

**I808B - GARA CONSIP FM4/ACCORDI TRA I PRINCIPALI OPERATORI DEL FACILITY MANAGEMENT - RIDETERMINAZIONE SANZIONE CNS**

Provvedimento n. 30469

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 24 gennaio 2023;

SENTITO il Relatore, Professor Michele Ainis;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la propria delibera del 22 ottobre 2014, n. 25152, con cui sono state adottate le *"Linee guida sulle 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, in breve, *"Linee guida"*);

VISTA la propria delibera del 15 febbraio 2007, n. 16472, come modificata dalla delibera del 31 gennaio 2013, n. 24219, e dalla delibera del 31 luglio 2013, n. 24506, con cui è stata adottata la *"Comunicazione sulla non imposizione e sulla riduzione delle sanzioni ai sensi dell'articolo 15 della legge 10 ottobre 1990, n. 287"*;

VISTO il proprio provvedimento del 17 aprile 2019, n. 27646 (di seguito anche il Provvedimento), con il quale l'Autorità ha accertato un'intesa unica, complessa e articolata, restrittiva della concorrenza e contraria all'articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), avente ad oggetto la ripartizione dei lotti posti a gara in relazione alla procedura ad evidenza pubblica per la fornitura su tutto il territorio nazionale dei servizi di *facility management* (quarta edizione, gara FM4) posta in essere da: C.N.S. Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa, Consorzio Stabile Energie Locali S.c. a r.l., Engie Servizi S.p.A. (già Cofely Italia S.p.A.) in solido con la controllante Engie Energy Services International SA, Exitone S.p.A. in solido con la società Gestione Integrata S.r.l. e con le controllanti STI S.p.A. e Finanziaria Bigotti S.p.A., Kuadra S.r.l. in liquidazione in solido con la controllante Esperia S.p.A., Manital Società Consortile per i Servizi Integrati per Azioni Consorzio Stabile - Manital S.c.p.A. in solido con la controllante Manitalidea S.p.A., Rekeep S.p.A. (già Manutencoop Facility Management S.p.A.) e Romeo Gestioni S.p.A., in solido con la controllante Romeo Partecipazioni S.p.A.;

VISTO, in particolare, che, con il predetto provvedimento del 17 aprile 2019, n. 27646, sono stati ritenuti sussistenti i presupposti per riconoscere al C.N.S. Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa, ammesso al programma di clemenza, una riduzione della sanzione nella misura del 50% ed è quindi stata irrogata allo stesso una sanzione pari a 39.797.288,10 euro, successivamente rideterminata nella somma di 25.742.812,50 euro con provvedimento del 20 ottobre 2020, n. 28419, in esecuzione della sentenza del TAR del Lazio, Sez. I, del 27 luglio 2020, n. 8762;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, del 9 maggio 2022, n. 3571, con cui, in accoglimento del ricorso proposto da C.N.S. Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa per la riforma della sentenza del TAR del Lazio, Sez. I, del 27 luglio 2020, n. 8762, è stato annullato il Provvedimento nella sola parte relativa alla determinazione della sanzione disposta a carico del Consorzio CNS;

VISTA, in particolare, la parte motiva della sentenza del 9 maggio 2022, n. 3571, in cui il Consiglio di Stato non ha condiviso *"l'assunto contenuto nella sentenza impugnata in cui si riconosce l'utilità del contributo alle indagini dell'appellante, ma in modo perentorio se ne nega la decisività. Tale conclusione, mutata dal provvedimento impugnato, quanto meno, necessita di un maggior approfondimento e di un maggior sforzo motivazionale"* e ha precisato che *"anche qualora ad un riesame del contributo istruttorio dell'appellante questo non dovesse comunque essere ritenuto decisivo e tale da escludere la sanzione, la riconosciuta effettività ed utilità del contributo del CNS ben può giustificare comunque un'ulteriore riduzione della sanzione, se non un trattamento meramente simbolico alla stregua dei punti 33 e/o 34 delle "Linee Guida"";*

CONSIDERATO che il Consiglio di Stato ha demandato all'Autorità di determinare nuovamente la sanzione da irrogare al C.N.S. Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa;

VISTO il proprio provvedimento del 7 giugno 2022, n. 30190, con cui l'Autorità ha avviato un procedimento per la rideterminazione della sanzione nei confronti del C.N.S. Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa, in contraddittorio con la società e in esecuzione della citata sentenza del Consiglio di Stato;

VISTO E CONSIDERATO quanto rilevato da C.N.S. Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa nella memoria del 16 giugno 2022, nell'audizione del 13 luglio 2022 e nella comunicazione dell'8 settembre 2022;

VISTA la lettera del 12 ottobre 2022, con cui è stato comunicato a C.N.S. Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa il termine infraprocedimentale di chiusura della fase istruttoria;

VISTA la memoria di C.N.S. Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa del 25 ottobre 2022 e la richiesta di audizione finale dinanzi al Collegio;

VISTO il proprio provvedimento del 2 novembre 2022, n. 30365, con cui l'Autorità ha prorogato il termine di conclusione del procedimento al 31 gennaio 2023, per consentire a C.N.S. Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa il pieno esercizio dei diritti di difesa;

VISTA la lettera del 7 novembre 2022, con cui è stato comunicato a C.N.S. Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa l'accoglimento dell'istanza di audizione finale e la fissazione del nuovo termine infraprocedimentale di chiusura della fase istruttoria al 13 dicembre 2022;

VISTE le dichiarazioni di C.N.S. Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa rilasciate nel corso dell'audizione finale del 13 dicembre 2022;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. LA PARTE**

**1.** C.N.S. Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa (di seguito, "CNS", il "Consorzio" o "la Parte") è una società cooperativa consortile senza finalità di lucro, attiva nel *facility management* e in diversi altri ambiti merceologici (nello specifico rifiuti, ristorazione, pulizie, trasporto e logistica, energia, servizi museali, servizi di *reception* e guardiania, servizi sanitari). L'attività del Consorzio consiste nell'acquisire appalti e commesse di lavoro, stipulando i relativi contratti con le committenze (pubbliche e private) e garantendo la corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali tramite la struttura, le attrezzature e il personale delle consorziate, alle quali affida in esecuzione il lavoro; inoltre, CNS fornisce supporto alle consorziate per il miglioramento dei livelli di qualità dei servizi e dell'organizzazione aziendale. CNS non detiene partecipazioni di controllo in altre società.

## **II. LE PRECEDENTI DECISIONI DELL'AUTORITÀ**

**2.** Con il provvedimento del 17 aprile 2019, n. 27646 (di seguito anche "il Provvedimento"), l'Autorità aveva accertato un'intesa unica, complessa e continuata, contraria all'articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), avente ad oggetto la ripartizione dei lotti posti a gara in relazione alla procedura ad evidenza pubblica per la fornitura su tutto il territorio nazionale dei servizi di *facility management* (quarta edizione, gara FM4) posta in essere da: C.N.S. Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa, Consorzio Stabile Energie Locali S.c. a r.l., Engie Servizi S.p.A. (già Cofely Italia S.p.A.) in solido con la controllante Engie Energy Services International SA, Exitone S.p.A. in solido con la società Gestione Integrata S.r.l. e con le controllanti STI S.p.A. e Finanziaria Bigotti S.p.A., Kuadra S.r.l. in liquidazione in solido con la controllante Esperia S.p.A., Manital Società Consortile per i Servizi Integrati per Azioni Consorzio Stabile - Manital S.c.p.A. in solido con la controllante Manitalidea S.p.A., Rekeep S.p.A. (già Manutencoop Facility Management S.p.A.) e Romeo Gestioni S.p.A. in solido con la controllante Romeo Partecipazioni S.p.A..

**3.** La sanzione irrogata a CNS con il Provvedimento era pari a 39.797.288,10 euro.

**4.** Ai fini della quantificazione della sanzione, erano stati adottati i criteri e le modalità di calcolo di cui alle relative Linee Guida<sup>1</sup>. L'Autorità aveva proceduto a quantificare l'importo base della sanzione in 171.618.750,00 euro, partendo dai valori a base d'asta dei lotti interessati dalle offerte presentate da CNS (corrispondenti a complessivi 457.650.000,00 euro) e applicando un coefficiente di gravità pari al 22,5% (fissato in misura uniforme per tutte le Parti del procedimento), in considerazione della natura segreta dell'intesa orizzontale contestata (punti 11 e 12 delle Linee Guida), e un'entry fee del 15% (anch'essa applicata in misura uniforme a tutti i partecipanti all'intesa), in ragione della dimensione delle imprese e della particolare gravità della restrizione alla concorrenza posta in essere (punto 17 delle Linee Guida).

A CNS è stata riconosciuta la circostanza attenuante derivante dall'assunzione di significative misure tese a diffondere la cultura della concorrenza nel settore e, in particolare, l'adozione e l'aggiornamento di un programma di *compliance antitrust*, deliberato dal nuovo *management* di CNS nell'aprile del 2016 (nell'ambito del processo di *self cleaning* intrapreso dal Consorzio a partire dalla metà del 2015) e, dunque, in data antecedente all'avvio del procedimento (cfr. p. 531 Provvedimento).

**5.** Poiché l'importo della sanzione così determinato era superiore al limite massimo di cui dall'articolo 15, della legge n. 287/90, lo stesso è stato ricondotto al limite edittale del 10% del fatturato totale realizzato dall'impresa a livello mondiale nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida, ovvero ad una somma pari a 79.594.576,20 euro.

Infine, su tale importo è stato riconosciuto il trattamento premiale del 50% derivante dal programma di clemenza.

**6.** La sanzione applicata a CNS è stata rideterminata dall'Autorità con provvedimento del 20 ottobre 2020, n. 28419, in esecuzione della sentenza del TAR Lazio, Sez. I, del 27 luglio 2020, n. 8762, che ha imposto un adeguamento dell'importo base tramite la riduzione al 15% della percentuale di gravità e l'esclusione dal computo dell'entry fee e

---

<sup>1</sup> [Delibera AGCM 22 ottobre 2014, n.25152 - 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.]

l'applicazione di una ulteriore circostanza attenuante del 15%, così che la sanzione attualmente imposta a CNS è pari a 25.742.812,50 euro.

### III. LA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO

**7.** Con la sentenza del 9 maggio 2022, n. 3571, il Consiglio di Stato ha demandato all'Autorità, nei limiti indicati in motivazione, di determinare nuovamente la sanzione da irrogare a CNS.

**8.** Con la richiamata sentenza, il Giudice amministrativo ha ritenuto che il Provvedimento dell'Autorità sia carente di motivazione quanto alle ragioni del mancato riconoscimento a CNS, unico *leniency applicant* del procedimento principale, del beneficio della non imposizione della sanzione o, in ogni caso, di un trattamento sanzionatorio meramente simbolico, secondo le previsioni del punto 33 delle Linee Guida sanzioni, in ragione delle specifiche circostanze di carattere eccezionale che distinguono il caso di specie.

**9.** Preliminarmente, il Consiglio di Stato ha sottolineato l'importanza di mantenere alti gli incentivi sottesi al Programma di Clemenza, garantendo certezza al riconoscimento del trattamento premiale previsto dalla "Comunicazione sulla non imposizione e sulla riduzione delle sanzioni, ai sensi dell'articolo 15, della legge 10 ottobre 1990, n. 287" (di seguito, la Comunicazione)<sup>2</sup> per le imprese che prestino collaborazione, consentendo la scoperta e l'accertamento di intese segrete da parte dell'Autorità.

**10.** In ordine alla carenza motivazionale, il Giudice ha ritenuto, in particolare, che non trovi riscontro negli atti del procedimento il punto di fatto secondo cui, al momento della domanda di clemenza di CNS, l'Autorità disponeva già di informazioni o evidenze sufficienti a provare l'esistenza dell'infrazione, avendole acquisite *aliunde*.

Il Consiglio di Stato ritiene che l'Autorità non abbia indicato in modo puntuale gli elementi già in suo possesso al momento del perfezionamento della domanda di clemenza di CNS, né argomentato sul perché tali elementi debbano giudicarsi "sufficienti a sostenere sotto il profilo probatorio il provvedimento ed il sottostante accertamento dell'intesa illecita nella sua concreta manifestazione".

**11.** Secondo il Giudice, considerata la valorizzazione del contributo di CNS compiuta dallo stesso Provvedimento - che ha definito tale apporto "un significativo valore aggiunto ai fini della prova dell'intesa" - si imponeva un maggiore sforzo motivazionale, che specificasse quali ulteriori elementi di prova, già a disposizione dell'Autorità, avrebbero reso comunque possibile accertare l'intesa così come contestata nel Provvedimento, tanto da escludere la decisività del contributo di CNS e, quindi, il riconoscimento dell'immunità dalla sanzione.

**12.** Ad avviso del Giudice, in ogni caso, è necessaria una valutazione complessiva dell'adeguatezza della sanzione irrogata, in ossequio al principio di proporzionalità.

Pertanto, anche quando, ad esito del riesame del contributo istruttorio fornito da CNS, l'Autorità dovesse concludere per la non decisività dello stesso, il Giudice ritiene che, alla luce dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, si giustifichi comunque un'ulteriore riduzione della sanzione - se non un trattamento meramente simbolico - secondo quanto previsto dai punti 33 e 34 delle Linee Guida sanzioni.

Infatti, secondo il Giudice e l'appellante, la nuova quantificazione della sanzione, ridotta in ottemperanza alla sentenza del TAR Lazio alla somma di circa 25 milioni di euro, non può ritenersi adeguata, in quanto non in sintonia con il meccanismo premiale sottostante il Programma di Clemenza, né conforme al principio di proporzionalità, in particolar modo in presenza di un solo collaborante e del tangibile contributo da questi apportato alle indagini. Come anticipato, il Giudice sottolinea l'importanza di preservare l'incentivo per le imprese a collaborare con l'Autorità nella scoperta e nell'accertamento dei cartelli segreti.

### IV. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

**13.** A seguito della sentenza del Consiglio di Stato del 9 maggio 2022, n. 3571, il 7 giugno 2022, l'Autorità ha avviato un procedimento per la rideterminazione della sanzione a suo tempo irrogata a CNS con il provvedimento del 17 aprile 2019, n. 27646.

**14.** Nel provvedimento, CNS ha avuto modo di esercitare il proprio diritto di difesa. Il Consorzio: *i)* ha trasmesso memorie difensive nelle date del 8 settembre e del 25 ottobre 2022; *ii)* è stato sentito in audizione dagli Uffici il 13 luglio 2022; *iii)* ha sviluppato ulteriori considerazioni difensive e depositato documenti nel corso dell'audizione finale dinanzi al Collegio, tenutasi il 13 dicembre 2022, in accoglimento dell'istanza di CNS.

**15.** Gli Uffici hanno comunicato il termine di conclusione della fase istruttoria a CNS, in data 12 ottobre 2022. Nella medesima lettera, sono stati forniti gli argomenti di motivazione richiesti dal Giudice ed è stata prospettata un'ulteriore riduzione della sanzione.

### V. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

**16.** CNS, nelle proprie memorie e in audizione, ha affermato che la sanzione comminata dall'Autorità con il Provvedimento non appare determinata in conformità alle regole e ai principi che informano i programmi di clemenza.

---

<sup>2</sup> [Comunicazione sulla non imposizione e sulla riduzione delle sanzioni ai sensi dell'articolo 15 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (come modificata dalla delibera n. 24219 del 31 gennaio 2013, pubblicata nel Bollettino n. 11 del 25 marzo 2013 e dalla delibera n. 24506 del 31 luglio 2013, pubblicata nel Bollettino n. 35 del 9 settembre 2013). ]

La Parte sostiene che l'Autorità non abbia adeguatamente valorizzato il contributo alle indagini fornito da CNS nella propria domanda di *leniency*, giudicandolo non decisivo ai fini dell'accertamento e quindi non meritevole del trattamento premiale massimo dell'immunità dalla sanzione.

**17.** Al contrario, CNS evidenzia che il proprio contributo, pur fornito in un momento successivo all'avvio dell'istruttoria e allo svolgimento delle ispezioni, è stato determinante ai fini dell'accertamento dell'intesa, come valorizzato dallo stesso Provvedimento dell'Autorità, che ha qualificato gli elementi di prova forniti da CNS come "*i più significativi*" ai fini dell'accertamento.

Secondo CNS, inoltre, gli ulteriori elementi a disposizione dell'Autorità al momento del deposito della domanda di clemenza non sarebbero stati sufficienti ad accertare l'intesa in via autonoma. Al contrario, proprio grazie alle dichiarazioni dell'applicant - fornite prima all'Autorità e solo successivamente rese presso gli uffici della Procura - nonché alle prove esogene prodotte (il cd. "bigliettino rosa"), l'Autorità avrebbe potuto accertare l'intesa contestata.

**18.** CNS non condivide la ricostruzione degli Uffici secondo cui, al contrario, molti elementi di carattere endogeno ed esogeno a disposizione dell'Autorità avrebbero consentito alla stessa di procedere autonomamente all'accertamento istruttorio. In particolare, CNS: *i*) disconosce il valore probatorio della *mail* di Romeo acquisita in ispezione dagli Uffici, che a dire del Consorzio, sarebbe stata qualificata dal Provvedimento solo come uno degli elementi di prova esogena a disposizione; *ii*) sottolinea il dato temporale relativo all'acquisizione delle prove agli atti del fascicolo penale presso la Procura, avvenuta da parte dell'Autorità in un momento successivo al deposito della domanda di clemenza di CNS, come espressamente dichiarato nel corso dell'audizione finale dal Responsabile della *Compliance* di CNS.

**19.** CNS ha sottolineato, tanto nelle proprie memorie, quanto durante l'audizione finale, l'importanza di mantenere alti gli incentivi delle imprese a collaborare con l'Autorità, che appaiono minacciati dalla decisione di comminare a CNS una sanzione di importo rilevante, nonostante la solerte collaborazione prestata dal Consorzio.

Nel corso dell'audizione finale, CNS ha evidenziato che il Consorzio è stato il primo *leniency applicant* in un caso di intesa restrittiva mediante condotte di *bid rigging* avviato dall'Autorità e che la collaborazione è stata prestata dal nuovo *management* di CNS, insediatosi in un momento successivo alla presentazione dell'offerta nella gara FM4, offerta che ha deciso di non confermare.

**20.** Conclusivamente, CNS ritiene che - conformemente a quanto indicato dalla sentenza del Giudice - la quantificazione della sanzione operata nel Provvedimento dell'Autorità sarebbe in ogni caso illegittima per violazione del principio di proporzionalità, ritenendo una sanzione di circa 25 milioni di euro non adeguata al contributo reso da CNS. Il canone della proporzionalità sarebbe parimenti violato, secondo CNS, qualora l'Autorità accogliesse la proposta degli Uffici di una riduzione della sanzione pari al 90% della sanzione iniziale, come prospettato nella comunicazione del termine della fase istruttoria, ovvero imponesse a CNS una sanzione superiore a 5 milioni di euro, laddove commisurata ai profitti del Consorzio.

**21.** Il Consorzio ha più volte richiamato la sentenza del Consiglio di Stato e la richiesta all'Autorità di compiere una valutazione del complesso degli elementi probatori agli atti, nell'ottica di pervenire, comunque, a un trattamento premiale proporzionato, in considerazione del contributo essenziale reso da CNS.

## **VI. VALUTAZIONI E RIDETERMINAZIONE DELLA SANZIONE**

**22.** Nel del presente provvedimento, al fine di pervenire alla rideterminazione della sanzione, occorre considerare la valenza probatoria dei diversi elementi di carattere esogeno ed endogeno sui quali l'Autorità ha fondato la propria valutazione nel procedimento principale I808, nonché svolgere un attento esame delle circostanze peculiari che hanno contraddistinto la posizione di CNS nel medesimo caso.

**23.** In proposito, si richiama, in primo luogo, la circostanza che, al momento della domanda di clemenza, l'Autorità era già a conoscenza dell'intesa segreta e, infatti, aveva già avviato il procedimento e condotto ispezioni.

Pertanto, l'Autorità disponeva già al momento della domanda di clemenza di elementi di tipo endogeno ed esogeno che le avrebbero consentito di procedere autonomamente all'accertamento dell'intesa illecita e per tale motivo il contributo reso dal Consorzio non è stato ritenuto decisivo ai fini della prova dell'intesa.

**24.** Al momento della presentazione della domanda di clemenza da parte di CNS, infatti, l'Autorità disponeva già di un ricco e articolato insieme di evidenze, consistenti, in particolare, in:

*i*) un quadro endogeno fortemente indicativo dell'esistenza dell'intesa (un articolato sistema di offerte a scacchiera, in assenza di un plausibile controfattuale, escluso tramite il raffronto della procedura FM4 con le precedenti edizioni della gara);

*ii*) elementi di carattere esogeno, raccolti nel corso delle prime ispezioni, di fondamentale rilievo probatorio. In particolare, una *mail* della società Romeo che attestava l'esistenza di contatti diretti e rilevanti tra concorrenti, nello specifico, una riunione tra concorrenti nel periodo immediatamente precedente il termine per la presentazione delle offerte e la condivisione con i concorrenti di offerte economiche "consigliabili" - elaborate da Romeo - da presentare nella gara, offerte di seguito riscontrate dall'Autorità, che in larga misura sono risultate coincidenti con quelle realmente presentate dalle imprese in sede di procedura.

**25.** Tale quadro probatorio era corroborato dalla conoscenza del parallelo procedimento penale instauratosi presso la Procura di Roma, dal quale l'Autorità ha autonomamente attinto ulteriori evidenze dei contatti tra le imprese concorrenti e dell'intento spartitorio, non limitate alle dichiarazioni rese dallo stesso CNS agli Uffici della Procura.

**26.** Quanto alla contestazione di CNS, relativa al momento dell'acquisizione da parte dell'Autorità delle intercettazioni e dei documenti agli atti della Procura di Roma, si è già evidenziato che l'Autorità era a conoscenza dell'esistenza dell'indagine penale sin dall'avvio del procedimento e avrebbe in ogni caso richiesto i relativi atti. Ciò rende indifferente il momento dell'acquisizione di tali prove, poiché comunque indipendente dalla domanda di clemenza presentata da CNS. Inoltre, come detto, sono stati acquisiti presso la Procura documenti e intercettazioni che non si esauriscono con le dichiarazioni rese dal *leniency applicant*.

**27.** La rilevanza degli elementi già in possesso dell'Autorità, nonché la natura stessa degli elementi di prova forniti da CNS, non consentono di qualificare il contributo offerto dal Consorzio come decisivo ai fini dell'accertamento e, per tale motivo, le prove fornite dal *leniency applicant* risultano inadeguate al riconoscimento dell'immunità totale dalla sanzione e richiedono di ricondurre il contributo alle indagini prestate da CNS nell'alveo del "rafforzamento" dell'impianto probatorio già esistente. Si conferma che tale contributo, il cui principale elemento è da individuarsi nel cosiddetto "bigliettino rosa", che indica i nominativi di alcuni dei *cartelist*, manoscritto da un dirigente del vecchio *management* di CNS e raccolto dal nuovo *management* del Consorzio, è stato ritenuto dall'Autorità di assoluto rilievo, sebbene in sé non decisivo ai fini dell'accertamento dell'intesa.

**28.** Tanto premesso, in esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato e tenuto conto di quanto richiesto dalla Parte, si ritiene che l'apprezzamento del contributo di CNS e la rideterminazione della sanzione richiesta dal Giudice nel rispetto dell'invocato principio di proporzionalità debbano fondarsi sulla valorizzazione delle circostanze eccezionali che anche il Consiglio di Stato rinviene nel caso di specie, con particolare riguardo alle vicende societarie che hanno interessato CNS durante l'espletamento della gara FM4, oggetto del procedimento principale e del comportamento assunto dal nuovo *management* della società, già prima dell'avvio dell'istruttoria da parte dell'Autorità.

**29.** In particolare, le considerazioni espresse dal Giudice suggeriscono un'applicazione del programma di clemenza che si discosta dal trattamento premiale massimo di regola giudicato congruo per le imprese che non forniscano un contributo alle indagini decisivo per l'accertamento dell'infrazione.

Il tenore della sentenza, infatti, induce a ritenere che la proporzionalità della sanzione comminata a CNS possa essere trovata nella concessione di un trattamento premiale eccezionale, che preveda una riduzione della sanzione base superiore al 50%.

**30.** In quest'ottica, al fine della loro piena valorizzazione nella fase di rideterminazione della sanzione, meritano di essere richiamate le circostanze eccezionali che hanno caratterizzato la posizione del CNS, che, come sopra chiarito, principalmente traggono origine dal totale rinnovo della gestione del Consorzio, avvenuta nel corso dello svolgimento della procedura FM4. Rileva considerare, infatti, che le vicende societarie che avevano interessato CNS nei mesi precedenti l'avvio dell'istruttoria e durante l'espletamento della gara FM4, sono indicative di una concreta volontà del Consorzio di discostarsi dalla gestione del precedente *management*, responsabile delle scelte che avevano condotto all'accertamento nei confronti di CNS di condotte concertative assunte nell'ambito di una diversa e precedente gara pubblica (caso I785 - gara Consip servizi di pulizia nelle scuole).

**31.** Vanno lette in questo senso le seguenti circostanze fattuali, che hanno caratterizzato la posizione del Consorzio nel procedimento I808 e la rendono del tutto eccezionale:

i) il fatto che CNS avesse avviato un'operazione di *self cleaning* in prossimità della chiusura del procedimento I785 - gara Consip servizi di pulizia nelle scuole e prima dell'avvio del procedimento I808, rinnovando integralmente il *management* del Consorzio e procedendo alla nomina di un nuovo responsabile *Compliance*;

ii) il fatto che il nuovo *management* si sia insediato durante il periodo di svolgimento della procedura FM4 (16 luglio 2015) e abbia assunto iniziative in discontinuità totale dai responsabili precedentemente in carica, indicative di una chiara presa di distanza dalle condotte adottate dalla passata gestione, anche con riferimento alla gara;

iii) in particolare, il fatto che il nuovo *management* non abbia proceduto alla conferma delle offerte presentate dal vecchio *management* nella gara FM4, a fronte di sospetti sul corretto svolgimento della stessa e sulla liceità delle condotte assunte dai precedenti dirigenti di CNS (29 marzo 2016, Dichiarazione di CNS a Consip di non conferma delle offerte della propria ATI; 14 aprile 2016, presa d'atto ufficiale di Consip);

iv) la tempestiva attivazione del nuovo *management*, a seguito dell'avvio del procedimento I808, al fine di comprendere i comportamenti assunti dalla precedente gestione e la ricerca di elementi probatori sulle vicende spartitorie oggetto di istruttoria (v. "bigliettino rosa"), ignote alla nuova gestione fino al momento della notifica del provvedimento di avvio da parte dell'Autorità<sup>3</sup>;

v) infine, l'immediato deposito della domanda di clemenza non appena avuta certezza del cartello.

**32.** Tali elementi assumono particolare valore nell'indicare il concreto intento del nuovo *management* di CNS di agire in piena conformità alla normativa *antitrust*, intento manifestatosi già in un momento anteriore al deposito della domanda di clemenza, seppure non sfociato in una denuncia dell'intesa oggetto del procedimento.

---

<sup>3</sup> [In tal senso vengono in evidenza le affermazioni di CNS agli atti del procedimento I808 (cfr. punto 148 del Provvedimento), in ordine alla mancata conoscenza/comprendimento della strategia di gara adottata dalla precedente gestione, fino al momento dell'avvio del procedimento da parte dell'Autorità. Il nuovo *management* della società ha dichiarato, infatti, di aver compreso l'anomalia delle offerte presentate dalla precedente gestione solo in seguito all'avvio del procedimento, non avendo trovato, al contrario, al momento del proprio insediamento in azienda, corrispondenza fra l'offerta depositata agli atti della gara FM4 e i documenti interni aziendali. Tali affermazioni sono state riscontrate dall'Autorità, dal momento che le offerte presentate nella gara non sono state trovate durante gli accertamenti ispettivi presso CNS.]

In quest'ottica, vale osservare che il nuovo *management* ha assunto consapevolezza del disegno collusivo soltanto con l'avvio del procedimento da parte dell'Autorità.

Di conseguenza, la scelta del nuovo *management*, completamente rinnovato nel corso della procedura oggetto del procedimento I808, di presentare la domanda di trattamento favorevole non appena avuta notizia dell'intesa restrittiva e raccolto prove della partecipazione di CNS al cartello, può ritenersi il comportamento a disposizione della nuova gestione di CNS più prossimo alla denuncia dell'esistenza stessa del cartello.

**33.** Tutto ciò premesso, date le circostanze distintive ed eccezionali del caso di specie, in linea con quanto rilevato dallo stesso Consiglio di Stato e alla luce delle considerazioni svolte dalla Parte nel corso dell'audizione finale, l'Autorità ritiene proporzionata e ragionevole l'applicazione a CNS di un trattamento premiale di carattere straordinario, corrispondente a una riduzione della sanzione pari al 99% di 51.485.625,00 euro (cinquantunomilioniquattrocentottantacinquemilaseicentoventicinque euro)<sup>4</sup>.

Tale scelta appare idonea a salvaguardare l'equilibrio del sistema di incentivi sotteso all'istituto della clemenza, non potendo favorire futuri comportamenti opportunistici delle imprese, proprio a ragione dell'eccezionalità delle circostanze che connotano la posizione di CNS nel caso di specie e che giustificano un trattamento premiale parimenti eccezionale. Al contrario, tale scelta appare proporzionata alla natura straordinaria della posizione di CNS e idonea a preservare l'incentivo delle imprese a prestare all'Autorità una solerte collaborazione al fine della scoperta e dell'accertamento di cartelli segreti.

**34.** In conclusione, in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato e in linea con quanto richiesto dal Consorzio, si ritiene di procedere a rideterminare la sanzione nell'importo di 514.856,00 euro.

Tutto ciò premesso e considerato;

RITENUTO, pertanto, di dover procedere, in ottemperanza alla citata sentenza del Consiglio di Stato, a rideterminare la sanzione da irrogare a C.N.S. Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa per la violazione accertata nell'importo di 514.856,00 € (cinquecentoquattordicimilaottocentocinquantasei euro);

#### DELIBERA

che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare a C.N.S. Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa per il comportamento alla stessa ascritto nel provvedimento dell'Autorità n. 27646 del 17 aprile 2019, è quantificata nella misura di 514.856,00 € (cinquecentoquattordicimilaottocentocinquantasei euro);

La sanzione amministrativa pecuniaria deve essere pagata entro il termine di 30 giorni dalla notifica 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](http://www.agenziaentrate.gov.it). Il pagamento può essere effettuato, per gli operatori aventi sede legale all'estero, tramite bonifico (in euro), a favore del Bilancio dello Stato, utilizzando il codice IBAN IT04A0100003245348018359214 (codice BIC: BITAITRRENT), che corrisponde alla terna contabile 18/3592/14.

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

Il presente provvedimento sarà notificato al soggetto interessato 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 comunicazione 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 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del Provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

IL PRESIDENTE

---

<sup>4</sup> [Tale importo consegue dalla rideterminazione della sanzione originariamente irrogata a CNS Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa, così come ricalcolata applicando un coefficiente di gravità del 15%, eliminando l'entry fee del 15% dall'importo base e applicando allo stesso una circostanza attenuante del 25% (una riduzione più elevata rispetto a quella già accordata nel provvedimento n. 27646 del 17 aprile 2019).]

*Guido Stazi*

*Roberto Rustichelli*