

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 15 marzo 2016;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 101 del TFUE;

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

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

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Deloitte & Touche S.p.A. (di seguito anche "Deloitte") svolge attività di revisione ed organizzazione contabile.

2. Meridiana Italia S.r.l. (di seguito anche "Meridiana") svolge prevalentemente consulenza in materia di assistenza tecnica, monitoraggio, e valutazione sulla gestione dei fondi strutturali e di coesione europea, nonché in materia di assistenza tecnica per la progettazione, gestione, valutazione, rendicontazione, monitoraggio di programmi e progetti a valere sui fondi strutturali europei e sui programmi di iniziativa comunitaria.

3. KPMG S.p.A. (di seguito anche “KPMG”) svolge attività di revisione ed organizzazione contabile, nonché le altre attività che le norme vigenti prevedono possano essere svolte da una società di revisione.

4. PricewaterhouseCoopers S.p.A. (di seguito anche “PWC”) svolge attività di revisione e certificazione di bilanci.

5. PricewaterhouseCoopers Advisory S.p.A. (di seguito anche “PWC Advisory”) svolge servizi di consulenza e analisi inerenti scelte strategiche organizzative e gestionali.

6. Reconta Ernst&Young S.p.A. (di seguito anche “Reconta EY”) svolge attività di revisione e organizzazione contabile di aziende.

II. IL FATTO

7. Nell’esercizio della propria attività istituzionale, l’Autorità ha rilevato talune anomalie nel comportamento dei principali operatori del settore dei servizi di supporto e assistenza tecnica alla PA per l’attuazione dei programmi cofinanziati dall’Unione europea. Tali servizi vengono affidati tramite procedure ad evidenza pubblica.

8. Nell’ambito di tale settore, in esecuzione di quanto previsto dall’art. 9, comma 8 *bis* del D.L. n. 66/2014, nell’ottica della semplificazione e dell’efficientamento dell’attuazione dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell’Unione europea, il Ministero dell’Economia e delle Finanze si avvale di Consip S.p.A. nella sua qualità di centrale di committenza ai sensi dell’articolo 3, comma 34, del Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163, per lo svolgimento di procedure di gara finalizzate all’acquisizione, da parte delle autorità di gestione (“AdG”), certificazione (“AdC”) e audit (“AdA”) istituite presso le singole amministrazioni titolari dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell’Unione europea, di beni e di servizi strumentali all’esercizio delle relative funzioni.

9. Al riguardo, Consip S.p.A. ha dato conto di alcune anomalie riscontrate negli esiti della gara comunitaria a procedura aperta da essa indetta il 19 marzo 2015 per l’affidamento dei servizi di supporto e assistenza tecnica per l’esercizio e lo sviluppo della funzione di sorveglianza e audit dei programmi cofinanziati dall’Unione europea (di seguito anche “gara Consip AdA”).

10. La gara Consip AdA è suddivisa in 9 lotti (7 lotti geografici e 2 lotti dedicati alle amministrazioni centrali). L'importo totale della base d'asta ammonta a 66.543.720 €. La dislocazione geografica dei lotti ed il relativo importo massimo è illustrato nella tabella seguente:

Lotto	Ambito	Importo massimo (€)
1	Regione Liguria, Regione Lombardia, Regione Piemonte, Regione Valle d'Aosta	3.980.375
2	Regione Friuli Venezia Giulia, Provincia Autonoma di Bolzano, Provincia Autonoma di Trento	4.016.115
3	Regione Emilia Romagna, Regione Toscana, Regione Veneto	5.682.059
4	Regione Lazio, Regione Sardegna	7.139.760
5	Regione Abruzzo, Regione Basilicata, Regione Marche, Regione Molise	4.291.004
6	Regione Campania, Regione Puglia	8.532.013
7	Regione Calabria, Regione Sicilia	9.698.174
8	Agenzia per la Coesione Territoriale, NUVEC e Ministero del Lavoro	11.304.620
9	Presidio Nazionale Ministero dell'Economia e delle Finanze	11.899.600

11. Il criterio di aggiudicazione adottato è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. In particolare, le offerte si articolano in offerta tecnica e offerta economica. Il punteggio massimo associato all'offerta tecnica è di 70 punti, mentre il punteggio massimo conseguibile tramite l'offerta economica ammonta a 30 punti.

12. Le macro-voci di valutazione dell'offerta tecnica sono 3 (la proposta di contesto, quella progettuale e quella organizzativa) e all'interno di ciascuna macro-voce è considerato un ampio numero di criteri tecnici, a ciascuno dei quali è attribuito un punteggio compreso tra 1 e 7. Il punteggio dell'offerta economica dipende invece dall'entità dei ribassi offerti dai partecipanti sull'importo a base d'asta delle tariffe giornaliere previste per ciascuna figura professionale (i.e. *manager*, consulente *senior*, consulente *junior*).

13. Per ciascuna di tali voci di prezzo, gli sconti offerti vengono convertiti in un punteggio economico per mezzo di una formula matematica. La suddetta formula è tale per cui il punteggio economico generato dipende anche dallo sconto medio e dallo sconto massimo offerto per le voci di prezzo in esame¹.

¹ In particolare, la formula utilizzata per il calcolo del punteggio economico è:

$$PE_i = PE_{\max} \times c_i$$

$$c_i = \begin{cases} x \times \frac{R_i}{R_{med}} & se \ R_i \leq R_{med} \\ x + (1-x) \times \frac{R_i - R_{med}}{R_{\max} - R_{med}} & se \ R_i > R_{med} \end{cases}$$

dove:

14. Il punteggio economico di ciascuna offerta viene determinato tramite una formula matematica che, per sua struttura, al ridursi del livello del ribasso medio calcolato per il totale dei concorrenti, riduce il vantaggio ottenibile sugli altri partecipanti (in termini di punteggio per la graduatoria) tramite uno sconto particolarmente accentuato. In altri termini, 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 concorra 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.

15. Alla data prevista per la presentazione delle offerte (21 maggio 2015) sono pervenute offerte da parte di 9 operatori.

Come emerge dalla tabella che segue, le parti del procedimento sono risultate vincitrici (prime in graduatoria) per 5 lotti su 9². In particolare, RTI Deloitte & Touche S.p.A. – Meridiana Italia S.r.l. per 2 lotti, KPMG S.p.A. per altri 2 e Reconta Ernst&Young S.p.A. 1 lotto.

Società – R.T.I.	Lotto di partecipazione	Lotti vinti	Valore complessivo dei lotti vinti (€)
Costituendo RTI Deloitte & Touche S.p.A. – Meridiana Italia S.r.l.	1, 2,3,4,5,6,8,9	4 e 8	18.444.380
KPMG S.p.A.	1,2,3,4,5,6,7,8,9	1 e 9	15.879.975
Costituendo RTI IZI S.p.A. – Baker Tilly Revisa S.p.A. – MBS S.r.l. – Selene Audit S.r.l.	1,2,4,5,6,7,8	-	-
Cogea S.r.l.	7,8,9	-	-
Lattanzio Advisory S.p.A.	2,3,5,8	2,3,5	13.989.178
Costituendo RTI PricewaterhouseCoopers Advisory S.p.A. - PricewaterhouseCoopers S.p.A.	2,3,4,5,9	-	-
IT-Audit S.c. a r.l. (Gruppo Class S.p.A., Consedin S.p.A., Sercamm S.r.l., Exitone S.p.A., Archidata S.r.l.)	4,6	6	8.532.013
Reconta Ernst&Young S.p.A.	1,3,4,5,6,7,8	7	9.698.174
Costituendo RTI Ria Grant Thornton S.p.A. – Ria Reserch Innovation Analysis S.r.l.	1,3,4,6,7	-	-

PE_i è il punteggio economico assegnato all'offerta del concorrente i-esimo;

PE_{max} è il punteggio economico massimo previsto a gara, pari a 30;

R_i è il ribasso medio ponderato, pari a $R_i = (BA - P_i) / BA$ con BA= sommatoria dei prodotti fra prezzi unitari (tariffe giornaliere) poste a base d'asta per ciascuna figura professionale e il relativo numero di giornate corrispondente al fabbisogno stimato;

P_i è il prezzo complessivo offerto dal concorrente i-simo, pari alla sommatoria dei prodotti fra prezzi unitari (tariffe giornaliere) offerti per ciascuna figura professionale e il relativo numero di giornate corrispondente al fabbisogno stimato;

R_{med} è la media aritmetica dei ribassi R_i offerti dai concorrenti;

R_{max} è il valore massimo tra i ribassi R_i offerti dai concorrenti;

X è il parametro numerico che determina la pendenza dei due tratti di spezzata, pari a 0,90.

² Allo stato, la comunicazione dell'aggiudicazione dei lotti non è ancora avvenuta.

16. Fatta eccezione per pochi isolati casi riferiti al diverso punteggio ottenuto nel lotto 9, tutti i soggetti offerenti hanno sostanzialmente sempre ottenuto lo stesso punteggio tecnico in tutti i lotti dove hanno presentato offerta.

17. Per quanto riguarda il punteggio economico, si rileva, invece, che le parti del procedimento hanno differenziato notevolmente le loro offerte a seconda del lotto di partecipazione, in alcuni casi presentando ribassi sostanziosi (sconti medi ponderati tra il 30 e il 35%) e in altri molto contenuti (tra il 10% e il 15%). Le offerte con i maggiori ribassi di tali quattro soggetti non si sono mai sovrapposte.

Al contrario, gli altri partecipanti non hanno differenziato (o differenziato in misura marginale) i loro ribassi a seconda del lotto di partecipazione e gli sconti medi ponderati da essi presentati sono stati sempre significativi (uguali o superiori al 40%), con l'unica eccezione di un offerente che ha invece presentato dei ribassi molto contenuti.

III. VALUTAZIONI

a) Il settore interessato

18. Le condotte oggetto del presente procedimento interessano il settore dei servizi di supporto e assistenza tecnica alla PA per l'attuazione dei programmi cofinanziati dall'Unione europea.

19. Nel settore in esame il confronto concorrenziale si realizza mediante la partecipazione a procedure di gara bandite dalla PA.

L'offerta di tali servizi può provenire da operatori distinti, sia da società specializzate nell'attività di consulenza che da società specializzate nelle attività di revisione contabile. Si tratta infatti di offrire competenze nell'ambito della politica e normativa comunitaria, nella programmazione, monitoraggio, valutazione e controllo su interventi finanziati da fondi comunitari, nella gestione contabile e finanziaria dei contributi dell'Unione europea, nella strategia, organizzazione e gestione dei processi di cambiamento nonché ulteriori competenze c.d. verticali su temi ambientali, finanziari, di comunicazione, ecc..

20. Le parti del procedimento fanno parte di *network* internazionali, che, a livello nazionale, vedono la presenza di società giuridicamente distinte, specializzate per ciascuna tipologia di servizi (audit e revisione, da un lato, e consulenza, dall'altro). Tali società utilizzano il medesimo *brand* nella

propria denominazione sociale.

Si noti che alle società specializzate nell'attività di revisione non è preclusa di per sé la partecipazione a gare aventi ad oggetto servizi di consulenza alla PA e viceversa.

Una della parti (PWC), ad esempio, ha partecipato alla gara Consip AdA tramite un RTI costituito con la propria omonima società specializzata nella consulenza (PWC Advisory). Altri partecipanti alla medesima gara sono, invece, operatori più propriamente definibili come società di consulenza specializzate nella gestione dei Fondi UE.

21. 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 offensività³.

22. Nel caso di specie, le evidenze agli atti, relative alla gara Consip AdA del 19 marzo 2015, sembrano suggerire, ad una prima valutazione, che l'ambito economico interessato dalle condotte in esame sia rappresentato dai servizi di supporto e assistenza tecnica in materia di programmi cofinanziati dall'Unione europea affidati dalla PA attraverso procedure bandite sul territorio nazionale.

b) la qualificazione dell'intesa

23. Quanto sopra rappresentato in relazione allo svolgimento della gara Consip AdA del 19 marzo 2015 induce a ritenere che le società Deloitte e Meridiana, partecipanti in RTI, le società PWC e PWC Advisory, anche esse partecipanti alla gara in RTI, nonché le società KPMG e Reconta EY abbiano posto in essere condotte suscettibili di avere per oggetto e per effetto la ripartizione dei lotti in gara.

24. Tali soggetti sono gli unici concorrenti ad avere presentato delle offerte economiche differenziate, secondo uno schema che appare indicativo di dinamiche concertative. Più precisamente questi soggetti, pur ottenendo sostanzialmente sempre lo stesso punteggio tecnico, hanno presentato in

³ Cfr. Consiglio di Stato, 3 giugno 2014, nn. 2837, 3167 e 3168, Logistica Internazionale; Consiglio di Stato, 24 ottobre 2014, nn. 4230, 5274, 5276, 5278, Vendita al dettaglio di prodotti cosmetici.

alcuni lotti offerte economiche competitive (con ribassi tra il 30 e il 35%), mentre in altri lotti le offerte sono risultate decisamente meno concorrenziali (con ribassi del 10-15% circa).

25. Particolarmente significativo è il fatto che le offerte maggiormente competitive di tali soggetti non si sono mai sovrapposte. Tale differenziazione delle offerte economiche non sembra spiegabile se non nell'ottica di un disegno spartitorio, finalizzato ad annullare il confronto concorrenziale per ciascun lotto di interesse.

26. Le parti hanno, verosimilmente, anche sfruttato il meccanismo di funzionamento della formula di gara al fine di limitare le possibilità che soggetti terzi potessero impedire la realizzazione della loro strategia concertativa. Ciò in quanto nella formula prevista per l'attribuzione del punteggio economico (la c.d. "spezzata al ribasso medio"), come sopra già evidenziato, si premiano i ribassi con un punteggio crescente in modo lineare, ma la proporzionalità di ciò risulta inferiore per i ribassi superiori alla media rispetto a quelli inferiori alla media.

27. La strategia adottata dalle parti del procedimento, consistente nel presentare ribassi molto contenuti in alcuni lotti, appare volta, con ogni probabilità, a favorire l'aggiudicazione di tali lotti all'unico dei soggetti partecipanti all'intesa che avrebbe offerto uno sconto più significativo (30-35%). Ciò, nell'intenzione delle parti, avrebbe garantito al "designato vincitore" l'ottenimento di un punteggio economico comunque elevato anche nel caso in cui altri partecipanti alla gara avessero presentato offerte più competitive.

Tali condotte appaiono aver consentito alle parti dell'intesa di aggiudicarsi 5 lotti su 9 tramite offerte economiche significativamente inferiori rispetto a quelle che hanno portato all'aggiudicazione dei rimanenti 4 lotti ad altri operatori.

Il fatto che non tutte le parti siano riuscite a garantirsi delle commesse non incide sulle potenzialità restrittive delle condotte da esse poste in essere e sugli effetti anticoncorrenziali eventualmente derivabili da tali condotte.

28. Tali anomalie partecipative registratesi rispetto alla gara Consip AdA del 19 marzo 2015, anche alla luce delle specificità del settore, inducono a ritenere che le stesse siano esemplificative di dinamiche collusive riconducibili ad un più ampio disegno, suscettibile di interessare anche altre procedure di gara e, dunque, l'accertamento istruttorio è fin da ora finalizzato all'analisi delle ulteriori gare bandite da Consip.

29. In considerazione della rilevanza comunitaria delle procedure di gara in

questione e del fatto che i servizi oggetto delle medesime interessano l'intero territorio nazionale, l'intesa appare idonea a pregiudicare il commercio tra Stati membri. Di conseguenza, la fattispecie oggetto del presente procedimento verrà valutata ai sensi dell'articolo 101 del TFUE.

RITENUTO, pertanto, che le condotte sopra descritte poste in essere da Deloitte & Touche S.p.A., Meridiana Italia S.r.l., KPMG S.p.A., PricewaterhouseCoopers S.p.A., PricewaterhouseCoopers Advisory S.p.A., Reconta Ernst&Young S.p.A. sono suscettibili di configurare un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 101 del TFUE;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14, della legge n. 287/90, nei confronti delle società Deloitte & Touche S.p.A., Meridiana Italia S.r.l., KPMG S.p.A., PricewaterhouseCoopers S.p.A., PricewaterhouseCoopers Advisory S.p.A., Reconta Ernst&Young S.p.A. per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 101 del TFUE;

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

c) che il responsabile del procedimento è il dott. Paolo Caprile;

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 ottobre 2017.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Roberto Chieppa

f.f. IL PRESIDENTE
Gabriella Muscolo