

AS1825 – REGIONE LAZIO – BANDO DI GARA PER L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI NOTIFICAZIONE DI ATTI GIUDIZIARI E DI SANZIONI AMMINISTRATIVE

Roma, 18 febbraio 2022

Regione Lazio
Direzione Regionale Centrale Acquisti

L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 15 febbraio 2022, ha deliberato di esprimere un parere, ai sensi dell’articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, riguardo al bando, pubblicato in Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea in data 21 dicembre 2021, relativo alla gara d’appalto, indetta dalla Regione Lazio - Direzione Regionale Centrale Acquisti -, finalizzata alla stipula di Convenzioni Quadro per l’affidamento dei servizi di notificazione di atti giudiziari e di sanzioni amministrative destinate alle amministrazioni del territorio della Regione Lazio.

In particolare, l’atto in questione, con il quale la Regione Lazio, Direzione Regionale Centrale Acquisti, ha definito le modalità e le condizioni di partecipazione alla procedura di gara *de qua*, nonché i criteri di valutazione applicabili, 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 rileva, infatti, che, relativamente ai lotti nn. 1 e 2, la previsione di una copertura territoriale minima su base nazionale pari all’80% e la richiesta, tra i requisiti di idoneità, del solo possesso di una licenza individuale speciale di tipologia A, si presentano lesive della concorrenza e del *favor participationis* e tali da porsi in contrasto con i principi di non discriminazione e di parità di trattamento, nonché con il principio di proporzionalità¹, sulla base delle argomentazioni che seguono.

In particolare, la previsione di una copertura territoriale minima su base nazionale pari all’80%, contenuta nell’art. 4.1.2 del Capitolato Tecnico, appare suscettibile di pregiudicare il corretto dispiegarsi delle dinamiche competitive nell’espletamento della procedura di gara, tenuto conto che tale copertura territoriale si presenta eccessivamente elevata e idonea ad avvantaggiare i soli operatori postali che possono garantire una simile copertura capillare del territorio, o in quanto

¹ 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.

particolarmente strutturati, come il Fornitore del Servizio Postale Universale, Poste Italiane S.p.A., o in quanto radicati sul territorio.

Sotto quest'ultimo aspetto, è bene evidenziare che il contesto in cui si colloca tale previsione è caratterizzato dalla posizione assolutamente preminente del Fornitore del Servizio Postale Universale stesso e dalla presenza di un numero esiguo di operatori privati in possesso di licenza speciale individuale e di dimensioni incomparabilmente più ridotte, stante, peraltro, la necessità, per tale tipologia di invii postali, di dover prestare il servizio senza postalizzazione.

Del resto, non mitiga tale effetto pregiudizievole la circostanza che tale previsione non costituisca un requisito di partecipazione, ma una condizione di esecuzione del servizio, che assume, cioè, rilievo solo nella fase esecutiva del contratto. Ciò in considerazione dei possibili ostacoli che gli operatori sprovvisti della condizione in questione al momento della partecipazione possono incontrare nell'implementazione e nell'ampliamento successivo della propria rete postale². In altri termini, un coefficiente minimo di copertura territoriale così elevato non solo non risulta di comune possesso, ma non è nemmeno agevolmente realizzabile in fase di esecuzione.

Sempre in relazione al profilo della copertura territoriale, va poi tenuto conto che nell'attribuzione dei punteggi relativi alla percentuale di copertura territoriale viene anche utilizzato un criterio premiale per l'operatore che dispone della copertura più elevata - garantendogli *a priori* una maggiore possibilità di raggiungere il punteggio complessivo più elevato -, che contribuisce ad ampliare ulteriormente i vantaggi non replicabili del Fornitore del Servizio Postale Universale, ad ulteriore pregiudizio del principio della parità delle condizioni di partecipazione.

Invero, in considerazione delle caratteristiche della gara, per cui il valore dei lotti in questione risulta particolarmente significativo e la quota di notifiche nel territorio regionale risulta prevalente (nella misura del 90% per il lotto n. 1 e dell'85% per il lotto n. 2), appaiono implementabili forme diverse e alternative del disegno di gara, maggiormente favorevoli al gioco concorrenziale rispetto a quanto previsto nel bando in essere, senza pregiudicare le esigenze di efficienza della stazione appaltante, quale, ad esempio, la previsione di una suddivisione in lotti anche su base geografica, con almeno uno dei lotti per le notifiche destinate al solo territorio regionale.

Inoltre, sempre con riferimento ai lotti nn. 1 e 2, l'Autorità ritiene che il possesso di una licenza individuale speciale di tipologia A richiesto nell'ambito dei requisiti di idoneità necessari per partecipare alla gara, così come previsto dall'art. 7.1, lett. d) ed e), del Disciplinare di gara, risulti essere sovrabbondante e tale da costituire un *vulnus al favor participations* in ragione del fatto che gli atti oggetto di notifica a mezzo posta, previsti nei lotti nn. 1 e 2, non costituiscono degli atti giudiziari in senso stretto o degli atti ad essi effettivamente riconducibili/assimilabili, in quanto sono degli atti afferenti a procedure di natura amministrativa, qualificabili in taluni casi quali atti amministrativi impositivi, che non provengono da Autorità Giudiziarie civili, penali ed amministrative. In un'ottica di tutela della concorrenza, sarebbe, dunque, preferibile che il requisito del possesso della licenza individuale speciale di tipologia A venisse richiesto in via esclusiva dalle stazioni appaltanti solo per quegli atti che siano espressamente qualificabili come atti giudiziari in senso stretto ovvero atti riconducibili/assimilabili ad atti giudiziari. Ne consegue che con riferimento

² Cfr. il parere AS1743 "ACQUALATINA/BANDO DI GARA PER RECAPITO DELLE FATTURE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO", reso dall'Autorità in data 9 febbraio 2021 ai sensi dell'art. 21-bis della legge n. 287/1990, pubblicato nel Bollettino n. 20/2021 del 17/05/2021.

agli atti oggetto della gara *de qua* si dovrebbero prevedere, come requisiti di idoneità necessari per partecipare alla gara, al più entrambe le tipologie di licenza individuale speciale (di tipo A e B) così da garantire al massimo grado possibile il *favor participationis*.

In conclusione, l'Autorità ritiene che, in relazione ai profili evidenziati sopra, le disposizioni della *lex specialis* della gara d'appalto, indetta dalla Regione Lazio - Direzione Regionale Centrale Acquisti -, finalizzata alla stipula di Convenzioni Quadro per l'affidamento dei servizi di notificazione di atti giudiziari e di sanzioni amministrative destinate alle amministrazioni del territorio della Regione Lazio siano suscettibili di porsi in potenziale conflitto con le norme e i principi a tutela della concorrenza e del mercato, in particolare con l'articolo 41 della Costituzione e con gli articoli 49 e 56 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, nonché con i principi sanciti dall'articolo 30 del D.Lgs n. 50/2016 (Codice dei Contratti Pubblici) e con l'articolo 51 del medesimo D.Lgs n. 50/2016 in materia di suddivisione in lotti degli appalti.

Pertanto, l'Autorità invita codesta Regione a porre in essere le misure correttive necessarie a ripristinare le corrette dinamiche concorrenziali rispetto all'affidamento dei servizi di notificazione di atti giudiziari e di sanzioni amministrative destinate alle amministrazioni del territorio della Regione Lazio.

Ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/90, codesta Regione 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'art. 26 della legge n. 287/90.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

Comunicato in merito alla decisione dell'Autorità di non presentare ricorso avverso il bando della gara d'appalto, indetta dalla Regione Lazio, finalizzata alla stipula di Convenzioni Quadro per l'affidamento dei servizi di notificazione di atti giudiziari e di sanzioni amministrative destinate alle amministrazioni del territorio della Regione Lazio.

Nella propria riunione del 15 febbraio 2022, 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 della gara d'appalto, indetta dalla Regione Lazio, finalizzata alla stipula di Convenzioni Quadro per l'affidamento dei servizi di notificazione di atti giudiziari e di sanzioni amministrative destinate alle amministrazioni del territorio della Regione Lazio e ad ogni altro atto presupposto e conseguente.

In particolare, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha rilevato, con riferimento ai lotti nn. 1 e 2 della gara *de qua*, che la previsione di una copertura territoriale minima su base nazionale pari all'80% e la richiesta, tra i requisiti di idoneità, del solo possesso di una licenza individuale speciale di tipologia A, si presentavano lesive della concorrenza e del *favor participationis* e tali da porsi in contrasto con i principi di non discriminazione e di parità di trattamento, nonché con il principio di proporzionalità. In particolare, la previsione di una copertura territoriale minima su base nazionale pari all'80%, contenuta nell'art. 4.1.2 del Capitolato Tecnico, appariva suscettibile di pregiudicare il corretto dispiegarsi delle dinamiche competitive nell'espletamento della procedura di gara, tenuto conto che questa copertura territoriale si presentava eccessivamente elevata e tale da avvantaggiare i soli operatori postali che potevano garantire una simile copertura capillare del territorio, vuoi perché particolarmente strutturati, come il Fornitore del Servizio Postale Universale, Poste Italiane S.p.A., vuoi perché radicati nel territorio. Inoltre, il possesso di una licenza individuale speciale di tipologia A richiesto nell'ambito dei requisiti di idoneità necessari per partecipare alla gara, così come previsto dall'art. 7.1, lett. d) ed e), del Disciplinare di gara, risultava essere sovrabbondante e tale da costituire un *vulnus* al *favor participations* in ragione del fatto che gli atti oggetto di notifica a mezzo posta previsti nei lotti nn. 1 e 2 non costituivano degli atti giudiziari in senso stretto o degli atti ad essi effettivamente riconducibili/assimilabili, in quanto erano degli atti afferenti procedure di natura amministrativa, qualificabili in taluni casi quali atti amministrativi impositivi, che non provenivano da Autorità Giudiziarie civili, penali ed amministrative.

A seguito del ricevimento di detto parere motivato, la Regione Lazio, con comunicazione pervenuta in data 10 marzo 2022, ha informato l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che intende conformarsi al suddetto parere *ex art. 21-bis* e che ha annullato, con Determinazione n. G02525 del 07/03/2022, i lotti nn. 1 e 2 della gara in questione.

Preso atto dell'adeguamento dell'amministrazione regionale al suddetto parere motivato, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 5 aprile 2022, ha ritenuto che siano venuti meno *ab origine* i presupposti per un'eventuale impugnazione dinanzi al giudice amministrativo degli atti contestati.
