



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 luglio 2019;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTO il Regolamento del Consiglio dell'Unione europea n. 1/2003 del 16 dicembre 2002;

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

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. 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., Italware 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.

2. 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. (“Consip”).

II. LE PARTI

3. La Italware S.r.l. (“Italware”) 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 dal 1990 come *system integrator*, 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 Italware è stato di circa 187 milioni di euro. Italware, come la Var Group, ha detenuto una quota partecipativa del 25% della Zucchetti Informatica S.p.A. dal 2015 al 2018.

4. La Computer Gross S.p.A. è una Società controllata al 100% dal gruppo Sesa S.p.A. che opera dal 1997 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.

5. La Zucchetti Informatica S.p.A. (“Zucchetti”) è una società del gruppo Zucchetti S.p.A., operativa dal 1989, con sede a Lodi, 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 e Pubblica Amministrazione. Nel 2017 ha realizzato un fatturato di circa 54 milioni di euro. Nel 2015, Italware e Var Group S.p.A.¹ hanno acquisito il 50% del capitale sociale di Zucchetti Informatica, ceduto nel 2018 al Gruppo Zucchetti S.p.A.

¹ Var Group S.p.A. è una società controllata al 100% dalla Sesa S.p.A. Var Group detiene circa il 3% del capitale sociale della Digital Value, controllante al 100% della Italware.

6. La 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. La Converge detiene partecipazioni nella Esprinet S.p.A. Nel 2017 ha realizzato un valore della produzione di circa 48 milioni di euro.

III. I BANDI DI GARA E LE CONDOTTE SEGNALATE

i) *I bandi di gara relativi ai PC desktop*

7. Le procedure selettive oggetto di esame sono state bandite dalla Consip e hanno avuto ad oggetto la fornitura di *personal computer desktop* e dei servizi connessi e opzionali per le Pubbliche Amministrazioni nelle edizioni n. 14, 15 e 16, svolte rispettivamente negli 2015, 2016 e 2017.

8. In particolare, gli appalti specifici *PC desktop* n. 14 e 15 sono stati articolati in tre e due lotti, mentre la procedura *PC desktop* n. 16 è stata bandita attraverso una gara aperta suddivisa in cinque lotti. Il totale dei dieci lotti, relativi a tutte le procedure, sono stati aggiudicati a:

- Zucchetti Informatica S.p.A.²
- Converge S.p.A.³
- Italware S.r.l.⁴

9. Successivamente alla messa in liquidazione di Olidata S.p.A., tutti i lotti sono stati aggiudicati a Converge e Italware, ad eccezione di un lotto aggiudicato alla Zucchetti Informatica.

10. L’appalto specifico dei *PC desktop* n. 14 è stato suddiviso in tre lotti, due dei quali aggiudicati alla Converge per un valore complessivo di circa 34 milioni di euro, e uno alla Zucchetti informatica per quasi 16 milioni di euro. L’appalto specifico dei *PC desktop* n. 15 è stato articolato in due lotti, entrambi aggiudicati al RTI Italware/Computer Gross per un valore complessivo di circa 39 milioni di euro.

11. La gara aperta *PC desktop* n. 16 è stata articolata in cinque lotti, quattro dei quali aggiudicati alla Converge e uno alla Italware, per importi complessivi, rispettivamente, di circa 46 e 18 milioni di euro.

² La Zucchetti Informatica ha partecipato in forma singola nelle edizioni 14 e 15, e in forma associata con la Service Trade S.p.A. nell’edizione 16.

³ La Converge ha partecipato in forma singola nelle edizioni 14, 15 e 16, e in forma associata Con la Esprinet S.p.A. nelle edizioni 12 e 13.

⁴ La Italware ha partecipato in forma singola nelle edizioni 12, 13 e 16, e in forma associata con la Computer Gross S.p.A. nelle edizioni 14 e 15.

12. Le modalità di aggiudicazione di gara sono state basate sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, data dal miglior rapporto qualità/prezzo. Le modalità di aggiudicazione hanno attribuito un peso preponderante all'offerta economica.

ii) *La strategia di gara delle parti*

13. Hanno preso parte alle gare PC *desktop* (procedure aperte e AS⁵) le seguenti Società, sia in forma singola che associata:

- Olivetti S.p.A.
- Olidata S.p.A.
- Italware S.r.l.
- Computer Gross S.p.A.⁶
- Zucchetti Informatica S.p.A.
- Fujitsu Technology Solutions S.p.A.
- Converge S.p.A.
- Infordata S.p.A.

14. Si sono registrate offerte concorrenti di due operatori con legami societari e segnatamente di Italware che, al momento dello svolgimento delle gare PC desktop n. 15 e 16, deteneva una partecipazione del 25% di Zucchetti. Zucchetti e Italware hanno sempre partecipato in modo sovrapposto in tutti i lotti degli appalti specifici (edizioni 14 e 15) ma non nei lotti della procedura aperta (edizione 16). Si rileva 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 sia stato molto limitato.

15. Il contesto di mercato appare caratterizzato dall'esistenza di accordi commerciali tra i principali *vendor* mondiali di prodotti HW, i principali distributori nazionali *wholesale* e tra questi e i *system integrator/reseller*. L'esistenza di tali accordi verticali, implicando condizioni di maggior favore, potrebbe aver contribuito a limitare il numero dei partecipanti alle gare in esame.

16. Le gare in parola appaiono caratterizzate da una polarizzazione delle aggiudicazioni in capo a tre soli soggetti. Numero di aggiudicatari che si è poi ulteriormente ristretto a causa dell'uscita dal mercato di Olidata.

⁵ Appalti specifici.

⁶ Computer Gross ha partecipato in RTI con Italware alle edizioni 14 e 15 delle gare Consip PC *desktop*.

17. Le edizioni n. 14, 15 e 16 – articolate in dieci lotti complessivi – sono state integralmente aggiudicate alla Converge e alla Italware⁷ (fatta eccezione per un lotto aggiudicato alla Zucchetti).

18. In queste edizioni, i produttori Olidata, Olivetti e Fujitsu hanno giocato un ruolo marginale, presentando ribassi notevolmente più contenuti rispetto a quelli formulati dalle aggiudicatriche nelle gare precedenti, tali da non rappresentare una reale minaccia concorrenziale. L'ultima gara PC *desktop* n. 16 si è giocata esclusivamente tra i rivenditori Converge, Infordata, Zucchetti e Italware.

19. È stata, inoltre, osservata un'alternanza nell'aggiudicazione di ciascuna tipologia di lotto tra Converge e Italware con offerte economiche da parte di ciascuna impresa eterogenee nel tempo sullo stesso tipo di lotto. L'alternanza è rilevabile osservando le offerte per gare di fornitura dei PC *desktop* nelle diverse edizioni. In particolare, le imprese, in caso di aggiudicazione, hanno offerto ribassi intorno al 30%. Tuttavia, per lotti omogenei gli stessi soggetti hanno presentato offerte anche dell'ordine del 9%, partecipando alla gara in maniera poco efficace. Le variazioni dei ribassi per la stessa impresa e per la stessa tipologia di prodotto hanno raggiunto picchi del 27% (con valori che variano dal 9 al 36%).

20. Nelle ultime due edizioni di gara (n. 15 e 16), su 7 lotti e 28 possibili partecipazioni dei quattro rivenditori segnalati (uno dei quali in RTI), è emerso come, nonostante tali rivenditori dispongano delle licenze HW e SW di tutti i principali *vendor* mondiali, i prodotti di un dato *brand*, risultati poi aggiudicatari, non abbiano mai incontrato un'offerta concorrente dello stesso *brand*.

Tab. 1 – Quadro delle offerte tecniche ed economiche ai lotti delle gare PC *desktop* 15 e 16

		PC <i>desktop</i> n.15		PC <i>desktop</i> n.16				
		Lotto 1	Lotto 2	Lotto 1	Lotto 2	Lotto 3	Lotto 4	Lotto 5
Converge	<i>Brand offerti</i>	Lenovo	Fujitsu	Lenovo	Lenovo	Lenovo	Lenovo	Dell
Italware		HP ⁸	Lenovo	HP		HP	HP	
Zucchetti		Fujitsu	Fujitsu		Fujitsu			Fujitsu
Infordata		-	-	Acer	Acer		Acer	HP

Fonte: Consip

⁷ La Italware è riuscita ad aggiudicarsi i lotti dell'edizione 15 dei PC *desktop* in RTI con la Computer Gross.

⁸ Italware ha partecipato ai lotti di gara dell'edizione 15 in RTI con Computer Gross.

IV. VALUTAZIONI

i) Il mercato interessato

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 offensività⁹.

22. 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.

23. Nel caso in esame, pertanto, e allo stato delle informazioni disponibili, il mercato può circoscriversi all'ambito geografico e merceologico delle procedure di gara per la fornitura alla Pubblica Amministrazione a livello nazionale di PC *desktop* per la Consip nelle edizioni 14, 15 e 16.

ii) La qualificazione dell'intesa

24. In occasione delle gare PC *desktop*, date le condizioni di mercato, i rivenditori segnalati potrebbero aver posto in essere un'intesa orizzontale finalizzata alla spartizione dei valori aggiudicati dei vari lotti. Tale intesa potrebbe essere stata facilitata dalle relazioni verticali esistenti con i produttori e i distributori. Coordinamento che potrebbe essere stato ulteriormente facilitato dal legame strutturale di natura societaria esistente tra almeno due dei principali operatori (Italware e Zucchetti).

25. L'esistenza di un coordinamento tra i rivenditori per la ripartizione delle gare in parola sembrerebbe desumibile da una pluralità di elementi sintomatici. In primo luogo, si rileva l'alternanza nell'aggiudicazione di ciascuna tipologia di lotto tra Converge, Zucchetti, Italware e Computer Gross con offerte economiche da parte di ciascuna impresa eterogenee nel tempo sullo stesso tipo di lotto nei diversi anni. Come già rilevato, tale strategia partecipativa delle imprese appare incoerente con l'obiettivo di concorrere efficacemente all'aggiudicazione di ciascun lotto, posto che le imprese sono a

⁹ Cfr., da ultimo, Consiglio di Stato 26 gennaio 2017, n. 740, Gare Consip pulizia nelle scuole, nonché 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.

conoscenza dell'ordine di grandezza dei ribassi mediante i quali è plausibile ottenere l'aggiudicazione in questo tipo di gare. In secondo luogo, si rileva che le Parti hanno presentato offerte tecniche senza mai concorrere con i prodotti degli stessi *vendor*, risultati poi aggiudicatari. In altri termini, la strategia di gara dei partecipanti sarebbe stata quella di limitare la concorrenza *intra-brand* per ogni singola gara, evitando così un confronto diretto tra offerte economiche. Le descritte circostanze appaiono difficilmente spiegabili al di fuori di un contesto partecipativo alle gare concordato *a priori*, finalizzato alla spartizione dei valori aggiudicati dei lotti di gara.

26. Alla luce di quanto precede, dagli elementi disponibili sembra emergere come le Parti possano aver messo in atto un'intesa volta a spartire i valori aggiudicati delle gare Consip PC *desktop* nelle edizioni 14, 15 e 16, in violazione della normativa a tutela della concorrenza. Allo stato non è possibile escludere che l'intesa abbia 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.

27. In considerazione della rilevanza comunitaria delle procedure di gara in questione, l'intesa, allo stato, appare idonea a pregiudicare il commercio tra Stati membri. Di conseguenza, le condotte oggetto del presente procedimento sono da valutarsi ai sensi dell'articolo 101 del TFUE.

RITENUTO, pertanto, che le condotte descritte, poste in essere dalle società Converge S.p.A., Italware S.r.l., Computer Gross S.p.A., Zucchetti Informatica S.p.A. sono suscettibili di configurare un'intesa 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 Converge S.p.A., Italware S.r.l., Computer Gross S.p.A., Zucchetti Informatica S.p.A. per accertare l'esistenza di un'intesa in violazione 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 Comunicazioni della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è il Dott. Giovanni Cazora;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Comunicazioni della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità dai rappresentanti legali delle Parti, nonché da persone da essi delegate;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 luglio 2020.

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