

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS1078 - GARA PER L'AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DEI SERVIZI DI GESTIONE E RENDICONTAZIONE DEL PAGAMENTO DEI CORRISPETTIVI DOVUTI DALL'UTENZA PER LE PRATICHE DI COMPETENZA DEL DIPARTIMENTO E SERVIZI, FORNITURE E LAVORI COMPLEMENTARI

Roma, 13 agosto 2013

Ministero delle Infrastrutture e dei
Trasporti
Dipartimento per i Trasporti, la
Navigazione e i Sistemi Informativi e
Statistici

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 12 agosto 2013, ha deliberato di esprimere il proprio parere ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, così come introdotto dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, relativamente al contenuto degli atti della gara a evidenza pubblica bandita da codesto Ministero per l'affidamento, di durata settennale, dei servizi di gestione e rendicontazione del pagamento dei corrispettivi dovuti dall'utenza per le pratiche di competenza del Dipartimento per i trasporti, la navigazione e i sistemi informativi e statistici del Ministero delle Infrastrutture e trasporti (il Dipartimento) e servizi, forniture e lavori complementari, pubblicati sul supplemento alla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GU/S) 2013/S 131-226897, del 9 luglio 2013 e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana - Serie Speciale contratti pubblici n. 81, del 12 luglio 2013.

L'Autorità, sul punto, intende svolgere le seguenti considerazioni.

La procedura di gara in oggetto è stata predisposta dall'amministrazione appaltante in esecuzione di quanto previsto dall'art. 86 del D.L. n. 1/2012¹, che ha richiesto al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) di affidare, alla scadenza della Convenzione con la società Poste italiane S.p.A. (fissata al 2013), i servizi di gestione e rendicontazione dei pagamenti a favore del Dipartimento con gara salvo dimostrare, a seguito di idonea indagine di mercato da trasmettere

¹ Decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante "*Disposizioni urgenti per la concorrenza. lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*" (cd. Cresci Italia), convertito in legge con modificazione con legge 24 marzo 2013, n. 27.

all'Autorità per l'espressione di un parere preventivo, "*di non poter fare ricorso a una procedura di gara pubblica*".

L'Autorità, nel parere espresso in merito alla relazione trasmessagli dal MIT,² ha ribadito quanto già rilevato in precedenti segnalazioni e interventi³ circa la necessità di affidare i servizi in questione con gara pubblica "*il cui criterio di selezione dovrà necessariamente essere quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa*", considerato che, dalla relazione stessa, non sembravano emergere ragioni sufficienti per giustificare la reiterazione del loro affidamento diretto e circa la necessità di implementare "*canali 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*".

Sebbene gli atti della gara in esame presentino contenuti coerenti con le indicazioni formulate dall'Autorità, si riscontra tuttavia il permanere di alcune criticità suscettibili di ostacolare un reale confronto concorrenziale tra i potenziali partecipanti alla procedura selettiva, in contrasto con i principi che, per contro, devono informare, ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. n. 163/2006 (cd. Codice degli appalti), l'affidamento e l'esecuzione dei servizi appaltati e, in particolare, con il principio di libera concorrenza e i correlati principi di parità di trattamento, non discriminazione e proporzionalità.

In particolare, le modalità previste dall'art. 11 del Disciplinare di gara per l'attribuzione di punteggi a valere sull'offerta tecnica relativa alla "*capillarità, disponibilità e numerosità degli sportelli fisici di accesso ai pagamenti*", anche considerato il rilevante peso attribuito a tale caratteristica nell'ambito del punteggio per l'offerta tecnica, appaiono suscettibili di determinare importanti effetti discriminatori in sede di valutazione delle offerte.

In tal senso, si deve infatti osservare che il disciplinare attribuisce un massimo di 23 punti per tale specifica (pesando questa quindi per più del 30% del punteggio complessivo dell'offerta tecnica, pari a 70 punti), privilegiando, senza alcuna soddisfacente giustificazione tecnica, le offerte che garantiscono che la capillarità, disponibilità e numerosità degli sportelli fisici sia assicurata mediante sportelli fisici PRIME (SFP), definiti come i punti di accesso ai pagamenti di *proprietà* del soggetto offerente, rispetto alle offerte che per garantire tale capillarità si avvalgono di sportelli fisici c.d. OPTION (SFO), vale a dire di punti di accesso ai pagamenti appartenenti al soggetto che partecipa alla gara o di cui lo stesso abbia *la disponibilità* per tutto il periodo di esecuzione del contratto sulla base di titoli giuridici validi ed efficaci e già vigenti alla data di presentazione dell'offerta e in cui il servizio è erogato da persone fisiche.

In caso di SFP, infatti, il punteggio massimo conseguibile nel caso di uno o più sportelli per un numero di comuni sul territorio nazionale uguale o superiore agli 8.000 (capillarità) è pari a 9, laddove nel caso di SFO l'analogo punteggio massimo conseguibile è uguale a 2; parallelamente, il

² AS1000 - *Affidamento del servizio di gestione e rendicontazione automatizzata del pagamento dei corrispettivi dovuti dall'utenza per le pratiche automobilistiche e servizi connessi*, in Boll. n. 49/12.

³ Vd. AS464 - *Convenzione per la gestione automatizzata dei pagamenti dei corrispettivi dovuti dall'utenza per le pratiche automobilistiche e dei servizi connessi*, in Boll. n. 22/08; AS717 - *Servizi di gestione dei pagamenti dei corrispettivi dovuti dall'utenza per le pratiche automobilistiche*, in Boll. n. 26/10, il provv. n. 20576 del 16 dicembre 2009, di chiusura con impegni del caso A414 - *Poste italiane aumento commissione bollettino c/c*, in Boll. n. 50/09, in cui uno degli impegni accettati prevedeva la modifica della piattaforma *on line* denominata "il portale dell'automobilista" (www.portaledellautomobilista.it), in modo da consentire ai titolari di un conto corrente bancario di effettuare i pagamenti attraverso l'addebito in conto.

punteggio massimo ottenibile in relazione al numero complessivo di sportelli fisici sul territorio nazionale (numerosità) è pari a 6 nel caso di SFP, e solo a 2 nel caso di SFO. Inoltre se gli SFP garantiscono un orario di apertura uguale o superiore alle 40 ore settimanali è prevista l'assegnazione di un massimo di ulteriori 3 punti, laddove analoga previsione non si riscontra nel caso di SFO.

Sul punto, l'Autorità osserva come l'illustrata differenziazione di punteggio, caratterizzata dal rilevato *favor* nei confronti degli sportelli fisici SFP, peraltro confermato in via interpretativa dallo stesso Ministero⁴, appare suscettibile di incidere significativamente sul valore dell'offerta tecnica dei diversi partecipanti alla gara, con un possibile effetto discriminatorio, e in particolare, in considerazione della natura proprietaria della rete degli sportelli postali, di attribuzione di un ingiustificato vantaggio in sede di aggiudicazione della gara all'operatore Poste Italiane, peraltro storico fornitore in esclusiva dei servizi in oggetto.

Tale differenziazione, come già osservato, non sembra trovare una plausibile giustificazione tecnica, posto che di per sé la natura proprietaria o meno degli sportelli fisici, a parità di numerosità e capillarità di questi ultimi sul territorio nazionale e di condizioni di fornitura dei servizi resi non appare rilevante ai fini delle richieste caratteristiche di erogazione di questi ultimi.

In definitiva, l'Autorità ritiene che le modalità previste dall'art. 11 del Disciplinare di gara per l'attribuzione dei punteggi a valere sull'offerta tecnica relativa alla "*capillarità, disponibilità e numerosità degli sportelli fisici di accesso ai pagamenti*" siano idonee a ostacolare un corretto confronto concorrenziale delle offerte presentabili, e dunque risultino in violazione dell'art. 2 del Decreto Legislativo n. 163/06, che stabilisce il rispetto del principio di libera concorrenza e non discriminazione nelle procedure per l'affidamento e l'esecuzione delle concessioni di servizi.

Ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/90, il Dipartimento dei trasporti, della navigazione dei servizi informativi e statistici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere la violazione della concorrenza sopra esposta. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

Il presente parere verrà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità ai sensi dell'art. 26 della legge n. 287/90.

p. IL PRESIDENTE

Piero Barucci

⁴ Il MIT, infatti, in risposta a una richiesta di chiarimenti presentata ai sensi dell'art. 2 del Disciplinare di gara, ha escluso, senza fornire alcuna giustificazione di merito, che possano essere considerati SFP gli sportelli in grado di erogare servizi di riscossione con gli stessi orari previsti per gli SFP (almeno 10 ore settimanali per 52 settimane/anno) convenzionati con il soggetto partecipante alla gara ma il cui personale non è suo dipendente sebbene per i relativi servizi di incasso questi risponda direttamente nei confronti del MIT, assumendone la piena responsabilità. L'amministrazione appaltante ha risposto negativamente anche alla richiesta, in subordine, di rivedere l'assegnazione e bilanciamento dei punti assegnati agli SFP e agli SFO.