

AS930 - MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DI SERVIZI POSTALI DA PARTE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Roma, 16 aprile 2012

Ministro dello Sviluppo Economico e delle Infrastrutture e dei Trasporti
Ministro per la Pubblica Amministrazione e per la Semplificazione
Presidente dell'ANCI - Associazione Nazionale Comuni Italiani
Presidente della Conferenza permanente per i rapporti tra Stato-Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito Autorità), nell'esercizio del potere di segnalazione di cui all'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, ritiene opportuno svolgere le seguenti osservazioni in ordine alle problematiche concorrenziali conseguenti alle modalità di affidamento dei servizi postali prescelte dalle pubbliche amministrazioni appaltanti.

Nell'ambito dei servizi postali rientrano diverse attività quali: la ricezione e l'elaborazione dei dati, la stampa, l'imbustamento e la consegna (attività a monte) e il recapito degli invii (attività a valle).

Le attività a monte del recapito sono interamente liberalizzate e vengono svolte da soggetti specializzati che, generalmente, non sono attivi nel mercato del recapito.

Anche i mercati del recapito postale sono stati, di recente, quasi totalmente liberalizzati. Sulla base dell'articolo 4 del Decreto Legislativo 22 luglio 1999, n. 261, così come modificato dal Decreto Legislativo 31 marzo 2011, n. 58, sono, infatti, liberalizzati tutti i servizi postali ad eccezione dei: «a) servizi inerenti le notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890 e successive modificazioni; b) i servizi inerenti le notificazioni a mezzo posta di cui all'articolo 201 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285»¹ i quali possono essere forniti esclusivamente da Poste Italiane S.p.A.²

Nella presente fase storica, immediatamente successiva alla liberalizzazione, quasi totale, del settore del recapito, appare cruciale garantire a tutti gli operatori postali (consolidatori e recapitisti) la piena contendibilità della domanda rappresentata dalla P.A. attraverso la partecipazione più ampia possibile alle gare dalla stessa indette. Ciò determinerà non solo benefici sul fronte della concorrenza per il mercato ma anche sensibili risparmi di spesa e maggiori efficienze per le stazioni appaltanti.

In quest'ottica l'Autorità intende evidenziare alcuni comportamenti utili per implementare la concorrenza nel settore segnalando, al contempo, le criticità emerse dall'analisi di alcuni bandi di gara.

Venendo, in primo luogo, ai servizi di recapito, deve evidenziarsi che l'attuale assetto normativo consente alle PP.AA. di affidare con gara tutti i servizi di recapito ad eccezione di quelli riservati a Poste Italiane (notifiche a mezzo posta di atti giudiziari e notifiche a mezzo posta di violazioni del codice della strada). L'Autorità auspica, pertanto, che le stazioni appaltanti utilizzino lo strumento della gara per selezionare il recapitista migliore anche nei settori nei quali vigeva, fino al 31 dicembre 2010, la riserva a favore di Poste Italiane S.p.A..

Ciò determinerà sensibili benefici sul fronte dell'assetto concorrenziale del mercato nonché i risparmi di spesa e i miglioramenti del servizio che conseguono alle procedure di selezione del contraente basate su principi di evidenza pubblica.

Con riferimento al mercato dei servizi a monte del recapito, l'Autorità ha riscontrato che spesso le stazioni appaltanti, nella predisposizione dei bandi di gara per l'affidamento dei suddetti servizi, adottano scelte che limitano ingiustificatamente la partecipazione dei consolidatori agevolando, invece, i grandi operatori integrati verticalmente come Poste Italiane S.p.A.

Sono emersi, in particolare, i seguenti profili restrittivi:

- a) richiesta del servizio di stampa e imbustamento in abbinamento con il servizio di recapito (bandi c.d. integrati);
- b) richiesta di fidejussioni sproporzionate rispetto al valore del servizio di stampa e imbustamento;
- c) richiesta all'intermediario del pagamento anticipato degli oneri di affrancatura.

¹ [Si noti che sono, invece, liberalizzati i servizi di notifica a mezzo messo. Sul punto si veda il provv. 23065 del 14 dicembre 2011, caso A 413 - TNT Post/Poste Italiane, in Boll. n. 48/11.]

² [Non ricadono più nella riserva, pertanto, e possono essere forniti da operatori diversi da Poste Italiane, la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione di invii di corrispondenza interna e transfrontaliera entro il limite di peso di 50 e gli invii raccomandati attinenti alle procedure amministrative e giudiziarie e alle procedure relative all'attività della Pubblica Amministrazione.]

a) Richiesta del servizio di stampa e imbustamento in abbinamento con il servizio di recapito (bandi c.d. integrati)

In seguito all'analisi condotta è emerso che alcune Pubbliche Amministrazioni bandiscono gare per l'affidamento del servizio di stampa e imbustamento in abbinamento con il servizio di recapito, nonostante possa individuarsi una netta distinzione dal punto di vista tecnico ed economico tra le attività che si collocano a monte del recapito e il recapito stesso. Ciò è, tra l'altro, dimostrato dall'esistenza di numerosi operatori specializzati nei servizi propedeutici alla spedizione finale.

Tale pratica determina una limitazione alla partecipazione alle gare per gli operatori attivi esclusivamente sul mercato a monte del recapito, i quali non possono partecipare individualmente a gare così strutturate e devono, perciò presentare offerta in ATI con società attive nel mercato del recapito.

Si rileva, tuttavia, che le più importanti gare pubbliche hanno ad oggetto servizi di recapito estesi a tutto il (o a gran parte del) territorio nazionale. Ciò determina una forte restrizione dal lato dell'offerta anche per il mercato del recapito in quanto, come è noto, solo pochi operatori sono in grado di fornire servizi di recapito a livello sovraregionale e, allo stato, solo Poste Italiane è in grado di garantire una copertura totale del territorio italiano.

Quest'ultima società è verticalmente integrata e quindi in grado di presentare un'offerta completa sia dei servizi a monte che dei servizi di recapito, riducendo, così, drasticamente anche le possibilità, per i consolidatori, di costituire un ATI.

È noto, infatti, che l'articolo 37 del Decreto Legislativo 12 aprile 2006 n. 163, al comma 7, prevede che «*È fatto divieto ai concorrenti di partecipare alla gara in più di un raggruppamento temporaneo o consorzio ordinario di concorrenti, ovvero di partecipare alla gara anche in forma individuale qualora abbia partecipato alla gara medesima in raggruppamento o consorzio ordinario di concorrenti [...]*».

Ciò comporta, inevitabilmente, che, ove alla gara partecipasse un grande recapitista proponendo un'offerta integrata, non potrebbe partecipare anche in ATI con i consolidatori.

Questi ultimi si troverebbero, pertanto, impossibilitati a partecipare alla gara sia individualmente, a causa della richiesta, da parte della PA, del servizio di recapito e dei servizi a monte, sia in ATI, data l'assenza di un numero di operatori attivi su tutto il territorio nazionale sufficiente a garantire la possibilità di formare diversi raggruppamenti temporanei di imprese senza incorrere nel divieto di cui all'articolo 37 Codice degli appalti.

A fronte di tali ostacoli alla concorrenza, che privano i consolidatori della fetta di domanda rappresentata dai servizi alla P.A., non risultano sussistere particolari ragioni di efficienza ed economicità, per la stessa P.A., tali da poter giustificare la restrizione concorrenziale sopra individuata.

Al fine di consentire una gestione efficiente, da parte della P.A., degli interi servizi postali (servizi c.d. a monte e servizi di recapito) è infatti sufficiente strutturare il bando suddividendolo in lotti che raggruppino le due tipologie di servizi e prevedendo, nei relativi capitolati, opportune regole di raccordo tra i vincitori dei lotti per l'adeguato svolgimento dei servizi oggetto di gara.

Nel caso di specie, inoltre, la strutturazione del bando di gara in lotti (uno per il servizio di recapito e uno per i servizi a monte) o la predisposizione di due diversi bandi di gara determinerà anche sicuri vantaggi per la stazione appaltante in termini di maggiore partecipazione alla gara e minori prezzi di aggiudicazione.

Sul tema dell'aggregazione di più servizi distinti in un unico lotto l'Autorità si è, peraltro, già espressa più volte riscontrando che «*al fine di evitare che, in sede di definizione dei bandi di gara, i comportamenti delle amministrazioni appaltanti contrastino con i principi in materia di concorrenza sanciti dalla legge 287/90 occorre: [...] non ricomprendere nell'oggetto della gara più attività che, prese singolarmente, esplicano una funzione economica o tecnica e che quindi potrebbero da sole costituire oggetto di appalto*»³.

b) Richiesta di fidejussioni sproporzionate rispetto al valore del servizio di stampa e imbustamento

Un ulteriore elemento che pregiudica la partecipazione dei consolidatori alle gare bandite dalla P.A. è costituito dall'importo della fideiussione richiesto dalle stazioni appaltanti a garanzia della corretta esecuzione del servizio. Tale importo, spesso, viene commisurato al valore dei servizi di recapito che risulta di gran lunga superiore (in un rapporto di circa 5 a 1) rispetto ai servizi di stampa e imbustamento.

Tale pratica risulta fortemente restrittiva per il mercato dei servizi a monte perché impone ai consolidatori di versare una fideiussione sproporzionata rispetto al servizio da eseguire.

Ciò è ancor più evidente laddove si consideri che la categoria dei consolidatori è rappresentata prevalentemente da Piccole e Medie Imprese (PMI) che non riescono a sostenere i costi relativi ad una fideiussione commisurata al valore di una prestazione – da loro non resa - rappresentato dagli oneri di affrancatura di una grande stazione appaltante.

Tale richiesta, inoltre, sarebbe del tutto ingiustificata alla luce del servizio, diverso, che viene loro richiesto.

³ [Così la segnalazione del 17 dicembre 1999, AS187 - Bandi di gara in materia di appalti pubblici, in Boll. n. 48/99. Si veda inoltre, sul tema, la segnalazione AS623 - Affidamento del servizio di brokeraggio assicurativo da parte delle pubbliche amministrazioni, in Boll. n. 40/09, che ha statuito la restrittività concorrenziale dei bandi di gara che prevedono un'offerta integrata di servizi assicurativi e di brokeraggio, e, da ultimo, la segnalazione del 2 marzo 2011, AS814 - Comune di Reggio Emilia- Bando di gara per aff. serv. gest. aree sosta a pag. e serv. Scuolabus, in Boll. n. 9/11.]

c) Richiesta all'intermediario del pagamento anticipato degli oneri di affrancatura

Dall'analisi di alcuni bandi di gara si è potuta riscontrare la presenza di un onere di anticipazione degli oneri di affrancatura a carico del consolidatore. Tale onere è presente, di regola, quando il servizio richiesto prevede la fornitura di servizi a monte per il recapito attraverso il servizio di Posta Massiva, in quanto costituisce una condizione di accesso al servizio stesso prevista nel contratto di Posta Massiva che Poste Italiane stipula con gli intermediari.

Tale previsione è stata modificata in seguito all'adozione, da parte dell'Autorità, del provv. 23397 del 14 marzo 2012, di chiusura del procedimento A438⁴. Per effetto di tale provvedimento, infatti, il servizio di Posta Massiva, a determinate condizioni, sarà accessibile senza oneri di anticipazione delle somme dovute per i bolli.

Sul punto l'Autorità rileva, infatti, che, al pari della fideiussione, l'anticipazione degli oneri di affrancatura costituisce una preclusione concorrenziale difficilmente superabile per i consolidatori PMI. In quest'ottica è auspicabile che le PP.AA strutturino il bando escludendo l'anticipazione degli oneri di affrancatura attraverso la scelta di servizi di recapito che non contemplino tale onere.

In conclusione l'Autorità, auspicando che le osservazioni sopra rappresentate siano tenute nella dovuta considerazione, confida nelle iniziative che si riterrà opportuno intraprendere al fine di tutelare e promuovere il mercato dei servizi postali affidando con procedure ad evidenza pubblica i servizi di recapito non in riserva e garantendo la più ampia partecipazione ai bandi di gara per i servizi a monte.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella

⁴ [Cfr. provv. 23397 in Boll. n. 11/12, impegno n. 2: «(B) limitatamente ai clienti mittenti che spediscono più di 1,5 milioni di invii annui, considerati i volumi realizzati da tutte le società rientranti nell'area di consolidamento del medesimo gruppo, l'intermediario potrà chiedere che l'obbligo di pagamento dei corrispettivi dovuti per affrancature sia assunto esclusivamente dal cliente interessato[...]. Gli intermediari non saranno tenuti a pagare i corrispettivi dovuti per affrancature per conto dei clienti mittenti cui si applicherà il regime di pagamento diretto, né a rilasciare garanzia in relazione a tali pagamenti, fermi restando, in ogni caso, gli ulteriori obblighi contrattuali a carico degli intermediari stessi».]