



**ANAC** AUTORITÀ  
NAZIONALE  
ANTICORRUZIONE



 AUTORITÀ PER LE  
GARANZIE NELLE  
AGCOM COMUNICAZIONI

LINEE GUIDA N° .....

di aggiornamento della determinazione n. 3 del 9/12/2014 recante «Linee guida per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali».

RELAZIONE ILLUSTRATIVA	4
Premessa	4
1. Il quadro normativo e regolamentare di riferimento	4
2. I servizi postali nel codice dei contratti pubblici	7
3. Gli affidamenti di servizi postali	8
4. Gli obiettivi delle Linee guida	9
5. Descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR.	10
6. Soggetti destinatari dell'intervento	10
7. Questioni affrontate nel documento di consultazione e scelte operate	10
7.1 Oggetto dell'affidamento e divisione in lotti di recapito	11
7.2 La copertura del servizio di recapito	11
7.3 Informazioni che devono essere presenti nei bandi	12
7.4 Determinazione dell'importo a base di gara	12
7.5 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	13
7.6 Requisiti speciali di partecipazione	13
7.7 Criteri di aggiudicazione	13
7.8 Penali	14
7.9 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)	14
BOZZA LINEE GUIDA	16
Premessa	16
1. Normativa applicabile agli affidamenti di servizi postali	16
2. Oggetto dell'affidamento e divisione in lotti di recapito	17
3. La copertura del servizio di recapito	18
4. Informazioni che devono essere presenti nei documenti di gara	18
5. Determinazione dell'importo a base di gara	19
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	19

<b>7.</b>	Raggruppamenti temporanei di imprese	20
<b>8.</b>	Requisiti speciali di partecipazione	20
<b>9.</b>	Criteri di aggiudicazione	21
<b>10.</b>	Modalità di esecuzione	22
<b>11.</b>	Penali	23
<b>12.</b>	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)	23

# RELAZIONE ILLUSTRATIVA

## Premessa

A seguito della 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 e s.m., 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.

L'AGCOM ed alcuni operatori del settore hanno evidenziato criticità negli affidamenti di tali servizi e, in alcuni casi, la mancata osservanza, da parte delle stazioni appaltanti, delle indicazioni fornite nelle richiamate Linee guida.

Tenuto conto dell'importanza rivestita dal settore postale sia nel mercato interno sia a livello comunitario, le Autorità competenti hanno ritenuto opportuno procedere congiuntamente all'emanazione di un atto a carattere generale.

Al fine di meglio comprendere, da un punto di vista tecnico, le problematiche evidenziate e di garantire il rispetto del principio di massima partecipazione all'iter decisionale da parte dei soggetti interessati, la presente determinazione è stata preceduta dai lavori di un tavolo tecnico al quale hanno partecipato, oltre ai rappresentanti delle due Autorità, 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.

Con il presente documento le Autorità preposte intendono pertanto fornire indicazioni operative 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 SU e, in particolare, sui servizi di corrispondenza (cui sono dedicate disposizioni più particolareggiate), la Terza direttiva ha significativamente mutato l'impianto originario per superare la concezione monopolistica e lasciare gradualmente spazio alla libera concorrenza.

In conformità a quanto stabilito dalla terza direttiva postale, il d.lgs. 58/2011 ha abolito la residua quota di monopolio in favore del fornitore del servizio universale, confermando, tuttavia, l'affidamento in esclusiva al fornitore del servizio universale 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 4/8/2017.

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. E' stato confermato l'obbligo per Poste Italiane di negoziare condizioni di accesso eque e ragionevoli alla propria 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 la rete di Poste Italiane (c.d. "aree EU2"), la delibera ha previsto che la tariffa sia orientata ai costi pertinenti effettivamente sostenuti da PI, 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, infine, 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.

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.

---

<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).

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 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, nel regolamentare il settore, come si legge nelle motivazioni<sup>2</sup> della delibera di approvazione, si è mossa 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.

---

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

Una soluzione sicuramente innovativa che si discosta profondamente dagli schemi ordinariamente seguiti in precedenza per inquadrare l'attività dell'impresa nel settore postale.

Nel regolamento si spiega anche perché i medesimi principi non possano essere applicati alla "postalizzazione", *rectius* alla "ripostalizzazione". L'operatore alternativo, acquisendo un servizio da Poste Italiane, darebbe luogo ad una segmentazione del servizio di notifica, in contrasto con la natura unitaria del servizio e con evidenti conseguenze sotto il profilo della responsabilità. La fase terminale del recapito sarebbe svolta, sia sotto il profilo operativo che contrattuale, da un operatore postale (PI) terzo, diverso da quello originariamente contrattualizzato dal mittente. In estrema sintesi, la complessità della procedura di notifica richiederebbe, per evitare qualsiasi disservizio o incertezza nell'attribuzione delle responsabilità, una forte integrazione, anche organizzativa, tra l'operatore e Poste Italiane, circostanza questa che, evidentemente, non è realizzabile.

Queste in sintesi le ragioni del divieto di "ripostalizzazione" previsto nel regolamento e, sotto altro profilo, la spiegazione dell'adesione solo parziale alle osservazioni di Agcm (AS1453 del 31 ottobre 2017) formulate nell'ambito del procedimento.

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, quindi 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.

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 vengano riportati nella relativa fattura.

### 3. Gli affidamenti di servizi postali

Dai dati acquisiti mediante consultazione del sistema SIMOG, è emerso che nel corso del 2019 le gare per i servizi postali hanno riguardato 697 lotti di importo superiore a € 40.000 per servizi postali, per un importo totale pari ad oltre 890 milioni di euro ed un importo medio pari a circa 1,28 milioni di €.

Importo affidamento	n. gare	Percentuale sul totale gare	Percentuale sul totale valore lotti
≤100.000	258	37,0	2,0
>100.000≤500.000	312	44,8	7,6
>500.000≤1.000.000	49	7,0	3,9
>1.000.000≤5.000.000	52	7,5	12,7
>5.000.000≤10.000.000	13	1,9	9,8
>10.000.000≤15.000.000	4	0,6	5,5

>15.000.000≤20.000.000	3	0,4	5,7
>20.000.000	6	0,9	52,7
Totale	697	100	100

I lotti di importo elevato, superiori a 5 milioni di euro rappresentano meno del 4% delle procedure avviate nel corso del 2019, ma circa tre quarti del valore complessivo degli affidamenti.

I dati sugli affidamenti relativi al 2019, invece, risultano disponibili soltanto per un numero ridotto di gare, precisamente n. 301 gare per un importo totale pari ad € 302.533.014 e un importo medio pari ad € 910.000 circa. Tali dati, infatti, sono acquisiti dalle comunicazioni effettuate dai RUP e, quindi, scontano gli effetti dell'elusione degli obblighi informativi. Peraltro, si deve tener presente che i dati sugli affidamenti non sono direttamente confrontabili con quelli relativi alle gare bandite, in quanto nel 2019 vengono aggiudicate anche gare bandite nel 2018 (o anche negli anni precedenti) e numerose gare bandite nel 2019 saranno aggiudicate in seguito. I dati disponibili restituiscono la netta prevalenza degli affidamenti in favore di Poste Italiane, soprattutto per le gare di importo più elevato, come si evince dalla tabella sottostante.

Importo affidamento	n. gare affidate al Gruppo Poste Italiane	n. gare affidate ad altri operatori
<100.000	63	45
>100.000≤500.000	78	50
>500.000≤1.000.000	15	8
>1.000.000≤5.000.000	22	5
>5.000.000≤10.000.000	8	2
>10.000.000≤15.000.000	2	0
>15.000.000≤20.000.000	0	0
>20.000.000	3	0
Totale	191	110

Gli altri operatori aggiudicatari di servizi postali sono quantificati in 53 imprese, con una media di 1,6 affidamenti pro capite in un anno.

#### 4. Gli obiettivi delle Linee guida

Le presenti linee guida si pongono l'obiettivo di procedere all'aggiornamento della determinazione n. 3 del 9/12/2014 all'esito delle novità normative e regolamentari sopravvenute, con l'intento di fornire indicazioni

operative alle stazioni appaltanti finalizzate prioritariamente a favorire 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, funzionando da barriere all'accesso. 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.

## 5. 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.

## 6. 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.

## 7. Questioni affrontate nel documento di consultazione e 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. L'attenzione del tavolo tecnico si è concentrata sulle seguenti problematiche.

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

Al paragrafo 2 del documento di consultazione 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.

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.

## 7.2 La copertura del servizio di recapito

Al paragrafo 3 del documento di consultazione è stato evidenziato che la copertura del servizio di recapito è utilizzata come criterio di valutazione dell'offerta complessiva (tecnica ed economica) oppure come livello minimo di copertura in fase 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.

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 CAP o area geografica, sulla base dei dati desumibili dalle rilevazioni Istat.

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. Inoltre, è stata specificata la possibilità di modulare la copertura minima anche in ragione della suddivisione dell'appalto in più lotti differenziati per prodotto.

Nel documento di consultazione è previsto 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 FSU 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 FSU. 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.

### 7.3 Informazioni che devono essere presenti nei bandi

Al paragrafo 4 del documento di consultazione 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 di comunicazione a carico del fornitore al fine di consentire alla stazione appaltante l'acquisizione delle informazioni necessarie alla predisposizione del 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 riuso dei dati.

### 7.4 Determinazione dell'importo a base di gara

Al paragrafo 5 del documento di consultazione 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 FSU.

Poiché, tuttavia, il prezzo del FSU 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 FSU decurtato dell'IVA.

## 7.5 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 del documento di consultazione 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.

## 7.6 Requisiti speciali di partecipazione

Al punto 8 del documento di consultazione sono fornite indicazioni operative finalizzate ad agevolare l'individuazione dei requisiti speciali di partecipazione. In relazione al requisito dell'organico medio, sono stati indicati, in via esemplificativa, i rapporti pezzi lavorati/numero addetti ritenuti congrui, ferma restando la possibilità per la stazione appaltante di indicare valori differenti a seguito di un'analisi delle caratteristiche del servizio e del territorio da coprire.

## 7.7 Criteri di aggiudicazione

Nel documento di consultazione 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.

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

## 7.8 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.

## 7.9 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)

Al punto 12 del documento di consultazione 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 d.lgs. 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. A tal fine, è previsto 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.

Su questo tema è intervenuta l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Agcm ha ritenuto opportuno rappresentare, sia all'Autorità di settore che all'Autorità nazionale anticorruzione, alcune criticità nella situazione di mercato discendente dalla regolamentazione in vigore in merito ai servizi di notificazione a mezzo posta.

L'Agcm richiama i vari temi evidenziati nel proprio parere espresso nella fase di consultazione della delibera 77/18/CONS e si concentra su uno di essi, quello relativo all'unicità dell'operatore. Pur condividendo le esigenze di garantire certezza in merito all'esito della notifica, Agcm ricorda che nel suo parere si suggeriva di considerare che nel mercato operano "forme di partnership commerciali flessibili come il franchising" e che gli operatori fanno ricorso per parte della loro attività di recapito ai servizi di Poste Italiane.

In una visione volta a garantire il pieno sviluppo delle dinamiche concorrenziali in un mercato di recente liberalizzazione, l'Agcm, pur apprezzando il complessivo impianto regolamentare già posto in essere, constata che, allo stato, le soluzioni individuate nel regolamento per risolvere lo specifico problema, vale a dire le previsioni in materia di individuazione di un "medesimo operatore" o il rinvio alle modalità di disegno della gara<sup>3</sup> e alla gestione da parte delle stazioni appaltanti, sembrano "*non aver dato gli esiti auspicati*".

Alla luce di tali premesse, Agcm conclude invitando le due Istituzioni "*a trovare gli strumenti più idonei a garantire l'effettiva possibilità di accesso agli operatori alternativi in tale mercato, sempre nel rispetto dell'esigenza delle Pubbliche Amministrazioni del buon esito del servizio di notifica*".

Si ritiene che le soluzioni di contemperamento fornite nel presente documento di consultazione, 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. Si ritiene, infatti, che la particolare rilevanza degli atti da notificare possa giustificare una maggiore rigidità nella predeterminazione dei criteri e dei requisiti richiesti per lo svolgimento del servizio, senza che tali previsioni arrivino a pregiudicare l'effettiva liberalizzazione del mercato. È riconosciuta, infatti, piena legittimazione allo svolgimento del servizio tramite il ricorso a strutture aggregative organizzate in forma stabile e continuativa e con vincolo di esclusività, che risultano già presenti e pienamente operanti nel mercato.

Nel documento si precisa 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 contemperamento tra le esigenze di concorrenza e di efficienza ed economicità del servizio.

---

<sup>3</sup> Nelle motivazioni del regolamento (paragrafo V.49 delibera n. 77/18/CONS) Agcom auspicava il ricorso "alla suddivisione in lotti, in base ad aree omogenee del territorio" e la possibilità di procedere alla valutazione delle offerte "sulla base della sola capacità del partecipante alla gara di prestare "autonomamente" il servizio, stralciando dal contratto la parte da gestire attraverso postalizzazione (id est, affidata a PI in qualità di gestore del SU) che, poi, potrebbe essere direttamente affidata dalla stazione appaltante a PI".

# BOZZA LINEE GUIDA

## Premessa

L'articolo 120 del codice dei contratti pubblici considera 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 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).

Le Linee guida sono adottate ai sensi dell'articolo 213, comma 2, del codice dei contratti pubblici e del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (come convertito dalla legge n. 214 del 22 dicembre 2011) che ha designato l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni quale autorità nazionale di regolamentazione per il settore postale ai sensi dell'art. 22 della direttiva 97/67/CE, con la finalità di fornire indicazioni operative alle stazioni appaltanti nell'ottica di assicurare la conformità ed omogeneità dei comportamenti adottati rispetto alla normativa vigente, favorendo la massima partecipazione degli operatori economici alle procedure di affidamento e, conseguentemente, la effettiva liberalizzazione del mercato.

Le presenti Linee guida si applicano ai soli servizi di corrispondenza come definiti dall'art. 1, comma 2, lett. g), del D.Lgs. 261/1999 (nel prosieguo per "servizi postali" si intenderanno i "servizi di corrispondenza").

Il presente documento è sottoposto a consultazione pubblica per il periodo dal 16 novembre al 31 dicembre 2020.

Gli Stakeholder sono invitati a far pervenire le loro osservazioni mediante utilizzo del modulo accessibile sul sito internet dell'ANAC nella sezione Consultazioni online.

Non saranno prese in considerazione osservazioni pervenute con modalità diverse da quelle indicate.

## 1. Normativa applicabile agli affidamenti di servizi postali

- 1.1 I servizi postali sono qualificabili come contratti di appalto, aventi ad oggetto più tipi 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 Il regime applicabile ai contratti aventi ad oggetto servizi postali è determinato, ai sensi dell'articolo 28, comma 9, del codice dei contratti pubblici, considerando quale oggetto principale del contratto l'attività di recapito.
- 1.3 Fermo restando quanto previsto dall'articolo 23, comma 2, del d.lgs. 22/7/1999 n. 261, come modificato dal d.lgs. n. 58 del 31/3/2011, 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 dei contratti pubblici.

- 1.4 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.
- 1.5 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.

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

- 2.1 Ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lett. a), del d.lgs. n. 261/1999, il servizio postale include la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione degli invii postali.
- 2.2 I servizi a monte del servizio postale includono i servizi di elaborazione, composizione dei documenti, stampa e imbustamento. I servizi a valle del servizio postale includono la conservazione sostitutiva e l'archiviazione degli avvisi di ricevimento.
- 2.3 Le stazioni appaltanti, al fine di favorire l'accesso delle microimprese, piccole e medie imprese, possono affidare i servizi a monte e a valle del servizio postale con appalto separato oppure possono 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 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 Sempre ai medesimi fini, le stazioni appaltanti valutano nei bandi di gara l'opportunità di suddividere l'oggetto dell'affidamento in più lotti di recapito distinti, ad esempio, in base ad aree omogenee di territorio, distinte in aree infra o extra regionali, oppure per tipologia di prodotto (posta descritta, posta indescritta) ed in ragione, ad esempio, del numero di recapiti previsti, della frequenza di consegna e della specificità di servizio.
- 2.5 La stazione appaltante motiva adeguatamente la mancata suddivisione in lotti. A tal fine, fa riferimento, ad esempio, all'esistenza di obiettive esigenze di connessione funzionale (unitarietà del servizio postale) che rendano opportuno affidare congiuntamente le prestazioni oggetto del contratto oppure all'inefficienza o all'antieconomicità della suddivisione in lotti. La scelta di procedere ad un affidamento integrato 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.
- 2.6 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.
- 2.7 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 utilizzano la copertura del servizio di recapito come criterio di valutazione dell'offerta complessiva (tecnica ed economica), secondo le indicazioni contenute ai punti 9.4 e 9.5, oppure come livello minimo di copertura in fase di esecuzione.
- 3.2 La copertura è calcolata 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 CAP o area geografica, sulla base dei dati desumibili dalle rilevazioni Istat.
- 3.3 Nell'individuazione dei livelli minimi di copertura e del punteggio attribuibile sulla base della copertura offerta, le amministrazioni assicurano 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, ad esempio, adottando le seguenti percentuali di copertura:
- |                                                                                              |      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| - Ambito Comunale e Provinciale                                                              | 100% |
| - Ambito Infra Regionale (più comuni e province nell'ambito della stessa regione)            | 90%  |
| - Ambito Extra Regionale (più comuni e province nell'ambito di due o più regioni confinanti) | 85%  |
| - Ambito Area territoriale NORD                                                              | 70%  |
| - Ambito Area territoriale CENTRO                                                            | 70%  |
| - Ambito Area territoriale SUD                                                               | 70%  |
| - Ambito Territorio Nazionale                                                                | 60%  |
- 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 Nel caso di affidamenti di importo particolarmente esiguo, non superiore a 250.000 euro (un terzo della soglia) la stazione appaltante valuta l'opportunità di richiedere la copertura del 100%.
- 3.7 All'aggiudicatario è 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". La stazione appaltante o il soggetto che gestisce la fase a monte del servizio postale affida direttamente a Poste Italiane 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, oltre ai predetti requisiti informativi minimi obbligatori possono prevedere l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo in caso di offerte che prevedano la fornitura, ad esempio, di informazioni ulteriori o la creazione e la messa a disposizione di banche dati che consentano la conservazione e il riutilizzo dei dati.

## 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.
- 5.2 Ai sensi dell'articolo 32 bis del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con legge 11 agosto 2014, n. 116, sono esenti da Iva le prestazioni del servizio postale universale, nonché le cessioni di beni a queste accessorie, effettuate dai soggetti obbligati ad assicurarne l'esecuzione. Sono assoggettate a Iva le prestazioni di servizi e le cessioni di beni ad esse accessorie, le cui condizioni siano state negoziate individualmente. Per l'effetto, ciascun prezzo unitario a base d'asta deve essere determinato in valore pari al corrispondente prezzo del FSU decurtato dell'IVA.

## 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-contrattenti, 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 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 di accesso con Poste Italiane e della quota recapitata attraverso i servizi equivalenti al "Posta Time" 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, fermo restando il divieto di partecipazione, per lo stesso lotto, a più di un raggruppamento e di partecipare, sempre per lo stesso lotto, sia singolarmente che in raggruppamento temporaneo.

## 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. 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 e/o licenza individuale speciale di tipo A o B per gli 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 principali servizi 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.
- Si ritiene equo il rispetto delle seguenti proporzioni, ferma restando la possibilità per la stazione appaltante di indicare valori differenti a seguito di un'analisi delle caratteristiche del servizio e del territorio da coprire:
- 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.
- Le proporzioni addetti/pezzi lavorati possono essere applicate per stimare i costi della manodopera da indicare nella documentazione di gara.
- 8.3 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 chieste 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. Ad esempio, si potrebbe attribuire un punteggio crescente sulla base della percentuale offerta di consegne al primo tentativo oppure premiare con un punteggio tecnico più elevato l'offerta di un maggior numero di punti di giacenza o di modalità alternative di consegna (ad esempio: passaggi multipli, recapito per appuntamento, accordi con esercizi commerciali), che garantiscano elevati standard di sicurezza e riservatezza. Alle misure previste nel bando di gara come alternative è attribuito lo stesso punteggio tecnico.

- 9.3 Per gli appalti di maggiori dimensioni, ai sensi dell'articolo 95, comma 13 del Codice dei contratti pubblici, 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 di copertura 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 di accesso alla rete di Poste (ai sensi della delibera AGCOM n. 384/17/CONS), l'utilizzo di servizi di recapito equivalenti a "Posta Time" offerti da Poste per le aree EU2 (così come individuate in ottemperanza alle previsioni del provvedimento AGCM n. 26900 del 13/12/2017). 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 di Poste);

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

$\gamma$  = percentuale di destinazioni EU2 coperte tramite l'utilizzo del servizio di recapito equivalenti a "Posta Time" offerto da Poste;

$P_{\text{Time\_eq}}$  = prezzo del servizio equivalente al "Posta Time" offerto da Poste;

$(1 - \delta - \gamma)$  = 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 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 d.lgs. 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. Il processo di notifica non può, quindi, essere segmentato affidando a singoli operatori, in modo autonomo, l'esecuzione di una specifica fase/tratta di competenza, attraverso l'istituto del subappalto, né può essere prevista la postalizzazione di parte degli invii.
- 12.2 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.
- 12.3 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.

12.4 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. 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.

12.5 Le stazioni appaltanti valutano l'opportunità, anche dal punto di vista dell'efficienza e dell'economicità del servizio, di suddividere l'oggetto dell'affidamento in più lotti di recapito distinti in base ad aree omogenee di territorio. Si suggerisce di prevedere ambiti con estensione regionale, al fine di favorire la massima partecipazione degli operatori economici.

12.6 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).

12.7 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).

12.8 L'ammontare delle penali è determinato nel rispetto delle indicazioni di cui al paragrafo 11. 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.

12.9 Per quanto non espressamente previsto nel presente titolo, trovano applicazione le previsioni delle linee guida relative agli altri servizi postali.