



Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

News n. 120 del 23 ottobre 2023
a cura dell'Ufficio del massimario

La sesta sezione del Consiglio di Stato, a risoluzione di un potenziale contrasto di giurisprudenza (relativo, peraltro, a precedente sentenza del Consiglio di Stato riguardante la medesima vicenda), deferisce all'Adunanza plenaria la questione circa la legittimità o meno di una clausola del bando di gara per l'affidamento di servizi postali che preveda obblighi di copertura diretta dei lotti – e relativi effetti – nelle percentuali dell'80% su base nazionale e del 100% su base regionale, i quali non sarebbero adeguati allo stato attuale del mercato dei servizi postali e senza possibilità di ricorso ai servizi del fornitore del servizio universale.

Consiglio di Stato, sez. VI, ordinanza 5 settembre 2023, n. 8164 – Pres. Simonetti, Est. Cordi

Contratti pubblici – Appalto di servizi – Affidamento dei servizi di recapito e di gestione della corrispondenza non automatizzata – Obblighi di copertura diretta – Percentuali di copertura dei lotti su base nazionale e su base regionale – Deferimento all'Adunanza plenaria

È deferita all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato la seguente questione di diritto:

“Se, a risoluzione del potenziale contrasto di giurisprudenza, possa ritenersi legittima una disciplina di gara come quella illustrata nella presente ordinanza che, imponendo obblighi di copertura diretta dei lotti nelle percentuali dell'80% su base nazionale e del 100% su base regionale – non adeguati allo stato attuale del mercato dei servizi postali e senza possibilità di ricorso ai servizi del fornitore del servizio universale – precluda, in sostanza, o, comunque, riduca in modo drastico la possibilità di partecipazione di operatori postali diversi da Poste Italiane s.p.a. comprimendo, in tal modo, il confronto concorrenziale tra gli operatori e non consentendo, di fatto, alla stazione appaltante di scegliere in funzione del miglior risultato possibile nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti, senza ottenere, quindi, risparmi di spesa, e senza che tale disciplina di gara sia imposta dall'esigenza di ottenere la capillarità del servizio postale che sarebbe, comunque, assicurata dalla possibilità di ricorrere al fornitore del servizio universale per le sole zone non coperte dalla rete del diverso operatore postale”(1).

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna la sesta sezione del Consiglio di Stato ha formulato all'Adunanza plenaria il quesito di cui in massima, diretto a chiarire il perimetro dell'obbligo di copertura minima territoriale dell'aggiudicatario degli appalti di servizi postali.

La vicenda procedimentale e contenziosa muove dalla segnalazione di un operatore del settore dei servizi postali all'Autorità garante della concorrenza e del mercato di presunta illegittimità della procedura, indetta dall'INPS sotto la vigenza del d. lgs. n. 50 del 2016 – suddivisa in 22 lotti e da

aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa – per l'affidamento dei servizi di recapito e di gestione della corrispondenza non automatizzata della Direzione generale, delle direzioni regionali e di coordinamento metropolitano.

L'Autorità, avvalendosi della legittimazione prevista dall'art. 21-bis l. n. 287 del 1990, previo parere motivato, impugnava dinanzi al T.a.r. le previsioni di gara (e, segnatamente, gli artt. 6.4.1. e 6.4.2. dell'Allegato n. 2), lamentando la presenza di soglie minime (80% per il lotto n. 1, 100% per i lotti dal n. 2 al n. 22) di copertura territoriali diretta non giustificate da ragioni tecniche o di efficienza, le quali avrebbero dato luogo:

- a) alla violazione dei principi ex art. 30 d. lgs. n. 50 del 2016;
- b) alla violazione delle disposizioni di riferimento contenute nelle direttive euro-unitarie;
- c) alla violazione dei principi di libertà di iniziativa economica e di libera prestazione dei servizi.

In altre parole, secondo la tesi dall'Autorità, la *lex specialis* della procedura avrebbe attribuito un indebito vantaggio a Poste Italiane s.p.a. prevedendo:

- d) che l'aggiudicatario di ciascuno dei 20 lotti regionali, debba impegnarsi a recapitare la corrispondenza INPS a tutti i destinatari presenti nella singola Regione;
- e) che l'aggiudicazione dell'unico lotto nazionale richiederebbe una copertura dell'80% del territorio e possa tener conto (quindi premiare in termini di punteggio) dei risparmi di spesa assicurati dalla gestione diretta del servizio di recapito per oltre l'80% della popolazione nazionale, evitando così il ricorso alla c.d. postalizzazione e cioè all'invio tramite il fornitore del servizio universale alle tariffe (più alte di quelle a base d'asta) previste per tale specifico servizio.

L'Autorità deduceva, inoltre, l'illegittimità delle modalità per l'attribuzione dei punteggi in grado di garantire la copertura più elevata, ritenuto irragionevole e suscettibile di determinare disparità di trattamento in favore di operatori economici più strutturati, a discapito, di contro, dei piccoli e medi operatori postali.

Con sentenza T.a.r. per il Lazio, sez. V, 19 gennaio 2023, n. 1012, il ricorso proposto dall'Autorità – previo richiamo di precedenti giurisprudenziali di primo grado e di appello – è stato rigettato sulla base delle seguenti considerazioni:

- f) la previsione secondo cui l'operatore economico debba garantire direttamente una certa copertura di CAP deve essere intesa quale requisito di esecuzione dell'appalto – e non quale requisito di partecipazione – in quanto relativo alle modalità di esecuzione del servizio aggiudicato e agli obiettivi prefissati dalla stazione appaltante;
- g) una soglia di copertura dei CAP inferiore al 100% può, certamente, garantire la possibilità di aggiudicazione ad un maggior numero di operatori sebbene con il rischio di una parziale insoddisfazione del servizio pubblico. Al fine di bilanciare le contrapposte esigenze però:
 - g1) l'appalto risulta essere stato, comunque, suddiviso in lotti, aprendo, in tal modo, la selezione agli operatori con una ridotta porzione di mercato e non in grado di assicurare il servizio a livello nazionale;

- g2) l'ammissione dei raggruppamenti di imprese, consentirebbe la partecipazione degli operatori che, per caratteristiche strutturali, abbiano la necessità di ricorrere ad altri per assicurare il servizio;
- g3) sarebbe garantito il ricorso al subappalto, permettendo di selezionare qualitativamente l'attività da svolgere in proprio e quella da devolvere ad altri operatori;
- g4) la sussistenza di tali elementi consentirebbe di escludere l'illegittimità della *lex specialis*, predicabile solo dimostrando l'impossibilità sostanziale di eseguire l'appalto neppure ricorrendo a tali strumenti. Tale previsione non si porrebbe, inoltre, in contrasto con le Linee guida ANAC che dettavano percentuali di copertura territoriale del servizio con valore meramente esemplificativo;
- h) con sentenza Cons. Stato, sez. VI, 5 settembre 2017, n. 4200, sarebbe stata ritenuta legittima una precedente gara INPS che con previsione di soglie di copertura territoriale diretta persino maggiori, in quanto calibrate su base ultraregionale;
- i) avrebbero dovuto considerarsi le caratteristiche del settore postale, caratterizzato da ampia intensità di manodopera, con la conseguente possibilità di realizzare la copertura dei CAP su base regionale anche ricorrendo *"a partnership con altri operatori (RTI, consorzi, aggregazioni senza personalità giuridica, subappalto ecc. oltre che attraverso l'apertura diretta di nuovi CAP), quando vi siano volumi di corrispondenza che, nel complesso, garantiscano la redditività dell'affidamento"*;
- j) quanto all'illegittimità della regola relativa all'utilizzo di un criterio premiale per l'operatore con copertura più elevata, si tratterebbe di una previsione relativa a parte marginale dell'appalto e, comunque, dettate per peculiari esigenze della sola Direzione generale, la cui corrispondenza è destinata all'intero territorio nazionale; anche la scelta di valorizzare il numero di punti di giacenza troverebbe giustificazione nella tipologia di destinatari delle comunicazioni INPS, in gran parte persone anziane e/o affette da invalidità.

Avverso la predetta sentenza ha interposto appello l'Autorità e in seno al medesimo giudizio si è innestato il deferimento in rassegna.

III. – Dopo aver tratteggiato le caratteristiche del mercato dei servizi postali, la sesta sezione del Consiglio di Stato ha così articolato il proprio *iter* argomentativo:

k) a differenza di quanto affermato, sulla medesima procedura di affidamento, da Cons. Stato, sez. V, 19 giugno 2023, n. 6013 – riguardante proprio la sentenza T.a.r. per il Lazio, sez. V, 12 agosto 2022, n. 11164, cit. (quest'ultima posta a base della decisione di primo grado, nella vicenda in esame e impugnata dall'Autorità) – con la quale è stata ritenuta legittima la disciplina di gara (alla luce della precedente sentenza Cons. Stato, sez. VI, 5 settembre 2017, n. 4200, cit.), deve ritenersi, in contrasto con i precedenti giurisprudenziali di secondo grado citati, che la disciplina di gara non conforme alle regole e ai principi posti a tutela della concorrenza nell'ambito delle procedure di affidamento dei contratti pubblici;

l) ciò in considerazione che:

l1) il punto controverso riguarda, in particolare, la legittimità delle clausole relative alla copertura geografica diretta della corrispondenza nazionale. Tali clausole hanno

imposto la copertura diretta: I) per il lotto n. 1, di almeno l'80% della popolazione residente in Italia misurata sulla base dei CAP ponderati di cui alla lettera di invito; II) per i lotti da 2 a 21, del 100% della popolazione residente nel lotto misurata sulla base dei CAP insistenti nel lotto di riferimento;

l2) al fine di consentire anche agli operatori minori di adempiere a tali obblighi (e, quindi, di partecipare alla gara), la *lex specialis* ha previsto il ricorso a taluni strumenti, valorizzati tanto dalla sentenza di primo grado, quanto dalla sentenza Cons. Stato, sez. V, 19 giugno 2023, n. 6013, cit.: I) in particolare, si è consentito di partecipare costituendo un raggruppamento di operatori economici e di ricorrere al subappalto e alle prestazioni rese in forza di contratti continuativi di cooperazione, servizio e/o fornitura sottoscritti in epoca anteriore alla indizione della procedura finalizzata alla aggiudicazione dell'appalto [art. 105, comma 3, lett. c-bis), d. lgs. n. 50 del 2016]; II) dette misure secondo la sentenza Cons. Stato, sez. V, 19 giugno 2023, n. 6013 appena citata avrebbero costituito "*strategie di compensazione*" per consentire la più ampia partecipazione possibile, e delle quali avrebbe fatto parte anche la significativa riduzione dell'estensione dei lotti rispetto alla gara oggetto della sentenza Cons. Stato, sez. VI, 5 settembre 2017, n. 4200, cit.; II) i principi affermati da quest'ultima sentenza dovrebbero, quindi, ritenersi ancora validi, "*in assenza*" – ha sottolineato la decisione n. 6013 del 2023 – "*di rilevanti sopravvenienze*";

l3) deve essere invece, osservato, che: I) la disamina del mercato di riferimento a cui si riferisce la procedura di gara disveli, invero, la sussistenza di uno scenario differente da quello preso in considerazione dalla sentenza Cons. Stato, sez. VI, 5 settembre 2017, n. 4200, cit.; II) in questo scenario di mercato le "*strategie di compensazione*" adottate da INPS non potevano risultare, comunque, idonee ad escludere una notevole compressione dei principi a tutela della concorrenza che, a differenza di quanto evidenziato dal T.a.r., non paiono essere stati adeguatamente bilanciati con gli ulteriori interessi perseguiti dalla stazione appaltante; III) tale conclusione si fonda sul necessario congiunto operare di tre elementi della disciplina di gara: la misura delle soglie di copertura diretta; la concreta capacità delle "*strategie di compensazione*" di assicurare la più ampia partecipazione in un settore peculiare come il mercato dei servizi postali e l'impossibilità di ricorrere al fornitore del servizio universale;

m) l'ANAC si è così espressa:

m1) con deliberazione n. 4 del 2014, pur non dettando criteri vincolanti in parte qua, ha segnalato come "*l'unico operatore in grado di coprire da solo il 100% del territorio nazionale sia Poste, e che gli operatori privati, da soli, riescano a garantire una copertura territoriale regionale, o al massimo sovra regionale*", Pertanto, al fine di "*rendere effettiva la liberalizzazione del mercato postale [era necessario secondo A.N.A.C.] che le stazioni appaltanti [valutassero] nei bandi di gara l'opportunità di dividere l'oggetto dell'affidamento in più lotti di recapito distinti, ad esempio in base ad aree omogenee di territorio*": con riferimento alla copertura minima del lotto ANAC si è limitata a segnalare come il quantitativo "*di regola*" non sia superiore all'80 per cento dei volumi appartenenti al lotto, con possibilità di postalizzazione del restante 20% del servizio;

m2) con Linee guida del 13 aprile 2022 (le quali non rilevano *ratione temporis* nel caso di specie) è stato espresso un principio generale nella parte in cui esse hanno evidenziato che "*l'individuazione dei livelli minimi di copertura e del punteggio attribuibile per la copertura offerta è effettuata sulla base di adeguate analisi di mercato, assicurando il rispetto dei principi di*

proporzionalità e ragionevolezza e i limiti della pertinenza e congruità rispetto all'oggetto della gara" (punto 3.3). Inoltre, tali Linee guida hanno ipotizzato, pur a titolo meramente esemplificativo, alcune previsioni di copertura, "con l'intento di assicurare, in un'ottica pro concorrenziale, la più ampia partecipazione alle gare di appalto" (50% per il territorio nazionale e al 70% per il territorio regionale);

n) nel caso di specie, le soglie di copertura indicate dalla stazione appaltante sono state nettamente superiori sia ai valori indicati nelle Linee guida del 2014 che in quelle del 2022 che, pur non operando *ratione temporis*, forniscono, comunque parametri indicativi per verificare la proporzionalità e ragionevolezza della scelta intrapresa dagli atti di gara. Tale valutazione deve necessariamente involgere gli altri due aspetti in precedenza illustrati che consentono di accertare la necessità e l'adeguatezza delle scelte compiute dalla stazione appaltante, ossia:

n1) sia la sentenza appellata che la sentenza Cons. Stato, sez. V, 19 giugno 2023, n. 6013, cit., hanno evidenziato come le soglie di copertura non potessero ritenersi *ex se* lesive dei principi a tutela della concorrenza, tenendo conto della possibilità di costituire un r.t.i. e di ricorrere al subappalto (e – va aggiunto – ai contratti di contratti continuativi di cooperazione, servizio e/o fornitura sottoscritti in epoca anteriore alla indizione della procedura finalizzata alla aggiudicazione dell'appalto). Simili strumenti non possono, tuttavia, essere apprezzati in termini meramente astratti ma devono tener conto del mercato di riferimento e, quindi, del mercato dei servizi postali e delle peculiarità di tale settore, compresa la presenza delle aree EU2 (ove non vi è altra rete alternativa a quella del fornitore del servizio universale);

n2) a tal fine, va rilevato che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha evidenziato, in primo luogo, come l'acquisizione da parte di Poste del principale concorrente (Nexive) abbia portato il numero dei concorrenti nazionali da cinque a tre (Fulmine, Citypost e Mail Express Poste Private);

n3) tale acquisizione risultava, inoltre, *"avvenuta in un contesto di mercato caratterizzato, da almeno cinque anni, da una costante riduzione del grado di concorrenza"*, con progressiva crescita del disinvestimento infrastrutturale degli operatori alternativi, e, per converso, con estensione dal 6% al 13,2 %, in termini di popolazione interessata, delle aree EU2 nel periodo 2017-2019 (f. 3 dell'Allegato A alla delibera n. 27/22/Cons). L'acquisizione di Nexive (la cui quota di mercato era pari, al momento dell'acquisizione, al 16%), avrebbe comportato l'incremento della quota di mercato di Poste Italiane, con necessaria compressione della quota degli altri operatori (già pari al solo 7% al momento dell'acquisizione);

n4) questi dati generali costituiscono uno dei sostrati su cui si è retta la determinazione dell'Autorità di settore sulle aree EU2 che sono state calibrate sulla copertura delle reti postali presenti in Italia. L'Autorità ha evidenziato che, *"in alcune Regioni (Campania, Calabria, Puglia, Sicilia e Toscana), la presenza di un congruo numero di operatori postali locali infrastrutturati porta ad una copertura aggregata prossima al 100% della popolazione"*; pertanto, *"la formula del test da applicare alle offerte di PI, presentate nell'ambito di gare e RDO regionali o sub-regionali svolte in Campania, Calabria, Puglia, Sicilia e Toscana, dovrebbe assumere l'ipotesi di copertura diretta dell'ipotetico operatore efficiente pari al 100%"*. Tuttavia, tale considerazione è limitata alle sole Regioni indicate, ove sussiste un congruo numero di operatori postali locali infrastrutturati che porta ad una copertura aggregata prossima al 100% della popolazione. Nelle altre Regioni, al contrario, simile situazione non si verifica, con la conseguenza che la pretesa di una copertura da parte del singolo operatore della quota pari al 100% risulta non aderente all'attuale sviluppo del mercato;

n5) in questo contesto si è collocata, quindi, la decisione dell'Autorità che ha ritenuto: 1) di *"utilizzare per l'individuazione delle aree EU2 a livello di CAP, per la posta indescritta, la*

copertura aggregata degli operatori postali alternativi nazionali, che considera le aree coperte da almeno un operatore alternativo tra quelli che offrono, in maniera stabile e continuativa, servizi di recapito ad almeno il 25% della popolazione, che porta ad una percentuale di CAP EU2 in termini di popolazione pari al 30,4%"; II) di utilizzare per la posta descritta "la copertura aggregata dei predetti operatori postali alternativi nazionali, inclusi i 37 operatori, originariamente recapitisti per Nexive e che, pur attualmente contrattualizzati con PI/Nexive, possono agire per conto proprio e/o di terzi, che porta ad una percentuale di CAP EU2 in termini di popolazione pari al 10,2%". In sostanza, le aree EU non replicabili valgono, in termini di popolazione, il 30,4% del totale per il recapito della posta indescritta ed il 10,2% per la posta descritta;

- o) tali dati e circostanze sono particolarmente significativi per due profili:
- o1) in primo luogo, tali dati testimoniano come non possano ritenersi assenti "*rilevanti sopravvenienze*" rispetto allo scenario di mercato preso in considerazione dalla sentenza Cons. Stato, sez. VI, 5 settembre 2017, n. 4200, cit.; al contrario, sia i dati indicati che le misure espone dall'Autorità testimoniano l'ulteriore decrescita di una concorrenza effettiva nel mercato dei servizi postali;
 - o2) in secondo luogo, i dati e le circostanze espone costituiscono elementi di necessario riferimento per verificare l'adeguatezza delle "*strategie compensative*" della procedura di gara alle quali ha fatto riferimento la sentenza Cons. Stato, sez. V, 19 giugno 2023, n. 6013, cit. Deve, infatti, considerarsi come aree EU2 risultino, comunque, presenti in diversi parti del territorio nazionale, e, comunque, in ciascuno degli spazi territoriali a cui si riferiscono i lotti di gara. Tale circostanza incide sull'effettiva possibilità per l'operatore economico di garantire la "*diretta copertura*" dell'ambito territoriale indicato nel lotto, pur costituendo una r.t.i. o avvalendosi del subappalto. Infatti, dalla totalità delle aree coperte dai vari operatori economici diversi da Poste Italiane, dovrebbero, comunque, sottrarsi le zone EU2 che non sono coperte dalle reti di questi operatori. Da ciò deriva la sostanziale impossibilità di garantire la copertura diretta del lotto nelle percentuali indicate dalla stazione appaltante (80 per cento per il lotto 1 e, persino, 100 % per i lotti da 2 a 21) anche avvalendosi degli strumenti valorizzati dalla sentenza di primo grado e dalla decisione n. 6013/2023. In particolare, nei lotti da 2 a 21, la soglia di copertura diretta è pari al 100% e, come tale, necessariamente involge zone EU2, ove l'antieconomicità del servizio è sancita dalla stessa Autorità di settore;
 - o3) in sostanza, la combinazione tra l'elevata soglia di copertura diretta e la conseguente ricomprensione in tale ambito delle zone EU2 ha comportato la compromissione di un effettivo confronto concorrenziale che, per le ragioni spiegate, non è stato, comunque, suscettibile di idonea compensazione con gli strumenti indicati nella sentenza appellata che non poteva considerarsi idonee a superare l'ostacolo costituito dalla presenza delle zone EU2;
 - o4) a ciò si è aggiunto l'espreso divieto di ricorrere al fornitore del servizio universale che, come espone dall'appellante, ha inciso sulla possibilità di assicurare una copertura diretta del lotto da parte degli operatori, costringendo gli stessi a poter contare astrattamente solo sulla propria o sulle proprie reti. Situazione che, tuttavia, "*sconta*" i limiti in precedenza illustrati, i quali non possono, quindi, neppure essere colmati attraverso quello che sarebbe il "*naturale*" strumento compensativo calibrato sulla presenza delle zone EU2, e, cioè, proprio il ricorso al fornitore del servizio universale. Né il ricorso al servizio universale avrebbe comportato, necessariamente, l'incremento dei costi per la stazione appaltante, come evidenziato da Poste Italiane. Infatti, tale affermazione è meramente ipotetica e non tiene conto della possibilità – non escludibile a priori – per gli operatori economici di formulare, comunque, offerte competitive pur

- di aggiudicarsi il lotto, rinunciando, in ipotesi, a margini di redditività, con conseguente non necessario incremento dei costi complessivi per la stazione appaltante;
- o5) del resto, questo confronto competitivo – volto a realizzare, in primo luogo, proprio l’interesse pubblico all’economicità della spesa, e con esso la “*convenienza amministrativa*” dell’acquisto – non si è, in sostanza, realizzato e ciò, verosimilmente, proprio per le clausole impugnate dall’Autorità e, in particolare, per l’inidoneità della stesse a tener conto della reale e concreta situazione del mercato dei servizi postali, come sopra pur brevemente illustrato;
- o6) ne discende(rebbe) l’illegittimità della disciplina di gara in quanto sostanzialmente preclusiva di un effettivo e concreto confronto concorrenziale, come tale lesiva sia dell’interesse degli operatori del settore a concorrere gli uni con gli altri su un piano di non discriminazione, sia dell’interesse della stessa stazione appaltante ad avere una platea più vasta di possibili contraenti, tra i quali scegliere, in funzione del “*miglior risultato possibile*” nell’affidamento e nell’esecuzione dei contratti;
- o7) va, infatti, osservato come la legittimità di tale disciplina non possa essere sancita dalla prevalenza di ulteriori interessi pubblici, prevalenti nel bilanciamento con quelli sin qui esposti: I) infatti, l’interesse ad ottenere il servizio al minor costo possibile non sarebbe stato necessariamente vanificato, come esposto, dalla possibilità di consentire il ricorso alla postalizzazione per le aree non coperte dalla rete dell’operatore; II) al contrario, proprio l’interesse ad ottenere un servizio al costo inferiore risulta esser stato concretamente inibito dalle regole di gara che, per le ragioni esposte, hanno precluso un effettivo confronto concorrenziale, comportando l’assegnazione a Poste Italiane di 19 lotti su 21 al valore posto a base d’asta e, quindi, senza alcun ribasso; III) inoltre, le regole della procedura non possono neppure ritenersi giustificate da esigenze di capillarità del servizio che si sarebbe potuto, comunque, assicurare consentendo il ricorso al servizio universale per le sole aree non coperte dalla rete dell’operatore.

IV. – Per completezza si segnala quanto segue:

p) sulla nozione di fornitore di servizio postale di cui all’art. 2, punti 1, 1-*bis* e 6, della direttiva n. 97/67/CE, come modificata dalla direttiva n. 2008/6/CE, nonché sui presupposti in base ai quali lo Stato membro può imporre al fornitore di disporre di un’autorizzazione generale per la fornitura del servizio e di contribuire a un fondo di compensazione degli oneri del servizio universale, Corte di giustizia UE, sez. V, 31 maggio 2018, C-259/16 e C-260/16, Confetra ed altri, C-259/16 e AICAI ed altri C-260/16 (in Foro amm., 2018, 747 e oggetto della News US in data 12 giugno 2018);

q) sulla portata della riserva del servizio postale universale si veda: Cass. civ., sez. II, 21 agosto 2012, n. 14583, in *Foro it.*, 2012, I, 3343; Cass. civ., sez. II, 24 luglio 2012, n. 12932, in *Foro it.*, 2012, I, 2646;

r) sugli effetti della liberalizzazione del servizio postale in ordine alla responsabilità civile del gestore, si veda Corte cost., 11 febbraio 2011, n. 46 (in Foro it., 2011, I, 955, con nota di A. PALMIERI; Giust. civ., 2011, I, 282; Danno e resp., 2011, 709, con nota di CECCHERINI; Corriere giur., 2011, 1384, con nota di CAPUTI; Giur. cost., 2011, 644), che ha dichiarato incostituzionale “*l’art. 6 d.p.r. 29 marzo 1973 n. 156, nella parte in cui dispone che l’amministrazione ed i concessionari del servizio telegrafico non incontrano alcuna responsabilità per il ritardato recapito delle spedizioni effettuate con il servizio postacelere*”;

s) con riferimento ai contributi ai gestori di servizi pubblici (specie per gli aspetti relativi alla generalità e universalità) si vedano: Cons. Stato, sez. V, ordinanza, 24 maggio 2018, n. 3123 (oggetto della News US in data 30 maggio 2018 cui si rinvia per ogni approfondimento

giurisprudenziale e dottrinale); T.a.r. per il Lazio, sez. st. Latina, sez. I, ordinanza, 14 maggio 2018, n. 255 (oggetto della News US, in data 21 maggio 2018); Cons. Stato, sez. V, ordinanze, 29 maggio 2017, nn. 2554 e 2555 (in *Foro amm.*, 2017, 1047, in *Appalti& Contratti*, 2017, 6, 66, nonché oggetto della News US, in data 1 giugno 2017); Corte di giustizia UE, 24 luglio 2003, C-280/2000, *Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, in *Guida al dir.*, 31, 87, con nota di CASTELLANETA e in *Cons. Stato*, II, 1355, con nota di ANTONUCCI, la quale ha precisato che *"uno stato membro che corrisponde a un'azienda incaricata di svolgere un servizio di interesse generale una compensazione economica non viola le disposizioni comunitarie che pongono un divieto di fornire aiuti di stato in grado di alterare le regole di concorrenza se, nell'attribuire la compensazione, sono rispettate quattro condizioni: l'intervento statale è sottratto alla qualificazione di aiuto se l'impresa che deve effettuare il pubblico servizio è effettivamente incaricata di svolgere una specifica attività; se i parametri per stabilire la compensazione sono definiti in modo trasparente; se la compensazione non eccede quanto necessario a coprire i costi dell'azienda e se, qualora la scelta della società avvenga al di fuori di una procedura di appalto, la compensazione sia stabilita analizzando i costi, gli introiti e il margine di utile ragionevole"*;

t) sulla fornitura del servizio postale universale e diritti esclusivi dell'operatore designato:

t1) Corte di giustizia UE, sez. VIII, 2 maggio 2019, C-259/18, Sociedad Estatal Correos y Telégrafos SA, in *Foro it.*, 2019, IV, 309, secondo cui *"L'articolo 7, paragrafo 1, e l'articolo 8 della direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, come modificata dalla direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale, come quella controversa nel procedimento principale, che assicura all'operatore designato per la fornitura del servizio postale universale un diritto esclusivo per la distribuzione di mezzi di affrancatura diversi dai francobolli"*. La Corte evidenzia, quanto all'interpretazione storica e teleologica della direttiva n. 97/67/CE, che *"nella versione iniziale di quest'ultima, il mantenimento dei settori riservati costituiva l'opzione privilegiata per il finanziamento del servizio postale universale. Tuttavia, dai considerando 10, 11, 13 e 25 della direttiva 2008/6 risulta che il legislatore dell'Unione, con l'adozione di quest'ultima direttiva, ha infine considerato, alla luce degli studi prospettici effettuati al fine di valutare l'impatto, sul servizio universale, del completamento del mercato interno dei servizi postali, che l'obiettivo fondamentale di salvaguardare in modo durevole la fornitura di un servizio universale poteva oramai essere raggiunto senza che fosse necessario ricorrere a un settore riservato e che, di conseguenza, «[era] opportuno porre fine al ricorso al settore riservato e ai diritti speciali come modo per garantire il finanziamento del servizio universale»"*;

t2) Corte di giustizia UE, sez. IV, 27 marzo 2019, C-454/17, C-545-17, Pawlak, in *Foro it.*, 2019, IV, 242, secondo cui: *"1) L'articolo 7, paragrafo 1, prima frase, della direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, come modificata dalla direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, in combinato disposto con l'articolo 8 della medesima, dev'essere interpretato nel senso che esso osta a una norma di diritto nazionale che riconosce come equivalente alla presentazione di un atto processuale dinanzi all'organo giurisdizionale interessato soltanto il deposito di un simile atto presso un ufficio postale dell'unico operatore designato per fornire il servizio postale universale, e ciò senza giustificazione oggettiva inerente a ragioni di ordine pubblico o di sicurezza pubblica. 2) Un'autorità pubblica, considerata un'emanazione di uno*

Stato membro, non può invocare la direttiva 97/67, come modificata dalla direttiva 2008/6, in quanto tale, nei confronti di un singolo”;

u) sul servizio di posta celere:

u1) nel senso che si distingue dal servizio postale universale per il valore aggiunto fornito ai clienti, si veda Corte di giustizia UE, 15 giugno 2017, C-368/15, Ilves Jakelu (in *Foro amm.*, 2017, 1212), secondo cui *“l’art. 9, par. 1, direttiva 97/67/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, come modificata dalla direttiva 2008/6/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, deve essere interpretato nel senso che un servizio di invii postali come quello di cui al procedimento principale esula dall’ambito del servizio universale ove non corrisponda ad un’offerta di servizi postali di qualità determinata, forniti permanentemente in tutti i punti del territorio a prezzi accessibili a tutti gli utenti; la fornitura di servizi di invii postali che esulano dall’ambito del servizio universale può essere assoggettata solo alla concessione di un’autorizzazione generale”;*

u2) nel senso che rientri, tuttavia, nella nozione di servizio postale, di cui all’art. 2, punto 1, della direttiva n. 97/67/CE, e sia quindi soggetto alle disposizioni della direttiva, si vedano: Corte di giustizia UE, 15 giugno 2017, C-368/15, Ilves Jakelu; Corte di giustizia UE, 16 novembre 2016, C-2/15, Dhl Express (Austria) GmbH (in *Foro amm.*, 2016, 2617), secondo cui *“l’art. 9, par. 2, 2° comma, quarto trattino, direttiva 97/67/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, come modificata dalla direttiva 2008/6/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, deve essere interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale, come quella in questione nel procedimento principale, che pone a carico di tutti i fornitori del settore postale, inclusi quelli che non forniscono servizi che rientrano nell’ambito di applicazione del servizio universale, l’obbligo di contribuire al finanziamento dell’autorità di regolamentazione per il settore postale”;* Corte di giustizia UE, 13 ottobre 2011, C-148/10, DHL International (in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2011, 3000);

v) per quanto concerne il requisito della proporzionalità, come parametro per valutare i limiti entro i quali lo Stato membro può prevedere autorizzazioni per la gestione di servizi che esulano dall’ambito del servizio universale, al fine di salvaguardare esigenze essenziali dello Stato, si vedano, tra le altre:

v1) Corte di giustizia UE, 20 dicembre 2017, C-322/16, Global Starnet Ltd (in *Foro it.*, 2018, IV, 424, con nota di FORTUNATO, nonché oggetto della News US, in data 11 gennaio 2018 alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti giurisprudenziali) che, in motivazione (punti 51 e 52), precisa che spetta al giudice del rinvio verificare, nell’ambito di una valutazione globale di tutte le circostanze rilevanti in fatto e in diritto, se una normativa sia idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti e non ecceda quanto è necessario per raggiungerli, mentre compete alla Corte di giustizia fornirgli tutti gli elementi interpretativi del diritto dell’Unione che gli consentiranno di pronunciarsi. Nel merito, la Corte ritiene che *“gli art. 49 e 56 Tfeue nonché il principio del legittimo affidamento devono essere interpretati nel senso che essi non ostano ad una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, la quale imponga a soggetti già concessionari nel settore della gestione telematica del gioco lecito nuove condizioni per l’esercizio della loro attività mediante un atto di integrazione della convenzione accessiva alla*

concessione esistente, laddove il giudice del rinvio concluda che tale normativa può essere giustificata da motivi imperativi di interesse generale, è idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti e non eccede quanto è necessario per raggiungerli”;

v2) Corte di giustizia CE, 10 marzo 2009, C-169/07, Hartlauer Handesgesellschaft mbH (in *Dir. comunitario scambi internaz.*, 2009, 247), secondo cui *“gli art. 43 Ce e 48 Ce ostano a disposizioni nazionali, come quelle oggetto della causa principale, ai sensi delle quali, per l’apertura di un istituto di cura privato nella forma di un ambulatorio dentistico autonomo, è necessaria un’autorizzazione e tale autorizzazione viene negata qualora non sussista, alla luce dell’assistenza già offerta dai medici convenzionati, alcuna necessità che giustifichi l’apertura di un istituto siffatto, poiché queste disposizioni non subordinano ad un regime simile anche gli studi associati e non sono fondate su una condizione che sia idonea a circoscrivere sufficientemente l’esercizio, da parte delle autorità nazionali, del loro potere discrezionale”;*

w) in relazione alle esigenze essenziali dello Stato con specifico riferimento al settore postale si veda:

w1) Corte di giustizia UE, 16 novembre 2016, C-2/15, *Dhl Express (Austria) GmbH*;

w2) Cons. Stato, Ad. plen., 28 giugno 2016, n. 13 (in *Riv. corte conti*, 2016, 3, 452), che nel qualificare la Poste Italiane s.p.a. quale organismo di diritto pubblico, ha ritenuto che *“la società Poste Italiane s.p.a. è soggetta alla disciplina di cui agli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, con riferimento al pubblico servizio di cui è affidataria”* e che *“il diritto di accesso è esercitabile dai dipendenti della medesima società, limitatamente alle prove selettive di accesso, alla progressione in carriera ed ai provvedimenti di auto-organizzazione degli uffici, incidenti in modo diretto sulla disciplina, di rilevanza pubblicistica, del rapporto di lavoro”;*

x) sul processo di centralizzazione delle attività di approvvigionamento delle società del Gruppo Poste Italiane s.p.a.: Corte conti, sez. contr. enti, determinazione 19 dicembre 2019, n. 143;

y) sull’Autorità garante della concorrenza e del mercato nel processo amministrativo: Corte cost., 31 gennaio 2019, n. 13 (in *Foro it.*, 2019, I, 1523, con nota di JANNARELLI; *Giur. it.*, 2019, 283, con nota di SICCHIERO; *Notariato*, 2019, 181, con nota di GOZZI; *Vita not.*, 2019, 65 (m), con nota di VECCHIO; *Giur. cost.*, 2019, 94, con nota di MIDIRI, GRASSO; *Giornale dir. amm.*, 2019, 467 (m), con nota di TURCHINI; *Riv. corte conti*, 2019, 1, 201, con nota di INTERLANDI; *Rass. avv. Stato*, 2019, 3, 93, con nota di GIORGI, secondo cui:

y1) *“l’Autorità – come è noto – è parte (resistente) del processo amministrativo avente ad oggetto l’impugnazione dei suoi provvedimenti, ai sensi degli artt. 133, comma 1, lettera l), e 134, comma 1, lettera c), dell’Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al d. lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell’articolo 44 della L. 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), che prevedono la giurisdizione esclusiva sui provvedimenti delle autorità indipendenti e quella di merito per le sanzioni pecuniarie irrogate”;*

y2) *“i provvedimenti dell’Antitrust sono dunque sottoposti al vaglio del giudice amministrativo, al pari di qualsiasi altro provvedimento, e tra gli atti impugnabili ad opera dei terzi controinteressati, in base alle normali regole processuali in tema di interesse e legittimazione all’impugnazione, rientrano i provvedimenti di chiusura dell’istruttoria, anche detti negativi o assolutori [...]”;*

y3) *“l’Autorità, inoltre, in forza dell’art. 21-bis della L. n. 287 del 1990, introdotto dall’art. 35, comma 1, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il*

consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, ha anche assunto la inedita posizione di parte processuale ricorrente per l'impugnazione davanti al giudice amministrativo degli atti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato".

- z) sui limiti esigibili alla tutela della concorrenza nella contrattualistica pubblica, v. Corte cost., 27 maggio 2020, n. 98 (in *Foro it.*, 2020, I, 3002, con nota di D'AURIA, in *Contratti Stato e enti pubbl.*, 2020, 3, 73, con nota di TREVISAN e oggetto della News US in data 10 giugno 2020), secondo cui:
- z1) *"le disposizioni del codice dei contratti pubblici [...] regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, e [...] le Regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme [...]. Ciò vale anche per le disposizioni relative ai contratti sotto soglia [...] senza che rilevi che la procedura sia aperta o negoziata [...]"*;
- z2) in tale contesto, la Corte *"ha più volte dichiarato costituzionalmente illegittime norme regionali di protezione delle imprese locali, sia nel settore degli appalti pubblici [...] sia in altri ambiti [...]"*;
- z3) la norma censurata: I) *"prevede la possibilità di riservare un trattamento di favore per le micro, piccole e medie imprese radicate nel territorio toscano e, dunque, anche sotto questo profilo è di ostacolo alla concorrenza, in quanto, consentendo una riserva di partecipazione, altera la par condicio fra gli operatori economici interessati all'appalto"*; II) *contrastata "con l'art. 30, comma 1, cod. contratti pubblici perché viola i principi di libera concorrenza e non discriminazione in esso sanciti, e con l'art. 36, comma 2, dello stesso codice perché introduce una possibile riserva di partecipazione (a favore delle micro, piccole e medie imprese locali) non consentita dalla legge statale"*;
- aa) sul favor per la partecipazione alla gara dei r.t.i.: Corte cost., 7 maggio 2020, n. 85 (in *Foro it.*, 2020, I, 3003, con nota di D'AURIA G.; *Guida al dir.*, 2020, 30, 102, con nota di GIZZI; *Fallimento*, 2020, 1513, con nota di BIAGINI; *Giur. cost.* 2020, 1083, con nota di BRANCADORO e oggetto della News US in data 20 maggio 2020), secondo cui *"il favor espresso dalla legislazione per la partecipazione alle gare dei raggruppamenti temporanei di imprese, [...] risponde sia a una logica pro-concorrenziale, giacché la partecipazione in forma riunita consente alle imprese di concorrere a commesse per le quali potrebbero non avere singolarmente i requisiti, sia all'interesse della stazione appaltante alla migliore realizzazione dell'appalto, tramite la valorizzazione delle risorse, dei requisiti tecnico-organizzativi e delle capacità economico-finanziarie delle imprese riunite"*;
- ab) sul rispetto della regola di proporzionalità nei bandi di gara e relativo sindacato:
- ab1) Cons. Stato, Ad. plen. 9 luglio 2020, n. 13 (in *Giornale dir. amm.*, 2020, 797 (m), con nota di Guccione; *Urbanistica e appalti*, 2020, 812, con nota di Meale; *Riv. trim. appalti*, 2021, 293, con nota di Zimei e oggetto della News US in data 24 luglio 2020);
- ab2) Cons. Stato, Ad. plen., 26 aprile 2018, n. 4 (in *Dir. proc. amm.*, 2018, 1393, con note di BERTONAZZI, TERRACCIANO; *Urbanistica e appalti*, 2018, 785, con nota di MEALE; *Riv. giur. servizi pubbl.*, 2018, 745 (m), con nota di IMBEMBO, oggetto della News US, in data 10 maggio 2018);
- ab3) Corte cost. 22 novembre 2016, n. 245 (in *Foro it.*, 2017, I, 75) secondo cui: I) *"La giurisprudenza amministrativa è consolidata nel ritenere che l'impresa che non partecipi alla gara non può contestare la relativa procedura e l'aggiudicazione in favore di imprese terze, perché la sua posizione giuridica sostanziale non è sufficientemente differenziata ma riconducibile a un mero interesse di fatto"*; II) *"È anche acquisizione consolidata che i bandi di gara e di concorso e le lettere di invito vanno normalmente impugnati unitamente agli atti che di essi fanno applicazione, dal momento che sono questi ultimi ad identificare in concreto il soggetto leso dal provvedimento, ed a rendere attuale e concreta la lesione della situazione soggettiva dell'interessato"*; III) *"A queste regole, che discendono dalla piana applicazione alle procedure di gara dei principi generali in materia di legittimazione e interesse a ricorrere, fanno eccezione le ipotesi in cui si contesti che la gara sia mancata o, specularmente, che sia stata indetta o, ancora,*

si impugnino clausole del bando immediatamente escludenti, o, infine, clausole che impongano oneri manifestamente incomprensibili o del tutto sproporzionati o che rendano impossibile la stessa formulazione dell'offerta";

ab4) Cons. Stato, Ad. plen., 29 febbraio 2016, n. 5 (in *Contratti Stato e enti pubbl.*, 2016, 2, 85, con nota di TONON; *Nuovo notiziario giur.* 2016, 255, con nota di BARBIERI; *Urbanistica e appalti*, 2016, 787, con nota di CARANTA; *Guida al dir.*, 2016, 13, 82, con nota di CORRADO; *Riv. neldiritto*, 2016, 1586, con nota di CELLAI);

ab5) Cons. Stato, Ad. plen., 25 febbraio 2014, n. 9 (in *Foro it.*, 2014, III, 429, con nota di SIGISMONDI; *Dir. proc. amm.*, 2014, 544, con nota di BERTONAZZI; *Urbanistica e appalti*, 2014, 1075, con nota di FANTINI; *Giornale dir. amm.*, 2014, 918 (m), con note di FERRARA, BARTOLINI; *Nuovo notiziario giur.*, 2014, 550, con note di BARBIERI);

ab6) Cons. Stato, 7 aprile 2011, n. 4 (in *Foro it.*, 2011, III, 306, con nota di SIGISMONDI; *Urbanistica e appalti*, 2011, 674, con nota di LAMBERTI; *Corriere merito*, 2011, 763 (m), con nota di RAIOLA; *Foro amm.-Cons. Stato*, 2011, 1132; *Giur. it.*, 2011, 1651 (m), con nota di TROPEA; *Guida al dir.*, 2011, fasc. 19, 70, con nota di PALLIGGIANO; *Giurisdiz. amm.*, 2011, I, 513; *Giornale dir. amm.*, 2011, 1103 (m), con nota di GISONDI; *Riv. giur. edilizia*, 2011, I, 570; *Riv. neldiritto*, 2011, 1530, con nota di IZZO; *Dir. proc. amm.*, 2011, 1035, con nota di SQUAZZONI, GIANNELLI, FOLLIERI, MARINELLI; *Arch. giur. oo. pp.*, 2011, 404);

ab7) Cons. Stato, sez. V, 19 novembre 2009, n. 7247, secondo cui *"I bandi di gara indetta per l'affidamento di servizi pubblici possono legittimamente prevedere requisiti di partecipazione più rigorosi di quelli indicati dalla legge, purché non discriminanti ed abnormi rispetto alle regole proprie del settore, atteso che l'esercizio di detto potere discrezionale da parte dell'amministrazione costituisce attuazione dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa e si sostanzia quindi nel potere-dovere ad essa assegnato di apprestare (proprio mediante l'individuazione degli specifici requisiti di ammissione e di partecipazione ad una gara) gli strumenti e le misure più adeguati, opportuni, congrui, efficienti ed efficaci ai fini del corretto ed effettivo perseguimento dell'interesse pubblico concreto, oggetto dell'appalto da affidare";*

ab8) Cons. Stato, sez. IV, 12 giugno 2007, n. 3103, secondo cui *"Sulla base della lettura sistematica del 2° e del 3° comma dell'art. 17 d.leg. 17 marzo 1995 n. 157 e, per quanto attiene alle imprese di pulizia, dal sistema di qualificazione di cui al d.m. 7 luglio 1997 n. 274, non può dubitarsi che l'amministrazione aggiudicatrice abbia il potere discrezionale di fissare requisiti di partecipazione ad una singola gara, anche molto rigorosi e superiori a quelli previsti dalla legge, e che possa pertanto pretendere l'attestazione di requisiti di capacità diversi ed ulteriori dalla semplice iscrizione nell'elenco, le previsioni indicate nelle accennate disposizioni normative limitandosi a stabilire una semplice presunzione di possesso dei requisiti minimi per la partecipazione alla gara, che pertanto ben possono essere derogati (o meglio incrementati, sotto l'aspetto qualitativo e quantitativo) dall'amministrazione in relazione alle peculiari caratteristiche del servizio da appaltare";*

ab9) Cons. Stato, sez. IV, 20 giugno 2002, n. 3368, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2002, 1419 secondo cui *"Deve escludersi che le stazioni appaltanti debbano effettuare, in sede di aggiudicazione definitiva, un controllo sulla sussistenza di eventuali illeciti anticoncorrenziali, a meno che non sia intervenuta una decisione espressa dell'autorità garante, ovvero una sentenza della corte di appello (ex art. 33 l. n. 287 del 1990), che abbiano accertato la presenza di tale illecito, rinvenendosi in questa ipotesi, comunque, in capo all'appaltante la doverosità della valutazione circa l'opportunità o l'obbligatorietà dell'esercizio degli ordinari poteri di autotutela, con conseguente legittimazione del concorrente pretermesso avverso il diniego di esercizio dell'autotutela ovvero contro l'aggiudicazione definitiva";*

ac) in dottrina:

- ac1) sul servizio postale e sua parziale liberalizzazione: D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale - Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2011, 384; R. DE NICTOLIS, *Appalti pubblici e concessioni*, Bologna, pp. 2020, 1578 -1588
- ac2) sulla tutela della concorrenza nel servizio postale, anche in relazione alla sua qualificazione quale servizio di interesse economico generale, si vedano, in dottrina: G.D. MAGRONE, *Le poste*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da CASSESE, *Diritto amministrativo speciale*, III, Milano, 2003, 2321 ss.; A. CANEPA, in L. AMMANNATI, A. CANEPA, V. CARFÌ, *La tutela della concorrenza nei mercati regolati: le decisioni dell'Agcm in materia di servizi di interesse economico generale (secondo semestre 2009 e 2010)*, in *Concorrenza e mercato - Antitrust, regulation, consumer welfare, intellectual property*, a cura di M. CLARICH, F. DI PORTO, G. GHIDINI e P. MARCHETTI, Milano, 2011, 219 ss.; I. MECATTI, in *La nuova disciplina dei servizi di pagamento-Commento al d.leg. 11/10*, a cura di M. MANCINI, M. RISPOLI FARINA, V. SANTORO, A. SCIARRONE ALIBRANDI e O. TROIANO, Torino, 2011, 409;
- ac3) sugli aspetti e sui principi generali in materia di settori speciali nelle nuove direttive e nel nuovo codice dei contratti, sui c.d. "servizi postali esclusi" e sui servizi postali che vengono affidati secondo la disciplina dei settori ordinari, si veda R. DE NICTOLIS, *I nuovi appalti pubblici*, Bologna, 2020, cit., 1574 ss.;
- ac4) sui concessionari e affidamenti nei settori speciali: A. LOLLI, *Alcuni aspetti problematici nel nuovo codice appalti: gli accordi di cooperazione e gli affidamenti da parte dei concessionari scelti con gara nei settori speciali*, in *Diritto amministrativo e società civile*, I, Bologna, 2018, 470 ss.;
- ac5) sul servizio universale tra concorrenza e finalità pubbliche nell'erogazione del servizio: F. ALBISINNI, *La liberalizzazione dei servizi pubblici*, in L. Torchia (a cura di), *Diritto amministrativo progredito*, Bologna, 2010, 103 ss.
- ad) sul potere pubblico come limite esterno al mercato: M. LOTTINI, *Il mercato europeo - Profili pubblicistici*, Napoli, 2010, 1-26, secondo cui "se i rapporti regolati dal diritto del mercato europeo hanno un oggetto che in termini generalissimo coincide con l'attività economica, l'individuazione di quest'ultima ne traccia, conseguentemente, i confini esterni";
- ae) sulla tutela delle micro, piccole e medie imprese nella disciplina degli appalti pubblici: R. DE NICTOLIS, *Appalti pubblici e concessioni*, Bologna, 2020, cit., 510 ss.