

Rotomail Italia 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**

Rotomail Italia S.p.A. (Rotomail) – che già in fase di lavoro del Tavolo Tecnico aveva trasmesso le proprie riflessioni a codesta Autorità – è impresa che svolge servizi di stampa, imbustamento, postalizzazione, archiviazione elettronica digitale e gestione documentale delle comunicazioni. In ottemperanza ai documenti di consultazione pubblicati sul sito web dell'Autorità, l'esponente provvede ad esprimere le valutazioni richieste in merito ai quesiti formulati in vista dell'adozione delle linee guida in oggetto. Le considerazioni che seguono – che si concentrano unicamente sul tema dell'unbundling dei servizi postali – fanno seguito e riferimento alla memoria inviata in data 29 gennaio u.s., all'interlocuzione intercorsa con codesti Uffici in occasione dell'audizione del 6 marzo u.s., nonché alle osservazioni integrative del 24 marzo u.s., da intendersi in questa sede integralmente richiamate.

Per comodità di esposizione, si riprendono le domande sottoposte a consultazione pubblica e si articolano di seguito le osservazioni corrispondenti.

1. Si condivide la soluzione proposta dall'Autorità di considerare, almeno per gli appalti che superano le soglie comunitarie, non corretta la predisposizione di bandi di gara che considerano in un unico lotto i servizi di recapito con quelli cosiddetti a monte (vale a dire acquisizione, elaborazione, stampa e imbustamento?).

Rotomail condivide pienamente l'orientamento espresso dall'Autorità. Anzi, ad avviso dell'esponente, le considerazioni contenute nella Bozza di Determinazione potrebbero fornire utili e opportune linee-guida anche per quelle stazioni appaltanti che, per dimensioni, aggiudicano appalti per servizi postali cd. sotto soglia comunitaria.

Innanzitutto, esiste «una netta distinzione dal punto di vista tecnico ed economico tra le attività che si collocano a monte del recapito e il recapito stesso» (cfr. AGCM Segnalazione AS930 del 16.4.2012 e v. altresì AGCM Provvedimento n. 23065 a conclusione del procedimento A413).

Com'è noto all'ANAC, l'offerta dei servizi upstream rispetto al recapito si caratterizza molto diversamente da quella dei servizi di recapito postale, per la presenza, nel primo mercato, di decine di aziende; nel secondo, di due sole imprese attive a livello nazionale, una delle quali (Poste Italiane) controlla anche l'impresa dominante nei servizi upstream (Postel s.p.a.). Non è, comunque, revocabile in dubbio che le attività cd. upstream abbiano «una [propria] autonomia, cioè una [propria] utilità» distinta dalle attività di recapito (cfr. Determinazione AVCP n. 5/2005).

Alla luce di quanto precede, i bandi di gara pubblici che integrano in un unico lotto l'intera gamma dei servizi postali determinano una contrazione sistematica del novero dei partecipanti alle procedure selettive indette per l'affidamento di servizi postali, stante il divieto di partecipazione contestuale come impresa singola e in raggruppamento con altre imprese e di partecipazione contemporanea a più RTI. La scelta di affidare i servizi di stampa e imbustamento congiuntamente

al servizio di recapito è in contrasto con i principi, di derivazione europea, che mirano a garantire la massima partecipazione alle gare e ad evitare indebite restrizioni della concorrenza (cfr. artt. 41 e 97 Cost.; art. 2, comma 1 e 1-bis, e art. 68, comma 2, del CCP; art. 4.3 TUE).

Inoltre, considerata la struttura duopolistica dell'offerta dei servizi di recapito, le gare bundled determinano evidenti quanto immediati effetti escludenti sul piano concorrenziale, e cioè impediscono il raggiungimento di uno degli obiettivi più qualificanti della normativa antitrust. Al riguardo, si sottolinea che la Commissione europea enfatizza come «l'attuazione coercitiva delle norme svolte dalla Commissione mira in particolare a salvaguardare il processo concorrenziale del mercato interno e a garantire che le imprese che detengono una posizione dominante non escludano dal mercato i propri concorrenti tramite mezzi diversi dalla concorrenza basata sui meriti dei prodotti o dei servizi che forniscono» (cfr. la Comunicazione della Commissione, Orientamenti sulle priorità della Commissione nell'applicazione dell'articolo 82 del trattato CE al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all'esclusione dei concorrenti, in GU C, n. 45, del 24 febbraio 2009, 7, spec. §§ 5-6).

L'assoluta correttezza di un approccio volto ad imporre gare unbundled è stata confermata

(a) dall'AGCM, che ha censurato senza esitazioni la richiesta da parte di stazioni appaltanti soggette all'applicazione del CCP della fornitura dell'intera gamma dei servizi postali sulla base di un lotto unico (cfr. AGCM Segnalazione AS930 e AGCM Segnalazione S1798 del 9.5.2013);

(b) dal Consiglio di Stato che ha ritenuto che «il bando ... [che] richied[a] la fornitura dell'intera gamma dei servizi postati sulla base di un lotto "unico e indivisibile" ... risulta foriero di effetti irragionevolmente escludenti e distorsivi della concorrenza» (Cons. Stato, ordinanza n. 2979/2013);

(c) dal TAR Lazio che ha riconosciuto che i bandi bundled «rafforza[no] la posizione dei grandi recapitisti interessati a partecipare alla gara, i quali sono posti in condizione di sviluppare comportamenti escludenti nei confronti degli operatori del segmento dell'imbustamento (cd. "upstream"), potendo svolgere agevolmente ... sia l'attività a monte (preparazione e imbustamento) che quella a valle (recapito)». In questo modo, «il diritto delle imprese del settore [a monte del recapito] interessate all'effettiva partecipazione alla gara viene immediatamente, e irrimediabilmente, compromesso». Pertanto, e in conclusione, «appare ... illegittimo ed irrazionale l'accorpamento di prestazioni che appaiono disomogenee in considerazione degli effetti limitativi che esso produce in ordine alla partecipazione dei possibili concorrenti sia sotto il profilo strettamente giuridico sia sotto quello funzionale», talché «le due operazioni di stampa e imbustamento da un lato e recapito dall'altro d[evono] essere analiticamente analizzate e separate in sede di impostazione della gara, rendendo necessaria una scissione della gara in lotti omogeneamente separati per i due settori di servizi» (TAR Lazio, sentenza n. 3206/2014).

La rigorosa separazione in lotti dei diversi segmenti dell'offerta postale si impone a maggior ragione, sino a quando permarrà la situazione di concorrenza fortemente ridotta esistente nel mercato, vista l'appartenenza al medesimo gruppo sia dell'impresa dominante nel recapito (Poste Italiane), sia dell'impresa dominante nel mercato upstream (Postel).

A ciò occorre aggiungere che non esistono ragioni di tipo tecnico che giustificano il ricorso a procedure selettive integrate, neppure in caso di recapito a valore aggiunto.

Il recapito a data e ora certe non costituisce un ostacolo all'unbundling del recapito a valore aggiunto rispetto alle attività di preprocessing, stampa e imbustamento atteso che i software in uso presso tutti i principali fornitori dei servizi di stampa e imbustamento sono in grado di elaborare i codici richiesti dai recapitisti.

Infatti, il processo di elaborazione dei recapiti di posta massiva e a data e ora certe è sostanzialmente identico. Ciò che cambia è il database dei codici di riferimento che devono essere stampati sulle buste ai fini dell'abbinamento delle diverse tipologie di recapito. I predetti database sono presenti (e vengono quotidianamente aggiornati) in tutti i sistemi in uso presso i fornitori di servizi di processing e stampa che effettuano le attività a monte del recapito. Tali sistemi elaborano automaticamente, attraverso i codici CAP presenti in ogni indirizzo, il tipo di marcatura da stampare su ciascuna busta, suddividendo le buste tra quelle da recapitare a data e ora certe e quelle da recapitare via posta massiva, a seconda dei CAP rispetto ai quali il fornitore del servizio di recapito ha (o non ha) attivato il servizio a valore aggiunto.

Quanto precede è confermato dalla documentazione illustrativa elaborata dagli operatori che offrono il servizio a data e ora certe. A titolo esemplificativo, si consideri che il sito internet di Nexive (già TNT) chiarisce che «Formula Certa è Posta Certificata Premarcata: grazie alle informazioni che possiamo fornire ai tuoi stampatori, puoi generare i tuoi documenti in autonomia, abbinando i codici a barre ai tuoi destinatari ...» (v. <http://www.nexive.it/stampa-recapito-postale/servizi-recapito/formula-certa/i-vantaggi-in-sintesi>).

Infine, come già argomentato da Rotomail nelle proprie precedenti osservazioni, la pubblicazione del bando integrato per l'intera filiera dei servizi postali non genera alcun beneficio economico e gestionale per le stazioni appaltanti. Infatti,

(a) l'unicità del rapporto contrattuale può determinare notevoli problemi di gestione per la stazione appaltante, qualora una delle imprese partecipanti al raggruppamento non adempia correttamente alle proprie obbligazioni: se unico è il contratto, la committente si troverà a gestire l'inadempimento parziale coinvolgendo necessariamente tutti i fornitori facenti parte del RTI;

(b) nell'attuale situazione di mercato in cui vi sono, al massimo, due imprese in grado di offrire il servizio di recapito a livello non meramente locale (una delle quali integrata a monte con Postel, dominante anch'essa nel mercato upstream), il modello di affidamento cd. bundled costituisce una scelta che frustra la possibilità di valutare più fornitori dei servizi oggetto di gara ed è suscettibile di determinare effetti economicamente controproducenti per la stessa committente, per la difficoltà di valutare la trasparenza delle offerte integrate e per il rischio di condotte collusive tra i soggetti operanti in un regime di sostanziale duopolio, in danno delle stazioni appaltanti. Al riguardo, anche l'AGCM ha chiarito che «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» (AGCM Segnalazione AS930 e AGCM Segnalazione S1798).

2. Si condivide, altresì, la proposta di valutare l'opportunità di unire nello stesso lotto i servizi di recapito con alcuni servizi cosiddetti a valle (come la rendicontazione e la conservazione delle ricevute di ritorno)?

Rotomail ritiene che la scelta della stazione appaltante, tenuta all'applicazione del CCP, di indire una gara per la fornitura integrata del recapito e dei cd. servizi a valle sia nuovamente (i) limitativa delle possibilità di scelta tra fornitori diversi, con conseguente perdita di "economicità" per la stazione appaltante e (ii) foriera di effetti escludenti nei confronti degli operatori specializzati nell'offerta dei servizi a valle (tra cui alcuni operatori presenti anche nel mercato cd. upstream, come Rotomail, nonché numerose altre realtà imprenditoriali, generalmente di piccole dimensioni, che svolgono quale core business le attività di rendicontazione e gestione degli esiti degli invii).

Gli operatori del comparto a valle rispetto al recapito rischiano di essere estromessi dal mercato, a prescindere dalla loro efficienza, per effetto delle offerte integrate dei recapitisti Poste e Nexive e delle società da questi controllate, in aperto contrasto con il favor del legislatore nazionale e dell'Unione europea per la massima partecipazione alle gare pubbliche da parte delle piccole e medie imprese (cfr. art. 2, comma 1-bis CCP, a norma del quale «...al fine di favorire l'accesso delle piccole e medie imprese, le stazioni appaltanti devono, ove possibile ed economicamente conveniente, suddividere gli appalti in lotti funzionali. Nella determina a contrarre le stazioni appaltanti indicano la motivazione circa la mancata suddivisione dell'appalto in lotti. I criteri di partecipazione alle gare devono essere tali da non escludere le piccole e medie imprese»).

Gli operatori verticalmente integrati, che svolgono il servizio a maggior valore aggiunto (il recapito) sono i soli che si avvantaggerebbe di una simile strutturazione dei bandi di gara. Si ricorda, infatti, che il rapporto tra il prezzo dei servizi di processing, stampa e imbustamento ed il prezzo di recapito è circa di 1 a 5 (cfr. AGCM Segnalazione AS930), mentre il rapporto tra il prezzo dei servizi a valle del recapito e il recapito medesimo arriva anche a 1 a 10.

3. In caso di risposta negativa alla domanda precedente, si chiede di indicare le ragioni per cui non si ritiene utile unire nello stesso lotto i servizi cosiddetti a valle, ovvero di indicare quali servizi a valle potrebbero essere uniti ai servizi di recapito?

V. sopra, la risposta al quesito 2). Secondo Rotomail, l'offerta integrata del recapito e di servizi a valle creerebbe insormontabili barriere all'ingresso per tutte le imprese che operano nel mercato dei servizi accessori al recapito.

4. Si ritiene che, per favorire la partecipazione alle gare, potrebbe essere opportuno valutare i servizi a valle come servizi aggiuntivi nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa, piuttosto che come servizi integrati nell'ambito del lotto?

Rotomail ritiene che la soluzione prospettata dall'Autorità sia condivisibile solamente se si inserisce in un quadro chiaro, nel quale l'unbundling dei servizi postali sia vincolante per le amministrazioni aggiudicatrici.

5. Vi possono essere delle soluzioni alternative, al bundling o all'unbundling dei servizi sopra in oggetto?

Ad avviso di Rotomail, non vi sono soluzioni alternative all'unbundling tra prelaborazione degli invii, stampa e imbustamento, da un lato, e recapito, dall'altro lato. Le stazioni appaltanti che tengono i due segmenti distinti, prevedendo lotti autonomi e indipendenti, conseguono notevoli vantaggi sul piano economico, in quanto ottengono di aggiudicare ogni componente del servizio postale alle migliori condizioni di acquisto e, a fronte del risparmio sul prezzo dei servizi aggiudicati, non devono sostenere difficoltà operative particolari: l'attività di prelaborazione degli invii a monte del recapito (a valore aggiunto o meno) è giornalmente svolta da una pluralità di operatori attivi nel mercato upstream, senza alcuna problematica di interazione.

6. In caso positivo, vi sono evidenze economiche o tecniche a supporto delle soluzioni alternative?

V. sopra la risposta al quesito 5).