

8. ATTIVITA' CONTRATTUALE

8.1 Poste Italiane, nel corso dell'anno 1999, ed in tutti i mesi del 2000 già trascorsi, si sono attenute alla normativa comunitaria in materia di gare pubbliche europee, quale "amministrazione aggiudicatrice" ai sensi della suddetta normativa; ciò secondo la Giurisprudenza Comunitaria in materia (Cfr Corte di Giustizia delle Comunità Europee 15 gennaio 1998, causa n. 44/96 e del 10 novembre 1998 causa n. 360/96).

E' comunque ben nota a questa Sezione la recente sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite - in materia di regolamento di giurisdizione -che, su una vicenda riguardante l'Ente Fiera di Milano, ha ritenuto che tale soggetto non possa essere considerato "organismo di diritto pubblico-amministrazione aggiudicatrice", in quanto persegue finalità di carattere commerciale con la conseguenza che la giurisdizione è di competenza del giudice ordinario e con l'ulteriore evidente conseguenza che non rientra: "ai fini dell'osservanza delle regole dell' evidenza pubblica nelle scelte del contraente negli appalti di servizi di rilevanza comunitaria" ai sensi del D. Lgs. 157 del 1995 e, quindi, non sia tenuto a gare pubbliche europee per le proprie acquisizioni. (Cfr Corte Cassazione - Sezioni Unite Civili - Sentenza 10 dicembre 1999 - 4 aprile 2000 n.97/2000).

Tale innovativo orientamento della Suprema Corte sarà, con ogni probabilità, oggetto di verifica (per casi simili) da parte della Corte di Giustizia delle Comunità Europee; non si può, tuttavia, non sottolineare che anche Poste persegue importanti finalità di carattere commerciale e che l'intero settore postale sarà soggetto, nei prossimi anni, al processo di "liberalizzazione". Poste è dunque in una situazione simile a quella dei soggetti che agivano in Italia nei cosiddetti "settori esclusi" (in particolare i gestori di telecomunicazioni) e che, pur essendo sottoposti ad una precisa regolamentazione in tema di gare, godevano di una maggiore flessibilità normativa. L'auspicio della Corte dei conti è che da una parte Poste continui ad attenersi alla normativa europea in tema di gare, fino al definitivo chiarimento in sede giurisprudenziale, ma anche che, a livello interno e comunitario (tenuto conto di quanto scaturisce dal pensiero del Supremo Collegio), si prenda atto che Poste potrebbe "meritare" una normativa più adeguata alla situazione e al mercato in cui agisce.

8.2 Il Piano di Impresa 1998-2002, indicava tra i principali progetti di risanamento e rilancio, in particolare per i costi operativi, una serie di iniziative che, in materia contrattuale, possono così essere individuate:

- migliori competenze di acquisto; contratti tipo e contratti quadro;
- revisione ed ottimizzazione di talune attività;
- terziarizzazione di talune attività.

Con riferimento al primo obiettivo, il Piano prevedeva l'elaborazione di contratti tipo ai quali attenersi per gli acquisti decentrati.

I contratti quadro, sempre nel Piano di Impresa, erano previsti per gli acquisti di automezzi, materiale informatico, per i servizi mensa e per altri settori dove tale strumento può radicarsi efficacemente.

In tale contesto era altresì fissato l'obiettivo di ridurre (tendenzialmente a zero) le giacenze di materiali di scorta e i magazzini fisici.

La gestione immobiliare, negli intendimenti del Piano di Impresa, doveva essere razionalizzata con una drastica riduzione dei contratti passivi; con l'eliminazione di contratti inutili e rivisitazione delle condizioni di quelli di cui era stata accertata la convenienza al loro mantenimento.

Ulteriore obiettivo era quello di affidare a terzi attività, già esercitate da Poste Italiane, per evitare rischi strategici o competitivi per la Società.

L'introduzione dell'outsourcing era prevista per la manutenzione degli impianti e di automezzi, stamperie, elaborazione dati e trasporti.

In ordine ai citati obiettivi del Piano di Impresa, Poste, nella seconda metà del 1999 e nei primi mesi del 2000, ha realizzato:

- un contratto quadro per gli apparecchi fotoriproduttori;
- un contratto quadro per il nuovo layout uffici postali;
- un contratto quadro per pc più stampanti.

Poste, inoltre, ha provveduto:

- all'outsourcing del parco automezzi;
- all'outsourcing delle attività tipografiche con la successiva chiusura delle tipografie di Scanzano, Bologna, Eur dando così attuazione ad alcuni obiettivi del Piano d'Impresa.

Nonostante le attività sopraindicate si è comunque rilevata, almeno tendenzialmente e a livello territoriale, una eterogenea serie di iniziative contrattuali, che – a giudizio della Corte – devono essere ricondotte ad unità nell'interesse dell'Azienda.

Si è altresì rilevato il ricorso alla proroga degli impegni scaduti attraverso le c.d. "obbligazioni provvisorie", figura che non sembra pertinente alla natura giuridica di

Poste Italiane che sono ormai una Società per azioni e non più un'amministrazione pubblica in senso stretto.

Detta pratica ha sostanzialmente impedito che le esigenze della Società potessero essere soddisfatte sulla base di pubbliche gare e, quindi, in un contesto connotato dalla concorrenza tra le varie imprese.

Sotto altro profilo, il ricorso alle "obbligazioni provvisorie", di cui si è accennato, appare sintomatico della carenza di programmazione, essendo le varie strutture ben a conoscenza delle scadenze e delle esigenze dell' Azienda. In molti casi è, invece, collegato ai cambiamenti organizzativi in corso non ancora completatisi (es. il riordino del trasporto postale su rete primaria che troverà pratica soluzione con la riorganizzazione della rete pacchi e la nuova logistica della Divisione corrispondenza, il trasporto valori collegato alla nascita di Securidata/Securipost non ancora completate).

8.3 Per quanto riguarda l'attività contrattuale di pertinenza delle Direzioni Centrali Acquisti e Immobiliare, l'indagine condotta ha consentito di appurare che dei 1.497 contratti stipulati nel 1999, 1.313 riguardano forniture, servizi e lavori "sotto soglia" comunitaria non sottoposte all'obbligo di gara, per un totale di £ 111.996.189.512 pari al 21% della spesa imputabile agli Organi Centrali e 184 "sopra soglia" pari a £.421.281.085.117 per il 79% della suddetta spesa.

Esaminati tali ultimi contratti si è rilevato che il 52,42% (pari a £.220.845.261.182) trova la sua fonte in gare comunitarie esperite e il 47,58 % (pari a £.200.435.823.435) in trattative private.

Il ricorso alla trattativa privata per i contratti menzionati può essere ricondotto a più tipologie quali: fornitore unico, consulenze specialistiche, necessità di prorogare rapporti già esistenti in attesa della definizione dei modelli organizzativi relativi al trasporto valori e ai "pacchi", specifiche clausole contrattuali in contratti aggiudicati a gara pubblica europea che ne consentivano il rinnovo e, in casi straordinari, alla necessità e urgenza di acquisire le prestazioni.

Sotto altro versante, l'esame a campione di alcuni contratti per l'affidamento di lavori, ha evidenziato una approssimazione nelle stime dell'importo dei progetti da realizzare da parte di terzi, atteso che, nelle gare esperite, si sono registrati ribassi percentuali molto ampi variabili nel range dal 20 al 50%.

La descritta carenza delle suddette stime determina effetti negativi.

Va infatti rilevato che le stime non puntuali consentono forti ribassi con la conseguenza che l'Azienda è costretta a valutare di volta in volta l'anomalia delle offerte, ai fini

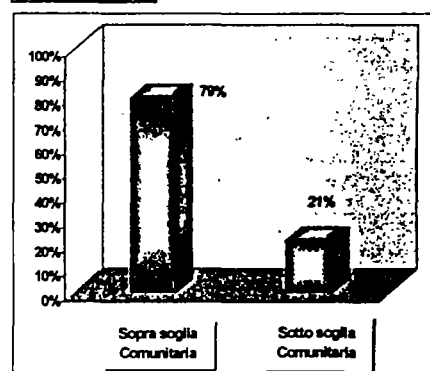
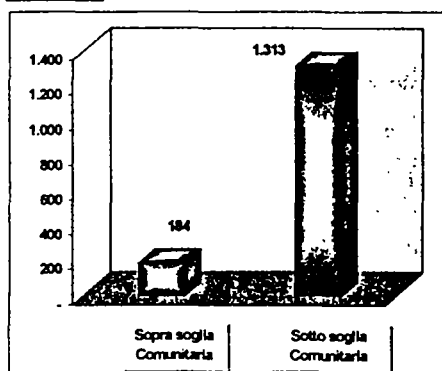
dell'aggiudicazione, con un possibile forte rallentamento della propria attività negoziale ed operativa.

Tra le varie tipologie di contratti, la fornitura (n. 867 contratti) ed i servizi (n. 400 contratti) sono stati sicuramente quelli più rappresentativi (rispettivamente il 46,5% ed il 34% del totale dell'attività contrattuale).

Per una migliore interpretazione dei dati relativi alla attività contrattuale posta in essere dagli organi centrali nel 1999, si riportano le relative tabelle.

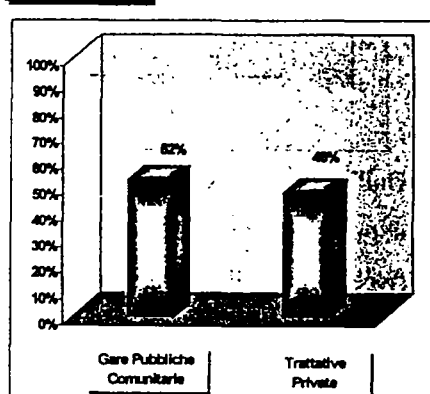
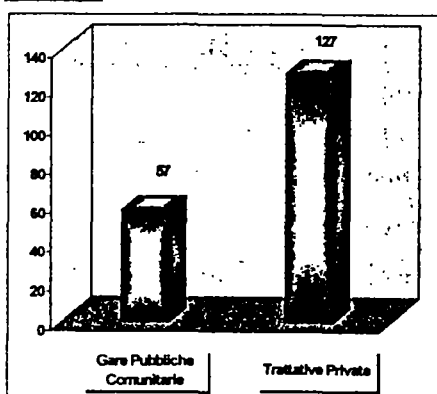
Contratti stipulati da Poste Italiane S.p.A.(Organi Centrali) - Esercizio 1999

	Sopra soglia Comunitaria	Sotto soglia Comunitaria	Totale Contratti		Sopra soglia Comunitaria	Sotto soglia Comunitaria	Totale Contratti
Numero	184	1.313	1.497	Importi	421.281.085.117	111.996.189.512	533.277.274.629
Percentuale	12%	88%	100%	Percentuale	79%	21%	100%
Quantità				Valore			



Contratti sopra soglia comunitaria

	Gare Pubbliche Comunitarie	Trattativa Privata	Totale		Gare Pubbliche Comunitarie	Trattativa Privata	Totale
Numero	57	127	184	Importi	220.845.261.182	200.435.823.935	421.281.085.117
Percentuali	31%	69%	100%	Percentuali	52%	48%	100%
Quantità				Valore			

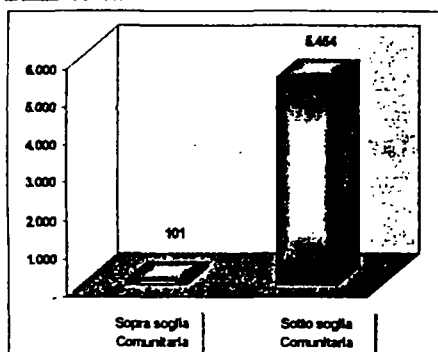


XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

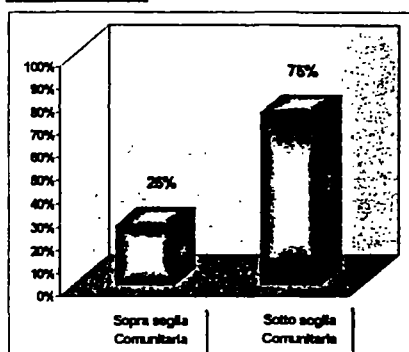
Contratti stipulati da Poste Italiane S.p.A. (Strutture periferiche) - Esercizio 1999

	Sopra soglia Comunitaria	Sotto soglia Comunitaria	Totale Contratti		Sopra soglia Comunitaria	Sotto soglia Comunitaria	Totale Contratti
Filiali	76	4.456	4.532	Filiali	55.879.314.446	192.993.018.407	248.872.332.853
Direzioni Regionali	4	44	48	Direzioni Regionali	2.788.089.622	697.557.958	3.485.647.580
Poli Logistici	10	579	589	Poli Logistici	7.370.243.010	14.414.989.856	21.785.232.866
Corrispondenze	11	375	386	Corrispondenze	10.708.254.469	16.115.771.009	26.824.025.478
Poli Immobiliari	101	5.454	5.555	Poli Immobiliari	76.745.901.547	224.221.337.230	300.967.238.777
Totale	101	5.454	5.555	Totale	76.745.901.547	224.221.337.230	300.967.238.777
Percentuale	2%	98%	100%	Percentuale	25%	75%	100%

Quantità



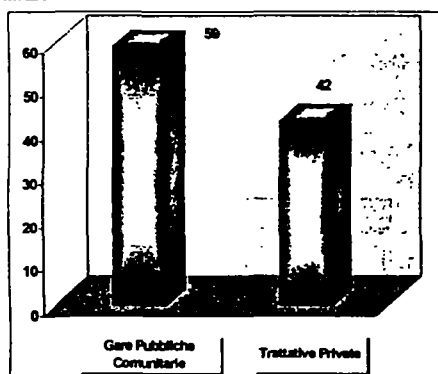
Valore



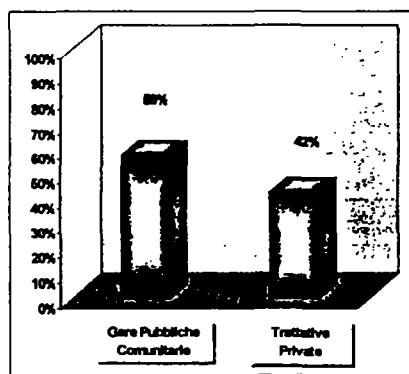
Contratti sopra soglia comunitaria

	Gare Pubbliche Comunitarie	Trattativa Privata	Totale Contratti		Gare Pubbliche Comunitarie	Trattativa Privata	Totale Contratti
Filiali	42	34	76	Filiali	28.965.108.662	26.914.205.784	55.879.314.446
Direzioni Regionali	3	1	4	Direzioni Regionali	2.112.172.650	675.916.972	2.788.089.622
Poli Logistici	4	6	10	Poli Logistici	3.130.358.810	4.239.884.200	7.370.243.010
Corrispondenze	10	1	11	Corrispondenze	9.986.956.069	721.298.400	10.708.254.469
Poli Immobiliari	59	42	101	Poli Immobiliari	44.194.896.191	32.561.305.356	76.745.901.547
Totale	59	42	101	Totale	44.194.896.191	32.561.305.356	76.745.901.547
Percentuali	58%	42%	100%	Percentuali	58%	42%	100%

Quantità



Valore



Dall'esame dei dati della "periferia" emerge un numero ancora altissimo di contratti stipulati a trattativa privata sotto soglia comunitaria e cioè 5.454 in un rapporto di 54 a 1 rispetto a quelli sopra soglia, rapporto che è invece di 7 a 1 per i contratti stipulati dagli Organi Centrali.

Il rapporto sopra evidenziato può essere considerato poi di per sé sintomo di un possibile "frazionamento" in funzione del superamento della normativa comunitaria.

Inoltre, quanto sopra è rappresentativo del fatto che lo sforzo effettuato a livello centrale con l'emanazione delle "Disposizioni Organizzative" e delle "Clausole Generali di Contratto" relative alle forniture e ai servizi, deve essere ancor più incrementato e rafforzato così da ricondurre la "periferia" ad una unitarietà ed univocità di comportamenti, per garantire il contenimento dei costi attraverso la massima concorrenzialità fra i fornitori.

8.4 *Analisi speciali*

Qui di seguito viene esaminato, a campione, un ristretto numero di contratti, alcuni di particolare importanza, stipulati in sede centrale.

Inoltre, vengono riportati gli esiti di una specifica indagine eseguita, su impulso della Corte, in merito all'attività contrattuale svolta nelle Regioni di Toscana ed Umbria.

8.4.1 *Gara per il rinnovo parco veicoli aziendali.*

La Corte valuta positivamente l'operazione condotta dalle Poste Italiane SpA. per il rinnovo del parco veicoli aziendali.

La Società, seguendo l'esempio di altre grandi aziende (Enel, Telecom, ecc.) ha indetto una gara europea per il noleggio in full-rent (noleggio con servizi) del parco veicoli aziendali.

Le motivazioni che hanno orientato la decisione di Poste Italiane SpA di procedere alla sostituzione ed al rinnovo del parco veicoli aziendali sono rappresentate dall'obsolescenza dell'attuale parco (costituito da circa 12.000 veicoli), dalla necessità di potenziare la flotta destinata ai servizi postali ed al recapito, dall'esigenza di migliorare il servizio alla clientela e, quindi, l'immagine aziendale.

In data 6 maggio 1999 è stata esperita una licitazione privata per il servizio di noleggio in full-rent del parco veicoli aziendale, suddivisa in due lotti: rispettivamente di 27.000 motoveicoli e 11.380 autoveicoli e fleet management (gestione flotta) di 230 automezzi di proprietà di Poste Italiane SpA.

Poiché nel bando di gara non era stato stabilito un tetto massimo di spesa e, l'offerta migliore presentata da un Raggruppamento Temporaneo di Imprese è stata giudicata dalla Società "economicamente non conveniente" non si è proceduto alla relativa aggiudicazione.

Pertanto, si è ritenuto più opportuno disporre l'avvio di una nuova gara comunitaria, sulla scorta di un nuovo Capitolato Speciale, eliminando gli elementi della fornitura che presentavano un'elevata onerosità. E' stato precisato, inoltre, che la nuova gara,

effettuata con il sistema del pubblico incanto sarebbe stata aggiudicata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e con la definizione di un prezzo a base d'asta pari a £. 104 mld + IVA.

La gara esperita il 21 settembre 1999 è stata dichiarata deserta per mancanza di offerte. Le imprese interessate hanno, infatti, lamentato in pubblica seduta e per iscritto, la scarsa remuneratività della base d'asta e, soprattutto, la difficoltà di reperire polizze assicurative per i rischi derivanti da furto, incendio e kasko per un numero così elevato di mezzi (38.380 mezzi).

Si è così proceduto ad una rivisitazione del Capitolato Speciale di gara con particolare riguardo alle coperture assicurative e, con una base d'asta pari a 116 miliardi di lire, in un unico lotto, per 38.380 veicoli.

La nuova gara esperita in data 9 dicembre 1999 è stata aggiudicata da un Raggruppamento Temporaneo di Imprese per un importo annuo di £. 114.283.800.000 mld + IVA. Il contratto ha la durata di quattro anni, con un impegno totale per Poste SpA di 457 miliardi + IVA. Da tale operazione la Società prevede effetti positivi in termini di efficacia del recapito e di immagine aziendale in quanto: la formula del full-rent permette di ridurre i costi dell'Azienda, nonostante l'aumento dei mezzi impiegati (l'utilizzo di circa 40.000 veicoli contro i 12.000); la formula del noleggio comprende i servizi di manutenzione ordinaria e straordinaria, soccorso stradale, veicoli sostitutivi, coperture assicurative e gestione sinistri; inoltre, il raggruppamento RTI si occuperà, della gestione in "fleet management" di oltre 1.000 veicoli industriali, vetture Polpost, mezzi speciali e Uffici postali mobili che rimangono di proprietà aziendale.

Si riporta, di seguito, un raffronto fra la situazione attuale e l'ipotesi del nuovo progetto, già in fase di iniziale realizzazione.

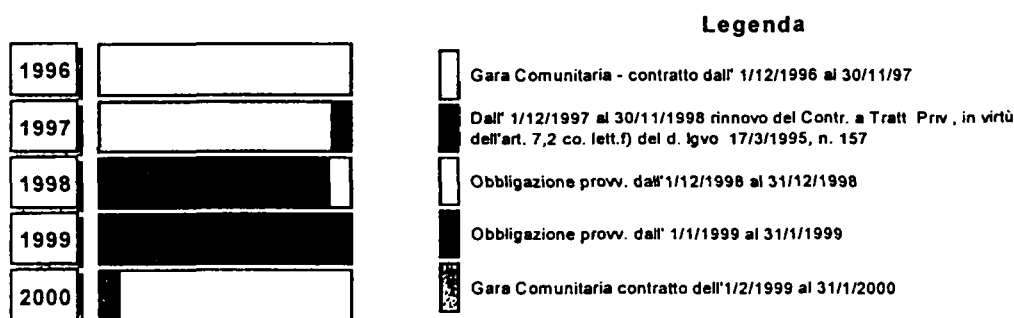
Situazione attuale		Ipotesi di Progetto	
Numero autoveicoli per tipo	5 200	Numero di veicoli da noleggiare: 38 380	
Anzianità parco autoveicoli	10 anni in media	Stima costi noleggio: 116 mld	
Numero di motoveicoli per tipo	6 600	Contenuti del servizio di noleggio: locazione in full service	
Anzianità parco motoveicoli	> 10 anni per il 50%	Soma introiti da cessione parco veicoli attuale : 10 mld	
Costi manut. esterna e pezzi di ricambio	10 mld	Costi di acquisto veicoli nuovi : 357, 8 mld	
Costi personale addetto alla manutenzione	20,5 mld	Data presunta di inizio contratto: luglio 2000 e durata 4 anni	
Costi personale amministrativo	6 mld	Impetto dell'IVA : 23, 2 mld	
Costi assicurativi	9 mld	Riduzione attesa nell'indennità di motomezzo : 30 mld	
Costi indennità motomezzo (lubrif. e carb.)	34 mld		
Costi indennità motomezzo (altre componenti)	30 mld		
Quote di ammortamento parco aziendale	89,5 mld		
Altri costi di gestione (tasse di poss., ecc.)	3 mld		
Costi carburanti e lubrificanti	30,2 mld		

Fonte: Poste Italiane S.p.A. "Progetto di nuovo parco veicoli in outsourcing".

8.4.2 Appalto dei servizi per la gestione e conduzione degli immobili siti nel plesso Roma Eur.

Tra le indagini a campione svolte a livello centrale, la Corte si è soffermata sull'attività negoziale relativa ai servizi per la gestione e conduzione degli immobili della sede centrale Roma Eur e in particolare sui contratti per i servizi di igiene ambientale. Dall'esame di questi ultimi, infatti, è risultato che dal dicembre 1996, fino al gennaio 2000, il servizio è stato affidato ininterrottamente ad un Consorzio. Quest'ultimo è risultato aggiudicatario di gara comunitaria nel 1996 con stipula di contratto per un anno; alla scadenza l'appalto è stato, prima rinnovato a trattativa privata, poi prorogato con due obbligazioni provvisorie; da ultimo il servizio è stato affidato alla stessa ditta a seguito di gara comunitaria.

Nel prospetto seguente sono riportati sinteticamente i vari periodi durante i quali la citata ditta ha svolto i servizi di pulizia:



Attualmente, il servizio di igiene ambientale nonché la gestione degli impianti tecnologici e la fornitura di combustibile è regolata mediante contratti specifici e dedicati a ciascuna attività.

Da un'analisi effettuata si è potuto evidenziare che la molteplicità dei contratti di manutenzione comporta un insieme di oneri derivanti dalle singole attività di gestione, cioè un elevato impegno di risorse umane sia delle singole ditte che operano nel complesso, sia del personale interno destinato alle verifiche tecnico amministrative.

Pertanto, per dare una risposta definitiva ed in linea con le più evolute soluzioni gestionali, è stata avanzata la proposta di affidare ad un unico responsabile la pluralità di servizi con lo scopo di ottenere una riduzione del peso organizzativo ed economico degli attuali contratti, proponendo l'adozione di un contratto generale di servizi (Facility Management) di durata quadriennale, con un costo complessivo di 38 mld ca.

Il consuntivo economico per l'anno 1999 degli attuali contratti di gestione e manutenzione ordinaria degli impianti, nonché degli interventi straordinari effettuati

sugli stessi, del contratto di igiene ambientale e fornitura combustibile, è di lire 9,5 mld che, nel periodo 2000-2004, comporterebbe un costo pari a lire 38 mld.

L'importo complessivo che si intende porre a base di gara per l'appalto delle suddette attività (31 mld ca), realizzerebbe una economia presunta nel quadriennio di lire 6,7 mld ca.

Su tale iniziativa, che vedrà l'avvio nel luglio 2000 la Corte si riserva di fornire migliori elementi di valutazione nel prossimo referto.

8.4.3 Sostituzione gas estinguente presso il Centro Nazionale materiali di Scanzano Belfiore 5° Atto aggiuntivo.

Le Poste Italiane hanno provveduto ad adeguare alle vigenti prescrizioni di legge l'impianto antincendio sostituendo il gas estinguente con altro compatibile con la nuova normativa. In proposito si osserva che con provvedimento del 1988 l'allora Amministrazione P.T., affidò in concessione ad un Consorzio i lavori di ristrutturazione, ammodernamento e potenziamento del Centro Nazionale Materiali di Scanzano.

All'atto di concessione sono seguiti cinque atti aggiuntivi di cui l'ultimo, stipulato nel 1999, ha per oggetto, come accennato, la sostituzione del gas estinguente.

L'esame del carteggio relativo a detto atto aggiuntivo, rende evidente che la relativa stipulazione è avvenuta in difformità alla normativa sovranazionale e nazionale di riferimento.

Sotto il primo aspetto, in ragione dell'importo dell'intervento (£. 1.211.550.000 oltre £. 54.519.750 per oneri di concessione), andava esperita apposita gara comunitaria.

In disparte tale osservazione, va rilevato che, comunque, non rientrando detti lavori nell'alveo di quelli oggetto di concessione, gli stessi andavano affidati previa gara pubblica, che, tendenzialmente, assicura prezzi più convenienti per la stazione appaltante. Nella fattispecie, inoltre, al prezzo di mercato vanno aggiunti gli oneri di concessione e, quindi, ulteriori costi che con l'espletamento di una pubblica gara non sarebbero stati sopportati dal bilancio della Società.

Desta, infine, profonda perplessità la circostanza che la concessione di cui si discute abbia tuttora, a distanza di circa 12 anni dalla sua nascita, non solo ancora attuazione, ma addirittura, nuovo vigore con la stipulazione di atti aggiuntivi.

Al riguardo la Società dovrà assumere le più idonee iniziative tese, in via principale, a verificare il corretto andamento degli interventi richiesti, la loro necessità con

riferimento ai rigorosi indirizzi desumibili dal Piano di Impresa nonché l'economicità della prestazione pattuita nel lontano 1988.

8.4.4 Lavori di manutenzione straordinaria per il rifacimento pavimenti ed adeguamento al decreto legislativo n. 626 del 1994 della "Palazzina sociale".

L'importo dei lavori, inferiore ai 200 milioni di lire, consente di qualificare l'intervento, nell'ambito di quelli in genere appaltati dalla Società Poste Italiane, di media entità. L'esame del relativo carteggio, tuttavia, ha evidenziato una serie di anomalie che, per la loro ricorrenza, sono sintomatiche di un "modus operandi". Innanzi tutto le prospettate ragioni di urgenza, sulle quali si fonda il ricorso alla trattativa privata, appaiono del tutto formali non essendo corroborate da validi presupposti che evidenzino la necessità di un rapido espletamento dei lavori.

L'esperimento della trattativa privata preceduta da gara informale, nella fattispecie, ha evidenziato che delle tredici offerte presentate, tutte hanno indicato prezzi al ribasso con soglie variabili dal 18,810% e picchi del 48,112%. L'affidamento dei lavori è, poi, avvenuto alla ditta che aveva praticato un ribasso del 26,734%.

La circostanza induce la riflessione che, come accennato, gli importi dei progetti non siano definiti in modo rigoroso.

Il fatto rileva anche ai fini di un corretto espletamento della gara, poiché introduce il concreto rischio (nella specie realizzatosi) che molte delle offerte si appalesino anomale.

Una più rigorosa definizione degli importi dei progetti consentirebbe, quindi, di poter espletare gare con ribassi sicuramente più contenuti, ma senza dubbio adeguati alla prestazione richiesta.

La Sezione quindi, non può che richiamare l'attenzione sulla necessità di una rigorosa definizione dei progetti e dei relativi importi, che si intendono realizzare mediante appalti.

Analoghe considerazioni sono formulabili con riferimento ad altri contratti per lavori sui quali si è appuntata l'attenzione della Corte (esempio contratti Rep. n. 26/99 del 2/9/1999 e n. 7/99 del 1/4/1999).

8.4.5 Fornitura di arredi di vario tipo.

Per tale contratto, di importo complessivo di £. 1.734.340.000, la Società, ha precisato nella relazione illustrativa dell'acquisto, che il procedimento a trattativa privata è stato

seguito in osservanza del comma 4 lettera b) del decreto legislativo 24 luglio 1992, n. 358 e successive modificazioni.

Al riguardo la Sezione considera che nella fattispecie la Società avrebbe potuto esperire un appalto concorso di natura comunitaria. La Società ha, comunque, giustificato il ricorso alla suddetta normativa per la necessità di campionare la serie di arredi disegnati su misura di una Studio di Architettura particolarmente qualificato e ciò per verificarne le funzionalità e la possibile industrializzazione allo scopo di ridurre il più possibile i costi ed avere gli elementi finali per poter espletare una gara omogenea per la fornitura di 4.000 nuove agenzie.

In effetti tale gara è successivamente stata espletata per la fornitura di 1.200 uffici postali pari al piano di intervento dei primi due anni.

8.4.6 Indagine sull'espletamento dell'attività contrattuale periferica in Toscana - Umbria.

La verifica ispettiva sull'attività contrattuale posta in essere dalle strutture territoriali di Poste Italiane in Toscana e in Umbria, sollecitata dalla stessa Corte, ha promosso la creazione di uno Specifico Nucleo di intervento ispettivo, presso la Direzione Ispettorato e Qualità.

Le principali carenze riscontrate nel corso delle indagini sono state di due tipi:

- l'eccessivo ricorso non solo (e soprattutto) all'affidamento diretto, ma anche alla trattativa privata, in forme e modi non consentiti dalle disposizioni vigenti;
- la mancata applicazione della normativa di carattere comunitario sia in merito ai contratti di trasporto postale, di pulizia e dei c.d. "Global Service" (che racchiudono il servizio di conduzione, fornitura combustibile e manutenzione integrale di impianti di riscaldamento e condizionamento).

I punti di maggiore criticità riscontrati nella regione Toscana sono simili a quelli accertati a Perugia (e si teme, secondo quanto viene riferito nella verifica ispettiva, "anche in buona parte del territorio nazionale"), mentre per la Filiale di Terni non sono stati evidenziati rilievi di consistente spessore.

E' opportuno premettere che sono stati verificati soprattutto contratti di importo superiore a £. 50 milioni, salvo alcune deroghe giustificate da necessità conoscitive particolari, sia perché tale importo è di per sé tanto rilevante da poter essere esaminato ai fini del controllo, sia perché sotto tale soglia è consentito dalla normativa vigente il ricorso a forme di contrattazione più semplificata.

Osservazioni di carattere generale possono essere espresse in merito:

- a) agli *appalti di lavori*, dove è stata rilevata la scarsa evidenza delle situazioni c.d. "*di urgenza*" addotte per giustificare il ricorso alla trattativa privata, sia pure previa raccolta di offerte.

Peculiare attenzione è stata riservata alla verifica di tutti i contratti di appalti di lavori relativi ad interventi di ristrutturazione, sistemazione, installazione impianti ed opere varie in un edificio patrimoniale di Firenze.

- b) Le irregolarità riscontrate nei *trasporti postali* si specificano nell'affidamento, in genere dopo un contratto stipulato a licitazione privata (solitamente risalente molto indietro nel tempo - talvolta anche di dieci e più anni) di obbligazioni "*in via provvisoria*" che hanno delle caratteristiche particolari: sono generalizzate a tutti (o quasi tutti) i contratti stipulati dalle Filiali della Toscana tranne, *unica eccezione, la Filiale di Siena*, che ha indetto una gara comunitaria per i trasporti postali, che è stata regolarmente svolta con aggiudicazione.

Per operare secondo la normativa vigente e l'osservanza delle direttive comunitarie, ciascuna Filiale avrebbe dovuto eliminare i frazionamenti costituiti dai vari contratti attualmente esistenti in ciascuna provincia raggruppandoli in uno solo, in tal modo avrebbe superato il limite del valore stabilito dalla soglia comunitaria (notoriamente 200.000 ECU, pari a £. 406.343.780) ed indetto una gara a livello comunitario.

- c) Sui *contratti di igiene ambientale* si osserva che, mentre per quattro contratti si è provveduto ad indire una gara a livello comunitario (con asta pubblica), per altri cinque esiste ancora un contratto stipulato a seguito di trattativa privata. Anche per questi ultimi cinque contratti, si sarebbe potuta usare la stessa procedura dell'appalto a livello comunitario se i contratti fossero stati raggruppati in un solo contratto.

- d) Per i *contratti di locazione immobiliare*, non sono emerse irregolarità.

- e) La documentazione afferente i contratti relativi a *forniture (acquisti)*, non ha evidenziato sostanziali irregolarità.

- f) Per quanto riguarda i contratti *Global Service* le principali osservazioni rilevate sono le seguenti:

- frazionamento del servizio ;
- contratti (triennali) che, per il loro importo, dovevano essere già soggetti a gara comunitaria;
- ricorso ad *un'unica ditta*, già manutentrice dell'impianto (quindi, mancanza di gara) con un aggiudicazione su presentazione dell'offerta senza alcun ribasso;

- assenza del parere di congruità dell'organo tecnico (attualmente il Polo Immobiliare), che doveva essere necessario tanto più se si considera il fatto che tali contratti erano i primi Global Services stipulati, di qui l'importanza di acquisire il parere tecnico sull'importo della prestazione relativa al costo di tutti i servizi prestati.

La verifica dei lavori eseguiti nel citato edificio nel triennio 1996-1999 ha fatto emergere una serie di irregolarità. In particolare:

- il complesso dei lavori eseguiti nell'edificio, per un importo netto liquidato di £. 1.195.385.678, è stato *frazionato in più* lotti, pur presentandosi non occupato da persone e cose il piano interessato alla maggior parte degli interventi. Detto *frazionamento risulta in contrasto con la legge n. 104/94 art. 24, comma 4, nonché la legge n. 71/94 art. 10 lettera m).*
- L'edificio è soggetto alla tutela artistica di cui alla legge 1 giugno 1939, n. 1089. Agli atti *non risulta alcuna richiesta alla competente Sovrintendenza ai Beni Architettonici al fine di ottenere l'autorizzazione allo svolgimento dei lavori. Tale omissione comporta, ai sensi dell'art. 59 della legge suddetta la pena dell'arresto da 6 mesi ad un anno, ed un'ammenda da £. 1.500.000 a £. 75.000.000 (legge 24/11/1981, n. 689), nonché la possibilità da parte della Sovrintendenza di richiedere il ripristino dello stato originario dell'edificio.* Agli atti è stata rinvenuta un'autorizzazione in data 11/11/1983 della Regione Toscana, ai sensi dell'art. 2 del DPR.n.3837/1994 (ex art. 81 del DPR 24/7/1977, n. 616) relativa all'edificio in oggetto, presentata dall'ex Amministrazione delle Poste e Telecomunicazioni, in data 2 ottobre 1981, comunque subordinata al placet della Sovrintendenza dei Beni Architettonici.
- Dall'esame della contabilità dei lavori emerge l'esecuzione di opere che interessano le strutture dell'edificio (apertura di vani porta su murature) senza nessuna autorizzazione da parte del Genio Civile, agli atti non risulta alcun progetto esecutivo con le relative verifiche statiche.
- Con nota del 4 marzo 1999 *il Ministero delle Finanze, rivendicando la proprietà demaniale dell'edificio*, ha richiesto copia delle autorizzazioni e concessioni edilizie rilasciate dal comune di Firenze; copia della denuncia del Genio Civile delle opere eseguite sulla struttura dell'edificio, nonché della presentazione della domanda di autorizzazione a sanatoria dell'esecuzione dei lavori eseguiti. Agli atti non è stata reperita alcuna risposta da parte delle Poste. Appare opportuno sollecitare un immediato accertamento circa la proprietà dell'edificio, al fine di evitare l'apertura di un contenzioso economicamente pregiudizievole per la Società.

- I progetti esaminati sono risultati mancanti dei disegni esecutivi (di cui all'art. 6 della legge n. 104/1994) e di analisi di prezzo delle partite di lavoro non elencate nei prezziari in uso in Poste Italiane.
- Il *Polo Immobiliare non ha predisposto i piani di sicurezza* per i progetti per i quali la legge n. 494/1996 li prescrive.
- Sono state riscontrate *irregolarità contabili* nel contesto della conduzione dei lavori.
- E' stata *completamente disattesa la legge n.55/1990* (nella parte concernente il *subappalto*) in tutte le fasi della trattativa contrattuale e della conduzione dei lavori.
- E' stato rilevato un ricorso concernente la perizia di variata distribuzione della spesa e suppletiva: in 4 casi su 6 l'importo dei maggiori lavori ha superato i limiti consentiti dall'art. 30, 3 comma della legge n. 109/1994.

Queste risultanze hanno reso necessarie ulteriori verifiche tecniche sui lavori eseguiti.

Sono state individuate le aree di responsabilità da ascrivere rispettivamente al Polo Immobiliare, alla Filiale ed alla Sede Regionale. Sugli esiti definitivi della presente indagine e sulle ricadute in termini giudiziari ed amministrativi sulla Società Poste la Corte riferirà nella prossima relazione.

9 - SISTEMA DEI CONTROLLI

9.1 *Vigilanza governativa.*

L'emanazione del decreto legislativo del 22 luglio 1999 n. 261, che recepisce la direttiva europea 97/67, sull'armonizzazione dei servizi postali europei introduce modifiche sostanziali nel quadro normativo di riferimento per il sistema postale italiano, anche per quel che riguarda il ruolo del Ministero delle Comunicazioni che viene individuato quale Autorità di regolamentazione del settore.

Il Ministro delle Comunicazioni, oltre a questa nuova veste, continua a svolgere il compito istituzionale di Autorità di vigilanza governativa su Poste Italiane SpA, insieme al Ministero del Tesoro, che svolge la sua attività di vigilanza anche in qualità di azionista unico dell'intero capitale sociale.

Gli adempimenti di competenza del Ministero delle Comunicazioni in qualità di Autorità di regolamentazione del settore postale sono molteplici e sono stati dettagliatamente indicati nell'art. 2¹ del citato decreto legislativo n. 261/99.

Sulla Gazzetta Ufficiale del 5 febbraio 2000, n. 29 è stata pubblicata la delibera del Ministero delle Comunicazioni con la quale, ai sensi dell'art.23 del decreto legislativo n. 261/99, viene individuata l'area di riserva da affidare a Poste Italiane S.p.A.

Al fine di porre la Società stessa in condizione di adempiere agli obblighi del servizio universale, l'ambito della riserva è stato individuato in ragione dell'attuale squilibrio accertato tra costi e ricavi del servizio universale.

¹ In particolare, il Ministero delle Comunicazioni nella sua qualità di Autorità di regolamentazione del settore postale:

- a) definisce l'ambito dei servizi riservati;
- b) opera la scelta del fornitore o dei fornitori del servizio universale dopo il regime transitorio;
- c) verifica il rispetto degli obblighi connessi all'espletamento del servizio universale;
- d) determina i parametri di qualità del servizio universale;
- e) controlla periodicamente le prestazioni facenti parte del servizio universale;
- f) assicura il rispetto degli obblighi legati alla separazione contabile fra i diversi servizi in relazione all'espletamento del servizio universale;
- g) vigila sugli accordi relativi alla posta transfrontaliera;
- h) adotta i provvedimenti per realizzare l'accesso alla rete postale pubblica (ad esempio: posta elettronica ibrida);
- i) vigila sul rispetto delle norme tecniche da parte del fornitore del servizio universale;
- j) accerta che nell'ambito della gestione del servizio universale siano date pubblicamente agli utenti le informazioni sulle condizioni generali di accesso ai servizi, sui prezzi e sul livello di qualità;
- k) procede al rilascio delle licenze individuali e conseguimento delle autorizzazioni generali;
- l) espleta i controlli e le verifiche sui licenziatari e nei riguardi dei titolari di autorizzazioni generali;
- m) definisce la nozione di "numero significativo di persone" allo scopo di definire l'ambito della pubblicità diretta per corrispondenza;
- n) provvede all'emissione di carte valori postali;
- o) concorre a determinare la struttura tariffaria ed il metodo di adeguamento alle tariffe;
- p) tiene a disposizione le informazioni circa i sistemi di contabilità dei costi applicati dal fornitore del servizio universale e trasmette dette informazioni alla Commissione europea, su richiesta;
- q) assicura il rispetto da parte del fornitore del servizio universale dell'obbligo di pubblicazione annuale delle informazioni relative al numero di reclami e al modo in cui sono gestiti.

L'area delle prestazioni da riservare al fornitore del servizio universale riguarda gli invii di corrispondenza interna e transfrontaliera inferiore ai 350 grammi e di prezzo inferiore a lire 6.000 e il recapito della posta generata in via telematica (posta elettronica ibrida). Precedentemente, l'area della riserva era più ampia prescindendo da limiti di peso e di prezzo.

Indipendentemente dai limiti di prezzo e di peso, sono stati compresi nella riserva gli invii raccomandati relativi alle procedure amministrative e giudiziarie.

Inoltre, come prescrive l'art.1, 2 comma, lettera h) del decreto legislativo e secondo quanto prevede la direttiva comunitaria, la delibera ha fissato in 10 mila il "numero significativo di persone" alle quali deve essere inviata la pubblicità diretta per corrispondenza, allo scopo di una diversificazione di detta pubblicità dai comuni invii di corrispondenza.

Pertanto, la pubblicità diretta per corrispondenza (direct marketing sopra i 10 mila pezzi) non viene inclusa nella riserva postale italiana a differenza di ciò che accade in quasi tutti gli altri Paesi europei.

Conseguentemente, è definita anche l'area nella quale possono agire gli operatori privati, che, sulla base di licenze individuali, possono espletare singole prestazioni del servizio universale non rientranti nell'area di riserva. Così come possono operare in libera concorrenza, al di fuori del servizio universale, tutti gli interessati che a tale scopo dovranno conseguire un'autorizzazione generale.

Viene totalmente liberalizzata l'autoprestazione (ossia, il servizio postale in proprio), nonché il servizio di scambio dei documenti.

Sono stati pubblicati i regolamenti con i quali il Ministero delle Comunicazioni, in qualità di Autorità di regolamentazione del settore postale, ha stabilito la disciplina sia per "il rilascio delle licenze individuali" (D.M. 4 febbraio 2000, n. 73, pubblicato nella G.U. del 30 marzo 2000, n. 75), sia per l'emanazione delle "autorizzazioni generali" (D.M. 4 febbraio 2000, n. 75, pubblicato nella G.U. 31 marzo 2000, n. 76).

L'area della riserva verrà rivista periodicamente dal Ministro delle Comunicazioni per eventuali riduzioni in funzione dell'andamento dell'onere del servizio universale.

Nel corso del 1999 vi è stata una fitta attività informativa da parte della Società Poste Italiane nei confronti del Ministero delle Comunicazioni e del Ministero del Tesoro, che ha riguardato diverse questioni, fra le quali :

- tutela dei servizi riservati a Poste SpA;
- direttiva U.E. 97/67 e attuazione D. L.gvo n. 261/99;