



## DELIBERA N. 185

Del 13 aprile 2022

### Oggetto

Approvazione delle “linee guida ANAC – AGCOM per l’affidamento degli appalti pubblici di servizi postali” e della relazione sull’analisi dell’impatto della regolazione

### Riferimenti normativi

Articolo 213, comma 2, del decreto legislativo del 18/4/2016, n. 50 (di seguito codice dei contratti pubblici).

### Parole chiave

Linee guida servizi postali

### Massima

Non massimabile

### Visto

L’articolo 213, comma 2, del codice dei contratti pubblici;

### Visto

Il Regolamento del 13 giugno 2018 recante «Regolamento per la definizione della disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell’Autorità Nazionale Anticorruzione e di una metodologia di acquisizione e analisi quali-quantitativa dei dati rilevanti ai fini dell’analisi di impatto della regolazione (AIR) e della verifica dell’impatto della regolazione (VIR);

### Vista



La direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997, recante "Regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio", come modificata, da ultimo, dalla direttiva 2008/6/CE;

Visto

Il decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, recante "Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio";

Vista

la delibera n. 129/15/CONS, dell'11 marzo 2015, recante "Approvazione del regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali";

Vista

La delibera n. 384/17/CONS, del 5 ottobre 2017, recante "Riesame delle previsioni in materia di accesso alla rete e all'infrastruttura postale di Poste Italiane";

Vista

La delibera n. 77/18/CONS, del 20 febbraio 2018, recante "Approvazione del regolamento in materia di rilascio delle licenze per svolgere il servizio di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse (legge 20 novembre 1982, n. 890) e di violazioni del codice della strada (articolo 201 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285)";

Vista

La delibera n. 27/22/CONS, del 27 gennaio 2022 recante "Revisione dei criteri di definizione delle aree EU2 e individuazione dei relativi CAP";

Visto

Il provvedimento dell'AGCM n. 26900, del 13 dicembre 2017, relativamente al caso A493;

Visto

Il provvedimento dell'AGCM n. 27568, del 20 febbraio 2019, relativamente al caso A493B;



## Visto

Il provvedimento dell'AGCM n. 28497, del 22 dicembre 2020, relativamente al caso C12333;

## Vista

La Determinazione dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) n. 3 del 9 dicembre 2014 recante "Linee guida per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 1 del 2 gennaio 2015;

## Considerato

Che con l'abrogazione dell'articolo 4 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, disposta con l'art. 1, comma 57, lettera b) della legge 4 agosto 2017, n. 124, si è realizzata la piena liberalizzazione del settore postale;

## Considerata

La necessità di aggiornare la citata determinazione ANAC in conseguenza delle novità normative e regolamentari sopravvenute e delle criticità emerse nella predisposizione dei bandi di gara;

## Considerata

L'opportunità, manifestata dall'ANAC, di un'approvazione congiunta del documento di consultazione da parte delle due Autorità competenti nei rispettivi settori, ANAC e AGCOM, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni;

## Visti

Gli esiti dei lavori del tavolo tecnico, condotto dai rappresentanti delle due Autorità ANAC e AGCOM, cui hanno partecipato Poste Italiane S.p.A., Consip, ANCI, CNA e i maggiori operatori alternativi (Consorzio AREL, Fulmine Group S.r.l., Nexive S.p.A.), nonché le osservazioni presentate da Assopostale;

## Vista

La consultazione pubblica avviata dall'ANAC il 16 novembre 2020;



## Visti

I contributi prodotti da Poste Italiane S.p.A., Consorzio AREL, Assopostale, Fulmine Group S.r.l., Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato e Xplor Italia;

## Visto

Il parere dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato del 21 maggio 2021;

## Visto

Il parere del Consiglio di Stato del 3 agosto 2021;

## Visto

Il parere del Ministero della Giustizia del 31 gennaio 2022;

## Visto

Il verbale della riunione del 16 marzo 2022 dei rappresentanti di AGCOM e ANAC concernente la definizione del testo delle “Linee guida per l’affidamento degli appalti pubblici di servizi postali”, nonché la Relazione sull’analisi dell’impatto della regolazione (AIR), da sottoporre ai rispettivi Consigli;

## Considerata

L’intesa raggiunta dalle due Autorità sui testi definitivi delle Linee guida e della Relazione AIR, manifestata dal Consiglio dell’ANAC nell’adunanza del 30/3/2022 e dal Consiglio dell’AGCOM nell’adunanza del 31/3/2022;

Il Consiglio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione

nell’adunanza del 13 aprile 2022

**DELIBERA**

Articolo 1



Sono approvate le “Linee guida per l’affidamento degli appalti pubblici di servizi postali” e la Relazione sull’analisi di impatto della regolazione, allegati alla presente delibera.

*Il Presidente*

*Avv. Giuseppe Busia*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 20 aprile 2022

Per Il Segretario Maria Esposito

Rosetta Greco

Atto firmato digitalmente



**ANAC** AUTORITÀ  
NAZIONALE  
ANTICORRUZIONE



**AGCOM** AUTORITÀ PER LE  
GARANZIE NELLE  
COMUNICAZIONI

LINEE GUIDA N° 16

LINEE GUIDA ANAC-AGCOM PER L'AFFIDAMENTO DEGLI APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI POSTALI

Approvate con Delibera ANAC n. 185 del 13/4/2022 e delibera AGCOM n. 116/22/CONS del 13/4/2022

Le presenti Linee guida sostituiscono quelle approvate il 9 dicembre 2014 ed entrano in vigore quindici giorni dopo la relativa pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Premessa	3
1. Normativa applicabile agli affidamenti di servizi postali	4
2. Oggetto dell'affidamento e divisione in lotti di recapito	4
3. La copertura del servizio di recapito	6
4. Informazioni che devono essere presenti nei documenti di gara	7
5. Determinazione dell'importo a base di gara	7
6. Contratti continuativi di servizio e/o fornitura sottoscritti dall'aggiudicatario in epoca antecedente alla indizione della procedura di gara. Corrispondenza internazionale. Recapito attraverso accordi di accesso e utilizzo di servizi equivalenti di Poste Italiane	8
7. Raggruppamenti temporanei di imprese	8
8. Requisiti speciali di partecipazione	9
9. Criteri di aggiudicazione	10
10. Modalità di esecuzione	11
11. Penali	12
12. Notificazioni a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse (legge 20 novembre 1982, n. 890) e di violazioni del codice della strada (articolo 201 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285)	12

## Premessa

Le presenti Linee guida sono elaborate, congiuntamente, dall'ANAC - Autorità Nazionale Anticorruzione (quale Autorità preposta alla regolazione ed alla vigilanza nel complessivo settore dei contratti pubblici) e dall'AGCOM (quale Autorità nazionale di regolamentazione e vigilanza nel settore postale) ed adottate da entrambe le predette Amministrazioni in sostituzione di quelle approvate il 9 dicembre 2014, alla luce delle innovazioni normative e regolamentari di recente intervenute.

Esse trovano il loro fondamento giuridico nell'articolo 213, comma 2, del Codice dei contratti pubblici, nelle disposizioni in materia postale del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (come convertito dalla legge n. 214 del 22 dicembre 2011), oltre che nell'articolo 22 della direttiva 97/67/CE.

Attraverso le Linee guida, ispirate al principio di leale collaborazione tra le Istituzioni competenti e nell'ottica di una sempre più stretta cooperazione amministrativa (tesa al perseguimento di obiettivi di *better regulation*), s'intende fornire criteri applicativi ed indicazioni operative alle stazioni appaltanti in sede di applicazione delle norme contrattuali in materia postale.

Ciò al fine di orientare le Amministrazioni pubbliche impegnate nelle procedure di appalto, agevolare l'applicazione del quadro normativo di settore, garantire la conformità e l'uniformità delle attività amministrative alla vigente disciplina contrattuale pubblicistica ed alle disposizioni in materia postale. Nel contempo, attraverso di esse, si mira a favorire la competizione in sede di gara, assecondare lo sviluppo del mercato dei servizi postali e il perseguimento di obiettivi di qualità ed efficienza del servizio reso agli utenti.

S'intende, quindi, fornire indirizzi interpretativi fondati su una visione integrata della disciplina in materia di contratti ed appalti pubblici e della normativa postale considerati alla luce dei contributi pervenuti nel corso del tavolo tecnico (da parte degli operatori postali e delle organizzazioni di categoria) e dei pareri formulati dalle Istituzioni pubbliche interpellate (AGCM, Consiglio di Stato e Ministero della Giustizia).

In quest'ottica, si mira, altresì, ad agevolare la più ampia partecipazione degli operatori economici alle procedure di affidamento e, nel contempo, promuovere la effettiva liberalizzazione del mercato postale in attuazione dei principi e delle norme a tutela della concorrenza, oltre che degli indirizzi regolatori provenienti dalle Istituzioni europee tesi a garantire la competitività nel mercato di settore.

Con l'intento di rendere il più chiaro possibile lo scenario ordinamentale di riferimento, si evidenzia, preliminarmente, che l'articolo 120 del codice dei contratti pubblici classifica come servizi postali i seguenti servizi: poste e telecomunicazioni, servizi postali e di corriere, servizi postali, servizi postali per giornali e riviste, servizi postali per la corrispondenza, servizi postali per pacchi, servizi di sportello presso uffici postali, servizi di affitto di cassette postali, servizi di fermo posta e servizi di messaggeria interna. I servizi postali rientrano nell'allegato IX al Codice dei contratti pubblici; pertanto, agli stessi si applica il regime alleggerito previsto agli articoli 140 e seguenti del Codice. Sono sottoposti al regime ordinario, invece, i servizi di solo trasporto (trasporto di prodotti postali su strada, servizi di trasporto colli, servizi di linea di trasporto di posta aerea, servizi di trasporto aereo non regolare di posta).



Fatta questa necessaria premessa, si precisa che le presenti Linee guida si applicano, oltre che ai servizi di corrispondenza (così come definiti dall'articolo 1, comma 2, lettera g), del decreto legislativo n. 261/1999) anche ai relativi servizi a monte e a valle (così come definiti al successivo articolo 2.2).

## 1. Normativa applicabile agli affidamenti di servizi postali

- 1.1 Nel settore postale, i contratti di appalto possono includere una pluralità di prestazioni e, in particolare, la raccolta, lo smistamento in partenza, il trasporto, lo smistamento in arrivo e la distribuzione degli invii postali.
- 1.2 Fermo restando quanto previsto dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, come modificato dal decreto legislativo del 31 marzo 2011, n. 58, gli affidamenti aventi ad oggetto appalti di servizi postali rientrano nell'allegato IX del Codice dei contratti pubblici e sono assoggettati alle disposizioni della parte II, Titolo IV, capo II. Per quanto non espressamente previsto nei citati articoli, si applicano le disposizioni delle parti I, II e VI del Codice medesimo.
- 1.3 Le soglie di rilevanza comunitaria sono individuate ai sensi dell'articolo 35, comma 1, lettera d), per i settori ordinari, e comma 2, lettera c) per i settori speciali.
- 1.4 I servizi postali sono qualificati come servizi ad alta intensità di manodopera e, pertanto, i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti contengono specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, nel rispetto dei principi fissati dall'UE e delle specifiche disposizioni stabilite dai Contratti Collettivi di lavoro applicabili al settore in esame. Al fine di garantire l'effettiva applicazione delle norme poste a tutela del personale impiegato nei servizi postali, le indicazioni prescritte nella clausola sociale in ordine al piano di riassorbimento del personale del gestore uscente, devono essere compatibili con l'organizzazione di impresa oltre che con il piano di assorbimento e predisposto dall'aggiudicatario. Ciò sia sotto il profilo delle professionalità da impiegare che delle tecnologie e soluzioni organizzative e gestionali. Inoltre, devono essere compatibili anche con le condizioni dell'appalto, con il contesto socio-economico, imprenditoriale e di mercato.

## 2. Oggetto dell'affidamento e divisione in lotti di recapito

- 2.1 Ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera a), del decreto legislativo n. 261/1999, il servizio postale include la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione degli invii postali.
- 2.2 Ai sensi dell'articolo 120, comma 2, lettera c), del Codice dei Contratti pubblici, tra gli *"altri servizi diversi dai servizi postali"* rientrano i servizi di gestione di servizi postali, ossia servizi precedenti l'invio (c.d. servizi "a monte", che includono, tra gli altri, i servizi di elaborazione, composizione dei documenti, stampa e imbustamento) e servizi successivi all'invio (c.d. servizi "a valle" che includono, tra gli altri, la conservazione sostitutiva e l'archiviazione degli avvisi di ricevimento), compresi i servizi di smistamento della posta.

- 2.3 Le stazioni appaltanti, al fine di favorire la partecipazione delle micro, piccole e medie imprese, dovrebbero affidare i servizi a monte e a valle del servizio postale con appalto separato oppure dovrebbero suddividere, ai sensi dell'articolo 51 del codice dei contratti pubblici, l'appalto in lotti funzionali di cui all'articolo 3, comma 1, lettera qq), oppure ancora ripartire in lotti prestazionali di cui all'articolo 3, comma 1, lettera ggggg). A tal fine, la stazione appaltante, in sede di definizione dei lotti, valuta se, in base alle condizioni di mercato (ed eventualmente a seguito di un'indagine preliminare sullo stesso), esistano imprese che possano offrire in modo efficiente servizi a monte e a valle rispetto al servizio postale.
- 2.4 Agli stessi fini, le stazioni appaltanti valutano nella predisposizione dei bandi di gara l'opportunità di suddividere l'oggetto dell'affidamento in più lotti di recapito differenziati, ad esempio, in base ad aree omogenee di territorio (distinte in aree infra regionali o extra regionali), oppure per tipologia di prodotto, ad esempio posta descritta/indescritta/notifiche di atti giudiziari, invii ordinari/prioritari o invii singoli/multipli, purché per ciascuna tipologia di prodotto sia previsto un significativo volume di invii. Le stazioni appaltanti valutano, altresì, l'opportunità di inserire nei bandi di gara vincoli di partecipazione e di aggiudicazione ai sensi dell'articolo 51, commi 2 e 3 del decreto legislativo n. 50/2016, volti a limitare la possibilità di presentare offerte per più lotti oppure il numero di lotti che possono essere aggiudicati a un solo offerente.
- 2.5 Si precisa che la quota di invii che il soggetto aggiudicatario della gara non riuscirà a recapitare con la propria organizzazione (c.d. "postalizzazione") potrà essere affidata direttamente al FSU dalla stazione appaltante o dal soggetto che gestirà la fase a monte del servizio postale (come richiamato al punto 2.2).
- 2.6 Atteso che la previsione di una suddivisione in lotti differenti si conferma come regola generale, si evidenzia che, invece, la mancata suddivisione in lotti costituisce una deroga alla predetta regola generale. Quindi è possibile derogare soltanto previa adeguata motivazione, in casi limitati e con riferimento a specifiche necessità, quali, ad esempio, l'esistenza di obiettive esigenze di connessione funzionale (unitarietà del servizio postale) che rendano opportuno affidare congiuntamente le prestazioni oggetto del contratto oppure l'inefficienza o l'antieconomicità della suddivisione in lotti. La scelta di procedere ad un affidamento integrato (ossia quello che prevede la riunione in un unico lotto dei servizi posti a gara) potrebbe giustificarsi, ad esempio, nei casi in cui, in ragione del valore contenuto del servizio oggetto di affidamento, i costi di transazione e di gestione dell'appalto con più fornitori annullino i benefici ottenibili dalla suddivisione in lotti.
- 2.7 Alcuni servizi a monte o a valle, quali ad esempio la conservazione sostitutiva e l'archiviazione degli avvisi di ricevimento, possono essere considerati servizi aggiuntivi nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa, piuttosto che servizi integrati nell'ambito del lotto.
- 2.8 In un'ottica di razionalizzazione della spesa, la conservazione sostitutiva dei documenti prevista dall'articolo 1, comma 51, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, sebbene non sia qualificabile come accessoria al servizio postale, potrebbe essere affidata unitamente a detto servizio con previsione di un apposito lotto del bando di gara.

### 3. La copertura del servizio di recapito

- 3.1 Le stazioni appaltanti fissano il livello minimo di copertura del servizio di recapito. Detto elemento può essere utilizzato come criterio di valutazione dell'offerta oppure come requisito in fase di esecuzione. Nel primo caso, la valutazione può riguardare, alternativamente l'offerta tecnica oppure l'offerta economica, secondo le indicazioni contenute, rispettivamente, ai punti 9.4 e 9.5.
- 3.2 La copertura è calcolata nel rispetto dei principi di proporzionalità e non eccedenza rispetto all'oggetto dell'affidamento, in base ai volumi di corrispondenza risultanti dai flussi storici, distinti per tipologia di prodotto e destinazione. In mancanza di dati utili a tal fine, sono presi in considerazione i soggetti residenti per comuni e province, sulla base dei dati desumibili dalle rilevazioni Istat.
- 3.3 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. In particolare, per le gare a copertura locale soglie minime di copertura riferite ad ambiti geografici ulteriori rispetto ai limiti territoriali della stazione appaltante possono essere previste solo se giustificate in base a concrete e motivate esigenze di recapito (es. contiguità con la zona interessata, zone a vocazione turistica).
- 3.4 La copertura minima può essere differenziata per dimensione geografica dell'affidamento. A tal fine è necessario che le amministrazioni procedano ad adeguate valutazioni, da condurre caso per caso. Con l'intento di assicurare, in un'ottica pro concorrenziale, la più ampia partecipazione alle gare di appalto ed esclusivamente a titolo esemplificativo (senza vincolare le stazioni appaltanti, ma con l'intento d'indicare dei valori percentuali utili ad agevolare le stesse nella determinazione della copertura territoriale), si ipotizzano, di seguito, alcune possibili percentuali di copertura:

Ambito Comunale	90%
Ambito Provinciale	80%
Ambito Infra Regionale (più comuni e province nell'ambito della stessa regione)	70%
Ambito Extra Regionale (più comuni e province nell'ambito di due o più regioni confinanti)	70%
Ambito Area territoriale NORD	60%
Ambito Area territoriale CENTRO	60%
Ambito Area territoriale SUD	60%
Ambito Territorio Nazionale	50%

- 3.5 La stazione appaltante valuta la possibilità di modulare la copertura minima anche in ragione della suddivisione dell'appalto in più lotti differenziati per servizio.

3.6 All'aggiudicatario è affidata l'attività di recapito della corrispondenza gestita dalla propria organizzazione. Allo stesso è, inoltre, assegnata la gestione della quota di recapito rientrante nell'accordo con il FSU di accesso alla rete e della quota recapitata attraverso i servizi a data e ora certa offerti dal FSU equivalenti al "Posta Time". La stazione appaltante o il soggetto che gestisce la fase a monte del servizio postale (come richiamato al punto 2.2) affida direttamente al FSU la restante corrispondenza da recapitare tramite il servizio universale.

#### 4. Informazioni che devono essere presenti nei documenti di gara

- 4.1 Al fine di consentire ai concorrenti la formulazione di un'offerta consapevole, le stazioni appaltanti indicano, nei documenti di gara, i flussi storici di invio e di destinazione della corrispondenza (Cap) diversificati per le tipologie di prodotti postali (es. posta massiva e posta raccomandata) e per le diverse grammature (peso dell'invio).
- 4.2 Le amministrazioni indicano altresì eventuali, possibili variazioni delle proprie modalità operative idonee ad incidere sull'entità e le modalità di comunicazione con gli utenti finali (es. il passaggio all'invio telematico delle fatture) individuando preventivamente possibili correttivi.
- 4.3 Nei documenti di gara sono previsti obblighi di comunicazione minimi a carico dell'aggiudicatario (quali ad esempio il reporting degli invii per tipologia di prodotto/porto di peso/area di consegna/CAP) al fine di consentire alla stazione appaltante l'acquisizione delle informazioni necessarie alla predisposizione dei futuri bandi di gara ed è prevista l'applicazione di penali per il mancato o ritardato rilascio di dette informazioni. Le stazioni appaltanti possono prevedere, inoltre, l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo in caso di offerte che prevedano la condivisione di informazioni ulteriori rispetto agli obblighi informativi minimi o la creazione e la messa a disposizione di banche dati che consentano la conservazione e il riuso dei dati. La stazione appaltante evita l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo qualora ritenga che tale previsione possa favorire il gestore uscente, attribuendo allo stesso un indebito vantaggio competitivo.

#### 5. Determinazione dell'importo a base di gara

- 5.1 Il calcolo del valore stimato degli appalti di servizi postali si determina ai sensi dell'articolo 35, comma 4, del codice dei contratti pubblici al netto dell'Iva. Ai fini del calcolo del costo della manodopera da indicare nei documenti di gara, le Stazioni Appaltanti possono effettuare la stima della forza lavoro necessaria all'esecuzione dell'appalto, utilizzando le proporzioni addetti/pezzi lavorati di cui al successivo paragrafo 8.3.
- 5.2 Ai sensi dell'articolo 23, comma 16, penultimo periodo, del decreto legislativo n. 50/2016, le Stazioni Appaltanti sono altresì tenute a indicare nei documenti di gara, al fine di determinare l'importo posto a base di gara, il costo della manodopera.

## 6. Contratti continuativi di servizio e/o fornitura sottoscritti dall'aggiudicatario in epoca antecedente alla indizione della procedura di gara. Corrispondenza internazionale. Recapito attraverso accordi di accesso e utilizzo di servizi equivalenti di Poste Italiane

- 6.1 Ai contratti sottoscritti dall'affidatario del servizio postale con terzi sub-contraenti, aventi ad oggetto anche una sola delle fasi del servizio postale, e ai contratti di franchising si applica l'articolo 105, comma 3, lettera c-bis) del codice dei contratti pubblici, al ricorrere dei presupposti ivi previsti.
- 6.2 I contratti di cui al punto 1 sono stipulati con modalità che consentano l'individuazione della data certa, al fine di consentire alla stazione appaltante la verifica che gli stessi siano stati sottoscritti anteriormente all'indizione della procedura di gara.
- 6.3 Il contraente principale assume la direzione giuridica della prestazione ed è responsabile in via esclusiva nei confronti della stazione appaltante.
- 6.4 I contratti continuativi devono considerarsi assimilati ai sub-contratti in quanto, sebbene stipulati a monte dell'aggiudicazione dell'appalto, sono collegati funzionalmente all'appalto principale. Per tali motivi, al ricorrere dei presupposti stabiliti al punto 3.2 della determinazione ANAC n. 556/2017, detti contratti sono da considerarsi riferibili alla filiera delle imprese e assoggettati agli obblighi di tracciabilità.
- 6.5 Gli accordi sottoscritti dall'appaltatore con terzi per la gestione della corrispondenza internazionale non costituiscono subappalto, rappresentando l'unica modalità tecnicamente ipotizzabile per l'esecuzione delle prestazioni, in quanto le licenze e le autorizzazioni sono limitate al territorio nazionale.
- 6.6 La gestione della quota di recapito rientrante nell'accordo con il Fornitore del Servizio Universale di accesso alla rete e della quota recapitata attraverso i servizi a data e ora certa offerti dal FSU non costituisce subappalto, difettando gli elementi tipici di detta fattispecie, perché si considera gestita dall'operatore con la propria organizzazione. In ogni caso, in sede di offerta l'aggiudicatario deve indicare quanta parte del servizio oggetto del lotto è in grado di effettuare direttamente.

## 7. Raggruppamenti temporanei di imprese

- 7.1 In caso di appalto suddiviso in lotti, è consentita la partecipazione dell'operatore economico a più raggruppamenti temporanei. Resta comunque fermo sia il divieto di partecipazione, per lo stesso lotto, a più di un raggruppamento sia il divieto di partecipare, sempre per lo stesso lotto, sia singolarmente che in raggruppamento temporaneo.
- 7.2 Al fine di migliorare l'offerta dei servizi resi, specialmente quando gli stessi sono di tipo integrato, si suggerisce alle stazioni appaltanti di prevedere nei bandi la possibilità di costituire raggruppamenti temporanei di imprese (RTI) di tipo verticale, specificando quale sia la prestazione principale, ai sensi

dell'articolo 48, comma 2, del decreto legislativo n. 50/2016. Al riguardo si evidenzia altresì che le presenti linee guida rendono ammissibile la segmentazione delle parti dell'unitario servizio postale all'interno di un RTI verticale.

## 8. Requisiti speciali di partecipazione

8.1 Fermo restando il possesso dei requisiti di cui all'articolo 80 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, i requisiti speciali di partecipazione sono individuati dall'articolo 83 del codice dei contratti pubblici. Si precisa che la capacità economica e finanziaria è comprovata dai seguenti documenti:

- a) bilanci o estratti dei bilanci dell'impresa, ovvero dichiarazione sottoscritta in conformità alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445;
- b) dichiarazione, sottoscritta in conformità alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000 n. 445, concernente il fatturato globale d'impresa e l'importo relativo ai servizi o forniture nel settore oggetto della gara, realizzati negli ultimi tre esercizi (fatturato specifico) per un valore massimo fino al doppio di quello posto a base di gara.

La capacità tecnica e professionale è comprovata:

- a) dal possesso di licenza individuale e/o autorizzazione generale in relazione agli specifici servizi oggetto del bando di gara;
- b) dall'aver svolto, negli ultimi tre anni, servizi analoghi a quelli oggetto dell'appalto, da provare attraverso la presentazione dell'elenco dei relativi servizi principali prestati. I servizi analoghi sono quelli che presentano similitudine con le prestazioni richieste nel bando di gara.

8.2 Il requisito dell'organico medio annuo è individuato quale condizione di esecuzione del contratto, al fine di assicurare la massima partecipazione, garantendo comunque la capacità esecutiva necessaria allo svolgimento delle prestazioni richieste nel contratto. La stazione appaltante acquisisce l'impegno del concorrente, successivamente all'aggiudicazione, a garantire il livello di dotazione organica richiesto dal contratto di appalto, che dovrà essere opportunamente certificato al momento della sottoscrizione del contratto e mantenuto per tutta la durata dello stesso. La stazione appaltante esercita le opportune forme di controllo per verificare se la condizione di esecuzione si sia verificata nonché se i contratti di lavoro stipulati dall'aggiudicatario siano regolari.

8.3 La stazione appaltante individua il requisito ritenuto congruo a seguito di un'analisi delle caratteristiche del servizio e del territorio da coprire. Anche il possesso di adeguate attrezzature tecniche è individuato quale condizione di esecuzione nel rispetto dei principi di non discriminazione e parità di trattamento che vietano di fissare requisiti calibrati in modo tale da creare barriere territoriali alla partecipazione o da favorire le imprese in ambito locale.

8.4 L'operatore economico che per fondati motivi, ivi compresa la recente costituzione, non sia in grado di presentare le referenze richieste dall'amministrazione aggiudicatrice è autorizzato a provare la propria

capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale mediante un qualsiasi altro documento considerato idoneo dall'amministrazione aggiudicatrice.

## 9. Criteri di aggiudicazione

- 9.1 Ai sensi dell'articolo 95, comma 3, del codice dei contratti pubblici, gli appalti di servizi postali sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, trattandosi di appalti ad alta intensità di manodopera.
- 9.2 Ciascuna stazione appaltante individua i parametri e i relativi criteri di attribuzione del punteggio sulla base delle proprie necessità. A mero titolo esemplificativo ed al fine di fornire indicazioni utili anche sul piano pratico ed operativo alle Amministrazioni, si precisa che si potrebbero premiare, con un punteggio tecnico più elevato, le modalità che garantiscano elevati standard di sicurezza e riservatezza della consegna sia attraverso l'offerta di un maggior numero di punti di giacenza sia attraverso modalità alternative (ad esempio passaggi multipli, recapito per appuntamento, accordi con esercizi commerciali). Relativamente all'utilizzo dei punti di giacenza si evidenzia che, al fine di garantire la più ampia copertura del territorio, la Stazione Appaltante può prevedere la possibilità che gli operatori economici richiedano l'accesso ai punti di giacenza del FSU di cui alla misura n. 6 del Provvedimento n. 28497 dell'AGCM e successive modifiche e integrazioni da parte di AGCOM, distribuiti in modo omogeneo sul territorio. Alle misure previste nel bando di gara come alternative è attribuito lo stesso punteggio tecnico. La Stazione Appaltante potrebbe, altresì, prevedere criteri aggiuntivi di valutazione (ad esempio la formazione continua per il personale addetto al servizio, incluso quello per la gestione della corrispondenza presso gli esercizi commerciali convenzionati) che mirino ad accrescere l'efficienza, l'efficacia e la qualità del servizio dal punto di vista dell'utente finale.
- 9.3 Relativamente alle procedure di appalto di maggiori dimensioni, ai sensi dell'articolo 95, comma 13, del Codice dei contratti pubblici, si evidenzia che le stazioni appaltate possono valutare l'opportunità di attribuire un punteggio aggiuntivo e proporzionato alle imprese in possesso del rating di legalità rilasciato dall'AGCM ai sensi dell'articolo 5 ter decreto-legge 24/1/2012, n. 1, o di certificazioni equivalenti rilasciati alle imprese straniere da altri organismi o autorità pubbliche.
- 9.4 La copertura può essere valutata nell'ambito dell'offerta tecnica mediante l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo per fasce di copertura che eccedono il livello minimo richiesto. In tal caso, il punteggio aggiuntivo è attribuito in maniera decrescente; ad esempio, potrà essere assegnato il punteggio X ad una copertura ricompresa dal 71% all'80%, il punteggio  $X+X/2$  ad una copertura dall'81% al 90% e il punteggio  $X+X/2+X/4$  ad una copertura dal 91% al 100%.
- 9.5 Nell'ambito dell'offerta economica, la copertura deve essere valutata sulla base della possibilità di operare del concorrente che può garantire l'attività di recapito della corrispondenza attraverso la propria

organizzazione diretta e/o indiretta, la sottoscrizione di accordi con il Fornitore del Servizio Universale di accesso alla rete (ai sensi della delibera AGCOM n. 384/17/CONS o del provvedimento AGCM n. 28497 del 22 dicembre 2020 sul caso C12333), l'utilizzo di servizi di recapito a data e ora certa offerti dal FSU per le aree EU2. La quota non coperta dal concorrente sarà postalizzata tramite il servizio universale. Dunque, il prezzo complessivo da considerare è pari a

$$P_0 = \delta \cdot P_S + \gamma \cdot P_{\text{Time\_eq}} + (1 - \delta - \gamma) \cdot \bar{P}$$

Dove:

$P_0$  = prezzo dell'offerta (complessiva);

$\delta$  = percentuale di destinazioni coperte dal concorrente (inclusa la percentuale di destinazioni coperte grazie ad accordi di accesso alla rete del FSU);

$P_S$  = prezzo per le destinazioni coperte dal concorrente (incluso il prezzo frutto di accordi di accesso alla rete del FSU);

$\gamma$  = percentuale di destinazioni EU2 coperte tramite l'utilizzo del servizio di recapito a data e ora certa equivalente a "Posta Time" offerto dal FSU;

$P_{\text{Time\_eq}}$  = prezzo del servizio di recapito a data e ora certa equivalente al "Posta Time" offerto dal FSU;

$(1 - \delta - \gamma)$  = percentuale di corrispondenza postalizzata tramite il servizio universale;

$\bar{P}$  = prezzo del servizio universale;

## 10. Modalità di esecuzione

- 10.1 Nel capitolato speciale di appalto e nello schema di contratto sono descritte le modalità di esecuzione del contratto e le azioni di controllo e monitoraggio volte a verificare la correttezza nello svolgimento del servizio e la rispondenza dello stesso alle condizioni stabilite nei documenti di gara.
- 10.2 Nella previsione di specifiche modalità di esecuzione le stazioni appaltanti operano nel rispetto del principio di proporzionalità, tenendo conto della natura e del valore del contratto. La richiesta di una specifica copertura assicurativa deve essere giustificata da particolari esigenze di esecuzione della prestazione e preceduta da idonea analisi volta alla corretta stima del rischio e alla individuazione di massimali congrui.
- 10.3 I tempi di consegna dell'invio tengono conto della tipologia dello stesso (AM, CP ed EU). La stazione appaltante predetermina i criteri per l'individuazione dei flussi anomali di invii multipli, al superamento di determinate soglie, in specifici ambiti temporali e spaziali (CAP). Per tali eventualità sono individuati modalità di esecuzione e SLA specifici che tengano conto della particolarità della situazione.



## 11. Penali

- 11.1 Fermo restando quanto previsto dall'articolo 113-bis, comma 4, del Codice dei contratti pubblici, le penali sono quantitativamente predeterminate in termini congrui e proporzionati all'inadempimento. Le stesse sono commisurate alla tipologia e all'entità complessiva dell'affidamento e finalizzate ad assicurare un rapido e automatico soddisfacimento del danno subito.
- 11.2 La proporzionalità delle penali rispetto alle prestazioni oggetto del contratto è assicurata prevedendo l'applicazione della penale non per il singolo inadempimento, quale il ritardo nel recapito del singolo invio, ma per gli inadempimenti complessivamente registrati nello svolgimento del servizio affidato in un arco temporale significativo, di norma non inferiore al trimestre.
- 11.3 È fatta salva la possibilità di ricorrere ai rimedi ordinari di soddisfazione del pregiudizio subito nel caso in cui sia dimostrato il verificarsi di un danno ulteriore rispetto all'importo della penale prevista nel contratto.
- 11.4 Le stazioni appaltanti assicurano controlli effettivi e idonei a garantire il rispetto degli obblighi assunti e dell'offerta presentata dall'aggiudicatario. L'autocontrollo fornito dagli operatori sulla base della certificazione dell'avvenuta consegna può essere utilizzato come metodo di verifica a condizione che la stazione appaltante sia in grado di controllare la corrispondenza di quanto certificato con l'effettiva prestazione offerta.

## 12. Notificazioni a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse (legge 20 novembre 1982, n. 890) e di violazioni del codice della strada (articolo 201 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285)

- 12.1 L'affidamento dei servizi di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse (legge 20 novembre 1982, n. 890) e di violazioni del codice della strada (articolo 201 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285) è effettuato nel rispetto del principio di unitarietà del processo, volto ad assicurare la certezza legale della conoscenza dell'atto da parte del destinatario. Al riguardo si precisa che, per l'esecuzione di una specifica fase/tratta di competenza l'aggiudicatario non può ricorrere all'istituto del subappalto né alla postalizzazione tramite il fornitore del servizio universale di parte degli invii, fatto salvo quanto previsto per la postalizzazione al punto 12.6.
- 12.2 Il principio di unitarietà del processo può essere assicurato, introducendo apposite garanzie, anche da una pluralità di soggetti aggregati in forma stabile e continuativa (ad esempio come avviene nel caso delle reti in franchising) a condizione che la gestione dell'intera fornitura del servizio e la conseguente responsabilità siano ricondotte, sotto ogni profilo, ad un unico soggetto in grado di esercitare effettivi poteri di indirizzo e di controllo sullo svolgimento della prestazione da parte degli operatori aggregati.
- 12.3 Nelle more di modifiche al regolamento *ex* delibera AGCOM n. 77/18/CONS, il principio dell'unitarietà può essere assicurato, altresì, da raggruppamenti temporanei di imprese orizzontali che siano titolari di licenza

individuale speciale, a condizione che nell'atto di costituzione del raggruppamento o in appositi patti parasociali sia espressamente attribuito all'impresa mandataria un potere di indirizzo e di controllo nei confronti delle imprese che compongono il raggruppamento relativamente alle modalità di svolgimento delle prestazioni oggetto dell'appalto, con previsione delle relative responsabilità. In particolare, dovrà essere specificato che, oltre alla responsabilità solidale di tutte le imprese associate per inadempimento delle prestazioni eseguite, opera, a carico della mandataria, anche la responsabilità per omesso esercizio dei poteri direttivi e di controllo.

12.4 Il titolare di licenza speciale può essere anche un operatore, c.d. capogruppo, che svolge il servizio di notificazione attraverso un'organizzazione unitaria composta dall'aggregazione di più operatori postali titolari di licenza individuale. In tal caso, il titolare di licenza speciale è, sotto tutti i profili, l'unico responsabile della fornitura del servizio in base alla licenza, vale a dire, responsabile del rispetto delle norme, legislative e regolamentari, e delle delibere dell'AGCOM applicabili al servizio oggetto di licenza, anche per le operazioni, attività e fasi del servizio, svolte dagli operatori aggregati nell'organizzazione unitaria.

12.5 Il servizio di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e di infrazioni al codice della strada è affidato separatamente dagli altri servizi postali, al fine di favorire la massima partecipazione. Per analoghe finalità, in un'ottica pro-concorrenziale, le stazioni appaltanti valutano, nell'ambito dei bandi di gara, l'opportunità di suddividere in lotti distinti l'affidamento dei servizi di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse e i servizi di notificazione delle violazioni del codice della strada.

12.6 Le stazioni appaltanti possono suddividere l'oggetto dell'affidamento in più lotti di recapito distinti in base ad aree omogenee di territorio, con estensione massima regionale, al fine di favorire la più ampia partecipazione degli operatori economici. La stazione appaltante provvede alla postalizzazione dell'eventuale quota residuale di invii che ecceda l'ambito territoriale come precedentemente definito, inclusi gli atti da notificare all'estero, anche mediante conferimento di mandato speciale all'affidatario.

12.7 Salvi i casi in cui si renda necessario tutelare interessi superiori, come ad esempio per le notificazioni a mezzo posta degli atti giudiziari emessi dagli UNEP, le stazioni appaltanti, al fine di assicurare la più ampia partecipazione degli operatori presenti sul mercato, possono suddividere l'appalto in due lotti, uno per le notifiche da effettuare all'interno della regione di appartenenza della stazione appaltante (cui potrebbero partecipare gli operatori dotati di licenza regionale o nazionale) e l'altro per le notifiche da effettuare all'esterno della regione (cui potrebbero partecipare unicamente gli operatori dotati di licenza nazionale). Tale soluzione potrebbe essere applicata, in particolare, laddove ci sia un sostanziale bilanciamento tra il numero di atti da notificare in ambito regionale e atti da notificare in ambito extra-regionale.

12.8 Al fine di consentire ai concorrenti la formulazione di un'offerta consapevole, le stazioni appaltanti indicano, nel bando di gara, i flussi storici di invio e di destinazione della corrispondenza (Cap) diversificati per le tipologie di prodotti postali (atti giudiziari e contravvenzioni).

- 12.9 Come requisito di partecipazione, oltre a quelli di cui all'articolo 8, è richiesto il possesso della licenza individuale speciale abilitante, in corso di validità, per le notificazioni di atti giudiziari e contravvenzioni in ambito nazionale (A1) o in ambito regionale (A2), per le notificazioni di violazioni al codice della strada in ambito nazionale (B1) o in ambito regionale (B2).
- 12.10 Si precisa, altresì, che laddove una pubblica amministrazione abbia l'esigenza di affidare la gestione delle notifiche di atti amministrativi impositivi e/o tributari e intenda avvalersi del servizio di notifica a mezzo posta (prima riservato al FSU e ora soggetto a licenza speciale) potrà indicare, come requisito di partecipazione, il possesso della licenza di tipo "B", titolo richiesto per la notificazione delle violazioni del codice della strada; ciò in quanto le caratteristiche del predetto servizio (notifiche delle violazioni del codice della strada) presentano alcune maggiori garanzie che appaiono conformi e adeguate alla natura degli atti da notificare.
- 12.11 Fermo restando quanto detto al punto precedente, si precisa, in ogni caso, che è del tutto legittimo da parte della Stazione Appaltante optare per una modalità di notificazione effettuata attraverso il servizio postale ordinario.
- 12.12 Si applicano le indicazioni operative suggerite al punto 9.2. Le stazioni appaltanti possono premiare, con un punteggio tecnico più elevato, le modalità che garantiscano elevati standard di sicurezza e riservatezza della consegna sia attraverso l'offerta di un maggior numero di punti di giacenza sia attraverso modalità alternative (ad esempio passaggi multipli e recapito per appuntamento come previsti dall'allegato 5 alla delibera AGCOM n. 77/18/CONS). Alle misure previste nel bando di gara come alternative è attribuito lo stesso punteggio tecnico.
- 12.13 Relativamente all'utilizzo dei punti di giacenza si evidenzia che, al fine di garantire la più ampia copertura del territorio, la Stazione Appaltante può prevedere la possibilità che gli operatori economici ricorrono ai corner dedicati all'interno di esercizi commerciali privati previsti dall'allegato 3 alla delibera AGCOM n. 77/18/CONS, ovvero richiedere l'accesso ai punti di giacenza del FSU di cui alla misura n. 6 del Provvedimento n. 28497 dell'AGCM e successive modifiche e integrazioni da parte di AGCOM, distribuiti in modo omogeneo sul territorio.
- 12.14 L'ammontare delle penali è determinato nel rispetto delle indicazioni di cui al paragrafo 11. Nel caso di notificazioni e comunicazioni a mezzo posta degli atti giudiziari di cui alla legge n. 890/1982, la Stazione Appaltante può individuare, nel bando di gara, i casi in cui ritiene che la mancata o tempestiva notifica imputabile all'operatore economico comporti conseguenze gravi e irreparabili tali da giustificare l'applicazione di penali in relazione ad un singolo inadempimento. Ciò può accadere, ad esempio, nel caso in cui la ritardata o omessa notifica comporti l'impossibilità di celebrare il processo, la prescrizione del reato, l'alienazione di beni, l'impossibilità di dichiarare il fallimento, ecc. È fatta salva la possibilità di ricorrere ai rimedi ordinari di soddisfazione del pregiudizio subito nel caso in cui sia dimostrato il verificarsi di un danno ulteriore rispetto all'importo della penale prevista nel contratto.

12.15 Per quanto non espressamente previsto nel presente titolo, valgono, ove applicabili, le previsioni delle linee guida relative agli altri servizi postali.



**ANAC** AUTORITÀ  
NAZIONALE  
ANTICORRUZIONE



 AUTORITÀ PER LE  
GARANZIE NELLE  
AGCOM COMUNICAZIONI

LINEE GUIDA N° 16

LINEE GUIDA ANAC-AGCOM PER L’AFFIDAMENTO DEGLI APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI POSTALI

Approvate con Delibera ANAC n. 185 del 13/4/2022 e delibera AGCOM n. 116/22/CONS del 13/4/2022

RELAZIONE AIR

Premessa	3
1. Il quadro normativo e regolamentare di riferimento	3
2. I servizi postali nel codice dei contratti pubblici	7
3. Gli affidamenti di servizi postali	8
4. Evoluzione del mercato italiano degli invii di corrispondenza	9
5. Gli obiettivi delle Linee guida	11
6. Descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR.	12
7. Soggetti destinatari dell'intervento	12
8. Questioni affrontate in sede di consultazione e profili contenutistici indicati dal Consiglio di Stato. Scelte operate	12
8.1 Normativa applicabile agli affidamenti di servizi postali	13
8.2 Oggetto dell'affidamento e divisione in lotti di recapito	13
8.3 La copertura del servizio di recapito	15
8.4 Informazioni che devono essere presenti nei bandi	17
8.5 Determinazione dell'importo a base di gara	18
8.6 Contratti continuativi di servizio e/o fornitura sottoscritti dall'aggiudicatario in epoca antecedente alla indizione della procedura di gara. Corrispondenza internazionale. Recapito attraverso accordi di accesso e utilizzo di servizi equivalenti di Poste Italiane	18
8.7 Requisiti speciali di partecipazione	19
8.8 Criteri di aggiudicazione	19
8.9 Penali	20
8.10 Notificazioni a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse (legge 20 novembre 1982, n. 890) e di violazioni del codice della strada (articolo 201 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285)	21

## Premessa

In seguito alla piena liberalizzazione del settore postale (con l'abrogazione dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 261/1999) e dell'entrata in vigore del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, si è reso necessario procedere all'aggiornamento delle indicazioni fornite con la determinazione ANAC n. 3 del 9/12/2014 sugli appalti di servizi postali, anche per fare fronte ai profili critici, rappresentati in più occasioni dagli operatori, negli affidamenti dei servizi postali.

In particolare, tenuto conto dell'importanza rivestita dal settore postale sia nel mercato interno sia a livello europeo, le Autorità competenti (ANAC e AGCOM) hanno ritenuto opportuno procedere, congiuntamente, all'adozione di un atto a carattere generale. Pertanto, le nuove Linee guida adottate congiuntamente da ANAC ed AGCOM sostituiscono le suindicate Linee guida del 2014.

La presente determinazione è stata preceduta dai lavori di un tavolo tecnico coordinato dai rappresentanti delle due Autorità, al quale hanno partecipato Consip, ANCI, Poste Italiane s.p.a., Nexive, CNA e Consorzio A.RE.L. – FULMINE. Sulla bozza del documento di consultazione sono state acquisite, inoltre, le osservazioni di Assopostale. Il documento di consultazione così elaborato è stato sottoposto alla consultazione pubblica cui hanno partecipato Poste Italiane, Consorzio AREL, Assopostale, Fulmine, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato e Xplor Italia.

Il documento elaborato all'esito della consultazione, al fine di tener conto delle osservazioni pervenute, è stato sottoposto al parere dell'Autorità Garante per la concorrenza e il mercato, che si è espressa con atto acquisito al protocollo dell'ANAC n. 41482 del 21/5/2021.

Lo schema di Linee guida è stato sottoposto al parere del Consiglio di Stato, che si è espresso con atto n. 1369 del 3/8/2021, rilevando, in particolare, oltre ad aspetti di carattere meramente formale, i profili sostanziali e contenutistici riportati nei seguenti paragrafi. Il Supremo Consesso della Giustizia amministrativa ha rilevato, inoltre, l'opportunità di acquisire il parere del Ministero della Giustizia in merito ad alcuni profili relativi alla notifica degli atti giudiziari. Il parere richiesto al predetto Dicastero è stato espresso con atto del 31/1/2022.

Con le presenti Linee guida le Autorità preposte intendono, pertanto, fornire indicazioni operative ed indirizzi interpretativi alle stazioni appaltanti ed agli operatori economici riguardo all'affidamento dei contratti pubblici relativi a servizi postali aventi ad oggetto servizi di corrispondenza.

### 1. Il quadro normativo e regolamentare di riferimento

Il processo di liberalizzazione dei servizi postali, avviato con la direttiva 97/67/CE (Prima direttiva postale), e successivamente integrato con le direttive 2002/39/CE (Seconda direttiva postale), e 2008/6/CE (Terza direttiva postale), ha favorito una graduale apertura dei mercati nazionali alla concorrenza ed una progressiva armonizzazione delle regole che disciplinano il settore negli Stati membri dell'Unione Europea.

Le tre "direttive postali" hanno consentito agli Stati membri di "governare" la transizione dei servizi postali verso un'economia di mercato, affinando gradualmente i rispettivi sistemi normativi e regolamentari. Mentre la Prima

direttiva postale era incentrata prevalentemente sui servizi rientranti nel servizio universale (e, in particolare, sui servizi di corrispondenza cui sono dedicate disposizioni più particolareggiate), la Seconda ha integrato il quadro ordinamentale e la Terza direttiva ha, infine, mutato significativamente l'impianto originario. Ciò al fine di superare la concezione monopolistica e lasciare gradualmente spazio alla libera concorrenza.

In conformità a quanto stabilito dalla Terza direttiva postale, il decreto legislativo 58/2011 ha abolito la residua quota di monopolio in favore del fornitore del servizio universale (FSU), confermando, tuttavia, l'affidamento in esclusiva al FSU dei soli servizi inerenti alle notificazioni di atti a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890, nonché i servizi di notificazione a mezzo posta delle violazioni in materia di codice della Strada di cui all'articolo 201 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

Tale regime di esclusiva è stato superato, da ultimo, con la legge annuale per il mercato e la concorrenza n. 124 del 4 agosto 2017.

Nel 2017, l'AGCOM, con la delibera n. 384/17/CONS, ha rivisto le previsioni in materia di accesso alla rete e all'infrastruttura postale del fornitore del servizio universale. È stato confermato l'obbligo per Poste Italiane di negoziare condizioni di accesso eque e ragionevoli alla rete postale, seppur limitandolo ad un unico livello di rete (CMP). Per l'accesso alla rete nelle aree di recapito in cui è presente solo Poste Italiane (c.d. "aree EU2"), la delibera ha previsto che la tariffa sia orientata ai costi pertinenti effettivamente sostenuti da Poste Italiane, opportunamente efficientati.

Con la stessa decisione l'Autorità ha previsto che fossero sottoposte ad un test di replicabilità le offerte di Poste Italiane di servizi di recapito di invii multipli di valore superiore a 500 mila euro formulate nell'ambito di gare ad evidenza pubblica o rivolte ai grandi clienti privati. La metodologia con cui condurre tale test è stata stabilita con la delibera n. 452/18/CONS.

Si deve, inoltre, ricordare che Poste Italiane, in ottemperanza al provvedimento AGCM n. 26900 del 13 dicembre 2017, adottato a seguito del procedimento A493 per abuso di posizione dominante nel mercato del recapito degli invii multipli di corrispondenza ordinaria, ha consentito agli operatori postali alternativi di utilizzare servizi di recapito equivalenti al Posta Time in un numero di CAP pari al 20-25% della popolazione e ha reso disponibile, inoltre, agli operatori postali infrastrutturati, un'offerta *wholesale* di accesso alla rete per il recapito di posta indescritta, accessibile per volumi a partire da 35 milioni di invii con prezzi decrescenti sulla base di scaglioni di volumi.

Va sottolineato che la stessa AGCM, con il provvedimento n. 28497 del 22 dicembre 2020 che ha concluso il procedimento C12333 relativo all'operazione di concentrazione Poste Italiane/Nexive Group, ha rivisto le due suddette misure e più specificamente, a partire dal 31 marzo 2021, ha ampliato al valore massimo del 25% della popolazione l'offerta dei servizi di recapito equivalenti al Posta Time e ha ridotto a 8 milioni la soglia per accedere ai servizi di accesso alla rete per il recapito della posta indescritta. Inoltre, sempre con quest'ultimo provvedimento, l'AGCM ha imposto ulteriori misure di accesso in capo a Poste Italiane, avviate dal 31 gennaio 2022, tra cui:

- accesso a 2.000 uffici postali per il servizio di giacenza degli invii inesitati della Posta Raccomandata (accesso ai punti di giacenza di Poste Italiane);



- accesso alle cassette modulari dislocate sul territorio nazionale ed utilizzate per il recapito della corrispondenza indescritta e degli Avvisi di Giacenza degli invii a firma indirizzati in quelle zone dove sussistano oggettive difficoltà che comportano speciali aggravii o pericoli per il portalettere (ad esempio, strade sterrate o a bassa densità di popolazione);

- accesso *wholesale* alla rete di recapito di Poste Italiane per la posta descritta e indescritta per servizi equivalenti alla Raccomandata Smart e alla Posta Massiva nelle aree EU2 definite da AGCOM con la delibera n. 27/22/CONS. Come già ricordato, la legge annuale per il mercato e la concorrenza, n. 124 del 4 agosto 2017, ha disposto l'abrogazione, a decorrere dal 10 settembre 2017, del regime di esclusiva in favore di Poste Italiane, dei servizi di notifica a mezzo del servizio postale degli atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada.

La medesima Legge ha attribuito all'AGCOM, sentito il Ministero della giustizia, il compito di regolamentare il regime degli specifici requisiti per ottenere il titolo e degli obblighi da rispettare nell'esercizio dell'attività.

Nel predisporre il regolamento<sup>1</sup>, secondo le indicazioni del Legislatore, l'AGCOM ha dovuto contemperare l'interesse pubblico alla certezza e correttezza del procedimento con l'interesse degli operatori postali di accedere al mercato.

L'attività di notificazione deve assicurare la certezza legale della conoscenza dell'atto da parte del destinatario attraverso un procedimento (disciplinato dalla legge) che si svolga in modo lineare e con il massimo livello di garanzia del suo buon esito.

Il Legislatore, pur liberalizzando il settore, ha rimarcato l'esigenza di presidiare, con particolare attenzione, la qualità, la disponibilità e l'esecuzione dell'intera procedura e, a tale scopo, ha previsto obblighi e requisiti particolarmente rigorosi.

Nel quadro delle indicazioni della normativa primaria, l'esigenza di garantire "unicità" al processo affidando ad un "medesimo operatore" lo svolgimento dell'intero servizio, avrebbe potuto condurre, attraverso l'identificazione del "medesimo operatore" secondo criteri prettamente formalistici, a soluzioni che avrebbero precluso alla maggior parte degli operatori l'effettivo accesso al mercato.

Il Regolamento considera la realtà del mercato. Nel settore postale il fenomeno della frammentazione dell'impresa ha dato luogo ad un utilizzo, specie da parte dei concorrenti del fornitore del servizio universale, di formule organizzative, riconducibili ad una organizzazione unitaria, ad un'impresa-rete fortemente accentrate sul soggetto di vertice, sull'operatore principale. Quest'ultimo ha poteri di ingerenza sull'intera organizzazione e gestisce tutto il servizio affidando l'esecuzione di alcune fasi di esso (accettazione, recapito) a soggetti di minor rilievo economico che operano in ambito locale che, sotto un profilo meramente formale, sono qualificabili come terzi, come soggetti giuridicamente autonomi. Sotto il profilo giuridico, l'organizzazione unitaria è sviluppata attraverso il

---

<sup>1</sup> Regolamento in materia di rilascio delle licenze per svolgere il servizio di notificazione a mezzo posta è stato approvato con delibera n. 77/18/CONS del 20/2/2018. Il regolamento è stato via via integrato da altri interventi regolamentari necessari a completare il quadro complessivo e a consentire l'effettivo avvio del servizio: con la delibera n. 285/18/CONS è stata approvata la modulistica da utilizzare per svolgere il servizio; con la delibera n. 600/18/CONS è stato approvato il regolamento in materia di corresponsione degli indennizzi; con la delibera n. 155/19/CONS il quadro regolamentare, così definito, è stato adeguato agli interventi legislativi successivamente intervenuti (legge n. 145 del 30/12/2018).

coordinamento di una pluralità di contratti bilaterali collegati (specialmente di subfornitura o franchising) o mediante un unico contratto plurilaterale (tipicamente il consorzio) sottoscritti da tutti i partecipanti alla rete.

Nel quadro così descritto le nozioni di “unicità del processo” e di “medesimo operatore” avrebbero potuto essere sviluppate, in sede regolamentare, arrestandosi ad una lettura formalistica del quadro normativo, traendo spunto anche dalla disciplina della procedura di notificazione, tuttora vigente, che è stata definita direttamente dal Legislatore, nel 1982 e in modo rigido ed estremamente dettagliato.

L’Autorità, invece, come si legge nelle motivazioni<sup>2</sup> della delibera di approvazione, si è mossa partendo dalla constatazione che, nonostante la frammentazione in più soggetti formalmente autonomi, i modelli di organizzazione unitaria operanti nel mercato erano sempre riconducibili ad un soggetto di vertice. Non considerare questo aspetto avrebbe dato luogo ad una liberalizzazione solo apparentemente rispettosa del dato formale, ma priva di qualsiasi efficacia e non giustificata sotto il profilo della configurazione sostanziale dei rapporti tra soggetto di vertice e soggetti minori aggregati nell’ambito dell’organizzazione unitaria.

La soluzione individuata nel Regolamento, per contemperare l’interesse all’effettiva apertura della concorrenza, con la garanzia della certezza, correttezza ed affidabilità della procedura di notifica a mezzo posta, è stata quella di considerare “medesimo operatore” il soggetto di vertice di un’organizzazione unitaria (composta da una pluralità di soggetti aggregati in forma stabile e continuativa, con vincolo di esclusività e operanti con il medesimo segno distintivo) e di imputare al soggetto di vertice la responsabilità, sotto qualsiasi profilo, della fornitura del servizio. Una soluzione sicuramente innovativa che si discosta profondamente dagli schemi ordinariamente seguiti in precedenza per inquadrare l’attività dell’impresa nel settore postale.

In attesa della modifica del Regolamento, nelle Linee guida è stato fatto un passo ulteriore, finalizzato a consentire una sempre maggiore liberalizzazione del mercato, prevedendo che l’unitarietà del processo di notifica possa essere garantita anche da raggruppamenti temporanei di impresa, a condizione che nell’atto costitutivo del raggruppamento o in appositi patti parasociali, siano fornite idonee garanzie volte ad assicurare il rispetto, in concreto, del principio su richiamato.

L’articolo 1 della legge n. 160/2019, ha previsto di “rendere più semplice, efficiente, sicura ed economica la notificazione con valore legale di atti, provvedimenti, avvisi e comunicazioni della pubblica amministrazione, con risparmio per la spesa pubblica e minori oneri per i cittadini”. Successivamente l’articolo 26 del decreto legge n. 76/2020 ha istituito la “Piattaforma per la notificazione digitale degli atti della PA” e ne ha disciplinato il funzionamento, definendo la cornice normativa di riferimento. La Piattaforma permetterà alla P.A. di notificare atti, provvedimenti, avvisi e comunicazioni, in alternativa alle modalità previste da altre disposizioni di legge (anche in materia tributaria) e di renderli disponibili telematicamente ai destinatari. Il canale di comunicazione preferenziale sarà l’indirizzo PEC o in alternativa un servizio elettronico di recapito certificato qualificato. Lo schema di Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che dovrà disciplinare il funzionamento della

---

<sup>2</sup> In particolare, ai paragrafi da 52 a 64 della delibera n. 77/18/CONS.

piattaforma ha ricevuto il parere del Garante della protezione dei dati personali con provvedimento del 14 ottobre 2021, n. 369.

Per completare la descrizione del quadro normativo relativo a tutto il settore postale, si deve ricordare che il 22 maggio 2018 è entrato in vigore il Regolamento (UE) 2018/644, del 18 aprile 2018, direttamente applicabile nel nostro Ordinamento, relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi. La finalità generale perseguita è quella di promuovere migliori servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi a favore degli utenti (in particolare, delle PMI e dei privati) aumentando nel contempo la fiducia dei consumatori nel commercio elettronico transfrontaliero.

Il Regolamento introduce, quindi, disposizioni che, in materia di servizi di consegna dei pacchi integrano e specificano la direttiva 97/67/CE. Per ciò che riguarda, in particolare, le definizioni, il Regolamento (articolo 2) stabilisce che quelle previste dalla direttiva 97/67/CE siano integrate dalle più specifiche definizioni di "pacco" (invio di spessore superiore a 20mm e di peso non superiore a 31,5 kg), di "servizi di consegna pacchi", di "fornitore di servizi di consegna pacchi" e di "subappaltatore" o "subfornitore".

## 2. I servizi postali nel codice dei contratti pubblici

I servizi postali rientrano nell'allegato IX al codice dei contratti pubblici, pertanto agli stessi si applica il regime alleggerito previsto agli articoli 140 e seguenti del codice. Ci si riferisce, in particolare, ai servizi di poste e telecomunicazioni, servizi postali e di corriere, servizi postali, servizi postali per giornali e riviste, servizi postali per la corrispondenza, servizi postali per pacchi, servizi di sportello presso uffici postali, servizi di affitto di cassette postali, servizi di fermo posta e servizi di messaggeria interna. Sono assoggettati al regime ordinario, invece, i servizi di solo trasporto (trasporto di prodotti postali su strada, servizi di trasporto colli, servizi di linea di trasporto di posta aerea, servizi di trasporto aereo non regolare di posta).

La soglia di rilevanza comunitaria è quella individuata dall'articolo 35, comma 1, lettera d) per i settori ordinari e dal comma 2, lettera c) del medesimo articolo per i settori speciali.

Agli enti aggiudicatori che sono amministrazioni aggiudicatrici o imprese pubbliche che svolgono prestazioni di servizi postali di cui all'articolo 120 del codice e ai soggetti che svolgono dette attività ed operano in virtù di diritti speciali o esclusivi si applicano gli articoli 114 e seguenti del codice dei contratti pubblici.

Ai contratti mediante i quali l'aggiudicatario affida a terzi subcontraenti prestazioni riconducibili anche ad una sola delle fasi del servizio postale (raccolta, smistamento, trasporto, distribuzione) e al franchising si applica l'articolo 105, comma 3, lettera c-bis) del codice dei contratti pubblici, al ricorrere dei presupposti ivi previsti.

L'unico limite individuato dalla norma è il deposito, da parte dell'operatore economico aggiudicatario, all'atto della sottoscrizione del contratto di appalto, del «contratto continuativo» sottoscritto in epoca antecedente alla indizione della procedura.

Modalità di scelta del contraente	Numero procedure	Importo a base d'asta
Affidamento diretto	401	188.373.197
Procedura aperta	140	315.074.455
Procedura negoziata	178	58.772.934
Procedura ristretta	12	321.369.730
Altro	1	270.000
<b>totale</b>	<b>732</b>	<b>883.860.317</b>

Si specifica che i contratti continuativi devono considerarsi assimilati ai sub-contratti in quanto, sebbene stipulati a monte dell'aggiudicazione dell'appalto, sono collegati funzionalmente all'appalto principale. Per tali motivi, i contratti in argomento, al ricorrere dei presupposti stabiliti al punto 3.2 della determinazione 556/2017, sono da considerarsi riferibili alla filiera delle imprese e assoggettati agli obblighi di tracciabilità. Pertanto, i pagamenti in favore del subcontraente e riferiti a prestazioni oggetto del contratto di appalto principale devono essere effettuati separatamente tramite bonifico dal conto corrente dedicato, indicando nella causale il CIG dell'appalto.

Nel caso in cui le prestazioni di servizi o forniture svolte in esecuzione del contratto continuativo attengano a più commesse, si applica il punto 5.6 della determinazione n. 4 del 7 luglio 2011 aggiornata con delibera n. 556 del 31/5/2017, con conseguente possibilità di indicare nel bonifico il solo CIG relativo al flusso prevalente, a patto che tutti i restanti CIG nella vengano riportati relativa fattura.

### 3. Gli affidamenti di servizi postali

Dai dati acquisiti mediante consultazione della Banca dati dell'Autorità, è emerso che nel corso del 2021 le gare per i servizi postali hanno riguardato 732 procedure di importo superiore a € 40.000 per servizi postali, per un importo totale a base di gara pari ad oltre 883 milioni di euro. Le stazioni appaltanti che hanno bandito gare per tali servizi sono 454. Si tratta di dati acquisiti mediante il sistema SIMOG, implementato direttamente dai RUP, pertanto scontano gli effetti di errori e omissioni degli obblighi di comunicazione.

Di seguito sono riportate le modalità di scelta del contraente utilizzate e i relativi importi a base d'asta. Si chiarisce che nella categoria "affidamento diretto" sono ricomprese anche le procedure di secondo livello svolte in adesione ad accordi quadro.

Nella tabella sottostante sono riportate le procedure di scelta del contraente per fasce di importo.

Classe di importo	Affidamento diretto	Procedura aperta	Procedura negoziata	Procedura ristretta
>= 0 < 40.000	40	6	9	1
>=40.000<150.000	284	13	82	2
>= 150.000<1mln	59	63	78	4
>=1mln<5mln	9	47	8	2
>=5mln<25mln	9	9	1	-
>=25mln	-	2	-	3

Nel 2021 risultano aggiudicate n. 207 procedure, per un valore a base di gara pari ad oltre 158 milioni di euro. Anche tali dati scontano gli effetti dell'omissione degli obblighi di comunicazione da parte dei RUP. Inoltre, occorre considerare che i dati sulle aggiudicazioni non sono direttamente confrontabili con quelli relativi alle gare bandite, in quanto nel 2021 vengono aggiudicate anche gare pubblicate nel 2020 e negli anni precedenti, mentre alcune gare bandite nel 2019 saranno aggiudicate in seguito.

I dati disponibili restituiscono la netta prevalenza degli affidamenti in favore di Poste Italiane.

#### 4. Evoluzione del mercato italiano degli invii di corrispondenza

Come risulta dall'analisi degli "open data" allegati alla Relazione annuale dell'AGCOM<sup>3</sup>, nel periodo compreso tra il 2016 ed il 2020, i ricavi e i volumi da servizi di corrispondenza in Italia sono diminuiti ad un tasso annuo medio (CAGR) del 10,1%. Le riduzioni più significative si sono registrate per i servizi universali (-14,2% in ricavi e -16,3% in volumi), i servizi di notificazione a mezzo posta, hanno registrato una riduzione nel periodo considerato del 10% sia in ricavi sia in volumi legata essenzialmente alla forte diminuzione delle notifiche registrata nel 2020 a causa dell'emergenza sanitaria per il Covid 19 mentre i servizi non rientranti nel servizio universale hanno mostrato le riduzioni meno significative (-4,2% in ricavi e -5,8% in volumi).

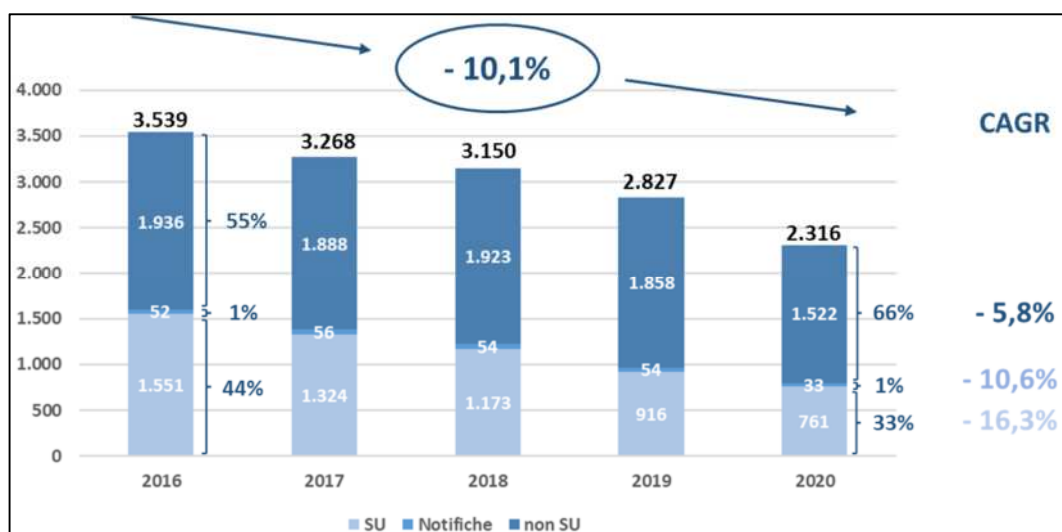
<sup>3</sup> Cfr. Allegato 3 alla Relazione annuale 2021 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro disponibile sul sito web dell'Autorità.

Figura 1 - Ricavi totali, nazionali e transfrontalieri (mln di euro)



Fonte: Elaborazioni su open data Agcom

Figura 2 - Volumi totali, nazionali e transfrontalieri (mln di invii)



Fonte: Elaborazioni su open data Agcom

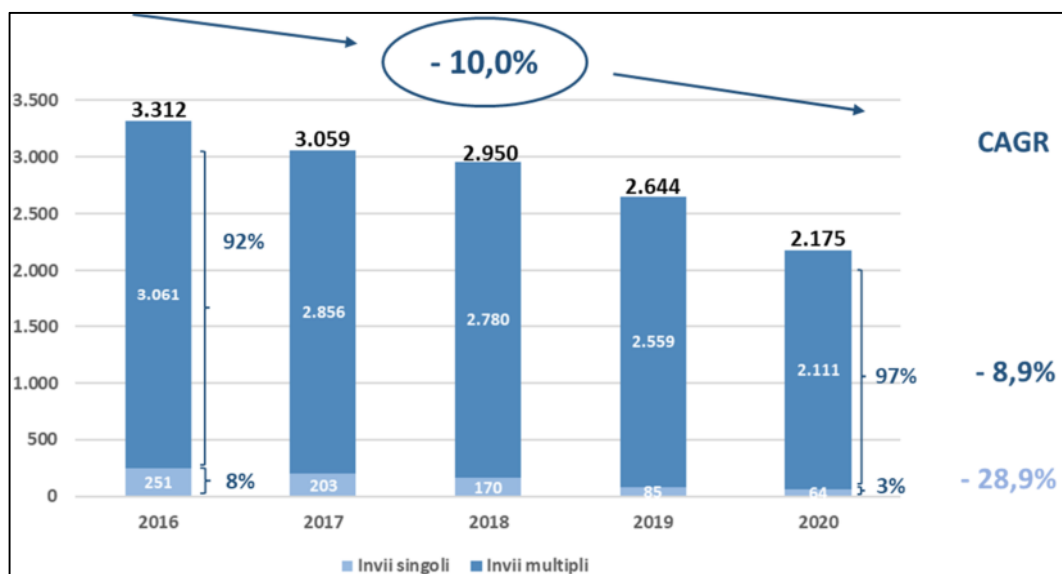
Con riferimento al segmento degli invii multipli, che rappresenta la tipologia di invio maggiormente interessata dagli affidamenti di servizi postali, si può notare come nel 2020 essi costituiscano la quasi totalità del mercato della corrispondenza nazionale (97% in volumi e 81% in ricavi) e, rispetto al 2016, hanno rafforzato la propria posizione rispetto agli invii singoli, guadagnando 7 punti percentuali in ricavi e 5 punti percentuali in volumi. Inoltre, si può osservare che i volumi degli invii multipli sono calati ad un tasso medio annuo oltre tre volte più piccolo di quello degli invii singoli, a conferma del fatto che finora il fenomeno della sostituzione digitale (c.d. *e-substitution*) ha inciso in modo più significativo sui cittadini privati i quali spediscono esclusivamente invii singoli, piuttosto che sui grandi speditori come la PA o i grandi clienti business che, al contrario, spediscono principalmente invii multipli.

Figura 3 – Ricavi posta nazionale, invii singoli e multipli (mln di euro)\*



Fonte: Elaborazioni su open data Agcom - (\*) non include i servizi di notifica di atti giudiziari

Figura 4 - Volumi posta nazionale, invii singoli e multipli (mln di euro)\*



Fonte: Elaborazioni su open data Agcom - (\*) non include i servizi di notifica di atti giudiziari

## 5. Gli obiettivi delle Linee guida

Le nuove linee guida sostituiscono quelle approvate in virtù della determinazione n. 3 del 9/12/2014. Ciò alla luce della necessità di adeguare le linee guida adottate nel 2014 alle innovazioni normative e regolamentari recentemente sopravvenute, con l'intento di fornire indicazioni operative alle stazioni appaltanti finalizzate da una parte ad offrire utili orientamenti interpretativi alle predette stazioni appaltanti, in sede di impostazione dei bandi

di gara, sia, prioritariamente, ad agevolare l'effettiva apertura del mercato dei servizi postali e delle notifiche a mezzo posta di atti giudiziari e infrazioni al codice della strada.

Gli operatori alternativi a Poste Italiane e l'Agcom hanno infatti segnalato alcune criticità nella predisposizione dei bandi di gara che finiscono per favorire il gestore del servizio universale, ponendosi come autentiche barriere che impediscono l'accesso di altri operatori. Ci si riferisce, in particolare, alla richiesta di requisiti di copertura sproporzionati rispetto al servizio richiesto, alla valorizzazione, ai fini della valutazione dell'offerta, dei soli punti di giacenza, senza considerare modalità alternative di consegna nel caso di esito negativo del primo tentativo.

## 6. Descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR.

Il raggiungimento dell'obiettivo indicato sarà verificato valutando il numero e l'importo delle procedure aggiudicate agli operatori alternativi rispetto a quelle aggiudicate a Poste Italiane e il numero dei partecipanti alle singole procedure di aggiudicazione, ponendo a confronto i dati riferiti agli anni 2019 e 2020 con i dati relativi ai due anni successivi all'entrata in vigore delle linee guida. L'osservazione avrà lo scopo di verificare se vi è stato un incremento della partecipazione alle procedure di affidamento e, quindi, una effettiva apertura del mercato alla concorrenza.

Saranno analizzati anche i dati relativi agli affidamenti dei servizi di notifica di atti giudiziari e di infrazioni al codice della strada, ponendoli a confronto con i dati riferiti agli affidamenti dei servizi postali, per verificare, anche in questo caso, il grado di apertura del mercato.

## 7. Soggetti destinatari dell'intervento

I destinatari dell'intervento regolatorio sono le stazioni appaltanti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera o) del codice dei contratti pubblici, Poste Italiane e gli operatori postali alternativi. Destinatari indiretti sono gli utenti finali dei servizi postali e di notifica che potranno beneficiare di una offerta più variegata e, quindi, di condizioni più favorevoli e di servizi caratterizzati da una maggiore efficienza. Ciò rileva particolarmente per i servizi di notifica in cui l'esatta e tempestiva consegna dei documenti inviati può incidere concretamente sulla possibilità del destinatario di esercitare efficacemente i propri diritti.

## 8. Questioni affrontate in sede di consultazione e profili contenutistici indicati dal Consiglio di Stato. Scelte operate

La predisposizione del documento di consultazione è avvenuta all'esito di un tavolo tecnico cui hanno partecipato Poste Italiane, Consip, ANCI e i maggiori operatori alternativi (Consorzio AREL, Fulmine, Nexive), nonché con la consultazione di Assopostale. Il testo così elaborato è stato sottoposto a consultazione pubblica, cui hanno



partecipato Poste Italiane, Consorzio AREL, Assopostale, Fulmine, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato e XPLORE ITALIA.

Nel corso della consultazione pubblica sono emerse diverse problematiche meritevoli di particolare attenzione che sono di seguito sinteticamente evidenziate.

## 8.1 Normativa applicabile agli affidamenti di servizi postali

Anzitutto, si evidenzia che si è proceduto ad accogliere l'osservazione del Consiglio di Stato relativamente all'eliminazione del punto 1.2 del documento di consultazione. Ciò al fine di evitare il rischio di ingenerare confusione in merito all'unicità del servizio. Il servizio postale, infatti, risulta naturalmente comprensivo delle diverse prestazioni di raccolta, smistamento in partenza, trasporto, smistamento in arrivo e distribuzione degli invii postali.

Relativamente al tema delle c.d. clausole sociali, si evidenzia che alcuni *stakeholders* hanno auspicato un chiarimento sulla portata non automatica delle predette clausole (richiamando le Linee Guida ANAC n.13, "Disciplina della Clausola Sociale", secondo cui "il riassorbimento del personale è imponibile al nuovo affidatario se "compatibile con il fabbisogno richiesto dall'esecuzione del nuovo contratto e con la pianificazione e l'organizzazione del nuovo assuntore"); ciò al fine di non disincentivare la partecipazione di operatori già dotati di reti di recapito sul territorio.

Al fine di rispondere alla problematica appena tratteggiata, al punto 1.5 del documento, è stato specificato che i servizi postali sono qualificati come servizi ad alta intensità di manodopera e, pertanto, i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti contengono specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, nel rispetto dei principi euro-unitari e delle disposizioni particolari previste dai Contratti Collettivi di lavoro applicabili. In particolare, è stato chiarito che l'obbligo di riassorbimento dei lavoratori alle dipendenze dell'appaltatore uscente deve essere compatibile con: l'organizzazione di impresa dell'aggiudicatario; il piano di gestione predisposto dall'aggiudicatario, sia sotto il profilo delle professionalità da impiegare che delle tecnologie e soluzioni organizzative e gestionali; le condizioni dell'appalto, il contesto sociale e di mercato e il contesto imprenditoriale.

È stato accolto il suggerimento del Consiglio di Stato in merito all'eliminazione del punto 1.2 del documento di consultazione, al fine di evitare il rischio di ingenerare confusione in merito all'unicità del servizio. Il servizio postale, infatti, risulta naturalmente comprensivo delle diverse prestazioni di raccolta, smistamento in partenza, trasporto, smistamento in arrivo e distribuzione degli invii postali.

## 8.2 Oggetto dell'affidamento e divisione in lotti di recapito

Il Consiglio di Stato ha segnalato l'opportunità di introdurre nelle Linee guida una più accurata distinzione tra quelle che sono prestazioni interne alla nozione di "servizio postale", quali parti essenziali dell'appalto, rispetto a quelle

che si pongono a monte o a valle dello stesso, invitando a valutare attentamente se e in che limiti sia possibile scindere le prestazioni interne ed essenziali all'appalto in affidamenti a operatori economici diversi mediante distinti contratti di appalto. Sul punto, ha rilevato che la questione risulta esaminata soltanto con riferimento ai servizi di notifica di atti giudiziari e di violazioni del codice della strada, ma dovrebbe essere valutata per tutti gli affidamenti. A tal proposito, si evidenzia che, per la particolare connotazione del mercato dei servizi postali, le prestazioni in argomento, sebbene connaturate al servizio, sono svolte da operatori diversi, organizzati in forma stabile oppure che agiscono in qualità di subappaltatori. Soltanto per i servizi di notifica degli atti giudiziari e delle violazioni al codice della strada tale possibilità di organizzare il servizio è preclusa, per l'esigenza di garantire l'unitarietà del processo di notifica.

È stata accolta l'indicazione del Consiglio di Stato di specificare che rientrano tra gli "altri servizi diversi dai servizi postali" i servizi di gestione di servizi postali, ossia servizi precedenti il recapito (c.d. servizi "a monte", che includono, tra gli altri, i servizi di elaborazione, composizione dei documenti, stampa e imbustamento) e i servizi successivi al recapito (c.d. servizi "a valle" che includono, tra gli altri, la conservazione sostitutiva e l'archiviazione degli avvisi di ricevimento), compresi i servizi di smistamento della posta.

Al paragrafo 2 del documento sono offerte indicazioni sulle modalità da adottare per suddividere l'appalto in lotti, al fine di favorire la massima partecipazione delle micro, piccole e medie imprese, in ottemperanza al disposto del codice dei contratti pubblici. In particolare, è suggerita la possibilità di affidare i servizi a monte e a valle del servizio postale con appalto separato oppure di suddividere l'oggetto dell'affidamento in più lotti di recapito distinti, ad esempio, in base ad aree omogenee di territorio. Con riferimento alle attività a monte (ad es. stampa e imbustamento) si osserva che il mercato avente ad oggetto tali servizi si caratterizza per la presenza di un congruo numero di imprese specializzate e di un operatore postale verticalmente integrato, vale a dire il Gruppo Poste Italiane, che fornisce servizi di stampa e imbustamento mediante la società controllata Postel. Poste Italiane è la prima impresa nel mercato del recapito con una quota che supera il 90% a seguito dell'acquisizione del principale operatore alternativo (Nexive), dunque la sua presenza nel mercato a monte come impresa verticalmente integrata può limitarne la dinamica competitiva. In primo luogo, la presenza di un'impresa verticalmente integrata che, in virtù della sua quota di mercato nel recapito, gestisce significativi volumi postali potendo godere di importanti economie di scala, può rappresentare una barriera all'ingresso del mercato dei servizi di stampa e imbustamento. In secondo luogo, Poste italiane può trasferire il suo potere economico dal mercato del recapito a quello dei servizi a monte (c.d. "effetto leva") a danno delle imprese che vi operano.

In questo contesto la separazione dei lotti di gara per i servizi a monte e per quelli di recapito permette di salvaguardare la concorrenza nel mercato a monte e, dunque, i vantaggi che da essa possono conseguire nel medio e lungo periodo in termini di innovazione e prezzi. Il *trade-off* che va considerato, infatti, è tra il risparmio di costo che il singolo committente di una gara potrebbe ottenere dalla messa a gara di un lotto unico (derivanti, appunto dalla possibilità di sfruttare le economie di scopo) e i vantaggi che tutti i clienti dei servizi di stampa e imbustamento possono continuare a godere se permane una dinamica competitiva nel mercato, quali ad esempio una maggiore innovazione e prezzi più bassi. È importante, infatti, osservare che in assenza di una dinamica

competitiva, l'impresa è incentivata a godere in modo esclusivo dei risparmi di costo derivanti dall'integrazione verticale cioè senza alcun trasferimento ai clienti nella forma di sconti sui prezzi del servizio.

In relazione alla distinzione tra aree infra ed extra regionali, si richiama l'attenzione sul fatto che tale suddivisione risponde al primario obiettivo di ampliare la partecipazione ed è tanto più necessaria quanto più esteso è il territorio che deve essere coperto dai servizi oggetto di gara.

Nell'operare le scelte relative alla suddivisione in lotti, le stazioni appaltanti dovranno tener conto dei relativi effetti sulla partecipazione alla gara e sull'efficienza del servizio: in caso di suddivisione sulla base dei prodotti postali, gli operatori economici potrebbero preferire i lotti maggiormente remunerativi, mentre la suddivisione per tipologia di prodotto (oltre che suddivisione in lotti geografici) nelle gare di livello regionale potrebbe comportare un eccessivo frazionamento del servizio che non gioverebbe all'efficienza economica ed organizzativa della fornitura. Alcuni *stakeholders* hanno chiesto di indicare che, per tutti gli affidamenti diretti e comunque quelli di importo non superiore ai 200.000,00 euro, fosse indicata alle Stazioni Appaltanti la possibilità di ricorrere al "bundling", affidando il servizio postale unitamente ad altri servizi a monte e a valle dello stesso, altri operatori, invece, hanno manifestato preoccupazione in ordine alla possibile limitazione dell'accesso delle imprese di piccole e medie dimensioni e al rischio che la considerazione dei servizi aggiuntivi nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa conduca all'erogazione gratuita degli stessi.

La scelta operata sul punto è stata nel senso di esprimere in via generale la possibilità di ricorrere all'appalto integrato per i lotti di minore dimensione, con indicazione di possibili elementi da utilizzare al fine di rendere la necessaria motivazione in ordine alla mancata suddivisione in lotti.

### 8.3 La copertura del servizio di recapito

Al paragrafo 3 del documento è stato evidenziato che il livello minimo di copertura del servizio di recapito è utilizzato come criterio di valutazione dell'offerta oppure come livello minimo di esecuzione. Le due possibilità sono previste come alternative al fine di scongiurare una eccessiva penalizzazione degli operatori alternativi che non sono in grado di offrire il 100% della copertura. È stato specificato, altresì, che nel caso di utilizzo della copertura come criterio di valutazione dell'offerta, la valutazione può riguardare alternativamente l'offerta tecnica oppure l'offerta economica.

La scelta operata nelle Linee guida è stata nel senso di valorizzare detto criterio, da cui non si può prescindere nella valutazione del servizio offerto, precisando che le indicazioni fornite sono soltanto indicative e che la scelta concreta della copertura minima da richiedere deve essere effettuata caso per caso dalla stazione appaltante, all'esito di un'adeguata indagine di mercato e in considerazione delle caratteristiche del servizio da affidare e delle esigenze specifiche da soddisfare.

Sono fornite indicazioni anche sul calcolo della copertura, che è effettuato sulla base dei volumi di corrispondenza risultanti dai flussi storici, distinti per tipologia di prodotto e destinazione. In mancanza di dati utili a tal fine, è previsto che siano presi in considerazione i soggetti residenti per comuni o province.

Atteso che, nel caso di suddivisione in lotti geografici estesi (ad es., lotti composti da più regioni), la richiesta di un livello di copertura più elevato rischia di limitare la partecipazione, è stata suggerita la possibilità di differenziare la copertura minima sulla base dell'ambito geografico, fornendo indicazioni esemplificative delle percentuali che potrebbero essere ritenute congrue, ferma restando la necessità che le valutazioni delle stazioni appaltanti siano effettuate sulla base di idonea analisi del mercato. Inoltre, è stata specificata la possibilità di modulare la copertura minima anche in ragione della suddivisione dell'appalto in più lotti differenziati per prodotto.

Rispetto alle indicazioni numeriche suggerite nel documento di consultazione, sono state accolte le richieste pervenute dagli operatori alternativi di prevedere soglie più contenute, anche in considerazione dell'intervenuta operazione di concentrazione conseguente all'acquisizione del maggior operatore alternativo da parte di Poste Italiane che ha comportato una riduzione della capacità di copertura da parte del mercato alternativo. Sempre nell'ottica di favorire l'accesso al mercato degli operatori alternativi, è stato eliminato il punto 3.6 del documento di consultazione che prevedeva la possibilità di richiedere la copertura del 100% in caso di affidamenti di importo contenuto.

Sulla questione, AGCM ha evidenziato che la previsione di soglie numeriche con riferimento ad un elemento cruciale del confronto competitivo è suscettibile di introdurre elementi di rigidità non necessari e rischia di determinare indebiti vantaggi per l'operatore *incumbent*. Ciò anche tenuto conto del fatto che il grado di copertura può essere influenzato da altri fattori, diversi dall'ampiezza geografica dell'affidamento, quali ad esempio la morfologia del territorio, la distribuzione della popolazione, la tipologia di ente. Pertanto, tali elementi dovrebbero essere valutati caso per caso dalla stazione appaltante al fine di individuare, ove necessario e proporzionato, la copertura minima territoriale da richiedere nella specifica procedura di affidamento.

Per tali motivi, AGCM ha ritenuto auspicabile che il requisito della copertura minima sia previsto soltanto laddove la sua introduzione sia ritenuta dalla stazione appaltante necessaria e proporzionata in relazione allo specifico affidamento e venga declinato in modo da non avvantaggiare ingiustificatamente il soggetto *incumbent* o il titolare del servizio universale. Parimenti, qualora l'elemento della copertura territoriale venga ritenuto dalla stazione appaltante meritevole di essere considerato ai fini della valutazione delle offerte, tale requisito non dovrebbe figurare sia tra i criteri di valutazione dell'offerta tecnica che tra quelli di valutazione dell'offerta economica; tale duplicazione, infatti, potrebbe avvantaggiare ingiustificatamente il soggetto *incumbent* o il titolare del servizio universale.

A tal proposito, si evidenzia che lo scopo delle Linee guida è quello di favorire la diffusione di *best practice*, fornendo indicazioni esemplificative e non vincolanti di cui, in ogni caso, la stazione appaltante deve preventivamente verificare la congruità e proporzionalità rispetto alle caratteristiche territoriali del mercato e ai propri fabbisogni. Si ritiene, inoltre, che l'offerta di indicazioni generiche potrebbe condurre ad un risultato opposto rispetto a quello auspicato da AGCM, con la previsione di percentuali superiori a quelle indicate nella proposta di Linee guida. Sono stati infatti segnalati bandi di gara in cui le stazioni appaltanti avevano richiesto percentuali di copertura totale anche con riferimento a gare di ambito extra-regionale. Per introdurre ulteriori elementi di chiarezza è stato

specificato nelle Linee guida che l'individuazione del livello di copertura congruo deve essere effettuato dalla stazione appaltante sulla base di idonee analisi di mercato.

Nel documento è previsto, inoltre, che all'aggiudicatario sia affidata l'attività di recapito della corrispondenza gestita dalla propria organizzazione diretta e/o indiretta e la gestione sia della quota di recapito rientrante nell'accordo di accesso con Poste Italiane che della quota recapitata attraverso i servizi equivalenti al "Posta Time". Inoltre, è previsto che la stazione appaltante o il soggetto che gestisce la fase a monte del servizio postale affidi direttamente a Poste Italiane la restante corrispondenza da recapitare tramite il servizio universale.

Non è stato ritenuto opportuno prevedere, per il caso di invii singoli, la suddivisione in lotti geografici in considerazione dell'ubicazione delle sedi conferenti, con la possibilità di assegnare al recapitista aggiudicatario la cura del conferimento al fornitore del servizio universale della corrispondenza fuori dalla copertura offerta. Analogamente, non è stato ritenuto utile prevedere espressamente la possibilità che il recapitista aggiudicatario effettui il *pick up* anche della corrispondenza del lotto geografico alternativo curandone il conferimento al fornitore del servizio universale. Su tali opzioni sorge infatti il dubbio che possano rivelarsi antieconomiche in caso di invii singoli, soprattutto per gli operatori alternativi. Si ritiene utile chiarire, comunque, che le Linee guida contengono mere indicazioni di best practice che possono essere disattese dalle stazioni appaltanti nel caso in cui le stesse ritengano di poter gestire in modo più efficiente il servizio utilizzando modalità alternative.

Si precisa, altresì, che nel caso di postalizzazione da parte dell'affidatario le spese sostenute da quest'ultimo saranno rimborsate dalla stazione appaltante.

Non è stata accolta la richiesta di consentire alle imprese che offrono servizi a monte (come, ad esempio, le attività di stampa e imbustamento) di accedere al servizio di recapito di Posta Time, ad oggi offerto solo in via diretta ai clienti-mittenti, ritenendo la materia estranea all'ambito di intervento delle Linee guida.

#### 8.4 Informazioni che devono essere presenti nei bandi

Al paragrafo 4 delle Linee guida è previsto l'obbligo, a carico delle stazioni appaltanti, di indicare, nei documenti di gara, i flussi storici di invio e di destinazione della corrispondenza (Cap) diversificati per le tipologie di prodotti postali (es. posta massiva e posta raccomandata) e per le diverse grammature (peso dell'invio), al fine di consentire ai concorrenti la formulazione di un'offerta consapevole. Per rendere effettiva la previsione, è stabilito che nei documenti di gara siano previsti obblighi di comunicazione a carico del fornitore al fine di consentire alla stazione appaltante l'acquisizione delle informazioni necessarie alla predisposizione del futuro bando di gara, con applicazione di penali per il mancato o ritardato rilascio di dette informazioni. Per incentivare la condivisione delle informazioni rilevanti, è stata suggerita alle stazioni appaltanti la possibilità di prevedere l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo in caso di offerte migliorative che prevedano, ad esempio, la messa a disposizione di informazioni ulteriori rispetto a quelle minime richieste o la creazione di banche dati che consentano la conservazione e il riutilizzo dei dati. In relazione a tale ultima previsione, gli *stakeholders* hanno manifestato la preoccupazione che la stessa potesse rappresentare un indebito vantaggio per il gestore uscente. Sul punto, si

chiarisce che le informazioni ulteriori oggetto di valutazione sono riferite al servizio da rendere in futuro e non alle prestazioni già eseguite, pertanto non si ravvisa alcun vantaggio in favore dell'operatore che abbia svolto il servizio in periodi precedenti. In quest'ottica, per scongiurare la possibilità che detto criterio causi distorsioni, le Linee guida prospettano alla stazione appaltante la possibilità di evitare l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo qualora ritenga che tale previsione possa favorire il gestore uscente, attribuendo allo stesso un indebito vantaggio competitivo.

## 8.5 Determinazione dell'importo a base di gara

Al paragrafo 5 delle Linee guida sono individuate le regole per la determinazione dell'importo a base di gara. Si precisa che le formule per l'attribuzione del prezzo economico sono solitamente espresse in funzione del ribasso offerto rispetto all'importo complessivo a base d'asta. Nel caso in esame, la formula per la determinazione del prezzo offerto (paragrafo 9 delle Linee guida) contiene un termine relativo ai prezzi del servizio universale determinati in modo esogeno. Ne consegue che, per garantire la perfetta coerenza tra le formule, i prezzi unitari a base d'asta devono corrispondere ai prezzi del fornitore del servizio universale.

Poiché, tuttavia, il prezzo del fornitore del servizio universale è esente da IVA, per garantire la coerenza sopra descritta, ciascun prezzo unitario a base d'asta deve essere determinato in valore pari al corrispondente prezzo del fornitore del servizio universale al netto dell'IVA.

In accoglimento delle valutazioni formulate dal Consiglio di Stato, è stata introdotta la specificazione in virtù della quale ai sensi dell'articolo 23, comma 16, penultimo periodo, del decreto legislativo n. 50/2016, le Stazioni Appaltanti sono tenute a indicare nei documenti di gara, al fine di determinare l'importo posto a base di gara, il costo della manodopera.

## 8.6 Contratti continuativi di servizio e/o fornitura sottoscritti dall'aggiudicatario in epoca antecedente alla indizione della procedura di gara. Corrispondenza internazionale. Recapito attraverso accordi di accesso e utilizzo di servizi equivalenti di Poste Italiane

Al paragrafo 6 delle Linee guida è disciplinata la fattispecie prevista dall'articolo 105, comma 3-bis, del codice dei contratti pubblici. Le indicazioni fornite tengono conto delle differenze rispetto alla fattispecie del subappalto e della ratio della previsione, volta a riconoscere e legittimare forme di collaborazione diffuse nella prassi. A tal fine è stato chiarito che il contraente principale assume la direzione giuridica della prestazione ed è responsabile in via esclusiva nei confronti della stazione appaltante.

In relazione alla prova della preesistenza del rapporto contrattuale, è stata prevista la stipulazione con modalità che consentano l'individuazione della data certa. Non è ritenuta sufficiente, al fine di dimostrare la continuità

del contratto, la presentazione di una singola fattura con data antecedente la data di pubblicazione del bando o dell'avviso di gara.

Infine, è specificato che i contratti continuativi sono assimilati ai sub-contratti in quanto, sebbene stipulati a monte dell'aggiudicazione dell'appalto, sono collegati funzionalmente all'appalto principale. Per tali motivi, al ricorrere dei presupposti stabiliti al punto 3.2 della determinazione 556/2017, detti contratti sono da considerarsi riferibili alla filiera delle imprese e assoggettati agli obblighi di tracciabilità. Poste Italiane ha segnalato difficoltà nell'attuazione degli obblighi di tracciabilità, data la natura dei contratti continuativi, indipendenti dal singolo appalto. A tal fine, si chiarisce che gli obblighi in questione sono previsti da disposizioni di legge e quindi appaiono inderogabili. Peraltro, si segnala che la determina dell'ANAC n. 556/2017 reca indicazioni utili per il caso di pagamenti riferiti a più commesse. In particolare, è previsto che nel caso in cui per una prestazione/fornitura oggetto di un subcontratto si faccia ricorso alle risorse finanziarie provenienti da diversi contratti di appalto, occorre, di regola, effettuare distinti pagamenti per ogni commessa, ovvero - se compatibile con il tracciato bancario - indicare nel bonifico (unico) tutti i relativi CIG, fermo restando l'onere di conservare idonea documentazione contabile. In via residuale, nel caso di impossibilità a seguire le modalità indicate, una terza possibilità è quella prevista nelle Linee guida del CCASIIP (ex CCASGO), le quali consentono di indicare un solo CIG (quello relativo al flusso prevalente), a patto che tutti i restanti CIG vengano riportati nella relativa fattura.

## 8.7 Requisiti speciali di partecipazione

Al punto 8 delle Linee guida sono fornite indicazioni operative finalizzate ad agevolare l'individuazione dei requisiti speciali di partecipazione. In relazione al requisito dell'organico medio, l'AGCM ha espresso dubbi in merito all'opportunità di fornire indicazioni numeriche dettagliate, temendo che le stesse possano introdurre rigidità indebite, a detrimento anche della concorrenza potenziale e ritenendo, anche in questo caso, che la relativa determinazione debba essere assunta caso per caso dalla stazione appaltante in modo che il disegno di gara tenga conto dell'effettiva situazione del mercato.

Al fine di scongiurare tale possibilità è stato chiarito che la stazione appaltante deve individuare il requisito ritenuto congruo a seguito di un'analisi delle caratteristiche del servizio e del territorio da coprire. A titolo meramente esemplificativo, potrebbe considerarsi equo il rispetto delle seguenti proporzioni:

- a) un addetto ogni 120.000 pezzi di corrispondenza ordinaria da spedire nell'arco dell'anno;
- b) un addetto ogni 30.000 pezzi di raccomandata da spedire nell'arco di un anno;
- c) un addetto ogni 17.143 pezzi di notifiche eseguite a mezzo di messo comunale, da spedire nell'arco di un anno.

Non è stata accolta la richiesta di Poste Italiane di prevedere un organico minimo come requisito di partecipazione, di valore inferiore rispetto a quello di esecuzione, ritenendo che la previsione possa fungere da barriera all'accesso.

## 8.8 Criteri di aggiudicazione

Nel documento sono fornite indicazioni sull'applicazione dei criteri di aggiudicazione e sulla valutazione dell'offerta economica e dell'offerta tecnica, con particolare riferimento al parametro della copertura. In particolare, è indicata una formula per il calcolo del prezzo offerto. In merito, si chiarisce che tale formula, per essere concretamente e correttamente applicabile, deve essere utilizzata per ciascun servizio/prezzo oggetto di offerta, distinguendo, in particolare, per servizio (raccomandata, posta massiva, etc.) e per area geografica (AM, CP, EU, EU2, che hanno plausibilmente percentuali di copertura diverse). Inoltre, occorre considerare che solo per alcune tipologie di servizio la componente PTime\_eq è rilevante. Infine, si evidenzia che, ove sia richiesto di esprimere prezzi distinti per porti di peso, tutti i "P" che compaiono nella formula devono essere intesi come prezzi offerti medi ponderati per i volumi attesi per ciascuna grammatura.

Secondo AGCM, il richiamo agli accordi di accesso alla rete di Poste Italiane e all'utilizzo di servizi di recapito equivalenti a "Posta Time" offerti dal FSU per le aree EU2, riservati ai soli operatori che raggiungono un minimo di volumi, può impedire la partecipazione degli operatori che non raggiungono i livelli minimi richiesti.

Sul punto si precisa che le Linee guida non impongono un obbligo per gli operatori di ricorrere ad accordi di accesso o ai servizi equivalenti al Posta time, ma suggeriscono alla SA una modalità per confrontare le offerte di operatori che hanno una differente capacità di copertura (dall'incumbent all'operatore con una copertura minima). La formula proposta, infatti, tiene conto delle varie possibilità cui un operatore può ricorrere per implementare la propria copertura al fine di partecipare alle gare.

Rispetto al documento di consultazione, è stata accolta la richiesta degli Stakeholder di eliminare il riferimento alla previsione di un punteggio crescente in relazione alla percentuale offerta di consegne al primo tentativo, trattandosi di elemento non verificabile a priori e tenuto conto che la mancata consegna può dipendere da cause non imputabili all'operatore economico.

In relazione al parametro riferito ai tempi di recapito, si richiama l'attenzione sulla necessità di tenere conto dei tempi di consegna standard del fornitore del servizio universale su prodotti postali equivalenti, evidenziando che l'eccessiva compressione dei tempi oltre i livelli di servizio standard potrebbe essere insostenibile per gli operatori.

## 8.9 Penali

Con riferimento alle penali, è precisato che le stesse sono quantitativamente predeterminate in termini congrui e proporzionati all'inadempimento e commisurate alla tipologia e all'entità complessiva dell'affidamento. La proporzionalità delle penali rispetto alle prestazioni oggetto del contratto è assicurata prevedendo l'applicazione della penale non per il singolo inadempimento, quale il ritardo nel recapito del singolo invio, ma per gli adempimenti complessivamente registrati nello svolgimento del servizio affidato in un arco temporale significativo, di norma non inferiore al trimestre.

Non si ritiene proporzionato prevedere una quantificazione della penale che sia commisurata al costo del singolo invio.



## 8.10 Notificazioni a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse (legge 20 novembre 1982, n. 890) e di violazioni del codice della strada (articolo 201 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285)

Al punto 12 del documento è specificato che l'affidamento dei servizi di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse (legge 20 novembre 1982, n. 890) e di violazioni del codice della strada (articolo 201 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285) è effettuato nel rispetto del principio di unitarietà del processo, volto ad assicurare la certezza legale della conoscenza dell'atto da parte del destinatario. Sono fornite indicazioni interpretative volte a favorire la concreta applicazione del principio suindicato e il contemperamento con l'esigenza di garantire la massima partecipazione alle procedure di affidamento.

Su questo tema, l'AGCM ha richiamato le osservazioni già svolte in merito alla delibera AGCOM n. 77/18/CONS in ordine ai possibili pregiudizi al processo di liberalizzazione derivanti dalle specifiche previsioni sia in ordine agli operatori che in merito alle caratteristiche del processo di notificazione. In particolare, ha evidenziato che, alla luce della Corte di giustizia, un divieto generale ed astratto di ricorso al subappalto per talune categorie di affidamenti si pone in contrasto con la disciplina europea in materia di contratti pubblici. Allo stesso modo, ha ritenuto non compatibile con le disposizioni euro-unitarie la possibilità di partecipare in raggruppamento soltanto attraverso specifiche forme, nonché la conseguente impossibilità di fare affidamento sulla capacità di altri soggetti per partecipare alla procedura ad evidenza pubblica.

La questione è stata oggetto del confronto con il Ministero della Giustizia, che si è espresso con il parere reso in data 31/1/2022. In particolare, il competente Dicastero ha ritenuto che una applicazione rigida del principio di unitarietà renderebbe di fatto inutile la procedura di gara, restringendo la possibilità di esecuzione ad un numero molto limitato di operatori, in quanto, escludendo il fornitore del servizio universale, solo altri due operatori sono abilitati ad espletare il servizio di notifica sull'intero territorio nazionale, di cui uno limitatamente alle violazioni del codice della strada. Nel tentativo di individuare una composizione dei diversi interessi, il Ministero ha ritenuto di poter concordare in merito alla possibilità di consentire la partecipazione di Raggruppamenti Temporanei di Imprese verticali, nel cui ambito vengano adottati accorgimenti organizzativi e procedurali tali da garantire che le "responsabilità siano ricondotte, sotto ogni profilo, ad un unico soggetto in grado di esercitare effettivi poteri di indirizzo e di controllo sull'intera rete postale di operatori aggregati" pur individuando (o facendole individuare dai concorrenti nell'ambito dell'offerta tecnica) "più precise e specifiche indicazioni contenutistiche vincolanti" sulle effettive modalità di attuazione di tale principio. Ha ritenuto, altresì, che del Raggruppamento potranno far parte anche imprese sfornite di licenza, purché il Raggruppamento aggiudicatario riesca ad assicurare l'espletamento del servizio di notifica in tutti i Comuni inclusi nel lotto.

All'esito degli approfondimenti condotti, è stato confermato che l'unitarietà del processo di notificazione può essere assicurata, introducendo apposite garanzie, anche da una pluralità di soggetti aggregati in forma stabile e continuativa e con vincolo di esclusività, a condizione che la gestione dell'intera fornitura del servizio e la conseguente responsabilità siano ricondotte, sotto ogni profilo, ad un unico soggetto in grado di esercitare effettivi

poteri di indirizzo e di controllo sull'intera rete postale di operatori aggregati. Al fine di garantire l'effettiva apertura del mercato, sono state accolte le indicazioni fornite dal Ministero della Giustizia nel suo richiamato parere. In particolare, è stato previsto che, nelle more di modifiche al regolamento *ex delibera* AGCOM n. 77/18/CONS, il principio dell'unitarietà può essere assicurato, altresì, da raggruppamenti temporanei di imprese orizzontali che siano titolari di licenza individuale speciale, a condizione che nell'atto di costituzione del raggruppamento o in appositi patti parasociali sia espressamente attribuito all'impresa mandataria un potere di indirizzo e di controllo nei confronti delle imprese mandanti relativamente alle modalità di svolgimento delle prestazioni oggetto dell'appalto, con previsione delle relative responsabilità. In particolare, dovrà essere specificato che, oltre alla responsabilità solidale di tutte le imprese associate per inadempimento delle prestazioni eseguite, opera, a carico della mandataria, anche la responsabilità per omesso esercizio dei poteri direttivi e di controllo.

Non è stato ritenuto opportuno disciplinare rigidamente le forme contrattuali che possono intercorrere tra i vari operatori economici, per i seguenti motivi:

- rispetto del principio di autonomia negoziale che informa l'ordinamento civilistico (art. 1322 c.c.);
- carenza di informazioni sulle modalità organizzative adottate in concreto dagli operatori economici e conseguente rischio di involontaria esclusione di modelli contrattuali astrattamente idonei allo scopo.

Nello schema di Linee guida è stato confermato, altresì, che il titolare di licenza speciale può essere anche un operatore, c.d. capogruppo, che svolge il servizio di notificazione attraverso un'organizzazione unitaria composta dall'aggregazione di più operatori postali titolari di licenza individuale. In tal caso, il titolare di licenza speciale è, sotto tutti i profili, l'unico responsabile della fornitura del servizio in base alla licenza, vale a dire, responsabile del rispetto delle norme, legislative e regolamentari, e delle delibere dell'AGCOM applicabili al servizio oggetto di licenza, anche per le operazioni, attività e fasi del servizio, svolte dagli operatori aggregati nell'organizzazione unitaria.

È stato inoltre specificato che le stazioni appaltanti possono suddividere l'oggetto dell'affidamento in più lotti di recapito distinti in base ad aree omogenee di territorio, con estensione massima regionale, al fine di favorire la più ampia partecipazione degli operatori economici. La stazione appaltante provvede alla postalizzazione dell'eventuale quota residuale di invii che ecceda l'ambito territoriale come precedentemente definito, inclusi gli atti da notificare all'estero, anche mediante conferimento di mandato speciale all'affidatario.

Nel documento si precisa, inoltre, che i servizi di notifica di atti giudiziari e di violazioni del codice della strada devono essere affidati separatamente rispetto agli altri servizi postali, al fine di consentire la massima partecipazione, in considerazione della particolarità degli stessi e della previsione di specifiche licenze per il relativo esercizio. Inoltre, sono state fornite indicazioni per procedere alla suddivisione in lotti degli appalti riferiti ai servizi di notifica, favorendo il giusto temperamento tra le esigenze di concorrenza e di efficienza ed economicità del servizio.

Si ritiene che le soluzioni di temperamento fornite nel documento, anche sullo specifico tema della ripostalizzazione, siano idonee a superare le criticità riscontrate, tenendo in pari conto l'esigenza di favorire la massima partecipazione e la necessità di garantire l'unicità del processo a tutela della correttezza della notifica.

Con riferimento alla suddivisione in lotti, il Ministero della Giustizia ha espresso la preferenza per la suddivisione in lotti su base sovraregionale, prevedendo non più di 3 o al massimo 4 lotti. Ciò in quanto le notifiche degli atti giudiziari

sono richieste dagli uffici giudiziari e dagli avvocati e sono organizzati in distretti di corte d'appello e una considerevole percentuale di notifiche va eseguita fuori distretto. A sostegno della richiesta ha rappresentato, altresì, esigenze di omogeneità nelle operazioni di notifica e in quelle successive. Inoltre, il Ministero ha rappresentato l'esigenza di risolvere il problema delle notifiche fuori regione nel caso in cui siano previsti lotti con estensione regionale.

Per venire incontro alle esigenze rappresentate, nel testo delle Linee guida è stato specificato che, salvi i casi in cui si renda necessario tutelare interessi superiori, come ad esempio per le notificazioni a mezzo posta degli atti giudiziari emessi dagli UNEP, le stazioni appaltanti, al fine di assicurare la più ampia partecipazione degli operatori presenti sul mercato, possono suddividere l'appalto in due lotti, uno per le notifiche da effettuare all'interno della regione di appartenenza della stazione appaltante (cui potrebbero partecipare gli operatori dotati di licenza regionale o nazionale) e l'altro per le notifiche da effettuare all'esterno della regione (cui potrebbero partecipare unicamente gli operatori dotati di licenza nazionale).

È stato accolto il suggerimento del Ministero della Giustizia volto a garantire la più ampia copertura del territorio, introducendo la possibilità che la Stazione Appaltante richieda agli operatori economici il ricorso ai corner dedicati all'interno di esercizi commerciali privati previsti dall'allegato 3 alla delibera AGCOM n. 77/18/CONS, ovvero l'accesso ai punti di giacenza del FSU, distribuiti in modo omogeneo sul territorio, di cui alla misura n. 6 del Provvedimento n. 28497 dell'AGCM e successive modifiche e integrazioni anche da parte di AGCOM.

Riguardo alle penali, il Ministero ha evidenziato l'incongruità della previsione che subordina l'applicazione della penale al superamento di una percentuale minima di inadempimenti, sul numero complessivo di prestazioni rese dall'operatore economico, in un arco temporale significativo. Ciò in ragione della gravità delle conseguenze derivanti da cattiva o intempestiva esecuzione delle notifiche (impossibilità di celebrare i relativi processi, prescrizione di reati, ecc.) e dell'elevata articolazione del processo di notifica che vede coinvolti più soggetti incaricati di diversi adempimenti nei confronti di diversi destinatari.

L'osservazione è stata tenuta in considerazione prevedendo che nel caso di notificazioni e comunicazioni a mezzo posta degli atti giudiziari di cui alla legge n. 890/1982, la Stazione Appaltante può individuare, nel bando di gara, i casi in cui ritiene che la mancata o tempestiva notifica imputabile all'operatore economico comporti conseguenze gravi e irreparabili tali da giustificare l'applicazione di penali in relazione ad un singolo inadempimento. È stato specificato, altresì, che ciò può accadere, ad esempio, nel caso in cui la ritardata o omessa notifica comporti l'impossibilità di celebrare il processo, la prescrizione del reato, l'alienazione di beni, l'impossibilità di dichiarare il fallimento, ecc.