

AS1000 - AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI GESTIONE E RENDICONTAZIONE AUTOMATIZZATA DEL PAGAMENTO DEI CORRISPETTIVI DOVUTI DALL'UTENZA PER LE PRATICHE AUTOMOBILISTICHE E SERVIZI CONNESSI

Roma, 11 dicembre 2012

Ministro dello Sviluppo Economico e delle Infrastrutture
e dei Trasporti

Con riferimento alla richiesta in oggetto, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito, Autorità) ritiene opportuno svolgere le seguenti osservazioni.

Il tema dell'affidamento diretto dei servizi di gestione e rendicontazione del pagamento dei corrispettivi dovuti dall'utenza per le pratiche automobilistiche è stato più volte affrontato da questa Autorità¹ che ha sempre sottolineato che le procedure ad evidenza pubblica devono essere considerate lo strumento principe per perseguire l'interesse pubblico e, allo stesso tempo, rispettare le dinamiche di mercato². Il ricorso all'affidamento diretto deve essere quindi considerato uno strumento eccezionale: al fine di garantire all'utente il raggiungimento di obiettivi di efficienza al minor prezzo possibile, occorre, infatti, assicurare che il servizio sia affidato in seguito ad un pieno e ampio confronto competitivo.

In quest'ottica l'articolo 86, comma 3, del decreto-legge n. 1/12 impone al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti l'obbligo di sottoporre all'Autorità una richiesta di parere qualora decida di non ricorrere ad una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del sopra descritto servizio. Tale parere è quindi volto a verificare l'esistenza dei presupposti cui la legge ricollega la possibilità che il Ministero deroghi alle norme che regolano gli affidamenti pubblici, contenute essenzialmente nel decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

Tali presupposti sono costituiti da un'indagine di mercato che verifichi le condizioni di mercato del servizio richiesto e l'eventuale interesse degli operatori economici all'esecuzione del servizio, tenuto conto delle esigenze tecniche e organizzative richieste per l'espletamento dello stesso.

Alla luce dell'indagine svolta da codesto Ministero, l'Autorità ritiene che i presupposti richiesti per la deroga alle norme sull'evidenza pubblica dall'articolo 86, comma 3, non possano ritenersi realizzati per i seguenti motivi.

Preliminarmente si rileva che l'Autorità ha segnalato più volte l'esigenza di una maggior apertura del mercato proprio in materia di servizio di gestione e rendicontazione automatizzata dei pagamenti dei corrispettivi dovuti dall'utenza per le pratiche automobilistiche, nelle segnalazioni AS464 del 29 luglio 2008 e AS717 del 5 luglio 2010³. Nelle segnalazioni in questione, l'Autorità aveva auspicato che il fornitore del servizio, allo stato Poste Italiane sulla base di una procedura di affidamento diretto, venisse selezionato tramite gara, essendo questa strumento d'elezione per perseguire l'interesse pubblico e per rispettare le dinamiche di mercato.

L'affidamento diretto a Poste Italiane da un lato, infatti, determina l'esclusione di un trasparente confronto competitivo e l'assenza di comparazione tra servizi offerti da operatori concorrenti, a danno degli utenti costretti a pagare per il servizio un prezzo che non rappresenta l'esito di una competizione concorrenziale. Dall'altro, l'affidamento diretto accresce la posizione dominante di Poste Italiane nel mercato dei pagamenti con bollettino di conto corrente postale.

Quanto al merito dell'indagine di mercato svolta, l'Autorità rileva, in primo luogo, che essa ha visto la partecipazione di tre operatori, evento questo che dimostra l'esistenza di un mercato con operatori che potrebbero competere tra loro per l'offerta del servizio.

Non può, inoltre, escludersi che una procedura di gara favorisca la partecipazione di ulteriori imprese interessate alla fornitura del servizio.

Le risposte all'indagine di mercato sono volte esclusivamente a valutare astrattamente la presenza di operatori in grado di soddisfare le esigenze del Ministero e non possono essere valutate alla stregua di un documento di offerta presentata in gara, che sarà necessariamente più preciso e completo.

¹ [Si vedano le segnalazioni AS464 del 24 luglio 2008, in Boll. n. 22/08; AS717 del 5 luglio 2010, in Boll. n. 26/10.]

² [Si vedano, in via essenziale, le segnalazioni AS237 del 24 aprile 2002, *Accertamento e riscossione dei tributi locali*, in Boll. n. 18/02 e AS187 del 28 settembre 1999, *Bandi di gara in materia di appalti pubblici*, in Boll. n. 48/99.]

³ [Si vedano i Boll. n. 22/08 e n. 26/10.]

Le osservazioni del Ministero, che evidenziano l'inadeguatezza delle offerte perché non sarebbero chiari alcuni aspetti dei servizi offerti e/o non sarebbero garantiti la certezza dei pagamenti e le forme di rendicontazione non possono, pertanto, essere considerate giustificazioni valide per la deroga di cui al sopra citato articolo 86, comma 3.

Infatti, posto che vi sono più operatori nel mercato, la gara appare essere lo strumento più corretto di selezione.

In quest'ottica la caratteristica della "certezza del pagamento" potrà chiaramente essere dedotta nei documenti di gara (capitolato) e costituire un elemento della prestazione che le imprese dovranno garantire per presentare un'offerta valida. Tra l'altro l'Ordinamento conosce strumenti di selezione del contraente in grado di consentire una valutazione di molteplici aspetti tecnici (offerta economicamente più vantaggiosa) e/o di chiedere un contributo alle imprese per la definizione più efficiente del servizio (dialogo competitivo).

In secondo luogo, dai documenti prodotti dal Ministero sembra comunque emergere la garanzia della certezza del pagamento anche da parte degli altri operatori alternativi a Poste Italiane, pur se attraverso l'utilizzo di strumenti diversi dal bollettino postale.

Inoltre, la valutazione effettuata dal Ministero esclude a priori l'utilizzo dei sistemi di pagamento MAV e il RID in quanto ritenuti inadeguati. Tale valutazione meriterebbe, però, un approfondimento non potendosi escludere a priori l'utilizzo di tali strumenti. In quest'ottica, ancora una volta, si deve rilevare che l'indagine di mercato non può sostituire un'offerta in gara, anche in ragione della sinteticità richiesta dallo stesso Ministero per la partecipazione all'analisi di mercato. Sul punto si osservi, infatti, che alcuni degli strumenti ritenuti dal Ministero non adatti, come il MAV, sono già utilizzati da altre pubbliche amministrazioni attraverso sistemi di generazione istantanea del MAV stesso. Si fa riferimento, in particolare, al sistema dei pagamenti dei contributi INPS gestiti attraverso un portale che prevede molteplici sistemi di pagamento, tra i quali va annoverato, appunto, il MAV.

In conclusione, deve evidenziarsi che la scelta dell'operatore più adeguato ad offrire il servizio, ad avviso dell'Autorità, deve essere effettuata nell'ambito di un contesto di gara pubblica in cui il criterio di selezione dell'operatore dovrà necessariamente essere quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sulla base dei requisiti di qualità del servizio che la stazione appaltante potrà dettagliare e valutare in base al punteggio qualità/prezzo ritenuto corretto.

Tale scelta sarebbe, tra l'altro, in linea con il percorso intrapreso dallo stesso Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nel senso di un miglioramento in termini di aumento delle modalità di pagamento disponibili⁴ e favorirebbe la creazione di sistemi di pagamento integrati e uniformi a livello di Unione europea, in linea con quanto previsto dalla Direttiva SEPA⁵.

L'Autorità auspica, pertanto, che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti proceda all'affidamento, mediante procedure ad evidenza pubblica, dei servizi di riscossione e pagamento delle pratiche automobilistiche e implementi ulteriori canali di pagamento alternativi a quelli correntemente utilizzati favorendo la massima interoperabilità tra gli stessi e garantendo un servizio più efficiente e competitivo per l'utenza.

L'Autorità richiede, inoltre, di essere informata delle iniziative che codesto Ministero intraprenderà in relazione al contenuto del presente parere.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella

⁴ [Ci si riferisce, in particolare, alla modifica del portale dell'automobilista anche in seguito all'accoglimento degli impegni presentati da Poste nel caso A414. Si veda sul punto il provv. di chiusura con accettazione di impegni n. 20576 del 16 dicembre 2009, caso A414, in Boll. n. 50/09. Si richiama, inoltre, la recente segnalazione dell'Autorità, Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013, AS988 del 2 ottobre 2012, Boll. n. 38/12, in particolare, la parte sul settore bancario e assicurativo, pagg. 26-27.]

⁵ [Cfr. Direttiva 2007/64/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, recante modifica delle direttive 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE, e abrogazione della direttiva 97/5/CE, recepita in Italia dal D.Lgs. 27 gennaio 2010, n. 11.]