7.540.000 |
| 3 | 10.100.000 | Com Metodi | 44% | 4.444.000 |
| 4 | 11.100.000 | Gruppo Igeam | 46% | 5.106.000 |
| 5 | 10.300.000 | Gruppo Igeam | 46% | 4.738.000 |
| 6 | 17.400.000 | Sintesi | 58% | 10.092.000 |
| 7 | 11.400.000 | Com Metodi | 44% | 5.016.000 |
| 8 | 7.400.000 | Com Metodi | 44% | 3.256.000 |
| 9 | 9.100.000 | Sintesi | 58% | 5.278.000 |

377. Per quanto riguarda Sintesi, che ha partecipato in RTI con le società Adecco, Archè, CSA, Nier e Projit, in base all’accordo di RTI¹⁶⁸, come valore delle vendite si considererà una quota pari al [50-60%] per il lotto n. 1, [50-60%] per il lotto n. 2, [50-60%] per il lotto n. 6 e [50-60%] per il lotto n. 9, pari alle quote di partecipazione di tale società al Raggruppamento.

¹⁶⁸ Doc. 253.

378. Per quanto riguarda Com Metodi, che ha partecipato in RTI con la società Deloitte, in base all'accordo di RTI¹⁶⁹, come valore delle vendite si considererà una quota pari al [70-80%], vale a dire la quota di partecipazione di tale società al Raggruppamento.

379. Infine, per quel che concerne le società del Gruppo Igeam, come già rappresentato nei paragrafi che precedono, occorre sottolineare che, sotto il profilo *antitrust*, in ragione dei vincoli societari e di controllo esistenti tra Igeam, da un lato, e Igeamed e Igeam Academy, dall'altro lato, queste ultime due interamente controllate dalla prima, tali società rappresentano un'unica entità economica. Pertanto, diversamente da quanto accade per gli altri RTI, in questo caso tutte le società del Raggruppamento erano edotte della strategia di partecipazione alla gara e a tutte e tre le società deve essere imputata la condotta anticoncorrenziale. Da ciò discende che, ai fini sanzionatori, viene preso in considerazione l'intero valore di aggiudicazione, il quale è successivamente ripartito per ciascuna società in base alla quota detenuta nel Raggruppamento, pari al [40-50%] per Igeam S.r.l., al [40-50%] per Igeamed S.r.l. e al [20-30%] per Igeamed Academy S.r.l.

380. Tanto premesso, i valori di aggiudicazione complessivamente attribuibili sono:

Tabella IX – Valore di aggiudicazione ricalcolato

| Società | Lotto | Valore di aggiudicazione | Percentuale di partecipazione in RTI | Valore di aggiudicazione ricalcolato |
|---------------|-------|--------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Sintesi | 1 | 5.916.000 | [50-60%] | [1.000.000-10.000.000] |
| Sintesi | 2 | 7.540.000 | [50-60%] | [1.000.000-10.000.000] |
| Com Metodi | 3 | 4.444.000 | [70-80%] | [1.000.000-10.000.000] |
| Igeam | 4 | 5.106.000 | [40-50%] | [1.000.000-10.000.000] |
| Igeamed | 4 | 5.106.000 | [40-50%] | [1.000.000-10.000.000] |
| Igeam Academy | 4 | 5.106.000 | [20-30%] | [1.000.000-10.000.000] |
| Igeam | 5 | 4.738.000 | [40-50%] | [1.000.000-10.000.000] |
| Igeamed | 5 | 4.738.000 | [40-50%] | [1.000.000-10.000.000] |
| Igeam Academy | 5 | 4.738.000 | [20-30%] | [1-1.000.000] |
| Sintesi | 6 | 10.092.000 | [50-60%] | [1.000.000-10.000.000] |
| Com Metodi | 7 | 5.016.000 | [50-60%] | [1.000.000-10.000.000] |
| Com Metodi | 8 | 3.256.000 | [70-80%] | [1.000.000-10.000.000] |
| Sintesi | 9 | 5.278.000 | [50-60%] | [1.000.000-10.000.000] |

381. Ai fini della determinazione dell'importo base della sanzione, al valore iniziale come sopra determinato dovrà essere applicata una specifica percentuale che riflette la gravità dell'infrazione. Secondo le Linee Guida, in particolare la percentuale considerata deve essere fissata a un livello che può raggiungere il 30% del valore delle vendite (punto 11). Trattandosi di un'infrazione molto grave dell'articolo 101 TFUE, cioè un'intesa orizzontale segreta di ripartizione delle commesse e fissazione dei prezzi, ai sensi del punto 12 delle Linee Guida, la percentuale del valore delle vendite da considerare ai fini del calcolo dell'importo base "sarà di regola non inferiore al 15%". Nel caso di specie, alla luce del fatto che l'infrazione ha coinvolto le maggiori imprese attive a livello

¹⁶⁹ Doc. 370.

nazionale nel settore di riferimento, che l'intesa è stata pienamente attuata e ha prodotto rilevanti effetti sul mercato, si ritiene di fissare il coefficiente di gravità nella misura del 15% per tutte le parti.

L'importo base delle sanzioni che ne risulta è riportato nella tabella che segue:

Tabella IX.3 – Importo base

| Società | Importo base |
|---------------|--------------|
| Sintesi | 2.245.992 |
| Com Metodi | 1.430.550 |
| Igeam | 590.640 |
| Igeamed | 590.640 |
| Igeam Academy | 295.320 |

382. Le Linee Guida prevedono, per di più, che l'importo base della sanzione possa essere incrementato per tener conto di specifiche circostanze che aggravano il comportamento tenuto (circostanze aggravanti) ovvero che attenuano la responsabilità dell'autore dell'infrazione (circostanze attenuanti).

383. Tra le circostanze attenuanti, le Linee Guida annoverano *“l'adozione e il rispetto di uno specifico programma di compliance, adeguato e in linea con le best practice europee e nazionali. La mera esistenza di un programma di compliance non sarà considerata di per sé una circostanza attenuante, in assenza della dimostrazione di un effettivo e concreto impegno al rispetto di quanto previsto nello stesso programma (attraverso, ad esempio, un pieno coinvolgimento del management, l'identificazione del personale responsabile del programma, l'identificazione e valutazione dei rischi sulla base del settore di attività e del contesto operativo, l'organizzazione di attività di training adeguate alle dimensioni economiche dell'impresa, la previsione di incentivi per il rispetto del programma nonché di disincentivi per il mancato rispetto dello stesso, l'implementazione di sistemi di monitoraggio e auditing)”*.

384. Al riguardo si rappresenta che società Com Metodi e Igeam (anche per le altre società del Gruppo) hanno fornito evidenza di aver posto in essere programmi di *compliance* che prevedono il pieno coinvolgimento del *management* e si sono declinati nell'elaborazione di manuali *antitrust*, in seminari a cui ha partecipato la dirigenza delle società e il personale che opera nelle aree sensibili sotto il profilo *antitrust*, nonché nella nomina di responsabili *antitrust* con il compito di monitorarne la puntuale e concreta attuazione.

385. In considerazione di quel che precede, si ritiene che le iniziative di Com Metodi e Igeam siano in linea con quanto previsto al punto 23 delle Linee Guida e viene pertanto riconosciuta a tali soggetti una circostanza attenuante nella misura del 5%.

386. Sulla base di quanto precede, gli importi delle sanzioni risultano pari a quanto indicato (in euro) nella tabella seguente, dove è stata considerata altresì la loro soglia legale massima, pari al 10% del fatturato totale delle società relativo all'anno 2018, per Com Metodi e Sintesi, e all'anno 2017¹⁷⁰ per Igeam, Igeamed e Igeam Academy (articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90).

¹⁷⁰ Si considera il fatturato 2017, in quanto ultimo depositato.

Tabella IX.4 - Sanzione

| Società | SANZIONE in applicazione delle attenuanti (euro) | MASSIMO EDITTALE (10% fatturato mondiale in euro) | SANZIONE FINALE (euro) |
|---------------|--|---|------------------------|
| Com Metodi | 1.359.023 | 1.544.785 | 1.359.022 |
| Igeam | 561.108 | 529.790 | 529.790 |
| Igeamed | 561.108 | 477.574 | 477.574 |
| Igeam Academy | 280.554 | 166.023 | 166.023 |
| Sintesi | 2.245.992 | 700.182 | 700.182 |
| TOTALE | | | 3.232.591 |

RITENUTO che il mancato accesso ai documenti richiesti da Sintesi non ha determinato alcuna violazione dei diritti di difesa e contraddittorio della società e che non sia necessaria alcuna sospensione del procedimento in attesa del giudizio del TAR Lazio, di cui all'istanza di Sintesi del 27 maggio 2019;

RITENUTA la completezza dell'istruttoria dal punto di vista delle valutazioni matematico-aritmetiche nonché economiche e merceologiche e la non necessità di una perizia esterna, come richiesta da Sintesi con istanza del 27 maggio 2019;

RITENUTO, pertanto, che le società Com Metodi S.p.A., Sintesi S.p.A., Igeam S.r.l., Igeamed S.r.l., Igeam Academy S.r.l., abbiano posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza, con la finalità di condizionare gli esiti della gara Consip, attraverso l'eliminazione del reciproco confronto concorrenziale e la spartizione dei lotti da aggiudicarsi, in violazione dell'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea;

RITENUTO che le evidenze documentali agli atti non consentono di imputare l'infrazione alle società Deloitte Consulting S.r.l., Adecco Formazione S.r.l., Archè S.c.a.r.l., CSA Team S.r.l., Nier Ingegneria S.p.A., Projit S.r.l., STI S.p.A., Exitone S.p.A. e Informa S.r.l.;

Tutto ciò premesso e considerato;

DELIBERA

a) di rigettare le istanze presentate da Sintesi S.p.A. di sospensione del procedimento e di disposizione di una perizia matematico-aritmetica nonché economica e merceologica esterna;

b) che le società Com Metodi S.p.A., Sintesi S.p.A., Igeam S.r.l., Igeamed S.r.l., Igeam Academy S.r.l., hanno posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza contraria all'articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), avente la finalità di condizionare gli esiti della Gara Consip per la prestazione di servizi relativi alla Gestione Integrata della Salute e Sicurezza sui luoghi di lavoro presso le Pubbliche Amministrazioni, quarta edizione, attraverso l'eliminazione del reciproco confronto concorrenziale e la spartizione dei lotti;

c) che le società Com Metodi S.p.A., Sintesi S.p.A., Igeam S.r.l., Igeamed S.r.l., Igeam Academy S.r.l. si astengano in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto dell'infrazione accertata, di cui al punto b);

d) che, in ragione della gravità dell'infrazione di cui al punto b), vengano applicate le sanzioni amministrative pecuniarie rispettivamente pari a quanto indicato nella seguente tabella:

| Società | SANZIONE FINALE (euro) |
|----------------------|------------------------|
| Com Metodi S.p.A. | 1.359.022 |
| Igeam S.r.l. | 529.790 |
| Igeamed S.r.l. | 477.574 |
| Igeam Academy S.r.l. | 166.023 |
| Sintesi S.p.A. | 700.182 |

Le sanzioni amministrative pecuniarie di cui al punto d) devono essere pagate entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente Provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997. Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito *internet www.agenziaentrate.gov.it*.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore ad un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione. In tal caso, la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Degli avvenuti pagamenti deve essere data immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

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

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 sessanta giorni dalla data di comunicazione del Provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 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 SEGRETARIO GENERALE

Filippo Arena

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

1822 - CONSIP/GARA SICUREZZA E SALUTE 4*Allegato 1 al provvedimento n. 27908***APPENDICE ECONOMICA***Analisi dei ribassi alla luce delle asserite efficienze*

1. La presente analisi è stata effettuata al fine di verificare in che misura i ribassi offerti dalle Parti nella SIC4 sono in linea con le asserite efficienze derivanti dalla conoscenza pregressa delle amministrazioni. Inoltre, essa è volta a valutare, sulla base dei vantaggi di costo che sono stati quantificati dalle Parti¹, l'esistenza di una coerenza interna nella loro strategia di gara, e segnatamente tra gli sconti offerti nei diversi lotti considerato il differente posizionamento detenuto dalle Parti all'interno di questi ultimi.
2. Nell'ottica quindi di valutare se le efficienze riconducibili all'essere il gestore uscente di un'amministrazione tende a spiegare i differenti ribassi formulati dalle Parti, è stato svolto un esercizio di simulazione nel quale, partendo dal loro posizionamento nei diversi lotti - in termini di peso delle proprie commesse rispetto a quelle complessive (colonna A delle tabelle seguenti)- sono stati calcolati dei ribassi "attesi" (colonna F) coerenti con le stime relative alle maggiori efficienze fornite dalle Parti (colonna E)².
3. Una volta stimati i ribassi attesi, si è proceduto a confrontare i ribassi effettivamente presentati e quelli attesi rispetto allo sconto presentato nel lotto in cui la Parte non dispone di commesse acquisite in precedenza nell'ambito della convenzione Consip (colonne C e G delle tabelle seguenti), considerando quindi come dato lo sconto formulato in assenza di commesse attive³.
4. A tale riguardo, rileva evidenziare che evidenze contenute nel fascicolo istruttorio mostrano le asserite efficienze sono state calcolate anche considerando, con riferimento a ciascuna impresa, il posizionamento storico sui differenti lotti rispetto alla commesse 'a consuntivo' generate dalla gara SIC3. Ad esempio, documentazione a fascicolo relativa alle Relazioni Tecniche presentate mostra come, al fine di prospettare alla stazione appaltante le economie di costo collegate alla presenza storica sul territorio, si faccia riferimento ai risultati 'a consuntivo' della gestione dei lotti relativi alla gara SIC3.
5. A riguardo, Igeam illustra che⁴: "[...] in considerazione del fatto che ad oggi Igeam gestisce una Convenzione Consip [NDR Convenzione SIC3] che svilupperà un volume maggiore al massimale del presente Lotto, possiamo dire che lo scrivente RTI possiede già un numero di risorse

¹ Le Parti hanno infatti fornito delle stime sui minori costi sostenuti da un gestore uscente di un'amministrazione, che sono [omissis].

² Sono stati stimati tali ribassi teorici a partire da una quantificazione delle efficienze "ipotetiche". Queste ultime sono state calcolate come il prodotto tra la stima dei minori costi fornita dalle Parti ed il peso del valore delle relative commesse sul totale del lotto. Tale peso, infatti, può essere ragionevolmente considerato una *proxy* del proprio posizionamento all'interno di un singolo lotto, tenuto conto che la ridefinizione dei lotti nell'ambito della SIC4 rispetto alla SIC3 ha determinato che in alcuni di essi non una sola Parte servisse le amministrazioni afferenti ad un certo lotto. Una volta stimate tali efficienze ipotetiche è stato poi ricavato il ribasso ipotetico (r_i) nel singolo lotto i , quantificato come il minor prezzo netto (base d'asta al netto dello sconto) offerto nel medesimo rispetto al prezzo netto formulato in sede di gara nel lotto b dove la Parte non deteneva alcuna precedente commessa:

$$eff. \text{ ipotetiche}_i = 1 - \frac{PN_i}{PN_b} = \frac{PN_b - PN_i}{PN_b} = \frac{Base \ d'asta * (1 - r_b - 1 + r_i)}{Base \ d'asta * (1 - r_b)} = \frac{(r_i - r_b)}{(1 - r_b)}$$

dove PN_i e PN_b rappresentano i prezzi netti, rispettivamente, nei lotti i e b .

Essendo noto il valore delle efficienze ipotetiche così come il ribasso proposto nei lotti in cui le Parti non avevano commesse r_b , sono stati ricavati i ribassi ipotetici r_i pari a:

$$r_i = eff. \text{ ipotetiche}_i * (1 - r_b) + r_b$$

³ In altri termini, in questo esercizio è considerata come una variabile esogena il ribasso effettivamente presentato nel lotto in cui l'operatore non ha ancora commesse attive nell'ambito della Convenzione Consip. Nel caso di Igeam lo sconto offerto in questo caso è del 33% (nel lotto 9), per Com Metodi del 34,7% (nel lotto 1) e per Sintesi del 33% (nei lotti 3 e 5).

⁴ Cfr. doc. 704.

immediatamente disponibili potenzialmente in grado di coprire la saturazione del 100% dell'importo massimo fin dal primo anno [...]".

Igeam

6. Come emerge dalla tabella seguente – che riporta i risultati dell'esercizio di simulazione – soltanto nel lotto 5 Igeam ha presentato un ribasso (pari al 45,9%) che non si discosta in maniera significativa da quello atteso (44,2%).

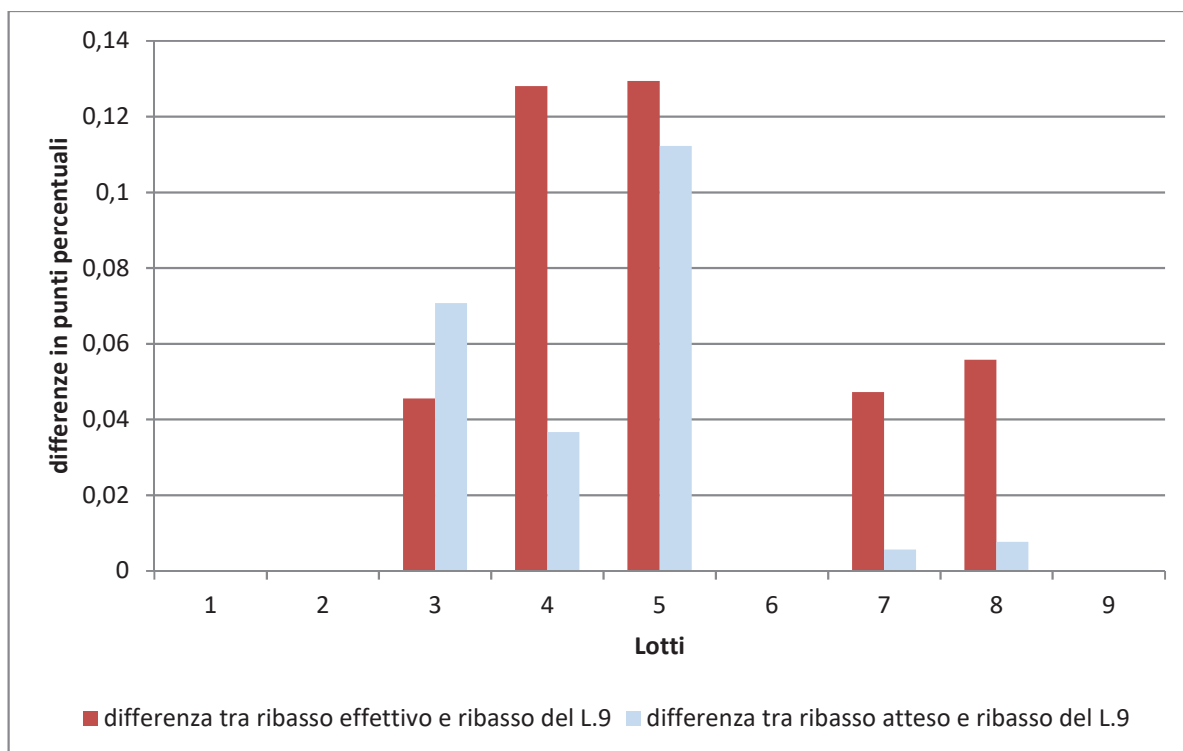
7. Nel lotto 4 si osserva invece la principale incoerenza, in quanto il ribasso effettivamente formulato risulta particolarmente aggressivo rispetto a quello atteso, tenuto conto della base clienti e dei minori costi stimati dalla Parte. A fronte di tale incoerenza, la Parte giustifica l'offerta non tanto sulla base della sua posizione di gestore uscente quanto piuttosto sulla base della rilevanza strategica del lotto 4, ed in particolare della regione Emilia Romagna che in esso ricade.

8. In ogni caso, anche nei lotti 7 e 8 i ribassi attesi si discostano da quelli effettivi in maniera piuttosto significativa, seppure in misura minore rispetto al lotto 4. Data la ridotta base clienti servita nell'ambito della convenzione precedente, infatti, nei lotti 7 e 8 avrebbero dovuto osservarsi ribassi dell'ordine del 33,5%- 33,7%, vale a dire pressoché in linea con quello proposto nel lotto 9.

Tabella 1- Ribassi effettivi e attesi di Igeam

| Lotto SIC4 | Peso commesse sul totale lotto | ribassi effettivi | Differenza ribassi effettivi rispetto al L.9 | efficienze effettive | efficienze ipotetiche | Ribassi attesi | Differenza ribassi attesi rispetto al L.9 |
|------------|--------------------------------|------------------------------|--|----------------------|-----------------------|-----------------|---|
| | A | B=r, dove rb=ribasso nel L.9 | C=r-rb (su col.B) | $D=(r-rb)/(1-rb)$ | $E=[15-20]*A$ | $F=E*(1-rb)+rb$ | G= r-rb (su col. F) |
| 1 | [0-5]% | | | | | | |
| 2 | [0-5]% | | | | | | |
| 3 | [60-65]% | 37.5% | 4.6% | 6.8% | 10.5% | 40.0% | 7.1% |
| 4 | [30-35]% | 45.8% | 12.8% | 19.1% | 5.5% | 36.6% | 3.7% |
| 5 | [35-98]% | 45.9% | 12.9% | 19.3% | 16.7% | 44.2% | 11.2% |
| 6 | [0-5]% | | | | | | |
| 7 | [0-5]% | 37.7% | 4.7% | 7.0% | 0.8% | 33.5% | 0.6% |
| 8 | [5-10]% | 38.6% | 5.6% | 8.3% | 1.1% | 33.7% | 0.8% |
| 9 | [0-5]% | 33.0% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 33.0% | 0.0% |

9. Nel grafico successivo sono state riportate le differenze dei ribassi effettivi e di quelli attesi nei diversi lotti rispetto allo sconto formulato nel lotto 9. Da esso si evince come, a parte il lotto 5, in cui si registra una sostanziale similarità tra tali differenze, per gli altri, ed in particolare per i lotti 4, 7 ed 8, gli scostamenti dei ribassi effettivi e di quelli attesi rispetto allo sconto del lotto 9 tendono a differenziarsi in misura piuttosto significativa.

Grafico 1- Ribassi effettivi ed attesi di Igeam rispetto al lotto 9 a confronto**Com Metodi**

10. Una prima anomalia nel comportamento di offerta di Com Metodi consiste nel fatto che, pur in presenza di una base clienti già attiva nel lotto 2, di poco inferiore al [10-15]%, la società non presenta alcuna offerta, laddove invece partecipa nel lotto 5, dove le sue commesse pesano solamente per l'[0-5]% del totale.

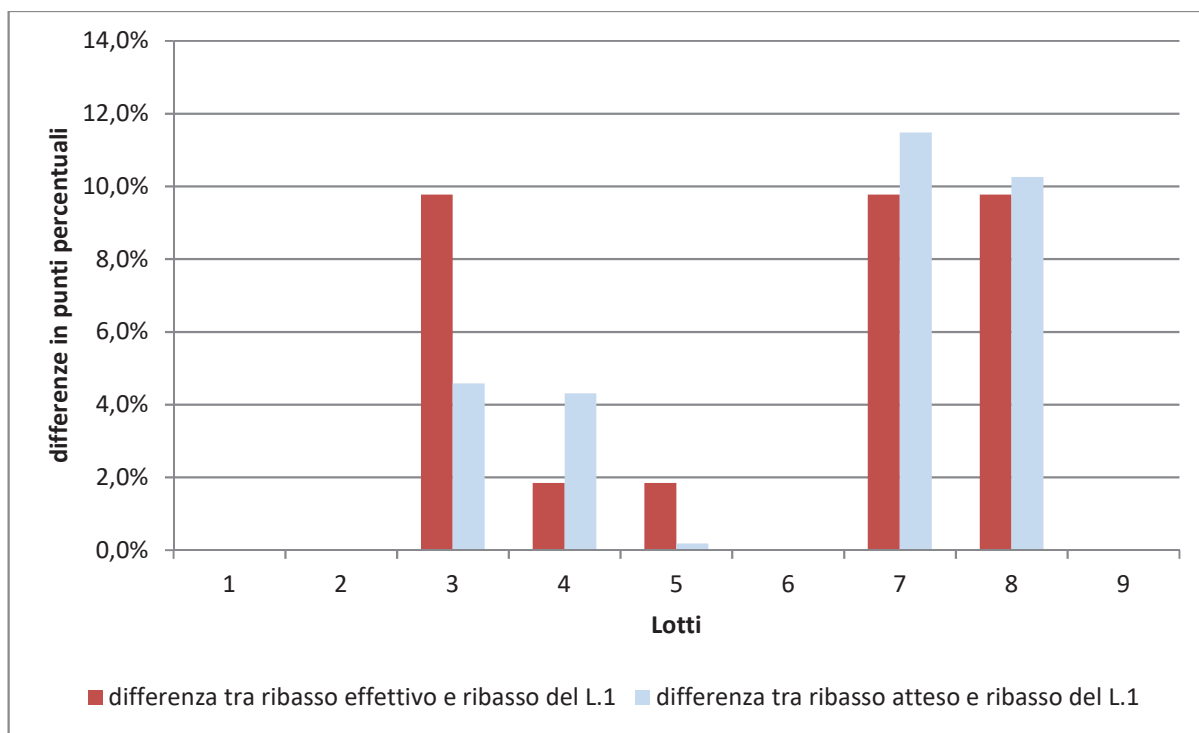
11. Mentre nei lotti 7, 5 ed 8 i ribassi attesi⁵ non si discostano in maniera significativa da quelli effettivi, nel lotto 3, invece, tale differenza appare decisamente più marcata. Infatti, considerato che i posizionamenti di Com Metodi nei lotti 3 e 4 sono tra loro comparabili (rispettivamente [35-40]% e [35-40]%), si sarebbero dovuti osservare dei ribassi tra loro più simili, mentre lo sconto del lotto 3 è decisamente più elevato di quello del lotto 4.

⁵ Nella simulazione le efficienze sono state quantificate in [15-20]% del valore indicato dalla Parte.

Tabella 2- Ribassi effettivi e attesi di Com Metodi

| Lotto SIC4 | Peso commesse sul totale lotto | ribassi effettivi | Differenza ribassi effettivi rispetto al L. 1 | efficienze effettive | efficienze ipotetiche | Ribassi attesi | Differenza ribassi attesi rispetto al L. 1 |
|------------|--------------------------------|------------------------------|---|----------------------|-----------------------|-----------------|--|
| | A | B=r, dove rb=ribasso nel L.1 | C=r-rb (su col.B) | $D=(r-rb)/(1-rb)$ | $E=[15-20]\%*A$ | $F=E*(1-rb)+rb$ | G= r-rb (su col. F) |
| 1 | [0-5]% | 34.7% | | | | | |
| 2 | [10-15]% | | | | | | |
| 3 | [35-40]% | 44.5% | 9.8% | 15.0% | 7.0% | 39.3% | 4.6% |
| 4 | [35-40]% | 36.6% | 1.8% | 2.8% | 6.6% | 39.0% | 4.3% |
| 5 | [0-5]% | 36.6% | 1.8% | 2.8% | 0.3% | 34.9% | 0.2% |
| 6 | [0-5]% | | | | | | |
| 7 | [95-100]% | 44.5% | 9.8% | 15.0% | 17.6% | 46.2% | 11.5% |
| 8 | [80-85]% | 44.5% | 9.8% | 15.0% | 15.7% | 45.0% | 10.3% |
| 9 | [0-5]% | | | | | | |

12. Coerentemente con quanto già evidenziato, il grafico successivo fa emergere nel lotto 3 una sostanziale differenza tra i ribassi offerti e i ribassi attesi rispetto allo sconto “di riferimento” formulato nel lotto 1, vale a dire in assenza di potenziali vantaggi che Com Metodi può sfruttare in qualità di gestore uscente. In particolare, nel lotto 3, la differenza tra il ribasso atteso e quello offerto nel lotto 1 è meno della metà della differenza tra sconto effettivo e tale sconto “di riferimento”. Peraltro, si registra un marcato scostamento tra il ribasso effettivo e quello atteso –entrambi sempre in relazione allo sconto del lotto 1- anche nel lotto 4, risultando il primo meno della metà del secondo.

Grafico 2- Ribassi effettivi ed attesi di Com Metodi rispetto al lotto 1 a confronto**Sintesi**

13. Nel caso di Sintesi emergono le principali incongruenze tra ribassi effettivamente offerti e gli sconti attesi, sulla base dei minori costi stimati dalla Parte (compresi tra il [20-25]%)⁶ e del peso delle sue commesse nei diversi lotti.

14. Emerge infatti chiaramente come, pur a fronte di una quota di clienti molto ridotta nei lotti 1,2,6 e soprattutto nel lotto 9, i ribassi formulati sono estremamente elevati (pari al 58%) rispetto a quelli che si sarebbero dovuti osservare, che risultano dell'ordine del 33,5%- 34,5%. In altri termini, gli sconti effettivamente proposti non appaiono coerenti con spiegazioni che attengono al vantaggio derivante dall'essere gestore uscente. In questo contesto, l'unica offerta di Sintesi che appare razionalizzarsi è quella del lotto 4, dove lo sconto offerto, a fronte di una base clienti quasi nulla, è del 34%, pressoché in linea con gli sconti presentati nei lotti 3 e 5, dove Sintesi non ha alcuna commessa nell'ambito della convenzione Consip.

15. Un altro aspetto da notare consiste nel fatto che la società presenta uno sconto consistente nei lotti 1,2,6 e 9, nonostante il suo posizionamento risulti in qualche modo differente (compreso tra il [0-5] e il [5-10]%).

⁶ Nella simulazione è stato considerato un valore puntuale del [20-25]%

Tabella 3- Ribassi effettivi e attesi di Sintesi

| Lotto SIC4 | Peso commesse sul totale lotto | ribassi effettivi | Differenza ribassi effettivi rispetto ai L.3/L.5 | efficienze effettive | efficienze ipotetiche | Ribassi attesi | Differenza ribassi attesi rispetto ai L.3/L.5 |
|------------|--------------------------------|---|--|----------------------|-----------------------|-----------------|---|
| | A | B=r, dove rb=ribasso nei L.3/5 | C=r-rb (su col.B) | $D=(r-rb)/(1-rb)$ | $E=[20-25]\%*A$ | $F=E*(1-rb)+rb$ | G= r-rb (su col. F) |
| 1 | [5-10]% | 58% | 25.0% | 37.4% | 2.1% | 34.6% | 1.4% |
| 2 | [5-10]% | 58% | 24.9% | 37.3% | 1.9% | 34.5% | 1.3% |
| 3 | [0-5]% | 33% | | | | | |
| 4 | [0-5]% | 34% | 0.6% | 0.9% | 0.2% | 33.4% | 0.1% |
| 5 | [0-5]% | 33% | | | | | |
| 6 | [5-10]% | 58% | 24.9% | 37.3% | 1.7% | 34.4% | 1.1% |
| 7 | [0-5]% | | | | | | |
| 8 | [0-5]% | | | | | | |
| 9 | [0-5]% | 58% | 24.9% | 37.3% | 0.9% | 33.8% | 0.6% |

16. Tali evidenze emergono anche graficamente nella figura successiva, nella quale sono riportate le differenze nei ribassi – rispetto ai lotti 3 e 5- che si sarebbero dovute osservare rispetto a quelle effettivamente registrati. Tendenzialmente, mentre i ribassi dei lotti 1,2 6 e 9 sono più alti di circa 25 p.p. rispetto a quelli dei lotti 3 e 5, i ribassi che si sarebbero dovuti osservare avrebbero dovuto essere al massimo di poco superiori al punto percentuale sempre rispetto a agli sconti “di riferimento”.

Grafico 3- Ribassi effettivi ed attesi di Sintesi rispetto ai lotti 3 e 5 a confronto