

Nexive S.p.a.

**Bozza di Determinazione: Linee guida per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali
Consultazione on line dell'Autorità Nazionale Anticorruzione – sett. 2014**

Oggetto dell'affidamento: non si condivide la posizione dell'Autorità sull'opportunità di predisporre in un'unica gara con lotti separati i servizi di recapito e i servizi c.d. a monte. L'integrazione dei servizi permette risparmi di costi grazie all'efficienza dovuta alla sinergia tra stampatore e operatore postale e ad una più efficiente gestione delle risorse operative ed economiche. Inoltre, in caso di affidamento ad un unico soggetto, la stazione appaltante avrebbe un unico referente con cui interfacciarsi e cui addebitare ogni eventuale responsabilità. L'integrazione tra i servizi, infatti, rende agevole l'individuazione delle responsabilità anche quando l'inefficienza del recapito sia determinata non già dall'organizzazione delle attività di raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione, bensì dalla cattiva gestione delle attività di stampa e imbustamento. L'Autorità confuta le ragioni del bundling sottolineando come in caso di postalizzazione non sarebbero possibili sinergie con lo stampatore per la corrispondenza ceduta a Poste. Questa argomentazione non appare convincente perché, pur potendo essere vera per quella parte di corrispondenza immessa nel circuito di Poste Italiane, certamente non rileva per l'altra quota, per la quale l'aggiudicatario beneficerebbe delle predette sinergie con i risparmi di costi e la massimizzazione dell'efficienza ad esse associati.

Va confutata anche l'obiezione dell'Autorità secondo la quale l'accorpamento dei servizi di recapito con quelli a monte avrebbe effetti restrittivi della concorrenza perché, per il peculiare assetto del mercato postale caratterizzato da un elevato numero di operatori non integrati verticalmente, le imprese attive nel settore del recapito potrebbero agevolmente associarsi in RTI con operatori specializzati nei settori dei servizi a monte. Per quanto riguarda i servizi a valle si condividono le ragioni dell'Autorità che dimostrano l'opportunità di integrare il servizio di recapito con i servizi a valle dello stesso.

Divisione in lotti di recapito: si condivide la soluzione proposta dall'Autorità circa la necessità della suddivisione in lotti di recapito. Spesso le stazioni appaltanti, predisponendo bandi a lotto unico, richiedono tra i requisiti di partecipazione la copertura del 100% del territorio nazionale con evidenti conseguenze di discriminazione, restrizione della concorrenza e perdita di efficienza. La divisione in lotti funzionali porterebbe a superare tali problematiche. Si condivide inoltre la proposta dell'Autorità di permettere la presentazione di offerte limitate ad una frazione del territorio. Lo scorporo della quota di corrispondenza postalizzata, infatti, consentirebbe una maggiore partecipazione alle gare perché gli operatori non avrebbero più la necessità di subappaltare servizi a Poste a costi maggiori rispetto al prezzo di aggiudicazione e verrebbe abbattuto il rischio di incrementi di costi dati da modifiche tariffarie di Poste. Inoltre, gli operatori risponderebbero esclusivamente per le attività di recapito gestite in proprio o dai propri subappaltatori, senza incorrere nella responsabilità da eventuali inefficienze del FSU. La

ponderazione del punteggio rispetto alla quota coperta appare una misura adeguata per evitare che gli operatori limitino strumentalmente la propria partecipazione ad una frazione del lotto.

Informazioni presenti nei bando: si condividono le proposte dell'Autorità e si richiama l'attenzione anche sulla necessità di individuare e computare correttamente l'impatto economico dei servizi accessori (quali, ad esempio, la costituzione di sale posta ad hoc).

Subappalto: si condividono le considerazioni dell'Autorità: nel calcolo del limite del subappalto non dovrebbero essere considerate né la quota relativa agli invii all'estero, né la quota postalizzata. Come giustamente affermato, nel primo caso si tratta dell'unica modalità possibile di adempimento del servizio; nel secondo caso difettano i requisiti essenziali del contratto di subappalto così come disciplinato nel nostro ordinamento dal codice civile.

Raggruppamenti temporanei di imprese: si condivide l'orientamento dell'Autorità in materia di RTI: nel settore postale operano una pluralità di imprese che, pur essendo in possesso dei requisiti speciali di partecipazione, non sono in grado, fatta eccezione per Poste, di coprire con la propria struttura tutto il territorio nazionale. Vietare o limitare la costituzione di RTI significa creare barriere alla concorrenza e avvantaggiare ingiustamente l'operatore dominante. Si condivide inoltre la necessità di non prevedere clausole che impongano l'obbligo, in un medesimo appalto diviso in lotti, di mantenere invariata la composizione soggettiva delle RTI da un lotto all'altro. Oltre ad essere un obbligo ingiustificato, in quanto ogni lotto rappresenta una gara a sé, una previsione di questo tipo presenterebbe profili di inefficienza perché costringerebbe le imprese a creare maxi RTI che coinvolgano tutte le imprese che intendono presentare offerte per quell'appalto e non quelle funzionali di volta in volta a ciascun lotto. Questa situazione crea problemi nel momento dell'aggiudicazione (per es. in tema di responsabilità perché tra gli affidatari ci saranno imprese che in concreto non possono contribuire in alcun modo ai lotti aggiudicati).

Un'altra misura che darebbe maggiore flessibilità e limiterebbe la costituzione di RTI sovrabbondanti è l'innalzamento della soglia consentita di subappalto: il passaggio dal 30% al 60% andrebbe nella direzione di una maggiore apertura alla concorrenza.

Requisiti di partecipazione: si condividono le osservazioni dell'Autorità in merito ai requisiti di partecipazione individuati. Si ritiene corretto che venga richiesta, tra i requisiti di partecipazione, quanto meno una percentuale dell'organico medio necessario per garantire l'espletamento dei servizi. Avendo l'Autorità ritenuto eccessivamente escludente richiedere che il requisito dell'organico medio annuo fosse calcolato tramite il dato storico dell'ultimo triennio, si ritiene che dovrebbero essere predisposti seri controlli per verificare che l'affidatario abbia, al momento della sottoscrizione del contratto, integrato il proprio organico per portarlo al livello richiesto dallo specifico servizio appaltato. Si ritiene, inoltre, che sarebbe opportuno tenere conto del rating di legalità rilasciato dall'AGCM ai sensi dell'art. 5 ter del d.l. 1/2012, quanto meno ai fini di un punteggio aggiuntivo. Non ci sarebbe infatti contrasto, come invece ha obiettato l'Autorità, con il principio di tassatività delle cause di esclusione previste dal Codice dei contratti pubblici qualora

tale requisito fosse previsto ai fini del calcolo del punteggio e non come requisito escludente. Il rilascio del rating certifica tutta una serie di principi etici e darebbe concretezza ai principi di carattere generale richiesti dal Codice dei contratti pubblici. Se fino ad ora, come ha osservato l'Autorità, si è tenuto conto del rating esclusivamente ai fini della concessione di finanziamenti da parte delle pubbliche amministrazioni ed in sede di accesso al credito bancario, occorre segnalare che nella bozza del D.L. "Sblocca Italia" l'art. 18 prevede, in via sperimentale e fino al 2015 che "In caso di parità fra concorrenti che abbiano offerto lo stesso ribasso, l'appalto è aggiudicato in favore del concorrente che risulti aver conseguito, alla data di presentazione dell'offerta, il rating di legalità più alto, ai sensi dell'art. 5-ter del decreto legge n. 1 del 2012". Tale disposizione va certamente interpretata come un'apertura ad un uso più esteso del rating che ricomprenda anche la materia degli appalti pubblici. Infine, si ritiene opportuno richiedere tra i requisiti di partecipazione la disponibilità di specifiche attrezzature tecniche (ai sensi dell'art. 42, co. 1, lett. h, del d.lgs. n. 163/2006), quali, ad esempio, la disponibilità dei palmari di dotazione dei portalettere per l'espletamento dei servizi di tracciatura.

Criteri di aggiudicazione: Nexive ritiene, condividendo le osservazioni dell'Autorità, che il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa debba essere il criterio prevalente, se non esclusivo, di aggiudicazione. Oltre ad essere, come riconosciuto anche dalle più recenti disposizioni comunitarie, il criterio più idoneo a valorizzare le soluzioni sia dal punto di vista operativo che economico garantendo il massimo profitto per le amministrazioni, risulta essere anche il meno distortivo, date le peculiari caratteristiche del settore. Il settore postale è infatti caratterizzato da alta intensità di manodopera e il criterio del prezzo più basso sarebbe un incentivo per gli operatori a comprimere i diritti salariali e occupazionali o addirittura a eludere le norme fiscali e contributive.

Si condivide l'opportunità, tra i criteri di aggiudicazione, di prendere in considerazione anche soluzioni alternative a quelle tradizionalmente proposte da Poste Italiane, purché queste non siano alternative al criterio imprescindibile dei punti di giacenza per l'importanza fondamentale che la fase della giacenza riveste nel servizio raccomandata e nella gestione della posta inesitata. Si ritiene quindi che un numero minimo dei punti giacenza, commisurato alla popolazione territoriale da servire, debba essere sempre richiesto. Per questi motivi, le modalità alternative, quali per es. un secondo recapito a domicilio, il contatto con il cliente ecc., dovrebbero essere prese in considerazione ai fini di un punteggio aggiuntivo rispetto a quello base dato dal requisito del numero minimo dei punti di giacenza. In una procedura ad evidenza pubblica che utilizzi per l'aggiudicazione il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto al parametro del prezzo più basso, il requisito dei punti di giacenza, non solo come numero ma anche come idoneità degli stessi a garantire sicurezza e segretezza della corrispondenza, dovrebbe necessariamente rientrare tra i requisiti indispensabili di partecipazione.

Penali: si condivide quanto affermato dall'Autorità in merito al necessario rispetto, in sede di applicazione di penali, del criterio della ragionevolezza e proporzionalità rispetto alle inadempienze verificatesi. Si chiede pertanto che l'Autorità voglia fornire dei parametri per l'applicazione delle penali che le Amministrazioni appaltanti possono applicare. Affinché i

parametri possano considerarsi proporzionali all'inadempienza commessa, questi devono necessariamente essere calibrati sulla tariffa per la singola spedizione e non sull'importo a base di gara e neppure sul contenuto delle spedizioni. Si invia in documento allegato una possibile modalità di valutazione delle penali.

Si noti come i bandi di gara PA chiedono l'accettazione (quantomeno delle raccomandate) lo stesso giorno del ritiro. Ciò coinvolge anche la postalizzazione presso i CMP di PI che hanno orari di accettazione non derogabili. Spesso ci si trova di fronte all'impossibilità fisica di effettuare il lavoro in quanto la finestra temporale è troppo stretta (1h di tempo per trasporto, smistamento e affrancatura), e per questo andrebbero indicate le 8 come orario limite. In merito al tema dei controlli, si condivide l'orientamento dell'Autorità che ritiene necessario che l'amministrazione appaltante verifichi quanto autocertificato dagli operatori e che predisponga strumenti di controllo laddove l'autocertificazione di avvenuta consegna non sia prevista. Per quanto riguarda la corrispondenza postalizzata, è certamente condivisibile la considerazione che l'affidatario non dovrebbe rispondere in alcun caso di ritardi e inadempienze del fornitore del servizio universale perché non può essere considerato responsabile qualora abbia rispettato i tempi previsti nel contratto di appalto per l'immissione nella rete del servizio universale. In merito al tema dei controlli, si condivide l'orientamento dell'Autorità che ritiene necessario che l'amministrazione appaltante verifichi quanto autocertificato dagli operatori e che predisponga strumenti di controllo laddove l'autocertificazione di avvenuta consegna non sia prevista.

Per quanto riguarda la corrispondenza postalizzata, è certamente condivisibile la considerazione che l'affidatario non dovrebbe rispondere in alcun caso di ritardi e inadempienze del fornitore del servizio universale perché non può essere considerato responsabile qualora abbia rispettato i tempi previsti nel contratto di appalto per l'immissione nella rete del servizio universale.

In merito al tema dei controlli, si condivide l'orientamento dell'Autorità che ritiene necessario che l'amministrazione appaltante verifichi quanto autocertificato dagli operatori e che predisponga strumenti di controllo laddove l'autocertificazione di avvenuta consegna non sia prevista.

Per quanto riguarda la corrispondenza postalizzata, è certamente condivisibile la considerazione che l'affidatario non dovrebbe rispondere in alcun caso di ritardi e inadempienze del fornitore del servizio universale perché non può essere considerato responsabile qualora abbia rispettato i tempi previsti nel contratto di appalto per l'immissione nella rete del servizio universale.