

## ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

### AS1887 - BANDO DI GARA PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI NOTIFICA DEGLI ATTI GIUDIZIARI

Roma, 7 aprile 2023

Agenzia delle Entrate - Divisione Risorse  
Direzione Centrale Logistica e  
Approvvigionamenti  
Settore Approvvigionamenti

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 4 aprile 2023, ha deliberato di esprimere una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riguardo al bando di gara indetto dall'Agenzia delle Entrate, Divisione Risorse – Direzione Centrale Logistica e Approvvigionamenti – Settore Approvvigionamenti, “*per l'affidamento del servizio di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse (legge 20 novembre 1982, n. 890) dell'Agenzia delle Entrate. CIG LOTTO 1: 9649386D38 - CIG LOTTO 2: 96494122B0 - CIG LOTTO 3: 9649444D15*”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 15 febbraio 2023. In particolare, l'atto in questione, con cui codesta Stazione Appaltante ha definito le modalità e le condizioni di partecipazione alla procedura di gara *de qua* nonché i criteri di valutazione applicabili, sembra presentare aspetti suscettibili di porsi in potenziale conflitto con i principi di libera concorrenza e parità di trattamento e non discriminazione tra operatori economici. Più precisamente, ad avviso dell'Autorità, alcune previsioni presenti nella documentazione di gara, congiuntamente considerate, appaiono in grado di incidere sul corretto funzionamento della concorrenza. Si fa riferimento, in particolare, alle seguenti previsioni riportate all'art. 16.1 del Disciplinare di Gara:

i. la ripartizione dell'appalto in tre grandi lotti sovraregionali (Nord, Centro e Sud), con conseguente richiesta tra i requisiti del possesso della licenza speciale di tipo A1 o B1, e della correlata previsione di una copertura territoriale minima, per ognuno dei tre lotti, pari al 60%, con un criterio premiale per l'offerta tecnica che assegna all'operatore un punteggio crescente a fronte di una copertura territoriale più elevata, *i.e.* il criterio premiale n. 1<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> Il criterio premiale n. 1 - “*COPERTURA CAP (par. 3 “Oggetto” - del Capitolato)*” - assegna un punteggio parametrato alla percentuale di copertura che eccede quella minima prevista pari al 60%, assegnando 4 punti per una copertura offerta maggiore di 60% e fino a 74%, 6 punti per una copertura offerta maggiore di 74% e fino a 88% e 7 punti per una copertura offerta maggiore di 88% e fino al 100%.

ii. la cumulativa valorizzazione, per ciascun lotto, nell'ambito dei criteri premiali nn. 2, 3 e 4<sup>2</sup>, del possesso di punti di giacenza aggiuntivi rispetto a quelli minimi previsti dall'Allegato 4 della Delibera n. 77/18/CONS di AGCOM e delle modalità alternative di consegna degli atti inesitati stabilite nell'allegato 5 della medesima Delibera n. 77/18/CONS.

Con riferimento al primo punto, se da un lato si osserva con favore la suddivisione dell'appalto in lotti e si ritiene che la copertura minima territoriale richiesta dalla Stazione appaltante, per singolo lotto, in via astratta non sia eccessivamente elevata, dall'altro lato non si può non rilevare che ciascun lotto continua ad avere un'estensione geografica eccessivamente ampia, che, soprattutto, non tiene in alcun conto l'elenco aggiornato degli operatori titolari di licenza individuale speciale di tipo A e B, presente sul sito *internet* del Ministero delle Imprese e del Made in Italy. Tale circostanza risulta particolarmente rilevante nella misura in cui influisce sul requisito della copertura territoriale minima, che risulta nel concreto avere un peso maggiore e tale da avvantaggiare il Fornitore del Servizio Postale Universale, Poste Italiane S.p.A. (di seguito, Poste Italiane). L'effetto complessivo risulta poi ulteriormente rafforzato dalla presenza del citato criterio premiale n. 1 - "*COPERTURA CAP (par. 3 "Oggetto" - del Capitolato)*". Solo Poste Italiane, infatti, potrà raggiungere in ciascun lotto, con riferimento al requisito della copertura territoriale, il punteggio massimo di 7 punti (sui 70 totali previsti per l'offerta tecnica), in quanto nessun altro operatore arriverà alla copertura territoriale diretta pari al 100%.

Una ripartizione dell'appalto in lotti di dimensioni minori - e comunque articolati in modo da tenere conto dell'elenco aggiornato degli operatori titolari di licenza individuale speciale di tipo A e B - garantirebbe il rispetto del principio del *favor participationis* e il corretto dispiegarsi delle dinamiche competitive, senza vanificare i benefici derivanti dall'espletamento delle procedure ad evidenza pubblica.

Con riferimento al secondo punto, la cumulativa valorizzazione, nell'ambito dei citati criteri premiali nn. 2, 3 e 4 per l'attribuzione del punteggio tecnico a ciascuno lotto, sia dei punti di giacenza aggiuntivi rispetto a quelli minimi previsti dall'allegato 4 della Delibera n. 77/18/CONS dell'AGCom, sia delle modalità alternative di consegna degli atti inesitati stabilite nell'allegato 5 della medesima Delibera, appare determinare un vantaggio competitivo sproporzionato in favore di Poste Italiane, favorendola, in qualità di operatore *incumbent*, in maniera non replicabile dai concorrenti.

Nello specifico, per ciascuno lotto, i tre criteri premiali nn. 2, 3 e 4 - "*Punti di giacenza e modalità alternative (par. 7.6 del Capitolato)*" - assegnano fino a 9 punti totali, attribuiti per il 50% ai punti di giacenza aggiuntivi rispetto a quelli minimi e per il restante 50% alle modalità alternative di consegna degli atti inesitati. Considerata la capillarità della rete di Poste Italiane - riconducibile sia a motivi storici sia alla natura di Fornitore del Servizio Universale - che la rende ineguagliabile con

---

<sup>2</sup> I tre criteri premiali nn. 2, 3 e 4 - "*Punti di giacenza e modalità alternative (par. 7.6 del Capitolato)*" assegnano i seguenti punteggi:

- il criterio n. 2, per le "Città particolari", 1,5 punti massimi per i punti di giacenza in più rispetto al numero minimo previsto nel suddetto allegato e 1,5 punti massimi per le modalità alternative;
- il criterio n. 3, per i Comuni con popolazione fra i 50.000 e i 200.000 abitanti e i Comuni con popolazione superiore ai 200.000, 1,5 punti massimi per i punti di giacenza in più rispetto al numero minimo e 1,5 punti massimi per le modalità alternative;
- il criterio n. 4, per i Comuni con popolazione fra i 15.000 e i 50.000 abitanti, 1,5 punti massimi per i punti di giacenza in più rispetto al numero minimo previsto e 1,5 punti massimi per le modalità alternative.

particolare riguardo ai punti di giacenza della corrispondenza inesitata, tale operatore è l'unico a possedere punti di giacenza aggiuntivi rispetto a quelli minimi e, pertanto, anche l'unico a poter conseguire l'intero punteggio, pari a 9 punti (sui 70 totali previsti per l'offerta tecnica), *i.e.* 4,5 punti per i punti di giacenza aggiuntivi e 4,5 punti per le modalità alternative di consegna. Gli operatori postali privati potranno acquisire al massimo 4,5 punti con riferimento alle sole modalità alternative. La definizione di criteri premiali nell'offerta tecnica suscettibili di favorire Poste Italiane si traduce, oltre che in un danno per la concorrenza per il servizio oggetto di affidamento, anche in un nocumento per la Stazione Appaltante, consistente nella possibilità per l'incumbent di offrire – in ragione di vantaggi non replicabili – un minor sconto sulla base d'asta, aggiudicandosi comunque il lotto<sup>3</sup>.

In definitiva, pertanto, la suddetta prevista cumulativa valorizzazione dei punti di giacenza aggiuntivi e delle modalità alternative finisce per attribuire un indebito vantaggio nei confronti di Poste Italiane, unico operatore economico che può indicare nella propria offerta sia i punti di giacenza aggiuntivi sia le modalità alternative. 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.

I criteri premiali relativi, rispettivamente, ai punti di giacenza aggiuntivi rispetto a quelli minimi e alle modalità alternative di consegna degli atti inesitati dovrebbero, dunque, essere distinti, alternativi e di pari valore, così da attribuire agli stessi effettiva pari importanza, in modo da garantire i principi di libera concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione tra operatori economici. L'Autorità ritiene, pertanto, che le disposizioni *de quibus* della *lex specialis*, nella misura in cui ostacolano significativamente e in modo ingiustificato la più ampia partecipazione alla procedura, 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'articolo 41 della Costituzione e agli articoli 49 e 56 del TFUE, nonché con i principi di matrice europea in materia di evidenza pubblica stabiliti dall'articolo 30 del D.Lgs. n. 50/2016 (Codice degli Appalti).

L'Autorità auspica, pertanto, che codesta Agenzia modifichi le determinazioni assunte eliminando le distorsioni concorrenziali sopra evidenziate.

L'Autorità invita codesta Agenzia a comunicare entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte.

---

<sup>3</sup> Infatti, si osservi che ciascun punto tecnico non contendibile dai concorrenti, in quanto attribuito sulla base di vantaggi non replicabili, derivanti dalla veste di Fornitore del Servizio Universale di Poste Italiane, ha un valore economico consistente nel poter offrire, a parità di altre condizioni tecniche, un minor sconto sulla base d'asta.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

**AS1888 - AVVISI PUBBLICI PER L'AFFIDAMENTO ESTERNALIZZATO DEI SERVIZI LEGALI**

Roma, 7 aprile 2023

Comune di Francavilla al Mare (CH)  
Comune di Gioiosa Ionica (RC)  
Comune di Grazzanise (CE)  
Comune di Loano (SV)  
Comune di Marcianise (CE)  
Comune di Nettuno (RM)  
Comune di Rizziconi (RC)  
Comune di Rometta (ME)  
Comune di Siziano (PV)  
Aggregazione dei Comuni di Mazzano, Nuvolera e Nuvolento (BS)  
Centrale Unica di Committenza Costa Tirrenica  
Unione dei Comuni Meilogu (SS)  
ALER – Azienda Lombarda per l’Edilizia Residenziale delle Province di Bergamo-Lecco-Sondrio  
ASL-1 Avezzano-Sulmona-L’Aquila  
Consorzio di Bonifica 3 Medio Valdarno  
CSI Piemonte  
Roma Servizi per la Mobilità S.r.l.  
SRM Reti e Mobilità S.r.l.  
ANCI – Associazione Nazionale Comuni Italiani

L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 4 aprile 2023, ha inteso formulare alcune osservazioni ai sensi dell’articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in relazione alle criticità concorrenziali derivanti da previsioni contenute in avvisi pubblici per l’affidamento esternalizzato dei servizi legali da parte delle stazioni appaltanti in indirizzo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Si tratta, rispettivamente, delle seguenti procedure pubbliche:

\* Comune di Francavilla al Mare (CH): *Affidamento dei servizi legali a favore del Comune di Francavilla al Mare per il biennio 2022-2024*;

\* Comune di Gioiosa Ionica (RC): *Affidamento servizio di assistenza legale per la gestione del contenzioso del comune di Gioiosa Ionica triennio 2022/2025 (CIG ZA73727E8A)*;