

AS1469 - CONSIP/GARA PER L'AFFIDAMENTO DI SERVIZI DI PRINT E COPY MANAGEMENT

Roma, 7 novembre 2017

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Con riferimento alla richiesta di parere formulata ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, concernente le bozze della disciplina predisposta da Concessionaria Servizi Informatici Pubblici – Consip S.p.A. per “*l'affidamento di Servizi di Print e Copy Management per le Pubbliche Amministrazioni – seconda edizione (ID 1848)*”, si comunica che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 31 ottobre 2017, ha esaminato l'istanza ed intende formulare le seguenti osservazioni.

In primo luogo, si rileva che l'attuale formulazione della disciplina di gara relativa ai “*Servizi di Print e Copy Management per le Pubbliche Amministrazioni*”, segnando il passaggio rispetto alla precedente edizione dal modello dell'Accordo Quadro con l'aggiudicazione a cinque soggetti alternativi a quello della Convenzione basata su un lotto unico nazionale, determinerebbe la presenza di un fornitore, in via esclusiva, per tutte le Pubbliche Amministrazioni diffuse sul territorio nazionale. Inoltre, mentre il precedente accordo quadro andava a individuare cinque potenziali fornitori, in competizione nelle gare per gli appalti specifici, l'attuale formulazione della gara comporta l'esaurimento del momento del confronto competitivo all'aggiudicazione della presente Convenzione.

L'Autorità ritiene che tale scelta possa risultare ingiustificatamente compressiva di un confronto competitivo sul mercato, non essendo, peraltro, giustificata né sulla base dell'analisi dei risultati delle precedenti edizioni di gara né sulla base della natura del servizio.

Infatti, il ricorso allo strumento della Convenzione, piuttosto che a un Accordo Quadro, in quanto incentrato su un unico lotto nazionale, pur superando il vincolo della complessità dello strumento di acquisto e facilitando l'adesione al servizio da parte delle Pubbliche Amministrazioni, ripropone i limiti del precedente bando di gara che ha visto l'assegnazione ai principali operatori nazionali (per lo più, RTI), per servizi che, per la loro natura, si presterebbero a un offerta da parte di una pluralità di operatori, anche di dimensioni minori, attivi a livello regionale.

Al riguardo, non appare condivisibile la giustificazione addotta dalla Consip a favore della previsione di un unico lotto, che si sostanzia nella presunzione in base alla quale la circostanza che il servizio è rivolto ad Amministrazioni medio-grandi renderebbe “*non percorribile l'ipotesi di lotti geografici in quanto creerebbe una prevalente partecipazione per le aree geografiche con maggiore presenza di enti medio-grandi a discapito delle aree con minore concentrazione*”. Al

contrario, considerata la natura del servizio, l'assenza di rilevanti economie di scala e la rilevanza di prestazioni geograficamente diffuse, la previsione di più lotti geografici potrebbe favorire la partecipazione di soggetti di dimensioni minori rispetto a coloro che sono risultati aggiudicatari della precedente edizione che, non disponendo di un'articolazione sull'intero territorio nazionale, sono pur sempre in grado di proporre offerte vantaggiose su aree più limitate.

Vale al riguardo ricordare che il dimensionamento efficiente del perimetro del lotto di gara, sia esso funzionale sia esso geografico, rappresenta un fattore cruciale che influisce sul grado di concorrenzialità attuale e potenziale che il disegno di gara è idoneo a esprimere. Secondo la recente giurisprudenza amministrativa, nella definizione dell'ampiezza del lotto di gara, la stazione appaltante deve osservare un principio di proporzionalità, allo scopo di evitare che l'aggregazione e centralizzazione degli approvvigionamenti favorisca una concentrazione eccessiva di potere di mercato dal lato dell'offerta, restringendo ingiustificatamente la concorrenza nel mercato¹ o nei diversi mercati interessati dalla gara.

Tale criterio si rinviene altresì nella Direttiva 2014/24/UE in materia di appalti pubblici, laddove al considerando 59 si stabilisce che *“l'aggregazione e la centralizzazione delle committenze dovrebbero essere attentamente monitorate al fine di evitare un'eccessiva concentrazione del potere d'acquisto e collusioni, nonché di preservare la trasparenza e la concorrenza e la possibilità di accesso al mercato per le PMF”*.

L'integrazione in un'unica procedura di gara di servizi appartenenti a mercati, anche geografici, diversi è stata spesso oggetto di critica da parte dell'Autorità in varie occasioni, nell'ottica di favorire disegni di gara idonei a garantire la massima partecipazione e la minima chiusura del mercato *ex post*. In tal senso, si ricorda che l'Autorità ha in precedenza espresso una preferenza per una suddivisione dei lotti di gara che *“riducendo drasticamente la dimensione minima d'impresa necessaria per accedere al confronto competitivo, [sia] idonea a determinare un significativo ampliamento del numero di concorrenti potenziali”*². Sulla medesima linea, più recentemente, l'Autorità ha invitato le stazioni appaltanti a contenere su dimensioni efficienti l'ampiezza dei lotti di gara, al fine di non pregiudicare la concorrenza attuale e potenziale nel mercato³.

In secondo luogo, l'Autorità rileva che nell'attuale formulazione l'aggiudicatario della presente gara verrà a detenere, inevitabilmente, una pluralità di informazioni rilevanti circa il fabbisogno delle singole amministrazioni e circa i profili di consumo dei relativi utenti, tanto nella fase progettuale, quanto in quella esecutiva. Tale circostanza potrebbe determinare un ingiustificato

¹ Cfr. Sentenza del Consiglio di Stato n. 1038 del 6 marzo 2017. In tale sentenza, il Consiglio di Stato ha respinto il ricorso presentato da Consip S.p.A. per la riforma della sentenza del Tar Lazio n. 9441/2016 concernente una procedura di affidamento dei servizi integrati di vigilanza presso i siti delle pubbliche amministrazioni, sostenendo, tra l'altro e in linea con l'appellata sentenza di primo grado, che *“per come congegnata la gara si è prestata ad una concentrazione oligopolistica dell'offerta di servizi di vigilanza alla pubblica amministrazione”*, tale che *“le dimensioni dei lotti [...] sono sproporzionate rispetto alle esigenze di massima concorrenzialità”*.

² Cfr. AS331 – Parere ex articolo 22 della legge n. 287/90 in relazione a una gara indetta da Consip S.p.A. per la fornitura di servizi di telefonia fissa e connettività IP per le pubbliche amministrazioni, pubblicato sul Bollettino dell'Autorità n. 6 del 27 febbraio 2006.

³ Cfr. AS1282 – Parere ex articolo 22 della legge n. 287/90 in relazione a una gara indetta da Cassa Nazionale Forense per l'affidamento del servizio di banca dati giuridica, pubblicato sul Bollettino dell'Autorità n. 20 del 13 giugno 2016. In tale occasione, l'Autorità aveva invitato la Cassa Forense a rivedere la tipologia di servizi posti a gara nel senso di assicurare agli iscritti un servizio con funzionalità basilari, non idoneo a restringere ingiustificatamente l'offerta di servizi alternativi di qualità superiore.