

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS1820 - BANDO DI GARA PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI SPEDIZIONE E RECAPITO DI BUSTE CONTENENTI PATENTI DI GUIDA E CARTE DI CIRCOLAZIONE

Roma, 7 marzo 2022

Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità
Sostenibili

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 22 febbraio 2022, ha deliberato di esprimere una segnalazione, ai sensi dell'art. 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riguardo all'avviso di pre-informazione, pubblicato il 30 dicembre 2021 nella G.U.U.E., concernente la gara a procedura aperta per l'affidamento del "*servizio di spedizione e recapito di buste contenenti patenti di guida e carte di circolazione su tutto il territorio nazionale*", e alla relativa documentazione, pubblicata il 31 dicembre 2021 sul Portale appalti di codesta amministrazione.

In particolare, mediante i citati atti, codesta amministrazione ha definito le caratteristiche della futura procedura di gara e le condizioni di partecipazione, le quali presentano alcuni profili suscettibili di porsi in contrasto con i principi di libera concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione tra operatori economici.

Innanzitutto, la previsione di un unico lotto, per una procedura relativa all'intero territorio nazionale e di notevole importo - circa 340 milioni di Euro, IVA esclusa - appare contraria al *favor* del legislatore europeo e italiano per la suddivisione dell'appalto in lotti, stante altresì l'esigenza, in un'ottica di tutela della concorrenza, di favorire l'accesso al mercato delle piccole e medie imprese, anche attraverso una riduzione del valore dei contratti volta a incentivare la partecipazione alle procedure di gara anche degli operatori di minori dimensioni. In particolare, l'art. 51, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016, 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 europea e nazionale dell'evidenza pubblica e, come tale, costituisce una ulteriore espressione del *favor participationis*, insuscettibile di essere limitato in maniera ingiustificata. Considerate altresì le rilevanti dimensioni economiche della procedura di gara, si sarebbe dovuto propendere per un disegno di gara il più possibile compatibile con il principio della suddivisione in lotti, per non restringere ingiustificatamente la partecipazione alla gara degli operatori del settore, a detrimento dei principi di concorrenza, *favor participationis*, ragionevolezza e proporzionalità.

Se la previsione di un unico lotto per un affidamento relativo all'intero territorio nazionale appare già *ex se* particolarmente problematica, la concorrenza risulta ulteriormente pregiudicata, nel caso di specie, in considerazione della durata elevata dell'affidamento, pari a ben 84 mesi (sette anni).

Tale durata, non appare, in sostanza, congrua o comunque in linea con le buone prassi osservate nelle procedure relative all'affidamento dei servizi di recapito e posticipa ingiustificatamente la periodica concorrenza per il mercato che dovrebbe caratterizzare questa tipologia di affidamenti. La durata dell'affidamento risulta inoltre anche significativamente più elevata rispetto a quella prevista nella gara esperita per l'affidamento dei "Servizi di personalizzazione, stampa, imbustamento di patenti di guida e stampa e imbustamento carte di circolazione", ovvero di servizi strettamente connessi ai servizi di recapito oggetto della gara in esame.

Ad avviso dell'Autorità, inoltre, appare lesiva della concorrenza e del *favor participationis* la previsione, ai fini della partecipazione, di requisiti di capacità economica e finanziaria di importo rilevante e di non comune possesso. È infatti richiesto un fatturato specifico medio annuo nel settore dei servizi postali, riferito a ciascuno degli ultimi tre esercizi finanziari "non inferiore all'importo complessivo annuale dell'Appalto, al netto dell'opzione concernente la facoltà per la Stazione Appaltante di apportare modifiche in aumento o in diminuzione alla quantità di patenti e carte di circolazione da consegnare fino alla concorrenza del 20%, pari a € 48.560.000,00, IVA esclusa".

A ciò si aggiungano, trattandosi in particolare di una gara a lotto unico estesa all'intero territorio nazionale, le previsioni relative alla copertura geografica, contenute nell'art. 4 del capitolato, che, nel fare riferimento a una copertura del 100% sull'intero territorio nazionale, richiedono anche un Punto di servizio, ovvero un presidio sul territorio in cui svolgere anche le attività relative alla giacenza, per ogni provincia sul territorio nazionale¹. Tali previsioni avvantaggiano gli operatori che possono vantare una copertura territoriale capillare, così da determinare un ulteriore pregiudizio al corretto dispiegarsi delle dinamiche competitive nell'espletamento della procedura di gara non consentendo la più ampia partecipazione. Ciò in quanto solo pochissimi operatori economici e, segnatamente, quelli particolarmente strutturati come il Fornitore del Servizio Universale possono garantire una copertura capillare del territorio, sia con riferimento alla rete di recapito, che ai siti dedicati all'attività di giacenza.

Nel dettaglio, il requisito della copertura territoriale - con riguardo alla rete di recapito e all'infrastruttura funzionale a svolgere le attività di giacenza/ritiro con la previsione di un punto di servizio per ogni provincia sul territorio nazionale - andrebbe previsto solo laddove fosse ritenuto dalla stazione appaltante necessario e proporzionato in relazione allo specifico affidamento e declinato in modo da non avvantaggiare ingiustificatamente il soggetto *incumbent* o il Fornitore del Servizio Universale; viceversa, il requisito della copertura territoriale costituisce un'indebita barriera all'entrata o un ostacolo al corretto esplicarsi delle dinamiche concorrenziali².

Nel complesso, l'Autorità ritiene quindi che le previsioni sopra evidenziate sono suscettibili di porsi in potenziale conflitto con i principi di libera concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione tra operatori economici, sanciti dall'articolo 41 della Costituzione e dagli articoli 49 e 56 del TFUE, nonché con i principi di matrice europea in materia di evidenza pubblica stabiliti

¹ Art. 4 del Capitolato: "L'Appaltatore deve assicurare una copertura dei servizi di recapito delle patenti e carte di circolazione diretta al territorio nazionale, attraverso una copertura geografica al 100% intesa come elenco di tutti i CAP nazionali, con indicazione delle aree di recapito che l'Appaltatore si impegna a servire, ricorrendo al subappalto o attraverso i contratti di cui all'art. 105, comma 3, lett. c-bis), del Codice, senza il ricorso al Fornitore del Servizio Universale. A tal fine, l'Appaltatore deve assicurare la copertura geografica, mediante la presenza di almeno un Punto di Servizio per ogni provincia sul territorio nazionale".

² Cfr. anche il parere AS1757 "ANAC-AGCOM - LINEE GUIDA PER L'AFFIDAMENTO DEGLI APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI POSTALI", reso dall'Autorità in data 18 maggio 2021 ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/1990, con riferimento allo schema di Linee guida di aggiornamento della determinazione n. 3 del 9/12/2014 recante "Linee guida per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali", pubblicato nel Bollettino n. 24/2021 del 14/06/2021.

dall'art. 30 e dall'art. 51 d.lgs. n. 50/2016, nella misura in cui ostacolano significativamente e in modo ingiustificato la più ampia partecipazione alla procedura.

In conclusione, alla luce delle considerazioni precedenti, l'Autorità auspica che codesta stazione appaltante adotti misure correttive idonee a ripristinare le corrette dinamiche concorrenziali rispetto all'affidamento del "*Servizio di spedizione e recapito di buste contenenti patenti di guida e carte di circolazione su tutto il territorio nazionale*".

L'Autorità invita, altresì, codesta stazione appaltante a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente, le iniziative assunte con riguardo alle criticità concorrenziali sopra evidenziate.

La presente segnalazione verrà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità di cui all'art. 26 della legge n. 287/90.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli
