

## INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

### 1833 - GARE CONSIP PER ACQUISIZIONE BENI E SERVIZI PER INFORMATICA E TELECOMUNICAZIONI

*Provvedimento n. 28292*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA dell'8 luglio 2020;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

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

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la propria delibera del 17 luglio 2019, con la quale è stata avviata un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14, della legge n. 287/90, nei confronti delle società Converge S.p.A., Itaware S.r.l., Computer Gross S.p.A., Zucchetti Informatica S.p.A., per accertare una possibile intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell'articolo 101 del TFUE;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, inviata alle Parti in data 27 maggio 2020, ai sensi dell'articolo 14 del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

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

CONSIDERATO quanto segue:

#### I. LE PARTI DEL PROCEDIMENTO

1. Itaware S.r.l. (di seguito, anche "Itaware") è una società controllata al 100% dalla Digital Value S.p.A. (a sua volta collegata con Sesa S.p.A. e Var Group S.p.A.) che opera come *system integrator* ed attiva nell'offerta di beni e servizi per l'evoluzione e la sicurezza delle piattaforme IT tradizionali e per la realizzazione di nuove piattaforme digitali, in *partnership* con tutti i principali *vendor* del settore. Uno dei principali *target* di clientela è costituito dai cosiddetti clienti *large account*, tra cui la Pubblica Amministrazione. Nel 2017 il fatturato della Itaware è stato di circa 187 milioni di euro. Itaware, come la Var Group, ha detenuto una quota partecipativa del 25% in Zucchetti Informatica S.p.A. dal 2015 al 2018.

2. Computer Gross S.p.A. (di seguito, anche "Computer Gross") è una società controllata al 100% dal gruppo Sesa S.p.A., che opera nella distribuzione all'ingrosso di oltre 180 *brand* di prodotti e servizi ICT, a favore di circa 13.000 rivenditori. Nel 2017 il fatturato della Computer Gross è stato di circa 1.065 milioni di euro.

3. Zucchetti Informatica S.p.A. (di seguito, anche "Zucchetti") è una società del gruppo Zucchetti S.p.A., specializzata nella progettazione e nello sviluppo di infrastrutture IT (dal *networking* ai sistemi, dalla sicurezza informatica ai servizi IT correlati) e nella fornitura di soluzioni *hardware* e *software*, nonché di servizi innovativi realizzati per soddisfare specifiche esigenze di

aziende, banche e assicurazioni nonché Pubblica Amministrazione. Nel 2017 ha realizzato un fatturato di circa 54 milioni di euro. Nel 2015, Itaware e Var Group S.p.A. hanno acquisito il 50% del capitale sociale di Zucchetti Informatica, ceduto nel 2018 al Gruppo Zucchetti S.p.A.

4. Converge S.p.A. (“Converge”) è una società nata nel 1993 dalla fusione tra la Alesa S.p.A. e la Sinergie Roma S.p.A., attiva nell’offerta di beni e servizi di IT. Converge detiene partecipazioni in Esprinet S.p.A. Nel 2017 ha realizzato un valore della produzione di circa 48 milioni di euro.

## II. L’ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

5. In data 21 maggio 2018, la Guardia di Finanza ha segnalato all’Autorità possibili condotte anticoncorrenziali poste in essere dalle società Converge S.p.A., Itaware S.r.l., Zucchetti Informatica S.p.A. e Infordata S.p.A. nei mercati dei beni e servizi di informatica e di telecomunicazioni acquisiti dalla Pubblica Amministrazione<sup>1</sup>.

6. Nello specifico, la Guardia di Finanza ha prospettato un’ipotesi di intesa restrittiva della concorrenza tra le imprese segnalate – nei comparti merceologici dei beni e servizi di ICT – finalizzata alla presentazione delle offerte di gara, illecitamente concertata, con il fine ultimo di ripartire le commesse indette dalla centrale acquisti della Pubblica Amministrazione italiana, Consip S.p.A. (di seguito, “Consip”).

7. Nella sua adunanza del 17 luglio 2019, l’Autorità ha deliberato l’avvio dell’istruttoria nei confronti delle società Converge S.p.A., Itaware S.r.l., Computer Gross S.p.A. e Zucchetti Informatica S.p.A., volta ad accertare una possibile intesa restrittiva della concorrenza, finalizzata alla spartizione dei lotti nelle edizioni 14, 15 e 16 delle gare Consip PC *desktop*, in violazione dell’articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (di seguito, “TFUE”).

8. Nelle date del 25 e 29 luglio 2019, sono state svolte le attività ispettive con la collaborazione della Guardia di Finanza presso le sedi delle società Converge S.p.A.<sup>2</sup>, Itaware S.r.l.<sup>3</sup>, Computer Gross S.p.A.<sup>4</sup>, Zucchetti Informatica S.p.A.<sup>5</sup>, HP Italy S.r.l.<sup>6</sup>, Lenovo Italy S.r.l.<sup>7</sup>, Esprinet S.p.A.<sup>8</sup> e Infordata S.p.A.<sup>9</sup>

9. Al fine di acquisire ulteriori informazioni rispetto a quelle derivanti dalle attività ispettive, sono state sentite in audizione le seguenti società: Converge in data 23 settembre 2019<sup>10</sup>; Consip in data 26 novembre 2019<sup>11</sup>; HP Italy in data 18 dicembre 2019<sup>12</sup> e in data 15 gennaio 2020; Dell

---

<sup>1</sup> Doc. n. DC 1.

<sup>2</sup> Doc. n. ISP. 40 – Provvedimento ispettivo.

<sup>3</sup> Doc. n. ISP. 72 – Provvedimento ispettivo.

<sup>4</sup> Doc. n. ISP.1 – Provvedimento ispettivo.

<sup>5</sup> Doc. n. ISP. 330 – Provvedimento ispettivo.

<sup>6</sup> Doc. n. ISP. 204 – Provvedimento ispettivo.

<sup>7</sup> Doc. n. ISP. 291 – Provvedimento ispettivo.

<sup>8</sup> Doc. n. ISP. 144 – Provvedimento ispettivo.

<sup>9</sup> Doc. n. ISP. 271 – Provvedimento ispettivo.

<sup>10</sup> Doc. n. 18 – Verbale di audizione della società Converge.

<sup>11</sup> Doc. n. 24 – Verbale di audizione di Consip.

<sup>12</sup> Doc. n. 33 e doc. n. 38 – Verballi di audizione di HP.

S.p.A. in data 4 febbraio 2020<sup>13</sup>; Acer S.r.l. in data 5 febbraio 2020<sup>14</sup>; Si Computer S.p.A. in data 6 febbraio 2020<sup>15</sup>.

**10.** In data 27 maggio 2020 è stata trasmessa alle Parti la comunicazione delle risultanze istruttorie (CRI)<sup>16</sup>, con la quale è stato altresì fissato al 26 giugno 2020 il termine infra-procedimentale di chiusura della fase di acquisizione degli elementi probatori.

**11.** In data 29 maggio 2020, le Parti hanno esercitato il diritto di accesso alla documentazione del fascicolo istruttorio nel rispetto dei limiti di riservatezza<sup>17</sup>.

**12.** Le Parti non hanno avanzato istanze di partecipazione all'audizione finale né hanno fatto pervenire all'Autorità memorie di replica alla comunicazione delle risultanze istruttorie, ad eccezione di Computer Gross<sup>18</sup>.

### III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

#### a) Il settore interessato

**13.** Il procedimento istruttorio riguarda il settore della *Information and Communication Technology* (ICT), che comprende prodotti e servizi di HW e SW, tra cui *PC desktop*, *PC notebook*, *tablet*, apparecchiature multifunzione, stampanti monouso, tecnologie *server*, licenze *software*, nonché prodotti e servizi di comunicazioni elettroniche. In Italia, la filiera produttiva dei prodotti e dei servizi ICT presenta un valore della produzione tendenzialmente in diminuzione, compreso tra 15 e 10 miliardi di euro circa, nel periodo 2008-2016<sup>19</sup>.

**14.** Limitando il perimetro delle attività alla *Information Technology*, il ciclo produttivo dei prodotti HW si articola:

- nella produzione dei componenti necessari alla realizzazione dei prodotti finiti, tra cui il processore, il sistema operativo e la piattaforma HW, venduti agli assemblatori della componentistica;
- nell'assemblaggio dei componenti di *input* volti alla realizzazione del prodotto finito pronto per essere collocato sui mercati;
- nella distribuzione a livello nazionale dei prodotti finiti in entrata (in Italia) a favore dei rivenditori;
- nella rivendita dei prodotti finiti agli utenti finali: *large account*, PMI e *consumer*.

**15.** Per quanto di interesse del presente procedimento, il mercato a monte è composto dai produttori dei vari componenti necessari alla realizzazione dei prodotti HW e SW: a titolo esemplificativo, Intel per i processori, Microsoft per il sistema operativo e altri importanti imprese dell'est asiatico per la fornitura delle piattaforme e altri componenti HW (RAM, *storage*, ecc.).

**16.** Tali componenti sono acquisiti dai principali *vendor* mondiali, quali Apple, HP, Dell, Lenovo, Acer, Fujitsu, nonché da altri *vendor* minori (ad esempio Si Computer), che provvedono al loro

---

<sup>13</sup> Doc. n. 46 – Verbale di audizione di Dell.

<sup>14</sup> Doc. n. 47 – Verbale di audizione di Acer.

<sup>15</sup> Doc. n. 48 – Verbale di audizione di Si Computer.

<sup>16</sup> Doc nn. 68, 69, 70 e 71 – Comunicazioni risultanze istruttorie alle società Computer Gross, Converge, Itaware, e Zucchetti Informatica.

<sup>17</sup> Doc. nn. 73, 74, 75 e 76 – Verballi di accesso agli atti di Computer Gross, Converge, Zucchetti Informatica e Itaware.

<sup>18</sup> Doc. n. 78 – Memoria di Computer Gross.

<sup>19</sup> Fonte: Statista ed Eurostat dal 2008 al 2016.

assemblaggio per realizzare prodotti HW finiti. A livello mondiale, i tre principali *vendor*, HP, Lenovo e Dell, realizzano oltre il 50% delle quote di PC *desktop*<sup>20</sup>.

17. In Italia, il mercato dei PC *desktop*<sup>21</sup> presenta un fatturato in lieve decrescita che, al 2019, si attesta intorno a 970 milioni di euro<sup>22</sup>.

18. Le gare Consip PC *desktop* 16, in termini di base d'asta, rappresentavano circa il 9% delle vendite realizzate in Italia di PC *desktop*<sup>23</sup>. Considerato che il prezzo dei PC *desktop* nelle gare Consip è di norma inferiore ai livelli di prezzo praticati ai consumatori e ai clienti *business*, è ragionevole attendersi che il peso delle gare Consip in volume, a livello nazionale, sia significativamente più elevato di quello in valore.

19. Limitando il perimetro del mercato dei PC *desktop* alle sole edizioni 14, 15 e 16 delle gare Consip, circa l'85% delle quote in valore è stato aggiudicato a Lenovo e HP.

20. In ambito nazionale, oltre ai principali *vendor* sopra menzionati, figura Si Computer, un *vendor* di dimensioni significative anche se notevolmente inferiori a quelle dei concorrenti internazionali.

21. La maggior parte dei *vendor* colloca i propri prodotti sui vari mercati nazionali prevalentemente attraverso canali di vendita indiretti. Tra questi figurano in primo luogo i distributori nazionali e i rivenditori.

22. Il ruolo dei **distributori nazionali** non è legato solo ad attività di logistica, ma soprattutto a quelle di credito e formazione dei tecnici necessari a ottenere le licenze da parte dei *vendor*. Inoltre, i distributori svolgono l'importante funzione di promozione commerciale degli HW e dei SW, generando vere e proprie offerte di prodotti in *bundle*. Un ruolo di importanza strategica svolto dai distributori nazionali è rappresentato dall'intermediazione finanziaria per i pagamenti che i rivenditori sono tenuti a corrispondere ai *vendor*. Infatti, tali gare possono generare una rilevante esposizione, soprattutto per lotti di grandi dimensioni. Quindi, l'attività di intermediazione finanziaria rappresenta una sorta di garanzia sui pagamenti effettuati dai rivenditori a favore dei *vendor* (cfr. *infra*). I distributori sono anche fornitori di manodopera specializzata e certificata, necessaria per poter svolgere, ad esempio, attività di manutenzione e installazione sui prodotti HW dei *vendor*.

23. I distributori nazionali, tipicamente *multibrand*, svolgono una sorta di funzione di *hub and spoke* dai *vendor* verso i rivenditori (detti anche *reseller*, *system integrator*, *dealer*) e operano in un contesto competitivo relativamente concentrato. Tra i maggiori distributori nazionali di prodotti HW e SW figurano Esprinet e Computer Gross.

24. I **rivenditori** rappresentano l'ultimo anello della catena del valore e sono presenti in numero elevato nel mercato nazionale. Il versante dei rivenditori risulta segmentato in funzione della tipologia e delle dimensioni economiche dell'utenza finale (*large account*, PMI e *consumer*). La concentrazione della domanda di prodotti HW e SW, da parte di un numero limitato di clienti *business*, si riflette evidentemente nelle dimensioni economiche dei rivenditori. Così, il novero dei rivenditori focalizzati prevalentemente sul mercato dei clienti *large account* si riduce a quattro imprese nazionali: Itaware, Converge, Zucchetti Informatica e Infordata.

---

<sup>20</sup> Fonte: Statista.

<sup>21</sup> La categoria PC *desktop* include computer non portatili tra cui PC *tower*, stazioni *All-in-One*, PC da gioco, mini, ecc. Non include dispositivi di elaborazione a scopo singolo come server o NAS (*Network Attached Storage*). Esempi: Hewlett Packard (HP), Lenovo, Dell, Apple, Asus, Acer.

<sup>22</sup> Fonte: Statista 2012-2023.

<sup>23</sup> Fonte: elaborazioni su dati Consip e Statista all'anno 2017.

**b) I bandi di gara Consip PC desktop 14, 15 e 16**

**25.** Le gare PC *desktop* 14 e 15 sono state bandite nell'ambito dell'Accordo Quadro "PC *desktop* 2" (di seguito, Accordo Quadro), che ha visto come aggiudicatari le seguenti società: Olivetti S.p.A., Olidata S.p.A., Zucchetti Informatica S.p.A., Fujitsu Technology Solutions S.p.A., Converge S.p.A., RTI Italware S.r.l. – Computer Gross S.p.A.

**26.** La gara PC *desktop* 14 era suddivisa in tre lotti, basati sui prodotti offerti nell'Accordo Quadro.

Prodotto	Unità	Base d'asta	Aggiudicatario	Partecipanti
PC <i>desktop</i> compatti tipo A	35.000	20.606.800	Converge	Lotto 1 <sup>24</sup>
PC <i>desktop</i> compatti tipo B	30.000	20.576.700	Zucchetti Informatica	Lotto 2 <sup>25</sup>
PC <i>desktop</i> fascia alta	40.000	27.389.200	Converge	Lotto 3 <sup>26</sup>

**27.** Risultavano aggiudicatari Converge, per oltre due terzi del valore complessivo posto a base d'asta, e Zucchetti Informatica, per la parte residuale.

**28.** La gara PC *desktop* 15 era composta di due lotti, con basi d'asta rispettivamente pari a 37.204.000 e 22.893.300 euro, aggiudicati entrambi da RTI Italware S.r.l. – Computer Gross S.p.A. con ribassi superiori al 30%.

Prodotto	Unità	Base d'asta	Aggiudicatario	Partecipanti
PC <i>desktop</i> compatti tipo A	60.000	37.204.000	RTI Italware/ Computer Gross	Lotto 1 <sup>27</sup>
PC <i>desktop</i> compatti tipo B	35.000	22.893.300	RTI Italware/ Computer Gross	Lotto 2 <sup>28</sup>

**29.** L'aggiudicazione del lotto n. 1 è stata oggetto di ricorso amministrativo da parte di Converge, seconda in graduatoria. Allo stato attuale, Consip non ha ancora stipulato con l'aggiudicatario la convenzione relativa al lotto n. 1.

**30.** La gara PC *desktop* 16, suddivisa in cinque lotti, prevedeva una procedura aperta senza un precedente accordo quadro, aggiudicabile all'offerta economicamente più vantaggiosa, con un rapporto fra i punteggi attribuiti a offerta economica ed offerta tecnica sempre uguale o superiore a 85/15. Quattro dei cinque lotti sono stati aggiudicati a Converge e uno a Italware, tutti con ribassi superiori al 20%.

<sup>24</sup> Fujitsu Technology Solutions S.p.A., Olidata S.p.A., Olivetti S.p.A. (Già Olivetti Tecnost S.p.A.), RTI Italware S.r.l. – Computer Gross S.p.A., Zucchetti Informatica S.p.A.

<sup>25</sup> Converge S.p.A., Fujitsu Technology Solutions S.p.A., Olidata S.p.A., Olivetti S.p.A. (Già Olivetti Tecnost S.p.A.), RTI Italware S.r.l. – Computer Gross S.p.A.

<sup>26</sup> Olidata S.p.A., Zucchetti Informatica S.p.A., Fujitsu Technology Solutions S.p.A., Olivetti S.p.A. (Già Olivetti Tecnost S.p.A.), RTI Italware S.r.l. – Computer Gross S.p.A.

<sup>27</sup> Converge S.p.A., Fujitsu Technology Solutions S.p.A., Olivetti S.p.A. (Già Olivetti Tecnost S.p.A.), Olidata S.p.A., Zucchetti Informatica S.p.A.

<sup>28</sup> Converge S.p.A., Fujitsu Technology Solutions S.p.A., Olivetti S.p.A. (Già Olivetti Tecnost S.p.A.), Olidata S.p.A., Zucchetti Informatica S.p.A.

31. La gara PC *desktop* 16 era suddivisa nei seguenti lotti cinque lotti:

Prodotto	Unità	Base d'asta	Aggiudicatario	Partecipanti
<i>Personal computer desktop</i> di fascia base	50.000	31.125.000	Converge	Lotto 1 <sup>29</sup>
<i>Personal computer desktop</i> ultracompatto	32.000	21.670.000	Converge	Lotto 2 <sup>30</sup>
<i>Personal computer desktop</i> di fascia alta	28.000	23.550.000	Italware	Lotto 3 <sup>31</sup>
<i>Personal computer desktop</i> multimediali	10.000	6.345.000	Converge	Lotto 4 <sup>32</sup>
<i>Workstation grafiche</i>	5.000	9.287.500	Converge	Lotto 5 <sup>33</sup>

PC *desktop* e *Monitor* inclusi trasporto, consegna, installazione; Servizio di assistenza e manutenzione *on-site* per 36 mesi; Raccolta per smaltimento apparecchiature usate; Reportistica; *Call center*; Preinstallazione *software* (Sistema Operativo Microsoft o Linux a scelta dell'Amministrazione ordinante).

32. Le gare PC *desktop* sono state articolate con lotti di notevole consistenza.

33. Date le dimensioni dei lotti, di sovente i rivenditori non dispongono dei mezzi finanziari necessari a pagare le forniture dei produttori. Di conseguenza, per volontà dei *vendor*, i rivenditori devono acquisire i PC dai distributori nazionali, i quali di fatto anticipano il pagamento a favore dei *vendor* percependo dai rivenditori un corrispettivo fino a un massimo del 4% dell'ammontare complessivo ordinato<sup>34</sup>.

**c) Gli elementi acquisiti da Consip e dai vendor in relazione alle gare Consip PC *desktop* 14, 15 e 16**

34. Dalle informazioni acquisite nel corso dell'istruttoria è emerso come i *vendor* di PC *desktop* (nel caso specifico HP e Lenovo), anche quando non partecipano formalmente in RTI, intervengono nel processo decisionale che porta alla definizione delle condizioni tecniche ed economiche delle offerte formulate dai propri *partner* rivenditori anche se questi partecipano in proprio alla gara<sup>35</sup>.

35. Sostanzialmente, i rivenditori e i *vendor* partecipano direttamente e indirettamente alle gare Consip sotto una forma di reciproca esclusiva di fatto<sup>36</sup>. Data l'offerta economica presentata da un rivenditore partecipante, le forniture dei *vendor* rappresentano la gran parte del valore dei prodotti forniti a Consip. Ai rivenditori residua un valore, tipicamente inferiore al 15% di quello complessivo di offerta, dovuto alle attività di gestione della gara, tra cui:

- predisposizione della documentazione di gara e rapporti con la Consip;
- sostenimento di tutti gli oneri di gara (garanzie, fidejussioni, penali, altro);

<sup>29</sup> Infordata S.p.A., Italware S.r.l.

<sup>30</sup> RTI - Zucchetti Informatica S.p.A., Service Trade S.p.A., Infordata S.p.A.

<sup>31</sup> Converge S.p.A.

<sup>32</sup> Infordata S.p.A., Italware S.r.l.

<sup>33</sup> RTI - Zucchetti Informatica S.p.A., Service Trade S.p.A., Infordata S.p.A.

<sup>34</sup> Nel corso delle attività di predisposizione delle offerte di gara, il *vendor* evidenzia internamente che il rivenditore ha superato la linea di credito disponibile per inviare ordini e che pertanto si dovrà ricorrere al distributore al quale sarà necessario corrispondere una percentuale del valore dell'ordine (Docc. Isp. n. 226 e n. 303).

<sup>35</sup> Doc. Isp n. 254: documento dal quale si desume la sostanziale partecipazione congiunta tra *vendor* e rivenditore alle gare Consip.

<sup>36</sup> Doc. n. 34 a1: verbale audizione HP.

- raccolta delle specifiche tecniche richieste dal bando ai fini della realizzazione dell'HW;
- predisposizione apparati;
- consegna e installazione;
- assistenza (*call center*) e manutenzione;
- reportistica;
- disinstallazione, ritiro e smaltimento dei prodotti obsoleti;
- monitoraggio della convenzione;
- altro.

**36.** Gli stessi *vendor*, dal canto loro, acquisiscono i principali fattori produttivi necessari al completamento del PC *desktop* dai produttori di HW e SW – ai quali retrocedono una parte significativa del prezzo di vendita – tra cui: i processori, le memorie, il sistema operativo, la piattaforma del PC e altri componenti minori (RAM, *storage*, schede video, ecc.).

#### *i. Consip*

**37.** Nel corso del procedimento è stata audita Consip<sup>37</sup> che, tra l'altro, ha fornito chiarimenti sullo svolgimento della competizione relativa al lotto 1 della gara PC *desktop* 15.

**38.** Consip ha aggiudicato il lotto 1 al RTI tra Italware (mandataria) e Computer Gross Italia (mandante) a ottobre 2016. La Convenzione, tuttavia, non è stata stipulata a causa di un ricorso amministrativo proposto dal secondo classificato Converge.

**39.** Successivamente al ricorso di Converge, Consip ha sondato, nelle more della definizione della controversia, la possibilità di stipulare la convenzione con l'aggiudicatario. L'aggiudicatario ha reso noto a Consip che avrebbe richiesto il cambio di marca del PC *desktop*.

**40.** Al riguardo, Consip ha fatto presente che i cambi di marca dovuti a casi di fuori produzione si sono verificati esclusivamente in occasione della Convenzione PC *desktop* ed. 11 del 2012.

#### *ii. HP*

**41.** Nel corso dell'audizione del 18 dicembre 2019, HP<sup>38</sup> ha fornito informazioni in merito al mercato dei PC e alle dinamiche di funzionamento delle gare Consip. In particolare, ha precisato che le vendite indirette dei prodotti HP destinate a soggetti diversi dalla PA sono effettuate tramite distributori *partner*. Le vendite dirette di HP sono effettuate tramite il proprio sito *web* a favore dei consumatori oppure direttamente a favore di imprese<sup>39</sup>.

**42.** Le vendite indirette a favore della PA richiedono la presenza di una rete di vendita capillare sul territorio nazionale, in grado di svolgere le attività di consegna, installazione, manutenzione, *call center*, ritiro e smaltimento dei prodotti obsoleti.

**43.** HP ha evidenziato che i rivenditori sono numericamente pochi, giacché nelle grandi forniture alla PA è necessario disporre di una rilevante capacità logistica, tecnica e finanziaria. Peraltro, una volta aggiudicata la gara, oltre alla fornitura dei PC, ai rivenditori è richiesto di assicurare i servizi connessi al funzionamento in esercizio del PC presso le PA dislocate sull'intero territorio nazionale.

**44.** HP ha fatto presente che in prossimità della pubblicazione del bando, i rivenditori tipicamente sono in grado di ricavare le informazioni tecniche necessarie alla realizzazione del PC secondo i requisiti richiesti dalla documentazione di gara della PA. Inoltre i rivenditori sono chiamati a sostenere gli oneri finanziari e a soddisfare le condizioni richieste per la partecipazione alle gare tra

<sup>37</sup> Doc. n. 24 – Verbale di audizione Consip.

<sup>38</sup> Doc nn. 33 e 38 – Verballi di audizione HP.

<sup>39</sup> Doc. n. 34 a1.

cui la fideiussione, le garanzie, il fatturato specifico minimo, le penali e il recupero IVA posticipato a tre mesi.

45. HP ha osservato che i *vendor* o gli assemblatori di PC presenti dal lato dell'offerta sono pochi e stanno diminuendo anche in ragione delle basi d'asta troppo basse delle gare Consip.

46. HP ha dichiarato di non essere interessata a partecipare direttamente alle gare pubbliche (Consip) per diverse ragioni, ritenute comuni a tutti i *vendor*, tra cui:

- l'eccessiva onerosità, per i privati, delle condizioni contrattuali nei rapporti con la PA;
- l'esposizione finanziaria di almeno tre mesi che deriva dalla gestione dei pagamenti IVA;
- la complessità del processo che porta a definire i contenuti dell'offerta in termini di durata e mezzi, che rende di fatto impossibile per HP intrattenere rapporti con più soggetti.

47. HP ha affermato che nella partecipazione alla gara è razionale che ogni *vendor* tenda a collaborare con un solo rivenditore, pur se in assenza di un accordo di esclusiva espresso. Ad esempio, HP utilizza strumenti volti a impedire che il rivenditore possa fornire informazioni ad un *vendor* concorrente con cui partecipare poi alla gara. La razionalità del rapporto di esclusiva reciproca risiede nella possibilità di evitare una duplicazione del lavoro e degli eventuali costi di predisposizione delle offerte tecniche ed economiche sia per i rivenditori che per i *vendor*.

*iii. Acer*

48. Acer<sup>40</sup> ha descritto il proprio modello di *business* rispetto alle gare pubbliche, osservando che le *partnership* con i rivenditori si consolidano per un certo periodo, poiché l'attività di configurazione delle offerte tecniche ed economiche è lunga e complessa.

49. Acer ha fatto presente che le gare Consip non risultano facilmente accessibili in quanto:

- le basi d'asta sono basse;
- i requisiti tecnici sono stringenti e non hanno una valorizzazione rispetto al prezzo offerto;
- i volumi di PC richiesti sono eccessivamente elevati.

50. Acer ha osservato che le gare che superano orientativamente le 10.000 unità e i 5 milioni di euro sono caratterizzate da meccanismi competitivi che portano ad aggiudicazioni in perdita. Conseguentemente, l'eccessiva numerosità dei pezzi richiesti in ciascun lotto espone l'aggiudicatario a ingenti perdite normalmente non sostenibili dalle sole filiali nazionali delle multinazionali. Le case madri decidono la politica di partecipazione alle gare nazionali in quanto dispongono di una visione a livello mondiale per poterle subsidiare con le attività maggiormente remunerative (tipicamente quelle indirizzate ai *consumer*).

51. L'eccessivo numero di requisiti tecnici rende difficoltosa la partecipazione alle gare Consip. Inoltre, nonostante le gare siano sempre precedute da analisi di mercato sulle piattaforme e tecnologie disponibili, i successivi bandi di gara sembrano non tenere correttamente conto del quadro tecnologico prospettato dai *vendor*.

52. Le gare Consip dovrebbero prevedere una riduzione significativa delle quantità di ciascun lotto e dovrebbero altresì attribuire un punteggio alle caratteristiche tecniche in base alle maggiori prestazioni richieste dalla stazione appaltante, evitando di ricorrere al criterio di aggiudicazione al minor prezzo/costo.

53. Acer ha infine osservato che la dichiarazione di fuori produzione dovrebbe essere una *extrema ratio* del *vendor*, in quanto l'utilizzo di tale strumento avrebbe delle ricadute sull'attendibilità delle *partnership* tra *vendor* e rivenditore.

---

<sup>40</sup> Doc. n. 47 – Verbale di audizione Acer.

*iv. Dell*

**54.** Dell<sup>41</sup> ha osservato che le condizioni previste dai bandi di gara Consip non consentono all'azienda di conseguire profitti positivi. In particolare, le basi d'asta inferiori ai costi, l'elevato numero di unità richieste nei lotti, la lunga durata del processo di aggiudicazione, l'immodificabilità del prezzo di offerta per un lungo periodo e l'assenza di valutazione delle caratteristiche tecniche dei prodotti non rendono le gare Consip accessibili alla partecipazione di Dell.

**55.** Le offerte di grandi volumi di PC, sebbene sotto costo, potrebbero generare dei ritorni in termini di immagine e di vendita di prodotti accessori oppure di prodotti tecnologicamente obsoleti. È possibile osservare che le aziende con un certo orientamento verso le gare pubbliche, come Olidata, Fujitsu e Acer, si sono trovate in difficoltà economiche. Attualmente, il mercato dell'approvvigionamento di PC *desktop* da parte della PA, in ragione delle condizioni di aggiudicazione in perdita, è suddiviso prevalentemente tra HP e Lenovo.

**56.** Dell ha inoltre rappresentato come la lunga durata dei processi di aggiudicazione/stipula possa rendere obsoleto il prodotto offerto e ingenerare un incremento dei costi di produzione per la sostituzione di tale prodotto.

**57.** Dell ha infine dichiarato che, al fine di assicurare la più ampia partecipazione e l'offerta di prodotti aggiornati alla PA, le gare dovrebbero: essere suddivise in più lotti di minore dimensione; introdurre meccanismi di attualizzazione del prezzo; prevedere basi d'asta che consentano una remunerazione dei prodotti (in grado ad esempio di tener conto del rischio cambio dollaro/euro attraverso un indice di attualizzazione); prevedere criteri di aggiudicazione che valorizzino le caratteristiche tecniche e qualitative dei prodotti; ridurre la durata di aggiudicazione/stipula; prevedere la vendita di un servizio di fornitura degli HW e SW aggiornati a scadenze regolari piuttosto che l'acquisto di un prodotto specifico che, in tempi inferiori all'anno, rischia di essere obsoleto e fuori produzione.

*v. Si Computer*

**58.** Si Computer<sup>42</sup> ha dichiarato che non ha mai partecipato a gare Consip, ma ha partecipato a una gara di Intercent-ER, risultando aggiudicataria per la fornitura di due diverse configurazioni di PC *desktop*. Le difficoltà di partecipazione alle gare Consip sono legate alle dimensioni eccessive dei lotti, ai criteri di aggiudicazione, che non tengono conto della qualità e delle prestazioni dei prodotti, ai tempi di aggiudicazione e di pagamento, alle basi d'asta. Tali fattori, infatti, espongono l'azienda a rischi finanziari legati al cambio dollaro/euro (i fattori produttivi come i processori sono acquistati in dollari), alla disponibilità della componentistica e, in generale, a rischi finanziari legati ai pagamenti.

**59.** Le gare Consip sono in grado di condizionare l'intero mercato nazionale giacché tutti gli enti pubblici ne utilizzano le condizioni di gara (caratteristiche e prezzi) quale *benchmark* per i propri acquisti.

**60.** Si Computer ha rappresentato a Consip, nell'ambito delle proprie analisi di mercato, le caratteristiche della gara (lotti tecnici e geografici più piccoli, nonché valorizzazione della qualità) che potrebbero favorire una partecipazione anche di imprese di minori dimensioni. Inoltre, ha fatto presente che la lunga durata del processo di aggiudicazione/stipula rende tipicamente obsoleta la componentistica dei prodotti HW richiesta nel bando di gara. Tale criticità potrebbe essere risolta

---

<sup>41</sup> Doc. n. 46 – Verbale di audizione Dell.

<sup>42</sup> Doc. n. 48 – Verbale di audizione Si Computer.

attraverso forme contrattuali di *device service* in base alle quali i prodotti sono noleggiati e comprensivi dei servizi di aggiornamento e manutenzione.

**d) Le evidenze acquisite sul funzionamento e sugli esiti delle gare Consip PC desktop 14, 15 e 16:**

**61.** Dalla documentazione raccolta nell'ambito del procedimento è stato possibile ricostruire le relazioni tra imprese collocate lungo l'intera catena del valore, dal produttore fino al rivenditore *retail*.

**62.** I *vendor* non producono direttamente i PC *desktop*, ma si occupano solo della progettazione e dello sviluppo del prodotto. I *vendor* acquisiscono i componenti HW e SW che poi assemblano o fanno assemblare in *outsourcing* al fine di collocarli sui vari mercati nazionali. I *vendor* collocano i PC sui vari segmenti di mercato (*large account*, PMI e *consumer*), prevalentemente attraverso canali di vendita indiretti, avvalendosi in questi casi dei distributori nazionali e dei rivenditori. Nella tabella che segue è possibile individuare le imprese che hanno partecipato direttamente e indirettamente alle gare Consip PC *desktop* 14, 15 e 16:

Assemblaggio	Distribuzione (Italia)	Rivendita (Italia)
HD	Esprinet	Italware
Lenovo	Computer Gross	Converge
Dell		Zucchetti Inf.
Acer		Infordata
Fujitsu		Olivetti
		Olidata

**63.** Nel corso del procedimento sono stati acquisiti elementi che spiegano lo svolgimento delle gare PC *desktop* 14, 15 e 16, considerate problematiche in sede di avvio del procedimento, ossia:

*f.1* la limitazione del numero dei partecipanti;

*f.2* la limitazione della concorrenza *intra-brand*;

*f.3* l'alternanza delle aggiudicazioni e la polarizzazione delle stesse su un limitato numero di soggetti.

*f.1* *La limitazione del numero dei partecipanti*

**64.** Nel corso del procedimento non sono emersi elementi a sostegno dell'esistenza di un coordinamento dei partecipanti in merito alla decisione di partecipazione alle gare.

**65.** Viceversa, in base a quanto emerso dalle audizioni e dai documenti acquisiti in ispezione, le gare in esame sono state caratterizzate da requisiti di partecipazione che appaiono aver contribuito a limitare il numero dei concorrenti effettivi e potenziali. Tra le possibili condizioni limitative del numero dei partecipanti alle gare figurano, secondo i soggetti auditi<sup>43</sup>: *i*) le elevate dimensioni dei lotti; *ii*) la presenza di requisiti tecnici e finanziari spesso indisponibili al complesso dei potenziali partecipanti; *iii*) l'assenza di criteri di aggiudicazione che valorizzino anche la qualità e le prestazioni dei prodotti, con una assoluta prevalenza del peso attribuito all'offerta economica; *iv*) la durata eccessiva del processo di aggiudicazione e di stipula delle convenzioni, non al passo con la rapida evoluzione del quadro tecnologico della componentistica dei PC; *v*) il ritardato pagamento delle

<sup>43</sup> Doc. n. 47: verbale audizione Acer; Doc. n. 49 a1: verbale audizione Dell; Doc. n. 50 a1: verbale audizione Si Computer.

prestazioni effettuate; vi) i livelli delle basi d'asta non remunerativi dei costi dei prodotti al momento di formulazione dell'offerta.

**66.** In particolare, dall'istruttoria è emerso che le dimensioni in volume e in valore dei lotti sono in grado di condizionare la partecipazione dei concorrenti alle gare Consip. A una elevata dimensione del lotto corrisponde una maggiore attrattività dello stesso per i *vendor* principali, che in caso di aggiudicazione riescono a incrementare la propria quota di mercato a livello nazionale. Tra l'altro, nel corso del procedimento è emerso anche che talvolta i *vendor*, in qualità di partecipanti indiretti, offrono i prodotti a prezzi inferiori ai propri costi industriali al momento di formulazione dell'offerta<sup>44</sup>. Tale scelta è dettata da taluni benefici indiretti, quali<sup>45</sup>:

- miglioramento dell'immagine del *brand* sui prodotti ICT;
- mantenimento o crescita della quota di mercato;
- possibilità di ottenere le migliori condizioni economiche per l'acquisizione degli *input* necessari all'assemblaggio del PC (ad esempio acquisto dei processori);
- maggiore possibilità di collocare sul mercato rimanenze di magazzino che altrimenti perderebbero velocemente il proprio valore economico;
- maggiore sfruttamento delle economie di diffusione del *brand* tra i vari segmenti di acquirenti (PML, clienti *large account* e *consumer*);
- maggiore possibilità di collocare sul mercato un numero elevato di prodotti accessori e collaterali ai PC.

**67.** Nel corso delle varie edizioni di gara, il valore delle aggiudicazioni dei lotti ha costituito un ulteriore ostacolo per i *vendor* e i rivenditori di minori dimensioni a competere. Questi, infatti, non sono in grado di accedere alle medesime condizioni economiche di approvvigionamento e non hanno risorse finanziarie adeguate a formulare offerte competitive per lotti di grandi dimensioni, che necessitano di forte capacità logistica, finanziaria e amministrativa anche considerati i tempi di aggiudicazione e di pagamento.

#### *f.2 La limitazione della concorrenza intrabrand*

**68.** Nel corso del procedimento non sono emersi elementi comprovanti l'esistenza di un coordinamento esplicito tra gli operatori volto a restringere la concorrenza *intrabrand*, mentre sono emerse ragioni che spiegano perché in sede di gara non si confrontino mai offerte riferite al medesimo *vendor*.

**69.** Infatti, i *vendor* e i rivenditori hanno chiarito che i contratti tra loro stipulati non contengono condizioni di esclusiva. Ciò avviene solo nel caso delle gare in cui la predisposizione delle offerte tecniche ed economiche di partecipazione richiede la creazione di *partnership* bilaterali, di fatto reciprocamente esclusive<sup>46</sup>.

**70.** I *vendor* hanno dichiarato di non aver interesse a fornire PC a più rivenditori nello stesso lotto di gara<sup>47</sup>.

**71.** Negli anni più recenti si è modificato il modello di *business*, prima verticalmente integrato, a favore di una esternalizzazione della distribuzione e della rivendita. In conseguenza di ciò, i *vendor*

---

<sup>44</sup> Evidenze di formulazione nelle gare Consip di offerte a prezzi sotto i costi di produzione sono state rilevate nella documentazione acquisita in ispezione presso le sedi di Lenovo e HP: Docc. Isp. n. 220, n. 224, n. 231, n. 235, n. 236, n. 321 e n. 325.

<sup>45</sup> Doc. n. 34 a1: verbale audizione HP; Doc. n. 47: verbale audizione Acer; Doc. n. 49 a1: verbale audizione Dell; Doc. n. 50 a1: verbale audizione Si Computer.

<sup>46</sup> Doc. n. 34 a1: verbale audizione HP.

<sup>47</sup> Doc. nn. 33 e 38 verbali di audizione di HP.

hanno ridotto in modo significativo la loro presenza in Italia<sup>48</sup>. I *vendor* non sono altresì interessati a partecipare direttamente alle gare Consip, giacché preferiscono non assumere l'onere della gestione dei rapporti contrattuali della PA, ivi incluse le fideiussioni e le penali<sup>49</sup>. Inoltre, i *vendor* non dispongono di reti di vendita capillari sul territorio nazionale.

*f.3 L'alternanza e la polarizzazione su un limitato numero di soggetti*

**72.** Nel corso dell'istruttoria non sono state riscontrate evidenze di un coordinamento delle partecipazioni alle gare per la ripartizione dei valori delle aggiudicazioni dei lotti<sup>50</sup>. I *vendor* non sono interessati alla aggiudicazione di tutti i lotti, atteso che le condizioni economiche delle gare PC *desktop* farebbero sì che un'eventuale aggiudicazione dell'intera gara (considerato l'elevato numero di unità di PC richieste) comporterebbe la necessità di reperire finanziamenti notevoli.

**73.** Inoltre, la scelta dei lotti dipende dalla vicinanza tecnologica del *vendor* e dei concorrenti al prodotto richiesto dalla Consip. In tal senso, la maggiore vicinanza tecnologica al prodotto richiesto induce il *vendor* a specializzarsi e quindi a concentrarsi sui lotti che presentano caratteristiche in grado di aumentare le probabilità di vincita e di riduzione delle perdite. Il risultato di tali politiche commerciali evidenzia una concentrazione delle partecipazioni e delle aggiudicazioni su specifici lotti che, per caratteristiche tecniche ed economiche, risultano ottimali per il *vendor*. Conseguentemente, a causa del maggiore o minore grado di specializzazione, nelle gare con più lotti si verificano anche un'alternanza delle partecipazioni e una concentrazione delle aggiudicazioni a favore dei due *vendor* di maggiori dimensioni economiche e che dispongono di una più ampia gamma di prodotti collaterali ai PC *desktop*.

**e) Le evidenze sull'affidamento del lotto 1 della gara PC desktop 15**

**74.** I bandi Consip relativi alle gare PC *desktop* 15 e 16 presentano una clausola che prevede la possibilità per l'aggiudicatario di sostituire l'apparecchiatura offerta nella procedura di gara con apparecchiatura di un *vendor* diverso, subordinatamente alle seguenti condizioni:

- dichiarazione di "fuori produzione" resa dall'aggiudicatario o dal produttore del dispositivo;
- sussistenza, nel prodotto offerto in sostituzione, delle funzionalità e caratteristiche (minime e migliorative) almeno pari a quelle del prodotto dichiarato "fuori produzione";
- immutabilità del prezzo di aggiudicazione del lotto;
- dichiarazione di "fuori produzione" rilasciata dal produttore, con cui il produttore medesimo dichiara di non disporre di nessuna apparecchiatura e/o componente opzionale avente funzionalità (minime e migliorative) almeno pari a quelle da sostituire.

**75.** Nel caso del lotto n. 1 della gara PC *desktop* 15, la stipula della convenzione, post-aggiudicazione, è stata sospesa nelle more della definizione della controversia amministrativa avanzata da Converge<sup>51</sup>, seconda classificata. Nelle more di tale definizione, la Consip ha inizialmente valutato la possibilità di stipulare la convenzione sul lotto 1 della gara PC *desktop* 15, applicando la clausola di "fuori produzione" sulla base della dichiarazione di HP.

**76.** Con la manifestazione di interesse della Consip, l'aggiudicatario ha sondato la possibilità di stipulare la convenzione per la fornitura di PC *desktop* nel lotto 1 della edizione 15, prendendo

<sup>48</sup> Doc. n. 53 a: verbale audizione Converge.

<sup>49</sup> Doc. n. 34 a1: verbale audizione HP.

<sup>50</sup> Doc. nn. 33, 38, 46, 47 e 48 – Verbali di audizione di HP, Dell, Acer e Si Computer.

<sup>51</sup> Converge promuoveva in data 28 ottobre 2016 ricorso al TAR Lazio avverso l'aggiudicazione del lotto 1. Il TAR sospendeva il provvedimento di aggiudicazione. Con la sentenza n. 11825/2017 del 29 novembre 2017 il TAR rigettava il ricorso. Converge in data 29 dicembre 2017 impugnava al Consiglio di Stato la sentenza del TAR. Il giudizio è tuttora pendente.

contatti con *vendor* diversi dal *vendor partner* di gara HP e anticipando una proposta di adeguamento tecnologico che avrebbe comportato un cambio di marca del prodotto oggetto dell'appalto<sup>52</sup>.

#### IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

77. Le società Converge<sup>53</sup> e Computer Gross<sup>54</sup> sono intervenute nel procedimento, attraverso l'invio di documentazione e la partecipazione alle audizioni.

78. Converge ha dichiarato che inizialmente i produttori (*vendor*) si occupavano direttamente della vendita e della distribuzione degli HW (anni 1980-1990). Nel corso degli anni alcuni HW, quali i PC e le stampanti, hanno via via perso valore aggiunto e conseguentemente il modello di *business* è stato strutturato in modo tale da esternalizzare le attività di distribuzione e rivendita. Ciò ha permesso ai *vendor* mondiali di ridurre in modo significativo la propria presenza a livello nazionale (nel caso specifico in Italia)<sup>55</sup>.

79. Converge ha dichiarato che i prezzi di aggiudicazione delle gare Consip sono molto bassi e di molto inferiori a quelli che si possono ottenere anche da importanti clienti *large account*. Tuttavia, i *vendor* sono spesso interessati ad incrementare le quote nel mercato della PA, anche offrendo i prodotti HW, e nel caso specifico i PC *desktop*, sottocosto. Tale politica dei prezzi è giustificata dal fatto che i *vendor* offrono una vasta gamma di prodotti complementari che possono presentare un'alta redditività in grado di compensare le perdite derivanti dalle suddette offerte sottocosto. Inoltre, data la rilevanza del costo delle componenti dei PC, quali i processori e i sistemi operativi (Intel, AMD, Microsoft), i *vendor* possono ottenere sconti attraverso l'acquisizione di grandi quantità di unità HW. Considerata la rapida obsolescenza tecnica a cui sono soggetti i PC, i *vendor* possono avere benefici significativi nell'offrire i PC sottocosto, al fine di evitare l'esistenza di giacenze non più commerciabili.

80. Converge ha dichiarato che il ruolo dei rivenditori, oltre a essere legato all'assunzione degli oneri e dei rischi di partecipazione alla gara, è anche quello di fornire un *feedback* al produttore in merito alle esigenze di prezzo e tecniche necessarie alla partecipazione alle gare Consip.

81. Converge ha contestato l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza con le imprese Italware, Zucchetti Informatica e Infodata con il fine ultimo di ripartire le commesse indette dalla Consip.

82. Converge ha contestato l'ipotesi contenuta nel provvedimento circa l'esistenza di accordi verticali, considerato che nelle tre gare valutate dall'Autorità, ha presentato offerte di tre *brand* differenti (Lenovo, Fujitsu, Dell), senza che con i predetti imprenditori fossero esistiti particolari accordi né esclusive, ma semplici offerte che sono sempre state veicolate dal *vendor* senza alcun intervento dei distributori.

83. Relativamente all'ipotesi di una limitazione della concorrenza *intra-brand*, Converge ha fatto presente che nell'accordo quadro da cui sono discese le gare PC *desktop* 14 e 15, ben tre concorrenti (compresa la stessa Converge) avevano originariamente presentato prodotti Lenovo, così come è avvenuto per i prodotti Fujitsu, che Converge ha sempre offerto con altri due concorrenti. Nella gara PC *desktop* 16, in cui hanno partecipato solo quattro concorrenti, è stato inevitabile che ciascun *vendor* abbia scelto di operare con un unico rivenditore, peraltro in continuità con le scelte precedenti.

---

<sup>52</sup> Doc. n. 24: verbale audizione Consip.

<sup>53</sup> Doc. n. 18 – Verbale di audizione, doc. n. 20 – Memoria illustrativa.

<sup>54</sup> Doc. n. 78 – Memoria di Computer Gross.

<sup>55</sup> Doc. n. 20 – Memoria illustrativa di Converge. Doc. n. 53 a – Verbale di audizione Converge.

84. Converge, da ultimo, ha contestato qualunque ipotesi di intesa orizzontale, considerato che tutte le competizioni sono state svolte sulla base di offerte estremamente competitive, non senza considerare che Converge ha fermamente censurato le posizioni di Italware e Zucchetti nella gara PC *desktop* 15, sia in corso di gara che all'esito dell'aggiudicazione.

85. Tali dichiarazioni sono state confermate e integrate con una memoria inviata dalla Converge all'Autorità in data 29 ottobre 2019 e in data 5 dicembre 2019.

86. Successivamente alla comunicazione delle risultanze istruttorie, Computer Gross ha ritenuto di inviare la sua prima memoria<sup>56</sup>, mediante la quale ha contestato l'esistenza di una intesa così come prospettata nel provvedimento di avvio e ha chiarito i rapporti societari che legano le imprese oggetto del procedimento nonché le modalità secondo cui la società ha partecipato alla gara Consip.

## V. VALUTAZIONI

### *Il mercato rilevante*

87. Secondo costante orientamento giurisprudenziale, in materia di intese, la definizione del mercato rilevante è essenzialmente volta ad 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 offensività<sup>57</sup>.

88. Le condotte oggetto del presente procedimento interessano la fornitura a favore della Consip di *personal computer desktop* a basso impatto ambientale e dei servizi connessi e opzionali. Nel caso in esame, il mercato rilevante può circoscriversi all'ambito geografico e merceologico delle procedure di gara bandite da Consip per la fornitura alla Pubblica Amministrazione a livello nazionale di PC *desktop* nelle edizioni 14, 15 e 16.

### *Il pregiudizio al commercio intraeuropeo*

89. Il pregiudizio al commercio intraeuropeo costituisce il presupposto necessario per poter valutare una fattispecie di intesa presuntivamente illecita ai sensi della normativa euro-unitaria. Nel caso di specie, si ritiene che le condotte oggetto del procedimento debbano essere valutate ai sensi dell'articolo 101 del TFUE, in considerazione della rilevanza europea delle procedure di gara in questione, aperte anche alla partecipazione di operatori esteri.

### *La valutazione dell'intesa ipotizzata*

90. In fase preistruttoria erano stati acquisiti elementi astrattamente idonei a favorire possibili intese restrittive della concorrenza. Erano state registrate offerte concorrenti di Italware e Zucchetti, aventi legami societari, che avevano sempre partecipato in modo sovrapposto in tutti i lotti delle precedenti edizioni 14 e 15, ma non nei lotti della procedura aperta (edizione 16). Si rilevava quindi come, nonostante la presenza di una molteplicità di imprese in grado di formulare offerte per le gare Consip in parola, il numero di partecipanti potesse essere limitato.

91. Il contesto di mercato appariva caratterizzato dall'esistenza di accordi commerciali tra i principali *vendor* mondiali di prodotti HW, i principali distributori nazionali *wholesale* e tra questi

---

<sup>56</sup> Doc. n. 78 – Memoria Computer Gross.

<sup>57</sup> Cfr., da ultimo, Consiglio di Stato, Sez. VI, 1° ottobre 2019, n. 6565, I783 - Accordo tra operatori del settore vending; Consiglio di Stato, Sez. VI, 23 settembre 2019, n. 6314, I722 - Mercato del calcestruzzo Friuli Venezia Giulia; Consiglio di Stato, Sez. VI, 26 gennaio 2017, n. 740, I785 - Gare Consip pulizia nelle scuole; nonché, Consiglio di Stato, Sez. VI, 3 giugno 2014, nn. 2837, 3167 e 3168, I722 - Logistica Internazionale; Consiglio di Stato, Sez. VI, 24 ottobre 2014, nn. 4230, 5274, 5276, 5278, I701 - Vendita al dettaglio di prodotti cosmetici.

e i *system integrator/reseller*. L'esistenza di tali accordi verticali, implicando condizioni di maggior favore, poteva contribuire a limitare il numero dei partecipanti alle gare in esame.

**92.** Le gare apparivano caratterizzate da una polarizzazione delle aggiudicazioni in capo a tre soli soggetti, considerato che le edizioni nn. 14, 15 e 16 – articolate in dieci lotti complessivi – erano state integralmente aggiudicate alla Converge e alla Itaware (fatta eccezione per un lotto aggiudicato alla Zucchetti).

**93.** I *vendor* Olidata, Olivetti e Fujitsu avevano giocato un ruolo marginale, presentando ribassi notevolmente più contenuti rispetto a quelli formulati dalle aggiudicatrici nelle gare precedenti. La competizione nell'ultima gara si era giocata esclusivamente tra i rivenditori Converge, Infordata e Zucchetti.

**94.** Era stata, inoltre, osservata un'alternanza nell'aggiudicazione di ciascuna tipologia di lotto tra Converge e Itaware con offerte economiche da parte di ciascuna impresa, sullo stesso tipo di lotto, eterogenee nel tempo. L'alternanza era rilevabile osservando le offerte per gare di fornitura dei PC *desktop* nelle diverse edizioni (14, 15 e 16). In particolare, le imprese, in caso di aggiudicazione, avevano offerto ribassi intorno al 30%. Tuttavia, per lotti omogenei di prodotto ("PC Compatti" lotto 1; "PC Ultracompati" lotto 2; "PC Fascia alta" lotto 3), nelle diverse edizioni, gli stessi soggetti avevano presentato offerte con ribassi anche dell'ordine del 9%, partecipando dunque alla gara in maniera poco efficace. Le variazioni dei ribassi per la stessa impresa e per la stessa tipologia di prodotto (lotto) in edizioni diverse avevano raggiunto picchi del 27% (con valori che variavano dal 9 al 36%).

**95.** Nelle ultime due edizioni di gara (nn. 15 e 16), su sette lotti e ventotto possibili partecipazioni dei quattro rivenditori segnalati (uno dei quali in RTI), era emerso come, nonostante tali rivenditori disponessero delle licenze HW e SW di tutti i principali *vendor* mondiali, i prodotti di un dato *brand*, risultati poi aggiudicatari, non avevano mai incontrato un'offerta concorrente dello stesso *brand*.

**96.** Sulla base di tali elementi veniva ipotizzata in avvio un'intesa volta alla spartizione dei valori aggiudicati nelle edizioni 14, 15 e 16 delle gare Consip PC *desktop*, in violazione della normativa a tutela della concorrenza. Inoltre, non era possibile escludere che l'intesa potesse avere una portata temporale, soggettiva e oggettiva più ampia, sì da investire altre imprese, ulteriori edizioni delle gare PC *desktop* e altre categorie merceologiche di gare indette dalla Consip.

**97.** Ciò posto, le evidenze raccolte nel corso dell'istruttoria non sono in grado di dimostrare l'esistenza della ipotizzata intesa. In particolare, non sono emersi elementi sufficienti a corroborare l'ipotesi che le criticità concorrenziali rilevate in sede di avvio, ossia la limitazione del numero dei partecipanti, la limitazione della concorrenza *intra-brand*, l'alternanza e la polarizzazione delle aggiudicazioni da parte di un numero ristretto di imprese scaturissero da un'intesa restrittiva della concorrenza.

**98.** Tale conclusione si rafforza anche considerando che, nel corso del procedimento, sono emersi numerosi elementi, anche forniti dalle Parti, a sostegno dell'esistenza di possibili spiegazioni alternative rispetto all'esistenza di accordi restrittivi.

**99.** All'uopo, è emerso che numerosi elementi esogeni, tra i quali le caratteristiche delle condizioni di gara previste dalla Consip per l'acquisizione dei PC *desktop*, possono aver contribuito a limitare la partecipazione dei concorrenti effettivi e potenziali alle gare<sup>58</sup>.

**100.** L'elevata dimensione economica dei lotti appare aver svolto un ruolo rilevante nel far emergere una polarizzazione delle offerte sui principali *vendor* mondiali e rivenditori nazionali.

---

<sup>58</sup> Doc. n. 34 a1: verbale audizione HP; Doc. n. 47: verbale audizione Acer; Doc. n. 49 a1: verbale audizione Dell; Doc. n. 50 a1: verbale audizione Si Computer.

Infatti, questi dispongono delle risorse finanziarie e di una varietà di prodotti collaterali spesso non disponibili per gli operatori di minori dimensioni.

**101.** Inoltre, nel corso del procedimento non sono emersi elementi comprovanti l'esistenza di un coordinamento tra gli operatori volto a restringere la concorrenza *intra-brand*. Viceversa, è emerso che i rapporti tra *vendor* e rivenditori non contengono, normalmente, condizioni di esclusiva, se non nel caso di offerte tecniche ed economiche di partecipazione particolarmente complesse.

**102.** Parimenti, l'apparente alternanza nelle aggiudicazioni dei rivenditori tra le edizioni 14, 15 e 16 appare ascrivibile non al coordinamento tra le Parti, quanto all'assenza di un incentivo economico e finanziario individuale dei *vendor* a conseguire l'aggiudicazione del complesso dei lotti per un prolungato periodo. A ciò si aggiunge che la tendenza dei *vendor* a specializzarsi su alcune tipologie di PC *desktop*, per maggiore vicinanza tecnologica, ha indotto questi a partecipare solo ad alcuni lotti, facendo così osservare un'apparente alternanza alla partecipazione ai lotti di gara.

**103.** Infine, i contatti emersi nell'ambito del lotto n. 1 della gara PC *desktop* 15 tra l'aggiudicataria Itaware – che ha partecipato come *partner* rivenditore di HP – e altri *vendor*, erano finalizzati alla sostituzione del prodotto HP, oggetto di una “dichiarazione di fuori produzione e assenza di prodotti sostituibili”, e non sono apparsi volti a vanificare l'esito del confronto competitivo realizzato in sede di gara.

**104.** In conclusione, dall'esame della documentazione acquisita nel corso del procedimento istruttorio non sono emersi elementi probatori sufficienti a confermare la sussistenza di un'intesa in violazione dell'articolo 101 del TFUE tra le imprese Converge S.p.A., Itaware S.r.l., Computer Gross S.p.A. e Zucchetti Informatica S.p.A. nell'ambito delle gare n. 14, 15 e 16, indette dalla Consip per l'acquisizione di PC *desktop*.

Tutto ciò premesso e considerato:

#### DELIBERA

che in base alle informazioni disponibili sono venuti meno i motivi di intervento, ai sensi dell'art. 101 del TFUE, nei confronti delle imprese Converge S.p.A., Itaware S.r.l., Computer Gross S.p.A., Zucchetti Informatica S.p.A.

Il presente provvedimento sarà notificato alle Parti 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 il termine di sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'art. 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

IL PRESIDENTE

---

*Filippo Arena*

*Roberto Rustichelli*

---