

AS1212 – INPS-PROCEDURA PER L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI RECAPITO E DI GESTIONE DELLA CORRISPONDENZA NON AUTOMATIZZATA

Roma, 15 luglio 2015

INPS-Istituto Nazionale Previdenza
Sociale

L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 9 luglio 2015, ha deliberato di esprimere 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 (decreto *Salva Italia*), relativamente alla Procedura aperta di carattere comunitario indetta dall’ Istituto Nazionale Previdenza Sociale (INPS), ai sensi dell’art. 55, comma 5, del d.lgs. 163 del 12 aprile 2006, con dematerializzazione delle offerte, volta all’affidamento dei “servizi di recapito e di gestione della corrispondenza non automatizzata della Direzione Generale e delle Direzioni regionali” suddivisa in 4 lotti, pubblicata sulla GUUE del 13 maggio 2015.

In particolare, l’Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni.

L’art. 7, comma 1, lettera b.4), del disciplinare di gara prevede, quale requisito di partecipazione alla gara, la «*copertura del 100% dei CAP del Lotto di riferimento a pena di esclusione, fermo restando che l’eventuale ricorso al fornitore del servizio universale (Poste Italiane S.p.A.) per i CAP non direttamente coperti dall’offerente verrà computato nella percentuale massima subappaltabile del 30% rispetto all’importo complessivo del contratto, ai sensi dell’art. 118, d.lgs. n. 163/2006 ...*».

L’Art. 15 del disciplinare di gara, che contiene la griglia di valutazione dell’offerta tecnica, prevede la possibilità di assegnare fino a 10 punti (su un totale di 20 per l’offerta tecnica) sulla base dei «*punti di giacenza aggiuntivi rispetto al requisito minimo di partecipazione (art. 7, b5) ... I punti di giacenza aggiuntivi saranno considerati utili per l’attribuzione del punteggio fino ad un incremento massimo del 100% rispetto al requisito minimo stabilito per ciascun comune*».

Tali disposizioni, non giustificabili alla luce di ragioni tecniche o di efficienza valutate da codesta pubblica amministrazione, potrebbero costituire limiti soggettivi per l’accesso alla gara idonei a restringere il numero di partecipanti e a conferire ingiustificati vantaggi concorrenziali al fornitore del Servizio Universale Postale.

In particolare, quanto al primo aspetto, si osserva che sul mercato postale italiano solo il fornitore del Servizio Universale¹ è in grado di garantire una rete di recapito capillarmente diffusa sul 100%

¹ Ai sensi dell’art. 23 d.lgs. 261/99, così come modificato dal D.lgs. 31 marzo 2011, n. 58, «*il servizio universale è affidato alla società p.a. Poste Italiane per un periodo, comunque non superiore a quindici anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, da determinarsi dall’autorità di regolamentazione, compatibilmente con il processo di liberalizzazione in sede comunitaria*».

dei CAP potendo contare su circa 13.016 uffici postali dislocati sul territorio nazionale con una media di un ufficio postale ogni 4.566 abitanti².

Gli altri operatori postali privati hanno una rete decisamente meno estesa³, prevalentemente dislocata nelle zone urbane, e non sono in grado di coprire la totalità dei CAP nazionali. Per tale ragione gli stessi utilizzano i servizi postali del Servizio Universale (posta prioritaria, posta massiva, posta raccomandata e posta assicurata) per recapitare gli invii nelle parti di territorio italiano non direttamente coperte.

In quest'ottica, nell'ambito di una gara per l'affidamento del servizio di recapito, computare l'utilizzo del servizio universale nell'ambito della percentuale massima subappaltabile del servizio appaltato equivale a richiedere all'operatore partecipante la garanzia della copertura, con rete proprietaria (diversa quindi da quella del fornitore del Servizio Universale) del 70 % dei CAP.

Nessun operatore, ad esclusione di Poste Italiane, ha queste caratteristiche. Non sembra, inoltre, che il requisito possa essere raggiunto ricorrendo ad un Raggruppamento Temporaneo di Imprese (RTI), in quanto le zone di recapito coperte dagli operatori privati sono, di regola, quelle più redditizie (zone urbane ed alcune zone extraurbane) e si sovrappongono.

Rimangono invece del tutto scoperte numerose zone extraurbane nelle quali l'unico recapitista presente è Poste Italiane che, in adempimento degli obblighi derivanti dall'essere il fornitore del Servizio Universale, deve garantire il recapito su tutto il territorio nazionale. Per tale attività, talvolta antieconomica, Poste riceve, peraltro, dallo Stato, le compensazioni di volta in volta previste.

In quest'ottica un RTI non riuscirebbe, comunque, a garantire la copertura richiesta e di fatto, attraverso questa disposizione, l'INPS sembra aver escluso la partecipazione in gara di operatori diversi da Poste Italiane.

L'impossibilità di considerare come subappalto l'affidamento a Poste Italiane degli invii da recapitare in zone non direttamente coperte dall'operatore postale che presenta l'offerta è stata di recente affermata anche dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) la quale ha escluso che possa essere qualificata come subappalto la gestione della corrispondenza postalizzata sulla rete del fornitore del servizio universale⁴.

² L'AGCOM ha rilevato, sul punto, che «la rete di accesso ai servizi postali è caratterizzata in primo luogo dai punti di accettazione. In Italia sono presenti 15.458 punti di accettazione [...]. Detto aggregato è costituito per circa l'85% dagli uffici di Poste Italiane, l'unico operatore ad avere una rete capillare su tutto il territorio nazionale. La rete di Poste Italiane è composta di 13.016 uffici postali dislocati sul territorio nazionale con una media di un ufficio postale ogni 4.566 abitanti. Gli uffici postali sono localizzati con una leggera prevalenza nei comuni urbani (il 55% degli uffici postali si trova in tali Comuni), dove risiede più dell'80% della popolazione nazionale. Nei comuni urbani il numero di abitanti per ufficio postale è pari a 6.711, mentre nei comuni rurali è pari a 1.948» Cfr. Relazione annuale AGCOM p. 170.

³ Il primo operatore postale privato, ad esempio, può avvalersi solo di circa 850 filiali dirette, indirette e *retail point* e raggiunge una copertura di recapito con rete propria inferiore al 70%

⁴ Cfr. ANAC, Determinazione n. 3 del 9 dicembre 2014, linee guida per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali, p. 9 e ss. laddove si afferma che «non dovrebbe essere considerato subappalto la gestione della corrispondenza internazionale e quella postalizzata sulla rete del fornitore del servizio universale [...]. Ai fini del raggiungimento del limite del 30%, si ritiene non debba essere computata, oltre all'affidamento ad altri partners stranieri della corrispondenza internazionale, anche la c.d. "postalizzazione". Per quanto riguarda la postalizzazione, ovvero la consegna al fornitore del servizio universale della corrispondenza che gli operatori privati aggiudicatari delle gare non sono in grado di consegnare, non sembrano rinvenirsi gli elementi essenziali tipici del contratto di subappalto. L'assenza di negoziazione, unitamente al fatto che Poste non può rifiutarsi di eseguire il servizio universale, fa ritenere che la stessa sia tenuta ad applicare all'aggiudicatario le condizioni giuridiche, tecniche ed economiche (predeterminate e non negoziate) più

Quanto al secondo profilo, si osserva che il bando di gara, prevedendo dei punti di giacenza minimi quali requisiti di accesso, già garantisce un determinato livello di servizio per l'utenza. Il meccanismo di calcolo del punteggio dell'offerta tecnica, laddove garantisce l'assegnazione di 10 punti a chi offra un incremento del 100% dei punti di giacenza, automaticamente assicura al fornitore del servizio universale - che ha la disponibilità di una rete capillarmente diffusa e che quindi con tutta probabilità riuscirà ad incrementare i punti di giacenza minimi del 100% - l'ottenimento di 10 punti conferendogli, quindi, un ingiustificato vantaggio concorrenziale.

L'art. 7, comma 1, lettera b.4, e l'art. 15 del disciplinare di gara costituiscono, pertanto, una violazione di norme a tutela della concorrenza e del mercato, in quanto violano l'art. 2 del d.lgs. 163/2006 (Codice degli appalti) laddove prevede che: «*l'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture, ai sensi del presente codice, deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità*».

Ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/90, l'INPS dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. 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 PRESIDENTE

Giovanni Pitruzzella

Comunicato in merito al mancato adeguamento dell'INPS al parere motivato espresso dall'Autorità ex art. 21-bis della legge 287/1990 in materia di mancato rispetto del principio di proporzionalità con riguardo ai requisiti di partecipazione e valutazione dell'offerta tecnica nel bando di gara per "i servizi di recapito e di gestione della corrispondenza non automatizzata della Direzione Generale e delle Direzioni regionali"

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 9 luglio 2015, ha deliberato di inviare un parere motivato ai sensi dell'articolo 21 bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in merito al contenuto del bando di gara per "i servizi di recapito e di gestione della corrispondenza non automatizzata della Direzione Generale e delle Direzioni regionali" pubblicato sul supplemento della GUUE del 13 maggio 2015.

A seguito del ricevimento di detto parere motivato, l'INPS, con comunicazione del 10 agosto 2015, ha comunicato di ritenere che gli atti relativi alla procedura di affidamento dei servizi di recapito e di gestione della corrispondenza non automatizzata della Direzione Generale e delle Direzioni regionali siano conformi ai principi dettati a tutela della concorrenza e del mercato di cui alla legge n. 287/1990.

favorevoli previste per la fornitura del servizio universale ma non a praticare all'aggiudicatario il prezzo eventualmente offerto in sede di gara».

Preso atto del mancato adeguamento dell'amministrazione al parere formulato ai sensi dell'art. 21-*bis* della legge n. 287/1990, nella propria riunione del 3 settembre 2015 l'Autorità ha disposto l'impugnazione davanti al TAR Lazio del suddetto bando di gara.
