

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS1849 - ABBANOVA SPA - AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI RECAPITO DELLE BOLLETTE E DEI SOLLECITI DI PAGAMENTO DELLE PROPRIE UTENZE DEL SERVIZIO IDRICO

Roma, 11 luglio 2022

Abbanova S.p.A.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 5 luglio 2022, ha deliberato di esprimere una segnalazione, ai sensi dell'art. 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riguardo all'avviso di pre-informazione, pubblicato in data 21 aprile 2022 nella G.U.U.E., avente ad oggetto l'indagine di mercato proposta da Abbanova S.p.A. e finalizzata all'avvio di una procedura negoziata ai sensi dell'art. 125, comma 1, lett. a), del D.Lgs. n. 50/2016 per l'affidamento del servizio di recapito delle bollette e dei solleciti di pagamento delle proprie utenze del servizio idrico integrato e dei servizi a valle degli stessi.

In particolare, mediante i citati atti, codesta Stazione Appaltante ha definito le caratteristiche della procedura negoziata e le condizioni di partecipazione, le quali sembrano presentare alcuni profili suscettibili di porsi in contrasto con i principi di libera concorrenza e parità di trattamento e non discriminazione tra operatori economici.

Innanzitutto, appare problematica la previsione di cui all'art. 8.1.1., par. 3, del Capitolato con cui si richiede che i centri di accettazione del Recapitista dovranno essere individuati dal Recapitista, in esito all'aggiudicazione, nelle località più vicine alla sede del Consolidatore e comunque in accordo con il medesimo e con la Stazione Appaltante.

Tale previsione avvantaggia gli operatori economici che possono vantare una copertura territoriale capillare della loro rete di recapito, così da determinare un pregiudizio al corretto dispiegarsi delle dinamiche competitive nell'espletamento della procedura negoziata non consentendo la più ampia partecipazione. Ciò in quanto solo pochissimi operatori economici e segnatamente quelli particolarmente strutturati come il Fornitore del Servizio Universale possono garantire una copertura del territorio capillare, sia a livello di rete di recapito sia con riferimento ai siti dedicati all'attività di giacenza.

Inoltre, non appare condivisibile la scelta della Stazione Appaltante, all'art. 8.1.2., paragrafo 3, del Capitolato, di richiedere che l'Appaltatore garantisca il recapito delle bollette e dei solleciti bonari/costituzione in mora/atti interruttivi di prescrizione con caratteristiche rispettivamente

analoghe al servizio di posta ordinaria e quello della raccomandata A/R del Fornitore del Servizio Universale. Ciò in quanto s'impone ai potenziali concorrenti di dotarsi di servizi da prestare con l'appalto con caratteristiche analoghe ai servizi di posta ordinaria e raccomandata A/R offerti dal Fornitore del Servizio Universale, Poste Italiane, favorendo di conseguenza quest'ultimo che già fornisce questi servizi con tali caratteristiche.

Ad avviso dell'Autorità, infine, appare lesiva della concorrenza e del *favor participationis* la richiesta di un numero minimo di punti di giacenza elevato e la mancata valorizzazione delle modalità alternative rispetto ai punti di giacenza *de quibus* tra le prescrizioni previste per l'espletamento dei servizi oggetto dell'appalto.

La richiesta di un elevato numero minimo di punti di giacenza può determinare un vantaggio competitivo sproporzionato in favore di Poste Italiane, avvantaggiandola, in qualità di operatore *incumbent*, in maniera non replicabile dai concorrenti. La capillarità della rete di Poste Italiane, riconducibile sia a motivi storici, sia alla natura di Fornitore del Servizio Universale, è, infatti, ineguagliabile con particolare riguardo ai punti di giacenza della corrispondenza inesitata.

Peraltro, si evidenzia che i punti di giacenza non sono un elemento di qualità del servizio ma indice di scarsa efficienza nella fase di recapito al destinatario che non è andato a buon fine e rende necessario disporre di una rete di *back up* costituita dai punti di giacenza. Pertanto, appare opinabile la scelta della Stazione Appaltante di dare rilievo solo a tale richiesta che, come già sopra rilevato, appare idonea al contrario a favorire l'operatore dominante a discapito dei suoi concorrenti.

Sempre, poi, relativamente all'utilizzo dei soli punti di giacenza si evidenzia che la Stazione Appaltante avrebbe potuto prevedere la possibilità che gli operatori economici richiedessero l'accesso ai punti di giacenza del Fornitore del Servizio Universale, distribuiti in modo omogeneo sul territorio, di cui alla misura n. 6 del provvedimento n. 28497 del 22 dicembre 2020 dell'Autorità, anche alla luce delle successive modifiche e integrazioni da parte di AGCOM con la Delibera n. 171/22/CONS del 30 maggio 2022.

Inoltre, la Stazione Appaltante avrebbe dovuto richiedere oltre ai punti di giacenza le modalità alternative di consegna così come peraltro anche espressamente indicato nell'art. 9 delle nuove Linee Guida ANAC-AGCOM, *e.g.* passaggi multipli, recapito per appuntamento, accordi con esercizi commerciali, attribuendo pari importanza ai punti di giacenza e alle modalità alternative di consegna in questione.

Nel complesso, l'Autorità ritiene quindi che le disposizioni della *lex specialis*, tenuto conto dell'insieme degli elementi sopra evidenziati, sono suscettibili di porsi in potenziale conflitto con i principi di libera concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione tra operatori economici, in contrasto con i principi concorrenziali di cui all'art. 41 della Costituzione e agli artt. 49 e 56 del TFUE, nonché con i principi di matrice europea in materia di evidenza pubblica stabiliti dall'art. 30 del D.Lgs. n. 50/2016, nella misura in cui ostacolano significativamente e in modo ingiustificato la più ampia partecipazione alla procedura

In conclusione, alla luce delle considerazioni precedenti, l'Autorità auspica che codesta Stazione Appaltante adotti misure correttive idonee a ripristinare le corrette dinamiche concorrenziali rispetto all'affidamento del servizio di recapito delle bollette e dei solleciti di pagamento delle utenze del servizio idrico integrato e dei servizi a valle degli stessi. In particolare, l'Autorità auspica che codesta Stazione Appaltante indichi una nuova procedura di gara in luogo della procedura negoziata in argomento, così da poter modificare le condizioni dell'appalto e rimuovere le criticità concorrenziali

sopra rilevate. Ciò tenuto conto che ai sensi dell'art. 125, comma 1, lett. a), del D.Lgs. n. 50/2016 è consentito ricorrere alla procedura negoziata *de qua* purché le condizioni iniziali dell'appalto non siano sostanzialmente modificate.

L'Autorità invita, altresì, codesta Stazione Appaltante a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative assunte con riguardo a quanto nella stessa evidenziato.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità ai sensi dell'art. 26 della legge n. 287/90.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli
