

## AS1758 – CONSORZIO DI BONIFICA PIAVE DI MONTEBELLUNA (TV) – AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI STAMPA IMBUSTAMENTO E RECAPITO DEGLI AVVISI DI PAGAMENTO 2021

Roma, 2 aprile 2021

Consorzio di Bonifica "Piave" di Montebelluna

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 30 marzo 2021, ha deliberato di esprimere un parere, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, avente ad oggetto il bando pubblicato, in data 19 febbraio 2021 sul sito *internet www.appalti.consorziopiave.it*, e gli altri atti che compongono la *lex specialis* della gara d'appalto indetta dal Consorzio di Bonifica "Piave" di Montebelluna (TV) (di seguito, anche "Consorzio"), per l'affidamento dei "Servizi di stampa, imbustamento e recapito degli avvisi di pagamento 2021".

In particolare, l'atto in questione, con il quale il Consorzio ha definito le modalità e le condizioni di partecipazione alla procedura di gara *de qua* presenta alcuni aspetti suscettibili di porsi in potenziale conflitto con i principi di libera concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione tra operatori economici.

L'Autorità, in primo luogo, ha ritenuto che la documentazione di gara<sup>1</sup>, nella parte in cui estrinseca le ragioni per le quali l'appalto non è stato suddiviso in più lotti funzionali, non sia sufficientemente motivata. Pertanto, la scelta della stazione appaltante di non osservare l'obbligo di suddivisione in lotti, previsto dall'articolo 51, comma 1, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 recante Codice dei contratti pubblici (di seguito, anche "CCP"), è idoneo a tradursi in un ostacolo ingiustificato alla partecipazione degli operatori economici interessati alla procedura di gara indetta dal Consorzio.

In particolare, l'Autorità ha ritenuto che, nel caso di specie, la definizione di un unico lotto funzionale sia suscettibile di limitare in maniera ingiustificata la concorrenza per il mercato in relazione all'affidamento dei servizi postali di stampa, imbustamento e recapito. Infatti, da un punto di vista merceologico, l'accorpamento (*bundling*) di servizi afferenti a diverse fasi della lavorazione dei plichi da spedire via posta, si pone in contrasto con la finalità, propria della normativa comunitaria relativa alle procedure ad evidenza pubblica, di favorire il più ampio accesso degli operatori economici al mercato delle commesse pubbliche, a prescindere dalla dimensione dell'impresa e dalla realizzazione di scelte strategiche di tipo strutturale. La previsione di un unico lotto funzionale, invero, ostacola in maniera ingiustificata la partecipazione delle imprese di dimensioni minori, non integrate verticalmente su tutta la filiera e non attive, se non limitatamente, nella erogazione dei servizi di recapito.

In effetti, l'articolo 51, comma 1, CCP, nel prevedere un obbligo generale di separazione in lotti a carico delle stazioni appaltanti, costituisce una specifica declinazione dei principi di concorrenza, non discriminazione, parità di trattamento, pubblicità e trasparenza, che informano la normativa euro-unionale e nazionale dell'evidenza pubblica e, come tale, costituisce una ulteriore espressione del *favor participationis*, insuscettibile di essere limitato in maniera ingiustificata. Al riguardo, l'Autorità ha altresì rilevato che, nonostante l'articolo 51, comma 1, CCP consenta alle stazioni appaltanti di optare per la definizione di un lotto unico fornendo adeguata ed espressa motivazione, nel caso di specie le ragioni di efficienza e razionalizzazione manifestate dal Consorzio negli atti di gara non appaiono sufficienti a giustificare la mancata suddivisione in lotti dell'appalto.

Infatti, alla luce di quanto affermato dal legislatore europeo in materia di appalti pubblici, le ragioni che consentono alle stazioni appaltanti di evitare di assolvere l'obbligo di suddivisione in lotti risultano essere speculari a quelle che sono poste a fondamento dell'*unbundling*, nella misura in cui devono essere parimenti tese a soddisfare l'esigenza di salvaguardare il confronto concorrenziale, o comunque ad esse complementari, in quanto mirano a salvaguardare la corretta esecuzione dell'appalto. Quanto affermato discende direttamente dalla direttiva 2014/24/UE che, al considerando 78, enumera, in via esemplificativa, alcuni dei motivi che giustificano gli enti aggiudicatori a non suddividere l'appalto in lotti. In particolare, il legislatore europeo considera che le stazioni appaltanti possono decidere di non suddividere l'appalto in lotti quando ciò: i) risulta suscettibile di limitare la concorrenza; ii) rende l'esecuzione dell'appalto eccessivamente difficile dal punto di vista tecnico o troppo costosa; iii) non consente di coordinare i diversi operatori economici con il rischio di pregiudicare la corretta esecuzione dell'appalto.

Per converso, posto che le ragioni addotte dal Consorzio per giustificare la mancata suddivisione in lotti appaiono tendere unicamente al raggiungimento di un obiettivo interno di efficienza e razionalizzazione, il mancato *unbundling*

---

<sup>1</sup> [In particolare, nell'art. 3 del Disciplinare di gara, rubricato "Oggetto dell'appalto, importo", il Consorzio afferma che la definizione di un unico lotto funzionale risulta finalizzata a "garantire una più efficace programmazione delle diverse prestazioni che compongono il servizio, un miglior e più efficiente coordinamento delle diverse fasi, oltre ad una maggior razionalizzazione e contenimento dei costi per il Consorzio".]

dei servizi postali in questione risulta lesivo dei principi dell'evidenza pubblica, risolvendosi in una violazione dell'obbligo sancito dall'articolo 51, comma 1, CCP.

In secondo luogo, l'Autorità ha ritenuto che anche le previsioni della *lex specialis* inerenti al possesso di specifici requisiti di capacità tecnica e professionale siano suscettibili di limitare ingiustificatamente la partecipazione alla procedura di gara indetta dal Consorzio.

In particolare, appaiono presentare un carattere lesivo della concorrenza le previsioni contenute nell'articolo 7.2, lett. a), nn. 1 e 2, del disciplinare di gara in quanto, nel richiedere ai partecipanti, a pena di esclusione, di aver eseguito negli ultimi tre anni antecedenti alla pubblicazione del bando di gara, distinti contratti c.d. di punta per il servizio di stampa e imbustamento, nonché per il servizio di recapito per determinati volumi di invii, essi appaiono assumere un carattere non proporzionato. Tali requisiti, più in particolare, appaiono ingiustificati alla luce dell'oggetto dell'appalto, come emerge dal raffronto tra il volume e la tempistica degli invii relativi ai contratti di punta e quelli degli invii totali richiesti all'aggiudicatario, che risultano inferiori in termini di volumi e possono essere evasi in un periodo temporale più esteso.

L'Autorità, quindi, ritiene che le disposizioni della *lex specialis* sopra richiamate integrino specifiche violazioni dei principi concorrenziali nella misura in cui impediscono il confronto concorrenziale in ordine all'affidamento dei servizi messi a gara. Le suddette previsioni, in particolare, si pongono in contrasto con i principi di matrice comunitaria in materia di evidenza pubblica sanciti dall'articolo 30 del CCP, nonché con l'articolo 51 del medesimo Codice, in quanto appaiono suscettibili di limitare ingiustificatamente la concorrenza per il mercato in relazione allo specifico affidamento in questione, ostacolando la partecipazione delle piccole e medie imprese alle gare d'appalto.

Pertanto, l'Autorità invita codesta Stazione appaltante a porre in essere le misure correttive ritenute più opportune e adeguate a ripristinare le corrette dinamiche concorrenziali rispetto all'affidamento del servizio di stampa, imbustamento e recapito degli avvisi consortili di pagamento relativi all'anno 2021.

Ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/90, codesta Stazione appaltante dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le determinazioni assunte per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità ai sensi dell'articolo 26 della legge n. 287/90.

---

***Comunicato in merito alla decisione dell'Autorità di non presentare ricorso avverso al Bando della gara d'appalto, indetta dal Consorzio di Bonifica "Piave" di Montebelluna (TV), per l'affidamento dei "Servizi di stampa, imbustamento e recapito degli avvisi di pagamento 2021"***

Nella propria riunione del 30 marzo 2021, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha deliberato di inviare un parere motivato ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287 in merito a talune previsioni contenute nel Bando della gara d'appalto, indetta dal Consorzio di Bonifica "Piave" di Montebelluna (TV), per l'affidamento dei "Servizi di stampa, imbustamento e recapito degli avvisi di pagamento 2021".

A seguito della ricezione del parere motivato, il Consorzio di Bonifica "Piave" di Montebelluna (TV), con risposta del 28 maggio 2021, ha comunicato all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato le proprie osservazioni in relazione alle previsioni del bando di segnalate, anche con riferimento alle specifiche caratteristiche dei mercati interessati dalla gara.

Preso atto delle informazioni pervenute, che hanno fornito elementi idonei a superare i rilievi concorrenziali evidenziati nel suddetto parere motivato, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione dell'8 giugno 2021, ha ritenuto che siano venuti meno i presupposti per un'eventuale impugnazione dinanzi al giudice amministrativo degli atti contestati.