

I846 - GARE PER LA FORNITURA DI VESTIARIO PROFESSIONALE E ACCESSORI TECNICI

Provvedimento n. 28505

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 dicembre 2020;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTO l'articolo 101 del TFUE;

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Galleria dello Sport S.r.l. (C.F. 00492110481 - d'ora in avanti anche "Galleria") è una società con sede legale a Firenze, attiva nel settore del commercio all'ingrosso di abbigliamento e divise da lavoro attraverso il marchio "Vigiland".

2. Confezioni Gim di Bettazzi Ricci & C. s.n.c. (C.F. 00237680970 - d'ora in avanti anche "Gim") è una società con sede legale a Prato, attiva nel settore della produzione e del commercio all'ingrosso di abbigliamento professionale.

3. Confezioni Orsi S.r.l., già Confezioni Orsi di Orsi Marco & C. s.n.c. (C.F. 02289740488 - d'ora in avanti anche "Orsi"), è una società con sede legale a Empoli (FI), attiva nel settore della confezione e del commercio all'ingrosso di abbigliamento e accessori per aziende pubbliche ed enti.

4. Kaama S.r.l. (C.F. 01418270391 - d'ora in avanti anche "Kaama") è una società con sede legale a Imola (BO), attiva nel settore della produzione e del commercio all'ingrosso di abbigliamento professionale.

5. Rochelle di Pistono Iaria s.n.c. (C.F. 06315200011 - d'ora in avanti anche "Rochelle") è una società con sede legale a San Giorgio Canavese (TO), attiva nel settore della produzione e del commercio al dettaglio di abbigliamento.

6. Brumar S.r.l. unipersonale (C.F. 03596871008 - d'ora in avanti anche "Brumar") è una società con sede legale a Roma, attiva nel settore del commercio all'ingrosso di abbigliamento, anche militare.

II. IL FATTO

7. In data 3 agosto 2020 è pervenuta una denuncia da parte del Nucleo Speciale Antitrust della Guardia di Finanza volta a segnalare asserite condotte illecite di natura anticoncorrenziale, in relazione all'affidamento e all'esecuzione di appalti pubblici aventi ad oggetto la fornitura di divise, vestiario e materiale tecnico destinati alla polizia municipale e ai dipendenti di enti pubblici in genere. Tale segnalazione è stata integrata con ulteriore documentazione prodotta in data 24 novembre 2020.

8. In particolare, la segnalazione trae origine dall'attività investigativa condotta dal Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria della Guardia di Finanza di Firenze, in relazione ad un procedimento penale avviato dalla Procura della Repubblica attualmente in corso presso il Tribunale di Firenze, nel cui ambito si dà conto dell'esistenza di numerose intercettazioni aventi ad oggetto i fatti di seguito meglio descritti.

9. Le vicende oggetto di segnalazione concernono ipotesi di condotte anti-competitive volte a condizionare lo svolgimento e l'esito di svariate procedure competitive indette da pubbliche amministrazioni, concernenti l'affidamento di forniture di abbigliamento e accessori tecnici, con particolare riferimento a quelle relative al vestiario destinato alla polizia municipale.

10. Nel dettaglio, dalle informazioni ricevute emerge uno scenario fattuale in cui le Parti si sarebbero spartite, quantomeno con riferimento all'area centro-settentrionale, il mercato relativo alle citate forniture, secondo meccanismi collusivi realizzati combinando in modo sistematico diverse condotte:

- ripartizione della clientela pubblica attraverso un meccanismo di partecipazione alle gare, tale da far sì che per ciascuna gara figurino un solo offerente in grado di aggiudicarsi la commessa con ribassi esigui (anche inferiori all'1%);
- presentazione di "offerte di comodo" in modo da favorire l'affidamento ad una specifica predefinita società;
- previsione di partite compensative tra le Parti, nella forma di riacquisti di materiali da parte delle aggiudicatrici in favore delle altre imprese Parti del procedimento, che non hanno partecipato alla gara oppure che si sono limitate a presentare "offerte di comodo";
- la definizione di un "accordo di non belligeranza" per assicurare la spartizione geografica delle procedure di affidamento.

11. Le informazioni pervenute consentono di ricostruire l'esistenza di una concertazione quantomeno a partire dal 2013¹, periodo in cui le ipotizzate condotte restrittive sarebbero state poste in essere in modo sistematico nell'ambito di una pluralità di gare bandite nell'area centro-settentrionale (Toscana, Liguria, Piemonte, Emilia-Romagna, Lazio, Umbria e Veneto), dalle amministrazioni competenti per l'affidamento delle forniture di abbigliamento destinato ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

12. Si riporta, di seguito, in via esemplificativa, la sintesi di un preliminare *screening* svolto su alcune delle gare relative all'area toscana oggetto della denuncia della Guardia di Finanza, recante

¹ A riguardo, si osserva che - sulla base dei rilievi svolti dal Comune di Firenze e trasmessi dalla Guardia di Finanza il 24 novembre 2020 - tra il 2013 e il 2016 pressoché tutte le procedure selettive ad invito svolte sul mercato elettronico dal Comune di Firenze per la fornitura di abbigliamento e accessori destinati alla propria polizia municipale sono state aggiudicate a Galleria dello Sport, che risultava - tra l'altro - essere quasi sempre l'unica offerente.

l'evidenza degli elementi informativi utili a dare contezza delle condotte partecipative contestate, ricostruiti sulla base della documentazione disponibile. L'anno indicato è quello di aggiudicazione dell'affidamento.

Committenza	Anno	Ribasso	Aggiudicatario	Fornitura
Comune di Massa	2018	4,24%	Gim (unica offerta)	Abbigliamento per la polizia municipale
Opera Primaziale di Pisa	2018	n.d.	Galleria (2 lotti su 4; offerta di comodo di Orsi); 1 lotto Forint; 1 lotto Calzaturificio F.lli Soldini S.p.A.	Abbigliamento per i dipendenti dell'Opera Primaziale
Comune di Vaiano	2018	0,15%	Gim (altre società invitate: Orsi e Galleria). Galleria successivamente rifornisce Gim della merce oggetto dell'affidamento.	Abbigliamento per i dipendenti del Comune
Comune di San Giuliano Terme	2018	n.d.	Galleria (altre società invitate: Andrea Creazioni in Pelle S.r.l.; Gim; Orsi; Kaama)	Abbigliamento per la polizia municipale
Comune di Cecina	2018	-	Orsi (affidamento diretto ex art. 36 Decreto Legislativo 50/2016 sollecitato da Galleria)	Abbigliamento per la polizia municipale
Comune di Siena	2018	n.d.	Galleria (offerta di comodo di Orsi)	Divise estive e invernali per la polizia municipale
Galleria dell'Accademia di Firenze	2018	-0,35%	Gim (offerte di comodo di Orsi e Galleria)	Divise per il personale della Galleria dell'Accademia

13. Lo scrutinio di tali gare - svolte tutte nel 2018 - i cui aggiudicatari coincidono con alcune delle Parti del procedimento (Galleria, Gim e Orsi), restituisce un *pattern* partecipativo connotato da aggiudicazioni con ribassi di entità ridotta all'unico offerente o a favore del beneficiario dell'offerta di comodo degli altri concorrenti. Tale schema sembrerebbe essere stato applicato anche ad altre procedure di affidamento.

14. In tale contesto, sulla base delle informazioni pervenute, l'astensione di Rochelle, Kaama e Brumar dalla partecipazione alle procedure di gara indette in Toscana sembrerebbe riconducibile ad un sistema ripartitorio territoriale, tale per cui all'astensione corrispondeva la garanzia della reciproca assenza delle altre società in differenti aree geografiche, in particolare: Piemonte, Emilia-Romagna, Lazio, Umbria e Veneto.

15. Infatti, la documentazione depositata dalla Guardia di Finanza dà conto che le imprese interessate, pur non avendo ostacoli oggettivi alla partecipazione alle procedure indette in determinate regioni, si asterebbero dalle stesse in quanto considerate territorio di competenza altrui, allo scopo quindi di evitare l'instaurarsi di qualsivoglia concorrenza. Ciò consente di ipotizzare la sussistenza di un "accordo di non belligeranza", volto a garantire una spartizione degli affidamenti

del territorio centro-settentrionale su base regionale. Dalle evidenze deriverebbe il seguente schema ripartitorio: *i)* Toscana e Liguria a Galleria, Orsi e Gim; *ii)* Piemonte a Rochelle; *iii)* Emilia-Romagna a Kaama; *iv)* Lazio, Umbria e Veneto a Brumar.

III. VALUTAZIONI

a) Il settore interessato e il mercato rilevante

16. Le condotte oggetto del presente procedimento interessano il settore della fornitura di abbigliamento e dotazioni accessorie da lavoro per dipendenti di enti pubblici, quali divise destinate alla polizia municipale o uniformi utilizzate per il servizio svolto presso varie tipologie di enti pubblici.

17. La domanda dei descritti servizi viene espressa tramite procedure selettive pubbliche, distinte per capo di abbigliamento o accessorio di volta in volta richiesto (es. pantaloni, divise, incisioni e stemmi, guanti antitaglio, etc.).

18. Dette procedure, in generale, vengono bandite da Comuni o da altri enti pubblici per lo più tramite invito della stazione appaltante, ai sensi dell'art. 36 del Decreto Legislativo n. 50/2016, e svolte per mezzo del mercato elettronico, in quanto al di sotto della soglia europea. In alcuni casi, l'importo della fornitura è così ridotto che l'amministrazione ricorre all'affidamento diretto *ex art.* 36, comma 2, lettera a), cit.

19. Secondo costante orientamento giurisprudenziale, in materia di intese, la definizione del mercato rilevante è essenzialmente volta a individuare le caratteristiche del contesto economico e giuridico nel quale si colloca l'accordo o la pratica concordata tra imprese. Tale definizione è dunque funzionale alla delimitazione dell'ambito nel quale l'intesa può restringere o falsare il meccanismo concorrenziale e alla decifrazione del suo grado di offensività².

20. Nel caso in esame, in via di prima approssimazione, il mercato può circoscriversi all'ambito geografico e merceologico delle procedure condizionate nell'area centro-settentrionale mediante l'ipotizzata intesa di ripartizione del mercato. Tali procedure, in particolare, afferiscono ad affidamenti pubblici disposti da enti comunali o enti pubblici di vario genere.

21. Non si esclude, tuttavia, che la concertazione possa avere un perimetro più ampio ed estendersi anche a procedure pubbliche di scelta del contraente aventi ad oggetto l'affidamento di altre forniture di abbigliamento e accessori in altre aree del territorio nazionale.

b) La qualificazione dell'intesa

22. Il complesso degli elementi sopra descritti consente di ipotizzare un coordinamento tra le Parti, che potrebbe risalire quantomeno al 2013, finalizzato a limitare il reciproco confronto concorrenziale nelle procedure pubbliche di affidamento delle forniture di abbigliamento e accessori da lavoro per i dipendenti di enti pubblici. L'intesa, nella forma di un accordo o di una pratica concordata, avrebbe ad oggetto la ripartizione del mercato, finalizzata all'aggiudicazione delle procedure di scelta del contraente in forza di uno schema spartitorio in grado di garantire l'affidamento ad una specifica impresa predefinita e con ribassi di ridotta entità.

² Cfr., da ultimo, Consiglio di Stato 26 gennaio 2017, n. 740, Gare Consip pulizia nelle scuole.

23. Invero, la documentazione agli atti restituisce elementi sintomatici di possibili condotte concertative aventi ad oggetto il condizionamento in senso anticompetitivo delle procedure selettive pubbliche.

24. Le evidenze fattuali paiono tratteggiare un'ipotesi di intesa anticoncorrenziale idonea a neutralizzare i rischi di un effettivo confronto competitivo tra le Parti teso a stabilizzare artificiosamente le rispettive quote di mercato o aree di competenza.

25. Attraverso siffatta concertazione, le Parti potrebbero aver alterato sensibilmente la libera formazione dei prezzi nell'ambito delle procedure di scelta del contraente, riducendo al minimo i ribassi offerti e determinando così un innaturale innalzamento del valore economico delle commesse.

26. Le evidenze prodotte dalla Guardia di Finanza consentono di ipotizzare un'ampia latitudine delle possibili condotte concertative, tale da eventualmente ricomprendere le procedure selettive svolte sul territorio nazionale ed aventi ad oggetto la fornitura di abbigliamento e accessori da lavoro per i dipendenti di enti pubblici. Si è visto, infatti, come il coordinamento riguarderebbe quantomeno diverse regioni dell'area centro-settentrionale e non si può escludere che il menzionato "accordo di non belligeranza" (v. *supra* §§ 14-15) possa avere un'attuazione ancora più estesa. In tal senso, il presente procedimento è volto a verificare ed eventualmente acclarare ipotesi di collusione anche in siffatto, più esteso, ambito operativo.

27. In considerazione del fatto che le forniture oggetto delle procedure di scelta del contraente in questione possono interessare l'intero territorio nazionale, l'intesa ipotizzata appare idonea, laddove accertata, a pregiudicare il commercio tra Stati membri. Di conseguenza, la fattispecie oggetto del presente procedimento verrà valutata anche ai sensi dell'articolo 101 del TFUE.

RITENUTO, pertanto, che le condotte sopra descritte poste in essere dalle società Galleria dello Sport S.r.l., Confezioni Gim di Bettazzi Ricci & C. S.n.c., Confezioni Orsi S.r.l., Kaama S.r.l., Rochelle di Pistono Ilaria s.n.c. e Brumar S.r.l. sono suscettibili di configurare un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione degli articoli 2 della legge n. 287/90 e 101 del TFUE;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti delle società Galleria dello Sport S.r.l., Confezioni Gim di Bettazzi Ricci & C. S.n.c., Confezioni Orsi S.r.l., Kaama S.r.l., Rochelle di Pistono Ilaria s.n.c. e Brumar S.r.l. per accertare l'esistenza di violazioni degli articoli 2 della legge n. 287/1990 e 101 del TFUE;

b) la fissazione del termine di giorni sessanta decorrente dalla notificazione del presente provvedimento per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle Parti, o di persone da essi delegate, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Manifatturiero e Servizi di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che la responsabile del procedimento è la Dott.ssa Elisabetta Maria Lanza;

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

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 marzo 2022.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Filippo Arena

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli
