



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 18 ottobre 2017;

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;

VISTO il provvedimento n. 25919 del 15 marzo 2016, con cui l'Autorità ha deliberato l'avvio dell'istruttoria I796, SERVIZI DI SUPPORTO E ASSISTENZA TECNICA ALLA PA NEI PROGRAMMI COFINANZIATI DALL'UE, 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;

VISTO il provvedimento n. 26158 del 4 agosto 2016, con il quale l'Autorità ha esteso soggettivamente il procedimento alla società KPMG Advisory S.p.A., Deloitte Consulting S.r.l. ed Ernst&Young Financial Business Advisors S.p.A.;

VISTA la comunicazione delle risultanze istruttorie, trasmessa alle Parti in data 25 luglio 2017;

VISTE le memorie finali di Deloitte Consulting S.r.l., Deloitte & Touche S.p.A., Ernst&Young S.p.A., Ernst & Young Financial Business Advisors S.p.A., Meridiana Italia S.r.l., KPMG S.p.A., KPMG Advisory S.p.A., PricewaterhouseCoopers S.p.A., PricewaterhouseCoopers Advisory S.p.A., pervenute in data 22 settembre 2017;

SENTITI in audizione finale i rappresentanti di Deloitte Consulting S.r.l., Deloitte & Touche S.p.A., Ernst&Young S.p.A., Ernst & Young Financial Business Advisors S.p.A., Meridiana Italia S.r.l., KPMG S.p.A., KPMG Advisory S.p.A., PricewaterhouseCoopers S.p.A., PricewaterhouseCoopers Advisory S.p.A., in data 27 settembre 2017;

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

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. In data 15 marzo 2016 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha avviato un'istruttoria, ai sensi dell'art. 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 presunte infrazioni dell'articolo 101 del TFUE. In data 4 agosto 2016 il procedimento è stato esteso alle società KPMG Advisory S.p.A., Deloitte Consulting S.r.l. ed Ernst & Young Financial Business Advisory S.p.A..

2. Tra le parti è possibile distinguere le società di consulenza e revisione appartenenti ai principali network internazionali attivi nel settore (Deloitte, KPMG, Ernst & Young e PWC). Come si vedrà la concertazione ha interessato tutte le parti del procedimento, ad eccezione di Meridiana, a prescindere dal fatto che alcune società non hanno partecipato formalmente alla gara Consip AdA per ragioni collegate all'organizzazione dei network di appartenenza.

3. Il procedimento ha accertato l'esistenza di un'intesa tra le sopra indicate parti avente ad oggetto la partecipazione coordinata alla gara comunitaria indetta il 19 marzo 2015 da Consip S.p.A. (di seguito "Consip"), per conto

del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Tale gara è stata bandita 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").

4. Dalla documentazione acquisita è emerso, infatti, che le parti, coordinandosi a livello di network, hanno presentato delle offerte economiche differenziate per i vari lotti in gara, secondo uno schema comune che appare indicativo di dinamiche concertative. Più precisamente questi soggetti, pur presentando sostanzialmente sempre un'offerta tecnica equivalente tra i diversi lotti, hanno presentato in alcuni lotti offerte economiche con ribassi tra il 30 e il 35%, mentre in altri lotti le offerte sono risultate decisamente inferiori (con ribassi del 10-15% circa).

5. Particolarmente significativo è il fatto che le offerte con sconti più elevati di tali soggetti non si sono mai sovrapposte. Tale differenziazione delle offerte economiche, anche alla luce dell'attività istruttoria svolta, non è spiegabile se non nell'ottica di un disegno spartitorio, finalizzato ad annullare tra tali soggetti il confronto concorrenziale per ciascun lotto di interesse.

II. LE PARTI DEL PROCEDIMENTO

6. Deloitte & Touche S.p.A. (di seguito anche "Deloitte & Touche" o "DT") è la società che, all'interno del network Deloitte, svolge in Italia attività di revisione ed organizzazione contabile. Il fatturato realizzato dal 1 giugno 2016 al 31 maggio 2017 da Deloitte & Touche è stato pari a 161.280.770 euro.

7. Deloitte Consulting S.r.l. (di seguito anche "Deloitte Consulting" o "DC") è la società che, all'interno del network Deloitte, svolge in Italia servizi di consulenza e analisi inerenti scelte strategiche organizzative e gestionali. Il fatturato realizzato dal 1 giugno 2016 al 31 maggio 2017 da Deloitte Consulting è stato pari a 278.977.264 euro.

8. Ernst & Young S.p.A. (precedentemente denominata fino al 30 giugno 2016 Reconta Ernst & Young S.p.A., di seguito "Ernst & Young" o "EY") è la società che, all'interno del network Ernst&Young, svolge in Italia attività di revisione e organizzazione contabile di aziende. Il fatturato realizzato nel 2016 da Ernst & Young è stato pari a 341.643.996 euro.

9. Ernst & Young Financial Business Advisors S.p.A. (di seguito anche "EYFBA") è la società che, all'interno del network Ernst&Young, svolge

servizi di consulenza e analisi inerenti scelte strategiche organizzative e gestionali. Il fatturato realizzato nel 2016 da Ernst & Young FBA è stato pari a 208.211.880 euro.

10. KPMG S.p.A. (di seguito anche “KPMG”) è la società che, all’interno del network KPMG, svolge in Italia attività di revisione ed organizzazione contabile. Il fatturato realizzato nel 2016 da KPMG è stato pari a 227.407.000 euro.

11. KPMG Advisory S.p.A. (di seguito anche “KPMG Advisory”) è la società che, all’interno del network KPMG, svolge in Italia servizi di consulenza e analisi inerenti scelte strategiche organizzative e gestionali. Il fatturato realizzato nel 2016 da KPMG Advisory è stato pari a 242.351.000 euro.

12. 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. Il fatturato realizzato nel 2016 da Meridiana è stato pari a €2.363.602,00 euro.

13. PricewaterhouseCoopers S.p.A. (di seguito anche “PWC”) è la società che, all’interno del network PWC, svolge in Italia attività di revisione e certificazione di bilanci. Il fatturato realizzato nel 2016 da PWC è stato pari a 274.775.413 euro.

14. PricewaterhouseCoopers Advisory S.p.A. (di seguito anche “PWC Advisory”) è la società che, all’interno del network PWC, svolge in Italia servizi di consulenza e analisi inerenti scelte strategiche organizzative e gestionali. Il fatturato realizzato nel 2016 da PWC Advisory è stato pari a 155.330.355 euro.

III. L’ATTIVITÀ ISTRUTTORIA SVOLTA

15. L’Autorità ha avviato la presente istruttoria il 15 marzo 2016, con delibera n. 25919. In pari data sono stati autorizzati accertamenti ispettivi presso le sedi delle Parti del procedimento, nonché presso le sedi di Lattanzio Advisory S.p.A. (di seguito anche “Lattanzio”), IT Audit S.c. a r.l. (di seguito anche “IT Audit”) e Cogea S.r.l (di seguito anche “Cogea”); gli accertamenti ispettivi si sono svolti in data 21 e 22 marzo 2016.

16. Il procedimento, considerate in particolare le evidenze acquisite nel

corso degli accertamenti ispettivi effettuati, è stato successivamente esteso con delibera n. 26158 del 4 agosto 2016 nei confronti di Deloitte Consulting, EYFBA e KPMG Advisory.

17. Nello svolgimento dell'attività istruttoria sono state formulate richieste di informazioni alle società parti del procedimento¹ e a Consip² al fine di ottenere un quadro informativo completo anche alla luce di quanto acquisito in sede ispettiva.

18. Le Parti del procedimento sono state sentite in audizione³ e hanno più volte esercitato il diritto di accesso agli atti del procedimento⁴. Sono altresì state sentite in audizione - oltre alla Consip⁵ - anche le società Lattanzio⁶, Cogea⁷, IT Audit⁸, Ria Grant Thornton S.p.A.⁹ (di seguito anche "Ria Grant Thornotn"), anche esse partecipanti alla gara Consip AdA.

19. In data 25 luglio 2017 sono state inviate alle Parti le Risultanze Istruttorie del procedimento.

20. Tra il 28 luglio e il 1° agosto 2017 sono pervenute istanze di proroga dei termini infraprocedimentali dell'istruttoria da parte di tutte le Parti del procedimento ad eccezione di Meridiana, motivate dalla necessità di potere esercitare pienamente il diritto di difesa e di svolgere gli approfondimenti dovuti, tra l'altro, alla complessità del caso e all'ingente mole di documenti sui quali esercitare il contraddittorio. Tali istanze sono state rigettate dall'Autorità il 9 agosto 2017 in quanto il termine di 63 giorni concesso alle parti è stato ritenuto idoneo a garantire il pieno esercizio dei diritti di difesa nonché conforme con l'art. 14 del DPR 30 aprile 1998 n. 217.

21. Le Parti hanno presentato memorie scritte e precisazioni nel corso del procedimento, i cui contenuti sono stati presi in debita considerazione nella

¹ Cfr. memorie finali doc. 278 (KPMG) e 279 (KPMG Advisory); 280 (Meridiana); 282 (PWC e PWC Advisory); 284 (Deloitte & Touche) e 285 (Deloitte Consulting); 286 (Ernst&Young e EYFBA).

² Cfr. memorie finali doc. 278 (KPMG) e 279 (KPMG Advisory); 280 (Meridiana); 282 (PWC e PWC Advisory); 284 (Deloitte & Touche) e 285 (Deloitte Consulting); 286 (Ernst&Young e EYFBA).

³ Cfr. memorie finali doc. 278 (KPMG) e 279 (KPMG Advisory); 280 (Meridiana); 282 (PWC e PWC Advisory); 284 (Deloitte & Touche) e 285 (Deloitte Consulting); 286 (Ernst&Young e EYFBA).

⁴ Cfr. memorie finali doc. 278 (KPMG) e 279 (KPMG Advisory); 280 (Meridiana); 282 (PWC e PWC Advisory); 284 (Deloitte & Touche) e 285 (Deloitte Consulting); 286 (Ernst&Young e EYFBA).

⁵ Cfr. memorie finali doc. 278 (KPMG) e 279 (KPMG Advisory); 280 (Meridiana); 282 (PWC e PWC Advisory); 284 (Deloitte & Touche) e 285 (Deloitte Consulting); 286 (Ernst&Young e EYFBA).

⁶ Cfr. memorie finali doc. 278 (KPMG) e 279 (KPMG Advisory); 280 (Meridiana); 282 (PWC e PWC Advisory); 284 (Deloitte & Touche) e 285 (Deloitte Consulting); 286 (Ernst&Young e EYFBA).

⁷ Cfr. memorie finali doc. 278 (KPMG) e 279 (KPMG Advisory); 280 (Meridiana); 282 (PWC e PWC Advisory); 284 (Deloitte & Touche) e 285 (Deloitte Consulting); 286 (Ernst&Young e EYFBA).

⁸ Cfr. memorie finali doc. 278 (KPMG) e 279 (KPMG Advisory); 280 (Meridiana); 282 (PWC e PWC Advisory); 284 (Deloitte & Touche) e 285 (Deloitte Consulting); 286 (Ernst&Young e EYFBA).

⁹ Cfr. memorie finali doc. 278 (KPMG) e 279 (KPMG Advisory); 280 (Meridiana); 282 (PWC e PWC Advisory); 284 (Deloitte & Touche) e 285 (Deloitte Consulting); 286 (Ernst&Young e EYFBA).

redazione del presente provvedimento¹⁰.

22. In data 27 settembre 2017 si è tenuta l'audizione finale di tutte le parti, dinnanzi al Collegio.

23. Ernst&Young e Ernst & Young Financial Business Advisors hanno presentato programmi di *compliance* con comunicazione del 5 luglio 2017¹¹.

24. PWC e PWC Advisory hanno presentato programmi di *compliance* con comunicazione del 13 luglio 2017¹².

25. Deloitte & Touche e Deloitte Consulting hanno presentato programmi di *compliance* con comunicazione del 14 luglio 2017¹³.

26. KPMG e KPMG Advisory hanno presentato il loro programma di *compliance* contestualmente alle memorie del 22 settembre 2017¹⁴.

IV. IL MERCATO

1. Il settore merceologico di riferimento

27. Le condotte oggetto del presente procedimento s'inseriscono nell'ambito dei servizi di assistenza tecnica per l'utilizzo dei c.d. fondi strutturali, istituiti dall'Unione europea per realizzare interventi di varia natura. Gli obiettivi principali dei fondi strutturali sono essenzialmente quelli di contribuire alla riduzione delle disparità regionali in termini di infrastrutture e benessere, realizzare azioni in grado di incidere positivamente sul livello di competitività e occupazione nonché favorire il sostegno della cooperazione transfrontaliera. Nell'ambito del sistema dei fondi strutturali, la normativa generale di riferimento è rappresentata dal Regolamento UE n. 1303/2013¹⁵ il quale ha previsto che, al fine di garantire il corretto utilizzo dei predetti fondi, gli Stati Membri debbano compiere una serie di attività di controllo e verifica delle modalità di spesa degli stessi. In particolare, l'art. 123 del Regolamento UE n. 1303/2013 prevede che, per

¹⁰ Cfr. memorie finali doc. 278 (KPMG) e 279 (KPMG Advisory); 280 (Meridiana); 282 (PWC e PWC Advisory); 284 (Deloitte & Touche) e 285 (Deloitte Consulting); 286 (Ernst&Young e EYFBA).

¹¹ Cfr. doc. 195.

¹² Cfr. doc. 215.

¹³ Cfr. doc. 216.

¹⁴ Cfr. doc. 278 e 279

¹⁵ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

ciascun programma operativo¹⁶, ciascuno Stato Membro debba designare un'Autorità di Gestione (AdG) e un'Autorità di Certificazione (AdC) deputate, rispettivamente, alla gestione del programma operativo (art. 125 del Regolamento UE n. 1303/2013) e alla trasmissione alla Commissione delle richieste di pagamento certificando la correttezza delle stesse.

28. L'art. 123 del Regolamento UE n. 1303/2013 prevede, altresì, che «*per ciascun programma operativo lo Stato membro designa un'autorità pubblica o un organismo pubblico nazionale, regionale o locale quale autorità di audit, funzionalmente indipendente dall'autorità di gestione e dall'autorità di certificazione*». L'Autorità di Audit (AdA) «*garantisce lo svolgimento di attività di audit sul corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo del programma operativo e su un campione adeguato di operazioni sulla base delle spese dichiarate*»¹⁷. All'interno dei controlli predisposti dall'AdA è quindi possibile distinguere i controlli che verificano l'efficacia del sistema di gestione e controllo (procedure, scelte organizzative etc.) e i controlli a campione sulle operazioni.

29. Tutte le attività svolte dalle Autorità sopra richiamate prevedono una fase di “controllo” che è possibile distinguere in:

(a) Controlli c.d. di “primo livello” sugli interventi finanziati (art. 125 Regolamento UE n. 1303/2013) che fanno capo all'Autorità di Gestione, titolare del programma di intervento finanziato.

(b) Controlli volti alla certificazione della spesa sostenuta relativamente agli interventi finanziati (art. 126 Regolamento UE n. 1303/2013), che fanno capo all'Autorità di Certificazione, responsabile di assumere gli atti di impegno e di pagamento a valere sui fondi pubblici nazionali e comunitari;

(c) Controlli c.d. di “secondo livello” sugli interventi finanziati (art. 127 Regolamento UE n. 1303/2013), che fanno capo ad un'Autorità di Audit, funzionalmente indipendente dall'Autorità di Gestione e dall'Autorità di Certificazione¹⁸.

¹⁶ I Programmi Operativi (PO) sono documenti approvati dalla Commissione ai fini dell'attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS).

¹⁷ Cfr. art. 127 Regolamento UE n. 1303/2013.

¹⁸ In particolare, il sistema di gestione e controllo dei programmi finanziati dai fondi strutturali, a valere sulla programmazione che definisce le priorità di bilancio dell'UE per gli anni dal 2014 al 2020, è stato strutturato come di seguito illustrato:

(a) Autorità di gestione ed Autorità di certificazione (di seguito anche definite rispettivamente “AdG” e AdC”), istituite nell'ambito di ciascuna Amministrazione pubblica, centrale e regionale, titolare di programmi operativi (di seguito anche definiti “PO”);

(b) Autorità di Audit (di seguito anche definite “AdA”), istituite nell'ambito di ciascuna Amministrazione pubblica titolare di programmi operativi, come di seguito specificato:

i. per i programmi operativi regionali, è istituita un'Autorità di Audit per ciascuna Regione/Provincia Autonoma la cui proposta di designazione viene sottoposta al parere di conformità del c.d. Organismo di Coordinamento; essa è istituita in una posizione di indipendenza funzionale e organizzativa rispetto alle

30. Per lo svolgimento dei sopra indicati controlli le Pubbliche Amministrazioni si avvalgono dell'assistenza di professionisti esperti nel settore. Tale attività è comunemente denominata di "assistenza tecnica". Come si vedrà, nel 2015 la Consip ha bandito due gare di assistenza tecnica: la gara AdA (Assistenza Autorità di Audit oggetto della presente istruttoria) e la gara AdG-AdC (Assistenza Autorità di Gestione e Certificazione).

2. La Domanda

31. Nel settore dell'assistenza tecnica ai controlli sul corretto utilizzo dei fondi strutturali la domanda è tipicamente espressa dalle pubbliche amministrazioni che, per poterli distribuire sul territorio, devono rispettare le regole di cui al Regolamento (UE) n. 1303/2013 e istituire un'Autorità di Gestione, Certificazione e Audit. Quando non riescono, con l'utilizzo del proprio personale, ad effettuare tali attività le Pubbliche Amministrazioni acquisiscono sul mercato il servizio di assistenza tecnica.

32. In base alla documentazione fornita da Consip risulta che tra il 2009 e il 2012 sono state bandite almeno 9 procedure di selezione relative a servizi di assistenza tecnica alle Autorità di audit (AdA) per un valore complessivo a base d'asta di oltre 11,5 milioni di Euro, come schematizzato nella tabella seguente:

Tabella 1: Precedenti gare AdA

Nome ente	Data procedura	Valore (milioni di euro)	Aggiudicatario
Ministero Infrastrutture	2012	0,9	KPMG audit
Ministero Università e Ricerca	2012	2	PWC
Calabria	2011	0,2	Bompani Audit
Sicilia	2010	1,9	Iter Audit

Autorità di Gestione e di Certificazione, avuto riguardo alla collocazione dell'Autorità di Audit nell'organigramma dell'Amministrazione Regionale e ai suoi rapporti con i vertici della Regione;

ii. per i Programmi Operativi Nazionali, l'Autorità di Audit è istituita in una posizione di indipendenza funzionale e organizzativa rispetto alle Autorità di Gestione e di Certificazione. Anche in questo caso la proposta di designazione dell'Autorità di Audit è sottoposta al parere di conformità dell'Organismo di Coordinamento, salvo i casi in cui lo stesso assuma la funzione di Autorità di Audit.

(c) Organismi intermedi, delegati a svolgere funzioni dell'Autorità di Gestione ed istituiti sulla base di effettive esigenze connesse con la complessità del programma operativo, ovvero con la specificità di taluni obiettivi del programma stesso o designati per lo svolgimento di determinati compiti dell'Autorità di Gestione o dell'Autorità di Certificazione sotto la responsabilità di dette Autorità.

(d) Presidio di vigilanza e coordinamento nazionale, demandato ad assicurare l'efficace e tempestiva attuazione degli interventi e l'utilizzo delle relative risorse.

(e) Organismo di Coordinamento delle Autorità di Audit, incaricato di assicurare la vigilanza sull'efficace espletamento della funzione di Autorità di Audit dei programmi operativi. A livello sovranazionale, operano i controlli della Commissione europea e, in ultima istanza, quelli della Corte dei conti europea.

Puglia	2011	0,5	Deloitte
Sardegna	2009	6	EY
Ministero Lavoro	2008	n.d.	KPMG Advisory
Campania	2009	n.d.	EY
Molise	2010		EY

Fonte: dati Consip doc. 1, all. 2.

33. A partire dal 2014, secondo le disposizioni dell'art. 9, comma 8 bis del Decreto Legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modifiche in legge 23 giugno 2014, n. 89, il Ministero dell'Economia e delle Finanze si deve avvalere di Consip per lo svolgimento di procedure di gara centralizzate per l'acquisizione - da parte delle Autorità di Audit, di Gestione e Certificazione, 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.

3. L'offerta

34. I servizi di assistenza tecnica, nell'ambito oggetto di analisi, sono forniti:

- a) dalle c.d. società di revisione legale, iscritte, fino al 12 settembre 2012, nell'Albo Speciale tenuto dalla Consob ai sensi dell'art. 161 del Decreto Legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (T.U.F.) e adesso confluite nel registro dei revisori legali tenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze, di cui dell'art. 2 del Decreto Legislativo 27 gennaio 2010, n. 39. Tra le parti del procedimento, appartengono a tale categoria Deloitte & Touche, Ernst&Young, PWC e KPMG¹⁹;
- b) dalle società di consulenza specializzate in fondi UE. Tra le parti del procedimento, fanno parte di tale categoria Deloitte Consulting, Ernst&Young Financial Business Advisors, PWC Advisory, KPMG Advisory e Meridiana²⁰.

35. Nell'ambito degli operatori sopra evidenziati occupano una posizione di assoluto rilievo i *network* Ernst&Young, KPMG, Deloitte e PWC comunemente conosciuti nel settore come i c.d. "*big four*". Si tratta delle quattro principali entità attive a livello mondiale nella revisione contabile e nella consulenza²¹.

¹⁹ In Italia vige l'obbligo di esclusività dell'oggetto sociale per le società di revisione e ciò ha condotto alla organizzazione dei *network* che offrono anche altri servizi oltre a quelli di revisione, a costituire società separate per l'offerta di questi ultimi.

²⁰ Cfr. sul punto doc. 1, all. 2.

²¹ Con specifico riferimento ai servizi AdA Deloitte & Touche ha stimato che, in Italia, «su 17 gare aggiudicate dalla PA a livello centrale e regionale nel periodo 2008-2014 per i servizi alle AdA, il *network* Ernst & Young ha una quota del 55%, il *network* KPMG del 24%, il *network* Deloitte del 9% il *network*

Tabella 2: I c.d. *big four network*

Nome del network	Nome società internazionale	Società italiana di revisione	Società italiana di consulenza	Dimensione mondiale 2016
Ernest & young (EY) ²²	Ernst & Young Global Limited (UK)	Ernst&Young S.p.A	Ernst&Young Financial Business Advisors	29 miliardi di dollari (+9% sul 2015)
KPMG ²³	KPMG International Cooperative (CH)	KPMG S.p.A	KPMG Advisory S.p.A..	25,4 miliardi di dollari (+8%).
Deloitte ²⁴	Deloitte Touche Tohmatsu Limited (UK)	Deloitte & Touche S.p.A.	Deloitte Consulting S.p.A.	36,8 miliardi di dollari (+9,5% sul 2015)
PWC ²⁵	PricewaterhouseCoopers International Limited (UK)	PWC S.p.A.	PWC Advisory S.p.A.	35,9 miliardi di dollari (+7% sul 2015)

Fonte: informazioni fornite e siti internet delle parti

36. L'appartenenza al *network* consente alle società nazionali di mantenere una posizione di vantaggio collegata allo sfruttamento delle cospicue risorse internazionali, anche sotto il profilo reputazionale. Ciò determina che le *big four* risultano i maggiori *player* nei settori della revisione e della consulenza, come sopra descritti.

37. I *network* sopra descritti sono organizzati a livello internazionale attraverso una rete di società nazionali (*member firms*) aderenti alle società internazionali sopra indicate. Le quattro società internazionali non controllano le *member firms* le quali sono formalmente indipendenti e legate al *network* attraverso codici di comportamento, contratti di licenza dei marchi, *standard* qualitativi etc..

38. Il coordinamento a livello di *network*, sul piano nazionale, è articolato giuridicamente attraverso diverse modalità. Nell'ambito del *network* Ernst&Young, le società nazionali fanno parte di un unico consorzio. In particolare, EY ha affermato, nella memoria finale, che «*pur essendo due entità giuridiche distinte, le Società, insieme a SLT e EYFBS, condividono gli uffici e diverse funzioni aziendali che svolgono un ruolo chiave esclusivamente da un punto di vista gestionale ed organizzativo, senza*

PWC del 7% e gli altri concorrenti il 4%». Cfr. doc. 93 bis, verbale di audizione Deloitte & Touche. DT ha confermato tali dati nella risposta alla richiesta di informazioni, cfr. doc. 154, all. 1.

²² I dati sono estratti dal sito internet del network <http://www.ey.com>.

²³ I dati sono estratti dal sito internet del network <https://home.kpmg.com/it/it/home.html>.

²⁴ I dati sono estratti dal sito internet del network <https://www2.deloitte.com/it/it.html>.

²⁵ I dati sono estratti dal sito internet del network <http://www.pwc.com>.

entrare nel merito delle strategie e dell'operatività di ciascuna società del Network. Tra queste vi sono (i) l'ufficio gare, (ii) i servizi IT, (iii) l'amministrazione (contabilità, controllo, finanza e tesoreria), (iv) la logistica, (v) il marketing, (vi) le risorse umane, (vii) il Risk Management, (viii) ufficio legale, (ix) l'Antitrust Compliance Manager. A ciò si aggiunga che non è insolito che le due società formino dei team misti al fine di seguire progetti di particolare complessità, che richiedono un approccio multidisciplinare [...]»²⁶. Tra le aree di coordinamento più rilevanti EY cita quella relativa alla partecipazione a gare pubbliche che decide quale dei consorziati presenterà l'offerta. A tal fine «il processo decisionale è gestito internamente dal Government & public sector leader ... (partner di EYFBA)»²⁷.

Il network Deloitte prevede, invece, un coordinamento delle politiche del network attraverso una società, Deloitte Italy S.p.A., che è la società licenziataria dei marchi Deloitte e che rappresenta le società italiane presso la società di diritto inglese Deloitte Touche Tohmatsu Limited. Le azioni di Deloitte Italy sono detenute dai partner delle varie società aderenti al network Deloitte Italia. DT ha precisato che «*Deloitte Italy ha partecipazioni di minoranza in Deloitte & Touche e Deloitte Consulting e fornisce loro in via centralizzata servizi quali supporto segretariale, funzione legale, human resources, servizi IT. Deloitte Italy ha diritti di veto sulla nomina dei nuovi soci delle società aderenti al network Deloitte in Italia [...]. I soci delle affiliate firm sottoscrivono un partner agreement, che disciplina la governance del network nazionale e assicura gli standard qualitativi nell'erogazione dei servizi. Inoltre le affiliate firm hanno stipulato tra loro un cooperation agreement, che prevede il coordinamento su una serie di funzioni comuni del network italiano per salvaguardare gli standard qualitativi legati all'utilizzo del marchio Deloitte, senza interferire con l'autonomia operativa delle singole società. Nell'ambito del network esistono dei soci che sono deputati a svolgere delle funzioni comuni (e.g. client and market leader, risk and reputation leader, talent leader, industry leader come ad esempio il public sector leader con il dott. ...)»²⁸. Anche in PWC il coordinamento avviene per il tramite di una società, Pricewaterhousecoopers Italia srl (PWC Italia), che detiene il 75% delle azioni di PWC Advisory e il 48% delle azioni di PWC e, da statuto, ha il compito di organizzare, promuovere e tutelare l'immagine in Italia del*

²⁶ Cfr. doc. 286, memoria EY, p. 8.

²⁷ Cfr. doc. 286, memoria EY, p. 8.

²⁸ Cfr. doc. 93 bis, verbale DT.

marchio internazionale Pricewaterhousecoopers (in breve PwC) e di supportare la crescita e lo sviluppo dei distinti soggetti ed organizzazioni aderenti al *network* PwC operanti sul territorio italiano, in un'ottica di collaborazione tra gli stessi e di condivisione di obiettivi e interessi. PwC Italia rappresenta PwC Advisory e PwC a livello internazionale nel *network* PwC. Anche nell'ambito del *network* KPMG si osserva la condivisione di varie funzioni aziendali e alcuni soci svolgono un ruolo per entrambe le società (come ad esempio il dott. [omissis]*). A livello internazionale il Presidente di KPMG siede presso il *Global Board* di KPMG *International Cooperative*, in rappresentanza delle società appartenenti al *network* KPMG in Italia. Si osserva che tutte le società sopra richiamate hanno presentato programmi di *compliance* adottati e implementati a livello di *network*²⁹

39. A prescindere dalle modalità formalmente adottate per attuare il coordinamento a livello nazionale, dagli elementi agli atti è emerso che le *big four* agiscono sul mercato con modalità condivise a livello di *network*. Le società dei *network* si presentano, infatti, come unica entità economica facendo leva sul comune marchio che garantisce la presenza di comuni obiettivi e comuni standard qualitativi.

40. In particolare Ernst&Young precisa che: «*l'entità centrale di EY, EYG, coordina le member firm e promuove la cooperazione tra esse [...] ciascuna member firm è un'entità legale distinta, i cui obblighi e responsabilità sono disciplinati dai regolamenti di EYG e da vari altri accordi. Nel seguito si descrivono la struttura e le entità dell'organizzazione globale per l'esercizio chiuso al 30 giugno 2016. Esse riflettono il principio di un'unica strategia condivisa di EY, in quanto organizzazione globale [...]. Oltre ad adottare i regolamenti di EY, le member firm mantengono diversi altri accordi per regolare la propria partecipazione all'organizzazione EY, quali il diritto e l'obbligo di utilizzare il nome di EY e di condividere la conoscenza. Le member firm sono soggette a verifiche al fine di valutarne il rispetto ed aderenza alle disposizioni ed alle policy di EYG [...]. Le member firm che non sono in grado di soddisfare gli impegni alla qualità e altre disposizioni di EYG possono essere passibili di separazione dal network EY*»³⁰.

41. Analogamente «*PwC è una rete mondiale di professionisti costituita da entità separate (firm), che operano a livello locale nei vari Paesi nel mondo. Le diverse firm PwC sono membri della PricewaterhouseCoopers*

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

²⁹ Cfr. doc. 195, 215, 216, 278 e 279.

³⁰ Cfr. Relazione di trasparenza 2016 EY S.p.A.

International Limited, autorizzate all'utilizzo del nome PricewaterhouseCoopers. Come membri aderenti alla rete PwC, le entità condividono conoscenze, competenze e risorse. L'appartenenza al network PwC facilita la collaborazione tra le entità, consentendo un'offerta su scala mondiale di servizi professionali di elevata qualità sia a clienti nazionali che internazionali, ma conservando allo stesso tempo i vantaggi derivanti dall'essere delle realtà aziendali locali, tra i quali la vicinanza al mercato ed alle sue prassi e la possibilità di una più agevole interazione con gli organi responsabili della emanazione di leggi, regolamenti e dei principi professionali in vigore in ciascun Paese. Partecipare alla rete PwC implica la adesione a determinate direttive comuni, formulate attraverso gli "Standard del Network". Ciascuna entità si impegna quindi ad un controllo della qualità omogeneo ed al rispetto delle attività di monitoraggio internazionale sulla erogazione dei servizi, oltre che all'allineamento ad un'etica e ad un codice di condotta professionale, e a specifici e stringenti principi di monitoraggio e salvaguardia dell'indipendenza»³¹. Nella presentazione della società PwC chiarisce che «I professionisti del network condividono conoscenze, esperienze, soluzioni e pratiche operative per erogare il miglior servizio multi-disciplinare ai propri clienti, coi massimi standard di qualità», nonché «PwC offre una vasta gamma di servizi in modo integrato e multidisciplinare. La grande forza del nostro network è quella di saper abbinare la conoscenza dei mercati locali ad un'organizzazione di respiro globale. Siamo organizzati in quattro linee di servizio: Assurance, Consulting, Deals, Tax and Legal. L'approccio "one firm", che prevede la collaborazione e l'interazione tra le linee di servizio, permette a PwC di ottenere un forte vantaggio competitivo e consente alle nostre persone di partecipare a progetti trasversali e di sviluppare competenze ed esperienze diverse»³².

42. KPMG, in senso analogo, descrive la propria organizzazione precisando che: « KPMG International è una società [...] che svolge attività di coordinamento a beneficio delle varie entità aderenti [...] KPMG international stabilisce, e ne facilita l'implementazione ed il mantenimento nel tempo, politiche e regole che devono essere applicate in modo uniforme nello svolgimento dell'attività professionale delle entità che aderiscono al network [...]. Gli accordi stipulati fra le singole entità aderenti e KPMG International potrebbero essere rescissi se, fra le altre cose, un'entità

³¹ Cfr. Relazione di trasparenza PwC 30 giugno 2016.

³² Cfr. descrizione del network PwC disponibile sul sito internet <https://www.pwc.com/it/careers/chisiamo.html> e riportata nel doc. 209.

aderente non dovesse rispettare le politiche e le regole stabilite da KPMG International o altre obbligazioni con la stessa...»³³.

43. Con riferimento a Deloitte, il Global Impact Report spiega che: *«Individual member firms have access to the skills and knowledge of other member firms, the ability to consult within the Deloitte network, and the benefit of the network's market recognition and reputation [...] As members of the Deloitte network, member firms benefit from shared activities, investments, and resources that enhance their individual abilities to provide core services to key local and global clients. They also are able to leverage Deloitte's brand, eminence, and intellectual property. Deloitte member firms support and adhere to the purposes and policies of Deloitte Global by:*

- Conducting themselves in a manner that sustains the reputation of the Deloitte network;*
- Aligning national plans, strategies, and operations with those of Deloitte Global, as appropriate, in consultation with Deloitte Global's executive management;*
- Adhering to Deloitte Global's requirements regarding professional standards, shared values, methodologies, governance, and systems of quality control and risk; and*
- Advising Deloitte Global of proposed joint ventures, joint practices, mergers, and other cooperation arrangements and combinations of any type with other member firms »³⁴.*

44. A livello nazionale ciascun *network* promuove le proprie attività attraverso un unico sito *internet* declinando in modo unitario la gamma dei servizi offerti, la struttura del *network* e la sua presenza sul territorio, nonché illustrando in modo aggregato i risultati economici raggiunti sull'insieme dei diversi servizi.

45. In Italia le *big four* sono attive su tutto il territorio nazionale, come schematizzato nella tabella seguente³⁵.

³³ Cfr. relazione di trasparenza KPMG, 30 settembre 2016.

³⁴ Cfr. Deloitte Global impact report 2016.

³⁵ Come emerso dalle risposte alle richieste di informazione, inoltre, le *big four* potevano già disporre di qualificato personale dislocato sul territorio nazionale e avevano già in precedenza fornito numerosi servizi di assistenza tecnica alle PA. Cfr. doc. 153; 154, 156; 157; 161; 162, 163. 5.

Tabella 3: sedi dei big four network

Società	Uffici	Regioni
EY	Ancona; Bari; Bergamo; Bologna Brescia; Firenze; Genova; Mantova; Milano; Napoli; Padova; Perugia; Roma; Torino; Treviso; Trieste; Verona	Campania; Emilia Romagna; Friuli Venezia Giulia; Lazio; Lombardia; Marche; Piemonte; Puglia; Umbria; Veneto
KPMG	Ancona; Aosta; Bari; Bergamo; Bologna; Bolzano; Brescia; Catania; Como; Firenze; Genova; Lecce; Milano; Napoli; Novara; Padova; Palermo; Parma; Perugia; Pescara; Roma; Torino; Treviso; Trieste; Varese; Verona	Campania; Emilia Romagna; Friuli Venezia Giulia; Lazio; Liguria; Lombardia; Marche; Piemonte; Provincia Autonoma di Bolzano; Puglia; Sicilia; Toscana; Umbria; Valle d'Aosta; Veneto
Deloitte	Ancona; Avellino; Bari; Bergamo; Bologna; Brescia; Cagliari; Catania; Firenze; Genova; Milano; Napoli; Padova; Parma; Roma; Torino; Trento; Treviso; Verona; Vicenza.	Campania; Emilia Romagna; Lazio; Liguria; Lombardia; Marche; Piemonte; Puglia; Sardegna; Sicilia; Toscana; Veneto
PWC	Ancona; Bari; Bologna; Brescia; Catania; Firenze; Genova; Milano; Napoli; Padova; Palermo; Parma; Pescara; Roma; Torino; Trento; Treviso; Trieste; Udine; Verona; Vicenza	Campania; Emilia Romagna; Friuli Venezia Giulia; Lazio; Liguria; Lombardia; Marche; Piemonte; Provincia autonoma di Trento; Puglia; Sicilia; Toscana; Umbria; Veneto

Fonte: siti internet delle società e risposte alle richieste di informazioni delle parti

46. L'attività istruttoria ha fatto emergere che, con riferimento ai servizi di assistenza alle Autorità di Audit, le stesse *big four* ritenessero di essere le sole candidate effettive a vincere la gara Consip AdA. Ciò emerge, in particolare, dalle simulazioni per la partecipazione alla gara, dalle dichiarazioni acquisite durante le audizioni nonché dallo stupore per la vincita di alcuni lotti da parte di altri operatori manifestato sia nelle dichiarazioni in audizione sia nei documenti ispettivi acquisiti, su cui si veda *infra*³⁶.

³⁶ Cfr. ad esempio doc. ISP. Doc. 50, doc. ISP. 82 e doc. ISP. 108. Sul punto si richiamano, inoltre, a titolo esemplificativo, le dichiarazioni di KPMG durante l'audizione con gli Uffici: «KPMG considerava in prima battuta come principali possibili concorrenti le società di revisione aventi un network equiparabile a quello di KPMG ovvero Deloitte, PWC, Reconta Ernst&Young. Sarebbe inutile negarlo [...] quanto agli altri player menzionati (i.e. Lattanzio e IT-Audit) ci si aspettava magari che questi potessero essere

47. In Italia, accanto alle società facenti parte dei *network* sopra citati, operano altri soggetti di minori dimensioni, attivi solo a livello nazionale o comunque privi di una rete internazionale equiparabile a quella delle parti.

V. LE EVIDENZE ISTRUTTORIE

1. Il disegno della gara

48. In via preliminare appare utile fornire i seguenti riferimenti temporali in relazione allo svolgimento della gara in esame:

- a) 25 luglio 2014: avvio procedura di consultazione del mercato da parte di Consip;
- b) 19 marzo 2015: pubblicazione bando di gara;
- c) 21 maggio 2015: scadenza termine presentazione offerte;
- d) 25 novembre 2015: comunicazione dei punteggi sull'offerta tecnica e apertura delle offerte economiche in seduta pubblica;
- e) 5 maggio 2016: aggiudicazione gara.

49. Con specifico riferimento alle caratteristiche della gara, la stessa è stata suddivisa in 9 lotti (7 lotti definiti con un criterio geografico e 2 lotti dedicati alle amministrazioni centrali). L'importo totale della base d'asta ammonta a circa 66,5 milioni di euro. La dislocazione geografica dei lotti e il relativo importo massimo sono illustrati nella tabella seguente.

maggiormente presenti nell'altra gara Consip (i.e. quella AdG-AdC). Per quanto riguarda la gara Consip AdA, più di ogni altra cosa, considerate le dimensioni della società, ci ha meravigliato Lattanzio soprattutto per il punteggio tecnico da essa ottenuto». Cfr. doc. 86 bis. Anche Ernst&Young ha dichiarato: «nell'effettuare le diverse simulazioni Ernst&Young immaginava che la gara fosse ad appannaggio delle società di revisione (le c.d. big four). Si sapeva, infatti, che sarebbe uscita la gara AdG con valori più importanti. Il dott. ... non pensava minimamente che qualche società di consulenza partecipasse o che avesse chances e/o requisiti per la gara Consip AdA. La vedeva principalmente appannaggio delle big four». Cfr. doc. 95 bis. Nel doc. ISP 148, e-mail del 21 marzo 2015 tra PWC e PWC Advisory sulla gara AdA, PWC afferma: «Questo approfondimento oltre a capire i nostri profili di rischio, ci aiuta a valutare la situazione dei ns competitors (kpmg, e&y,deloitte)». Cfr. anche doc. ISP 424, doc. ISP 696; doc. ISP 793 e doc. ISP 838. Da ultimo si veda la memoria economica presentata da PWC in cui si legge: «l'esperienza e la competenza delle Big-4, generalmente risapute di qualità migliore delle concorrenti, ha determinato delle ottime offerte tecniche». Cfr. Doc. 282, memoria PWC, allegato, p. 29.

Tabella 4: Lotti e ambiti geografici

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

Fonte: disciplinare di gara

50. I valori posti come base d'asta sono stati ottenuti a partire da un'analisi svolta da Consip in relazione alle gare pregresse aventi medesimo o analogo oggetto, bandite a livello locale posto che la gara Consip AdA è stata, come si è detto, la prima avente natura centralizzata³⁷.

51. Per garantire la massima partecipazione, la Consip non ha posto vincoli soggettivi inerenti all'iscrizione in albi, consentendo così la partecipazione sia alle società di consulenza, sia alle società di revisione. Sono stati, invece, previsti dei vincoli dimensionali³⁸.

52. Il disciplinare prevedeva che: «*L'Aggiudicatario di ciascun Lotto stipulerà con ognuna delle Amministrazioni afferenti al Lotto e destinatarie dei servizi uno specifico Contratto col quale si obbligherà alla prestazione dei servizi ivi previsti fino al raggiungimento degli importi massimi di ciascun contratto. Nell'ambito di ciascun Lotto, si definisce, pertanto,*

³⁷ Cfr. doc. 1 all. 2.

³⁸ In particolare il bando, all'art. 17.2 Capacità economica e finanziaria, prevede che le imprese partecipanti debbano a) aver realizzato, complessivamente negli ultimi tre esercizi finanziari approvati alla data di pubblicazione del Bando, un fatturato globale, iva esclusa, non inferiore a quanto di seguito indicato per i singoli lotti: Lotto 1: € 1.592.150,00; Lotto 2: € 1.606.446,00; Lotto 3: € 2.272.823,60; Lotto 4: € 2.855.904,00; Lotto 5: € 1.716.401,60; Lotto 6: € 3.412.805,28; Lotto 7: € 3.879.269,60; Lotto 8: € 4.521.848,00; Lotto 9: € 4.759.840,00; b) aver realizzato, complessivamente negli ultimi tre esercizi finanziari approvati alla data di pubblicazione del presente Bando, un fatturato specifico per incarichi di Assistenza Tecnica alle Autorità di Audit e/o alle Autorità di Gestione e/o alle Autorità di Certificazione per supporto alla programmazione e/o gestione e/o attuazione e/o rendicontazione e/o monitoraggio e/o controllo di programmi operativi finanziati da fondi strutturali europei, iva esclusa, non inferiore a quanto di seguito indicato, per i singoli lotti: Lotto 1: € 398.037,50; Lotto 2: € 401.611,50; Lotto 3: € 568.205,90; Lotto 4: € 713.976,00; Lotto 5: € 429.100,40; Lotto 6: € 853.201,32. Cfr. doc. 1, allegato.

l'importo massimo contrattuale che è esclusivo di ciascun contratto. Esso è determinato dalla sommatoria dei prodotti fra i prezzi unitari (tariffe giornaliere) offerti per singola figura professionale ed il relativo numero di giornate/uomo (GG/uomo) per ciascuna figura professionale corrispondente al fabbisogno stimato di ciascuna Amministrazione contraente come dettagliatamente indicato nel Capitolato Tecnico. [...] Ciascuna Amministrazione contraente, nei casi di cui all'art. 140, Decreto Legislativo n. 163/2006, potrà interpellare progressivamente gli operatori economici che hanno partecipato all'originaria procedura di gara e risultati dalla relativa graduatoria al fine di stipulare un nuovo contratto per l'affidamento del completamento delle prestazioni contrattuali alle medesime condizioni già proposte dall'aggiudicatario in sede di offerta [...] Ciascun Contratto avrà una durata di 60 (sessanta) mesi dalla data di sottoscrizione e sarà prorogabile fino a 12 (dodici) mesi, alle medesime condizioni contrattuali, qualora alla scadenza del termine non sia esaurito il relativo importo massimo contrattuale, eventualmente incrementato. Nel caso in cui, prima del decorso del termine di durata anche prorogato del Contratto, venga esaurito l'importo massimo contrattuale, l'Amministrazione contraente si riserva di richiedere all'Aggiudicatario, alle medesime condizioni contrattuali, di incrementare detto importo massimo contrattuale fino alla concorrenza del valore di un quinto»³⁹.

53. Il disciplinare, all'art. 2.1 prevedeva, per ciascun concorrente, un doppio limite di aggiudicazione di lotti: il primo limite in valore, pari a 27.000.000 euro di massimale di aggiudicazione al netto dell'IVA; il secondo in numero massimo di lotti aggiudicabili, pari a tre. Nel caso di superamento di tali limiti, il disciplinare disponeva che : *«i Lotti da aggiudicare ad un concorrente che sia risultato primo in graduatoria per un numero e/o valore di Lotti superiori ai suddetti limiti, saranno individuati partendo dal Lotto di maggiore rilevanza economica tra i Lotti per i quali è risultato primo nella graduatoria provvisoria e procedendo in ordine decrescente di rilevanza economica. I restanti Lotti nei quali il Concorrente è risultato primo verranno aggiudicati al Concorrente che segue in graduatoria».*

54. L'affidamento ha una durata di 60 (sessanta) mesi dalla data di sottoscrizione di ciascun contratto fra il fornitore aggiudicatario di ciascun lotto e la/e Amministrazione/i interessata/e. La suddetta durata sarà prorogabile fino a 12 (dodici) mesi, alle medesime condizioni contrattuali, qualora alla scadenza del termine non sia esaurito l'importo massimo del

³⁹ Cfr. disciplinare, punto 1.1.

singolo contratto, eventualmente incrementato, e, comunque, sempre nel limite dell'importo massimo del contratto. Fermo restando che il puntuale dimensionamento delle attività è determinato solamente in fase di predisposizione del piano di lavoro della fornitura di ciascun contratto, è stato stimato un impegno globale pari a 111.842 giorni/uomo. Tale impegno è disaggregato per singola figura professionale, attraverso il seguente mix standardizzato: Manager 8%, Consulente Senior 42%, Consulente Junior 50%, le cui necessarie caratteristiche e competenze professionali sono puntualmente determinate nel capitolato tecnico⁴⁰.

55. Il criterio di aggiudicazione adottato è stato quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Il punteggio massimo associato all'offerta tecnica è stato di 70 punti, mentre il punteggio massimo conseguibile tramite l'offerta economica ammontava a 30 punti.

56. Le macro-voci di valutazione dell'offerta tecnica erano 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.

57. 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). 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 accentuato⁴¹. In altri termini, quando il ribasso medio si riduce, formulare un

⁴⁰ In particolare, essi sono soggetti laureati con la seguente anzianità lavorativa: almeno dieci anni (di cui almeno nove anni di provata esperienza nella specifica materia oggetto dell'appalto) nel caso dei Manager; almeno sette anni (di cui almeno sei anni di provata esperienza nella specifica materia oggetto dell'appalto) nel caso dei Consulenti Senior; almeno quattro anni, (di cui almeno tre anni di provata esperienza nella specifica materia oggetto dell'appalto) nel caso dei Consulenti Junior. Cfr. Capitolato tecnico, art. 4.

⁴¹ 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:

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;

ribasso più aggressivo del proprio concorrente diventa via via meno determinante per l'aggiudicazione del lotto.

58. Il bando prevedeva cause di incompatibilità volte ad impedire che lo stesso soggetto rivestisse il ruolo, allo stesso tempo, di soggetto controllore e soggetto controllato. L'art. 17.1. lettera c) del bando richiedeva, infatti, ai fini della partecipazione, la «*non sussistenza di situazioni di conflitto di interessi derivanti: a) dall'essere beneficiario di fondi a valere sui Programmi Operativi 2014/2020 afferenti al/ai Lotto/i per cui si presenta offerta (per garantire l'assenza di conflitti di interesse per l'esercizio della funzione di audit, l'incompatibilità è estesa ai componenti del gruppo di lavoro e ai loro parenti e affini); b) dallo svolgimento di incarichi a favore di beneficiari di fondi a valere sui Programmi Operativi 2014/2020 afferenti al/ai Lotto/i per cui si presenta offerta*».

59. Il tema dell'incompatibilità deve essere letto anche con riferimento alla successiva gara bandita da Consip per l'erogazione di supporto specialistico e assistenza tecnica alle AdG e AdC istituite presso le Amministrazioni titolari dei Programmi di sviluppo cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea per l'attuazione dei Programmi Operativi 2014-2020 ("Gara Consip AdG-AdC")⁴². La *lex specialis* di tale gara aveva previsto che la partecipazione al/ai Lotto/i sarebbe stata preclusa dallo svolgimento di incarichi a favore di Autorità di Audit a valere sui Programmi Operativi 2014/2020 afferenti al/ai Lotto/i per cui si presentava offerta. Per esemplificare, dunque, il soggetto che si fosse aggiudicato uno o più dei lotti regionali (da 1 a 7) della Gara Consip AdA non avrebbe potuto aggiudicarsi i medesimi lotti territoriali della gara Consip AdG-AdC, essendo questi ultimi stati poi suddivisi secondo gli stessi ambiti territoriali della Gara Consip AdA.

2. I risultati anomali della gara

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

Pi 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;

Rmed è la media aritmetica dei ribassi Ri offerti dai concorrenti;

Rmax è il valore massimo tra i ribassi Ri offerti dai concorrenti;

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

⁴² La data di pubblicazione del bando è stata il 21 dicembre 2015 e il termine per la presentazione delle offerte era il 18 marzo 2016.

61. Fatta eccezione per pochi isolati casi riferiti al diverso punteggio ottenuto nel lotto 9, ogni soggetto offerente ha ottenuto un punteggio tecnico molto simile in tutti i lotti dove ha presentato offerta. Tale circostanza era stata peraltro prevista da alcune parti. In particolare, in uno studio sulla partecipazione alla successiva gara AdG indetta da Consip, Deloitte Consulting osserva: «*la valutazione sopra riportata [circa una proposta strategia di partecipazione alla gara AdG n.d.r.] è inoltre supportata dalla storica dinamica di valutazione delle offerte da parte di Consip, che non differenzia mai le offerte presentate nei singoli lotti. Infatti, anche nella gara dell’Autorità di Audit (la gara oggetto del presente caso n.d.r.), la Deloitte è risultata prima con il massimo del punteggio attribuibile (70 punti) e con i medesimi scarti dalle altre società (12 pt Vs EY, 2,5 pt Vs PWC, 1,5 pt. Vs KPMG) su tutti i lotti a cui ha partecipato*». ⁴³

62. Per quanto riguarda il punteggio economico, si rileva, invece, che, tra i partecipanti alla gara, l’RTI Deloitte & Touche-Meridiana Italia, KPMG, l’RTI PWC-PWC Advisory ed Ernst & Young hanno differenziato notevolmente – secondo uno schema del tutto simmetrico – le loro offerte a seconda del lotto di partecipazione, in alcuni casi presentando ribassi più elevati (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.

63. 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 (Cogea) che ha, invece, presentato dei ribassi molto contenuti in tutti i lotti.

64. Le aggiudicazioni dei lotti sono intervenute il 5 maggio 2016. Il risultato della gara è illustrato nella tabella seguente. Come rappresentato, cinque dei nove lotti in gara sono stati aggiudicati alle società appartenenti ai *big four network* parti del procedimento.

⁴³ Cfr. doc. ISP. 338.

Tabella 5: Risultati della gara Consip AdA

LOTTO	PT	PE	P tot	Manager	CS	CJ	Sconti medi ponderati	
LOTTO 1	3.980.375,00							
1	KPMG S.p.A.	68,565	27,690	96,255	498,6	428,8	393	30,0%
2	RTI Deloitte & Touche S.p.A. – Meridiana Italia S.r.l.	70,000	10,231	80,231	750	655	400	10,1%
3	Reconta Ernst & Young S.p.A.	58,521	11,397	69,918	839,07	656,16	371,14	11,2%
4	RTI IZI S.p.A. – Baker Tilly Revisa S.p.A. – MBS S.r.l. – Selene Audit S.r.l.	45,043	30,000	75,043	500	400	280	41,5%
5	RTI Ria Grant Thornton–Ria Reserch Innovation Analysis S.r.l.	28,086	29,696	57,782	567	443,4	250,8	40,0%
LOTTO 2	4.016.115,00							
1	KPMG S.p.A.	68,967	27,455	96,422	498,6	428,8	393	30,0%
2	RTI Deloitte & Touche S.p.A. – Meridiana Italia S.r.l.	70,000	10,617	80,617	750	655	390	10,9%
3	RTI PricewaterhouseCoopers Advisory S.p.A.-PricewaterhouseCoopers S.p.A.	67,711	13,195	80,906	841,05	641,452	355,3	13,6%
4	RTI IZI S.p.A. – Baker Tilly Revisa S.p.A. – MBS S.r.l. – Selene Audit S.r.l.	45,679	29,764	75,443	500	400	280	41,5%
5	Lattanzio Advisory S.p.A.	67,128	30,000	97,128	600	400	250	42,7%
LOTTO 3	5.682.059,00							
1	KPMG S.p.A.	68,951	10,763	79,714	773,94	639,84	409,67	10,0%
2	RTI Deloitte & Touche S.p.A. – Meridiana Italia S.r.l.	70,000	14,216	84,216	720	640	380	13,2%
3	Reconta Ernst & Young S.p.A.	58,515	28,079	86,594	648,08	506,81	286,66	31,4%
4	RTI PricewaterhouseCoopers Advisory S.p.A.-PricewaterhouseCoopers S.p.A.	67,675	14,193	81,868	822,15	657,71	349,03	13,2%
6	RTI Ria Grant Thornton–Ria Reserch Innovation Analysis S.r.l.	27,708	29,542	57,250	567	443,4	250,8	40,0%
7	Lattanzio Advisory S.p.A.	67,083	30,000	97,083	600	400	250	42,7%
LOTTO 4	7.139.760,00							
1	KPMG S.p.A.	68,532	13,010	81,542	705,52	600,17	406,34	14,0%
2	RTI Deloitte & Touche S.p.A. – Meridiana Italia S.r.l.	70,000	27,282	97,282	520	445	360	31,3%
3	Reconta Ernst & Young S.p.A.	58,348	10,733	69,081	835,85	653,65	369,72	11,5%
4	RTI PricewaterhouseCoopers Advisory S.p.A.-PricewaterhouseCoopers S.p.A.	67,731	10,809	78,540	855,225	654,015	369,72	11,6%
5	RTI IZI S.p.A. – Baker Tilly Revisa S.p.A. – MBS S.r.l. – Selene Audit S.r.l.	45,540	28,538	74,078	500	400	280	41,5%
6	RTI Ria Grant Thornton–Ria Reserch Innovation Analysis S.r.l.	27,839	28,351	56,190	567	443,4	250,8	40,0%
7	IT-AUDIT S.c.a.r.l. (Archidata, Consedin, Exit one, Gruppo clas, Sercam srl)	58,837	30,000	88,837	550	330	190	53,3%
LOTTO 5	4.291.004,00							
1	KPMG S.p.A.	68,951	11,652	80,603	756,85	629,92	408,84	11,0%
2	RTI Deloitte & Touche S.p.A. – Meridiana Italia S.r.l.	70,000	12,816	82,816	740	640	390	12,1%
3	Reconta Ernst & Young S.p.A.	58,515	14,036	72,551	819,79	641,08	362,62	13,2%
4	RTI PricewaterhouseCoopers Advisory S.p.A.-PricewaterhouseCoopers S.p.A.	67,675	28,201	95,876	652,05	465,57	309,32	32,4%
5	RTI IZI S.p.A. – Baker Tilly Revisa S.p.A. – MBS S.r.l. – Selene Audit S.r.l.	45,946	29,794	75,740	500	400	280	41,5%
6	Lattanzio Advisory S.p.A.	67,083	30,000	97,083	600	400	250	42,7%
LOTTO 6	8.532.013,20							
1	KPMG S.p.A.	68,565	12,227	80,792	705,48	600,18	406,34	14,0%
2	RTI Deloitte & Touche S.p.A. – Meridiana Italia S.r.l.	70,000	8,789	78,789	750	655	400	10,1%
3	Reconta Ernst & Young S.p.A.	58,521	27,089	85,610	647,89	506,66	286,58	31,4%
4	RTI IZI S.p.A. – Baker Tilly Revisa S.p.A. – MBS S.r.l. – Selene Audit S.r.l.	45,043	28,810	73,853	500	400	280	41,5%
5	IT-AUDIT S.c.a.r.l. (Archidata, Consedin, Exit one, Gruppo clas, Sercam srl)	58,826	30,000	88,826	640	370	200	48,5%
6	RTI Ria Grant Thornton–Ria Reserch Innovation Analysis S.r.l.	28,086	28,552	56,638	567	443,4	250,8	40,0%
LOTTO 7	9.698.174,00							
1	KPMG S.p.A.	70,000	9,852	79,852	773,94	639,84	409,67	10,0%
2	Reconta Ernst & Young S.p.A.	59,708	27,873	87,581	647,23	506,14	286,29	31,5%
3	RTI IZI S.p.A. – Baker Tilly Revisa S.p.A. – MBS S.r.l. – Selene Audit S.r.l.	45,779	30,000	75,779	500	400	280	41,5%
4	Cogea S.r.l.	66,717	13,793	80,510	812,7	635,54	359,48	14,0%
5	RTI Ria Grant Thornton–Ria Reserch Innovation Analysis S.r.l.	28,212	29,678	57,890	567	443,4	250,8	40,0%
LOTTO 8	11.304.620,00							
1	KPMG S.p.A.	68,936	15,907	84,843	688,41	590,26	405,51	15,0%
2	RTI Deloitte & Touche S.p.A. – Meridiana Italia S.r.l.	70,000	28,024	98,024	520	445	360	31,3%
3	Reconta Ernst & Young S.p.A.	58,256	11,888	70,144	839,07	656,16	371,14	11,2%
4	Cogea S.r.l.	65,561	11,666	77,227	841,05	657,71	372,02	11,0%
5	RTI IZI S.p.A. – Baker Tilly Revisa S.p.A. – MBS S.r.l. – Selene Audit S.r.l.	45,495	29,795	75,290	500	400	280	41,5%
6	Lattanzio Advisory S.p.A.	67,040	30,000	97,040	600	400	250	42,7%
LOTTO 9	11.899.600,00							
1	KPMG S.p.A.	70,000	30,000	100,000	498,6	428,8	393	30,0%
2	RTI Deloitte & Touche S.p.A. – Meridiana Italia S.r.l.	65,682	22,075	87,757	710	630	380	14,0%
3	RTI PricewaterhouseCoopers Advisory S.p.A.-PricewaterhouseCoopers S.p.A.	60,748	19,919	80,667	831,6	637,018	370,975	12,7%
4	Cogea S.r.l.	57,400	18,858	76,258	831,6	650,32	367,84	12,0%

Fonte: elaborazione Consip

65. La tabella seguente illustra le offerte presentate dalle *big four* nella gara

Consip AdA. Come si vede, le offerte vincenti con lo sconto medio più alto, sempre compreso tra 30 e 32%, non si sovrappongono mai.

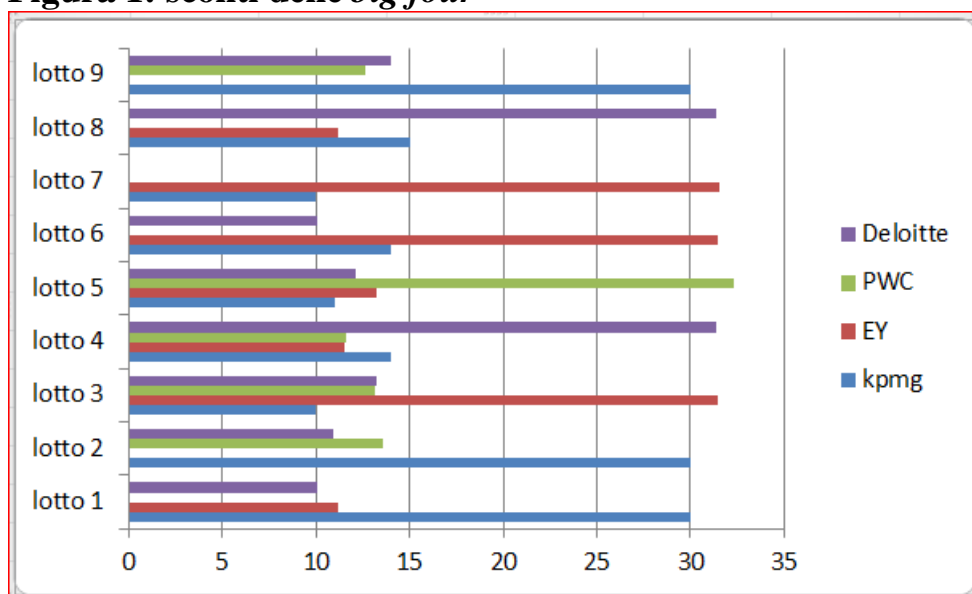
Tabella 6: offerte delle *big four* nella gara AdA

	lotto 1	lotto 2	lotto 3	lotto 4	lotto 5	lotto 6	lotto 7	lotto 8	lotto 9
kpmg	30	30	10	14	11	14	10	14,999	30
EY	11,21		31,42	11,55	13,25	31,44	31,51	11,21	
PWC		13,553	13,186	11,632	32,274				12,676
Deloitte	10,064	10,905	13,207	31,342	12,098	10,064		31,342	14,048

Fonte: Risultati di gara con sconto medio ponderato cfr. Tabella 5.

66. Come si evince dalla figura seguente, inoltre, tutte le *big four* partecipanti alla gara hanno presentato in alcuni lotti offerte economiche con sconti medi compresi tra il 30 e il 32% (senza mai sovrapporsi) e in altri (in cui c'è stata anche, talvolta, sovrapposizione) offerte economiche con sconti contenuti, compresi tra il 10 e il 15%.

Figura 1: sconti delle *big four*



Fonte: Risultati di gara con sconto medio ponderato cfr. Tabella 5.

3. I contatti orizzontali tra le *big four* e gli indizi di ripartizione

67. Nel corso degli accertamenti ispettivi sono stati rinvenuti una serie di documenti da cui emergono:

- contatti orizzontali e incontri tra le società appartenenti ai *big four network* KPMG, KPMG Advisory, PWC, PWC Advisory, Deloitte & Touche, Deloitte Consulting, EY e EYFBA;
- documenti indicativi della ripartizione dei lotti.

a) Contatti orizzontali e incontri tra le “big four”

68. Dagli elementi acquisiti in ispezione sono emersi numerosi contatti tra le società parti del procedimento facenti parte dei *network* KPMG, Deloitte, EY e PWC relativi alla gara Consip AdA.

69. In primo luogo ricorrono scambi di corrispondenza per organizzare incontri aventi ad oggetto la gara AdA (in cui l’oggetto indicato nelle e-mail è “incontro fondi EU”). Si tratta di scambi di e-mail avvenuti nella finestra temporale intercorrente tra l’invio del documento di consultazione del mercato da parte della Consip (luglio 2014) e la pubblicazione del bando della Gara Consip AdA, avvenuta il 19 marzo 2015.

70. In particolare emerge dagli atti che, a fine ottobre 2014, le *big four* si sono incontrate in sede Assirevi e hanno deciso di incontrarsi presso la sede di una di loro, per discutere della imminente gara AdA. A tale incontro sono seguite una serie di e-mail in cui il socio di Deloitte Consulting organizza un successivo incontro che avverrà il 10 dicembre 2014 e a cui parteciperanno tutte le *big four*.

71. Al riguardo rileva lo scambio di e-mail, reperito presso Ernst & Young, avente ad oggetto “Incontro fondi EU” nel quale, a valle della richiesta del socio di Deloitte Consulting del 29 ottobre 2014 di incontrare i soci delle altre *big four*, il socio di EYFBA, inoltrando in pari data il messaggio al socio di Ernst & Young, scrive: «Oggi mi ha chiamato Deloitte per aprire un tavolo sulla gara Audit di Consip. Gli ho detto che saremmo andati insieme»⁴⁴. In pari data, lo stesso socio di Ernst & Young risponde: «In sede Assirevi ho incontrato le altre 3 big four con i quali abbiamo condiviso di incontrarci appena abbiamo maggiori indicazioni riguardo la gara. Comunque lunedì 3 (novembre n.d.r.) ho una riunione con loro in via Po [ndr la sede di Ernst & Young a Roma è in via Po] Fammi sapere come vogliamo muoverci, considera che Deloitte è quella che ha la quota di mercato minore. KPMG mi ha fatto sapere che appena esce il bando prima vogliono condividere una azione con noi e poi con gli altri»⁴⁵. Il socio di EY FBA risponde dunque al socio di Ernst & Young: «Ok a che ora li vedi?»⁴⁶.

72. Analoga corrispondenza è intercorsa tra i soci di PWC Advisory che il 29 ottobre 2014, si scrivono: «con deloitte ey e kpmg abbiamo concordato un incontro per parlare della prossima gara Consip sulle AdA nelle date

⁴⁴ Cfr. doc. ISP. 89.

⁴⁵ Cfr. doc. ISP. 89.

⁴⁶ Cfr. doc. ISP. 89.

proposte di seguito, mi fai sapere quando puoi»⁴⁷. L'altro risponde: «per me ok 12 e 17 [novembre n.d.r.] ciao»⁴⁸.

73. Sul medesimo incontro rileva, poi, uno scambio di e-mail reperito presso KPMG Advisory (scambio di e-mail con oggetto "Incontro GdR e Consultazione Pubblica IPSAS") con cui, a fronte di una richiesta del 12 novembre 2014 da parte del socio di PWC «*mi dovevi mandare, con riferimento al prossimo incontro, la richiesta di confronto sulla consultazione Consip.....*», l'allora socio di KPMG Advisory risponde il 13 novembre 2014 alle ore 9:40: «*scusami te la mando subito*»⁴⁹.

74. Sul medesimo incontro rileva, poi, lo scambio de e-mail interne, sempre avente ad oggetto "Incontro fondi eu" di dicembre 2014, rinvenuto presso la sede di PWC Advisory⁵⁰. In particolare, il 3 dicembre 2014 un socio di PWC Advisory inoltra ad un altro socio l'invito di un socio di Deloitte Consulting, inviato anche ad alcuni soci di EY FBA, Ernst & Young, KPMG, KPMG Advisory, Deloitte & Touche per un incontro presso la sede di Deloitte Consulting il 10 dicembre 2014. Il 9 dicembre 2014, in relazione a questo incontro, il socio di PWC Advisory chiede all'altro: «*hai ricevuto questo invito? Puoi esserci?*». In seguito all'indisponibilità manifestata dal secondo socio, l'altro chiede: «*mi fai avere i dati che dovevamo portare sui nostri contratti?*»⁵¹. A fronte di tale richiesta, il socio di PWC Advisory risponde in pari data: «*ok, ns unico dato contratto MIUR...*»⁵². Successivamente il giorno 10 dicembre 2014, il socio di PWC Advisory specifica in relazione a tale incarico del MIUR la relativa base d'asta, la durata, l'importo del contratto e del quinto d'obbligo, nonché la situazione dei *competitors* scrivendo: «*..., ti sintetizzo i dati del contratto MIUR:*

Incarico: MIUR, supporto AdA

base asta: 2 milioni

importo contratto: 1.415.000 (gg/uomo) + 225.000 (spese varie), totale 1.640.000

quinto obbligo: 328.000 (gg/uomo)

Totale: 1.743.000 (gg/uomo) + 225.000 (spese varie), totale 1.968.000

Durata: 1 giugno 2013 - 31 dicembre 2015 (32 mesi)

⁴⁷ Cfr. Doc. ISP.166.

⁴⁸ Cfr. Doc. ISP.166. Sullo stesso incontro anche doc. ISP. 167.

⁴⁹ Cfr. doc. ISP. 214. Al riguardo presso Ernst & Young è stata reperita la e-mail del 13 novembre 2014 con la quale il lo stesso socio di KPMG Advisory oggetto della richiesta di PWC di condividere la risposta alla consultazione Consip chiede a esponenti delle altre big four della revisione di dire «se e come abbiamo risposto alla consultazione Consip gara AdA». Cfr. doc. ISP. 87 e 201.

⁵⁰ Cfr. Doc. ISP. 172.

⁵¹ Cfr. Doc. ISP. 172.

⁵² Cfr. Doc. ISP. 172.

Inoltre ti riepilogo la situazione dei competitors sui diversi territori ... »⁵³.

A tale riguardo, sempre in pari data, il socio di PWC Advisory specifica: *«Igrue, KPMG, MLPS, KPMG, MIUR, PWC, MIT, KPMG, Min. Interno, all'inizio E&Y ha assistito AdA e poi non c'è più stata gara».*

Il socio di PWC Advisory che era presente alla riunione allora risponde il giorno seguente: *«Grazie ..., l'incontro è andato bene se sei in ufficio nel pomeriggio ti aggiorno»⁵⁴.*

75. Il fatto che tale incontro sia effettivamente avvenuto e che ad esso abbiano partecipato i rappresentanti di PWC Advisory Ernst&Young, EYFBA, Deloitte & Touche, Deloitte Consulting, KPMG e KPMG Advisory è stato esplicitamente ammesso da tali soggetti nel corso delle audizioni tenutasi nel corso del procedimento. Sempre nel corso delle audizioni, il fatto che si sia trattato di un incontro per parlare della gara Consip AdA è stato altresì confermato da tutte le società coinvolte⁵⁵.

76. Rileva inoltre, con riferimento ad un possibile successivo incontro, che nella sede di EY è stata reperita una mail inviata a EYFBA il 19 marzo 2015 in cui EYFBA comunica la pubblicazione della gara AdA e scrive a EY: *«a brevissimo occorre fare una riunione di coordinamento e decidere strategie sui lotti ed alleanze».* EY risponde: *«dimmi chi vuoi sia parte dell'incontro»⁵⁶.*

77. Assumono particolare rilievo anche le e-mail che hanno ad oggetto i risultati della gara Consip AdA.

78. Presso la sede di PWC Advisory è stata, per esempio, rinvenuta una e-mail del 27 novembre 2015 inviata a commento degli esiti della gara Consip AdA. Il socio di PWC Advisory che si era occupato della strutturazione e della sottoscrizione dell'offerta per la gara Consip AdA commenta all'Amministratore delegato di PWC Advisory (il quale è anche socio di PWC): *«stamane sono stata con [nome collega n.d.r.] (x commento esiti, lui aveva visto [...] di Ernst&Young. Esiti davvero spiazzanti, l'equilibrio (oltre che per E&Y, praticamente ultima sulla tecnica) è stato alterato da Lattanzio....Abbiamo condiviso strategia, ti aggiorno a voce alla prima*

⁵³ Cfr. doc. ISP. 183. La posizione dei competitors è riassunta in una tabella allegata alla e-mail nella quale sono indicati, regione per regione, i posizionamenti delle *big four*.

⁵⁴ Cfr. doc. ISP. 183.

⁵⁵ Cfr. ad esempio doc. 93 bis, verbale di audizione di Deloitte & Touche, in cui, con riferimento all'incontro del 10 dicembre 2014, DT conferma che l'incontro è avvenuto e che erano presenti Deloitte Consulting, Deloitte & Touche, PWC Advisory, KPMG SpA, KPMG Advisory, Reconta Ernst&Young e EYFBA. Cfr. anche doc. 93 ter per la conferma della partecipazione di Deloitte Consulting. Si vedano, inoltre, i doc. 86 ter, 90 bis e 95 bis.

⁵⁶ Cfr. doc. ISP. 84.

*occasione»*⁵⁷.

79. Si richiama, inoltre, una e-mail del 25 novembre 2015 in cui EY comunica a EYFBA i risultati della gara : «*abbiamo vinto il lotto 7 (Sicilia e Calabria)*» e EYFBA risponde: «*ma cos'è successo? Ti chiamo domani*»⁵⁸.

80. In merito ai contatti orizzontali sopra richiamati, deve evidenziarsi che, dalle evidenze agli atti, emerge che le scelte strategiche sulla partecipazione alla gara AdA sono state condivise all'interno dei rispettivi *network*. In primo luogo deve sottolinearsi, infatti, che entrambe le società (revisione e consulenza) dei medesimi *network* (ad eccezione di PWC S.p.A. per l'incontro del 10 dicembre 2014) sono state coinvolte negli incontri preliminari alla gara organizzati con i concorrenti di cui si è detto sopra.

81. In secondo luogo, vale sottolineare che tutte le società parti del procedimento appartenenti ai medesimi *network* condividono l'ufficio gare⁵⁹. Dai documenti istruttori emerge, inoltre, che la decisione di partecipare o meno ad una determinata gara è assunta a livello di *network*, tenendo conto delle rispettive competenze e dei vari interessi in gioco, anche alla luce di possibili incompatibilità tra le attività di revisione e le attività di consulenza⁶⁰. Con specifico riferimento alla gara AdA si sottolineano i

⁵⁷ Cfr. doc. ISP. 152. Le medesime considerazioni sugli esiti sono svolte nello stesso doc. 152 (mail tra vari soci di PWC e PWC Advisory) in cui si legge: «A seguito dell'apertura delle offerte economiche di oggi e della comunicazione dei punteggi tecnici da parte di Consip, nell'attesa della comunicazione ufficiale, abbiamo inserito i risultati dei diversi lotti nel modellino di simulazione ed il risultato che emerge è rappresentato dalla tabella di sintesi allegata (vd anche file allegato)

1. PWC non risulta aggiudicataria di nessun Lotto, prima sulla tecnica perde all'economica il Lotto 5 (lo vince Lattanzio con uno sconto del 42,69% vs il ns di 32%)
2. Deloitte è quella che vince l'importo più elevato 12,6 meuro con 2 Lotti (4 e 8) pari al 30% dell'intera quota di mercato dei controlli di II livello nei fondi strutturali
3. KPMG segue Deloitte con 11,2 meuro pari ad una quota di mercato del 26% (Lotto 1 e 9)
4. Lattanzio da 0% passa a coprire una quota di mercato del 19% pari a 8meuro e diventa la prima società di consulenza che fa controlli. Si aggiudica 3 Lotti (2,3,5) il massimo teorico da gara
5. Reconta EY vince il solo Lotto 7 pari a 6,6 corrispondente al 15%. Reconta fino ad oggi era leader del mercato nel settore dei controlli di II livello con circa 20meuro
6. Lo sconosciuto e neo costituito Consorzio IT Audit si aggiudica il Lotto 6 pari al 10% (4,3 meuro)

A caldo condivido con voi alcune considerazioni:

- l'esito finale della gara mi lascia molto perplessa
- PwC è fuori completamente
- E&Y quasi eliminata rispetto al suo attuale posizionamento di leader nell'ambito delle attività
- Lattanzio (soc di consulenza) da una sua quasi pressoché totale assenza sul mercato acquista una quota di grande rilevanza».

⁵⁸ Cfr. doc. ISP. 86.

⁵⁹ Cfr. per Deloitte Consulting e Deloitte & Touche doc. 93 ter e 93 bis; per PWC Advisory e PWC doc. 90 bis, per KPMG e KPMG Advisory doc. 86 ter. Ernst&Young e EYFBA si avvalgono, per la partecipazione alle gare, della società [omissis] le cui quote sono detenute al 50% da EY e al 50 % da EYFBA. Cfr. doc. 95 bis, verbale di audizione di EY.

⁶⁰ La circostanza è pacificamente ammessa da tutte le parti. In particolare Ernst&Young ha dichiarato: «le riflessioni svolte a livello di network avevano riguardato la gara consip AdA ed erano volte a capire se l'aggiudicazione di un lotto della gara AdA avrebbe potuto precludere la possibilità di EYFBA di vedersi

documenti seguenti.

82. In particolare, con riguardo al network EY, rilevano le varie *e-mail* reperite sia presso EY (audit) sia presso EYFBA (consulenza) dalle quali si evince una collaborazione assidua, tanto nella fase preliminare alla presentazione delle offerte, quanto nella condivisione dei risultati. Merita in primo luogo citare l'affermazione di EY secondo la quale: « *per essere competitivi occorre conoscere il contesto e avere una forza lavoro disponibile ed extra capacità. E tutto ciò tenendo conto, nel caso di specie, dei citati potenziali rischi di incompatibilità di network. In tale contesto, la scelta di “lasciare” i lotti centrali alla società di consulenza [nella successiva gara Consip AdG-AdC n.d.r.] era voluta*»⁶¹. Rilevano, inoltre, gli scambi di mail tra EY e EYFBA in cui quest'ultima comunica alla prima la pubblicazione del bando di gara AdA e precisa: «... *a brevissimo occorre fare una riunione di coordinamento per decidere strategie sui lotti ed alleanze. Organizzi tu?* »⁶². EY risponde affermativamente chiedendo chi coinvolgere nell'incontro e EYFBA risponde a sua volta: «*facciamo prima io e te domani alle 15?* »⁶³. Di rilievo appare anche il doc. 91, scambio di e-mail del 13 maggio 2015 tra EY e EYFBA in cui, commentando la risposta di Consip su un quesito inerente al tema dell'incompatibilità, si legge: «*Consip conferma di non aver preso alcuna posizione sulla questione del “network” onde nulla viene aggiunto, sotto un profilo legale, a quanto già evidenziato nel corso della call tra noi tutti intercorsa il 20 aprile u.s. [...] ci pare inoltre importante riflettere sulla circostanza che la domanda sia stata posta a Consip [...] se posta da altra big four: l'assenza di perplessità riferita/manifestata non corrisponde al vero; se posta da terzi diversi dalle big four pare chiaro che le acque non sono tranquille. Infine [...] nessun riscontro abbiamo ricevuto in merito agli esiti della programmata riunione (a Roma ipotizzata per il venerdì successivo alla call 24 aprile) per prendere una decisione business sul tema alla luce di quanto discusso nella call suindicata*»⁶⁴. Rileva, infine, il doc. ISP 100 dal quale si evince la

aggiudicato il corrispondente lotto della gara AdG-AdC». Cfr. doc. 95 bis. Analogamente Deloitte Consulting doc. 93 ter. Deloitte & Touche, sul punto, ha affermato: «in alcuni casi, data l'appartenenza comune al medesimo network, le due entità possono trovarsi a discutere in merito alla possibilità di partecipare congiuntamente o di ricorrere reciprocamente al subappalto. Ciò capita in particolare per esempio quando si tratta di svolgere attività di assistenza tecnica alle AdG. Nei casi di gare di assistenza tecnica ad AdG per le quali le attività di controllo non siano precisamente quantificabili, è stato stabilito che il 20% dell'attività per quella gara competerà forfettariamente a Deloitte & Touche o tramite subappalti o con una quota del 20% in RTI...». Cfr. doc. 93 bis. ». Cfr. doc. 93 bis.

⁶¹ Cfr. doc. 95 bis, verbale di audizione di EY.

⁶² Cfr. doc. ISP. 84.

⁶³ Cfr. doc. ISP. 84.

⁶⁴ Cfr. doc. ISP 91.

partecipazione concreta di EYFBA alla redazione di una parte dell'offerta (punti 26-30 del disciplinare)⁶⁵.

83. Quanto alla condivisione dei risultati, rileva il già citato doc. 86, mail da EYFBA a EY in cui si comunicano i risultati della gara AdA *«abbiamo vinto il lotto 7 (Sicilia e Calabria)»* EYFBA rivolgendosi a EY chiede: *«Ma cos'è successo? ... Ti chiamo domani»*.

84. Venendo a KPMG, le due società del *network* che hanno collaborato per la partecipazione alla gara Consip AdA sono KPMG (che ha presentato l'offerta) e KPMG Advisory. Ciò si evince, oltre che dal fatto che le stesse condividono il medesimo "ufficio gare", dalla circostanza per cui le strategie di gara in materia di fondi europei erano definite dalla stessa persona fisica, ossia l'allora socio di KPMG Advisory che ricopriva anche incarichi in KPMG⁶⁶. In particolare, nel verbale ispettivo di KPMG il socio che si è occupato della gara AdA ([omissis]) si qualifica come "responsabile delle strategie di gara KPMG su fondi comunitari" e il rappresentante legale di KPMG Advisory chiarisce che *«KPMG S.p.A. e KPMG Advisory S.p.A., sebbene rappresentino due soggetti giuridici distinti, aderiscono allo stesso network, utilizzando lo stesso marchio, sono società soggette ad alcune policy comuni, utilizzano alcune infrastrutture logistiche e amministrative in comune. Le due società si avvalgono, in particolare, di uno stesso Ufficio Gare, ovvero di un ufficio unico che cura la parte amministrativa [...]. Per conto di entrambe le società il dott. [omissis]... è responsabile delle strategie di gara in occasione delle gare sui fondi europei e delle relative attività della pubblica amministrazione»*⁶⁷. Analogamente nel verbale ispettivo redatto presso KPMG il rappresentante della predetta società ha precisato che *«il soggetto che si è occupato di definire la strategia della gara Consip AdA e che nello specifico ha deciso il livello dei ribassi è stato il dott. [omissis]...che è socio di KPMG Advisory e non ricopre cariche in KPMG»*⁶⁸.

85. In audizione KPMG Advisory ha dichiarato che *«per quanto riguarda nello specifico la gara Consip AdA, il dott. [omissis]... ha supportato tecnicamente KPMG S.p.A. nell'elaborazione dell'offerta per la partecipazione alla gara. Vista la numerosità delle gare cui KPMG Advisory partecipa, la Società ha istituito al suo interno un ufficio gare che però è a disposizione delle altre società aderenti al network KPMG. Anche nel caso*

⁶⁵ Cfr. doc. ISP 100, e-mail del 18 maggio 2015 con parte dell'offerta tecnica.

⁶⁶ Cfr. doc. ISP 9 e ISP. 195, verbali ispettivi di KPMG e KPMG Advisory.

⁶⁷ Cfr. doc. ISP 195, verbale ispettivo KPMG Advisory.

⁶⁸ Cfr. doc. ISP. 9, verbale ispettivo KPMG.

concreto della gara Consip AdA tale ufficio gare è stato messo a supporto di KPMG S.p.A.»⁶⁹. Quanto ai contatti successivi alla presentazione delle offerte, rileva il doc. ISP 209, in cui KPMG Advisory comunica a KPMG l'inizio delle fasi di aggiudicazione della gara Consip AdA.

86. Come si è detto, il *network* PWC ha partecipato alla gara AdA attraverso entrambe le società di revisione (PWC) e consulenza (PWC Advisory) che hanno presentato offerta in RTI. Dai documenti agli atti emerge che, malgrado PWC Advisory abbia dichiarato di aver definito in autonomia la strategia di gara⁷⁰, in realtà, la stessa è stata ampiamente decisa e condivisa da entrambe le società. Si veda, sul punto, la mail del 21 marzo 2015 in cui i soci di PWC e PWC Advisory decidono se e come partecipare alla Gara Consip AdA in cui si legge: « *deduco bene che dobbiamo "cominciare da capo" con la ricerca di alleanze, ecc...?* » e l'altro risponde: « *Deduci bene, sulla base dei documenti di gara e della composizione dei lotti (in particolare quelli centrali) la partecipazione di PwC e' complicata, dobbiamo capire bene come partecipare* »⁷¹. Di rilievo anche una mail tra le due società in cui si legge: « *Ho chiesto a [...] se fosse possibile per Assurance (PWC n.d.r.) curare autonomamente la redazione di un'OT (offerta tecnica n.d.r.) parallela [...] Questo in modo che poi Advisory, ricevute le parti, potesse integrare e comporre i lavori e arrivare a produrre offerte in parte differenziate tra loro sui lotti prescelti (vale la pena di approfondire il tema di persona). [...] Il contributo atteso da Assurance è quindi sui paragrafi sotto indicati. [...] Come previsto dai documenti di gara, la configurazione di partecipazione deve essere unica e identica su tutti i lotti e per quanto a mia conoscenza è quella stabilita dalla firm* »⁷².

87. Contrariamente a quanto affermato da PWC e PWC Advisory nella memoria finale⁷³, i partecipanti a tali scambi di e-mail sono inequivocabilmente rappresentanti di entrambe le società in quanto soci sia di PWC che di PWC Advisory. Il fatto che alcuni di loro (come [omissis]) ricoprano ruoli sia in PWC che in PWC Advisory non può, in quest'ambito, ritenersi rilevante soprattutto alla luce delle importanti funzioni svolte in entrambe le società.

88. Con riferimento al *network* Deloitte, si ricorda, in primo luogo, che è stata proprio Deloitte Consulting a promuovere l'incontro del 10 dicembre

⁶⁹ Cfr. doc. 86 ter, verbale di audizione di KPMG Advisory.

⁷⁰ Cfr. Doc. 90 bis, verbale di audizione di PWC Advisory.

⁷¹ Cfr. doc. ISP. 148 e 151. Cfr. anche doc. ISP. 152 con commenti condivisi su esiti gara tra PWC e PWC Advisory, su cui si veda *infra*.

⁷² Cfr. doc. ISP. 158.

⁷³ Cfr. doc. 282, memoria PWC e PWC Advisory, diffusamente e in particolare p. 33.

2014 sopra descritto⁷⁴ avente ad oggetto la gara AdA. Si segnala, inoltre, che, dagli elementi in atti, emerge come la strategia di gara sia stata condivisa tra DT e DC. Per la ripartizione dell'RTI con Meridiana, ad esempio, quest'ultima scrive direttamente al socio di Deloitte Consulting evidenziando «*il programma complessivo di partite che ci vedrà co-protagonisti*». DC risponde: «*le ragioni che hanno portato a quella percentuale te le abbiamo esposte e credo siano ragionevoli, oltre che condivisibili, detto questo mi confronto con ... [socio di Deloitte & Touche n.d.r.] sul numero e/o su altre situazioni compensative per valutare eventuali modalità per venirvi il più possibile incontro*»⁷⁵. Dai documenti agli atti emerge, inoltre, che Deloitte Consulting ha collaborato fattivamente alla redazione dell'offerta tecnica⁷⁶.

89. In secondo luogo, occorre evidenziare che Deloitte Consulting e Deloitte&Touche si sono accordate sulle modalità di partecipazione alle gare pubbliche aventi ad oggetto i servizi di assistenza tecnica AdA, AdG e AdC. L'accordo, pur essendo successivo alla gara, è ricognitivo di una prassi precedente⁷⁷ e ha ad oggetto le modalità di partecipazione di DT e DC alle gare di assistenza tecnica, prevedendo quote di partecipazione in base all'oggetto della gara (Assistenza tecnica AdG, AdC o Audit). Sul punto vale riportare il contenuto di un'e-mail del marzo 2016 in cui è descritto il predetto accordo tra le due società del *network* DT e DC:⁷⁸ *[omissis]*. Analogamente, in una e-mail interna a DT del 10 febbraio 2016 si legge: *[omissis]*.⁷⁹ Da ultimo rileva una e-mail del 22 febbraio 2016: *[omissis]*.⁸⁰

90. Tali accordi sono stati commentati da DT, in sede di audizione, affermando che «*questa è l'intesa che si è raggiunta all'interno del network, in base alla quale a [omissis] questo del 29 febbraio 2016 è l'accordo definitivo che si è raggiunto tra Deloitte & Touche e Deloitte Consulting*»⁸¹.

91. Tale partecipazione condivisa è peraltro confermata dal ritrovamento,

⁷⁴ Cfr. doc. ISP. 89 e 172.

⁷⁵ Cfr. doc. ISP. 707. Nello stesso senso si vedano anche e-mail del 15 gennaio 2015 in cui Deloitte Consulting scrive a Deloitte & Touche : «vedo ... (socio EY n.d.r.) per questione Consip mercoledì pomeriggio». Cfr. doc. ISP. 740.

⁷⁶ Cfr. doc. ISP. 675 confermata da doc. 745, è-mail da DT a DC in cui si afferma, con riferimento alla futura gara Consip AdG-AdC: «L'OT (offerta tecnica n.d.r.) per quanto mi riguarda la gestirà l'account team coinvolgendo le migliori risorse del network (e se del caso esterne)così come fatto con indiscutibile successo sulla gara AdA». Anche nelle memorie DT ha confermato che una persona di DC ha fatto parte del team per l'elaborazione dell'offerta nella gara AdA. Cfr. doc. doc. 285, memoria DC, p. 14.

⁷⁷ Cfr. doc. 285, memoria DC, p. 12.

⁷⁸ Cfr. doc. ISP. 836.

⁷⁹ Cfr. doc. ISP. 921.

⁸⁰ Cfr. doc. ISP. 922. Si veda anche sul tema doc. 443, in cui Deloitte Consulting spiega le modalità di partecipazione alla gara AdA.

⁸¹ Cfr. doc. ISP. 93 bis.

presso Deloitte Consulting, della documentazione relativa alla gara AdA⁸².

92. Sono poi emersi una serie di documenti dai quale si evince che le *big four network* hanno avuto frequenti occasioni di contatto nell'ambito dei GdR organizzati dall'Associazione Italiana Revisori Contabili (Assirevi)⁸³ proprio nell'arco temporale a ridosso della presentazione delle offerte per la gara Consip AdA⁸⁴. Si richiama, in tale luce, la e-mail del 29 ottobre 2014 sopra citata in cui un socio di EY comunica ad un socio di EYFBA: «*in sede Assirevi ho incontrato le altre 3 big four con i quali abbiamo condiviso di incontrarci appena abbiamo maggiori indicazioni riguardo alla gara ...*»⁸⁵. Nello stesso documento, il socio EYFBA chiede di poter partecipare ad un incontro sul tema previsto con il socio di KPMG Advisory. Si noti che in Assirevi il socio di KPMG Advisory partecipava evidentemente anche in rappresentanza di KPMG in quanto è quest'ultima la società di revisione del *network* membro dell'associazione.

b) La ripartizione dei lotti

93. Presso Ernst & Young è stato reperito un documento, antecedente alla data di presentazione delle offerte, identificato come “Simulazioni preliminare alla gara AdA”, nel quale, per ciascuno dei nove lotti, viene riportato a fianco della colonna con il valore del lotto un'altra colonna intitolata “competenza” e riportante per ciascuno dei lotti le sigle delle c.d. *big four*. In un'altra tabella dello stesso documento, sempre a fianco dei nove lotti della gara Consip AdA, viene indicata una colonna “interesse” anche in questo caso riportante per ciascuno dei lotti le sigle delle c.d. *big four*. La data di tale documento, che nel corso dell'ispezione era stata fissata da EY “novembre-dicembre 2014”⁸⁶, nella memoria presentata da quest'ultima è stata posticipata al marzo-aprile 2015. In particolare EY ha affermato che «*la simulazione che gli uffici presentano come unica simulazione sub doc. 82 consta invero di tre diverse simulazioni, effettuate rispettivamente, in data 23 marzo 2015, 27 marzo 2015 e 7 aprile 2015*»⁸⁷. A conferma di tale affermazione EY produce lo *screenshot* di tre file di *excel* denominati Ripartizione AdA, Simulazioni e Ipotesi (senza che sia tuttavia stato

⁸² Cfr. doc. ISP 886.

⁸³ Tale associazione riunisce alcune società che si occupano di revisione contabile. Di tale gruppo fanno parte, tra gli altri, PWC, KPMG, DT e EY.

⁸⁴ Cfr. in particolare doc. ISP. 47, doc. ISP 116, doc. ISP 231, doc. ISP 286.

⁸⁵ Cfr. il doc. ISP 89.

⁸⁶ Cfr. indice dei documenti allegato al verbale ispettivo, doc. ISP. 80.

⁸⁷ Cfr. doc. 286, memoria EY, p. 25.

possibile accertare se tali *file* siano, in effetti, corrispondenti alla simulazione acquisita in sede ispettiva).

Si riportano di seguito gli estratti del documento citato.

Figura 2: ripartizione per “competenza”

		Regioni	Importo	Competenza
Lotto	1	Piemonte- Lombardia- Liguria- VdO	3.980.385,00	Kpmg
Lotto	2	FVG- Bolzano- Trento	4.016.115,00	Kpmg
Lotto	3	Veneto- Emilia Romagna - Toscana	5.682.059,00	DT
Lotto	4	Lazio- Sardegna	7.139.760,00	EY
Lotto	5	Marche- Abruzzo- Molise- Basilicata	4.291.004,00	DT
Lotto	6	Campania - Puglia	8.532.013,00	EY
Lotto	7	Sicilia - Calabria	9.698.174,00	EY
Lotto	8	Agenzia Coesione Territoriale - Min. Lavoro	11.304.620,00	Pwc+Dt
Lotto	9	Mef	11.899.600,00	Kpmg
			66.543.730,00	

Fonte: doc. 82 estratto

Figura 3: Ripartizione per “interesse”

Lotti	Regioni	Importi	interesse
1	Piemonte, Lombardia, Liguria e Valle d'Aosta	3.980.375,00	DT
2	Fruili Venezia Giulia, Trento e Bolzano	4.016.115,00	K
3	Veneto, Emilia Romagna, Toscana	5.682.059,00	K
4	Lazio e Sardegna	7.139.760,00	E
5	Marche, Abruzzo, Molise e Basilicata	4.291.004,00	P
6	Campania e Puglia	8.532.013,00	E
7	Sicilia e Calabria	9.698.174,00	E
8	Agenzia per la coesione Territoriale ministero del Lavoro	11.304.620,00	DT
9	Mef	11.899.600,00	K
	Totale	66.543.720,00	

Fonte: doc. 82 estratto

94. Dal confronto tra le sopra riportate tabelle e le offerte presentate emerge il seguente scenario: i risultati della colonna “interesse” combaciano con i risultati delle offerte presentate (considerando le offerte “vincenti” con sconti superiori al 30%) in sei casi su nove (lotti 2 e da 5 a 9). I risultati dei lotti 1, 3 e 4 non combaciano con la colonna “interesse” anche se si può osservare una rotazione dei *competitor* che determina una diminuzione della quota di KPMG e EY a favore di Deloitte. Non cambia, inoltre, il risultato complessivo, come indicato nelle figure seguenti.

Tabella 7: raffronto tra le ripartizioni e le offerte in gara

lotto	competenza	interesse	sconti rilevanti
1	kpmg	DT	Kpmg
2	kpmg	Kpmg	Kpmg
3	DT	Kpmg	EY
4	EY	EY	DT
5	DT	P	P
6	EY	EY	EY
7	EY	EY	EY
8	PWC+DT	DT	DT
9	kpmg	Kpmg	Kpmg

	interesse	sconti rilevanti
ey	3	3
kpmg	3	3
deloitte	2	2
pwc	1	1

95. Tali tabelle sono accompagnate da alcuni calcoli che ipotizzano le quote di mercato da assegnare.

96. In merito a tale documento, EY, in sede di audizione, ha affermato che: «è uno dei tanti documenti utilizzati da Ernst & Young per simulare la gara. Peraltro, l'ipotesi formulata in tale documento non è neanche quella che si è in concreto verificata. Come si vede, infatti, si ipotizza di partecipare al lotto 4 a cui poi non abbiamo partecipato (n.d.r. in realtà invece la società ha partecipato, seppur con uno sconto del 11% n.d.r.). [...] nell'effettuare le diverse simulazioni Ernst & Young immaginava che la gara fosse ad appannaggio delle società di revisione (le c.d. big-four). Si sapeva infatti che sarebbe uscita la gara AdG con valori più importanti. [...] Una volta fatta tale valutazione, la simulazione passava prima per un nostro posizionamento (puntando per noi al massimo ed escludendo i due lotti centrali), e poi si passava a posizionare gli altri per competenza, a seconda di quelle che erano le presenze territoriali o dove erano incumbent (es. KPMG per MEF e Piemonte)»⁸⁸. Con riferimento al posizionamento di Deloitte sul lotto 3 EY ha precisato che: «la tecnica è quella di posizionare prima Ernst & Young, poi i players sui lotti più importanti e infine, per differenza, i players sui lotti minori. Chiarisce inoltre che, anche a fascicolo, sono presenti altre simulazioni analoghe della società che prevedono ipotesi diverse sia in merito ad Ernst & Young, sia agli altri player»⁸⁹. EY ha, inoltre, specificato che: «interesse e competenza erano due concetti differenti. La colonna "competenza" rappresentava dove una società era già attiva o dove Ernst & Young percepiva che la stessa avesse una particolare posizione di forza. La

⁸⁸ Cfr. doc. 93 bis, verbale audizione EY.

⁸⁹ Cfr. doc. 93 bis, verbale audizione EY.

colonna “interesse” rappresentava invece i lotti dove Ernst & Young riteneva, sulla base dell’osservazione del mercato, che gli altri concorrenti avessero interesse a vincere»⁹⁰.

97. Allegato a tale documento si trovano, inoltre, alcune simulazioni di offerta, relative al lotto 7 (base d’asta 9.968.174 euro) in cui si ipotizzano le offerte di EY, KPMG e PWC, nonché di un ipotetico concorrente denominato “alfa”. Si noti che nella simulazione non è presente Deloitte per la quale, in effetti, il lotto 7 è stato l’unico in cui la società non ha presentato offerta. In tale simulazione si ipotizzava un’offerta con uno sconto medio aggressivo di una società “alfa” (40% di sconto), accompagnata da sconti medi più contenuti di EY (12%) e decisamente inferiori di KPMG e PWC (rispettivamente 8 % e 6%)⁹¹. Il documento stimava poi lo scarto in termini di punteggio economico intercorrente tra EY, KPMG e PWC e l’ipotetico concorrente aggressivo “alfa”.

98. Analoga simulazione è stata allegata ad una e-mail del 27 aprile 2015 interna ad EY in cui, a fronte del medesimo sconto del 40% del concorrente “alfa”, si ipotizzano i seguenti sconti: EY 20%, KPMG 10% e PWC 8%⁹². Con tali valori lo scarto nel punteggio economico, di EY con la società “alfa” si riduce a -2,97 punti.

99. Nel testo della e-mail di legge: «era una cosa più o meno così [...] lotti 4, 6 e 7 sono i lotti cui dobbiamo partecipare ed in particolare lotto 4(Lazio e Sardegna), lotto 6 (Puglia e Campania) e lotto 7 (Calabria e Sicilia) »⁹³. Si noti che nella mail è riportata anche una simulazione, citata da EY nelle memorie che, contrariamente a quanto sostenuto nella e-mail stessa, prevede la partecipazione di EY in 7 lotti su nove, e non solo in 3 (4,6 e 7) su nove.

Figura 4: Simulazione doc. 108.

	REY	KPMG	DTT	PWC
1				
2	X		X	
3	X	X	X	X
4	X	X	X	X
5	X	X	X	X
6	X	X	X	X
7	X	X	X	X
8		X	X	X
9	X	X		X

⁹⁰ Cfr. doc. 93 bis, verbale audizione EY. Analoghe considerazioni nella memoria finale doc. 286.

⁹¹ Cfr. doc. ISP. 82.

⁹² Cfr. doc. ISP. 108.

⁹³ Cfr. doc. ISP. 108.

100. Ulteriori prove della ripartizione possono rinvenirsi con riguardo al doc. ISP 338 che contiene un dibattito, in merito alla strategia di partecipazione alla successiva gara Consip AdG-AdC, interno a Deloitte, in cui si legge: *«il deludente posizionamento di EY nella gara relativa alle Autorità di Audit (la gara oggetto del presente caso n.d.r.) fa presupporre un atteggiamento molto aggressivo sui lotti centrali, storicamente di loro appannaggio. Pertanto, partecipare in modo selettivo ai lotti che EY potrebbe considerare di interesse secondario, oltre ad aumentare le percentuali di successo per il network, potrebbe consentire anche di concedere minori sconti in sede di offerta tecnica (rectius economica n.d.r.)»*. A tale proposta viene risposto: *«stiamo dicendo che EY considererà secondario il lotto Campania/Puglia?? Sicilia/Calabria?? Veneto/Emilia/Toscana?? Mi sembra sia un'ipotesi insostenibile. Lo stesso ... (socio di EY) ci ha detto che parteciperanno a tutti i lotti e credo che dopo l'esito della gara AdA non possano rischiare che qualche outsider (vedi Lattanzio) sottragga loro potenziale fatturato grazie alla partecipazione a 2 soli lotti»*⁹⁴.

101. Sul tema dell'aggressività futura di EY rileva anche una mail rinvenuta presso PWC Advisory in cui si afferma: *«.....la gara ada/consip li ha resi aggressivi»*⁹⁵.

4. Le evidenze in merito agli elementi economici delle offerte

102. Durante l'istruttoria svolta sono stati reperiti vari documenti redatti dalle parti del procedimento ed inerenti ad analisi delle offerte economiche presentate nella gara Consip AdA.

103. Si fa riferimento, in primo luogo, ai documenti di giustificazione per offerta anomala, presentati da Deloitte/Meridiana, KPMG e EY a Consip a valle dell'apertura delle buste economiche.

104. Venendo a Deloitte & Touche, in particolare, nel documento ISP. 975 vengono analizzati tutti i costi e, per quanto in questa sede rileva, è previsto un margine per i lotti 4 e 8 pari a circa il [15-20]%. Nel documento, inoltre, è precisato che *«con riferimento alle spese dirette di commessa, tale voce include, in particolare, i costi relativi ad eventuali trasferte, costi di stampa di eventuali documenti prodotti ed eventuali altri costi diretti che dovessero sopravvenire a seguito di eventi imprevisi nel corso della commessa»*. Tali spese dirette di commessa sono quantificate in circa [omissis] euro nel lotto 4 e [omissis] euro nel lotto 8, corrispondenti, in entrambi i casi, ad una

⁹⁴ Cfr. doc. ISP. 338.

⁹⁵ Cfr. doc. ISP. 175.

percentuale sul valore della commessa di circa il [<5]%. Si rileva che, quanto ai lotti oggetto di analisi, il lotto 4 è riferito a Sardegna e Lazio mentre il lotto 8 comprende l'Agenzia per la Coesione Territoriale, NUVEC e Ministero del lavoro (Roma).

105. Con riferimento a KPMG rileva la giustificazione fornita dalla stessa per l'anomalia dell'offerta presentata per i lotti 1 e 9 e trasmessa da Consip, in cui si afferma, per entrambi i lotti che : *«Quanto alle spese di trasferta, tenuto conto della tipologia del servizio richiesto e proposto nonché della presenza capillare del proponente sul territorio con ben 27 uffici, queste sono stimate in misura pari al [5-10]% del valore della commessa»⁹⁶. Il margine di commessa è pari al [15-20]% per entrambi i lotti. Sul punto si ricorda che il lotto 1 è relativo a Regione Liguria, Regione Lombardia, Regione Piemonte e Regione Valle d'Aosta, mentre il lotto 9 attiene al Presidio di coordinamento Nazionale presso il Ministero dell'economia e delle finanze (Roma).*

106. Venendo, da ultimo, a Ernst&Young, la giustificazione fornita per l'anomalia dell'offerta del lotto 7 fa emergere che EY aveva previsto :*« di ridurre al minimo i costi di trasferta coinvolgendo - soprattutto con riferimento alla categoria consulenti "Junior" - professionisti che risiedono sia in Calabria che in Sicilia. Inoltre il Proponente, qualora lo ritenga necessario, oppure in caso di esigenze particolari del Committente, è in grado di mobilitare, nell'ambito del proprio "network", risorse professionali aggiuntive con esperienza specifica che adottano un approccio metodologico omogeneo ed un efficace livello di comunicazione facilitando il coordinamento, la programmazione e la supervisione del lavoro. In ogni caso i costi di trasferta sono stati stimati in una misura giudicata congrua per garantire il normale svolgimento del lavoro [...]Si precisa che con riferimento ai consulenti esterni, al fine di contenere i costi connessi a viaggi e trasferte, essi sono già stati identificati a livello territoriale.»⁹⁷. Nel documento, le spese di trasferta sono state fissate in [omissis] euro corrispondenti a circa il [5-10]% del valore della commessa, mentre il margine di profitto è stato indicato nel [5-10]%.*

107. Passando a PWC, rileva il doc. ISP 180, denominato “gara AdA Budget”. Il documento, allegato ad una e-mail del 20 maggio 2015 (un giorno prima della scadenza del termine di presentazione delle offerte), presenta vari fogli *excel* che riportano l'analisi dei lotti e della relativa

⁹⁶ Cfr. doc. 152, allegati.

⁹⁷ Cfr. doc. 152, allegati.

offerta economica, indicando i fabbisogni per le attività e le quote ad appannaggio di PWC e PWC Advisory (che, si ricorda, hanno presentato offerta in RTI). Di interesse appaiono i fogli denominati BT 2 (Budget 2) e BT5 (budget 5). Tali fogli presentano un'analisi dettagliata dei costi previsti per l'esercizio dell'attività e dei margini attesi. Con riferimento al lotto 2 (Regione Friuli Venezia Giulia, Provincia Autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento), per cui l'RTI PWC/PWC Advisory ha presentato offerta con uno sconto medio del 13,6%, era previsto un margine del [40-45]%. Con riferimento al lotto 5 (Regione Abruzzo, Regione Basilicata, Regione Marche e Regione Molise), per cui l'RTI PWC/PWC Advisory ha presentato il suo sconto più elevato (32,4%), era previsto un margine del [20-25]%. Da tale documento emerge che, quantomeno con riferimento ai lotti 2 e 5, la differenza negli sconti proposti (ben 18 punti) era unicamente dovuta al margine quasi doppio del primo rispetto al secondo e non a maggiori costi da sostenere.

Da questo documento emerge, inoltre, che PWC aveva previsto di rivolgersi a consulenti esterni per una percentuale intorno al [70-75]% per il lotto 5 e all'[80-85]% per il lotto 2.

5. Le principali obiezioni delle big four

a) Gli scambi di e-mail e il contenuto degli incontri: il tema dell'incompatibilità

108. Tutte le parti hanno contestato il valore degli elementi esogeni indicati nelle CRI a sostegno degli elementi endogeni relativi all'illogicità manifesta della condotta.

109. In primo luogo le parti hanno contestato la valenza degli scambi di e-mail relativi all'organizzazione degli incontri tra le *big four*, in quanto gli stessi non si potrebbero considerare "contatti qualificati" essendo unicamente volti a sollecitare degli incontri al fine di affrontare il tema dell'incompatibilità tra servizi di assistenza alle autorità di audit da un lato e servizi di assistenza alle autorità di gestione e certificazione dall'altro.

110. Inoltre PWC contesta la lettura fornita nella CRI dello scambio di e-mail di cui al doc. ISP. 89, che sarebbe erroneamente stato considerato propedeutico all'organizzazione di un incontro finalizzato alla ripartizione dei lotti. In particolare, PWC e PWC Advisory rilevano che tale documento non potrebbe in alcun modo essere utilizzato quale prova di contatti qualificati tra le parti, in quanto dallo stesso non si può inferire alcun livello

di cooperazione diverso e ulteriore rispetto a quello già noto e relativo ai gruppi di lavoro in sede Assirevi⁹⁸.

111. Con riferimento alle e-mail pervenute presso la sede di PWC Advisory attestanti l'intenzione dei soci della predetta società di recarsi alla riunione del 10 dicembre 2014 portando i dati sui precedenti contratti⁹⁹, PWC e PWC Advisory segnalano, in primo luogo, che nelle CRI si è erroneamente considerato che tali e-mail sarebbero state scambiate tra i rappresentanti di PWC e PWC Advisory mentre, nella realtà, si trattava di e-mail interne a PWC Advisory. Le due società segnalano, inoltre, che *«le informazioni fornite ... avevano la funzione di ovviare alla propria assenza alla riunione del 10.12.2014, permettendo al suo collega di conoscere i lineamenti generali dello scenario di riferimento (precisamente i dati pubblici sui contratti aggiudicati in precedenza) nel quale si sarebbe poi articolato il dialogo fra partecipanti»*¹⁰⁰. EY fa, inoltre, notare, con riferimento a tali e-mail, che *«presso nessun'altra Big4 sono state rinvenute e-mail di analogo tenore che suggeriscano l'esistenza di un intento collusivo delle Parti condiviso durante l'incontro in commento»*¹⁰¹. Anche i network Deloitte¹⁰², KPMG¹⁰³ e EY¹⁰⁴ hanno osservato più volte, nelle loro memorie, che i dati eventualmente discussi durante l'incontro sui contratti aggiudicati in precedenza sarebbero stati dati pubblici.

112. Più in generale le parti hanno sostenuto che, nel corso degli incontri tra i network sopra richiamati, non sarebbero state condivise le strategie partecipative alla futura gara AdA, ma si sarebbe affrontato unicamente il tema dell'incompatibilità tra attività di assistenza all'autorità di audit oggetto della gara Consip AdA (in esame) e attività di assistenza alle autorità di gestione e certificazione di cui alla successiva gara Consip AdG-AdC. Ciò anche in relazione al fatto che, all'epoca, il bando non era stato ancora pubblicato e non si sarebbero potuti spartire i lotti. In particolare, vista l'incertezza sui principali elementi della gara (quali composizione geografica e valore dei lotti, formula di calcolo del punteggio economico, requisiti di

⁹⁸ Cfr. doc. 282, memoria PWC e PWC Advisory, p.48 e ss.. Anche KPMG sostiene che nessuna delle e-mail prodotte dalle CRI consentono di presumere che KPMG si sia incontrata con i propri concorrenti per convenire a tavolino una ripartizione dei lotti messi a gara. In questo senso tali documenti non sarebbero idonei a soddisfare l'onere probatorio richiesto dalla giurisprudenza teorica e pratica in materia di pratiche concordate. Cfr. doc. 278, memoria KPMG, p. 90.

⁹⁹ Cfr. doc. ISP. 172.

¹⁰⁰ Cfr. doc. 282, memoria PWC e PWC Advisory, p. 57 e, sull'irrelevanza dello scambio di dati pubblici, p. 68.

¹⁰¹ Cfr. doc. 286, memoria di EY e EYFBA, p. 21.

¹⁰² Cfr. doc. 284, memoria di DT, p. 33.

¹⁰³ Cfr. doc. 279, memoria di KPMG, p. 15.

¹⁰⁴ Cfr. doc. 286, memoria di EY e EYFBA, p. 21.

partecipazione e regolamentazione in materia di incompatibilità) sarebbe stato del tutto impossibile avviare qualsiasi ragionamento per un'eventuale spartizione dei lotti¹⁰⁵.

113. Nel dettaglio, i rappresentanti di KPMG Advisory, che pure erano presenti all'incontro del 10 dicembre 2014, hanno riportato che si è discusso il tema delle incompatibilità e dei conflitti relativi alla gara Consip AdA anche in relazione alle altre attività di assistenza che già si sapeva avrebbero formato oggetto di una successiva gara (i.e. Gara Consip AdG-AdC). Si trattava, sempre secondo i rappresentanti di KPMG Advisory, di un tema complesso da inquadrare e ciò creava una forte preoccupazione, data la rilevanza delle gare in questione. E' stato altresì aggiunto che, data la centralizzazione delle gare che coprivano tutto il nuovo ciclo di programmazione dei fondi comunitari, organizzate su lotti plurifondo e comprendenti più amministrazioni, *«si poteva infatti rischiare di non lavorare per un periodo particolarmente ampio di tempo qualora non chiarite le questioni delle incompatibilità»*¹⁰⁶. L'incontro, in tale prospettiva, era dunque volto ad avere: *«una valutazione tecnico-legale amministrativo di come ognuno poteva interpretare questo tema delle incompatibilità tra le attività di assistenza alle AdA e quelle alle AdG-AdC nonché tra le attività di assistenza alle AdG-AdC e le eventuali attività di consulenza ai beneficiari dei fondi»*¹⁰⁷. KPMG, nella memoria finale, ha precisato che *«i due incontri tra parti del procedimento che vengono contestati nelle CRI come prova dell'illecito [...] hanno rappresentato un momento di necessario confronto tecnico sul tema dei conflitti e delle incompatibilità nello svolgimento dei servizi in questione. Detto confronto si è svolto sia all'interno delle società italiane aderenti al network KPMG interessate a partecipare, in coerenza con le rispettive linee di business, alle gare indette da Consip sia [...] in una necessaria interlocuzione anche con altri soggetti appartenenti a network internazionali soggetti ai medesimi vincoli normativi»*¹⁰⁸. Al riguardo KPMG evidenzia che il tema dell'incompatibilità di *network* ha assunto un significativo rilievo sin dal 2005, a livello nazionale e internazionale e che la sentenza del Consiglio di Stato n. 4477/2011, citata nelle CRI, atterrebbe ad un contesto assai risalente e non può essere considerata chiarificatrice del quadro regolamentare

¹⁰⁵ Cfr. le memorie delle parti.

¹⁰⁶ Cfr. doc. 86 ter, verbale di audizione di KPMG Advisory.

¹⁰⁷ Cfr. doc. 86 ter, verbale di audizione di KPMG Advisory.

¹⁰⁸ Cfr. doc. 278, memoria KPMG. Analoghe considerazioni nel doc. 279, memoria KPMG Advisory

esistente¹⁰⁹.

114. I rappresentanti di PWC Advisory hanno al riguardo affermato che l'incontro si inseriva in un clima di anticipazioni e incertezze relative alla gara Consip: *«c'era una dialettica aperta sulla innovatività della procedura e sul tema dell'incompatibilità, che non era chiara. Gli operatori del mercato, tutti, erano spiazzati in relazione ai rumours; su quali fossero i fatturati di riferimento, sul perimetro geografico dei lotti, su chi poteva risultare incompatibile etc. [...] era assolutamente utile l'esistenza di contatti e quantomeno di momenti di confronto sulle anticipazioni che la stazione appaltante faceva riguardo a come la gara sarebbe stata organizzata e in relazione ai criteri generali che avrebbero caratterizzato la gara medesima»*¹¹⁰. Con riferimento al doc. ISP 183, in cui emerge che PWC Advisory reperisce documentazione sui precedenti incarichi al fine di "portarli" in riunione con le altre *big four*, la stessa, come già riferito, ha spiegato che tale corrispondenza è giustificata dalla circostanza che il socio partecipante alla riunione non conosceva lo specifico contesto di riferimento¹¹¹.

115. Il socio di Deloitte & Touche, oltre ad aver confermato la propria partecipazione e quella di tutti i soggetti destinatari della mail di invito, ha riportato poi che l'incontro ha avuto ad oggetto il tema della potenziale incompatibilità tra la gara Consip AdA e la gara Consip AdG-AdC: *«era infatti già stato pubblicato il documento Consip di consultazione del mercato e le pre-informative per le due gare. Il tema era se la partecipazione di una Società alla gara Consip AdA poteva precludere la partecipazione delle altre società del medesimo network all'altra gara Consip (i.e. quella AdG-AdC)»*¹¹². Nella memoria finale Deloitte & Touche precisa che *«l'interesse ad acquisire quanto prima informazioni (incluse indiscrezioni e rumor) sugli esatti termini in cui Consip intendeva eventualmente disciplinare il tema in questione era prodromico a possibili momenti di confronto con la stazione*

¹⁰⁹ Cfr. doc. 278, memoria KPMG, p. 29. Analoghe considerazioni sono state svolte anche da Deloitte, cfr. doc. 284, p. 7 e da EY cfr. doc. 286, p. 17.

¹¹⁰ Cfr. doc. 90 bis, verbale di audizione di PWC Advisory in cui si afferma anche che *«l'incontro si inquadra in un momento in cui c'erano molti rumors e tutti quanti ci si interrogava sui criteri generali che avrebbe seguito Consip nella predisposizione dei documenti successivi»*.

¹¹¹ Cfr. doc. 90 bis. Analoghe considerazioni sono contenute nella memoria finale doc. 282, p. 57 in cui PWC e PWC Advisory ribadiscono che non può stupire *«il fatto che, dovendo prepararsi per andare a parlare-seppur in termini generali ed astratti - con i propri concorrenti di temi riguardanti la futura gara Consip, il dott. ... abbia ritenuto opportuno farsi un'idea generale sulla struttura del mercato e su quali fossero le posizioni dei suoi interlocutori»* in considerazione del fatto che il problema dell'incompatibilità sarebbe stato maggiormente sentito dai competitors che avevano una maggiore presenza nel settore dell'assistenza tecnica sui fondi strutturali UE.

¹¹² Cfr. doc. 93 bis.

appaltante e ad interventi di advocacy/lobbying presso la stessa, attesa la grande incertezza che regnava su questo particolare profilo, con possibili implicazioni anche per gare future diverse da quelle AdA»¹¹³. DT, in merito a tale incontro, ha, inoltre, precisato che il fatto che PWC abbia commentato in merito all'incontro "l'incontro è andato bene" non sarebbe coerente con l'accusa mossa nelle CRI dal momento che « secondo l'ipotesi accusatoria della CRI, a PWC sarebbe stato assegnato il solo lotto 5 [...] nonostante nel quadro della programmazione 2007-2013 PWC detenesse nel settore dell'assistenza tecnica alle AdA una quota di mercato (7% circa) analoga a quella di DT (9% circa). Ebbene il lotto 5 era il terzultimo per valore tra i 9 lotti della Gara AdA [...] ed era uno dei due lotti della gara che prevedevano quattro distinte autorità di audit come destinatarie dei servizi dedotti nel contratto in caso di aggiudicazione»¹¹⁴ DT ritiene, perciò, che, in questa prospettiva, la ripartizione ipotizzata non fosse soddisfacente per PWC.

116. Da ultimo il socio di Ernst & Young, dopo aver ammesso di aver partecipato all'incontro, ha riportato che «*si trattava di uno scambio di email in relazione agli incontri che si stavano tenendo in Assirevi per la predisposizione di un quaderno di lavoro sui Fondi comunitari. C'era qui il discorso sull'incompatibilità di network e su come questa potesse influire sulla gara Consip AdA*»¹¹⁵. Con riguardo al riferimento al concorrente KPMG, per EY il riferimento a tale *network*¹¹⁶ sarebbe stato sempre collegato al discorso sull'incompatibilità posto che KPMG aveva una particolare sensibilità sul tema, in quanto era stata interessata dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 4477 del 27 luglio 2011 che riguardava questa questione. Anche in questo caso il socio di Ernst & Young ha precisato che «*tali discussioni avevano carattere generale e non si entrava in alcun caso nel merito della gara. [...] ciò non avrebbe potuto essere diversamente, atteso che all'epoca di questo scambio di corrispondenza, non era ancora stato pubblicato il capitolato di gara e, dunque, era impossibile sapere quali sarebbero stati i lotti della gara Consip AdA, il loro valore etc*»¹¹⁷. EY ha

¹¹³ Cfr. memoria finale doc. 284. Analoghe considerazioni sono svolte da Deloitte Consulting nella memoria finale, doc. 285.

¹¹⁴ Cfr. dco. 284, memoria DT, p. 33.

¹¹⁵ Cfr. doc. 95 bis.

¹¹⁶ Si ricorda che nel doc. 89, mail da EY a EYFBA si legge: «KPMG mi ha fatto sapere che appena esce il bando prima vogliono condividere un'azione con noi e poi con gli altri».

¹¹⁷ Cfr. doc. 95 bis. Con riguardo ad Ernst&Young si veda doc. 95 bis, verbale di audizione di EY, in cui la stessa risponde che i soggetti indicati erano tutti presente. «il tema discusso era quello dell'incompatibilità a livello generale senza entrare sulle singole strategie commerciali. Essendo tali soggetti rappresentanti di

inoltre affermato che il fatto che, nel doc. ISP 89, si leggesse «oggi mi ha chiamato Deloitte per aprire un tavolo per sulla gara audit di Consip. Gli ho detto che saremmo andati insieme» non significa che EY sarebbe andata insieme a Deloitte, ma che i due soci coinvolti nello scambio di e-mail sarebbero andati insieme¹¹⁸.

117. Più in generale, EY e PWC affermano che il tema dell'incompatibilità era molto sentito e citano a riscontro i doc. ISP 85, 90 e 91 nei quali emerge un confronto, sollecitato dai soci di EY, tra i legali delle *big four* sul tema dell'incompatibilità. In tali e-mail si sollecita una riflessione, sotto il profilo legale, della questione dell'incompatibilità di *network* e si sollecitano i legali ad effettuare un confronto con i legali delle altre *big four*. In particolare nelle e-mail il socio di EYFBA che era presente alla riunione del 10 dicembre 2014 scrive al legale interno: «avremo bisogno di una vostra analisi circa il tema della incompatibilità potenziale con le opportunità di mercato presidiate da EYFBA (assistenza tecnica alle Autorità di Gestione dei fondi UE 2014-2020) che si verranno a generare nel futuro e che saranno gestite dalle singole Amministrazioni centrali (Ministeri) e Locali (Regioni) [...] data l'esigenza di dirimere al più presto la questione (abbiamo degli accordi di partenariato da verificare ...) ti chiediamo se possiamo avere un vostro feedback entro venerdì pomeriggio...»¹¹⁹. PWC ha commentato, sul punto, che da tale scambio di e-mail si evincerebbe che: «prima del confronto tra legali interni [...] il tema dell'incompatibilità di *network* fosse già stato trattato tra "uomini di business" delle c.d. *big four*»¹²⁰. Tale circostanza, secondo PWC, non dovrebbe stupire in quanto «evidentemente il primo contatto ha posto le basi per l'approfondimento successivo, che ha avuto luogo soltanto dopo l'emanazione del bando della Gara AdA, quando finalmente era emerso un testo normativo da sottoporre all'interpretazione "tecnica" degli uffici»¹²¹.

entità che avevano una doppia anima, si sentiva il problema dell'incompatibilità». Per EYFBA si veda doc. 95 ter, verbale di audizione EYFBA.

¹¹⁸ Cfr. doc. 286, memoria EY, p. 20.

¹¹⁹ Cfr. doc. ISP. 90.

¹²⁰ Cfr. doc. 282, memoria PWC e PWC Advisory, p. 60. Cfr. anche doc. 286, memoria EY, p. 16.

¹²¹ Cfr. doc. 282, memoria PWC e PWC Advisory, p. 60, in cui si legge: «dal doc. ISP 85 [...] sembra potersi ricavare conferma del fatto che prima del confronto tra legali interni (tra aprile e maggio 2015, come risulta dai docc. 85,90-91) il tema dell'incompatibilità di *network* fosse già stato trattato tra "uomini di business" delle c.d. *big four* [...]. Né d'altro canto può stupire il fatto che il tema in esame sia stato asseritamente affrontato prima in termini più generali dagli "uomini di business" e solo in tempi successivi ex professo da legali interni, in quanto evidentemente il primo contatto ha posto le basi per l'approfondimento successivo, che ha avuto luogo soltanto dopo l'emanazione del bando della Gara AdA, quando finalmente era emerso un testo normativo da sottoporre all'interpretazione "tecnica" degli uffici legali».

b) Le contestazioni in merito agli altri elementi esogeni

118. Le attenzioni delle parti si sono focalizzate anche sull'inattendibilità, a fini probatori, della simulazione pervenuta presso EY e sopra riportata in Figura 2 e Figura 3.

119. In particolare, secondo EY e PWC, occorre valutare insieme le simulazioni contenute nel doc. ISP 82 (effettuate tra il 23 marzo e il 7 aprile 2015) e quella di cui al doc. ISP 108 del 27 aprile 2015. Secondo EY l'esistenza stessa di più simulazioni che prevedono scenari diversi sarebbe incompatibile con l'esistenza di una collusione. Inoltre «è chiaro che se ci fosse stato un accordo tra le parti, EY non si sarebbe trovata il 27 aprile 2015, ossia 15 giorni dal termine per la presentazione delle offerte, a dover formulare diverse ipotesi sulle possibili strategie delle Big4»¹²². Secondo EY, inoltre, i contenuti della simulazione di cui al doc. ISP 82 sarebbero il frutto di una mera osservazione del mercato e, con riferimento alla simulazione di cui al doc. ISP 108, «la stessa contiene delle ipotesi di partecipazione delle Big4 davvero molto lontane da quanto verificatosi in gara»¹²³. Deloitte & Touche, inoltre, osserva che si tratterebbe di una mera simulazione effettuata in autonomia da EY; ciò sarebbe desumibile da diversi elementi quali: *i*) il fatto che gli sconti ipotizzati per le *big four* non siano poi stati fatti; *ii*) per il lotto 7 non ci sia stata la partecipazione di PWC, come invece ipotizzato nella simulazione e *iii*) per ben tre dei nove lotti la *big four* indicata nella tabella non è stata quella che, poi, ha fatto lo sconto più elevato¹²⁴.

120. Più in generale PWC e PWC Advisory osservano che la strategia di offerta maggiormente razionale prevedeva di focalizzare i propri sforzi il più possibile sui lotti di proprio interesse e, al tempo stesso, di minore interesse per i concorrenti. Pertanto non può stupire che i partecipanti alla gara abbiano svolto autonomi esercizi simulatori per cercare di capire quali fossero i lotti di maggior interesse per i principali competitor in un'ottica di "razionali adattamento"¹²⁵.

121. Le parti, infine, contestano la rilevanza probatoria dei commenti sugli esiti "spiazzanti" e di "rottura dell'equilibrio" della gara¹²⁶.

¹²² Cfr. doc. 286, memoria di Ernst&Young, p. 25.

¹²³ Cfr. doc. 286, memoria di Ernst&Young, p. 25. Analoghe considerazioni in doc. 282, memoria PWC e PWC Advisory.

¹²⁴ Cfr. doc. 284, memoria DT, p. 37. Analoghe considerazioni sono state formulate da KPMG, Cfr. doc. 279, memoria KPMG, p. 99.

¹²⁵ Cfr. doc. 282, memoria PWC e PWC Advisory, p. 79-80.

¹²⁶ Cfr. doc. 278, memoria KPMG, p. 91; Doc. 286, memoria EY e EYFBA, p. 28; doc. 284, memoria DT, p. 38 e doc. 282, memoria PWC e PWC Advisory, p. 87 e ss.

c) Le giustificazioni sulle modalità di partecipazione alla gara

122. Quanto alle modalità anomale di partecipazione alla gara, le parti, nel corso delle ispezioni e durante le audizioni con gli Uffici e nell'audizione finale innanzi al Collegio, hanno fornito varie giustificazioni in merito alla strategia di gara adottata, con particolare riferimento alla rilevante differenza tra gli sconti presentati nei vari lotti (30-35% in alcuni e 10% in altri). Di seguito verranno riportati i principali elementi emersi nel corso dell'istruttoria. Nella tabella seguente sono, invece, sintetizzate le offerte presentate in gara e le principali giustificazioni addotte.

Tabella 8: offerte e principali giustificazioni

SOCIETÀ	LOTTO IN CUI HA PRESENTATO OFFERTA	RIBASSO MEDIO	GIUSTIFICAZIONI
KPMG	Lotto 1	30%	<ul style="list-style-type: none"> - Posizionamento pregresso - Limite lotti aggiudicabili - Costi di trasferta - Strategicità lotto 9 - Differenze oggettive tra i lotti 2 e 3
	Lotto 2	30%	
	Lotto 3	10%	
	Lotto 4	14%	
	Lotto 5	11%	
	Lotto 6	14%	
	Lotto 7	10%	
	Lotto 8	14,999%	
	Lotto 9	30%	
Deloitte/Meridiana	Lotto 1	10,64%	<ul style="list-style-type: none"> - Preservazione dei valori della <i>fair fee</i> - Costi di trasferta/assunzione nuovo personale - Puntare sui lotti 4 e 8 perché c'era il Lazio - Incompatibilità futura per i lotti 6 e 7 - Rischi di incarico - Polizze assicurative
	Lotto 2	10,905%	
	Lotto 3	13,207%	
	Lotto 4	31,342%	
	Lotto 5	12,098%	
	Lotto 6	10,064%	
	Lotto 8	31,342%	
	Lotto 9	14,048%	
PWC	Lotto 2	13,553%	<ul style="list-style-type: none"> - Speranza di poter sfruttare il personale di PWC presente nel territorio geografico del lotto 5 - Incompatibilità con gare in corso e future - Difficoltà nei trasporti in Sardegna e Lazio - Difficoltà dell'incarico al MEF per cui PWC non era preparata
	Lotto 3	13,186%	
	Lotto 4	11,632%	
	Lotto 5	32,374%	
	Lotto 9	12,676%	
EY	Lotto 1	11,210%	<ul style="list-style-type: none"> - Incompatibilità - Requisiti minimi richiesti - Posizionamento pregresso - Potenzialità future del lotto - Limite aggiudicazione
	Lotto 3	31,420%	
	Lotto 4	11,550%	
	Lotto 5	13,250%	
	Lotto 6	31,440%	
	Lotto 7	31,510%	
	Lotto 8	11,210%	

Fonte: risultati di gara e dichiarazioni delle parti

Le principali osservazioni del network KPMG

123. KPMG, in sede di audizione con gli uffici¹²⁷, ha affermato di aver investito notevoli sforzi nella redazione dell'offerta tecnica, puntando ad ottenere il massimo del punteggio, che in gara pesava per il 70%.

124. Con riferimento, invece, alle offerte economiche, KPMG ha affermato che *«la strategia dei ribassi operati da KPMG nei singoli lotti messi a gara appare improntata, da un lato a criteri di razionalità economica frutto di un'intelligente adattamento alle condizioni di mercato; dall'altro ampiamente prevedibile ex ante da parte degli altri competitors in quanto basata su informazioni commerciali di dominio pubblico»*¹²⁸. Più in dettaglio KPMG ha rilevato che *«il driver primario che ha orientato le offerte da parte di KPMG per la gara Consip AdA è stato il proprio posizionamento territoriale pregresso (in relazione alla programmazione 2007-2013 dei fondi comunitari). Il secondo elemento, correlato però al primo, è stata la conoscenza del contesto di riferimento ovvero delle singole amministrazioni per cui si sarebbe lavorato. Il terzo driver è stato il limite di lotti aggiudicabili previsto dalla lex specialis di gara»*¹²⁹.

125. KPMG ha precisato, inoltre, che *«è stata privilegiata la scelta dei lotti in cui vi erano amministrazioni per cui la società aveva già svolto tali servizi. Sono stati pertanto considerati anche i costi di trasferta che sarebbero restati a carico della società nel caso in cui il servizio fosse stato richiesto in località dove KPMG non aveva uffici con al loro interno delle risorse già formate e pronte per svolgere tali attività. Roma in tal senso è considerata da KPMG un centro di competenze, così come Torino (derivante dalla vittoria nella gara per l'assistenza nell'ambito del POR 2007-2013), Milano (dove vi è il 50% dei dipendenti di KPMG) ed infine Bolzano dove la società avrebbe delle risorse stabili in ragione di una precedente gara vinta per la Provincia Autonoma di Bolzano»*¹³⁰.

126. KPMG ha poi affermato, con riferimento allo sconto più elevato offerto sul lotto 9 (Presidio Nazionale Ministero dell'Economia e delle Finanze), di ritenere che lo stesso *«fosse il principale lotto target da un punto di vista strategico, perché lì era concentrato il lavoro di coordinamento delle attività presso tutte le Regioni»*¹³¹. La mancata presentazione di un'offerta

¹²⁷ Cfr. doc. 86 bis.

¹²⁸ Cfr. doc. 278, memoria di KPMG, p. 56.

¹²⁹ Cfr. doc. 86 bis.

¹³⁰ Crr. Doc. 86 bis.

¹³¹ Cfr. doc. 86 bis.

competitiva anche per il lotto 8, che prevedeva l'assistenza ad amministrazioni tutte ubicate a Roma (ivi compreso il Ministero del Lavoro per cui KPMG aveva già lavorato) e dove secondo quanto riferito da KPMG¹³² essa aveva il suo *team* specializzato in materia più numeroso, è stata, invece, giustificata dal fatto che «*se la Società avesse puntato sia sul lotto 8 che sul 9 di fatto avrebbe raggiunto quasi tutto il tetto di aggiudicazione previsto dalla lex specialis. Inoltre il lotto 8 aveva lo svantaggio rispetto al lotto 9 che l'attività doveva essere suddivisa tra diverse amministrazioni*»¹³³.

127. Con riferimento alla scelta del lotto 2 (Regione Friuli Venezia Giulia, Provincia Autonoma di Bolzano, Provincia Autonoma di Trento), quale altro lotto su cui formulare uno sconto più elevato, KPMG ha dichiarato che, all'epoca della gara, possedeva risorse sul territorio di Bolzano e che, data la vicinanza geografica, l'ufficio di Bolzano avrebbe potuto svolgere anche il lavoro per la provincia autonoma di Trento e per la regione Friuli Venezia Giulia¹³⁴, contrariamente a quanto sarebbe potuto accadere con riferimento al lotto 3 (Toscana, Emilia Romagna e Veneto).

128. Nella memoria finale KPMG ha presentato una serie di documenti dai quali si evincerebbe che la differenza nelle offerte economiche sarebbe collegata alla presenza di costi differenziati, soprattutto in relazione ai costi di trasferta¹³⁵. Si tratta, in particolare, di conti economici asseritamente predisposti in sede di preparazione delle offerte, a cui tuttavia non è possibile attribuire data certa anteriore alla presentazione delle offerte stesse¹³⁶. KPMG ha anche affermato che «*emergono significative differenze nella struttura del lotto 2 e del lotto 3, che sono state certamente rilevanti ai fini*

¹³² Cfr. Doc. 86 bis, verbale di audizione di KPMG nonché le slides allegate, in cui si afferma: «i centri di competenza di riferimento di KPMG per le attività di assistenza tecnica alle AdA sono gli uffici di Roma, Torino, Milano e Bolzano dove, in virtù di incarichi pregressi per la programmazione 2007-2013, si sono specializzate strutture dedicate alle tematiche di assistenza tecnica all'auditing dei Fondi comunitari». In tale documento è precisato anche che: «il costo delle trasferte ha avuto un peso rilevante nelle politiche di ribasso in quanto il valore complessivo offerto, così come la tariffa per giornata/uomo delle diverse figure professionali, è da intendersi come remunerazione complessiva di tutti i costi del servizio».

¹³³ Cfr. doc. 86 bis.

¹³⁴ KPMG ha affermato, poi, che la scelta di non puntare sul lotto 3 era stata dettata dalla circostanza che «il lotto 3 che comprendeva la Regione Veneto, benché quest'ultima sia limitrofa al territorio di Bolzano, si portava dietro l'Emilia-Romagna e la Toscana dove l'attività era stata conclusa e KPMG avrebbe dovuto integrare gli uffici con altre risorse. Quanto al Veneto, il fatto di avere Trento Bolzano e Friuli già assorbiva quelle risorse di cui si parlava, considerato anche il turnover del personale. In altre parole KPMG ha affermato che è stata fatta una scelta tra i due ambiti geografici del Veneto, da un lato, e della provincia di Trento e Friuli Venezia Giulia dall'altro». Cfr. doc. 86 bis.

¹³⁵ Cfr. doc. 278, memoria KPMG e in particolare l'allegato 3.6.3.

¹³⁶ Si deve segnalare, infatti, che i documenti non presentano data certa e non sono stati reperiti in ispezione, né prodotti nel corso del procedimento. Volendo attenersi alla data ricavata sulla base alle proprietà del file, inoltre, pur essendo generati nel 2006, gli stessi hanno subito modifiche nel corso del 2017 (l'ultima il 31 luglio 2017).

della strategia di gara adottata da KPMG, in particolare per quanto concerne:

- i) *La numerosità degli organismi intermedi coinvolti nella gestione e attuazione dei Programmi e sottoposti a controllo (pari a 16 per il lotto 2 contro 62 per il lotto 3);*
- ii) *L'estensione territoriale su cui sono distribuiti i soggetti da sottoporre a controllo (pari al 7% per il lotto 2 contro il 20% per il lotto 3);*
- iii) *L'entità delle attività da sottoporre ad audit [...];*
- iv) *La complessità delle attività da svolgere [...]*¹³⁷.

Secondo KPMG tali innegabili differenze oggettive tra i due lotti sarebbero ampiamente sufficienti a spiegare le ragioni che avrebbero razionalmente indotto KPMG a privilegiare il lotto 2 rispetto al lotto 3 nella propria strategia di gara.

129. Più in generale, KPMG ha dichiarato che, con riferimento alla gara Consip AdA, considerava come principali possibili concorrenti le società di revisione aventi un *network* equiparabile a quello di KPMG ovvero Deloitte, PWC, Reconta Ernst & Young. Quanto agli altri *player* (i.e. Lattanzio e IT-Audit risultati primi in graduatoria rispettivamente sui lotti 2, 3, 5 e 6.) la Società si aspettava magari che questi potessero essere maggiormente presenti nell'altra gara Consip (i.e. quella AdG-AdC). Per quanto riguarda la gara Consip AdA, KPMG ha affermato di essere stata sorpresa da Lattanzio «soprattutto per il punteggio tecnico da essa ottenuto»¹³⁸.

Le principali osservazioni del network Deloitte

130. Deloitte & Touche ha affermato che le asserite “anomalie” della sua condotta partecipativa sarebbero, invece, riconducibili a scelte autonome e unilaterali della Società, rispondenti a decisioni commerciali e razionali.

131. Deloitte & Touche ha precisato, in primo luogo, di aver deciso di partecipare in RTI con la società Meridiana a causa di un problema di fatturato specifico non sufficiente per poter partecipare a tutti i lotti. La società ha deciso di non formare un RTI con Deloitte Consulting in quanto «ad agosto 2014 era uscito il bando di preinformazione per la gara Consip AdG-AdC e dunque Deloitte Consulting poteva avere un problema di incompatibilità a partecipare in RTI con Deloitte & Touche alla gara

¹³⁷ Cfr. doc. 287, memoria di KPMG, p. 63.

¹³⁸ Cfr. doc. 86 bis, verbale di audizione KPMG.

AdA»¹³⁹.

132. Con riferimento alla strategia di gara seguita, DT ha dichiarato che la ragione per cui non è stata fatta analoga offerta economica per tutti i lotti è legata a diversi elementi tra cui: la preservazione dei valori della cosiddetta *fair fee*¹⁴⁰; problemi di incompatibilità; la differente struttura dei costi che ogni lotto presentavano e un diverso livello di rischio di incarico.

133. Quanto all'incompatibilità, DT ha rilevato che il problema si poneva soprattutto in relazione ai lotti 6 e 7 per i quali sussisteva il rischio di perdita di opportunità in gare future sia nei confronti della Regione Puglia che nei confronti della Regione Sicilia¹⁴¹.

134. Con riferimento alla struttura dei costi, la società ha specificato di avere cercato una marginalità soddisfacente in tutti i lotti, compresa tra il 15 e il 20%, come emergerebbe dalla documentazione agli atti (doc. ISP. 975)¹⁴². DT ha, quindi, precisato che i ribassi maggiori sono stati offerti in relazione ai lotti che privilegiavano il Lazio come ambito d'operatività (Lotto 4 - Lazio/Sardegna e Lotto 8 - Amministrazioni Centrali)¹⁴³.

Tale scelta rispondeva sia a esigenze tese ad ampliare il *business* ai rapporti con amministrazioni centrali e non più solo locali, sia per sfruttare la presenza di personale sul medesimo territorio, al fine di beneficiare di importanti economie di scala in relazione ai dipendenti con esperienze specifiche e alla necessità di impiegare tali risorse in maniera continuativa e non stagionale, per periodi limitati. Inoltre DT ha affermato che «*era chiaro fin dall'inizio che i lotti 4 e 8 erano gli unici lotti su cui puntare... contava solo la location*»¹⁴⁴, in quanto c'era un unico socio che doveva supervisionare i lavori ed era impensabile che tale attività potesse essere effettuata per otto AdA ubicate in altrettante regioni differenti¹⁴⁵.

¹³⁹ Cfr. doc. 93 bis, verbale di audizione DT.

¹⁴⁰ Si tratta delle tariffe applicate alle controllate italiane dei clienti stranieri delle società aderenti nel mondo al network Deloitte (si tratta dei clienti c.d. referrals). Le fair fees sono calcolate «[omissis]» Cfr. doc. 93 bis. Verbale di audizione Deloitte & Touche. Poiché i referrals hanno rappresentato nell'esercizio 2014-2015, circa [omissis] milioni del fatturato di Deloitte & Touche, considerati i fatturati attesi dalla gara Consip AdA (circa [omissis]), vi sarebbe stato secondo, la società, un disincentivo naturale ad applicare per tale gara tariffe troppo aggressive, [omissis].

¹⁴¹ Cfr. Doc. 284, memoria DT, p. 42.

¹⁴² Cfr. Doc. 284, memoria DT, p. 42.

¹⁴³ Doc. 93 bis, verbale di audizione DT.

¹⁴⁴ Cfr. doc. 93 bis, verbale di audizione di Deloitte & Touche.

¹⁴⁵ Secondo DT la scelta di non partecipare al lotto 7, anziché non offrire su altri due tra i lotti 1, 2, 3 e 5 (per la questione del fatturato specifico è stato affermato che la Società non poteva offrire su tutti i lotti, e ai rispettivi valori a base d'asta corrispondevano fatturati specifici inferiori), derivava: (i) dal rischio di incarico elevato percepito (a causa di un controllo di primo livello insoddisfacente e dell'alta incidenza di frodi, nelle precedenti programmazioni 2000/2006 e 2007/2013 delle Regioni Calabria e Sicilia la Commissione europea ha imposto rettifiche finanziarie sui programmi); e (ii) dal fatto che Deloitte & Touche non voleva incorrere in una possibile incompatibilità nella successiva gara della Regione Sicilia per

135. Relativamente al lotto 9, avente come destinatario ultimo del servizio l'IGRUE¹⁴⁶ in qualità sia di AdA che di organismo di coordinamento, pur avendo come territorio di riferimento la Regione Lazio, la società ha deciso di praticare un ribasso decisamente più contenuto in quanto diversi elementi l'hanno condotta a ricercare sullo stesso un margine più elevato¹⁴⁷.

136. Negli altri lotti comprendenti altre Regioni, i ribassi sarebbero stati invece molto più contenuti, in quanto la società, ad eccezione di Puglia e Lombardia, non poteva in tali territori contare su risorse di riferimento.

Quanto al lotto 6 comprendente la Puglia, i rappresentanti di Deloitte & Touche hanno precisato che il lavoro da svolgere era, in realtà, al 90% circa riferito ad attività da espletare in Campania, e quindi con poca possibilità di coinvolgere senza costi aggiuntivi le risorse presenti sul territorio pugliese. Per questi motivi la società aveva previsto un margine del ([25-30]% derivante dal ribasso medio del 10,064%)¹⁴⁸.

137. Venendo agli altri lotti 1-2-3-5 e ai ribassi differenziati ivi presentati, i rappresentanti della società hanno affermato che in tali lotti c'è stata la ricerca di margini di commessa diversi. Ci sarebbe stata, infatti, una diversa incidenza del costo del personale, delle spese dirette, delle spese generali d'azienda imputabili alla commessa e dei costi di trasferta¹⁴⁹.

138. Nella memoria finale DT ha anche addotto, a giustificazione dei ribassi più contenuti, il costo delle polizze assicurative che incidono maggiormente sui lotti di minor valore¹⁵⁰ nonché i cc.dd. rischi di incarico nei lotti 6, 7 e 9. Con riferimento a tale ultimo profilo, nel lotto 6 si sono valutate una serie di

l'assistenza sui controlli di primo livello (AdG) nella chiusura del PO FSE 2007/2013 e 2014/2020. Cfr. doc. 93 bis, verbale di audizione DT.

¹⁴⁶ IGRUE: Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea.

¹⁴⁷ Deloitte ha affermato che il margine ricercato su tale lotto sarebbe stato del [20-25] %, dunque più elevato rispetto a quello dei lotti 4 e 8. Ma questo sarebbe dipeso dal fatto che nelle tariffe Consip l'85% è sicuro e il 15% è variabile alla fine di ogni semestre, una sorta cioè di bonus che dipende dalla qualità del lavoro svolto. Pertanto, poiché, la società era a conoscenza del fatto che altre società del network Deloitte incontravano notevoli difficoltà operative nella conduzione dell'incarico, vi era il sentore che tale bonus potesse non essere facilmente riconosciuto e dunque è stato fatto un ribasso contenuto, anche considerato che avrebbero dovuto assumere professionalità per fare quello specifico lavoro previsto dal lotto 9 (predisposizione di manualistica etc.). Cfr. doc. 93 bis, verbale di audizione DT.

¹⁴⁸ La società ha anche riportato che poi si è infatti aggiudicata in Puglia una serie di attività di assistenza sui controlli di primo livello in RTI con KPMG (mentre il RTI costituito da Deloitte Consulting, Deloitte & Touche, DTM e P.A. Advice si è aggiudicato il lotto 2 della gara di assistenza all'AdG Puglia nell'ambito del FESR-FSE 2014/2020).

¹⁴⁹ Questo perché il personale per assistenza specifica alle AdA era a Bari (10 persone) a Milano (1 persona) e a Roma. Quindi avere tre o quattro AdA da assistere in regioni diverse avrebbe comportato la costituzione di tre o quattro team diversi perché le AdA desiderano avere il personale in loco. Non essendoci esperienze pregresse con le AdA in queste Regioni, Deloitte & Touche avrebbe dovuto dunque costituire ex novo dei team locali, con almeno un profilo senior da prendere per ogni team (almeno 4 senior in totale se si tratta di un lotto comprendente 4 Regioni). Cfr. doc. 93 bis, verbale di audizione DT.

¹⁵⁰ Cfr. doc. 284, memoria Deloitte & Touche, p. 45.

storiche inefficienze della Regione Campania, nel lotto 7 i problemi emersi nella programmazione precedente delle Regioni Calabria e Sicilia e, nel lotto 9, al fatto che fossero richieste professionalità particolari più proprie delle società di consulenza che di revisione¹⁵¹

139. Deloitte & Touche, nella memoria finale, ha poi affermato di aver sempre «ritenuto che tutte le proprie offerte economiche, indipendentemente dagli sconti medi effettuati, fossero competitive e nutrito la ragionevole aspettativa di ottenere un buon posizionamento in tutti i lotti a cui avesse partecipato»¹⁵². A sostegno di tale ricostruzione la società ha addotto una simulazione interna «elaborata in epoca successiva alla presentazione delle offerte alla Gara AdA ma prima della comunicazione dei punteggi sull'offerta tecnica e dell'apertura delle offerte economiche in seduta pubblica, in cui la stessa sostiene di aver ipotizzato di aggiudicarsi, oltre al lotto 4, in cui aveva offerto uno sconto medio del 31,34%, e che si è effettivamente aggiudicata, anche i lotti 1 e 2, nei quali aveva applicato ribassi ridotti, rispettivamente pari al 10,064 e 10,905%. In particolare, con riguardo al lotto 2, nella simulazione in questione si ipotizzava che Lattanzio si potesse posizionare bene nella graduatoria dei punteggi tecnici e presentasse offerte economiche "aggressive", come già avvenuto in precedenti procedure di gara, finendo per aggiudicarsi tutti e quattro i lotti ai quali aveva partecipato: in tale scenario, Lattanzio sarebbe stata costretta dalle regole di gara a rinunciare a quello di minor valore economico tra i quattro – cioè appunto il lotto 2»¹⁵³. Si riporta di seguito la tabella citata da Deloitte.

Figura 5: tabella Deloitte, doc. ISP 963

	I	H	G	E	F	D	C	B	A
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	deloitte	deloitte	deloitte	deloitte	deloitte	deloitte		deloitte	deloitte
2	KPMG	KPMG	KPMG	KPMG	KPMG	KPMG	KPMG	KPMG	KPMG
3		PWC	PWC	PWC	PWC				PWC
4	EY		EY	EY	EY	EY	EY	EY	
5							COGEA	COGEA	COGEA
6	IZI	IZI		IZI	IZI	IZI	IZI	IZI	
7		LATTANZIO	LATTANZIO		LATTANZIO			LATTANZIO	
8				IT AUDIT		IT AUDIT			
9	GRANT		GRANT	GRANT		GRANT	GRANT		

140. Nelle dichiarazioni rese nel corso degli accertamenti ispettivi¹⁵⁴, i rappresentanti di Deloitte & Touche hanno evidenziato come i principali concorrenti per la gara Consip AdA fossero le principali società di revisione

¹⁵¹ Cfr. doc. 284, memoria Deloitte & Touche, p. 46.

¹⁵² Cfr. doc. 284, memoria Deloitte & Touche, p. 13.

¹⁵³ Cfr. doc. 284, Memoria di Deloitte & Touche.

¹⁵⁴ Doc. ISP. 302 e Doc. ISP. 1018 p. 3.

attive nel mercato (KPMG, Reconta Ernst & Young, PWC). Il fatto che su alcuni lotti di tale gara sia risultata prima in graduatoria una società (come Lattanzio) che, a loro conoscenza, non aveva un *track record* importante in tale settore (AdA) li ha colti di sorpresa. E' stato, inoltre, riportato che la società immaginava che le società di consulenza, soprattutto quelle più piccole, non avrebbero avuto interesse a partecipare a tutti i lotti di tale gara. Ciò avrebbe, infatti, creato delle incompatibilità rispetto al loro *core business* (gara Consip AdG-AdC). Tale circostanza sarebbe stata confermata anche dalle interlocuzioni preliminari avute con tali società minori e finalizzate all'individuazione del o dei potenziale/i partner per la partecipazione in RTI¹⁵⁵.

Le principali osservazioni del network PWC

141. I rappresentanti di PWC Advisory hanno affermato, sempre in via preliminare, che la gara Consip AdA non poteva essere ignorata da chi era socio di realtà che lavorano per ottenere questo tipo di affidamenti, in quanto rappresentava un'opportunità per rimanere sul mercato, o per entrare nel mercato, con la quale ci si giocava una parte fondamentale dell'attività per 6 anni¹⁵⁶.

142. Per quanto riguarda la *ratio* sottostante le offerte presentate da RTI PWC nella gara Consip AdA, il primo *driver* sarebbe stato il fatto che il raggruppamento non aveva una presenza geografica mirata per le attività previste per la gara Consip AdA¹⁵⁷. Altro *driver* delle scelte dei lotti su cui puntare sarebbe stata l'esigenza di evitare situazioni di incompatibilità. In questo senso nel verbale redatto nel corso degli accertamenti ispettivi era stato affermato che erano stati esclusi i lotti che potevano creare situazioni di incompatibilità, poiché nei relativi ambiti le società componenti l'RTI prestavano già assistenza per l'area di *business*¹⁵⁸. Ciò è ribadito nella memoria finale, nella quale PWC richiama il contenuto del doc. ISP 151,

¹⁵⁵ Doc. 93 bis verbale di audizione DT.

¹⁵⁶ Cfr. doc. 90 bis, verbale audizione PWC Advisory: « la centralizzazione della domanda pubblica di tali servizi, un importo a gara estremamente rilevante (66 milioni di euro) che prevedeva lo svolgimento di servizi per un periodo considerevole di tempo (6 anni). Si trattava dunque di una gara che non poteva essere ignorata da chi è socio di realtà che lavorano per ottenere questo tipo di affidamenti, in quanto rappresentava un'opportunità irripetibile per rimanere sul mercato, o per entrare nel mercato, con la quale ci si giocava una parte fondamentale dell'attività per 6 anni».

¹⁵⁷ In questo senso nel verbale redatto nel corso degli accertamenti ispettivi era stato affermato che vi era interesse a partecipare al lotto 2, perché la società aveva un contratto in scadenza con la Regione Friuli Venezia Giulia per l'assistenza tecnica in relazione all'erogazione dei fondi FESR e aveva perso la nuova gara per il riaffidamento del relativo servizio. Veniva poi sottolineato che anche in relazione alla Regione Toscana, la società già operava nel territorio.

¹⁵⁸ Cfr. doc. ISP. 135.

mail tra vari soci di PWC e PWC Advisory, in cui appena dopo l'uscita del bando un socio di PWC Advisory «*ricapitola le possibili strategie di partecipazione esaminando (lotto per lotto) i possibili profili di incompatibilità rispetto agli incarichi in corso ovvero a possibili incarichi futuri, per l'assistenza tecnica alle AdG-AdG*»¹⁵⁹. Tali analisi sono approfondite in un documento allegato, denominato “Analisi IGRUE Gara AdA vs1 21-03-2015”, in cui si svolgono diverse considerazioni sull'incompatibilità. Si noti, per inciso, che in questo documento, nella riga denominata “Valutazione delle offerte” si legge: «*Peso attribuito al prezzo e tariffe base asta fanno prevedere sconti del 30-35% e oltre* »¹⁶⁰.

143. Con specifico riferimento al maggiore ribasso presentato sul lotto 5 (Regione Abruzzo, Regione Basilicata, Regione Marche, Regione Molise), PWC, nel verbale redatto nel corso degli accertamenti ispettivi, giustificava tale offerta affermando di aver considerato l'operatività delle società del RTI nel territorio delle Marche, in virtù di rapporti contrattuali in essere, nonché l'interesse a perseguire politiche di sviluppo nel territorio della Basilicata e dell'Abruzzo¹⁶¹. Analogamente, nel verbale redatto in fase di audizione presso gli Uffici, la motivazione data a questa offerta è stata l'opportunità di poter mettere a frutto gli investimenti eseguiti da PWC S.p.A, di recente (riferendosi nello specifico all'ufficio di Ancona che era stato aperto un paio di anni prima ma stentava a decollare) o in fase di esecuzione (riferendosi nell' specifico all'ufficio di Pescara che era stato aperto proprio in quei mesi)¹⁶². In particolare, PWC Advisory ha affermato che : «*PWC S.p.A. sperava, attraverso la partecipazione alla gara e un'offerta aggressiva, di poter impegnare il proprio personale da poco assunto su quel territorio*»¹⁶³.

144. Quanto agli altri lotti su cui è stata presentata offerta dal RTI, i rappresentanti di PWC Advisory hanno affermato con riferimento al lotto 2 (Regione Friuli Venezia Giulia e Province autonome di Trento e Bolzano) che si trattava di un lotto non particolarmente interessante dal punto di vista economico¹⁶⁴.

¹⁵⁹ Cfr. doc. 282, memoria PWC, p. 98.

¹⁶⁰ Cfr. doc. ISP. 151, allegato.

¹⁶¹ Cfr. doc. ISP 45.

¹⁶² Cfr. doc. 90 ter, verbale audizione PWC Advisory.

¹⁶³ Cfr. doc. 90 ter, verbale audizione PWC Advisory.

¹⁶⁴ Cfr. doc. 90 ter, verbale audizione PWC Advisory. La società ha aggiunto anche che: «PWC Advisory aveva lavorato sul territorio del Friuli prestando attività di assistenza tecnica in relazione al FESR 2007-2013 e aveva perso la gara per il FESR 2014-2020. Da una parte, quindi, aveva deciso di partecipare alla gara per non perdere l'investimento in risorse umane già effettuato sul territorio, che derivava dall'attività svolta fino al 2013, ma al tempo stesso aveva considerato che Trieste, Trento, Udine e Bolzano hanno distanza considerevole dagli uffici principali di PWC Advisory. Tornare a offrire su quei territori, partendo sostanzialmente da Roma, avrebbe comportato un significativo incremento dei costi e dunque la necessità di

145. Passando a trattare del lotto 3 (Emilia-Romagna, Toscana, Veneto), PWC Advisory ha affermato che *«era già presente in Toscana e aveva deciso di entrare nei mercati dell'Emilia e del Veneto nella misura in cui gli stessi non erano soliti esternalizzare attività di consulenza e, dunque, non c'era neanche a livello potenziale un problema di incompatibilità, se non per la programmazione 2014-2020»*¹⁶⁵.

146. Con riferimento al lotto 4 (Regione Lazio e Regione Sardegna), è stato riferito che *«sicuramente si trattava di un lotto interessante dal punto di vista economico. PWC Advisory aveva solo tre incarichi rilevanti in Sardegna per assistenza tecnica relativa alla programmazione 2007-2013 e non aveva ottenuto nuovi incarichi in quanto le gare non sono state pubblicate. I contratti quindi erano ancora in corso. PWC Advisory aveva una buona conoscenza dei territori interessati»*¹⁶⁶.

147. Per quanto riguarda lo sconto offerto si è considerato che *«la Sardegna ha un territorio molto esteso e che, nonostante la presenza in assistenza tecnica presso la Regione, PWC avrebbe comunque dovuto sicuramente mobilitare forza lavoro con skill diversi su tutto questo territorio, sul quale non è agevole spostarsi»*¹⁶⁷. Anche per il Lazio è stato osservato che: *«benché il territorio sia più agevole da controllare rispetto alla Sardegna, bisogna comunque pur sempre raggiungere da Roma località come Frosinone, Rieti etc.»*¹⁶⁸. Nella memoria finale PWC ha fornito ulteriori precisazioni in merito alla partecipazione con un'offerta modesta a tale lotto. In particolare dapprima ha affermato che *«la decisione di formulare un'offerta per questo lotto discendeva dal suo importante valore economico. Inoltre PWC Advisory, dopo aver svolto tre incarichi rilevanti in Sardegna, relativi all'assistenza tecnica alle AdG-AdC per il Fondo Sociale nel periodo 2007/2013, non ne aveva ottenuto di nuovi. Non vi era, dunque, il rischio che si configurassero situazioni di incompatibilità. A ciò si aggiunga che, proprio in virtù delle esperienze pregresse maturate in Sardegna, lo RTI PWC/PWCA conosceva molto bene il territorio ed il cliente. Anche in questo caso gli sconti sono stati poco aggressivi, perché i costi richiesti per lo svolgimento del servizio erano tutt'altro che trascurabili»*¹⁶⁹. Poche pagine

mantenere un determinato margine di profitto» dato anche l'aumento dei costi di trasferta. Sul punto si noti, peraltro, che dal doc. ISP 180 emerge che, su tale lotto, era previsto un margine di oltre il 40% e non vi sono riferimenti ai costi di trasferta anche perché dal documento emerge l'intenzione di PWC di rivolgersi a personale esterno in una misura superiore all'80%.

¹⁶⁵ Cfr. doc. 90 bis, Verbale audizione PWC Advisory.

¹⁶⁶ Cfr. doc. 90 bis, Verbale audizione PWC Advisory.

¹⁶⁷ Cfr. doc. 90 ter, Verbale audizione PWC Advisory.

¹⁶⁸ Cfr. doc. 90 ter, Verbale audizione PWC Advisory.

¹⁶⁹ Cfr. doc. 282, memoria PWC, p. 104.

dopo, tuttavia, PWC ha precisato che «questa società non ha mai avuto incarichi di audit nei territori compresi nel lotto 4 (regioni Lazio e Sardegna) [...]. Qui viene tuttavia il dubbio che il ragionamento [...] della CRI riguardo ad un preteso “posizionamento pregresso” alludesse alla circostanza che PWC Advisory ha avuto in passato incarichi per assistenza alle AdG-AdC nei territori del lotto 4. Se così fosse [...] ne emergerebbe un errore di impostazione ancor più grave da parte degli Uffici. Ed infatti PWC Advisory – lungi dall’aver un “posizionamento pregresso” nell’assistenza tecnica alle AdA all’interno del lotto 4 – vantava in quel territorio una situazione di incompatibilità [...]. Tanto ha dunque consigliato di presentare un offerta con un ribasso contenuto, cosicché – in caso di vittoria nella gara AdA – fosse possibile equilibrare l’impossibilità di partecipare alla futura Gara AdG –AdC per i territori predetti con il lucro di un margine di profitto significativo per lo svolgimento dell’assistenza tecnica dell’autorità di audit»¹⁷⁰. PWC, in questo punto della memoria, afferma, dunque, che il basso valore degli sconti presentati non dipenderebbe, come più volte ribadito anche nel corso del procedimento, dai costi di trasferta in territori con difficili collegamenti come Sardegna e Lazio, ma dall’opportunità di «equilibrare l’impossibilità di partecipare alla futura Gara AdG –AdC per i territori predetti con il lucro di un margine di profitto significativo per lo svolgimento dell’assistenza tecnica dell’autorità di audit»¹⁷¹.

148. Passando all’ultimo lotto in cui il RTI PWC ha presentato offerta, ovvero il lotto 9, secondo i rappresentanti di PWC Advisory «il lavoro era invece da svolgere a Roma e dunque non c’era necessita di trasferimenti che avrebbero maggiorato i costi. Il contesto del MEF era però complesso, anche in considerazione dell’eterogeneità delle funzioni svolte, e quindi avrebbe potuto richiedere delle conoscenze ulteriori che la Società sicuramente non aveva e dunque non si è sentita al buio di fare un’offerta particolarmente aggressiva»¹⁷². Si noti che con riferimento a tale lotto, nei

¹⁷⁰ Cfr. doc. 282, memoria PWC, p. 116

¹⁷¹ Cfr. doc. 282, memoria PWC, p. 116.

¹⁷² Cfr. doc. 90 ter, verbale audizione PWC Advisory. Con riferimento ai lotti per cui l’RTI PWC non ha presentato offerta, nel corso dell’audizione PWC Advosory ha affermato che tanto la Lombardia quanto il Piemonte erano strategiche e quindi il fatto di qualificarsi per i servizi di assistenza alle AdA avrebbe potuto creare un problema di incompatibilità per l’attività di consulenza di prima livello. Passando al lotto 7 (Calabria e Sicilia) dove l’RTI PWC non ha presentato offerta si è affermato che, pur essendo un lotto interessante dal punto di vista economico, PWC Advisory aveva in essere un contratto per la Regione Calabria per assistenza tecnica relativo alla programmazione 2007-2013 e il contratto prevedeva la possibilità di ripetizione del servizio, ripetizione che sarebbe dunque caduta nel periodo della programmazione 2014-2020. Al fine di evitare un problema di incompatibilità per la possibilità di una ripetizione, esplicitamente prevista, PWC ha ritenuto di non partecipare. Quanto alla Sicilia si trattava di un target strategico di PWC Advisory, in quanto i fondi strutturali sono una delle voci principali dell’economia

documenti interni reperiti presso PWC Advisory si legge: «*le previsioni dei documenti di gara sembrano lasciare aperta la possibilità per il solo lotto 9 (IGRUE), su cui però ci sono valutazioni di strategia per le incompatibilità che genera sulle Amministrazioni che saranno beneficiarie del PON Governance, etc*»¹⁷³.

149. Quanto ai lotti 1, 6, 7 e 8 PWC e PWC Advisory rilevano di non aver presentato offerta al fine di non incorrere in situazioni che avrebbero potuto limitare la possibilità di acquisire mandati per servizi di assistenza tecnica AdG-AdC.

150. Nella memoria finale il *network* PWC ha disconosciuto il valore del doc. ISP. 180 che contiene gli elementi economici per l'offerta. Il documento, secondo PWC, ha carattere «*provvisorio e incompleto*» e la sua funzione sarebbe quella di «*simulazione dei valori da registrare a fini di controllo di gestione interno [...]. Ai fini del controllo di gestione PWC adotta infatti delle tariffe standard orarie interne per il personale dipendente e non [...] nonché costi standard*»¹⁷⁴.

151. PWC e PWC Advisory rilevano che, nel caso di specie, non si riscontrerebbero gli elementi necessari per il raggiungimento ed il mantenimento di un accordo collusivo tra le parti. A sostegno di tale ragionamento PWC e PWC Advisory allegano alla propria memoria uno studio economico prodotto da PWC UK, nel quale si evidenzia che: *i)* sarebbe stato estremamente complesso trovare un meccanismo di coordinamento (eterogeneità delle *big four* e dei lotti in gara); *ii)* le caratteristiche della gara AdA erano tali da fornire elevati incentivi alla deviazione (elevato valore dei lotti e lunga durata); *iii)* non vi erano possibilità di punizioni in caso di deviazione (si trattava di un'aggiudicazione simultanea); *iv)* non vi sarebbero state condizioni per la stabilità esterna al cartello (l'ampiezza dell'opportunità commerciale e le regole di gara incoraggiavano una vasta partecipazione tale da favorire la concorrenza da parte di altri soggetti)¹⁷⁵.

Nel medesimo studio PWC argomenta come sia del tutto normale il fatto che le *big four*, avendo un livello qualitativo più elevato, siano in grado di

regionale, e dunque la partecipazione alla gara Consip AdA avrebbe potuto creare possibili future incompatibilità con tali attività di assistenza.

¹⁷³ Cfr. doc. ISP. 151.

¹⁷⁴ Cfr. doc. 282, memoria PWC e PWC Advisory, p. 110.

¹⁷⁵ Cfr. doc. 282, memoria PWC e PWC Advisory, pp. 37 e ss.

aggiudicarsi le gare con ribassi più ridotti degli altri concorrenti¹⁷⁶.

Le principali osservazioni del network Ernst&Young

152. In via preliminare EY e EYFBA osservano che la strategia per la partecipazione alle gare si fonda, di norma, su un numero elevato di variabili tra cui: le situazioni di incompatibilità all'interno del network, le altre gare indette nello stesso periodo ed anche la strategia dei concorrenti per quanto osservabile e prevedibile per il futuro¹⁷⁷. Per quanto riguarda, nello specifico, la gara AdA, gli obiettivi perseguiti erano: i) avvicinarsi al valore massimo aggiudicabile, ii) minimizzare i rischi di incompatibilità e iii) aggiudicarsi i lotti ritenuti più strategici.

153. Per quanto riguarda le ragioni sottese alla determinazione dell'offerta economica da presentare, Ernst & Young ha spiegato che, in generale, *«per le società più strutturate, nel settore in parola non è possibile applicare ribassi significativi in considerazione dei costi alti da sostenere. Pertanto, laddove la società sia interessata ad alcuni lotti, in media applica uno sconto intorno al 30%, valutando di poter ricevere un punteggio di qualità alto, vista la sua esperienza nel settore. In quest'ottica, nella Gara Consip AdA, la società ha presentato le offerte con i ribassi maggiori nei tre lotti comprendenti la Calabria e la Sicilia (i.e. lotto 7), la Campania e la Puglia (lotto 6) e l'Emilia Romagna (i.e. lotto 3), per le ragioni anzidette, e ha presentato offerte con ribassi di circa il 10-15% negli altri lotti, in quanto questi non erano di interesse della società, anche considerato che in tali lotti non era precedentemente operativa»*¹⁷⁸.

154. Tale circostanza circa la mancanza di interesse per i lotti in cui la società ha presentato offerte con ribassi di circa il 10-15% è stata poi nuovamente affermata nel corso della successiva audizione tenutasi presso gli uffici.

¹⁷⁶ Cfr. doc. 282, memoria PWC e PWC Advisory, allegato E) pp. 34 e ss. A sostegno di tale ricostruzione PWC riporta i risultati di un'analisi campionaria condotta su 50 gare per servizi analoghi risalenti al periodo 18 febbraio 2013-6 giugno 2016.

¹⁷⁷ Cfr. Doc. 286 memoria, p. 31 e ss. Nell'audizione con gli uffici i rappresentanti di Ernst & Young hanno affermato che la strategia complessiva è stata quella di massimizzare il profitto, vincendo tre lotti per un ammontare il più possibile vicino al cap dei 27 milioni. In tale contesto, si è altresì considerato che la lex specialis prevedeva, in caso di aggiudicazione di più lotti, il cui valore eccedesse il tetto massimo di aggiudicazione, lo scorrimento a partire dai lotti economici di valore più elevato. Cfr. doc. 95 bis. Nel verbale redatto nel corso degli accertamenti ispettivi, i rappresentanti di Ernst & Young hanno affermato che nella presentazione delle offerte si è tenuto conto della presenza storica dei concorrenti, precisando poi nella successiva audizione tenutasi presso gli uffici che al riguardo si intendeva che «per capire come partecipare è necessario conoscere come sono posizionati i competitor». Cfr. doc. 95 bis, verbale di audizione di EY e doc. 286 memoria p. 35 e ss..

¹⁷⁸ Cfr. doc. ISP. 80.

155. Con riferimento all'offerta economica, EY ha precisato che: «*la società ha cercato di fare leva anche sulla parte economica. Ha fatto il 33% di sconto sui lotti che le interessavano e un 10-13% di sconto su quelli che non le interessavano*»¹⁷⁹ e «*d'altronde se Ernst & Young non avesse preso 58 punti sull'offerta tecnica, ma 68 punti, come io stesso (socio che si è occupato della gara n.d.r.) speravo sulla base dell'esperienza, la società si sarebbe aggiudicata proprio i lotti 3,6 e 7*»¹⁸⁰. Nel corso di tale audizione, in relazione alla strategia seguita, i rappresentanti di Ernst & Young hanno affermato che la società, visti gli esiti delle gare bandite nella precedente programmazione, aveva una posizione di *leadership* e che «*non era infatti prevedibile che Deloitte prendesse dieci punti in più, né che Lattanzio (che non ha neanche un network) prendesse un punteggio significativamente più elevato*»¹⁸¹.

156. Nella propria memoria EY ha specificato che con l'espressione "mancanza di interesse" si intendeva rappresentare che non si trattava dei lotti su cui EY aveva deciso di puntare ma che comunque è da considerarsi razionale l'aver presentato un'offerta, seppur bassa, in quanto questo avrebbe consentito di compensare lo scarso valore strategico con margini maggiori.

157. Con riferimento ai singoli lotti, la società ha rappresentato di aver puntato (i) sul lotto 7 Calabria-Sicilia, perché si trattava del lotto di maggior valore (esclusi i due lotti 8 e 9)¹⁸²; (ii) e sul lotto 6 Campania-Puglia, in quanto in tali Regioni la società è presente con propri uffici ed era già attiva nel settore dei fondi; ed infine sul lotto dell'Emilia Romagna, perché era di un valore che permetteva alla società di abbinarlo ai due lotti precedenti, visti i vincoli di aggiudicazione presenti nel bando, e perché si trattava di una Regione che, ad avviso della società, avrebbe potuto avere in futuro un ottimo sviluppo, considerate altresì la disponibilità di risorse presso l'ufficio di Bologna¹⁸³.

158. EY ha, inoltre, chiarito che «*la scelta di "lasciare" i lotti centrali alla*

¹⁷⁹ Cfr. doc. 95 bis, verbale di audizione di EY.

¹⁸⁰ Cfr. doc. 95 bis, verbale di audizione di EY. EY ha precisato altresì che nei lotti 1 e 5, «*qui non si è differenziato perché Ernst&Young pensava di vincere i tre lotti dove si è fatto lo sconto più elevato (3,6 e 7) e gli altri lotti non ci interessavano*». Cfr. doc. 95 bis, verbale di audizione di EY.

¹⁸¹ Cfr. doc. 95 bis, verbale di audizione di EY. Sul punto anche PWC Advisory ha confermato, nel doc. 90 bis, che «*soggetti particolarmente qualificati come Reconta Ernst&Young hanno avuto un punteggio tecnico non corrispondente a quanto il profilo avrebbe potuto lasciare intendere*».

¹⁸² Nella memoria si evidenzia anche che in tale lotto la società avrebbe potuto riattivare risorse già all'epoca utilizzate. Cfr. Doc. 286 memoria, p. 35.

¹⁸³ Cfr. doc. ISP. 80. Sul punto Cfr. anche doc. 286, memoria EY e EYFBA, p. 35. Con riferimento al lotto 3, nella memoria il network EY ha specificato che, in tale lotto, avrebbe potuto impiegare risorse disponibili presso gli uffici di Roma (per Firenze) e di Milano (per Bologna) e/o fare crescere risorse locali. Inoltre EY disponeva anche di risorse a Treviso.

società di consulenza (EYFBA nella gara AdG n.d.r.) era voluta. Quanto al lotto 8, Ernst&Young ha deciso di formulare comunque un'offerta valida ma con uno sconto basso che compensasse tale rischio di incompatibilità»¹⁸⁴. In relazione al lotto 9 la scelta di non partecipare era legata all'assenza di fatturato specifico necessario per partecipare a tutti i lotti e al fatto che si trattava di un lotto che richiedeva un particolare *know how* notoriamente appannaggio di KPMG¹⁸⁵.

159.In relazione ai lotti 4, 5 e 1 gli sconti più bassi sono stati motivati da rischi di incompatibilità (lotto 4)¹⁸⁶, esiguo valore dei lotti (lotti 1 e 5), assenza di risorse disponibili in loco (lotti 1 e 5), possibile mancata attivazione dei contratti (lotto 5) e maggiori costi (lotto 1). Infine, la società non ha offerto sul lotto 2 in quanto non aveva, in relazione allo stesso, un posizionamento pregresso e si trattava di una zona in cui EY non aveva un particolare interesse a sviluppare il proprio *business*¹⁸⁷.

d) Altre considerazioni comuni alle *big four*

160.Le big four hanno presentato alcune comuni obiezioni sui seguenti argomenti.

161.Con riferimento alle modalità di partecipazione alla gara AdA e al confronto con quelle adottate nella gara AdG-AdC, è stato osservato che le due procedure non sono paragonabili in quanto «*per le procedure relative alla Gara Consip AdG – AdC il ribasso offerto sulle tariffe professionali assume indiscutibilmente maggior rilievo, in quanto gioca un ruolo determinante non solo in fase di valutazione delle offerte, ma anche successivamente all'esperimento della gara e alla sua eventuale aggiudicazione. Infatti ribassi più elevati favoriscono l'utilizzo della convenzione quadro e agevolano la concreta richiesta di erogazione della fornitura aggiudicata, piuttosto che l'esperimento di gare autonome da parte di amministrazioni locali. Il che spiega la maggiore "aggressività" delle offerte economiche presentate dai partecipanti rispetto a quelle della gara*

¹⁸⁴ Cfr. doc. 95 bis, verbale di audizione di EY.

¹⁸⁵ Cfr. doc. 286, memoria EY e EYFBA, p. 34 e ss.

¹⁸⁶ Cfr. sul punto anche doc. 286, memoria EY e EYFBA, p. 38, in cui si legge: «EY aveva in realtà pensato in un primo momento al lotto 4 come lotto a completamento. Ha poi dovuto cambiare strategia e sostituirlo con il lotto 3 per via dell'interesse di EYFBA a puntare sullo stesso lotto nella più remunerativa gara AdG, dove, come detto, ha partecipato con uno sconto del 51% ».

¹⁸⁷ Si richiamano, inoltre, le dichiarazioni di Ernst&Young doc. 95 bis, per cui «con il 10% di sconto era abbastanza remota la possibilità di aggiudicarsi il lotto 4».

AdA»¹⁸⁸.

162.PWC ha osservato, sempre con riferimento agli sconti del 10-15%, che *«la circostanza che nella gara AdA un ribasso pari al 15% non fosse competitivo è in realtà una forzatura elaborata solo per confermare l'ipotesi accusatoria alla base della CRI [...] al momento della formulazione delle proprie offerte nessuno [...] poteva sapere quale sarebbe stato il livello di sconti che avrebbe garantito una chance di vittoria [...]. La convinzione che un'offerta tra il 10% ed il 15% di ribasso rispetto alla base d'asta potesse consentire di vincere qualche lotto della Gara AdA è stata d'altro canto condivisa palesemente anche da un operatore qualificato e rilevante del mercato qual è Cogea s.r.r., la quale ha partecipato alla competizione per i lotti 7, 8 e 9 offrendo sconti del 14%, dell'11% e del 12%. Né risulta che l'Autorità abbia coinvolto questo concorrente nel presente procedimento, imputandogli di aver presentato "offerte di comodo", com'è invece accaduto per le odierne esponenti»*¹⁸⁹.

163.Sempre con riferimento al valore particolarmente basso di alcune offerte, che nelle CRI sono state considerate "d'appoggio", alcune parti hanno prodotto dei prospetti relativi a gare pregresse da cui emergerebbe la grande variabilità degli sconti offerti, nonché il fatto che in alcuni casi si osserverebbero sconti anche inferiori al 10/15%¹⁹⁰.

164.Tutte le parti hanno, inoltre, osservato che la CRI avrebbe sottovalutato il peso attribuito all'offerta tecnica nella valutazione del punteggio complessivo¹⁹¹. KPMG, in particolare, ha affermato che *«l'AGCM ha omesso di valutare adeguatamente le offerte tecniche [...] limitandosi ad analizzare e raffrontare le rispettive offerte economiche [...] le offerte tecniche sono inscindibili dalle offerte economiche»*¹⁹² e *«risulta del tutto evidente, al contrario di quanto prospettato dalla CRI, l'oggettiva impossibilità di disporre, a monte, cioè in fase di presentazione dell'offerta, di ragionevoli e compiuti elementi previsionali della valutazione dell'offerta tecnica. Le variabili in gioco, unite alle modalità di valutazione e aggiudicazione [...] rendono razionalmente impossibile l'applicazione di*

¹⁸⁸ Cfr. doc. 278, memoria KPMG, p. 34. Le medesime considerazioni sono svolte anche da EY, cfr. doc. 286, memoria EY e EYFBA, p. 41.

¹⁸⁹ Cfr. doc. 282, memoria di PWC e PWC Advisory, p. 109. Analoghe osservazioni sono svolte dalla memoria economica del Prof. Piga, allegata al doc. 278, memoria di KPMG, p. 13.

¹⁹⁰ Cfr. doc. 282, all. f, memoria PWC e PWC Advisory; Doc. 278 all. 2.3.3., memoria KPMG.

¹⁹¹ Cfr. doc. 90 bis, verbale di audizione PWC Advisory ma anche le memorie della stessa PWC e delle altre parti che, diffusamente, hanno argomentato sull'impossibilità di immaginare un cartello basato esclusivamente sull'offerta economica.

¹⁹² Così doc. 284, memoria DT, p. 14.

tecniche di analisi predittiva del risultato»¹⁹³. In questa prospettiva «è chiaro che il mancato coordinamento sull'offerta tecnica non avrebbe avuto senso in quanto avrebbe minato l'efficacia dell'asserita intesa sulle offerte economiche contestata dagli uffici, anche considerato che – come detto – il punteggio tecnico aveva un peso di gran lunga maggiore rispetto all'offerta economica»¹⁹⁴.

165. Sul punto KPMG ha affermato che le differenze tra gli sconti praticati dalle *big four* e quelli offerti dagli altri concorrenti in gara sono dovuti al fatto che è normale che a livelli di qualità tecnica più elevata corrispondano prezzi più alti¹⁹⁵. In senso opposto PWC per la quale: «...la motivazione del livello più contenuto dei ribassi vincenti di EY, Deloitte e KPMG rispetto a quelli di Lattanzio e IT Audit può essere d'altro canto dipesa dalla maggiore consapevolezza della qualità della propria offerta tecnica, dipendente dalla più ampia esperienza nel mercato dei servizi di assistenza alla PA, nel quale le prime tra le imprese predette avevano già in passato una posizione di rilievo [...]. In questo scenario è allora evidente che soltanto un operatore del mercato fortemente irrazionale, avendo consapevolezza della forza della propria offerta tecnica, avrebbe praticato un ribasso molto elevato. »¹⁹⁶.

166. Tutte le parti sostengono che non siano stati dimostrati effetti restrittivi della concorrenza. A supporto di tale affermazione, alcune parti (PWC¹⁹⁷, KPMG¹⁹⁸ e Deloitte) hanno svolto delle considerazioni economiche circa un possibile scenario controfattuale che dimostrerebbe, nella visione prospettata, l'insussistenza di effetti restrittivi prodotti dall'intesa.

167. In particolare le parti hanno proposto tre diversi scenari alternativi:

- a) ipotizzare che le parti dell'intesa, invece di formulare offerte con ribassi tra il 10 e il 15% (*id est* nella ricostruzione degli uffici offerte d'appoggio), non avessero presentato offerta nei lotti considerati;
- b) ipotizzare che ciascuna parte dell'intesa avesse presentato, in ogni lotto a cui ha partecipato, un ribasso pari al valore più alto presentato da una *big four* in quel lotto;
- c) ipotizzare che le parti dell'intesa, invece di formulare offerte con ribassi tra il 10 e il 15%, avessero presentato per tutti i lotti ai quali hanno partecipato, un ribasso pari al valore più alto da loro stesse offerto.

168. Negli scenari a) e b), a dire delle parti, il risultato non sarebbe

¹⁹³ Cfr. doc. 278, memoria KPMG, p. 45 e 46.

¹⁹⁴ Sul punto CFR doc. 286, memoria EY e EYFBA, p. 40 e ss.

¹⁹⁵ Cfr. doc. 278, memoria KPMG, p. 52.

¹⁹⁶ Cfr. doc. 282, memoria PWC e PWC Advisory, p. 142.

¹⁹⁷ Cfr. studio economico redatto dalla società di consulenza britannica PWC L.L.P.

¹⁹⁸ Si veda, in particolare, il parere del prof. Piga allegato alla memoria di KPMG.

sostanzialmente mutato. In particolare, con riferimento allo scenario a), PWC ha calcolato che «seppure è vero che nel lotto 8 Lattanzio Advisory avrebbe prevalso su Deloitte, per contro il lotto 2 sarebbe stato aggiudicato a KPMG invece che a Lattanzio; gli esiti della gara per i lotti 1,3-7 e 9 non sarebbero cambiati e soprattutto a seguito del cambio di vincitore nei lotti 2 ed 8 **l'importo complessivo dei lavori aggiudicati da Consip sarebbe calato di soli 772.983 euro, equivalenti a poco più dell'1% del valore messo a bando dalla stazione appaltante**» (enfasi in originale)¹⁹⁹. Analogamente, nel parere allegato da KPMG, si osserva che, nei cinque lotti aggiudicati alle *big four*, anche in tale ipotesi il risultato non sarebbe mutato (con l'unica eccezione del lotto 8 dove il risultato si sarebbe ribaltato a favore di Lattanzio ma per un'inezia), a conferma che è stato l'aspetto qualitativo ad avere determinato l'andamento della gara²⁰⁰.

169. Nell'ipotesi c) che prevede un'uniformità tra gli sconti praticati da ciascuna delle *big four* tra i diversi lotti, al pari di quanto si osserva per gli altri partecipanti, ciò che emerge è una maggiore concentrazione delle aggiudicazioni in capo a soli tre operatori invece di cinque (nello specifico 3 lotti a DT-Meridiana, 3 lotti a Kpmg e 1 lotto a Lattanzio). Nella memoria economica si osserva che «*le proposizioni economiche effettuate nell'ambito della gara esperita da Consip hanno permesso di ampliare il mercato consentendo l'ingresso di ulteriori 2 operatori (Reconta Ernst Young, IT Audit) che hanno espresso offerte di qualità più bassa con una differenza rispetto al massimo di 70, rispettivamente di 11, 174 e di 10,292*»²⁰¹. Peraltro il valore complessivo dei lotti aggiudicati alle parti del presente procedimento, secondo la medesima memoria, si sarebbe addirittura incrementato con lo scenario configurato.

e) **L'imputabilità dell'intesa e le sanzioni**

170. KPMG Advisory mette in evidenza la propria totale estraneità all'intesa contestata e la non imputabilità ad essa di pretesi comportamenti tenuti da parte di altre società dei *network* di appartenenza²⁰². In particolare, KPMG Advisory evidenzia che la propria partecipazione all'incontro del 10

¹⁹⁹ Cfr. doc. 282, memoria PWC e PWC Advisory, p. 146.

²⁰⁰ Cfr. parere del prof. Piga allegato alla memoria di KPMG, p. 13 e ss.

²⁰¹ Cfr. parere del prof. Piga allegato alla memoria di KPMG, p. 13 e ss.

²⁰² Cfr. doc. 279, memoria KPMG Advisory, p. 30 e ss.. Inoltre KPMG Advisory contesta il tentativo fatto nelle CRI di considerarla, insieme a KPMG, un'unica entità economica, ciò sia in considerazione della genericità di tale ricostruzione, sia con riferimento all'insufficienza dell'appartenenza al medesimo gruppo ai fini dell'imputazione di una condotta. Cfr. p. 44 e 45.

dicembre 2014 era unicamente finalizzata a fornire un proprio contributo sul complesso tema dell'incompatibilità²⁰³, in particolare con riferimento alle problematiche che sarebbero potute sorgere nell'ambito della futura gara AdG-AdC. KPMG Advisory, inoltre, rileva che l'ufficio gare condiviso con KPMG svolge attività di natura prettamente amministrativa e non è coinvolto in alcun modo negli aspetti tecnici ed economici di partecipazione alle gare. Parimenti, il contributo fornito dal dott. [omissis] (allora socio di KPMG Advisory che ha curato la partecipazione alla gara AdA di KPMG) sarebbe stato squisitamente di natura tecnica e non vi sarebbe alcun documento idoneo a dimostrare un coinvolgimento di KPMG Advisory, per il tramite del medesimo dott. [omissis], al presunto disegno collusivo²⁰⁴. KPMG aggiunge che *«in considerazione del suo profilo professionale, il professionista in questione partecipa a numerosi tavoli tecnici in sede ASSIREVI. In particolare, il dott. [omissis] è Presidente del gruppo di ricerca sul Public Sector di Assirevi, che approfondisce i temi e le problematiche delle attività contabili e di audit verso pubbliche amministrazioni, inclusi quelli specificamente concernenti le attività di controllo sui fondi comunitari»*²⁰⁵. KPMG Advisory precisa, inoltre, che *«gli uffici tentano di richiamare la nozione di gruppo ai fini dell'imputabilità dell'intesa anche alla "società consorella". È noto, tuttavia, come in materia di imputabilità della responsabilità per illeciti antitrust, laddove siano coinvolti società appartenenti al medesimo gruppo, si richieda la presenza di specifici e stringenti requisiti che, tuttavia, sono completamente assenti nel caso di specie [...]. Nel caso che occupa difetta in primo luogo il requisito dell'appartenenza di KPMG S.p.A. e di KPMG Advisory S.p.A. ad un' "unica entità economica" [...]. Occorre, in questa sede, ribadire che KPMG Advisory è una società del tutto autonoma e distinta di KPMG. Le due società, infatti, pur condividendo l'appartenenza al comune network internazionale di KPMG, non sono legate da alcun rapporto partecipativo e sono caratterizzate dalla totale distinzione dei relativi soci nonché degli amministratori»*²⁰⁶.

171. KPMG e KPMG Advisory contestano anche i criteri di quantificazione della sanzione. In particolare, KPMG Advisory afferma che gli uffici avrebbero omesso di valutare quale sia stato, in concreto, l'apporto delle diverse società del network e il vantaggio che ciascuna di esse ne ha

²⁰³ Doc. doc. 279, memoria KPMG Advisory, p. 30 e ss.

²⁰⁴ Doc. doc. 279, memoria KPMG Advisory, p. 30 e ss.

²⁰⁵ Cfr. doc. 279, memoria KPMG Advisory, p. 32.

²⁰⁶ Cfr. doc. 279, memoria KPMG Advisory, p. 44 e ss..

ricavato. Tra l'altro, laddove si dovesse estendere impropriamente al *network* il concetto di *single economic unit*, utilizzato in sede comunitaria, la sanzione da comminare alle due imprese dovrebbe essere unica, commisurata al valore dei lotti aggiudicati e ripartita tra le due società in misura proporzionale all'effettivo contributo di ciascuna di esse, ovvero, come pure previsto dalle linee guida, in solido tra loro²⁰⁷.

172. Nelle memorie presentate il 22 settembre 2017 KPMG e KPMG Advisory²⁰⁸ hanno comunicato di aver adottato un programma di *compliance*. In particolare, con delibera del 25 maggio 2017 i CdA delle società hanno dato mandato alle competenti funzioni aziendali di predisporre il programma il quale è stato adottato con delibera dell'8 settembre 2017. Nella delibera da ultimo citata si è, inoltre, dato atto che le sessioni di formazione e *training* già avviate si sarebbero concluse entro settembre e che le funzioni aziendali interessate avrebbero provveduto ad aggiornare le procedure nel rispetto del programma. Il codice Antitrust adottato dal *network* prevede, tra l'altro, un pieno coinvolgimento del *management*, corsi di formazione, un programma di monitoraggio e la nomina di un responsabile antitrust.

173. Deloitte Consulting afferma di non essere stata coinvolta nella definizione della gara Consip AdA²⁰⁹. Nelle memorie finali, inoltre, la società afferma di non aver partecipato alla gara Consip AdA in quanto da un lato, non poteva partecipare quale concorrente a pieno titolo dal momento che non possedeva uno dei requisiti finanziari richiesti (l'esecuzione di un incarico di assistenza tecnica alle autorità di audit nell'ultimo triennio antecedente alla data di pubblicazione del bando) e, dall'altro, «*DC non partecipa mai alle attività di assistenza tecnica alle AdA o ad altre attività che riguardano il tema dei controlli di secondo livello in quanto dette attività sono estranee al suo scope of practice*»²¹⁰ e ciò «è stato ribadito nell'intesa raggiunta all'interno del network Deloitte circa la suddivisione tra D&T e DC delle attività di assistenza tecnica sui fondi UE» che ha «*carattere ricognitivo della pratica seguita anche in precedenza*»²¹¹.

174. DC, inoltre, nella propria memoria finale, evidenzia che, nonostante DT e DC appartengano al medesimo network, le due società non sarebbero riconducibili ad un unico centro decisionale e manterrebbero una reciproca

²⁰⁷ Cfr. doc. 279, memoria KPMG Advisory, p. 55.

²⁰⁸ Cfr. doc. 278 e 279, memorie KPMG e KPMG Advisory, allegati 7.

²⁰⁹ Cfr. doc. 93 ter, verbale di audizione DC.

²¹⁰ Cfr. doc. 285, memoria DC, p. 12.

²¹¹ Cfr. doc. 285, memoria DC, p. 12.

indipendenza²¹². Più precisamente, sul punto DC afferma che «l'AGCM ha volutamente ignorato nella CRI anche quanto sia DC sia D&T avevano rappresentato agli Uffici nel corso delle audizioni del 21 novembre 2016: nonostante l'appartenenza di D&T e DC al medesimo network, le due società non sono riconducibili a un unico centro decisionale e mantengono una reciproca indipendenza [...] L'indipendenza tra D&T e DC non può, all'evidenza, essere posta in dubbio dalla semplice circostanza che tutte le società italiane del network si avvalgono di un unico ufficio gare [...]. L'ufficio gare tratta le diverse società affiliate al network come clienti autonomi, ciascuno dei quali invia informazioni relative alle proprie procedure, che confluiscono in una banca dati contenente le offerte tecniche ed economiche delle gare precedenti. Pur senza procedure ad hoc di separazione, non vi sono flussi informativi dall'ufficio gare verso altre società del network»²¹³. Con riguardo alla composizione del team per l'elaborazione dell'offerta nella gara AdA, DC precisa che «delle 8 persone che componevano l'account team incaricato di redigere l'offerta tecnica per la Gara AdA, solo una era una risorsa di DC ...ed aveva comunque un ruolo limitato...»²¹⁴.

175. Entrambe le società DT e DC hanno contestato i parametri di calcolo della sanzione in particolare affermando che il corretto valore delle vendite da prendere in considerazione deve coincidere con il “valore del contratto”, calcolato come prodotto tra le tariffe giornaliere, scontate per singola figura professionale, e il relativo numero di giornate di lavoro previste per ciascuna amministrazione contraente in funzione del fabbisogno stimato indicato nel disciplinare di gara e riportato nei contratti sottoscritti²¹⁵.

176. DC e DT hanno presentato, il 14 luglio 2017, l'aggiornamento al proprio programma di *compliance*²¹⁶, già in vigore dal 2007. DC e DT hanno comunicato di aver elaborato una procedura interna di *antitrust compliance* incentrata con l'istituzione di un referente per l'antitrust (Antitrust Officer) all'interno delle società del network, l'introduzione di procedure e protocolli ad hoc, con particolare riguardo alle attività individuate come più bisognose di maggiori presidi; l'organizzazione e conduzione periodica di attività di training, adeguate al tipo di attività svolta; l'attività di monitoraggio periodico e la previsione di adeguate sanzioni per i

²¹² Cfr. doc. 285, memoria DC, p. 12.

²¹³ Cfr. doc. 285, memoria DC, p. 13.

²¹⁴ Cfr. doc. 285, memoria DC, p. 14.

²¹⁵ Cfr. doc. 285, memoria DC, p. 34 e doc. 284, memoria di DT, p. 54.

²¹⁶ Cfr. doc. 216.

casi di violazione del programma di antitrust compliance. DT e DC hanno anche precisato che nei mesi successivi sarebbero stati avviati cicli di formazione e l'aggiornamento delle procedure.

177. Con riguardo al rapporto tra PWC Advisory e PWC, i rappresentanti di PWC Advisory hanno affermato che PWC Advisory ha materialmente posto in essere i fatti rilevanti oggetto dell'istruttoria²¹⁷. La scelta di partecipare in RTI è derivata dal fatto che PWC Advisory aveva una scarsa esperienza in materia di *audit* sui fondi strutturali e, dall'altra, che PWC non aveva i requisiti tecnici per poter partecipare singolarmente alla gara, ma aveva chiaramente esperienza nell'organizzazione e nello svolgimento della attività di revisione, sebbene in un ambito diverso. Infatti, la metodologia di lavoro di PWC mancava a PWC Advisory e, inoltre, grazie alla capillarità di PWC sul territorio vi era la possibilità di mobilitare la sua forza lavoro e, dunque, appropiare in modo efficace ed efficiente gli eventuali lavori da svolgere per la gara Consip AdA²¹⁸.

178. PWC e PWC Advisory contestano, infine, i criteri di quantificazione delle sanzioni²¹⁹, anche con riferimento all'assenza del carattere della segretezza nell'intesa contestata.

179. Le società hanno presentato l'aggiornamento del proprio programma di *compliance*²²⁰, avvenuto il 29 giugno 2017. In particolare, il programma prevede: un pieno coinvolgimento management, la nomina del responsabile *antitrust*, l'adozione di sessioni di training e formazione (entro dicembre 2017), nonché di un manuale antitrust.

180. Con riguardo a EYFBA, la società ha affermato di non aver avuto «alcun tipo di impatto sulle strategie di gara di Ernst & Young nell'ambito della gara Consip AdA. In particolare, una volta terminate le interlocuzioni tra EYFBA e Ernst&Young in merito al tema dell'ipotetica incompatibilità, quest'ultima ha valutato in piena autonomia come comportarsi nell'ambito della Gara AdA»²²¹. Al riguardo EYFBA osserva che la mancata partecipazione non risponde in alcun modo ad una logica collusiva, bensì all'organizzazione del *network* che prevede che sia EY a svolgere l'attività di audit. Né la partecipazione ad incontri in cui si parlava di incompatibilità può essere usata come elemento per imputare ad EYFBA la condotta.

181. Il *network* Ernst&Young ha specificato nella memoria, con riferimento

²¹⁷ Doc. 90 bis e doc. 90 ter. Verbali di audizione di PWC Advisory e PWC.

²¹⁸ Cfr. doc. 90 bis verbale audizione PWC Advisory.

²¹⁹ Cfr. doc. 282, memoria PWC e PWC Advisory, p. 150 e ss.

²²⁰ Cfr. doc. 215.

²²¹ Cfr. doc. 95 ter, verbale di audizione di EYFBA.

alla propria struttura, che «*pur essendo due entità giuridiche distinte, le Società, insieme a SLT e EYFBA condividono gli uffici e diverse funzioni aziendali che svolgono un ruolo chiave esclusivamente da un punto di vista gestionale ed organizzativo [...]: i) l'ufficio gare, ii) i servizi, (iii) l'amministrazione (contabilità, controllo, finanza e tesoreria), iv) la logistica, v) il marketing vi) le Risorse Umane, vii) il risk management, viii) Ufficio Legale, ix) l'Antitrust Compliance Manager. A ciò si aggiunga che non è insolito che le due società formino dei team misti al fine di seguire i progetti di particolare complessità [...]. Nell'ottica di [...] coordinare al meglio le rispettive attività sul mercato italiano nell'interesse del comune Network di appartenenza, EY, EYFBA, SLT e EYFBS aderiscono al consorzio interno denominato Consorzio E&Y Italia*»²²². EY, nel descrivere le principali aree di coordinamento del consorzio, precisa che «*una tra le più rilevanti è senz'altro la partecipazione a gare pubbliche, che richiede di decidere, tenuto conto dei richiamati vincoli sull'indipendenza del revisore e dell'esigenza di massimizzare i profitti del Network in Italia, quale dei Consorziati presenterà l'offerta*»²²³

182. Il network Ernst&Young ha contestato i criteri di quantificazione delle sanzioni precisando, tra l'altro, che «*l'applicazione alle due società di due identiche sanzioni per il medesimo fatto costituirebbe una grave violazione del principio del ne bis in idem, in quanto tali Società, sebbene siano due entità giuridiche distinte, formano, ai sensi della disciplina antitrust, un'unica entità economica e vanno dunque trattate come un'unica impresa ai fini dell'imputazione della responsabilità e dell'applicazione di eventuali sanzioni*»²²⁴. Secondo il network, inoltre, bisognerebbe considerare, ai fini del calcolo dell'importo base, unicamente il valore di aggiudicazione del lotto 7, cioè l'unico lotto che EY si è aggiudicato.

183. Infine, secondo EY e EYFBA, occorrerebbe tenere conto dello scarso impatto dell'intesa sul mercato e del fatto che la stessa non può considerarsi avere natura segreta²²⁵.

184. EY e EYFBA hanno presentato, il 5 luglio 2017, il proprio programma di *compliance* adottato il 23 giugno 2017. Il programma risulta completo e già pienamente implementato: sono già state compiute le attività di formazione e *training*, sono state adottate le procedure interne e di *risk assessment*, è stato nominato un responsabile antitrust cui è stato attribuito

²²² Cfr. doc. 286, memoria di EY e EYFBA, p. 7 e ss.

²²³ Cfr. doc. 286, memoria di EY e EYFBA, p. 7 e ss.

²²⁴ Cfr. doc. 286, memoria Ernst&Young, p. 52.

²²⁵ Cfr. doc. 286, memoria Ernst&Young, p. 48 e ss..

uno specifico *budget* per il raggiungimento degli obiettivi²²⁶.

6. Le argomentazioni fornite da Meridiana

185. Venendo a Meridiana, la società ha rappresentato che, data la sua posizione minoritaria nel costituendo RTI (10%), non è stata interpellata sulla scelta dei ribassi. Non ci sarebbe stata dunque con Deloitte & Touche una discussione sulla strategia di gara. Ci sarebbe stata solo una negoziazione sull'entità della partecipazione e una volta stabilito ciò la società avrebbe seguito le indicazioni del *partner*²²⁷. Nella memoria finale e nell'audizione innanzi all'Autorità la società ha precisato che *«a prescindere dall'esistenza di condotte anticompetitive delle altre parti, sulle quali non esprime un'opinione, [rappresenta che] Meridiana non era presente alle riunioni contestate, non è destinataria delle mail citate nelle CRI e non ha partecipato all'elaborazione della strategia di gara insieme a Deloitte & Touche. La mera partecipazione della società in RTI, con una quota peraltro minima del 10%, non può costituire, di per sé sola, fonte di responsabilità per Meridiana»*.

186. Secondo Meridiana, inoltre, *«il ruolo del tutto marginale occupato da Meridiana nel RTI e la totale estraneità di tale società da qualsiasi processo decisionale all'interno del raggruppamento si evincono con palese evidenza dal tenore delle risposte fornite da DT in merito (tra l'altro ma non solo) al contenuto delle offerte economiche proposte, il quale tradisce l'intimo convincimento da parte dell'impresa mandataria di detenere la titolarità esclusiva del potere di governare e orientare le decisioni del RTI»*²²⁸. Meridiana aggiunge che *«con riferimento agli elementi di prova esogeni, giova evidenziare come difetti qualsiasi riscontro idoneo a suffragare l'esistenza di contatti diretti tra Meridiana e le altre parti del procedimento»*²²⁹.

7. Le informazioni fornite da Consip

187. Nel corso del procedimento Consip ha fornito numerose informazioni²³⁰ chiarendo, in particolare, di aver rilevato, durante lo svolgimento della gara

²²⁶ Cfr. doc. 195.

²²⁷ Cfr. Doc. 105.

²²⁸ Cfr. doc. 280, memoria di Meridiana, p. 21.

²²⁹ Cfr. doc. 280, memoria di Meridiana, p. 25.

²³⁰ Cfr. in particolare doc. 1, 151 e 192.

Consip AdA, «alcuni fenomeni che potrebbero essere “indizi” di una condotta anticoncorrenziale, quali [...] la “rotazione delle offerte”, la “spartizione del mercato”, la presentazione di “offerte di comodo”, che vedono coinvolti taluni concorrenti, quantomeno le quattro società di consulenza caratterizzate da analoga dimensione e presenza sullo specifico mercato di riferimento (Costituendo RTI Deloitte & Touche S.p.A. – Meridiana Italia S.r.l., KPMG S.p.A., Reconta Ernst & Young S.p.A., Costituendo RTI PricewaterhouseCoopers Advisory S.p.A. - PricewaterhouseCoopers S.p.A.). Ovvero, sembrerebbe che tali imprese abbiano presentato a turno l’offerta vincente per ciascuno dei Lotti, senza realmente entrare in concorrenza fra di loro su specifiche aree geografiche. Tali imprese, difatti, sembrano presentare offerte potenzialmente vincenti soltanto in determinate aree geografiche: i prezzi (tariffe professionali per figura professionale) offerti aumentano repentinamente e in modo analogo, senza che questo sia giustificato, nella visione della stazione appaltante, da incrementi di costo. Di conseguenza si riscontra un ampio scarto di prezzo tra l’offerta potenzialmente vincente per singolo lotto e le altre offerte presentate dalle predette società. La differenza dei ribassi offerti dal medesimo concorrente nei diversi Lotti non è giustificata, per la maggioranza dei lotti (8 su 9) neanche in forza dell’offerta tecnica presentata che, invero, è risultata pressoché analoga per i Lotti stessi»²³¹.

188. Nel corso dell’audizione, Consip, in merito alla possibilità di immaginare il disegno di gara prima della sua pubblicazione, ha affermato che «considerato che nella gara Consip AdA non si poteva scegliere un criterio di suddivisione dei lotti di tipo merceologico, ma solo territoriale, magari ci si poteva immaginare che, in ragione di un principio di efficienza, a livello regionale sarebbero stati strutturati lotti di valori più o meno omogenei e che sarebbero stati accorpati nei vari lotti quelle amministrazioni regionali più contigue da un punto di vista territoriale, così come d’altronde è stato fatto in altre precedenti gare Consip per servizi differenti»²³². Con riferimento al tema dell’incompatibilità, invece, secondo Consip tale problema non era particolarmente sentito²³³. Consip ha rilevato,

²³¹ Cfr. doc. 1.

²³² Cfr. doc. 116 verbale di audizione Consip.

²³³ Non risulta, peraltro, che siano stati dalle parti posti quesiti in merito. Si osserva, invece, che ai quesiti presentati sul tema dell’incompatibilità nella gara AdA Consip ha risposto nel modo seguente.

«5. Domanda: Con riferimento a quanto indicato al punto 2.1 del Disciplinare di gara, si richiede se alla procedura in oggetto possano partecipare contemporaneamente più società appartenenti al medesimo network, in qualità di singoli concorrenti, in forma singola o raggruppata.

Risposta: Il quesito non appare di chiara formulazione, ivi compresa l’assenza di elementi che chiariscano che cosa si intenda per “network”. Ad ogni buon conto si rammenta che saranno esclusi i concorrenti per i

invece, un interesse degli operatori a «*mantenere le posizioni pregresse*»²³⁴.

189. Per quanto riguarda invece il maggiore o minore grado di criticità nella fase di esecuzione dei vari lotti della gara Consip AdA, la Consip ha affermato che «*tale valutazione è già internalizzata dai valori dei lotti a base d'asta, che si basano sui fabbisogni puntualmente espressi in termini di giornate-uomo da parte delle singole AdA e successivamente validati dall'IGRUE. I costi di trasferta non sembravano poi a Consip che potessero avere una rilevanza centrale. Ciò specie per le c.d. big four che presentavano numerosi uffici dislocati su tutto il territorio e che dunque, in ogni caso, potevano in caso di aggiudicazione anche contrattualizzare per l'occasione dei profili professionali specializzati già presenti nei luoghi in cui l'attività doveva svolgersi*»²³⁵.

190. In merito alla possibilità di una differenziazione delle offerte tecniche, Consip ha evidenziato che «*ogni offerente non ha in sostanza differenziato le proprie offerte tecniche sui vari lotti di partecipazione, fatta salva la necessità di adattare l'esperienza pregressa al contesto di riferimento*»²³⁶.

191. Consip ha, inoltre, fornito l'esito della gara AdG-AdC, nonché dato conto delle offerte presentate dai vari partecipanti. Dall'analisi di tali elementi emerge che, nella gara AdG-AdC, con riferimento all'offerta economica: i) gli sconti medi presentati dalle parti del procedimento sono stati sensibilmente più alti rispetto a quelli della gara AdA (in cui lo sconto medio presentato più elevato era 33%); ii) manca uno schema a scacchiera e vi sono sconti elevati delle *big four* che si sovrappongono su singoli lotti; iii) si rileva un comportamento differenziato tra le *big four* (alcune non hanno differenziato le proprie offerte economiche tra i lotti e gli sconti presentati non seguono una logica comune).

quali venga accertata una situazione di controllo ex art. 2359 c.c. o una qualsiasi relazione, anche di fatto, rispetto ad altro partecipante alla presente procedura di gara, che comporti la imputabilità delle rispettive offerte ad un unico centro decisionale, così come previsto dall'art. 38, comma 1 lett. m – quater e comma 2 del D. Lgs 163/2006, e richiamato nel Disciplinare di gara al par. 6.

6) Domanda: Con riferimento a quanto indicato al punto 17.1, lettera c), del bando di gara (GURI), si richiede se la sussistenza di una delle situazioni di conflitto di interessi in capo ad una società appartenente ad un network precluda l'ammissione alla gara in oggetto da parte di una società facente parte del medesimo network.

Risposta: Si rinvia in linea generale alla risposta alla domanda n. 5, precisando, con riferimento alla fattispecie rappresentata, che:

- 1) la società che già versa in una situazione di conflitto di interesse prevista dalla lex specialis di gara (cfr. bando di gara 17.1, lett. c) non potrà partecipare alla presente procedura;
- 2) la società che non versa nella medesima situazione potrà partecipare alla gara qualora l'appartenenza allo stesso network, non meglio definito, non determini una elusione dei vincoli di partecipazione alla presenza procedura». Cfr. chiarimenti 2, domande 5 e 6, pubblicati sul sito internet di Consip.

²³⁴ Cfr. doc. 116 verbale di audizione Consip.

²³⁵ Cfr. doc. 116, verbale di audizione Consip.

²³⁶ Cfr. doc. 116, verbale di audizione Consip.

192. Nella tabella seguente sono riassunte le offerte presentate in gara dalle *big four* e, per consentire un'immediata lettura dei risultati, è stato effettuato il calcolo dello sconto medio, parametrandolo alle modalità previste per l'attribuzione del punteggio economico²³⁷.

Tabella 9: comportamento delle *big four* nella gara Consip AdG-AdC

	Lotto 1	Lotto 2	Lotto 3	Lotto 4	Lotto 5	Lotto 6	Lotto 7	Lotto 8	Lotto 9	Lotto 10
KPMG	34,85%	42,2%	45,3%	45,3%	40,6%	47,3%	40,0%		47,6%	47,3%
EY	32,2%			51,5%	51,5%		36,6%	51,48%	51,48%	51,5%
PWC			48,0%	48,0%	48,0%		48,0%		48,0%	48,0%
Deloitte			52,5%	52,5%			56,1%			56,1%

Fonte: dati Consip ed elaborazioni AGCM

193. In tale gara si può osservare che le *big four* hanno presentato offerte con ribassi molto sostenuti (fino al 56%) in più lotti (KPMG 9 lotti su 10; EY 7 lotti su 10; PWC 6 lotti su 10 e Deloitte 4 lotti su 10), talvolta sovrapponendosi nonostante anche in tale procedura fosse espressamente previsto che «a ciascun concorrente che ha presentato offerta e risulti primo in graduatoria per più lotti, potranno essere aggiudicati fino ad un numero massimo di 4 (quattro) e comunque fino ad un valore complessivo di rilevanza economica [...] di € 80.000.000,00». Si noti peraltro, che gli sconti presentati si sono distribuiti in maniera uniforme (da un minimo del 32,2 % ad oltre il 55%) senza che sia possibile osservare, come nella gara AdA, due netti scaglioni di offerte tra loro molto differenziate. Inoltre, anche la strategia di gara adottata delle parti è differente: alcune hanno presentato offerte economiche uniformi sui lotti nei quali hanno partecipato (PWC) mentre altre hanno differenziato i loro sconti in maniera sensibile (KPMG e EY) o minima (Deloitte). In applicazione di tale meccanismo, la commissione di gara ha riformulato la graduatoria di merito, seguendo l'ordine di rilevanza economica prescritto, in quanto l'RTI Lattanzio-Meridiana e l'RTI PWC Advisory-Ecoter sono risultate prime nelle graduatorie provvisorie di merito dei lotti 6, 8, 1 e 7 (Lattanzio) e 10, 9, 3, 4 e 5 (PWC)²³⁸.

8. Le informazioni fornite dagli altri soggetti sentiti in audizione

194. In audizione sono stati sentiti anche alcuni degli altri operatori che

²³⁷ In particolare, lo sconto medio è stato calcolato utilizzando quale ponderazione la valorizzazione percentuale attribuita a ciascun profilo professionale ai fini del calcolo del punteggio economico.

²³⁸ Cfr. verbale di aggiudicazione n. 54, doc. 192, all. I punteggi economico e tecnico della gara Consip AdG-AdC sono riportati nel verbale di gara n. 50, doc. 192, all.

hanno partecipato alla gara Consip AdA²³⁹. Questi soggetti hanno confermato che i principali potenziali *player* erano considerate le *big four* (IT Audit²⁴⁰) e che, in effetti, le aggiudicazioni intervenute a favore di Lattanzio sono state una sorpresa (IT Audit-Cogea²⁴¹). La stessa Lattanzio ha affermato che si poteva temere che il prestigio delle multinazionali della revisione potesse prevalere e che la società «*dava per scontato che le big four avrebbero partecipato con la stessa forza su tutti i lotti*»²⁴².

195. Per quanto riguarda la rilevata differenziazione delle offerte economiche all'interno della gara Consip AdA, tali operatori hanno confermato quanto riportato da Consip, ossia che i lavori da svolgere sono sostanzialmente omogenei per tutti i lotti della gara Consip AdA (It-audit²⁴³, Ria Grant Thornton²⁴⁴, Cogea²⁴⁵) e che per tale ragione sono stati fatti gli stessi sconti (Ria Grant Thornton)²⁴⁶. Secondo le predette società non c'era un rischio di incarico più elevato in un lotto piuttosto che in un altro (Ria Grant Thornton, Cogea). Secondo Lattanzio, in particolare, «*le tariffe a base d'asta già lasciavano buoni margini. Il dott.... aggiunge che un po' di stupore questi ribassi differenziati (ndr delle big four) lo possono lasciare*»²⁴⁷. Sempre con riferimento alle tariffe a base d'asta, Cogea ha affermato che le stesse lasciavano amplissimi margini e che «*generalmente le basi d'asta delle precedenti gare di assistenza alle AdA erano molto meno della metà di quelle a base d'asta nella gara Consip*»²⁴⁸. Cogea ha, inoltre, aggiunto sorpresa per l'aggiudicazione a Lattanzio e «*quanto alle altre offerte, con riferimento alle offerte c.d. big four multinazionali, il dott. ... riferisce che, analizzando, da addetto ai lavori, le offerte economiche delle varie società per i diversi lotti, sorgono dubbi e perplessità, specialmente se si considera il fatto ovvio e notorio che queste società hanno tra di loro un sistema di relazione continuo*»²⁴⁹.

196. Venendo alle offerte tecniche, gli operatori, sentiti sul punto, hanno confermato che anche le loro offerte sono state pressoché uguali su tutti i

²³⁹ Cfr. doc. 104 bis, verbale di audizione di Lattanzio, doc. 110 bis, verbale di audizione di RIA Grant Thornton S.p.a., doc. 111, verbale di audizione di IT Audit S.c.a.r.l., doc. 113, verbale di audizione di Cogea S.r.l.

²⁴⁰ Cfr. doc. 111.

²⁴¹ Cfr. doc. 113.

²⁴² Cfr. doc. 104 bis.

²⁴³ Cfr. doc. 110 bis.

²⁴⁴ Cfr. doc. 110 bis.

²⁴⁵ Cfr. doc. 113.

²⁴⁶ Cfr. doc. 110 bis.

²⁴⁷ Cfr. doc. 110 bis.

²⁴⁸ Cfr. doc. 113.

²⁴⁹ Cfr. Doc. 113.

lotti (IT-Audit- Ria Grant Thornton). Non c'era spazio per soluzioni innovative (Ria Grant Thornton). Secondo Cogea non vi era proprio spazio per personalizzare l'offerta tecnica, in quanto non era possibile indicare i *curricula* dei professionisti che avrebbero svolto l'incarico (Cogea). In altri termini, come riferito da IT Audit contava al più l'esperienza.

197. Tutti gli operatori sentiti hanno affermato, inoltre, che le tariffe giornaliere dei professionisti che svolgono gli incarichi di assistenza tecnica alle Autorità di gestione e/o alle Autorità di certificazione oggetto della gara Consip Adg-AdC sono simili a quelle dei professionisti che svolgono gli incarichi di assistenza tecnica alle autorità di Audit in quanto «*non c'è una struttura di costi differente*»²⁵⁰.

198. È stato, infine, precisato che la configurazione della gara con la disposizione in lotti era prevedibile ben prima della pubblicazione del bando. In particolare, Cogea ha riferito «*di essere stato convocato nel corso del 2014 dalla Consip insieme al dott. [...], sempre di Cogea, e che in questa fase, anche per un discorso relativo alla necessità di avere una vicinanza territoriale tra le varie AdA da assistere, già si immaginavano più o meno i ritagli dei lotti per la futura gara Consip AdA. Tant'è vero che in quell'occasione sollevai il dubbio che mettere in un unico lotto Calabria e Sicilia poteva risultare non efficiente, considerati i maggiori carichi di lavoro che potevano esserci in tali Regioni. Mi sembra di ricordare che poi i ritagli dei lotti che erano stati immaginati siano stati poi effettivamente quelli banditi nella gara Consip AdA. Ad ogni modo tutti gli operatori che erano presenti sul mercato già potevano immaginare tutto, tanto è vero che ... (Cogea n.d.r.) fu anche contattata da alcuni di questi soggetti per valutare in concreto se partecipare insieme in RTI su alcuni lotti specifici*»²⁵¹.

VI. VALUTAZIONI

1. Qualificazione dell'intesa e mercato rilevante

²⁵⁰ Così Ria Grant Thornton, cfr. doc. 110 bis. Analogamente Cogea, doc. 113. It-Audit, ha affermato che, con riferimento ai costi di trasferta, gli stessi potrebbero essere più alti nell'ambito dei servizi di assistenza alle AdG e AdC, Cfr. doc. 113. Lattanzio ha precisato che «non c'è un motivo particolare perché lo siano, a meno che non si richieda per esempio anche il fatto che a svolgere i servizi siano soggetti iscritti a un determinato albo. Si tenga presente, però, che nella gara Consip AdG-AdC rispetto alla gara Consip AdA i volumi di richiesta erano maggiori e i costi di trasferta da internalizzare probabilmente inferiori. Da qui può derivare una differenziazione delle offerte economiche tra le due gare Consip in questione». Cfr. doc. 104 bis.

²⁵¹ Cfr. Doc. 113.

199. Sulla base degli elementi raccolti risulta che le imprese parti del procedimento aderenti ai *network* Deloitte, Ernst&Young, KPMG e PWC (comunemente noti come *big four*) – Deloitte & Touche, Deloitte Consulting, Ernst&Young, Ernst&Young Financial Business Advisor, KPMG; KPMG Advisory, PWC, PWC Advisory – abbiano posto in essere un'intesa avente per oggetto la ripartizione dei lotti nella gara Consip AdA. Le evidenze documentali agli atti non consentono di ritenere la società Meridiana parte dell'intesa.

200. Attraverso l'intesa si è sostituita consapevolmente ai rischi della concorrenza una collusione tra le imprese parti del procedimento che hanno partecipato in modo coordinato alla gara al fine di pervenire ad un risultato condiviso, facendo affidamento sulla reciproca collaborazione, eliminando la competizione reciproca e sterilizzando, per quanto possibile, la concorrenza di soggetti terzi.

201. Le condotte sopra richiamate configurano, dunque, un'intesa in violazione dell'art. 101 TFUE avente ad oggetto la partecipazione coordinata alla gara Consip AdA. Tale intesa è stata pienamente attuata e ha prodotto effetti sul mercato, influenzando gli esiti dell'intera procedura di gara e determinando l'aggiudicazione dei lotti interessati a condizioni nel complesso peggiori di quelle che si sarebbero verificate in un contesto pienamente competitivo.

202. Secondo pacifica giurisprudenza la definizione del mercato rilevante è essenzialmente volta a individuare le caratteristiche del contesto economico e giuridico nel quale si colloca l'accordo e/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 offensività²⁵².

203. Come si è definito in fatto, l'ambito merceologico nel quale si è verificata l'intesa è costituito dai servizi di assistenza tecnica ad AdA ed AdG-AdC. La domanda, inoltre, è tipicamente espressa dalle Pubbliche amministrazioni attraverso procedure di evidenza pubblica ognuna delle quali caratterizzata da peculiari esigenze che vengono esplicitate nei capitolati di gara. Nel caso di specie si deve ritenere che il mercato rilevante coincida con la procedura di affidamento indetta da Consip per

²⁵² Cfr. da ultimo Consiglio di Stato, sentenza del 20 febbraio 2017, n. 740, relativa alla gara Consip sui servizi di pulizia, nel quale il mercato coincideva con la gara Consip. Analogamente, nel caso Pellegrini/Consip, l'Autorità ha ritenuto che costituisse mercato rilevante la gara indetta da Consip per i buoni pasto, trattandosi di gara svolta a livello centralizzato, che ha concentrato gran parte della domanda proveniente dalla p.a., idonea ad estendere l'ambito di operatività anche alla domanda di altri enti pubblici, che volontariamente potevano aderire all'offerta (Cons. St., sez. VI, n. 926/2004, cit.).

l'acquisizione dei servizi di assistenza tecnica per le AdA. Tale procedura è stata bandita il 19 marzo 2015, nella forma di gara comunitaria a procedura aperta, suddivisa in 9 lotti e l'ambito esecutivo coincide con l'intero territorio nazionale.

204. Oggetto dell'intesa è il condizionamento dell'esito della gara attraverso la ripartizione dei lotti. La mancata corrispondenza delle modalità partecipative alla gara ad autonome scelte imprenditoriali ha frustrato il corretto esplicarsi delle dinamiche concorrenziali, impattando sull'andamento e sugli esiti di gara complessivamente considerati.

205. La condotta contestata risulta anticompetitiva per oggetto, determinando perciò l'irrilevanza, ai fini della valutazione di illiceità, della produzione di eventuali effetti restrittivi. Ciò che si è contestato ed accertato è un'intesa con cui le parti, i maggiori *player* del mercato con esperienza e capacità economica di gran lunga superiore a quella degli altri operatori del settore, hanno eliminato il rischio del reciproco confronto concorrenziale, ripartendosi i lotti posti a gara. Pur non essendo necessaria una valutazione degli effetti, è stato altresì accertato che l'intesa ha determinato, come si vedrà, esiti diversi e, nel complesso, peggiori di quelli che sarebbero stati garantiti da un corretto svolgimento della gara.

206. Risulta irrilevante, in quest'ottica, il fatto che il complesso disegno collusivo non abbia condotto agli esiti sperati con riferimento a tutti i lotti messi a gara, in ragione di elementi del tutto imprevedibili dalle parti quali la partecipazione di "*outsider*" come Lattanzio e il basso punteggio tecnico inaspettatamente ottenuto da EY. Da un lato, infatti, Lattanzio è riuscita ad ottenere un punteggio tecnico molto elevato – cosa che, nella previsione delle parti, era appannaggio delle sole società facenti parte dei *network big four*²⁵³ – e, contrariamente alle parti, ha presentato offerte economiche molto

²⁵³ Cfr. i diversi documenti da cui si evince che le parti ritenevano la gara Consip AdA ad appannaggio esclusivo delle big four ed in particolare doc. ISP. 50, doc. ISP. 82 e doc. ISP. 108. Sul punto si richiamano, inoltre, le dichiarazioni di KPMG durante l'audizione con gli uffici: «KPMG considerava in prima battuta come principali possibili concorrenti le società di revisione aventi un network equiparabile a quello di KPMG ovvero Deloitte, PWC, Reconta Ernst&Young. Sarebbe inutile negarlo [...] quanto agli altri player menzionati (i.e. Lattanzio e IT-Audit) ci si aspettava magari che questi potessero esseremaggiormente presenti nell'altra gara Consip (i.e. quella AdG-AdC). Per quanto riguarda la gara Consip AdA, più di ogni altra cosa, considerate le dimensioni della società, ci ha meravigliato Lattanzio soprattutto per il punteggio tecnico da essa ottenuto». Cfr. doc. 86 bis. Anche Ernst&Young ha dichiarato: «nell'effettuare le diverse simulazioni Ernst&Young immaginava che la gara fosse ad appannaggio delle società di revisione (le c.d. big four). Si sapeva, infatti, che sarebbe uscita la gara AdG con valori più importanti. Il dott. ... non pensava minimamente che qualche società di consulenza partecipasse o che avesse chances e/o requisiti per la gara Consip AdA. La vedeva principalmente appannaggio delle big four», cfr. doc. 95 bis. Nel doc. ISP 148, e-mail interna sulla gara AdA, PWC afferma: «Questo approfondimento oltre a capire i nostri profili di rischio, ci aiuta a valutare la situazione dei ns competitors (kpmg, e&y, deloitte)». Appaiono di rilievo, sul punto, anche le simulazioni/studi interni nei quali si fa riferimento alle big four e in particolare: doc. ISP 424, doc. ISP 696; doc. ISP 793 e doc. ISP 838. Cfr. sul

aggressive, riuscendo a risultare primo in graduatoria per ben quattro dei nove lotti. Per altro verso EY, avendo raggiunto un punteggio tecnico modesto (58 punti circa) non è riuscita ad aggiudicarsi due dei tre lotti che le erano stati assegnati dal cartello per effetto delle offerte economiche più aggressive presentate da concorrenti estranei all'intesa.

2. I soggetti cui è imputabile l'intesa

207. L'intesa è imputabile a tutte le parti del procedimento ad eccezione di Meridiana, per la quale l'attività istruttoria non ha fatto emergere elementi sufficienti a provare la sua partecipazione all'illecito.

208. In particolare, l'intesa è stata posta in essere anche dalle società Deloitte Consulting, EYFBA e KPMG Advisory, che all'interno dei rispettivi *network* svolgono l'attività di consulenza. Queste ultime, che peraltro potevano astrattamente partecipare alla gara Consip AdA²⁵⁴, hanno preso parte, insieme alle "consorelle", alla strategia collusiva che ha determinato la ripartizione dei lotti della gara Consip AdA tenendo conto delle rispettive competenze e dei vari interessi in gioco, anche alla luce di possibili incompatibilità tra le attività di revisione e le attività di consulenza²⁵⁵. Sul punto risulta priva di pregio l'obiezione di DC che ha dichiarato che non avrebbe potuto partecipare individualmente alla gara per ragioni di fatturato (assenza di un incarico di assistenza AdA nei tre anni precedenti al bando) e di *business* confermato dall'accordo di *network*. Deve infatti osservarsi che DC ben avrebbe potuto partecipare in RTI con altri soggetti e che la CRI ha messo in luce il fatto che le decisioni di partecipare o meno alla gara sono state prese in una logica di *network* per massimizzare i profitti globali delle *entity*.

punto anche le memorie delle parti. In particolare EY afferma di nuovo che: «la sorpresa [...] attiene al fatto che da un lato, una società leader del mercato come EY, che si era sempre classificata seconda o terza sull'offerta tecnica, avesse ottenuto invece dei punteggi tecnici molto bassi e, dall'altro, che una piccola società come Lattanzio, senza esperienza nel mercato dei servizi di audit, avesse ottenuto invece un punteggio tecnico molto alto e di gran lunga superiore di quello attribuito alla Società: la reazione sarebbe (ed è!) stata incredula, a prescindere dalla collusione». Cfr. doc. 286, memoria EY e EYFBA, p. 28.

²⁵⁴ Cfr. doc. 285, memoria DC, p. 10 e ss.

²⁵⁵ La circostanza è pacificamente ammessa da tutte le parti. In particolare Ernst&Young ha dichiarato: «le riflessioni svolte a livello di *network* avevano riguardato la gara consip AdA ed erano volte a capire se l'aggiudicazione di un lotto della gara AdA avrebbe potuto precludere la possibilità di EYFBA di vedersi aggiudicato il corrispondente lotto della gara AdG-AdC». Cfr. doc. 95 bis. Analogamente Deloitte Consulting doc. 93 ter. Deloitte & Touche, sul punto, ha affermato: «in alcuni casi, data l'appartenenza comune al medesimo *network*, le due entità possono trovarsi a discutere in merito alla possibilità di partecipare congiuntamente o di ricorrere reciprocamente al subappalto. Ciò capita in particolare per esempio quando si tratta di svolgere attività di assistenza tecnica alle AdG. Nei casi di gare di assistenza tecnica ad AdG per le quali le attività di controllo non siano precisamente quantificabili, è stato stabilito [omissis]...». Cfr. doc. 93 bis.

209. Tale condotta emerge in modo chiaro dall'analisi dei documenti agli atti da cui si evince il coinvolgimento di tutti i soggetti e la partecipazione attiva delle parti all'intesa.

210. In primo luogo occorre evidenziare che tutte le società parti del procedimento appartenenti ai medesimi *network* si muovono sul mercato in maniera coordinata alla stregua di un'unica entità economica e, con riferimento al caso di specie, è dimostrato che le stesse hanno partecipato attivamente alla scelta delle strategie della specifica gara in esame e collaborato nella redazione dell'offerta²⁵⁶.

211. Con riferimento, in particolare, alla configurazione delle società parti dell'intesa, come ampiamente descritto, dagli elementi in atti emerge che ciascun *network* è composto da società identificate dallo stesso marchio, che condividono risorse professionali e strutturali (quali sedi e risorse informative), adottano unitarie strategie di comunicazione presentandosi al mercato quale unico soggetto (ad esempio, utilizzano il medesimo sito *internet*, quale strumento per promuovere l'intera gamma dei servizi offerti dal *network* e forniscono i dati relativi alla struttura del *network* e ai risultati raggiunti per la totalità dei servizi offerti a livello aggregato). Per quanto rileva in questa sede, poi, occorre evidenziare che tutte le società parti del procedimento appartenenti ai medesimi *network* condividono varie funzioni aziendali, tra cui l'ufficio gare²⁵⁷.

212. Inoltre, le società appartenenti ai *network* sono integrate attraverso la condivisione di uffici e personale, nonché attraverso l'azione dei soci che operano per entrambe le *entity* e/o attraverso strutture giuridiche che ne assicurano il coordinamento.

213. Con riferimento alla prima modalità, si è visto che KPMG agisce attraverso un continuo coordinamento a livello delle due società in cui i soci dell'una svolgono attività anche per l'altra (si pensi al socio di KPMG che ha gestito la gara AdA o al Presidente di KPMG che rappresenta entrambe le società nel *Global board* di KPMG *International cooperative*) e in cui vi è la

²⁵⁶ Per EY cfr. doc. ISP. 100 e-mail del 18 maggio 2015 con parte dell'offerta tecnica. Per Deloitte cfr. doc. ISP. 707. Per PWC cfr. doc. ISP. 158. Per Deloitte cfr. doc. ISP. 675 confermata da doc. 745, e-mail da DT a DC in cui si afferma, con riferimento alla futura gara Consip AdG-AdC: «L'OT (offerta tecnica n.d.r.) per quanto mi riguarda la gestirà l'account team coinvolgendo le migliori risorse del network (e se del caso esterne) così come fatto con indiscutibile successo sulla gara AdA». Quanto a KPMG si ricorda che il soggetto che ha curato la strategia di gara è stato un socio di KPMG Advisory. Cfr. doc. 86 bis e ter. verbali di audizione di KPMG e KPMG Advisory.

²⁵⁷ Cfr. per Deloitte Consulting e Deloitte & Touche doc. 93 ter e 93 bis; per PWC Advisory e PWC doc. 90 bis, per KPMG e KPMG Advisory doc. 86 ter. Ernst&Young e EYFBA si avvalgono, per la partecipazione alle gare, della società [omissis] S.r.l. le cui quote sono detenute al 50% da EY e al 50 % da EYFBA. Cfr. doc. 95 bis, verbale di audizione di EY.

condivisione di numerose funzioni aziendali²⁵⁸. Deloitte e PWC sono coordinate attraverso una società (per DT Deloitte Italy e per PWC PWC Italia) che le rappresenta a livello internazionale nel *network* di appartenenza. A ciò si aggiunga che all'interno del *network* Deloitte è stato siglato un accordo sulle modalità di partecipazione alle gare pubbliche aventi ad oggetto i servizi di assistenza tecnica²⁵⁹. La qualificazione in termini di singola unità economica è stata espressamente riconosciuta da EY con riferimento al proprio *network*. In particolare, EY ha affermato, nella memoria finale, che «*pur essendo due entità giuridiche distinte, le Società, insieme a SLT e EYFBS, condividono gli uffici e diverse funzioni aziendali che svolgono un ruolo chiave esclusivamente da un punto di vista gestionale ed organizzativo, senza entrare nel merito delle strategie e dell'operatività di ciascuna società del Network. Tra queste vi sono (i) l'ufficio gare, (ii) i servizi IT, (iii) l'amministrazione (contabilità, controllo, finanza e tesoreria), (iv) la logistica, (v) il marketing, (vi) le risorse umane, (vii) il Risk Management, (viii) ufficio legale, (ix) l'Antitrust Compliance Manager. A ciò si aggiunga che non è insolito che le due società formino dei team misti al fine di seguire progetti di particolare complessità, che richiedono un approccio multidisciplinare [...]*»²⁶⁰. Tra le aree di coordinamento più rilevanti EY cita quella relativa alla partecipazione a gare pubbliche che decide quale dei consorziati presenterà l'offerta. A tal fine «*il processo decisionale è gestito internamente dal Government & public sector leader ... (partner di EYFBA)*»²⁶¹. I *network* sopra richiamati, quindi, coordinano le principali attività sul mercato attraverso diversi strumenti giuridici che ne consentono la percezione unitaria sul mercato.

214. Emblematica, in questa stessa prospettiva, risulta ad esempio la descrizione che dei rispettivi *network* forniscono le parti nei propri siti *internet*. Per tutte, si richiama l'approccio “*one firm*” cui fa riferimento PWC nel proprio sito *internet*: «*PwC offre una vasta gamma di servizi in modo integrato e multidisciplinare. La grande forza del nostro network è quella di saper abbinare la conoscenza dei mercati locali ad un'organizzazione di*

²⁵⁸ Cfr. doc. ISP. 195, verbale ispettivo di KPMG Advisory: «KPMG SpA e KPMG Advisory Spa, sebbene rappresentino due soggetti giuridici distinti, aderiscono allo stesso network, utilizzando lo stesso marchio, sono società soggette ad alcune policy comuni, utilizzano alcune infrastrutture logistiche e amministrative in comune. Le due società si avvalgono, in particolare, di uno stesso Ufficio Gare, ovvero di un ufficio unico che cura la parte amministrativa [...]. Per conto di entrambe le società il dott. ... è responsabile delle strategie di gara in occasione delle gare sui fondi europei e delle relative attività della pubblica amministrazione»

²⁵⁹ Cfr. doc. 922 e doc. 93 bis.

²⁶⁰ Cfr. doc. 286, memoria EY, p. 8.

²⁶¹ Cfr. doc. 286, memoria EY, p. 8.

respiro globale. Siamo organizzati in quattro linee di servizio: Assurance, Consulting, Deals, Tax and Legal. L'approccio "one firm", che prevede la collaborazione e l'interazione tra le linee di servizio, permette a PwC di ottenere un forte vantaggio competitivo e consente alle nostre persone di partecipare a progetti trasversali e di sviluppare competenze ed esperienze diverse²⁶² ».

215. In questa sede, prescindendo da ogni valutazione sull'indipendenza richiesta alle parti del procedimento dalla normativa in materia di revisione contabile, che muove da altri presupposti e persegue finalità diverse, quanto precede induce a ritenere che, rispetto all'intesa in esame, le società facenti capo ai *network* siano qualificabili, ai fini *antitrust*, come un'unica entità economica, benché distinte sotto il profilo della personalità giuridica²⁶³. Secondo i consolidati principi, infatti, la nozione di impresa da utilizzare per

²⁶² Cfr. doc. relazione di trasparenza PwC 30 giugno 2016.

²⁶³ Tale ricostruzione è, peraltro, in linea con i precedenti nazionali e comunitari in cui si è avuta occasione di affrontare il tema dei *network* sotto il profilo *antitrust*. Si veda, sul punto, le decisioni della Commissione di non opposizioni alle operazioni di concentrazione Case IV/M.1016, PRICE WATERHOUSE/COOPERS & LYBRAND del 20 maggio 1998; COMP/M.2810 -DELOITTE & TOUCHE /ANDERSEN (UK) del 1° luglio 2002 e COMP/M.2824 - ERNST & YOUNG /ANDERSEN GERMANY del 27 agosto 2002. In tali occasioni la Commissione, con riferimento ai *network* EY e DT, richiamando la precedente decisione sul *network* Price Waterhouse (poi diventato PwC), ha affermato che: «*The assessment of whether or not Ernst & Young is to be regarded as a single economic entity has to be made in the special and specific context of the audit and accounting market where there is an inherent economic incentive for member firms of the networks to act as a single economic entity. The key element for the economic success of a Big Five firm is the holding up of an international network, operating under a common brand name, and observing common professional rules and service standards which are centrally imposed on the member firms and centrally controlled. Furthermore, as discussed in a previous decision, each of the networks is de facto considered as one single economic entity showing a single behaviour on the market. Compared to franchise networks in which member firms active in different geographic markets hardly depend on each other, the Big Five member firms vitally depend on the centrally organised network the possibility of working together with their international partner firms and, also, on the reputation of each individual member firm of the network. In addition, even where no central distribution of revenues takes place between the individual member firms, strong common financial interest is established by the systematic referral of clients across the network. As the disintegration of the Andersen Worldwide network shows, the failure of one member firm of the network to comply with professional standards puts all other member firms at risk. This leads to the result that risks created by one member firm are shared among the network. This risk sharing is underlined by the existence of one single captive insurer for the business risks for all entities of the entire network*». Si noti che anche l'Autorità, nel caso C5361 Deloitte & Touche/Arthur Andersen, in boll. 39/2002, ha affermato che «*il network DTT ha organi di gestione ed un consiglio di amministrazione responsabile della direzione strategica della rete di società nel suo complesso. Il consiglio delibera sulle politiche, i programmi e gli standard professionali, ed approva il budget per la ripartizione dei costi e delle spese. Le imprese affiliate si suddividono i costi comuni (sistemi informativi, training, protezione e promozione del nome) ma non si ripartiscono i profitti. Le decisioni relative alla gestione ordinaria delle società affiliate vengono assunte a livello locale: il network interviene, tuttavia, su alcune decisioni di maggiore importanza, quali ad esempio la scelta dei leader nazionali o le operazioni di rilevanza strategica, quali gli accordi di integrazione o di concentrazione. Pertanto, in considerazione dello stretto coordinamento strategico imposto dagli organi direttivi delle DTT alle diverse filiali nazionali, il network internazionale DTT, a cui appartiene a pieno titolo la filiale italiana, appare costituire una singola entità economica*». Si noti che tale ricostruzione era stata prospettata dalla stessa DT nel formulario di notifica della concentrazione.

valutare la violazione delle norme a tutela della concorrenza è una nozione funzionale e sostanziale che prescinde dalle qualificazioni giuridiche proprie degli ordinamenti nazionali che, tra l'altro, sono invece funzionali all'applicazione di normative differenti. In questo senso, la nozione di impresa ai fini *antitrust* è autonoma rispetto alle differenti qualificazioni esistenti e cattura una moltitudine di casi indefinibili *ex ante* ma accomunati dalla comune caratteristica che l'impresa può essere anche la risultante dell'agire congiunto di più soggetti tra cui sussistono legami particolarmente forti di integrazione o collaborazione economica.

216. Dai documenti sopra citati emergono chiaramente legami stringenti di integrazione e collaborazione sotto il profilo economico nonché identità di intenti perseguiti dalle imprese parti dello stesso *network*. Tali elementi inducono ad escludere che all'interno di una struttura organizzativa la cui risultante è l'agire congiunto di più soggetti solo formalmente distinti possano svilupparsi relazioni di concorrenza.

217. La qualificazione, ai fini *antitrust*, dei *network* sopra richiamati come uniche entità economiche che operano a livello italiano con modalità condivise si fonda su precisi e circostanziati elementi valutati in una prospettiva prettamente concorrenziale. All'interno dei *network* così come sopra individuati, ciascuna società ha contribuito con la propria condotta alla realizzazione dell'intesa, come emerge dalle significative evidenze in atti.

218. Nel seguito si dimostrerà, infatti, come entrambe le società dei *network big four* abbiano condiviso la strategia di gara da adottare sia all'interno del *network* che, in orizzontale, con i principali *competitors*.

219. Più nel dettaglio, con riferimento a EY rilevano gli scambi di mail tra EY e EYFBA del 19 marzo 2015 in cui, a fronte della comunicazione della pubblicazione del bando sulla gara AdA, si legge: «... a brevissimo occorre fare una riunione di coordinamento per decidere strategie sui lotti ed alleanze. Organizzi tu?»²⁶⁴. Di rilievo appare anche il doc. 91, scambio di e-mail del 13 maggio 2015 tra EY e EYFBA in cui, commentando la risposta di Consip su un quesito inerente al tema dell'incompatibilità si legge: «nessun riscontro abbiamo ricevuto in merito agli esiti della programmata riunione (a Roma ipotizzata per il venerdì successivo alla call 24 aprile) per prendere una decisione business sul tema alla luce di quanto discusso nella call suindicata»²⁶⁵. Si richiama, inoltre, la e-mail del 29 ottobre 2014, più volte citata, in cui un socio di EY scrive ad un socio di EYFBA: «in sede

²⁶⁴ Cfr. doc. ISP. 84.

²⁶⁵ Cfr. doc. ISP. 91.

Assirevi ho incontrato le altre 3 big four con i quali abbiamo condiviso di incontrarci appena abbiamo maggiori indicazioni riguardo alla gara ...»²⁶⁶.

Quanto alla condivisione dei risultati, anch'essa rilevante sotto il profilo del reciproco interesse a livello di *network*, si richiama il doc. 86, mail con cui EY comunica i risultati della gara AdA «*abbiamo vinto il lotto 7 (Sicilia e Calabria)*» EYFBA risponde: «*Ma cos'è successo? ... Ti chiamo domani*».

220. Con riferimento a KPMG, come si è visto, la gestione della strategia di gara è stata affidata ad un socio di KPMG Advisory che si è direttamente occupato della partecipazione di KPMG alla gara AdA²⁶⁷. Ciò, contrariamente a quanto più volte affermato da KPMG Advisory, non può che dimostrarne il pieno coinvolgimento nella scelta delle modalità di partecipazione. Al riguardo si osservi che risulta indubbio che un socio dotato di ampi poteri di rappresentanza in entrambe le società, cui sono direttamente riconducibili le condotte contestate, possa essere elemento idoneo e sufficiente a sostenere la partecipazione all'intesa da parte delle stesse. Tale condivisione del medesimo socio, inoltre, non fa che confermare l'elevata integrazione che caratterizza il comportamento delle due società sul mercato. Anche i contatti successivi in cui KPMG Advisory comunica a KPMG l'inizio delle fasi di aggiudicazione della gara Consip AdA danno conto del coinvolgimento della consorella nella procedura pur non avendo questa partecipato direttamente alla gara²⁶⁸. Si ricorda, inoltre, lo scambio di e-mail con oggetto "Incontro GdR e Consultazione Pubblica IPSAS" in cui il medesimo socio, proprio con riferimento ad AdA, a fronte di una richiesta del 12 novembre 2014 da parte del socio di PWC «*mi dovevi mandare, con riferimento al prossimo incontro, la richiesta di confronto sulla consultazione Consip.....*», risponde il 13 novembre 2014 alle ore 9:40: «*scusami te la mando subito*»²⁶⁹.

221. Con riferimento a PWC si rileva, in primo luogo, la partecipazione della stessa in RTI con PWC Advisory. In secondo luogo, dai documenti agli atti emerge che, malgrado PWC Advisory abbia dichiarato di aver definito in autonomia la strategia di gara²⁷⁰ in realtà la stessa è stata ampiamente decisa e condivisa da entrambe le società. Si veda, sul punto, la mail del 21 marzo 2015 in cui i soci di PWC e PWC Advisory decidono se e come partecipare alla Gara Consip AdA in relazione alla quale i soci di PWC Advisory e PWC

²⁶⁶ Cfr. il doc. ISP 89.

²⁶⁷ Cfr. doc. ISP 9 e doc. ISP. 195, verbali ispettivi di KPMG e KPMG Advisory. Cfr. anche doc. 86 ter, verbale di audizione di KPMG Advisory.

²⁶⁸ Cfr. doc. ISP. 209.

²⁶⁹ Cfr. doc. ISP. 214.

²⁷⁰ Cfr. Doc. 90 bis, verbale di audizione di PWC Advisory.

si scrivono : « *deduco bene che dobbiamo "cominciare da capo" con la ricerca di alleanze, ecc...? » e PWC risponde: «Deduci bene, sulla base dei documenti di gara e della composizione dei lotti (in particolare quelli centrali) la partecipazione di PwC e' complicata, dobbiamo capire bene come partecipare»²⁷¹. Di rilievo anche una mail tra le due società in cui si legge: «*Ho chiesto a [...] se fosse possibile per Assurance (PWC n.d.r.) curare autonomamente la redazione di un'OT (offerta tecnica n.d.r.) parallela [...] Questo in modo che poi Advisory, ricevute le parti, potesse integrare e comporre i lavori e arrivare a produrre offerte in parte differenziate tra loro sui lotti prescelti (vale la pena di approfondire il tema di persona). [...] Il contributo atteso da Assurance è quindi sui paragrafi sotto indicati. [...] Come previsto dai documenti di gara, la configurazione di partecipazione deve essere unica e identica su tutti i lotti e per quanto a mia conoscenza è quella stabilita dalla firm»²⁷².**

222. Non sono rilevanti, sul tema del coinvolgimento di PWC, le osservazioni in merito al fatto che nella CRI si sarebbe erroneamente qualificato un socio di PWC Advisory come socio di PWC. In primo luogo, infatti, se ciò è vero con riferimento al doc. ISP 172, la circostanza non è dimostrata con riguardo alle altre e-mail in cui, oltre ad essere presenti soci di PWC, risultava destinatario un soggetto (*[omissis]*) che ricopriva sia l'incarico di Amministratore delegato di PWC Advisory sia quello di socio di PWC. Tale commistione non fa che confermare, pertanto, il coinvolgimento di entrambe le società nell'intesa nonché le forti cointeressenze che escludono una relazione di concorrenza tra le società del *network*. Si soggiunge, inoltre, che nella CRI non è stata mai contestata la presenza di PWC all'incontro del 10 dicembre 2014. La sua assenza, tuttavia, non è idonea ad escluderla dai partecipanti all'intesa in primo luogo perché, come si è visto, la stessa ha partecipato in RTI e, sulla base delle osservazioni delle stesse società del *network* PWC, la scelta di puntare sul lotto 5 è stata dettata proprio dall'asserita necessità di sfruttare investimenti compiuti da PWC²⁷³. In secondo luogo si è visto che le *big four* avevano frequenti contatti anche nel contesto ASSIREVI e il riferimento di EY alle 3 *big four* incontrate in quell'occasione²⁷⁴ non può che essere riferito a PWC, unica a sedere nella predetta associazione.

²⁷¹ Cfr. doc. ISP. 148 e 151. Cfr. anche doc. ISP. 152 con commenti condivisi su esiti gara tra PWC e PWC Advisory, su cui si veda infra.

²⁷² Cfr. doc. ISP. 158.

²⁷³ Cfr. doc. 90 ter, verbale audizione PWC.

²⁷⁴ Cfr. doc. 89. Si ricorda che ASSIREVI è un'associazione di società di revisione.

223. Con riferimento al *network* Deloitte, si ricorda, in primo luogo, che è stata proprio Deloitte Consulting a promuovere l'incontro del 10 dicembre 2014 sopra descritto²⁷⁵ avente ad oggetto la gara AdA. Si segnala, inoltre, che dagli elementi in atti emerge che la strategia di gara è stata condivisa tra DT e DC. Per la ripartizione dell'RTI con Meridiana, ad esempio, quest'ultima scrive direttamente al socio di Deloitte Consulting, al fine di discutere della percentuale ad essa attribuita nell'ambito del raggruppamento, evidenziando «*il programma complessivo di partite che ci vedrà co-protagonisti*». DC risponde «*le ragioni che hanno portato a quella percentuale te le abbiamo esposte e credo siano ragionevoli, oltre che condivisibili, detto questo mi confronto con ... (socio di Deloitte & Touche n.d.r.) sul numero e/o su altre situazioni compensative per valutare eventuali modalità per venirvi il più possibile incontro*»²⁷⁶. Dai documenti agli atti emerge, inoltre, che Deloitte Consulting ha collaborato fattivamente alla redazione dell'offerta tecnica e, nelle stesse memorie presentate, DC afferma che un proprio membro faceva parte del *team* costituito per elaborare l'offerta²⁷⁷.

224. Acclarato che la definizione della strategia di gara ha coinvolto sia la società di revisione che quella di consulenza dei *network* Deloitte, KPMG EY e PWC, dai documenti emerge che le società che non hanno partecipato formalmente alla gara hanno avuto in ogni caso anche un ruolo attivo nel coordinamento tra i diversi *network*.

225. Si richiamano, in questa sede, gli elementi esogeni che confermano i contatti tra le otto società parti dei *network big four* e che verranno meglio valutati nel prosieguo, con particolare riferimento agli scambi di e-mail sull'incontro per parlare della gara AdA che coinvolgono tutte e otto le società, nonché all'effettiva partecipazione anche delle società di consulenza all'incontro del 10 dicembre 2014²⁷⁸.

226. Quanto precede evidenzia che, nel caso di specie, le società di consulenza e revisione parti dei *network* EY, Deloitte, KPMG e PWC si sono

²⁷⁵ Cfr. doc. ISP. 89 e 172.

²⁷⁶ Cfr. doc. ISP. 707. Nello stesso senso si vedano anche e-mail del 15 gennaio 2015 in cui Deloitte Consulting scrive a Deloitte & Touche : «vedo ... (socio EY n.d.r.) per questione Consip mercoledì pomeriggio».

²⁷⁷ Cfr. doc. ISP. 675 confermata da doc. 740, e-mail da DT a DC in cui si afferma, con riferimento alla futura gara Consip AdG-AdC: «L'OT (offerta tecnica n.d.r.) per quanto mi riguarda la gestirà l'account team coinvolgendo le migliori risorse del *network* (e se del caso esterne) così come fatto con indiscutibile successo sulla gara AdA». Nelle memorie sul punto viene affermato: «delle 8 persone che componevano l'account team incaricato di redigere l'offerta tecnica per la gara AdA, solo una era una risposta di DC e aveva comunque un ruolo limitato ...». Cfr. doc. 285, memorie DC, p. 14.

²⁷⁸ Cfr. doc. ISP. 89; 201, 172, 183.

mosse in una logica unitaria, decidendo in modo coordinato come partecipare alla gara Consip AdA.

227. Le stesse parti hanno più volte ammesso che la partecipazione alla gara AdA è avvenuta in modo coordinato, decidendo, a livello di *network*, quale delle due società fosse maggiormente adatta a fornire il servizio richiesto anche in relazione alla partecipazione alla successiva gara Consip AdG-AdC, avente ad oggetto i servizi di consulenza²⁷⁹.

228. Ciò conferma la piena imputabilità dell'intesa a tutte le otto società facenti parte dei *network* EY, EYFBA, Deloitte & Touche, Deloitte Consulting, PWC, PWC Advisory, KPMG e KPMG Advisory, a prescindere dalle concrete modalità scelte per partecipare giuridicamente alla gara (partecipazione di una sola società del *network*, partecipazione di entrambe in RTI, partecipazione in subappalto etc.).

3. Il quadro probatorio d'insieme

229. Prima di passare ad esaminare gli elementi di prova, giova richiamare la consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato, secondo cui nelle intese, benché manchi un accordo espresso, si può assistere a forme di coordinamento delle imprese volte a sostituire consapevolmente una concreta collaborazione fra le stesse ai rischi della concorrenza. La mancanza della prova di un accordo espresso viene considerata pienamente comprensibile, atteso che gli operatori del mercato, essendo consapevoli dell'illiceità della pratica anticoncorrenziale, possono tentare di celarla, evitando accordi scritti, e finanche accordi verbali espressi, ricorrendo invece a reciproci segnali volti a realizzare una concertazione di fatto²⁸⁰.

230. È per tale motivo che, in un contesto di “naturale” scarsità della prova in relazione a condotte segrete, la concertazione tra imprese può essere desunta in via indiziaria da una serie di elementi oggettivi²⁸¹. Tra questi, può

²⁷⁹ Si prenda il caso di Deloitte con riferimento al quale la strategia di partecipazione alle gare per i servizi di assistenza tecnica del *network* è disciplinata da un accordo che precisa le gare a cui devono partecipare le due società in rapporto all'attività svolta. DT, in sede di audizione, ha affermato, sul punto, che «questa è l'intesa che si è raggiunta all'interno del *network*, in base alla quale a [omissis] questo del 29 febbraio 2016 è l'accordo definitivo che si è raggiunto tra Deloitte & Touche e Deloitte Consulting». Cfr. doc. 93 bis.

²⁸⁰ Così, tra gli altri, Consiglio di Stato, 13 giugno 2014, n. 3032, Gare ASL campane; similmente, Consiglio di Stato, 8 agosto 2014, n. 4230, e 24 ottobre 2014, nn. 5274, 5275, 5276, 5277, 5278, Cosmetici.

²⁸¹ Cfr., da ultimo, Consiglio di Stato, 20 febbraio 2017 n. 740, CNS, in cui si afferma che: «è usuale che le attività derivanti da pratiche e accordi anticoncorrenziali si svolgano in modo clandestino, che le riunioni siano segrete e che la documentazione ad esse relativa sia ridotta al minimo, sicché, anche qualora la Commissione scopra documenti attestanti in modo esplicito un contatto illegittimo tra operatori, essi saranno di regola solo frammentari e sporadici, di modo che si rivela spesso necessario ricostruire taluni dettagli per via di deduzioni: pertanto, nella maggior parte dei casi, l'esistenza di una pratica o di un accordo anticoncorrenziale deve essere inferita da un certo numero di coincidenze e di indizi che,

assumere rilievo qualsivoglia tipo di contatto, diretto o indiretto, tra le imprese idoneo a influire sul comportamento dei concorrenti sul mercato. In presenza di ragionevoli indizi di intesa, grava sulle imprese l'onere probatorio di una diversa spiegazione volta ad affermare la liceità delle condotte²⁸².

231. Nel caso in esame gli elementi probatori agli atti consentono inconfutabilmente di ricondurre le modalità di partecipazione alla gara Consip AdA ad un'intesa restrittiva della concorrenza fra le parti.

In particolare, come si vedrà, l'esistenza dell'intesa è dimostrata:

- a) dall'anomalia della condotta delle parti, che hanno partecipato alla gara Consip AdA formulando, a livello di *network*, tutte offerte incredibilmente alternate e ricomprese in due *range* ben definiti (sconto medio 30-35% per lotti di interesse e sconto medio 10-15% per lotti non di interesse);
- b) dall'evidenza di numerosi contatti aventi ad oggetto la gara AdA nonché dal ritrovamento di un documento che anticipa la suddivisione dei lotti posta in essere (elementi esogeni);
- c) dall'incongruità e manifesta infondatezza delle giustificazioni "alternative" alla ricostruzione dell'intesa adottate dalle parti.

a) L'anomalia della condotta delle parti

Le offerte a scacchiera

232. Come si è ampiamente descritto in fatto, le offerte economiche presentate nella gara Consip AdA dalle parti presentano delle anomalie intrinseche tanto evidenti da indurre anche la stazione appaltante a rilevarle tempestivamente. In primo luogo, infatti, come emerge dalla Tabella 6 già riportata in fatto, che qui si riproduce (Tabella 10), le offerte delle parti, pur avendo ciascuna partecipato a diversi lotti, sono articolate in modo tale che gli sconti più consistenti presentati da ciascuna di esse - compresi per tutte tra il 30% e il 32,3% - non si sovrappongono mai, e questo in relazione a ben nove lotti.

considerati insieme, possono costituire, in mancanza di un'altra spiegazione coerente, la prova di una violazione delle norme sulla concorrenza».

²⁸² Cfr. Consiglio di Stato, Fornitura pezzi di ricambio caldaie a gas, n. 1671/2001; Imballaggi metallici, n. 4017/2006; Rifornimenti aeroportuali, n. 423/2008; Prodotti Disinfettanti, n. 1009/2008; Prodotti Cosmetici nn. 5274, 5275, 5276, 5277, 5278/2012.

Tabella 10: offerte delle *big four* nella gara AdA

	lotto 1	lotto 2	lotto 3	lotto 4	lotto 5	lotto 6	lotto 7	lotto 8	lotto 9
kpmg	30	30	10	14	11	14	10	14,999	30
EY	11,21		31,42	11,55	13,25	31,44	31,51	11,21	
PWC		13,553	13,186	11,632	32,274				12,676
Deloitte	10,064	10,905	13,207	31,342	12,098	10,064		31,342	14,048

Fonte: Risultati di gara con sconto medio ponderato cfr. Tabella 5.

233. Dall'osservazione della tabella sopra riportata emerge, inoltre, che lo schema comune ha interessato anche il livello degli sconti: tutte le offerte delle *big four* si posizionano intorno a due valori pivotali (30-32 e 10-15) e ciò costituisce un ulteriore profilo di anomalia, atteso che è del tutto implausibile che quattro imprese asseritamente in concorrenza fra loro presentino esattamente lo stesso livello di sconto sia nei lotti in cui hanno interesse (30-32%) sia nei lotti in cui affermano di non averne (10-15%). Si tratta, peraltro, di valori particolarmente distanziati tra loro.

Le offerte d'appoggio

234. In secondo luogo, oltre a concordare precisamente su quali lotti le partecipanti all'intesa avrebbero presentato le offerte migliori, il meccanismo ripartitorio è stato supportato anche dalla formulazione di offerte d'appoggio, finalizzate da un lato, a celare il cartello e, dall'altro, a sfruttare al meglio il meccanismo di calcolo dell'attribuzione del punteggio economico (PE). Infatti, come emerge anche dalle dichiarazioni delle stesse parti, tali offerte, in considerazione del ridotto livello degli sconti, non avrebbero potuto consentire l'aggiudicazione del lotto: le parti erano, infatti, ben a conoscenza del fatto che uno sconto sulla base d'asta del 10-15% non fosse minimamente competitivo e, nonostante ciò, hanno presentato le loro offerte.

235. Le stesse parti, infatti, hanno più volte ammesso di non essere interessate ai lotti sui quali avevano presentato offerte tra il 10 e il 15 %²⁸³ e non si può negare che fossero consapevoli che gli sconti che sarebbero stati presentati alla gara si sarebbero attestati su valori superiori al 30%. In proposito si richiama il documento di analisi della gara AdA del *network* PWC, richiamato dalla stessa PWC nelle memorie, in cui si legge «*peso*

²⁸³ Cfr. in particolare le dichiarazioni di Ernst&Young doc. 95 bis, per cui «con il 10% di sconto era abbastanza remota la possibilità di aggiudicarsi il lotto 4». Sul punto appaiono importanti anche le simulazioni contenute nei doc. ISP 82 e doc. ISP. 108 nelle quali emerge come EY fosse consapevole che uno sconto vincente poteva arrivare fino al 40%.

attribuito al prezzo e tariffe base asta fanno prevedere sconti del 30-35% e oltre »²⁸⁴. Ora, con una tale previsione e nella consapevolezza che quanto meno le *big four* concorrenti erano perfettamente in grado di presentare offerte tecniche destinate ad avvicinarsi al punteggio massimo, uno sconto di 20 punti inferiore a quello atteso non avrebbe in alcun modo potuto considerarsi vincente. Infatti per recuperare il *gap* rispetto allo sconto atteso (almeno del 30-35%) le parti avrebbero dovuto immaginare di raggiungere un punteggio tecnico superiore a quello delle altre *big four* di circa 15-20 punti, come facilmente ricavabile dalla Tabella 5.

236. Con riferimento al funzionamento del meccanismo delle offerte d'appoggio, la formula utilizzata dalla stazione appaltante per l'attribuzione del PE, infatti «*premia i ribassi con un punteggio crescente in modo lineare, ma la proporzionalità risulta inferiore per ribassi superiori alla media rispetto a quelli inferiori alla media*»²⁸⁵.

237. Ciò significa che grazie ad offerte d'appoggio con sconti minimi, che abbassano la media nella formula, la società che deve fare l'offerta vincente otterrà o il punteggio economico massimo (nel caso in cui nessun soggetto estraneo al cartello presenti offerta su quel lotto) o un punteggio economico comunque molto vicino al punteggio economico massimo eventualmente attribuito ad un *outsider*.

238. Tale ragionamento trova riscontro nel doc. ISP. 108²⁸⁶, nel quale EY effettua una simulazione, ipotizzando un'offerta aggressiva (denominata alfa), un'offerta di EY media (20%) e due offerte di comodo di KPMG e PWC. Grazie al funzionamento della formula, per effetto delle offerte di comodo particolarmente basse (sconti del 10% e 8%), il punteggio economico raggiunto dall'offerta simulata di EY si distacca di meno di tre punti dal punteggio massimo attribuito all'ipotizzato *outsider*. Ciò è puntualmente avvenuto come si evince dalla Tabella 5 e come riassunto nella tabella seguente.

²⁸⁴ Cfr. doc. ISP. 151, allegato.

²⁸⁵ Cfr. Doc. 1, all. 2, Strategia di Gara Consip.

²⁸⁶ Cfr. anche doc. ISP. 82.

Tabella 11: differenza tra punteggi economici big four e punteggio economico max (30)

Lotto di riferimento	Assegnataria del lotto sulla base della ripartizione	sconto	Punteggio economico della big four assegnataria del lotto	Società che ha presentato lo sconto più alto	sconto	Delta con punteggio economico max
1	KPMG	30	27,690	RTI IZI	41,5	2,3
2	KPMG	30	27,455	Lattanzio	42,7	2,5
3	EY	31,4	28,079	Lattanzio	42,7	1,9
4	Deloitte	31,3	27,282	IT-Audit	53,3	2,7
5	PWC	32,4	28,201	Lattanzio	42,7	1,8
6	EY	31,4	27,089	IT-Audit	48,5	2,9
7	EY	31,5	27,873	RTI IZI	41,5	2,1
8	Deloitte	31,3	28,024	Lattanzio	42,7	2
9	KPMG	30	30			

Fonte: risultati della gara ed elaborazioni AGCM

239. Il meccanismo previsto, quindi, ha funzionato perfettamente: dall'analisi degli esiti di gara di cui alla predetta tabella, si evince come le parti assegnatarie dei lotti secondo la ripartizione concordata, anche laddove non abbiano ottenuto il punteggio massimo (cioè sempre tranne nel lotto 9 dove KPMG ha offerto lo sconto maggiore), non si sono mai distaccate dal punteggio massimo di più di tre punti. Il meccanismo sopra descritto risulta particolarmente evidente con riguardo al lotto 8 per il quale, se non vi fossero state le offerte d'appoggio di KPMG e EY, il lotto non sarebbe stato aggiudicato a Deloitte-Meridiana ma a Lattanzio che aveva presentato uno sconto significativamente superiore (31,3% Deloitte 42,7% Lattanzio).

Tabella 12: Esiti lotto 8

	SCONTO MEDIO	P.T.	P.E.	P.Totale	Gap.1-2
KPMG	0,15	68,94	15,91	84,85	
DT	0,31	70,00	28,02	98,02	0,98
EY	0,11	58,26	11,88	70,14	
COGEA	0,11	65,56	11,67	77,23	
IZI	0,42	45,50	29,79	75,29	
LATT	0,43	67,04	30,00	97,04	

Fonte: Dati Consip ed elaborazioni AGCM

Tabella 13: Esiti lotto 8 in assenza di offerte d'appoggio

	SCONTO MEDIO	P.T.	P.E.	P.Totale	Gap.1-2
DT	0,31	70,00	26,72	96,72	-0,32
COGEA	0,11	65,56	9,39	74,95	
IZI	0,42	45,50	29,67	75,17	
LATT	0,43	67,04	30,00	97,04	

Fonte: Dati Consip ed elaborazioni AGCM

240. Si evidenzia, peraltro, ancora una volta, l'elevato parallelismo dello schema di offerta adottato dalle *big four*. Infatti, appare alquanto anomalo che ciascuna di esse abbia deciso di collocare le proprie offerte in due fasce ben distinte e nettamente distanziate (30-32% vs. 10-15%) e che nessuna delle stesse, pur a fronte di lotti ritenuti eterogenei e con asseriti modelli di *business* diversi, abbia presentato offerte fuori dai due *range* sopra richiamati.

241. Sul punto appaiono del tutto inconferenti le osservazioni di PWC e KPMG che, con riferimento al valore particolarmente basso di alcune offerte che nelle CRI sono state considerate "d'appoggio", hanno prodotto dei prospetti relativi a gare pregresse da cui emergerebbe la grande variabilità degli sconti offerti nonché il fatto che in alcuni casi si osserverebbero sconti anche inferiori al 10/15%²⁸⁷. In proposito merita in primo luogo osservare che le gare precedenti non costituiscono un valido *benchmark* in quanto, in generale, si tratta di procedure locali, di dimensioni molto minori a quelle della gara AdA e di rilevanza strategica non paragonabile.

A ciò deve aggiungersi che, dai documenti prodotti, non è dato evincere, tra l'altro:

- a) il valore offerto per figure professionali paragonabili con quelle presenti nella gara AdA (Manager, Consulente senior e Consulente junior);
- b) il contenuto del disciplinare che consenta di paragonare la tipologia di servizio richiesta nelle gare precedenti con quella richiesta nella gara AdA;
- c) i criteri di aggiudicazione.

Tali elementi non consentono di compiere un raffronto (comunque improprio) con la gara AdA e, in questa logica, il dato sugli sconti non risulta significativo atteso che allo stesso non è attribuibile un valore economico in assenza di indicazioni su base d'asta, contenuti del disciplinare e, più in generale, sugli altri concorrenti in gara e sulle loro offerte.

242. La configurazione dell'intesa basata esclusivamente sull'offerta

²⁸⁷ Cfr. doc. 282, all. f, memoria PWC e PWC Advisory; Doc. 278 all. 2.3.3., memoria KPMG.

economica non è in alcun modo messa in discussione dal fatto che il criterio di valutazione delle offerte previsto nel disciplinare di gara fosse quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Infatti, le parti erano convinte di ottenere un punteggio molto alto (vicino a quello massimo) nell'offerta tecnica e ciò avrebbe consentito loro di recuperare serenamente il minimo *gap* (di due o tre punti) eventualmente sofferto nei lotti che si erano assegnate, nella valutazione dell'offerta economica.

243. In effetti le parti, anche considerate le possibili sinergie derivanti dall'aderenza a *network* internazionali attivi nei vari Stati membri negli stessi settori oggetto della Gara Consip AdA, laddove avessero profuso (come tutti hanno affermato di aver fatto²⁸⁸) le proprie migliori risorse per strutturare l'offerta tecnica, erano destinate ad ottenere i più alti punteggi da un punto di vista tecnico.

244. I due fattori, del tutto inaspettati e imprevedibili, che hanno modificato il prefigurato scenario sono derivati dalla valutazione dell'offerta tecnica fatta da Consip che da un lato, ha assegnato un punteggio relativamente basso ad EY e, dall'altro, ha assegnato un punteggio elevato a Lattanzio²⁸⁹.

245. A tal riguardo rilevano le osservazioni svolte da EY con riferimento ai risultati di gara: ricorda, infatti, che la predetta società ha ricevuto un punteggio tecnico particolarmente (e inaspettatamente) basso che ha determinato la perdita dei lotti che le erano stati assegnati in sede collusiva a favore di Lattanzio (Lotto 3) e IT Audit (lotto 6). Il punteggio economico effettivamente ottenuto da EY, invece, come nelle previsioni di cui al documento 108 sopra citato, aveva al massimo sempre meno di tre punti di distanza dal punteggio massimo²⁹⁰.

246. In relazione alla strategia seguita, i rappresentanti di Ernst & Young hanno affermato che la società, visti gli esiti delle gare bandite nella precedente programmazione, aveva una posizione di *leadership* e che «*non era infatti prevedibile che Deloitte prendesse dieci punti in più, né che Lattanzio (che non ha neanche un network) prendesse un punteggio significativamente più elevato*»²⁹¹.

247. Con riferimento all'offerta economica, EY ha precisato che: «*la società ha cercato di fare leva anche sulla parte economica. Ha fatto il 33% di*

²⁸⁸ Cfr. doc. 95 bis, verbale di audizione di Ernst & Young.

²⁸⁹ Cfr. Ad esempio le dichiarazioni di PWC Advisory, doc. 90 bis: «soggetti particolarmente qualificati come Reconta Ernst&Young hanno avuto un punteggio tecnico non corrispondente a quanto il profilo avrebbe potuto lasciare intendere». Per KPMG cfr. doc. 86 bis in cui la stessa afferma di essere meravigliata dal punteggio tecnico ottenuto da Lattanzio.

²⁹⁰ Cfr. Tabella 5 e Tabella 11.

²⁹¹ Cfr. doc. 95 bis, verbale di audizione di EY.

sconto sui lotti che le interessavano e un 10-13% di sconto su quelli che non le interessavano»²⁹² e «d'altronde se Ernst & Young non avesse preso 58 punti sull'offerta tecnica, ma 68 punti, come io stesso (socio che si è occupato della gara n.d.r.) speravo sulla base dell'esperienza, la società si sarebbe aggiudicata proprio i lotti 3,6 e 7»²⁹³. EY ha spiegato, infatti che, in generale, «... laddove la società sia interessata ad alcuni lotti, in media applica uno sconto intorno al 30%, valutando di poter ricevere un punteggio di qualità alto, vista la sua esperienza nel settore»²⁹⁴.

248. Pertanto, fiduciose di ottenere un alto punteggio tecnico, l'obiettivo che le parti hanno condiviso è stato, dunque, quello di ripartirsi i lotti cercando di aggiudicarsi al riparo dalla concorrenza reciproca con uno sconto massimo del 30-35%. Per proteggersi da eventuali offerte aggressive di potenziali concorrenti estranei al cartello, attraverso l'abbassamento della media degli sconti, inoltre, le parti hanno presentato offerte d'appoggio particolarmente basse sui lotti per i quali non erano assegnatarie sulla base della ripartizione concordata.

249. Come ammesso dalle stesse parti e confermato da alcuni dei partecipanti alla gara Consip AdA che sono stati sentiti in audizione²⁹⁵, i principali potenziali concorrenti per tale procedura erano, infatti, le società parti del procedimento riconducibili ai c.d. *big four network* (PWC, Ernst & Young, Deloitte e KPMG).²⁹⁶

250. Il fatto che questi soggetti si considerassero i principali concorrenti per tale gara risulta confermato dal contenuto di varie e-mail e simulazioni di mercato nelle quali si ha sempre esclusivo riguardo alle *big-four*²⁹⁷. Parimenti, come si evince da tali documenti, i *benchmark* di riferimento, nonché tutte le rispettive attività di *market intelligence*, sono prevalentemente indirizzate verso le *big four*²⁹⁸.

251. La stessa PWC, nelle memorie, ha affermato che: «...la motivazione del livello più contenuto dei ribassi vincenti di EY, Deloitte e KPMG rispetto a

²⁹² Cfr. doc. 95 bis, verbale di audizione di EY.

²⁹³ Cfr. doc. 95 bis, verbale di audizione di EY. EY ha precisato altresì che nei lotti 1 e 5, «dopo aver precisato che comunque ci sono state piccole differenze in termini di offerta, ... qui non si è differenziato perché Ernst&Young pensava di vincere i tre lotti dove si è fatto lo sconto più elevato (3,6 e 7) e gli altri lotti non ci interessavano».

²⁹⁴ Cfr. doc. ISP. 80.

²⁹⁵ Cfr. verbale IT-Audit, doc. 113.

²⁹⁶ Cfr. i vari documenti citati supra doc. ISP. Doc. 50, doc. ISP. 82 e doc. ISP. 108 doc. 86 bis, doc. 95 bis, doc. ISP 148. Cfr. anche doc. ISP 424, doc. ISP 696; doc. ISP 793 e doc. ISP 838.

²⁹⁷ Cfr. doc. ISP. 108.

²⁹⁸ Cfr. doc. ISP.838 per quanto riguarda Deloitte Consulting. Cfr. doc. ISP. 50 per quanto riguarda PWC S.p.A. Cfr. ISP. 91 per quanto riguarda EY.

*quelli di Lattanzio e IT Audit può essere d'altro canto dipesa dalla maggiore consapevolezza della qualità della propria offerta tecnica, dipendente dalla più ampia esperienza nel mercato dei servizi di assistenza alla PA, nel quale le prime tra le imprese predette avevano già in passato una posizione di rilievo [...]. In questo scenario è allora evidente che soltanto un operatore del mercato fortemente irrazionale, avendo consapevolezza della forza della propria offerta tecnica, avrebbe praticato un ribasso molto elevato. »²⁹⁹. Qui ancora una volta non può non segnalarsi l'irrazionalità di aver presentato offerte economiche modeste, nella consapevolezza che le altre *big four* avrebbero ottenuto punteggi tecnici molto elevati, se non nella prospettiva di un'intesa che mette al riparo dalla concorrenza reciproca.*

252. Alla luce di ciò risulta, dunque, assolutamente ingiustificato e privo di fondamento quanto dichiarato dalle parti³⁰⁰ per cui «l'AGCM ha omesso di valutare adeguatamente le offerte tecniche [...] limitandosi ad analizzare e raffrontare le rispettive offerte economiche [...] le offerte tecniche sono inscindibili dalle offerte economiche»³⁰¹ e «risulta del tutto evidente, al contrario di quanto prospettato dalla CRI, l'oggettiva impossibilità di disporre, a monte, cioè in fase di presentazione dell'offerta, di ragionevoli e compiuti elementi previsionali della valutazione dell'offerta tecnica. Le variabili in gioco, unite alle modalità di valutazione e aggiudicazione [...] rendono razionalmente impossibile l'applicazione di tecniche di analisi predittiva del risultato»³⁰². Risulta infatti, al contrario, che le parti avevano ampiamente previsto di ottenere un punteggio tecnico elevato.

253. In realtà, infatti, per quanto sopra detto, in una prospettiva *ex ante* tali soggetti dovevano solo cercare, come in effetti hanno ammesso di aver fatto, di presentare al meglio la propria offerta tecnica, nella speranza cioè di confermare le attese. Le stesse società non hanno peraltro differenziato le proprie offerte tecniche nei vari lotti di partecipazione; in effetti, fatta eccezione per tre casi riferiti al diverso punteggio ottenuto nel lotto 9³⁰³, tutti

²⁹⁹ Cfr. doc. 282, memoria PWC e PWC Advisory, p. 142.

³⁰⁰ Cfr. doc. 90 bis, verbale di audizione PWC Advisory ma anche le memorie della stessa PWC e delle altre parti che, diffusamente, hanno argomentato sull'impossibilità di immaginare un cartello basato esclusivamente sull'offerta economica.

³⁰¹ Così doc. 284, memoria DT, p. 14.

³⁰² Cfr. doc. 278, memoria KPMG, p. 45 e 46.

³⁰³ L'RTI composto da PWC e PWC Advisory nel lotto 9 ha ottenuto un punteggio tecnico di 60,7 mentre negli altri lotti cui ha concorso ha sempre ottenuto un punteggio tecnico di 67,7. Stesso discorso vale per l'RTI Deloitte & Touche - Meridiana che nel lotto 9 ha ottenuto un punteggio tecnico di 65,6 mentre negli altri lotti cui ha concorso ha sempre ottenuto un punteggio tecnico di 70. Così anche Cogea che nel lotto 9 ha ottenuto un punteggio tecnico di 57,4 mentre negli altri lotti cui ha concorso ha sempre ottenuto un punteggio tecnico di 65,5-66,7.

i soggetti offerenti hanno sostanzialmente sempre ottenuto lo stesso punteggio in tutti i lotti per cui hanno concorso³⁰⁴.

254. Sarebbe stato, in questa prospettiva, del tutto inutile e inefficiente coordinarsi anche sull'offerta tecnica, presentando offerte differenziate sui lotti a seconda dello schema ripartitorio condiviso. Ciò anche in considerazione dell'aspetto reputazionale, legato alla presentazione di offerte tecniche insufficienti. Si deve di nuovo soggiungere, sul punto, che il meccanismo previsto avrebbe funzionato perfettamente secondo lo schema ripartitorio concordato se non vi fossero stati i due menzionati elementi, del tutto imprevedibili, della scarsa valutazione dell'offerta tecnica di EY e della buona valutazione di quella di Lattanzio.

255. La stranezza intrinseca del comportamento adottato dalle parti emerge ancor di più in raffronto a quello adottato nell'ambito della gara Consip AdG-AdC. Come emerge dalla Tabella 9, infatti, in tale gara gli sconti presentati dalle parti sono molto più elevati rispetto a quelle della gara AdA, e le offerte con sconti elevati delle *big four* si sovrappongono in più lotti e, in alcuni casi, superano anche il limite di aggiudicazione (4 lotti) previsto nel disciplinare³⁰⁵. Si noti, inoltre, che nella gara AdG-AdC non si rinviene il netto parallelismo della gara AdA: le società hanno adottato strategie di gara diverse (alcune hanno presentato sempre lo stesso sconto in tutti i lotti mentre altre hanno differenziato la propria offerta), gli sconti sono distribuiti uniformemente da un minimo del 32% fino ad oltre il 55% senza che sia possibile, quindi, individuare i due livelli della gara AdA. L'equilibrio collusivo raggiunto nella gara AdA pare, pertanto, essersi infranto nella successiva gara AdG-AdC, probabilmente a causa del risultato "spiazzante" ottenuto nella prima gara che ha portato i partecipanti all'intesa a non replicare la strategia concertata – basata su offerte mirate ai soli lotti di interesse e offerte di appoggio – precedentemente adottata.

256. Sul punto risulta illuminante il doc. ISP 338, relativo ad un dibattito in merito alla strategia di partecipazione alla gara Consip AdG-AdC, interno a Deloitte, in cui si legge: «*il deludente posizionamento di EY nella gara relativa alle Autorità di Audit fa presupporre un atteggiamento molto*

³⁰⁴ In particolare: KPMG nonché l'RTI composto da Deloitte & Touche e Meridiana intorno a 70, l'RTI composto da PWC Advisory e PWC intorno a 67, Lattanzio Advisory S.p.A. intorno a 67, Coge S.r.l. intorno a 66, IT-Audit S.c.a.r.l 58,3, Reconta EY intorno a 58, RTI IZI S.p.A. – Baker Tilly Revisa S.p.A. – MBS S.r.l. – Selene Audit S.r.l. intorno a 45 ed infine RTI Ria Grant Thornton S.p.A. – Ria Reserch Innovation Analysis S.r.l. intorno a 28.

³⁰⁵ Si ricorda che in tale gara PWC e EY hanno presentato offerte con sconti rilevanti in 6 lotti mentre KPMG in 9 lotti. Tale modalità partecipativa ha comportato la necessità, per Consip, di riallocare i lotti cfr. verbale di gara n. 50, doc. 192all.

aggressivo sui lotti centrali, storicamente di loro appannaggio. Pertanto, partecipare in modo selettivo ai lotti che EY potrebbe considerare di interesse secondario, oltre ad aumentare le percentuali di successo per il network, potrebbe consentire anche di concedere minori sconti in sede di offerta tecnica (rectius economica n.d.r.)». A tale proposta viene risposto: «stiamo dicendo che EY considererà secondario il lotto Campania/Puglia?? Sicilia/Calabria?? Veneto/Emilia/Toscana?? Mi sembra sia un'ipotesi insostenibile. Lo stesso ... (socio di EY) ci ha detto che parteciperanno a tutti i lotti e credo che dopo l'esito della gara AdA non possano rischiare che qualche outsider (vedi lattanzio) sottragga loro potenziale fatturato grazie alla partecipazione a 2 soli lotti»³⁰⁶.

257. Il documento fa dunque emergere la consapevolezza, da parte di Deloitte, che EY riteneva non più percorribile la strada, seguita nella gara AdA, di partecipare realmente con offerte selettive, cioè offrendo sconti significativi solo sui lotti di effettivo interesse e, in relazione a tale informazione, si accingeva a comportarsi di conseguenza. A corroborare tale ricostruzione anche una mail rinvenuta presso PWC Advisory in cui si afferma: «.....la gara ada/consip li ha resi aggressivi»³⁰⁷.

258. Non può poi non rilevarsi l'anomalia del comportamento delle parti che, a fronte di una gara (AdA) considerata dalle stesse di rilevanza strategica³⁰⁸, hanno tutte, in modo identico, adottato la stessa strategia di limitare le offerte con sconti più alti ad un numero molto ristretto di lotti strettamente coincidente o addirittura inferiore ai limiti massimi di aggiudicazione (al contrario di quello che è avvenuto nella successiva gara AdG-AdC). Tale comportamento non appare spiegabile se non in ragione dell'accordo ripartitorio tra i principali concorrenti i quali, come si è detto, si ritenevano al riparo non solo dalla concorrenza reciproca ma anche da una concorrenza esterna al cartello.

259. Sul punto, contrariamente a quanto affermato dalle parti nelle memorie, la gara AdG-AdC ben può essere confrontata con la gara AdA, e ciò oltre ad essere desumibile dall'osservazione delle due procedure (entrambe aventi ad oggetto servizi di assistenza tecnica alle PA su fondi comunitari, entrambe

³⁰⁶ Cfr. doc. ISP. 338.

³⁰⁷ Cfr. doc. ISP 175.

³⁰⁸ Cfr. ad esempio le dichiarazioni di PWC Advisory doc. 90 bis: «la centralizzazione della domanda pubblica di tali servizi, un importo a gara estremamente rilevante (66 milioni di euro) che prevedeva lo svolgimento di servizi per un periodo considerevole di tempo (6 anni). Si trattava dunque di una gara che non poteva essere ignorata chi è socio di realtà che lavorano per ottenere questo tipo di affidamenti, in quanto rappresentava un'opportunità irripetibile per rimanere sul mercato, o per entrare nel mercato, con la quale ci si giocava una parte fondamentale dell'attività per 6 anni».

con lotti individuati in base ai medesimi criteri geografici, entrambe con limiti di aggiudicazione massima, entrambe con la clausola di incompatibilità etc.) deriva dall'analisi dei documenti in atti. Le strategie di partecipazione alla gara AdG-AdC sono, infatti, elaborate avendo presente la precedente gara AdA, e ciò emerge chiaramente dall'appena citato doc. ISP 338, in cui Deloitte tenta di immaginare il comportamento di EY sulla base di quanto successo nella gara AdA³⁰⁹.

260. Peraltro tutti gli operatori sentiti hanno affermato che le tariffe giornaliere dei professionisti che svolgono gli incarichi di assistenza tecnica alle Autorità di gestione e/o alle Autorità di certificazione oggetto della gara Consip Adg-AdC sono simili a quelle dei professionisti che svolgono gli incarichi di assistenza tecnica alle autorità di Audit in quanto «*non c'è una struttura di costi differente*»³¹⁰.

261. Da ultimo, con riferimento alla comune obiezione relativa al livello basso anche degli sconti di Cogea, deve osservarsi che, in primo luogo, la stessa ha presentato solo sconti bassi e, come emerge dal verbale ispettivo, la stessa ha dichiarato di avere una struttura di costi che le consente di poter scegliere le commesse su cui puntare senza necessità di dover ottenere molti incarichi al fine di coprire i costi fissi.

b) Gli elementi di prova esogeni

Gli incontri tra le big four

262. Tra gli elementi di prova più significativi rilevano, in primo luogo, i diversi documenti che attestano che le parti, in vista dello svolgimento della procedura, hanno deciso di incontrarsi tra di loro per “aprire un tavolo” e “condividere un'azione”. Risulta, inoltre, che tale incontro abbia effettivamente avuto luogo e vi sono ragionevoli indizi per ritenere che, nel corso dello stesso, diversamente da quanto sostenuto dalle parti, i network *big four* si siano confrontati sulle reciproche posizioni e intenzioni con

³⁰⁹ In atti sono inoltre presenti documenti in cui, al fine di elaborare le offerte economiche della gara AdG-AdC, vengono analizzate quelle presentate nella gara AdA. Cfr. ad esempio doc. ISP.

³¹⁰ Così Ria Gran Thornton, cfr. doc. 110 bis. Analogamente Cogea, doc. 113. It-Audit, ha affermato che, con riferimento ai costi di trasferta, gli stessi potrebbero essere più alti nell'ambito dei servizi di assistenza alle AdG e AdC, Cfr. doc. 113. Lattanzio ha precisato che «non c'è un motivo particolare perché lo siano, a meno che non si richieda per esempio anche il fatto che a svolgere i servizi siano soggetti iscritti a un determinato albo. Si tenga presente, però, che nella gara Consip AdG-AdC rispetto alla gara Consip AdA i volumi di richiesta erano maggiori e i costi di trasferta da internalizzare probabilmente inferiori. Da qui può derivare una differenziazione delle offerte economiche tra le due gare Consip in questione». Cfr. doc. 104 bis.

riferimento all'imminente gara AdA³¹¹.

263. Dagli elementi in atti emerge, infatti, una situazione di continuo contatto tra le *big four*, anche – ma non solo – in occasione degli incontri presso Assirevi. In sede ispettiva presso EY è stata reperita una e-mail del 29 ottobre 2014 in cui, in seguito all'invito di Deloitte Consulting a promuovere un incontro tra le *big four* sulla gara AdA, EYFBA scrive a EY: «*Oggi mi ha chiamato Deloitte per aprire un tavolo sulla gara Audit di Consip. Gli ho detto che saremmo andati insieme*». In pari data lo stesso socio di Ernst & Young risponde: «*In sede Assirevi ho incontrato le altre 3 big four con i quali abbiamo condiviso di incontrarci appena abbiamo maggiori indicazioni riguardo la gara. Comunque lunedì 3 ho una riunione con loro in via po (ndr la sede di Ernst & Young è a via Po). Fammi sapere come vogliamo muoverci, considera che Deloitte è quella che ha la quota di mercato minore. KPMG mi ha fatto sapere che appena esce il bando prima vogliono condividere una azione con noi e poi con gli altri*»³¹².

264. Nelle settimane successive le parti hanno condiviso le risposte che erano state fornite a Consip rispetto alle consultazioni sulla gara AdA. Rileva, sotto questo profilo, ad esempio, l'e-mail con cui il socio di KPMG Advisory (scambio di e-mail con oggetto "Incontro GdR e Consultazione Pubblica IPSAS"), a fronte della seguente richiesta del 12 novembre 2014 da parte di un socio di PWC: «*mi dovevi mandare, con riferimento al prossimo incontro, la richiesta di confronto sulla consultazione Consip....* », risponde il 13 novembre 2014 «*scusami te la mando subito*»³¹³. Il fatto che si sia trattato del documento di consultazione del mercato che la Consip ha pubblicato e fatto circolare alle imprese potenzialmente interessate alla gara Consip AdA è stato confermato in audizione dai rappresentanti di alcune delle parti³¹⁴.

265. I contatti sono proseguiti e, dagli elementi in atti, è emerso un incontro avvenuto il 10 dicembre 2014 nel corso del quale le parti si sono scambiate informazioni sui precedenti contratti. Ciò è provato, in particolare, dallo scambio di e-mail intitolato "*Incontro fondi eu*" di dicembre 2014 rinvenuto presso la sede di PWC Advisory³¹⁵. Si tratta di uno scambio di e-mail interno nel quale un socio di PWC Advisory inoltra ad un altro una e-mail contenente la richiesta di un socio di Deloitte Consulting, inviata anche ad

³¹¹ Cfr. doc. ISP. 89.

³¹² Cfr. doc. ISP.89.

³¹³ Cfr. doc. ISP.214.

³¹⁴ Cfr. inter alia doc. 95 bis per quanto riguarda Ernst & Young.

³¹⁵ Cfr. doc. ISP. 172.

alcuni soci di EY FBA, Ernst & Young, KPMG, KPMG Advisory, Deloitte & Touche per fissare un incontro presso la sede di Deloitte Consulting il 10 dicembre 2014 alle 17. In relazione a tale incontro, si legge: «*mi fai avere i dati che dovevamo portare sui nostri contratti?* ». A fronte di tale richiesta, il socio di PWC Advisory risponde: «*ok, ns unico dato contratto MIUR...*»³¹⁶. Successivamente, il giorno 10 dicembre 2014 il socio di PWC Advisory scrive: «*..., ti sintetizzo i dati del contratto MIUR:*

Incarico: MIUR, supporto AdA

base asta: 2 milioni

importo contratto: 1.415.000 (gg/uomo) + 225.000 (spese varie), totale 1.640.000

quinto obbligo: 328.000 (gg/uomo)

Totale: 1.743.000 (gg/uomo) + 225.000 (spese varie), totale 1.968.000

Durata: 1 giugno 2013 - 31 dicembre 2015 (32 mesi)

*Inoltre ti riepilogo la situazione dei competitors sui diversi territori ... »*³¹⁷.

Alla mail è allegata una tabella che riporta le gare precedenti su base regionale e i relativi aggiudicatari. Sempre in pari data, il socio di PWC Advisory specifica all'altro le altre competenze relative ai lotti centrali diversi dalle regioni: «*Igrue, KPMG, MLPS, KPMG, MIUR, PWC, MIT, KPMG, Min. Interno, all'inizio E&Y ha assistito AdA e poi non c'è più stata gara*». L'altro socio, il giorno seguente, risponde: «*Grazie ..., l'incontro è andato bene se sei in ufficio nel pomeriggio ti aggiorno*»³¹⁸.

266. Sul punto occorre in primo luogo chiarire che il fatto che la conversazione sia avvenuta all'interno di PWC Advisory non inficia in alcun modo la ricostruzione e la valenza probatoria del documento che, lungi dall'essere stato utilizzato per imputare la responsabilità dell'intesa a PWC, è stato richiamato per qualificare il contenuto della riunione del 10 dicembre 2014 che, come si può agevolmente dedurre (pur se da una conversazione interna a PWC Advisory e non, come nelle CRI indicato, da una conversazione tra PWC Advisory e PWC) ha avuto ad oggetto un confronto tra le *big four* presenti in merito ai pregressi contratti.

267. Il fatto che tale incontro sia effettivamente avvenuto, che abbia avuto ad oggetto la gara AdA e che ad esso abbiano partecipato rappresentanti sia di PWC Advisory, sia di Ernst&Young, EYFBA, Deloitte & Touche Deloitte Consulting, KPMG e KPMG Advisory è stato confermato da tali soggetti

³¹⁶ Cfr. Doc. ISP. 172.

³¹⁷ Cfr. doc. ISP. 183.

³¹⁸ Cfr. Doc. ISP. 183.

nel corso delle audizioni³¹⁹. Sempre nel corso delle audizioni, tutte le parti hanno affermato che il tema trattato è stato quello delle incompatibilità che l'aggiudicazione della gara Consip AdA poteva determinare sulle attività di assistenza tecnica che sarebbero state oggetto della successiva gara Consip AdG-AdC³²⁰.

Il presunto tema dell'incompatibilità

268. In merito alle ricostruzioni delle parti circa il fatto che il tema degli incontri fosse stato solo quello dell'incompatibilità, dalla documentazione, reperita nel corso delle ispezioni, emerge in modo chiaro che le ricostruzioni dell'oggetto dell'incontro fornite dalle parti sono da ritenere inattendibili.

269. Preliminarmente occorre precisare che l'indagine dell'Autorità non ha ad oggetto il rischio di incompatibilità alla luce della normativa vigente in materia di utilizzo dei fondi europei. In questa prospettiva le osservazioni che seguono dimostrano esclusivamente che le dichiarazioni delle parti in merito al fatto che tale tema fosse l'oggetto della riunione del 10 dicembre 2014 sono inattendibili e non possono essere ritenute veritiere.

270. In primo luogo si rileva l'assenza di alcun riferimento al tema dell'incompatibilità nelle e-mail in cui si organizza l'incontro contrariamente a quanto avviene nelle e-mail successive di EY in cui, successivamente alla pubblicazione del bando di gara, si sollecita un incontro con i legali delle *big four*³²¹ argomentando apertamente sul tema. Sul punto sembra del tutto inconferente quanto affermato da PWC per cui *«dal doc. ISP 85 [...] sembra potersi ricavare conferma del fatto che prima del confronto tra legali interni (tra aprile e maggio 2015, come risulta dai docc. 85,90-91) il tema dell'incompatibilità di network fosse già stato trattato tra “uomini di business” delle c.d. big four [...]. Né d'altro canto può stupire il fatto che il tema in esame sia stato asseritamente affrontato prima in termini più generali dagli “uomini di business” e solo in tempi successivi ex professo da legali interni, in quanto evidentemente il primo contatto ha posto le basi per l'approfondimento successivo, che ha avuto luogo soltanto dopo*

³¹⁹ Cfr. doc. 93 bis, verbale di audizione di Deloitte & Touche, in cui, con riferimento all'incontro del 10 dicembre 2014, DT conferma che l'incontro è avvenuto e che erano presenti Deloitte Consulting, Deloitte & Touche, PWC Advisory, KPMG SpA, KPMG Advisory, Reconta Ernst&Young e EYFBA. In merito al contenuto si legge: «il tema era se la partecipazione di una società alla una gara Consip AdA poteva precludere la partecipazione delle altre società del medesimo network all'altra gara Consip (i.e. quella AdG-AdC)». Cfr. anche doc. 93 ter per la conferma della partecipazione di Deloitte Consulting. Si vedano anche i doc. 86 ter, 90 bis e 95 bis.

³²⁰ Cfr. verbali di audizione.

³²¹ Cfr. doc. ISP. 85, 90 e 91.

l’emanazione del bando della Gara Ada, quando finalmente era emerso un testo normativo da sottoporre all’interpretazione “tecnica” degli uffici legali»³²². Anzi il tenore stesso della e-mail, in cui si legge: «avremo bisogno di una vostra analisi circa il tema della incompatibilità potenziale con le opportunità di mercato presidiate da EYFBA (assistenza tecnica alle Autorità di Gestione dei fondi UE 2014-2020) che si verranno a generare nel futuro e che saranno gestite dalle singole Amministrazioni centrali (Ministeri) e Locali (Regioni) [...] data l’esigenza di dirimere al più presto la questione (abbiamo degli accordi di partenariato da verificare ...) ti chiediamo se possiamo avere un vostro feedback entro venerdì pomeriggio...»³²³lungi dal richiamare una riunione in cui si sarebbe già affrontato il tema (di cui, invece, non v’è traccia nelle e-mail), chiede al contrario un riscontro il più rapido possibile al fine di verificare gli accordi di partenariato in essere. Ciò non fa che confermare, quindi, l’ipotesi che nella riunione del 10 dicembre 2014 le parti si siano accordate per una ripartizione dei lotti (poi confluita nella simulazione di cui al doc.ISP. 82) e ora, alla luce della lettura della clausola prevista nel bando, EY si interroga se la ripartizione (accordi di partenariato) sia ancora vantaggiosa o se ci possano essere dei problemi di incompatibilità sui lotti scelti. Deriva proprio da tale analisi la scelta di modificare il piano ripartitorio raggiunto rinunciando al lotto 4 a favore del lotto 3. Si ricorda, infatti, che «EY aveva in realtà pensato in un primo momento al lotto 4 come lotto a completamento. Ha poi dovuto cambiare strategia e sostituirlo con il lotto 3 per via dell’interesse di EYFBA a puntare sullo stesso lotto nella più remunerativa gara AdG, dove, come detto, ha partecipato con uno sconto del 51%»³²⁴.

271. Le parti, inoltre, non hanno mai offerto spiegazioni ragionevoli circa l’utilità di affrontare il tema dell’incompatibilità tra “uomini di business” e tale ricostruzione, fatta a posteriori e di cui non v’è alcuna traccia nei documenti agli atti, appare artatamente costruita per offrire una spiegazione alternativa all’incontro *de quo*.

272. Se, infatti, il tema discusso fosse stato solo quello dell’incompatibilità a livello teorico, non si vede perché il socio di PWC Advisory dovesse “portare” i dati sui precedenti contratti e dovesse essere informato non solo del fatto che l’unico dato rilevante era quello relativo all’incarico ricevuto dal MIUR, ma anche degli incarichi aggiudicati regione per regione.

³²² Cfr. doc. 282, memoria PWC e PWC Advisory, p. 60.

³²³ Cfr. doc. ISP. 90.

³²⁴ Cfr. doc. 286, memoria di EY e EYFBA, p. 38.

273.La spiegazione fornita al riguardo dai rappresentanti di PWC Advisory circa il fatto che la comunicazione dei dati serviva a dare al socio «*un’overview del mercato, per renderlo sufficientemente edotto della situazione di contesto non perché si sarebbe dovuto discutere di questo. Si tratta d’altronde di una ricognizione fatta su tutti dati pubblici*»³²⁵ non convince. Tale giustificazione non si concilia, infatti, con la circostanza che tale socio richiede dei dati da “portare alla riunione”, nell’ottica dunque evidentemente di dividerli con gli altri partecipanti.

274. Altro elemento che induce a ritenere che la ricostruzione fornita dalle varie parti coinvolte sia parziale e lacunosa è il fatto che, all’indomani dell’incontro, il socio di PWC Advisory che ha partecipato scrive: «*l’incontro è andato bene se sei in ufficio nel pomeriggio ti aggiornano*». Questa valutazione positiva, contrariamente a quanto affermato dalle parti nelle memorie, non è compatibile con la ricostruzione prospettata per cui il tema dell’incontro sarebbe stato quello dell’incompatibilità. Sul punto occorre smentire quanto affermato da Deloitte per cui «*secondo l’ipotesi accusatoria della CRI, a PWC sarebbe stato assegnato il solo lotto 5 [...] nonostante nel quadro della programmazione 2007-2013 PWC detenesse nel settore dell’assistenza tecnica alle AdA una quota di mercato (7% circa) analoga a quella di DT (9% circa). Ebbene il lotto 5 era il terzultimo per valore tra i 9 lotti della Gara AdA [...] ed era uno dei due lotti della gara che prevedevano quattro distinte autorità di audit come destinatarie dei servizi dedotti nel contratto in caso di aggiudicazione*»³²⁶ e quindi, in tale prospettiva, la ripartizione ipotizzata non sarebbe stata soddisfacente per PWC. In realtà in primo luogo si osserva che il lotto 5, assegnato a PWC nella gara AdA, corrispondeva al 6,4% del totale dei lotti. Seguendo la ricostruzione di Deloitte, pertanto, la quota assegnata a PWC sarebbe corrisposta più o meno alla quota pregressa. Alla luce del fatto che, come si è visto PWC era realmente interessata solo al lotto 5, davvero non si capisce perché non sarebbe dovuta essere soddisfatta del fatto che gli altri cocartellisti le avessero garantito l’assegnazione proprio di quel lotto, promettendo di non effettuare offerte aggressive e, anzi, di attuare scontistiche d’appoggio per agevolare l’assegnazione. Non si può, peraltro, escludere che fossero previste compensazioni a favore di PWC, come sembrerebbe emergere dal doc. ISP 82, in cui è previsto di compensare l’assegnazione del lotto 5 a PWC con un importo pari a circa 3.900.000 (non

³²⁵ Cfr. doc. 95 bis verbale di audizione di Ernst&Young.

³²⁶ Cfr. dco. 284, memoria DT, p. 33.

è chiaro se la compensazione ipotizzata sarebbe avvenuta a titolo di assegnazione di un'ulteriore quota o di subappalto).

275. In sede di audizione, il socio di Ernst & Young autore delle e-mail sopra richiamate (doc. ISP. 89) ha affermato che, a seconda di quale fosse stata la presenza sul mercato delle altre *big four*, il problema poteva essere più o meno sentito dalle stesse e per questo motivo avrebbe osservato che Deloitte aveva la quota più bassa³²⁷. Anche il riferimento a KPMG, secondo Ernst&Young, avrebbe sempre ad oggetto il discorso sull'incompatibilità, posto che KPMG aveva una particolare sensibilità sul tema, in quanto essa era stata interessata da una sentenza del Consiglio di Stato che riguardava proprio tale questione. Anche in questo caso il socio di Ernst & Young ha precisato che *«tali discussioni avevano carattere generale e non si entrava in alcun caso nel merito della gara. [...] ciò non avrebbe potuto essere diversamente, atteso che all'epoca di questo scambio di corrispondenza, non era ancora stato pubblicato il capitolato di gara e, dunque, era impossibile sapere quali sarebbero stati i lotti della gara Consip AdA, il loro valore etc»*³²⁸.

276. Appare di tutta evidenza come le ricostruzioni fornite dalla parte circa il contenuto di tale e-mail³²⁹ siano assolutamente parziali e lacunose. Anche ammettendo la ricostruzione di EY, in base alla quale l'andare insieme si riferirebbe ai due soci di EY e non a EY e Deloitte, rimane del tutto inspiegabile, se non alla luce di un disegno spartitorio, l'intenzione di voler condividere un'azione con KPMG.

277. Analogamente, non si comprende perché, seguendo il ragionamento di EY³³⁰, avendo Deloitte la quota di mercato minore essa dovesse risultare meno interessata ad affrontare il tema. Nell'ambito di questo settore, poiché la competizione si attua attraverso la partecipazione e l'aggiudicazione di procedure ad evidenza pubblica, il fatto di non aver avuto successo nelle precedenti procedure ad evidenza pubblica non significa che una società non possa essere interessata, al pari delle altre, ad analizzare una tale specifica questione. Peraltro, il fatto stesso di parlare di quote di mercato nell'ambito

³²⁷ Cfr. doc. 95 bis verbale di audizione di Ernst&Young.

³²⁸ Cfr. doc. 95 bis, verbale di audizione di Ernst&Young.

³²⁹ Cfr. doc. ISP. 89 più volte citata in cui EY FBA scrive: «Oggi mi ha chiamato Deloitte per aprire un tavolo sulla gara Audit di Consip. Gli ho detto che saremmo andati insieme». In pari data Ernst & Young risponde a EY FBA: «In sede Assirevi ho incontrato le altre 3 big four con i quali abbiamo condiviso di incontrarci appena abbiamo maggiori indicazioni riguardo la gara. Comunque lunedì 3 ho una riunione con loro in via po (ndr la sede di Ernst & Young è a via Po). Fammi sapere come vogliamo muoverci, considera che Deloitte è quella che ha la quota di mercato minore. KPMG mi ha fatto sapere che appena esce il bando prima vogliono condividere una azione con noi e poi con gli altri».

³³⁰ Cfr. doc. 95 bis.

della mail, così come nei contesti delle simulazioni (cfr. doc. ISP. 82), è piuttosto un indice forte delle finalità ripartitorie che muovevano le parti. E' dunque evidente anche in questo caso l'assoluta inattendibilità delle spiegazioni offerte dalla parte.

278. Occorre segnalare che le stesse parti hanno pacificamente ammesso che, mentre non era necessario confrontarsi per avere cognizione della posizione pregressa dei *competitors*, dato che si trattava di dati pubblici, «*al contrario era assolutamente utile l'esistenza di contatti e quantomeno di momenti di confronto sulle anticipazioni che la stazione appaltante faceva riguardo a come la gara stessa sarebbe stata organizzata e in relazione ai criteri generali che avrebbero caratterizzato la gara medesima. Ogni interpretazione alternativa è da ritenersi irrazionale considerato che solo poche società tra quelle operanti nel mercato sarebbero state coinvolte dal supposto accordo, che dato il peso dell'offerta tecnica era impossibile raggiungere per tali società un accordo e che i soggetti coinvolti differiscono per capacità, organizzazione e esperienza professionale*»³³¹. PWC Advisory afferma, inoltre, che «*ogni possibile contatto non era dunque certo teso a discutere degli economics della gara o delle offerte economiche che ciascuno progettava di presentare, ma si trattava di contatti – laddove vi sono stati – tesi a discutere esclusivamente dei rumors circa le modalità con le quali la gara sarebbe stata organizzata*»³³².

279. In disparte il fatto che non si riesce a comprendere, alla luce di tali dichiarazioni, perché un *competitor* trovi utile condividere con i suoi principali concorrenti, eventuali informazioni riservate (*rumors*) che avrebbe ottenuto in merito ad una gara importante come quella Consip AdA, rimane la pacifica ammissione di contatti avvenuti precedentemente alla partecipazione alla gara.

280. Talune parti hanno addotto l'impossibilità di pervenire ad un accordo spartitorio non sapendo, all'epoca degli scambi di corrispondenza sopra descritti e degli incontri, quali sarebbero stati in quel momento i lotti della gara Consip AdA e il loro valore, nonché, in generale, le regole della futura gara³³³. In realtà agli atti è emerso che essendo unico il servizio richiesto, i lotti non potevano essere merceologici, bensì solo territoriali; già in questa sede, quindi, ognuno avrebbe pertanto potuto esprimere una preferenza non solo per la partecipazione e per le modalità di partecipazione, ma anche per servire l'una piuttosto che l'altra amministrazione locale, rimandando a una

³³¹ Cfr. doc. 90 bis, verbale di audizione di PWC Advisory.

³³² Cfr. doc. 90 bis, verbale di audizione di PWC Advisory.

³³³ Cfr. ad esempio doc. 95 bis, verbale di audizione di Ernst&Young.

successiva fase ulteriori elementi di dettaglio. Al riguardo si evidenzia d'altronde quanto affermato dai rappresentanti di Consip: *«considerato che nella gara Consip AdA non si poteva scegliere un criterio di suddivisione del lotti di tipo merceologico, ma solo territoriale, magari ci si poteva immaginare che, in ragione di un principio di efficienza, a livello regionale sarebbero stati strutturati lotti di valori più o meno omogenei e che sarebbero stati accorpati nei vari lotti quelle amministrazioni regionali più contigue da un punto di vista territoriale»*³³⁴. Sul punto si ricorda, inoltre, che Cogea ha affermato *« di essere stato convocato nel corso del 2014 dalla ... e che in questa fase, anche per un discorso relativo alla necessità di avere una vicinanza territoriale tra le varie AdA da assistere, già si immaginavano più o meno i ritagli dei lotti per la futura gara Consip AdA. Tant'è vero che in quell'occasione sollevai il dubbio che mettere in un unico lotto Calabria e Sicilia poteva risultare non efficiente, considerati i maggiori carichi di lavoro che potevano esserci in tali Regioni. Mi sembra di ricordare che poi i ritagli dei lotti che erano stati immaginati siano stati poi effettivamente quelli banditi nella gara Consip AdA. Ad ogni modo tutti gli operatori che erano presenti sul mercato già potevano immaginare tutto, tanto è vero che ... (Cogea n.d.r.) fu anche contattata da alcuni di questi soggetti per valutare in concreto se partecipare insieme in RTI su alcuni lotti specifici»*³³⁵.

281. E' inoltre singolare che, pur avendo tutti questi soggetti dei dubbi sul tema dell'incompatibilità, nessuno di essi, all'indomani della pubblicazione del bando della gara Consip AdA, abbia poi formulato una specifica richiesta di chiarimenti sul tema alla Consip. La stessa Consip, d'altronde, ha rappresentato di non aver percepito che il tema dell'incompatibilità fosse una seria preoccupazione delle parti³³⁶.

282. In ogni caso non può non osservarsi che anche il tema dell'incompatibilità, affrontato congiuntamente dai principali *competitors* in relazione a una specifica gara (oggetto degli incontri era inequivocabilmente la gara AdA), soprattutto quando lo stesso sia stato discusso a "livello di business" e con i contratti alla mano, non può che aver comportato la condivisione delle reciproche intenzioni di partecipazione alla gara stessa in relazione agli interessi dei rispettivi *network*. Anche tale condivisione, pertanto, costituisce un indice inequivocabile di coordinamento che, considerato nell'insieme degli elementi di prova nel complesso raccolti, non

³³⁴ Cfr. doc. 116, verbale di audizione Consip.

³³⁵ Cfr. Doc. 113, verbale di audizione Cogea.

³³⁶ Cfr. doc. 116, verbale di audizione Consip.

può che determinare l'ulteriore conferma che le parti abbiano posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza al fine di ripartirsi i lotti della gara AdA.

Le simulazioni sulla ripartizione dei lotti

283. Il fatto che le *big four* abbiano condiviso una strategia ripartitoria dei lotti posti in gara trova un ulteriore riscontro nei documenti, acquisiti in ispezione, che danno conto delle simulazioni pre gara. In particolare, risulta di particolare rilievo il doc. 82³³⁷, reperito presso Ernst&Young e antecedente alla presentazione delle offerte³³⁸, nel quale sono previste due diverse ripartizioni dei lotti nella gara Consip AdA. Tali ripartizioni sono effettuate sulla base di “competenza” e “interesse”, definite dalla stessa EY: *«la colonna “competenza” rappresentava dove una società era già attiva o dove Ernst & Young percepiva che la stessa avesse una particolare posizione di forza. La colonna “interesse” rappresentava invece i lotti dove Ernst & Young riteneva, sulla base dell’osservazione del mercato, che gli altri concorrenti avessero interesse a vincere»*³³⁹.

284. È quindi del tutto plausibile che la colonna “competenza” della tabella inserita nel documento 82 sia stata elaborata anche in seguito allo scambio di informazioni avvenuto nella riunione tra le parti il 10 dicembre 2014 presso la sede di Deloitte Consulting.

285. Oltre alla colonna “competenza”, però, nel documento era presente anche la colonna “interesse”. Pur volendo concedere che, in seguito all’osservazione del mercato, una società come EY potesse compilare la colonna “per competenza”, individuando in autonomia i vincitori delle gare pubbliche degli anni precedenti – anche se è ben più probabile che ciò sia avvenuto in seguito ad uno scambio di informazioni come dimostrano i documenti sopra citati reperiti presso PWC – appare assai meno plausibile che EY potesse, invece, conoscere a quali lotti erano interessati i *competitor*, senza che ciò fosse frutto di un confronto sulle modalità di partecipazione alla gara.

286. Ciò anche alla luce del fatto che alcuni “interessi” non combaciavano con la colonna “competenza” come si vede nella

³³⁷ Cfr. Figura 2 e

Figura 3, contenenti estratti del documento 82.

³³⁸ In particolare EY ha affermato che «la simulazione che gli uffici presentano come unica simulazione sub doc. 82 consta invero di tre diverse simulazioni, effettuate rispettivamente, in data 23 marzo 2015, 27 marzo 2015 e 7 aprile 2015». Cfr doc. 286, memoria EY, p. 25.

³³⁹ Cfr. doc. 93 bis, verbale audizione Ernst&Young.

Tabella 7. In particolare, ad esempio, il lotto 1, pur essendo di competenza di KPMG, era di “interesse” per Deloitte, il lotto 3, pur essendo di competenza di Deloitte, era di “interesse” per KPMG, il lotto 5, pur essendo di competenza di Deloitte, era di “interesse” per PWC e, infine, il lotto 8, di competenza di PWC e Deloitte, non interessava a PWC ma solo a Deloitte.

287. Con particolare riferimento al lotto 5, si ribadisce che il fatto che PWC fosse interessata solo a quello non era per niente prevedibile autonomamente in quanto la scelta derivava da un’analisi dei possibili conflitti di interesse (si ricorda che PWC partecipava alla gara con entrambe le società di revisione e consulenza ed era quindi l’unica a doversi realmente preoccupare del tema dell’incompatibilità) e dalla volontà di investire su un territorio nuovo³⁴⁰.

288. Non può inoltre non rilevarsi il fatto che, nella simulazione di cui al doc. ISP. 82, erano altresì presenti vari calcoli su quote di mercato e compensazioni. Tali aspetti, perfettamente comprensibili nell’ambito di un’intesa, sono invece del tutto fuori luogo nella prospettiva, che le parti cercano di proporre, della simulazione interna. Non è chiaro, infatti, come mai nell’ambito della valutazione sulle possibili scelte strategiche dei competitors EY dovesse interrogarsi anche sulle quote di mercato pregresse e prevedere specifiche compensazioni per calibrare i risultati futuri della gara AdA con le predette quote.

289. Deve, inoltre, segnalarsi che alcune parti³⁴¹ hanno lamentato che gli uffici non avrebbero preso in considerazione la simulazione contenuta nel doc. ISP 108 e riportata in Figura 4. In realtà la simulazione, pur essendo meno precisa (si ricorda che viene introdotta con la frase «*era una cosa più o meno così*»), è in effetti significativa della strategia di gara concordata che prevedeva di partecipare con plurime offerte anche in lotti dove non vi era un reale interesse all’aggiudicazione. Nella e-mail, infatti, nonostante EY e le altre *big four* fossero presenti con delle X in quasi tutti i lotti (tali X indicavano presumibilmente le partecipazioni) EY scrive «*lotti 4, 6 e 7 sono i lotti cui dobbiamo partecipare ed in particolare lotto 4(Lazio e Sardegna), lotto 6 (Puglia e Campania) e lotto 7 (Calabria e Sicilia)*»³⁴².

290. Da ultimo, con riferimento alla tabella che Deloitte propone a riprova del fatto che le previsioni sulla gara fossero diverse, si rappresenta, in primo luogo, che la stessa è successiva alla presentazione delle offerte. Inoltre essa non può propriamente considerarsi una simulazione in quanto si limita a

³⁴⁰ Cfr. doc. 90 ter, verbale di audizione PWC Advisory.

³⁴¹ Cfr. in particolare EY, doc. 286, memoria di Ernst&Young, p. 25. Analoghe considerazioni in doc. 282, memoria PWC e PWC Advisory.

³⁴² Cfr. doc. ISP. 108.

riportare, per ciascun lotto i soggetti partecipanti, evidenziando alcune caselle senza che in alcun modo sia possibile comprendere il significato di tali selezioni. La ricostruzione di Deloitte sul punto, per cui le caselle evidenziate rappresenterebbero le ipotesi di aggiudicazione, e che quindi Deloitte immaginasse di aggiudicarsi un lotto con uno sconto del 10%, davvero non convince.

I commenti sui risultati della gara: la rottura dell'equilibrio

291. Tra i significativi elementi di prova vanno annoverati anche i commenti post gara dai quali emerge lo sconcerto delle parti dell'intesa per i risultati della stessa, soprattutto con riferimento ai risultati di PwC e EY che, per effetto dello scarso risultato tecnico di EY e delle ottime prestazioni di Lattanzio, hanno visto drasticamente ridotta la loro quota di mercato. Ci si riferisce, in primo luogo allo scambio di e-mail tra i soci di PwC e PwC Advisory del 27 novembre 2015, inviata a commento degli esiti della gara Consip AdA. *«A seguito dell'apertura delle offerte economiche di oggi e della comunicazione dei punteggi tecnici da parte di Consip, nell'attesa della comunicazione ufficiale, abbiamo inserito i risultati dei diversi lotti nel modellino di simulazione ed il risultato che emerge è rappresentato dalla tabella di sintesi allegata [...]*

1. PwC non risulta aggiudicataria di nessun Lotto, prima sulla tecnica perde all'economica il Lotto 5 (lo vince Lattanzio con uno sconto del 42,69% vs il ns di 32%) [...]

A caldo condivido con voi alcune considerazioni:

- l'esito finale della gara mi lascia molto perplessa*
- PwC è fuori completamente*
- E&Y quasi eliminata rispetto al suo attuale posizionamento di leader nell'ambito delle attività*
- Lattanzio (soc di consulenza) da una sua quasi pressochè totale assenza sul mercato acquista una quota di grande rilevanza»³⁴³. Successivamente la stessa persona scrive «stamane sono stata con [...collega n.d.r.] x commento esiti, lui aveva visto ... (socio di n.d.r.) di Ernst&Young. Esiti davvero spiazzanti, l'equilibrio (oltre che per E&Y, praticamente ultima sulla tecnica) è stato alterato da Lattanzio...Abbiamo condiviso strategia, ti aggiorno a voce alla prima occasione»³⁴⁴.*

292. Al riguardo va considerato che la gara Consip AdA è la prima del suo

³⁴³ Cfr. doc. ISP. 152.

³⁴⁴ Cfr. doc. ISP. 152.

genere, e dunque aver parlato a valle della gara di alterazione dell'equilibrio conferma l'ipotesi di un' intesa tra le *big four*, intesa che per l'appunto solo in parte ha dato l'esito sperato a causa dell'*exploit* di Lattanzio e della bassa qualificazione di EY nell'offerta tecnica.

293. Si richiamano, inoltre, le affermazioni di Deloitte con riferimento alla strategia di partecipazione alla gara AdG-AdC: «*Lo stesso ... (socio di EY) ci ha detto che parteciperanno a tutti i lotti e credo che dopo l'esito della gara AdA non possano rischiare che qualche outsider (vedi Lattanzio) sottragga loro potenziale fatturato grazie alla partecipazione a 2 soli lotti*»³⁴⁵. Sul tema dell'aggressività futura di EY rileva anche la mail rinvenuta presso PWC Advisory in cui si afferma: «*.....la gara ada/consip li ha resi aggressivi*»³⁴⁶.

294. Infine, si richiama ancora una volta il commento di EYFBA a EY in risposta alla notizia dei risultati della gara: «*ma cos'è successo? Ti chiamo domani*»³⁴⁷.

295. Dall'attività istruttoria svolta è, dunque, emersa la stranezza intrinseca delle condotte delle parti nell'ambito della partecipazione alla gara e, dall'altro, la presenza di significativi elementi di oggettivo riscontro – simulazioni di partecipazione alla gara antecedenti alla stessa; nonché contatti e scambi di informazioni precedenti e successivi alla gara stessa – che rivelano l'esistenza di una tale collaborazione (elementi esogeni). Tale anomalia non trova alcuna giustificazione se non nell'ottica ripartitoria.

c) Infondatezza delle giustificazioni “alternative” all'intesa addotte dalle parti

296. Alla luce della configurazione dei comportamenti delle parti come intesa restrittiva della concorrenza, data la presenza di sensibili elementi di prova endogeni (stranezza intrinseca della condotta) e esogeni (contatti tra le parti), di seguito si dimostrerà come i tentativi delle parti di fornire una giustificazione alternativa all'intesa siano del tutto privi di rilevanza.

297. Le parti hanno, infatti, tentato di giustificare la propria partecipazione alla gara attraverso offerte molto diverse nei vari lotti (e attraverso la non partecipazione in altri) avanzando essenzialmente tre giustificazioni:

- a) posizionamento pregresso;
- b) incompatibilità con i precedenti/successivi affidamenti;

³⁴⁵ Cfr. doc. ISP. 338.

³⁴⁶ Cfr. doc. ISP. 175.

³⁴⁷ Cfr. doc. ISP. 86.

c) costi dei lotti sensibilmente differenti, soprattutto con riguardo ai costi di trasferta.

298. Deve osservarsi che le ricostruzioni delle parti, anche lette nel loro complesso, risultano contraddittorie e rappresentano il tentativo di fornire delle giustificazioni *ex post* alla condotta in gara. Fornendo in questa sede alcune considerazioni di carattere generale, e rimandando ai paragrafi successivi le analisi di dettaglio, deve osservarsi quanto segue.

299. Con riferimento al posizionamento pregresso, ossia al fatto che la scelta dei lotti in cui presentare offerta fosse condizionata dal posizionamento geografico pregresso, deve sottolinearsi da un lato, che tale scelta non è comprensibile nell'ottica di società appartenenti a *network* multinazionali e con uffici diffusi capillarmente in tutto il territorio italiano. Non si comprende, in particolare, la necessità di privilegiare drasticamente i lotti su cui si era già presenti, in quanto il servizio oggetto di gara è sufficientemente standardizzato in tutte le amministrazioni e non è pertanto necessario un particolare *know how* collegato alla Regione o alla PA destinataria del servizio, già acquisito in una fase precedente. Si osserva, inoltre, che alcune parti hanno presentato offerte vincenti in territori dove non erano presenti (es. RTI PWC-PWC Advisory lotto 5) e rinunciato a presentare offerte competitive in territori dove invece erano presenti (es. Ernst& Young e PWC sul lotto 4). Nel complesso, pertanto, le giustificazioni delle parti non sembrano plausibili e possono al massimo indicare un ulteriore fine dell'intesa ossia la salvaguardia della posizione storica.

300. In relazione al problema dell'incompatibilità, occorre in primo luogo distinguere le posizioni di EY, KPMG e Deloitte da un lato, e PWC dall'altro.

Il network PWC, infatti, ha partecipato alla gara coinvolgendo in RTI entrambe le società di consulenza e revisione. PWC Advisory sarebbe quindi potuta ricadere in un caso di incompatibilità diretta qualora avesse scelto di partecipare ai medesimi lotti nella gara AdG-AdC.

301. Con riferimento agli altri *network*, che hanno partecipato solo con le rispettive società di revisione, la preoccupazione sull'incompatibilità assume indubbiamente minor peso, soprattutto quando ancora non si conosceva nel dettaglio la clausola prevista nel bando. In primo luogo perché, contrariamente al caso di PWC, si sarebbe trattato di un'incompatibilità di *network* la cui configurazione appariva molto più difficile, soprattutto alla luce del fatto che il tema, era già stato affrontato in senso favorevole dal Consiglio di Stato, il quale aveva precisato, valutando l'incompatibilità tra

KPMG e KPMG Advisory, che «... Non vi è dubbio, invero, che, se certo è necessario assicurare il rispetto delle previsioni comunitarie e nazionali che impongono l'indipendenza del soggetto preposto a compiti di controllo, è altrettanto indispensabile che la compromissione del requisito di indipendenza risulti da elementi giuridici, finanziari, organizzativi e manageriali che attestino la sussistenza di un reale collegamento tra controllore e controllato. E' quanto non può dirsi alla stregua della documentazione in atti. Come, invero, sostenuto dal Ministero e dalla società appellata, vi è una sostanziale estraneità tra la KPMG S.p.A. e KPMG Business Advisory Services S.p.A., attesa

- la assoluta diversità dei soci e degli amministratori,
- l'assenza di ogni forma di collegamento, di situazioni di controllo societari ex art. 2359 c.c. e di una riconducibilità ad un centro decisionale unico,
- la diversità degli oggetti sociali;
- la distinzione tra le funzioni di gestione svolte da KPMG Business Advisory Services S.p.A. e quelle di sorveglianza affidate a KPMG S.p.A.

Correttamente, pertanto, il primo giudice ha sostenuto che in assenza di situazioni di controllo di cui all'art. 2359 c.c., ovvero di altri indici rivelatori di un collegamento sostanziale, non può dirsi comprovata l'esistenza di un unico centro di interessi tra due soggetti giuridici distinti, tale da consentire uno scambio di informazioni»³⁴⁸.

302. Per altro verso non può poi negarsi che i *network* siano strutturati su due società separate anche per far fronte alla necessità di garantire l'assenza di conflitti di interesse nell'ottica della disciplina sui fondi comunitari. Ciò è affermato chiaramente da EY per la quale «nonostante il reciproco livello di integrazione, la separazione societaria di EY, di EYFBA e delle altre società del Network è comunque necessaria, in quanto funzionale a garantire il pieno rispetto dei vincoli normativi sull'indipendenza del revisore, che vietano a quest'ultimo – e alle entità appartenenti alla sua stessa rete – di fornire a determinati clienti alcuni servizi ulteriori alla revisione quali, ad esempio, taluni servizi di consulenza o servizi legali (non è un caso che in taluni Paesi ove tali vincoli non esistono, i servizi di Assurance (n.d.r. audit) sono forniti dalla stessa legal entity che eroga i servizi di Advisory (n.d.r. consulenza)»³⁴⁹.

303. A ciò deve aggiungersi che il bando di gara prevedeva espressamente un sistema di slittamento che consentiva alla società che si fosse aggiudicata

³⁴⁸ Cfr. Consiglio di Stato, sentenza 4477 del 27 luglio 2011.

³⁴⁹ Cfr. doc. 286, memoria EY e EYFBA, p. 8.

un lotto e che, nelle more dell'aggiudicazione, fosse risultata successivamente incompatibile per essersi aggiudicata un altro lotto di una diversa gara, di rinunciare a tale fetta del servizio.

304. Con riguardo ai costi del servizio e all'asserita rilevante differenza esistente tra un lotto e l'altro, deve osservarsi, in linea generale, che tale differenza, ammesso che esista, non può essere talmente rilevante da giustificare le differenze di sconto presentate in gara. Ciò è ancor più vero con riferimento a società, come quelle parti del presente procedimento, che sono capillarmente diffuse in tutto il territorio nazionale e che possono agevolmente contrattualizzare soggetti esterni per far fronte ai carichi di lavoro eventualmente sopravvenuti³⁵⁰. Cosa che peraltro è stata affermata da società, come Cogea e Lattanzio, di dimensioni sicuramente minori rispetto a quelle oggetto dell'istruttoria.

305. In quest'ottica sembrano singolari e poco credibili le affermazioni di PWC per cui *«la Sardegna ha un territorio molto esteso e, nonostante la presenza in assistenza tecnica presso la regione, PWC avrebbe comunque dovuto sicuramente mobilitare forza lavoro ... su tutto il territorio, sul quale non è agevole spostarsi»*³⁵¹ e ciò varrebbe anche per il Lazio con riferimento al quale è stato osservato che *«bisogna comunque raggiungere da Roma località come Frosinone, Rieti etc... »*³⁵². Tali affermazioni sono, tra l'altro, smentite dalla stessa PWC che nella memoria finale dapprima ha confermato che *«la decisione di formulare un'offerta per questo lotto discendeva dal suo importante valore economico. Inoltre PWC Advisory, dopo aver svolto tre incarichi rilevanti in Sardegna, relativi all'assistenza tecnica alle AdG-AdC per il Fondo Sociale nel periodo 2007/2013, non ne aveva ottenuto di nuovi. Non vi era, dunque, il rischio che si configurassero situazioni di incompatibilità. A ciò si aggiunga che, proprio in virtù delle esperienze pregresse maturate in Sardegna, lo RTI PWC/PWCA conosceva molto bene il territorio ed il cliente. Anche in questo caso gli sconti sono stati poco aggressivi, perché i costi richiesti per lo svolgimento del servizio erano tutt'altro che trascurabili»*³⁵³. Poche pagine dopo, tuttavia, PWC ha precisato che *«questa società non ha mai avuto incarichi di audit nei territori compresi nel lotto 4 (regioni Lazio e Sardegna) [...]. PWC Advisory – lungi dall'aver un "posizionamento progressivo" nell'assistenza tecnica alle AdA all'interno del lotto 4 – vantava in quel territorio una situazione di*

³⁵⁰ Circostanza che risulta, peraltro, come si è visto, essersi verificata.

³⁵¹ Cfr. doc. 90 bis Verbale di audizione di PWC Advisory.

³⁵² Cfr. doc. 90 bis Verbale di audizione di PWC Advisory.

³⁵³ Cfr. doc. 282, memoria PWC, p. 104.

incompatibilità [...] Tanto ha dunque consigliato di presentare un offerta con un ribasso contenuto, cosicché – in caso di vittoria nella gara AdA – fosse possibile equilibrare l'impossibilità di partecipare alla futura Gara AdG –AdC per i territori predetti con il lucro di un margine di profitto significativo per lo svolgimento dell'assistenza tecnica dell'autorità di audit»³⁵⁴. Improvvisamente, dunque, PWC afferma che il basso valore degli sconti presentati sarebbe dipeso dall'opportunità di «equilibrare l'impossibilità di partecipare alla futura Gara AdG –AdC per i territori predetti con il lucro di un margine di profitto significativo per lo svolgimento dell'assistenza tecnica dell'autorità di audit»³⁵⁵ cadendo così in evidente contraddizione.

306. Ciò che sembra dirimente, invece, è l'analisi dei documenti di formazione dell'offerta economica e giustificazione dell'offerta anomala delle parti. Si fa riferimento, in particolare, per PWC al documento ISP 180 denominato “gara AdA Budget”. Il documento, il cui valore ai fine dell'effettiva imputazione dei costi nell'offerta economica è stato contestato da PWC, deve invece ritenersi pienamente attendibile. Si tratta, infatti, di un documento allegato all'e-mail antecedente di pochi giorni alla presentazione delle offerte in risposta ad un'altra e-mail in cui si parla di “format di offerta economica per la gara Consip AdA”. PWC non ha fornito elementi validi a far riconsiderare la validità del documento ai fini probatori.

307. Il file contenuto nel doc. ISP 180, composto da vari fogli *excel* che riportano l'analisi dei lotti e della relativa offerta economica, indicando i fabbisogni per le attività e le quote ad appannaggio di PWC e PWC Advisory (che, si ricorda, hanno presentato offerta in RTI). Dai fogli denominati BT 2 (Budget 2) e BT 5 (budget 5) emerge un'analisi dettagliata dei costi previsti per l'esercizio dell'attività e dei margini attesi dai quali emerge che la differenza dell'offerta non è collegata ad un aumento dei costi del servizio, ma a un margine atteso che, nel lotto 2, era previsto essere quasi doppio rispetto al lotto 5 in cui l'RTI ha presentato un'offerta con uno sconto più elevato. Si noti che in tale documento non sono presenti riferimenti ai costi di trasferta, contrariamente a quanto affermato in audizione da PWC Advisory per cui, con riferimento al lotto 2: *«partendo sostanzialmente da Roma per le attività legate a quello di cui stiamo parlando, gli oneri per spese di viaggi e di trasferta erano consistenti. Tutto ciò era facilmente misurabile data l'esperienza nella precedente gara relativa alla*

³⁵⁴ Cfr. doc. 282, memoria PWC, p. 116

³⁵⁵ Cfr. doc. 282, memoria PWC, p. 116.

programmazione 2007-2013»³⁵⁶. Al contrario, nel documento era previsto di ricorrere al personale esterno alle società in una percentuale pari all'[80-85]% per il lotto 2 e al [70-75]% per il lotto 5.

308. Venendo a Deloitte, rilevano i documenti di giustificazione dell'offerta anomala presentati dall'RTI, composto dalle due società, a Consip. In particolare, nel documento ISP. 975 vengono analizzati tutti i costi e, per quanto in questa sede rileva, è previsto un margine per i lotti 4 e 8 pari a circa il [15-20]%. Nel documento, inoltre, è precisato che «*con riferimento alle spese dirette di commessa, tale voce include, in particolare, i costi relativi ad eventuali trasferte, costi di stampa di eventuali documenti prodotti ed eventuali altri costi diretti che dovessero sopravvenire a seguito di eventi imprevisti nel corso della commessa*». Tali spese dirette di commessa sono quantificate in una percentuale sul valore della commessa di circa il [<5]%. Ciò che emerge è quindi da un lato la quasi irrilevanza dei costi di trasferta (meno del [<5]%) e, dall'altro, il fatto che tali costi sono pressoché identici sia per il lotto 4 che comprende la Sardegna e il Lazio, e per il quale ci sarebbero quindi significativi problemi negli spostamenti³⁵⁷ sia per il lotto 8 che comprende, invece, solo l'Agenzia per la Coesione Territoriale, NUVEC e Ministero del lavoro e quindi si riferisce solo al territorio di Roma.

309. Con riferimento a KPMG la stessa, nella giustificazione per l'anomalia dell'offerta presentata per i lotti 1 e 9 e fornita da Consip ha affermato, per entrambi i lotti che : «*Quanto alle spese di trasferta, tenuto conto della tipologia del servizio richiesto e proposto nonché della presenza capillare del proponente sul territorio con ben 27 uffici, queste sono stimate in misura pari al [5-10] % del valore della commessa*»³⁵⁸. Anche in questo caso, sia le spese di trasferta, sia il margine di commessa sono identici in entrambi i lotti nonostante il lotto 1 comprenda la Regione Liguria, Regione Lombardia, Regione Piemonte e Regione Valle d'Aosta, mentre il lotto 9 attiene al Presidio di coordinamento Nazionale presso il Ministero dell'economia e delle finanze ed è riferibile totalmente a Roma. Si noti che KPMG ha prodotto, con le memorie, conti economici che presentano dei costi di trasferta più alti nei lotti diversi da quelli in cui KPMG ha presentato le sue offerte migliori. Tali documenti, non essendo stati reperiti in ispezione e non essendo dotati di data certa, non possono tuttavia essere presi in

³⁵⁶ Cfr. doc. 90 bis verbale di audizione di PWC Advisory.

³⁵⁷ Cfr. doc. 90 bis, verbale di audizione di PWC Advisory.

³⁵⁸ Cfr. doc. 152, allegati.

considerazione³⁵⁹.

310. Venendo, da ultimo, a Ernst&Young, la giustificazione dell'anomalia per il lotto 7 fa emergere che EY aveva previsto :« *di ridurre al minimo i costi di trasferta coinvolgendo - soprattutto con riferimento alla categoria consulenti "Junior" - professionisti che risiedono sia in Calabria che in Sicilia. Inoltre il Proponente [...] è in grado di mobilitare, nell'ambito del proprio "network", risorse professionali aggiuntive con esperienza specifica che adottano un approccio metodologico omogeneo ed un efficace livello di comunicazione facilitando il coordinamento, la programmazione e la supervisione del lavoro. In ogni caso i costi di trasferta sono stati stimati in una misura giudicata congrua per garantire il normale svolgimento del lavoro [...]*Si precisa che con riferimento ai consulenti esterni, al fine di contenere i costi connessi a viaggi e trasferte, essi sono già stati identificati a livello territoriale.»³⁶⁰. Nel documento le spese di trasferta corrispondono a circa il [5-10]% del valore della commessa.

311. Anche dall'analisi dei documenti economici alla base dell'offerta emerge, quindi, che le differenze di sconto nei vari lotti, soprattutto con riferimento alla differenza tra lo sconto più alto e gli altri, sono del tutto ingiustificate se non in un'ottica collusiva. In questa prospettiva le offerte minori devono, perciò essere inquadrare nella categoria delle offerte d'appoggio.

Le incongruenze nelle giustificazioni sulle strategie partecipative alla gara Consip AdA fornite da KPMG

312. Più in particolare, per quanto riguarda KPMG, si rileva che la società ha offerto su tutti i lotti in gara e che le offerte tecniche presentate sono state praticamente le stesse. Ciò che varia sensibilmente sono, invece, gli sconti offerti sui vari lotti. Nei lotti 1, 2 e 9 la società ha presentato dei ribassi medi ponderati del 30%, mentre negli altri lotti compresi tra il 10% e il 14%. In caso di aggiudicazione di tutti e tre i lotti, KPMG si sarebbe aggiudicata complessivamente un importo di circa 20 milioni di euro. Al riguardo KPMG ha giustificato i maggiori sconti offerti nei lotti 1 e 2 sulla base del fatto che Milano e Bolzano erano "centri di competenze". In particolare, per quanto riguarda Bolzano, ove la società ha indicato di detenere risorse stabili, tale centro avrebbe potuto coadiuvare, a dire di KPMG, anche il lavoro per Trento e per la regione Friuli Venezia Giulia. Per quanto riguarda

³⁵⁹ Cfr. doc. 278, memoria di KPMG, p. 57 e ss.

³⁶⁰ Cfr. doc. 152, allegati.

il maggiore sconto per il lotto 9, ciò è stato invece giustificato sulla base del fatto che si è ritenuto che questo fosse il principale lotto *target* da un punto di vista strategico, perché lì era concentrato il lavoro di coordinamento delle attività presso tutte le Regioni. In più per il lotto 9, avendo un'esperienza pregressa sul MEF, la società si riteneva in grado di percepire meglio i rischi di non raggiungere l'obiettivo³⁶¹.

313. Alla luce delle considerazioni che seguono, le giustificazioni fornite appaiono contraddittorie e dunque non convincenti. Sulla base delle informazioni acquisite³⁶², emerge come in realtà, all'epoca della presentazione delle offerte per la gara Consip AdA, la società avesse un solo profilo professionale (peraltro operante non esclusivamente a Bolzano, ma anche a Verona) in grado di svolgere attività presso un'AdA ricadente nell'ambito territoriale di riferimento (i.e. quella di Bolzano). Un altro soggetto sempre dipendente della KPMG e residente a Bolzano avrebbe, infatti, maturato il requisito minimo solo nel 2017³⁶³. Non si comprende, dunque, come la società potesse considerare Bolzano un "centro di competenze", specie se si fa un paragone con il lotto 3 (Emilia Romagna, Toscana e Veneto), dove la società, in ragione di recenti esperienze di assistenza alle AdA della Regione Toscana e della Regione Veneto, avrebbe potuto, già a quell'epoca, contare su due persone svolgenti attività presso gli uffici di Firenze e di altre dislocate nel Veneto (uno Padova e l'altro a Verona), tutti peraltro soci di KPMG. Non si comprende inoltre come il suddetto profilo operante su Bolzano si "sarebbe potuto portare dietro" sia il lavoro per le AdA di Trento e di Bolzano che per la regione Friuli Venezia Giulia, considerata la distanza, comunque rilevante, intercorrente tra Bolzano-Trento, Padova (dove tale soggetto risulterebbe in parte attivo) e Trieste (dove ha sede l'AdA per il Friuli Venezia Giulia).

314. Parimenti, non è chiaro il motivo per cui la società non considerasse come un centro di competenze Napoli e, dunque, il lotto 6, posto che, per tale lotto, l'attività da svolgere, secondo quanto riferito da Deloitte, era concentrata per il 90% in Campania³⁶⁴. A Napoli l'ufficio di KPMG poteva contare su un [omissis], cinque [omissis], e cinque [omissis]. In ogni caso, la così ampia differenziazione di offerta economica presentata su questo lotto rispetto al lotto 1 non è giustificata alla luce del fatto che, se è vero che a Milano la Società aveva maggiori risorse, è anche vero che a Milano si

³⁶¹ Doc. 86 bis, verbale di audizione di KPMG.

³⁶² Cfr. doc. 156, all. 19.

³⁶³ Doc. 156.

³⁶⁴ Cfr. doc. 93 bis. Verbale di audizione Deloitte&Touche.

trattava di svolgere solo una parte del lavoro previsto dal lotto 1 (pari a circa 1/5).

315. Altra circostanza poco convincente si riferisce alle ragioni per cui la società, pur avendo presentato la propria migliore offerta sul lotto 9, non abbia replicato una tale offerta anche sul lotto 4 (che comprendeva la Regione Lazio) o sul lotto 8, che aveva ad oggetto lavori per amministrazioni tutte ubicate a Roma e sulle quali, dunque, la società poteva beneficiare eventualmente anche di economie di scala. Ciò specie considerato che a Roma, all'epoca della presentazione delle offerte per la gara Consip AdA, KPMG poteva contare su due [omissis] (di cui uno socio di KPMG), quattro [omissis] e un [omissis].

316. Si trattava, peraltro, sia nel caso del lotto 3, che dei lotti 4 e 6 di commesse aventi valori molto maggiori rispetto a quelle previste dal lotto 2 e dal lotto 1 la cui aggiudicazione, in luogo di tali lotti, sarebbe rimasta comunque entro il *cap* massimo di 27 milioni previsto dal bando.

317. Pertanto, nel caso di KPMG le giustificazioni da essa fornite non fanno dunque emergere il fatto che, alla base della differenziazione delle proprie offerte economiche, vi fosse una reale differente struttura di costi o altra logica razionale.

Le incongruenze nelle giustificazioni sulle strategie partecipative alla gara Consip AdA fornite da Deloitte & Touche

318. Anche per quanto riguarda Deloitte & Touche, le spiegazioni fornite sulla strategia di partecipazione seguita appaiono contraddittorie. Si rileva, infatti, che la società ha offerto su tutti i lotti in gara, con l'eccezione del lotto 7, ma questo, secondo quanto riferito dalla parte in audizione, solo per un problema di mancanza di fatturato specifico. Le offerte tecniche anche in questo caso sono state praticamente le stesse per tutti i lotti. Ciò che varia sensibilmente sono, anche in questo caso, gli sconti offerti sui vari lotti.

Nei lotti 4 e 8, ai quali la società ha ammesso di essere realmente interessata³⁶⁵, infatti, la stessa ha presentato ribassi medi del 31,34%, mentre, sui restanti lotti, gli sconti medi offerti sono stati tra il 10 e il 14% circa. I due lotti sui quali DT ha fatto le proprie offerte migliori, e che quindi si sarebbe dovuta aggiudicare secondo lo schema ripartitorio, hanno un valore complessivo di circa 18,5 milioni di euro. Deloitte & Touche ha giustificato i maggiori sconti sui lotti 4 e 8 sulla base del fatto che si trattava di lotti

³⁶⁵ Cfr. doc. 93 bis verbale di audizione Deloitte&Touche.

“romano-centrici”, sui quali si sarebbe dunque potuta avvantaggiare di economie di scala.

319. Al riguardo si osserva che, anche il lotto 9 può essere considerato “romano-centrico”, ancor più del lotto 4: il 40% del lavoro sul lotto n. 4 è infatti da svolgere in Sardegna, mentre nel caso del lotto 9 l’amministrazione di riferimento è ubicata solo a Roma. Il lotto 9 è peraltro un lotto dal valore notevolmente superiore al lotto 4 e dunque se anche la società avesse percepito, come ha riferito, che qui vi poteva essere un rischio di non portare a termine l’incarico e dunque di perdere la parte variabile del compenso (nell’ambito dell’affidamento sono definiti specifici “obiettivi di prestazione” cui è legata una quota sospesa, complessivamente pari al 15% del corrispettivo maturato), tale lotto avrebbe generato un fatturato comunque notevolmente superiore a quello atteso per il lotto 4³⁶⁶. Al riguardo, si evidenzia comunque quanto riferito da Consip³⁶⁷ e dagli altri operatori sentiti in audizione e cioè che i lavori da svolgere sui vari lotti sono sostanzialmente omogenei, che non c’era spazio per soluzioni innovative e che quello che può variare è la quantità di lavoro da svolgere. Per quanto riguarda, invece, il maggiore o minore grado di criticità nella fase di esecuzione dei vari lotti, come riferito da Consip, tale valutazione è già internalizzata dai valori dei lotti a base d’asta, che si basano sui fabbisogni puntualmente espressi in termini di giornate-uomo da parte delle singole AdA e successivamente validati dall’IGRUE. La circostanza, evidenziata da DT, che il lotto 9 presentasse un rischio di incarico percepito più elevato rispetto agli altri lotti non è, peraltro, stata confermata da altre società, come Ria Grant Thornton³⁶⁸ e Cogea³⁶⁹.

320. Quanto alla giustificazione della formulazione dei ribassi contenuti sugli altri lotti, basata sulla necessità di voler preservare i valori della c.d. *fair fee*, questa non appare convincente, poiché da una parte non viene specificato il margine che la società genera in media sui fatturati c.d. *referral* e/o sul resto del proprio fatturato e in quanto, in ogni caso, gli incarichi in questione avrebbero inciso poco o nulla sulla media di tali margini: i fatturati attesi dalla gara Consip AdA (circa 0-5 milioni)³⁷⁰ sono, infatti, assolutamente limitati rispetto al fatturato interno di Deloitte depurato dai ricavi generati

³⁶⁶ Si sottolinea peraltro come ai sensi del capitolato tecnico della gara Consip AdA solo il 7,5% sarebbe stato legato alla consegna di prodotti non affetti da rilievi critici. L’altro 7,5% è infatti legato alla mera tempestività nella consegna dei prodotti della fornitura.

³⁶⁷ Cfr. doc. 116.

³⁶⁸ Cfr. doc. 110 bis, verbale di audizione di RIA Grant Thornton.

³⁶⁹ Cfr. doc. 113, verbale di audizione di Cogea.

³⁷⁰ Cfr. doc. 93 bis verbale di audizione Deloitte&Touche.

dai c.d. *referrals*. In merito va altresì considerato che i margini di commessa dichiarati dalla società sui lotti aggiudicati erano, comunque, consistenti pari rispettivamente al [15-20]% sul lotto 4 e al [15-20]% sul lotto 8 e che, come si è già ricordato, nel documento di giustificazione dell'anomalia i costi di trasferta erano stimati come inferiori al [<5]%³⁷¹.

321. Anche nel caso di Deloitte & Touche le giustificazioni da essa fornite non fanno, dunque, emergere in modo chiaro il fatto che, alla base della differenziazione delle proprie offerte economiche, vi fosse una reale differente struttura di costi o altra logica razionale.

322. Non si comprende, infine, come mai Deloitte & Touche, considerato che Bari era sicuramente per essa il più importante centro di competenze (in quanto poteva contare su ben undici dipendenti³⁷²), abbia presentato proprio in tale caso l'offerta meno competitiva, visto che per svolgere il lavoro previsto su tutti i restanti lotti avrebbe, invece, dovuto investire maggiori risorse per contrattualizzare *ex novo* tutto il personale necessario. Ciò pur considerando che, a quanto dalla stessa riferito, il lavoro da svolgere nel lotto 6 era prevalentemente incentrato nella Regione Campania (circa il 90%).

Le incongruenze nelle giustificazioni sulle strategie partecipative alla gara Consip AdA fornite da RTI PWC-PWC Advisory

323. Venendo a PWC Advisory, detta società ha presentato offerte per 5 dei 9 lotti posti a gara formulando, per il solo lotto 5, uno sconto del 32,37%, a fronte di sconti negli altri lotti (2, 3, 4 e 9) compresi tra l'11 e il 14%.

324. I rappresentanti di PWC hanno dichiarato di aver offerto solo su alcuni lotti perché volevano evitare problemi di incompatibilità con altre attività attuali e/o potenziali. Ciò è stata la giustificazione che hanno dato per non aver offerto sia per il lotto 1 (in quanto «*aggiudicarselo avrebbe potuto creare un problema di incompatibilità per l'attività di consulenza di primo livello per le medesime amministrazioni*»³⁷³), sia per il lotto 6 e il lotto 7 dove avevano contratti che prevedevano la possibilità di ripetizione del servizio nel periodo 2014-2020, nonché per il lotto 8 dove la società aveva ricevuto un incarico di assistenza all'AdG presso il Ministero del Lavoro.

325. Per quanto riguarda la motivazione alla base della scelta di presentare la propria offerta migliore sul lotto 5, i rappresentanti di PWC Advisory hanno spiegato che, in questo caso, la scelta è derivata dalla necessità di

³⁷¹ Cfr. doc. ISP. 975.

³⁷² Cfr. doc. 154, all. 5.

³⁷³ Cfr. doc. 90 bis Verbale di audizione PWC.

promuovere e sfruttare gli investimenti locali di PWC (ufficio di Ancona che era stato aperto un paio di anni prima ma stentava a decollare) o gli investimenti in fase di esecuzione (e qui ci si riferisce all'ufficio di Pescara che era stato aperto in quei mesi)³⁷⁴. PWC Advisory ha, invece, affermato da un lato che non aveva risorse adatte nei territori ricompresi nel lotto 3 mentre, per quanto riguarda il lotto 4, ha affermato che, pur avendo una buona conoscenza dei territori interessati, i problemi relativi ai trasporti avrebbero determinato la scelta di offrire uno sconto più basso. Si noti che tale ricostruzione appare contraddittoria, sia rispetto a quelle fornite dalle altre parti, per cui invece il lotto 4 era un lotto economicamente molto interessante³⁷⁵, sia con riferimento all'assetto di PWC che, all'epoca, vantava nella sede di Roma alcuni profili professionali richiesti (ben 7 [omissis] di cui peraltro tre sono [omissis] della PWC Advisory) per lavorare sulla gara Consip AdA. Inoltre, rispetto agli altri lotti su cui ha offerto, i lotti 4 e 9 erano di valore notevolmente maggiore.

326. È del tutto evidente, pertanto, che l'unico lotto a cui PWC fosse realmente interessata era quello che era riuscita a farsi assegnare nell'ambito della ripartizione derivante dall'intesa, ossia il lotto 5. Ciò emerge, peraltro, dalla più volte citata mail tra PWC e PWC Advisory del 27 novembre 2015 in cui si commentano gli esiti della gara Consip AdA. « *PwC non risulta aggiudicataria di nessun Lotto, prima sulla tecnica perde all'economica il Lotto 5 (lo vince Lattanzio con uno sconto del 42,69% vs il ns di 32%)[...] A caldo condivido con voi alcune considerazioni:*

- *l'esito finale della gara mi lascia molto perplessa*

- *PwC è fuori completamente* »³⁷⁶. Dal documento richiamato emerge, infatti, che lo sconcerto di PWC deriva unicamente dall'aver perso il lotto 5, unico nominato e unico lotto a lei assegnato sulla base del disegno ripartitorio concordato.

La perdita del lotto 5, come si è già detto, è riconducibile esclusivamente all'ingresso di un concorrente del tutto inaspettato (Lattanzio) che, contro ogni previsione, non solo ha offerto uno sconto molto aggressivo (oltre il 40%) – circostanza questa prevista dalle parti e mitigata attraverso la presentazione delle offerte d'appoggio – ma ha anche ottenuto un elevato punteggio tecnico (67 punti) pur non facendo parte di un *network* internazionale.

327. Si ricorda, inoltre, che, nel doc. ISP. 180, il margine previsto per il lotto

³⁷⁴ Cfr. doc. 90bis Verbale di audizione PWC..

³⁷⁵ Cfr. ad esempio Verbale di audizione di Deloitte, doc. 93 bis.

³⁷⁶ Cfr. doc. ISP. 152.

5 era del [20-25]% a fronte di un margine quasi doppio previsto per il lotto 2. Ciò evidenzia che PWC avrebbe ben potuto effettuare offerte con sconti vicini al 30% anche negli altri lotti in cui ha partecipato (lotti 2, 3, 4, 5 e 9).

328. Nel caso di PWC Advisory non è stata, dunque, fornita alcuna giustificazione razionale delle proprie offerte economiche meno competitive, il che fa ritenere logicamente che esse siano state offerte d'appoggio volte appunto a permettere, in tali lotti, al partecipante all'intesa collusiva (e ipotetico assegnatario) l'ottenimento di un elevato punteggio economico anche nel caso in cui altri soggetti avessero presentato offerte economiche con sconti più bassi rispetto a quella tra di essi concordata.

Le incongruenze nelle giustificazioni sulle strategie partecipative alla gara Consip AdA fornite da Ernst & Young

329. EY ha presentato offerta per tutti i lotti tranne che per i lotti 2 e 9. Per i lotti 3, 6 e 7 gli sconti offerti sono stati del 31,5%, mentre per i lotti 1, 4, 5 e 8 compresi tra l'11 e il 13% circa.

330. Nel verbale redatto nel corso degli accertamenti ispettivi i rappresentanti della società hanno spiegato che Ernst & Young non poteva presentare offerte per i due lotti 8 e 9 in quanto è stata fatta una scelta commerciale interna, legata ad eventuali problemi di incompatibilità/indipendenza con l'attività svolta (o che avrebbe potuto svolgere) (dal) la società "consorella" EY FBA e, inoltre, perché la società non aveva i requisiti minimi di fatturato richiesti per partecipare a tutti i 9 lotti³⁷⁷. In particolare, nel verbale redatto nel corso degli accertamenti ispettivi, gli stessi rappresentanti di Ernst & Young hanno spiegato che la società ha puntato: (i) sul lotto 7 Calabria-Sicilia, perché si trattava del lotto di maggior valore (esclusi i due lotti 8 e 9); (ii) e sul lotto 6 Campania-Puglia, in quanto in tali Regioni la società è presente con propri uffici ed era già attiva nel settore dei fondi; ed infine sul lotto 3 dell'Emilia Romagna, perché era di un valore che permetteva alla società di abbinarlo ai due lotti precedenti, visti i vincoli di aggiudicazione presenti nel bando, e perché si trattava di una Regione che, ad avviso della società, avrebbe potuto avere in futuro un ottimo sviluppo, considerate altresì la disponibilità di risorse presso l'ufficio di Bologna³⁷⁸.

331. Per quanto riguarda le ragioni sottese alla determinazione dell'offerta economica da presentare, Ernst & Young ha spiegato che, in generale, per le

³⁷⁷ Cfr. doc. ISP.80.

³⁷⁸ Cfr. doc. 95bis verbale audizione Ernst&Young.

società più strutturate, nel settore in parola non sarebbe possibile applicare ribassi significativi in considerazione dei costi elevati da sostenere. Pertanto, laddove la società sia interessata ad alcuni lotti, in media applica uno sconto intorno al 30%, valutando di poter ricevere un punteggio di qualità alto, vista la sua esperienza nel settore. In quest'ottica, nella Gara Consip AdA, la società ha presentato le offerte con i ribassi maggiori nei tre lotti comprendenti la Calabria e la Sicilia (i.e. lotto 7), la Campania e la Puglia (lotto 6) e l'Emilia Romagna (i.e. lotto 3), per le ragioni anzidette, e ha presentato offerte con ribassi di circa il 10-15% negli altri lotti, in quanto questi non erano di interesse della società, anche considerato che in tali lotti non era precedentemente operativa.

332. Nel corso dell'audizione con gli Uffici, i rappresentanti di Ernst & Young hanno altresì affermato che la strategia era di massimizzare il profitto, vincendo tre lotti per un ammontare il più possibile vicino al *cap* dei 27 milioni. In tale contesto, si è altresì considerato che la *lex specialis* prevedeva, in caso di aggiudicazione di più lotti il cui valore eccedesse il tetto massimo di aggiudicazione, lo scorrimento a partire dai lotti economici di valore più elevato³⁷⁹.

333. Al riguardo si rileva in primo luogo che il rappresentante di Ernst & Young ha dichiarato che non poteva presentare offerte per i due lotti c.d. centrali (i.e. lotti 8 e 9), in quanto è stata fatta una scelta commerciale interna legata ad eventuali problemi di incompatibilità/indipendenza con l'attività svolta (o che avrebbe potuto svolgere) dalla società "consorella" EY FBA. Al contrario, si evidenzia che la società ha presentato offerta per il lotto 8. L'argomentazione fornita, insieme a quanto riferito a verbale da un rappresentante di EY, secondo cui EY « *ha presentato offerte con ribassi di circa il 10-15% negli altri lotti, in quanto questi non erano di interesse della società* »³⁸⁰ fa pensare non a una semplice dimenticanza da parte del rappresentante di Ernst & Young, ma proprio alla circostanza che, in realtà, l'offerta presentata per il lotto 8 equivaleva per Ernst & Young a non presentare offerta, come se fosse dunque consapevole che un'offerta del genere non poteva risultare vincente.

334. Il principale elemento di contraddizione nelle giustificazioni fornite in audizione è che, pur avendo presentato la stessa offerta tecnica sui vari lotti, il rappresentante di Ernst & Young nel rispondere alla domanda sul perché la società non abbia presentato anche un'offerta economica in linea con quella

³⁷⁹ Cfr. doc. 95bis verbale audizione Ernst&Young.

³⁸⁰ Cfr. doc. 95 bis verbale audizione Ernst&Young.

degli altri lotti ha ribadito che gli altri lotti non erano di interesse.

Al riguardo è, poi, alquanto singolare che Ernst & Young abbia affermato che laddove la società sia interessata ad alcuni lotti, in media applica uno sconto intorno al 30%, senza però fare minimo riferimento alla variabilità delle basi d'asta o del numero di giornate lavorative richieste dal committente.

335. Inoltre, se effettivamente Ernst & Young, come ha dichiarato, avesse voluto solo massimizzare il profitto, non essere presente sui lotti centrali, promuovere lo sviluppo dell'ufficio di Bologna e far lavorare l'ufficio di Napoli, non solo non è chiaro come mai abbia comunque offerto sul lotto 8, ma altresì non è chiaro come mai essa abbia puntato ad aggiudicarsi insieme ai lotti 6 e 7 anche il lotto 3, considerato che in realtà, a seguito delle richieste di informazioni, è emerso che, contrariamente a quanto riferito, sulla base delle informazioni fornite³⁸¹, a Bologna la società non aveva alcuna disponibilità di risorse in grado di poter lavorare sulla gara Consip AdA.

336. Non si comprende poi perchè la società non abbia puntato anche al lotto 4, considerato che a Roma, dove si doveva svolgere circa il 60% del lavoro previsto dal lotto 4, sempre sulla base delle informazioni fornite³⁸², essa poteva contare su 15 risorse aventi i profili professionali richiesti dalla gara Consip AdA e che un'eventuale aggiudicazione congiunta dei lotti 4, 6 e 7 avrebbe permesso di avvicinarsi molto di più al *cap* dei 27 milioni rispetto all'eventuale aggiudicazione dei soli lotti ritenuti di interesse (ovvero il 3, 6 e il 7).

337. Sempre alla luce delle giustificazioni fornite sia nel corso degli accertamenti ispettivi che in audizione, non risulta altresì chiara la ragione per cui non sia stato ipotizzato di fare un'offerta migliore, così come per il lotto 3, anche per il lotto 1 e il lotto 5. Infatti nel caso in cui la società avesse vinto i tre lotti ritenuti di interesse (lotti 3, 6 e 7) anche se avesse vinto i lotti 1 e 5, questi ultimi non le sarebbero stati aggiudicati, visto che la *lex specialis* prevedeva, in caso di aggiudicazione di più lotti il cui valore avesse ecceduto il tetto massimo di aggiudicazione, lo scorrimento a partire dai lotti economici di valore più elevato (e dunque i lotti 3, 6 e 7).

338. Al riguardo si evidenzia altresì che nel lotto 1, dove il lavoro era da svolgere in gran parte a Milano, la società aveva il maggior numero di risorse (diciannove) aventi i profili professionali richiesti dalla gara Consip

³⁸¹ Cfr. doc. 163, all. 5.

³⁸² Cfr. doc. 163, all. 5.

AdA. Ciò differentemente dal lotto 7, che comprendeva Sicilia e Calabria, dove la società non aveva alcuna risorsa professionale avente i requisiti previsti dalla gara Consip AdA. Non a caso EY, nella giustificazione dell'offerta anomala, ha dichiarato di voler coinvolgere professionisti che risiedono *in loco*³⁸³

339. Ernst & Young non ha dunque fornito alcuna giustificazione razionale delle proprie offerte economiche e, in particolare, del perché ci sia stata una così grande differenza tra le offerte economiche presentate nei lotti ritenuti di interesse e quelli di non interesse. Ciò considerato che sui lotti da essa ritenuti di interesse la società aveva comunque un margine che è stato ritenuto non anomalo dallo stazione appaltante.

340. In conclusione, nessuna delle suddette parti ha fornito delle giustificazioni in grado di far emergere in modo chiaro il fatto che, alla base della differenziazione delle proprie offerte economiche nella gara Consip AdA, vi fosse una reale differente struttura di costi o altra logica razionale, il che fa logicamente ritenere che le offerte peggiori siano state appunto mere offerte d'appoggio, volte cioè a permettere che in tali lotti il partecipante all'intesa collusiva e ipotetico assegnatario potesse ottenere un elevato punteggio economico anche nel caso in cui altri soggetti avessero presentato offerte economiche con sconti più bassi rispetto a quella tra di essi concordata.

4. Gli effetti dell'intesa

341. Occorre in primo luogo ricordare che, per ricadere nel divieto di cui all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, un accordo, una decisione di associazione di imprese o una pratica concordata devono avere «per oggetto o per effetto» di impedire, restringere o falsare la concorrenza nel mercato interno.

A tal proposito, dalla giurisprudenza della Corte risulta che alcune forme di coordinamento tra imprese rivelano un grado di dannosità per la concorrenza sufficiente perché si possa ritenere che l'esame dei loro effetti non sia necessario. Tale giurisprudenza si fonda sul fatto che talune forme di coordinamento tra imprese possono essere considerate, per loro stessa natura, dannose per il buon funzionamento del normale gioco della concorrenza. È, quindi, pacifico che è talmente alta la probabilità che certi comportamenti collusivi, quali quelli che portano alla fissazione orizzontale dei prezzi

³⁸³ Cfr. doc. 152, allegati.

ovvero alla ripartizione dei mercati e della clientela da parte di cartelli, abbiano effetti negativi, in particolare, sul prezzo, sulla quantità o sulla qualità dei prodotti e dei servizi che può essere ritenuto inutile, ai fini dell'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, dimostrare che tali comportamenti abbiano effetti concreti sul mercato. L'esperienza, infatti, dimostra che tali comportamenti determinano riduzioni della produzione e aumenti dei prezzi, dando luogo ad una cattiva allocazione delle risorse a detrimento, in particolare, dei consumatori³⁸⁴.

Nel caso in esame l'intesa manifesta chiaramente un oggetto anticompetitivo atteso che la stessa mirava precipuamente a condizionare l'esito della gara Consip AdA attraverso la ripartizione dei lotti.

342. Pertanto si rileva che, nel caso di specie, l'intesa, contrariamente a quanto sostenuto dalle parti, è stata pienamente attuata attraverso l'effettiva presentazione di offerte coordinate, come sopra descritte (si vedano Tabella 6 e Tabella 10), influenzando gli esiti della procedura con riguardo a tutti i 9 lotti. Sul punto è ancora una volta il caso di rimarcare come l'esito della gara non abbia coinciso totalmente con l'accordo ripartitorio posto in essere in ragione di elementi del tutto imprevedibili dalle parti, quali la partecipazione con ottimi punteggi tecnici di *outsider* come Lattanzio e il basso punteggio tecnico ottenuto da EY.

343. Pur non essendo necessario alla luce della qualificazione dell'intesa come restrittiva nell'oggetto, dimostrare l'esistenza degli effetti per configurare una violazione dell'art. 101 TFUE, si rileva che l'intesa in esame ha, altresì, prodotto effetti sul mercato determinando l'aggiudicazione a condizioni peggiori di quelle che si sarebbero verificate in un contesto pienamente competitivo.

344. PWC, Deloitte e EY, al fine di dimostrare l'assenza di effetti, hanno elaborato alcuni scenari controfattuali che dimostrerebbero come, in realtà diverse modalità partecipative avrebbero condotto a risultati meno soddisfacenti per la stazione appaltante.

Il primo scenario controfattuale proposto, che elimina totalmente le offerte qualificate d'appoggio su tutti i lotti, come si è visto avrebbe determinato un risparmio per la stazione appaltante di oltre 700.000 euro (scenario d).

Il secondo e il terzo scenario, che sostituivano le offerte d'appoggio con l'offerta più alta presentata da una *big four* nel lotto (scenario b) e l'offerta più alta presentata dalla *big four* nella gara (scenario c) avrebbe invece

³⁸⁴ Cfr. sentenza della Corte di Giustizia, C-286/13P, Dole Food and Dole Fresh Fruit Europe v Commissione, ECLI:EU:C:2015:184, punto 113, nonché sentenza C-67/13P, CB v. Commissione, ECLI:EU:C:2014:2204, punto 49 e la giurisprudenza ivi citata.]

determinato addirittura un minimo peggioramento.

345. In realtà le parti, focalizzandosi sulle offerte d'appoggio, hanno omesso di evidenziare un profilo molto importante dell'intesa, ossia la sterilizzazione della concorrenza tra *big four*, per cui le stesse, per aggiudicarsi i lotti di competenza, hanno presentato sempre sconti compresi tra il 30 e il 33 %, confidando da un lato nell'assenza di offerte più aggressive da parte delle altre *big four* e, dall'altro, nella neutralizzazione di offerte aggressive estranee al cartello grazie al meccanismo delle offerte d'appoggio sopra ampiamente spiegato.

346. Negli scenari b) e c) le parti hanno proposto la sostituzione delle offerte d'appoggio con dei valori sempre riconducibili agli sconti presentati dalle *big four* nella gara AdA, non tenendo quindi conto che tali sconti erano anch'essi frutto dell'intesa e, per tale ragione, certamente più bassi di quanto ci si sarebbe dovuti aspettare in un mercato non falsato dal cartello.

347. In un efficace scenario controfattuale, quindi, le parti avrebbero dovuto sostituire le offerte d'appoggio con offerte realmente competitive. Il livello di tali offerte, certamente variabile in funzione di una molteplicità di elementi, non può certo attestarsi intorno al 30% essendo tale valore, come più volte rimarcato, anch'esso frutto di un'intesa restrittiva della concorrenza che, negli obiettivi delle parti, avrebbe consentito l'aggiudicazione dei lotti di interesse ad un prezzo comunque vantaggioso evitando di ingaggiare una guerra di prezzi con i più pericolosi *competitors (big four)*.

348. In una corretta analisi controfattuale sarebbe, quindi, stato necessario determinare una percentuale di ribasso che potesse considerarsi competitiva nella prospettiva sopra richiamata. A titolo di esempio, sostituendo le offerte delle parti con uno sconto pari a quello proposto nella stessa gara da un concorrente mediamente aggressivo e che ha raggiunto un punteggio tecnico paragonabile a quelli delle *big four* (Lattanzio) si osserverebbe addirittura un risparmio di spesa per la Consip di oltre 4,5 milioni di euro, accompagnato peraltro da un aumento della qualità del servizio offerto di circa 10 punti.

5. Conclusioni

349. Dall'insieme degli elementi di prova esogeni e endogeni accertati emerge incontrovertibilmente che, in occasione della procedura indetta da Consip, le società Ernst & Young, EYFBA, Deloitte & Touche, Deloitte Consulting, KPMG, KPMG Advisory, PWC, PWC Advisory - hanno posto

in essere un disegno collusivo segreto con la finalità di spartirsi, tra i rispettivi *network*, i lotti posti a gara.

350. Dalle risultanze istruttorie è emerso che le imprese hanno evitato di competere in occasione della gara, presentando sconti più elevati nei lotti “assegnati”, senza mai sovrapporsi e, con riferimento ai lotti di interesse delle altre *big four*, non presentando offerta o presentando offerte di appoggio del tutto inidonee a vincere il lotto. Tale condotta emerge dall’osservazione dei risultati di gara in rapporto agli elementi esogeni agli atti e non trova giustificazione alla luce delle argomentazioni delle parti, del tutto lacunose e incongruenti rispetto ai documenti acquisiti.

351. Solo avendo presente tale obiettivo collusivo, nonché la formula prevista per l’attribuzione del punteggio economico, si può comprendere la *ratio* sottesa alle scelte di tali soggetti di differenziare, in modo così ampio, le proprie offerte economiche nei vari lotti di partecipazione.

352. Nessuna delle suddette parti ha, inoltre, fornito delle giustificazioni in grado di far emergere in modo chiaro il fatto che, alla base della proprie offerte economiche con sconti più bassi nella gara Consip AdA, vi fosse una reale differenza di struttura di costi o altra logica razionale. Il che fa logicamente ritenere che esse siano state appunto mere offerte d’appoggio, volte cioè a permettere che in tali lotti il partecipante all’intesa collusiva e ipotetico assegnatario potesse ottenere un elevato punteggio economico, anche nel caso in cui altri soggetti avessero presentato offerte economiche con sconti più elevati rispetto a quelli tra di essi concordati. Grazie alle offerte d’appoggio, infatti, il delta tra il punteggio economico raggiunto dalle parti nei lotti di cui dovevano essere assegnatarie in base al disegno ripartitorio e quello massimo ottenuto dal concorrente che ha proposto lo sconto più elevato, è stato limitato ad un valore inferiore a 3 punti.

353. Sul punto merita osservare che, conformemente alle indicazioni della consolidata giurisprudenza³⁸⁵, le considerazioni sopra svolte ricostruiscono, secondo un approccio olistico combinato a quello analitico, la condotta delle parti e, conseguentemente, l’esistenza dell’intesa volta alla ripartizione dei lotti nella gara Consip AdA. In questa luce, le argomentazioni delle parti volte a parcellizzare e frazionare la valutazione unitaria, attraverso la prospettazione, spesso contraddittoria, di diverse giustificazioni relative alle evidenze raccolte non risultano idonee a mettere in discussione l’accertamento complessivo dell’illecito così come sopra prospettato.

354. L’intesa in esame, avente ad oggetto il coordinamento dei

³⁸⁵ Cfr. da ultimo Consiglio di Stato, 20 febbraio 2017 n. 740, CNS.

comportamenti delle parti nell'ambito di una gara, rientra tra le più gravi violazioni del diritto della concorrenza ed è stata, come si è visto, pienamente attuata. Tale intesa ha inevitabilmente influenzato gli esiti della procedura con riguardo a tutti i 9 lotti. Se, infatti, le strategie partecipative di tutti i soggetti coinvolti nell'intesa fossero state assunte autonomamente e, dunque, guidate da logiche di confronto competitivo, si sarebbe, assistito a risultati differenti, maggiormente favorevoli per la stazione appaltante sia da un punto di vista economico sia con riferimento al servizio tecnico ricevuto.

VII. PREGIUDIZIO AL COMMERCIO FRA STATI MEMBRI

355. Secondo la Commissione europea³⁸⁶, il concetto di pregiudizio al commercio tra Stati Membri deve essere interpretato tenendo conto dell'influenza diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi commerciali tra gli Stati membri.

Significativi in tal senso risultano la rilevanza comunitaria della procedura di gara in questione, il fatto che i servizi oggetto della gara interessano l'intero territorio nazionale, nonché la partecipazione a tale gara di imprese aventi vocazione internazionale. Di conseguenza, l'intesa in esame, potendo essere idonea ad arrecare pregiudizio al commercio tra Stati Membri, va valutata ai sensi dell'articolo 101 TFUE.

VIII. GRAVITÀ DELL'INTESA

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

³⁸⁶ 2004/C 101/07 - Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato, pubblicato in GUCE C 101/81 del 27 aprile 2004. Analogamente, nelle sentenze n. 896 del 9 febbraio 2011, n. 5171 e n. 5172 del 16 settembre 2011, Listino Prezzi della Pasta, il Consiglio di Stato ha richiamato la giurisprudenza nazionale ed europea secondo cui, in particolare, "l'idoneità di un'intesa ad incidere sul commercio tra Stati membri, ossia il suo effetto potenziale, è sufficiente perché essa rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 81 del Trattato CE (ora art. 101 TFUE), non occorrendo dimostrare l'esistenza di un pregiudizio effettivo". Anche il TAR Lazio, nella sentenza non definitiva n. 8951 del 17 novembre 2011, Vendita al dettaglio di prodotti cosmetici, ha ritenuto che il pregiudizio al commercio tra Stati Membri è soddisfatto "quando l'intesa appare comunque idonea ad influire, anche solo potenzialmente, sulle correnti di scambio tra Stati membri e la limitazione del confronto concorrenziale nel richiamato settore merceologico all'interno di un singolo Stato membro sembra in grado di poter arrecare tale pregiudizio, anche tenuto conto delle dimensioni sopranazionali dei gruppi di cui fanno parte alcune delle imprese interessate".

procedimento istruttorio.

357. Secondo consolidata giurisprudenza comunitaria e nazionale, per valutare la gravità di un'infrazione si deve tenere conto di un gran numero di fattori il cui carattere e la cui importanza variano a seconda del tipo di infrazione e delle circostanze particolari della stessa. Tra tali fattori rilevano principalmente la natura della restrizione della concorrenza nonché il ruolo e la rappresentatività sul mercato delle imprese coinvolte.

358. Quanto alla natura dell'intesa in esame, sulla base delle risultanze istruttorie, è stato accertato che le società Ernst & Young, Ernst&Young Financial Business Advisors, Deloitte & Touche, Deloitte Consulting, KPMG, KPMG Advisory, PWC, PWC Advisory hanno posto in essere, nell'ambito della gara Consip AdA, un'intesa evidentemente segreta, di tipo orizzontale, restrittiva della concorrenza, volta alla spartizione dei lotti posti a gara.

359. Si tratta, in particolare, di un'intesa orizzontale e segreta mirante a condizionare la dinamica della riferita gara sì da neutralizzare il confronto competitivo per l'aggiudicazione delle commesse. L'intesa ha avuto attuazione e ciò ha determinato la ripartizione dei lotti, così come prefigurata dalle parti, in 5 lotti su 9, risultando comunque idonea ad influenzare il complessivo esito della gara. Il forte pregiudizio all'operare di corretti meccanismi concorrenziali si è, infatti, riverberato negli esiti della gara, minando i presupposti di una selezione della miglior controparte contrattuale per i servizi oggetto di affidamento.

360. Contrariamente a quanto affermato dalle parti, l'intesa è da configurarsi come segreta in considerazione delle modalità attraverso le quali la stessa è stata attuata che hanno visto il coinvolgimento unicamente delle parti interessate, in particolare attraverso l'organizzazione di incontri non pubblici cui partecipavano solo loro, nonché l'utilizzo di offerte di comodo. Peraltro non può tacersi che non sono stati reperiti verbali ufficiali degli incontri contestati e nelle e-mail il contenuto degli incontri, seppur desumibile da alcuni riferimenti, come sopra diffusamente argomentato, non è esplicitato. Si osserva che la concertazione ha coinvolto i maggiori *player* del mercato di riferimento.

361. Il descritto comportamento è considerato tra le violazioni più gravi della normativa *antitrust* in quanto, per sua stessa connotazione, appare idoneo e destinato ad alterare, in caso di aggiudicazione della gara – come poi avvenuto –, per tutta la durata dell'affidamento, il normale gioco della concorrenza; in particolare, il comportamento anticoncorrenziale accertato

costituisce un'infrazione molto grave dell'articolo 101 del TFUE.

IX. SANZIONI

362. Al fine di quantificare le sanzioni occorre tenere presente quanto previsto dall'articolo 11 della legge n. 689/1981, come richiamato dall'articolo 31 della legge n. 287/90, nonché i criteri interpretativi enucleati nelle “Linee Guida sulla modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità in applicazione dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90” (di seguito, Linee Guida), deliberate dall'Autorità il 22 ottobre 2014.

363. Quanto al fatturato da prendere in considerazione ai fini della determinazione dell'importo base delle sanzioni, sulla scorta dei punti 7 e seguenti delle Linee Guida, tale importo si ottiene moltiplicando una percentuale del valore delle vendite dei beni o servizi oggetto, direttamente o indirettamente, dell'infrazione, determinata in funzione del livello di gravità dell'infrazione, alla durata della partecipazione di ciascuna impresa all'infrazione. Allorché l'infrazione si realizza in relazione ad una procedura di gara ad evidenza pubblica, in base al punto 18 delle Linee Guida i dati iniziali cui far riferimento per il calcolo dell'importo di base dell'ammenda sono quelli corrispondenti agli importi di aggiudicazione della procedura interessata dall'intesa, ovvero, in assenza di aggiudicazione, agli importi posti a base d'asta.

364. Nel caso di specie, quindi, considerate le previsioni della *lex specialis* di gara, viene individuato quale importo di aggiudicazione, sulla base del disegno spartitorio individuato, il valore di aggiudicazione per ciascun lotto effettivamente aggiudicato. Nei lotti che le parti non si sono aggiudicate, si ritiene opportuno individuare quale valore delle vendite il valore dell'offerta effettuata dalla parte che, sulla base del disegno ripartitorio, si sarebbe dovuta aggiudicare il lotto. Tale soluzione, che uniforma il criterio di valutazione del valore delle vendite, appare, inoltre, più favorevole per le parti che non si sono aggiudicate tutti i lotti previsti, rispetto al considerare per loro, quale valore di riferimento, la base d'asta.

365. Non meritevole di accoglimento è l'ipotesi prospettata dalle Parti di far riferimento al fatturato effettivamente realizzato a seguito degli ordinativi di fornitura emessi dalle amministrazioni. Tale impostazione, infatti,

condurrebbe a far riferimento ad importi del tutto scollegati dall'intesa, avendo le Parti pianificato la propria condotta al fine di coordinare le rispettive strategie partecipative sulla base degli importi messi a gara, gli unici disponibili al momento della realizzazione dell'intesa.

366. Alla luce della qualificazione, ai fini del caso di specie, delle società facenti parte dei *network* sopra richiamati quale unica unità economica, si ritiene, contrariamente a quanto prospettato nelle CRI, di comminare una sanzione unica per ciascun *network* di cui saranno responsabili in solido le società coinvolte nel presente procedimento, parti dello stesso.

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

KPMG	lotto 1	2.786.264	totale	13.927.211
	lotto 2	2.811.267		
	lotto 9	8.329.680		
Deloitte	lotto 4	4.902.000	totale	12.663.500
	lotto 8	7.761.500		
PWC	lotto 5	2.901.852	totale	2.901.852
EY	lotto 3	3.896.750	totale	16.388.557
	lotto 6	5.849.522		
	lotto 7	6.642.286		

368. Per quanto riguarda Deloitte, che ha partecipato in RTI con Meridiana, come valore delle vendite si considererà una quota pari al 90% (quota di partecipazione all'RTI) del valore aggiudicato.

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

KPMG	(lotti 1,2 e 9)	13.927.211 euro
Deloitte	(90 % lotti 4 e 8)	11.397.150 euro
Ernst & Young	(lotti 3, 6 e 7)	16.388.557 euro
PWC	(lotto 5)	2.901.852 euro

370. Tale importo iniziale è stato moltiplicato per la percentuale che riflette la gravità dell'infrazione. Trattandosi di un'infrazione molto grave dell'articolo 101 TFUE, cioè un'intesa orizzontale segreta di ripartizione delle commesse e fissazione dei prezzi, il punto 11 delle Linee Guida prevede un range del 15-30%. Nel caso di specie, alla luce del fatto che l'infrazione ha coinvolto le maggiori imprese attive, anche livello

internazionale, nel settore di riferimento, cui è attribuibile complessivamente almeno il 70% del valore dei servizi di assistenza alle Autorità di Audit; l'intesa è stata pienamente attuata e ha prodotto rilevanti effetti sul mercato, come sopra evidenziato, è stato dunque considerato il valore, uguale per tutte le parti, del 30%.

371. Ai sensi dell'art. 17 delle linee guida, inoltre,: *«al fine di conferire al potere sanzionatorio dell'Autorità il necessario carattere di effettiva deterrenza con specifico riferimento alle più gravi restrizioni della concorrenza, indipendentemente dalla loro durata e dalla loro effettiva attuazione, l'Autorità potrà considerare opportuno l'inserimento nell'importo di base di un ammontare supplementare compreso tra il 15% e il 25% del valore delle vendite dei beni o servizi oggetto dell'infrazione»*. In tale prospettiva il valore delle vendite è stato aumentato del 25% in considerazione della necessità di garantire l'effettiva deterrenza della sanzione. I valori così definiti sono riportati nella tabella seguente.

Parti	Fatturato specifico	Coefficiente di gravità (% sul fatturato specifico)	Durata	Entry fee (% sul fatturato specifico)	Importo base
KPMG	13.927.211	30%	N/A	25%	7.659.966
Deloitte	11.397.150	30%	N/A	25%	6.268.433
EY	16.388.557	30%	N/A	25%	9.013.706
PWC	2.901.852	30%	N/A	25%	1.596.019

372. Le Linee Guida prevedono, che l'importo base della sanzione possa essere diminuito per tener conto di specifiche circostanze attenuanti. Per quanto concerne il caso di specie è stata valutata, l'adozione da parte di tutte le parti di specifici programmi di *compliance* antitrust [Cfr. para 23 Linee Guida, citate.].

373. Al riguardo si rappresenta che le società hanno fornito evidenza di aver posto in essere programmi di *compliance* che prevedono il pieno coinvolgimento del *management* e si sono declinati nell'elaborazione di manuali antitrust, in una serie di seminari cui ha partecipato la dirigenza delle società e il personale che opera nelle aree sensibili sotto il profilo *antitrust*, nonché nella nomina di responsabili antitrust a livello di *network* con il compito di monitorarne la corretta.

374. Tali programmi, pur essendo nella sostanza molto simili (pieno coinvolgimento del *management*, nomina di un responsabile *antitrust*, adozione di codici di condotta etc.) sono stati adottati e comunicati

all'Autorità in momenti differenti e per alcuni di loro non è quindi stato possibile valutarne appieno l'attuazione.

In particolare, solo EY ha adottato un programma di *compliance* già il 23 giugno 2017, comunicandolo il 5 luglio (ben prima dell'invio delle CRI). Il programma è stato già implementato attraverso *training*, sessioni di formazione e l'adozione di specifiche procedure volte a prevenire il rischio *antitrust* già a maggio 2017.

PWC, e Deloitte, che già avevano in funzione un programma di *compliance*, hanno provveduto all'aggiornamento rispettivamente il 29 giugno 2017 e il 13 luglio 2017 (prima dell'invio delle CRI) comunicandolo all'Autorità nel mese di luglio. L'implementazione dei programmi, già iniziata a settembre, dovrebbe vedere per entrambe la conclusione dei corsi di formazione e degli aggiornamenti delle procedure entro dicembre 2017.

KPMG ha deliberato l'adozione del programma di *compliance* l'8 settembre 2017 comunicandolo all'Autorità con le memorie finali pervenute il 22 settembre 2017 e rappresentando, in quella sede, di aver già avviato il ciclo di seminari formativi.

375. In considerazione di quel che precede, si ritiene che le iniziative di EY, Deloitte e PWC siano in linea con quanto previsto al punto 23 delle Linee guida e viene pertanto riconosciuta a tali soggetti una circostanza attenuante nella misura del 5%

376. Con riguardo a KPMG, invece, non può essere riconosciuta alcuna attenuante in quanto il *network* ha adottato un programma di *compliance* solo in data 8 settembre 2017 (ben oltre l'invio delle CRI) comunicandolo all'Autorità solo in data 22 settembre 2017. Tale circostanza non consente un'adeguata valutazione da parte dell'Autorità, in particolare, dell'efficacia della sua attuazione.

Parti	Fatturato specifico	Coefficiente di gravità	Durata	Entry fee	Importo base	Totale attenuanti	Sanzione finale
KPMG	13.927.211	30%	N/A	25%	7.659.966	0%	7.659.966
Deloitte	11.397.150	30%	N/A	25%	6.268.433	5%	5.955.011
EY	16.388.557	30%	N/A	25%	9.013.706	5%	8.563.021
PWC	2.901.852	30%	N/A	25%	1.596.019	5%	1.516.218

377. Nessuna delle Parti ha collaborato efficacemente con l'Autorità nel corso del procedimento istruttorio al di là di quanto richiesto dagli obblighi

di legge, pertanto, tale attenuante, prevista nelle linee guida, non può essere applicata a nessuno dei soggetti che ne ha fatto richiesta.

378. Pertanto, gli importi delle sanzioni risultano pari a quanto indicato (in euro) nella tabella seguente, dove è stata considerata altresì la loro soglia legale massima, pari al 10% del fatturato totale delle Parti relativo all'anno 2016 (articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90).

Parti	Sanzione	Fatturato totale
KPMG	7.659.966	469.758.000
Deloitte	5.955.011	440.258.034
EY	8.563.021	549.855.876
PWC	1.516.218	430.105.768

RITENUTO, pertanto, che le società Deloitte Consulting S.r.l., Deloitte & Touche S.p.A., KPMG S.p.A., KPMG Advisory S.p.A., Ernst&Young S.p.A., Ernst&Young Financial Business Advisors S.p.A., PricewaterhouseCoopers S.p.A., PricewaterhouseCoopers Advisory S.p.A., abbiano posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza nella forma di una pratica concordata, con la finalità di condizionare gli esiti della gara Consip, attraverso l'eliminazione del reciproco confronto concorrenziale e la spartizione dei lotti da aggiudicarsi, in violazione dell'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea;

RITENUTO che le evidenze documentali agli atti non consentono di imputare l'infrazione alla società Meridiana;

tutto ciò premesso e considerato;

DELIBERA

a) che le società Deloitte Consulting S.r.l., Deloitte & Touche S.p.A., KPMG S.p.A., KPMG Advisory S.p.A., Ernst&Young S.p.A., Ernst&Young Financial Business Advisors S.p.A., PricewaterhouseCoopers S.p.A., PricewaterhouseCoopers Advisory S.p.A., hanno posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza contraria all'articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) consistente in una pratica concordata avente la finalità di condizionare gli esiti della gara Consip,

attraverso l'eliminazione del reciproco confronto concorrenziale e la spartizione dei lotti;

b) che le società Deloitte Consulting S.r.l., Deloitte & Touche S.p.A., KPMG S.p.A., KPMG Advisory S.p.A., Ernst&Young S.p.A., Ernst&Young Financial Business Advisors S.p.A., PricewaterhouseCoopers S.p.A., PricewaterhouseCoopers Advisory S.p.A., si astengano in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto dell'infrazione accertata di cui al punto a);

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

KPMG e KPMG Advisory	7.659.966 euro (in solido)
Deloitte & Touche e Deloitte Consulting	5.955.011 euro (in solido)
Ernst & Young e EYFBA	8.563.021 euro (in solido)
PWC e PWC Advisory	1.516.218 euro (in solido)

Le sanzioni amministrative pecuniarie di cui al punto c) devono essere pagate entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito internet www.agenziaentrate.gov.it.

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

medesimo periodo.

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

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

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera *b*), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, 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
Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella