AS2006 - AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI STAMPA, IMBUSTAMENTO E RECAPITO FATTURE SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

Roma, 28 marzo 2024

Asmel Consortile S.c. a r.l.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 26 marzo 2024, ha deliberato di esprimere il proprio parere, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento al bando relativo alla gara pubblica per l'affidamento del "servizio di stampa, imbustamento e recapito delle fatture del Servizio Idrico Integrato" (CIG B021932065) - bandita da codesta stazione appaltante qualificata in favore della società Consac Gestioni Idriche S.p.A. (di seguito Consac) quale Amministrazione aggiudicatrice - e a ogni altro atto ad esso presupposto e conseguente.

In linea generale, l'Autorità rileva come la procedura pubblica in questione, così come definita dalla documentazione di gara, presenti alcuni profili di restrittività concorrenziale, tali da porsi in conflitto con i principi di libera concorrenza, di parità di trattamento e di non discriminazione tra operatori economici. Tali restrizioni concorrenziali non risultano proporzionate né giustificate o necessarie ai fini del perseguimento dell'obiettivo pubblico che codesta stazione appaltante si pone.

Nello specifico, risulta pregiudizievole dal punto di vista concorrenziale la previsione dell'affidamento di una molteplicità di servizi - relativi sia a una fase definibile a monte rispetto al recapito postale vero e proprio sia al recapito stesso - mediante lotto unico.

Al riguardo, viene in rilievo l'articolo 58 del nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.lgs. n. 36/2023, di seguito Codice)¹, che prevede in via generale un obbligo di suddivisione in lotti da parte delle stazioni appaltanti. In particolare, il legislatore nazionale, nel recepire l'articolo 46 della Direttiva 2014/24/UE in materia di appalti pubblici, ha optato per garantire al massimo grado possibile il *favor participationis* nei confronti delle microimprese e delle piccole e medie imprese con riferimento al mercato delle commesse pubbliche, principio insuscettibile di ingiustificata compressione come invece accaduto con riguardo alla gara in esame.

L'obbligo di suddivisione in lotti, previsto in via generale, può non essere assolto dalle stazioni appaltanti solo laddove le stesse forniscano un'adeguata motivazione, in ordine alla scelta di accorpare i vari servizi, lavori o forniture, "nel bando o nell'avviso di indizione della gara" (cfr. articolo 58, comma 2, del Codice). Nel caso di specie, tale dettato normativo non risulta rispettato.

Infatti, la motivazione addotta da codesta stazione appaltante, peraltro espressa in maniera laconica in un veloce passaggio del Bando e del Disciplinare di gara², non può ritenersi adeguata. Le ragioni a supporto della scelta di un lotto unico appaiono generiche e prive di una bilanciata, proporzionata e ragionevole ponderazione degli interessi pubblici coinvolti nell'affidamento dell'appalto - con particolare riferimento alla possibilità di partecipazione di imprese di dimensioni medio-piccole o comunque non integrate verticalmente nei vari livelli della filiera coinvolti dai servizi messi a gara, generalmente attive nei soli segmenti a monte rispetto al recapito postale - e, pertanto, non tali da poter controbilanciare gli effetti negativi che da tale previsione scaturiscono in termini concorrenziali.

In altri termini, la previsione di un unico lotto, in relazione a una procedura di importo non trascurabile (come noto pari a circa 1 milione di euro oltre Iva), risulta contraria al *favor* del legislatore europeo e italiano per la suddivisione degli appalti in lotti, elemento che assurge a obbligo al più derogabile solo in forza di specifica e congrua motivazione espressa nella documentazione di gara, circostanza che come detto non risulta riscontrabile nel caso di specie stante, in particolare, l'esigenza, in un'ottica di tutela della concorrenza, di favorire l'accesso al mercato delle piccole e medie imprese (nel caso di specie particolarmente presenti nelle attività a monte di stampa e imbustamento), anche attraverso una riduzione del valore dei contratti.

Quanto precede avrebbe dovuto indurre codesta stazione appaltante a privilegiare un disegno di gara compatibile con una divisione in più lotti funzionali, pari a due nel caso in esame - un lotto riferito alle attività propriamente di recapito

¹ ["1. Per garantire la effettiva partecipazione delle micro, delle piccole e delle medie imprese, anche di prossimità, gli appalti sono suddivisi in lotti funzionali, prestazionali o quantitativi in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture.

2. Nel bando o nell'avviso di indizione della gara le stazioni appaltanti motivano la mancata suddivisione dell'appalto in lotti tenendo conto dei principi europei sulla promozione di condizioni di concorrenza paritarie per le piccole e medie imprese. Nel caso di suddivisione in lotti, il relativo valore deve essere adeguato in modo da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle microimprese, piccole e medie imprese. [...]".]

² [Cfr. punto 3 a pagina 8.]

delle fatture relative al servizio idrico e un altro riferito alla fase posta a monte, ossia ai servizi di stampa e imbustamento - o comunque in numero tale da giungere a delineare lotti funzionali omogenei per tipologia di servizio da rendere. Ciò al fine di non restringere immotivatamente la partecipazione alla gara da parte degli operatori del settore, a detrimento dei principi di concorrenza, *favor participationis*, ragionevolezza e proporzionalità.

Con specifico riferimento alla fornitura dei servizi di recapito postale, i predetti principi avrebbero dovuto indurre codesta stazione appaltante a disegnare anche una suddivisione in almeno due lotti geografici: un lotto riferito alla Regione Campania, ossia la regione di riferimento dell'attività esercitata dall'Amministrazione aggiudicatrice Consac (che si concentra nella provincia di Salerno), e un altro lotto per le restanti destinazioni nel territorio italiano.

Giova, inoltre, sottolineare che le previsioni qui contestate vanno a detrimento della stessa Amministrazione aggiudicatrice, potenzialmente privata della partecipazione alla gara di operatori economici potenzialmente qualificati a eseguire alcuni incarichi (merceologicamente e/o geograficamente) parziali, ma non l'intera gamma di servizi richiesti su tutto il territorio nazionale. La selezione di mercato verrebbe quindi operata su un sottoinsieme di potenziali soggetti (di fatto, prevalentemente gli operatori verticalmente integrati e attivi in tutto l'ambito nazionale), potendosi così pregiudicare il raggiungimento dell'esito ottimale della procedura selettiva in termini di qualità/prezzo dei servizi postali acquistati.

In definitiva, l'insieme degli elementi sopra dettagliati appare tale da rilevare un indebito, non necessario né proporzionato, nonché significativo ostacolo alla più ampia partecipazione alla procedura di gara di cui trattasi, suscettibile di porsi in conflitto con i principi di concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione tra operatori economici.

In particolare, l'Autorità ritiene che, in relazione ai profili evidenziati, le disposizioni sopra indicate della procedura di gara pubblica indetta da Asmel Consortile S.c. a r.l. in favore di Consac - per l'affidamento dei servizi di stampa, imbustamento e recapito delle fatture relative al Servizio Idrico Integrato - siano suscettibili di porsi in potenziale conflitto con le norme e i principi a tutela della concorrenza e del mercato e, in particolare, con l'articolo 41 della Costituzione e con gli articoli 49 e 56 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), nonché con i principi sanciti dagli articoli 1, 3, 10 e 58 del D.lgs. n. 36/2023 (nuovo Codice dei Contratti Pubblici).

Ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/1990, pertanto, codesta stazione appaltante dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate 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 PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

Comunicato in merito al mancato adeguamento della società Asmel Consortile S.c. a r.l. al parere motivato espresso dall'Autorità, ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, avverso il bando per la gara pubblica per l'affidamento del "servizio di stampa, imbustamento e recapito delle fatture del Servizio Idrico Integrato" gestito dalla società Consac Gestioni Idriche S.p.A., e ogni altro atto ad esso presupposto e conseguente.

Nella propria riunione del 26 marzo 2024, 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 al bando pubblico in oggetto.

In particolare, con tale parere l'Autorità ha evidenziato la presenza, nel bando pubblico in argomento, di restrizioni concorrenziali che non risultano proporzionate né giustificate o necessarie ai fini del perseguimento dell'obiettivo pubblico che si pone la stazione appaltante, con particolare riferimento alla mancata suddivisione dell'appalto in più lotti, sia funzionali che geografici.

A seguito della ricezione di detto parere motivato, la società Asmel Consortile S.c. a r.l. non ha fornito all'Autorità, nei termini di legge, alcun riscontro.

Preso dunque atto del mancato adeguamento della predetta stazione appaltante al parere motivato, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 4 giugno 2024, ha disposto di impugnare dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale competente il bando relativo alla gara pubblica in esame e ogni altro atto ad esso presupposto e conseguente.