

Sempre con riferimento al 2008 sono proseguite le attività di implementazione dei servizi sul canale mobile di Poste Mobile Spa, la società con cui il gruppo postale è entrato, nel 2007, nel mercato della telefonia come operatore mobile virtuale. Particolare evidenza merita l'attivazione dei servizi finanziari tramite dispositivo mobile che consentono alla clientela di disporre di operazioni finanziarie attraverso il proprio telefono cellulare. Nel 2008 sono stati sviluppati una nuova serie di servizi che consentono di poter operare in mobilità anche effettuando disposizioni da un conto di BancoPosta. A partire da fine marzo 2008 i clienti possessori di una SIM di Poste Mobile associata ad un conto di BancoPosta possono infatti ricaricare il proprio telefono, qualsiasi carta Postepay ed effettuare trasferimenti di danaro attraverso l'uso del servizio di bonifico addebitando on-line il proprio conto. A partire da giugno 2008 inoltre sono stati avviati anche i servizi che consentono di pagare bollettini premarcati addebitando il proprio conto o la propria Postepay associata alla SIM e da ottobre il servizio è stato esteso anche ai bollettini bianchi.

In un'ottica di cambiamento della progettazione ed erogazione dei servizi è stato introdotto nel 2008 un "Modello di definizione dei servizi ICT e delle prestazioni correlate" composto da un "Catalogo Servizi" (elenco dei servizi erogati da Tecnologie dell'Informazione) e da un "Catalogo Prestazioni" (insieme delle prestazioni erogabili da Tecnologie dell'Informazione che costituiscono il presupposto tecnologico ai servizi a catalogo).

9.4 Attività progettuali

L'evoluzione del business di Poste Italiane spa trova il proprio punto di forza nella centralità del cliente, valorizzata attraverso la presenza capillare sul territorio e la definizione di soluzioni specifiche per ogni segmento di clientela. Al fine di rendere applicabile tale visione di business la Società è passata da una gestione dei processi e delle informazioni differenziate e frammentate fra le diverse funzioni aziendali ad una gestione integrata sia dei processi e della vista unica del cliente, sia del patrimonio informativo aziendale, attraverso lo sviluppo dei seguenti programmi :

Customer Relationship Management (CRM)

Il CRM è il sistema di gestione cliente, trasversale alle linee di business che permette di definire le regole di condivisione del patrimonio informativo aziendale tra tutte le strutture informative. Nel corso del 2008 la Società ha

proseguito le iniziative per innovare l'intero processo di relazione con il cliente attraverso un unico sistema di tutte le informazioni relative ad esso, di anagrafica, di possesso dei prodotti, di modalità di comportamento.

Enterprise Datawarehouse (EDWH)

Nell'ambito delle attività relative al progetto *Enterprise Datawarehouse* (archivio aziendale) finalizzato alla realizzazione di una infrastruttura tecnologica in grado di ottimizzare la rapida e completa disponibilità dei dati aziendali messi a disposizione dal sistema CRM, nel 2008 è proseguita l'evoluzione del sistema di gestione della base dati integrata ampliando sia le anagrafiche aziendali sia la storicizzazione degli eventi e dei processi aziendali.

Service Delivery Platform (SDP)

Service Delivery Platform è la piattaforma multicanale che supporta l'erogazione dei servizi e che integra la rete di sostegno ai servizi. Nel 2008 sono state consolidate le attività relative allo sviluppo e al test integrato delle componenti infrastrutturali dando inizio anche alle attività relative al collaudo funzionale dell'applicativo privilegiando la verifica delle componenti infrastrutturali e delle transazioni BancoPosta.

Sicurezza ICT

Gli obiettivi di questa area progettuale afferiscono alla pianificazione, progettazione e realizzazione di soluzioni di sicurezza organizzative, procedurali e tecnologiche idonee a garantire l'integrità e la riservatezza delle risorse ICT di Poste italiane spa rispetto a prevedibili "attacchi" esterni e attività non autorizzate da parte di dipendenti interni.

Continuità Operativa Servizi Finanziari (Disaster Recovery/Business Continuity Management)

L'obiettivo del progetto è quello di garantire la continuità operativa dei sistemi di BancoPosta nell'ipotesi di gravi malfunzionamenti tecnologici ed eventi disastrosi (attentati fisici o informatici, diffusione codici maliziosi, intrusioni, disastri naturali o accidentali). Tale progetto, fondamentale per l'erogazione dei prodotti finanziari è stato avviato a seguito di una direttiva della Banca d'Italia del 2004 che imponeva l'implementazione di adeguati sistemi di Disaster Recovery.

In data 20 giugno 2008 con l'ufficializzazione del documento "Crisis Management" è stata conclusa la fase di implementazione tecnico/organizzativa della soluzione BCM/DR e nel mese di ottobre è stato effettuato il test dell'intera infrastruttura tecnologica e organizzativa per la continuità operativa dei servizi finanziari al verificarsi di gravi emergenze. Le azioni finora intraprese hanno impegnato investimenti per 30 ml di euro. Le verifiche effettuate hanno evidenziato la necessità di avviare specifiche iniziative progettuali per migliorare l'efficacia e l'efficienza delle soluzioni predisposte ed adeguare le stesse alle sopravvenute evoluzioni interne ed esterne al contesto organizzativo di BancoPosta. Il Management al riguardo ha definito la formalizzazione di un gruppo di lavoro di "Tecnologia dell'Informazione" dedicato alla manutenzione delle soluzioni implementative.

Infrastrutture di monitoraggio e controllo

Nel 2008 la Società, ha proseguito il programma di interventi coordinati al fine di dotarsi di infrastrutture di monitoraggio e controllo in tempo reale che permettano all'azienda di governare efficacemente l'erogazione dei propri servizi, anche in situazioni di difficoltà contingenti, in linea con le moderne concezioni di gestione ed elaborazione di eventi complessi quali sono appunto gli eventi correlati con il business.

Accanto alla sala di controllo dei sistemi e dei servizi erogati da Poste italiane spa (Service Control Room), hanno visto la luce nel corso del 2008 le prime Logistic Control Room, sale di controllo dei flussi logistici e la Security Room, cabina di regia per fronteggiare le minacce alla sicurezza logica e fisica dell'azienda.

E' stata inoltre messa in funzione all'inizio del 2008 la Demo Room di Poste italiane spa, uno spazio attrezzato con moderni apparati di audio e video conferenza e di proiezione dove specialisti di ricerca e sviluppo illustrano le nuove soluzioni tecnologiche e i servizi innovativi con la duplice finalità di presentare ai clienti le opportunità offerte dalle piattaforme infrastrutturali di servizio aziendale a supporto delle iniziative di business e di aggiornare costantemente le strutture interne all'azienda sulle novità tecnologiche sviluppate.

10 ANALISI GESTIONE ACQUISTI

10.1 Valutazioni generali

Anche per l'esercizio in esame l'analisi effettuata sulla gestione di approvvigionamenti di beni e servizi attivata da Poste italiane spa, è stata eseguita tramite la verifica delle informazioni fornite dall'azienda.

I dati elaborati si riferiscono alle attività di acquisto eseguite sia a livello centrale sia periferico e non includono le contrattualizzazioni d'importi inferiori a euro 2.500, che, comunque, nel corso del 2008 hanno fatto registrare una spesa globale di circa 27,3 mln di euro, lievemente inferiore a quanto speso nel 2007, ove l'importo era stato di circa 30 mln di euro.

Il numero complessivo dei contratti stipulati dalla società nel corso del 2008, tra strutture centrali e territoriali, è stato di 11.482 negoziazioni, con una diminuzione di 420 contratti rispetto a quelle effettuate nel corso del precedente esercizio (n. 11.902), cui però ha corrisposto un incremento di spesa pari a circa 370,1 mln di euro (1.568,3 mln di euro per il 2008 e 1.198,2 mln di euro nel 2007).

Dal confronto con il precedente esercizio risulta in aumento il numero degli affidamenti tramite il ricorso a procedure a evidenza pubblica (3.904 gare sia pubbliche che ufficiose, rispetto alle 3.557 registrate nel corso del 2007 pari al +8,9%) e una consistente diminuzione degli affidamenti diretti, che sono passati dagli 8.345 rilevati nel 2007, ai 7.578 del 2008 con una riduzione pari al 9,2%.

Nella tabella 10.1 vengono indicate, in forma sintetica le predette risultanze specificando che i dati si riferiscono al numero dei contratti stipulati.

Tabella 10.1

Anni di riferimento	2007	2008	Δ%
Affidamenti tramite gare	3.557	3.904	8,9%
Affidamenti diretti	8.345	7.578	-9,2%
Totale contratti	11.902	11.482	

Altro dato emerso nell'analisi condotta sull'informazioni ricevute, concernenti le attività di acquisto condotte nell'anno, è il modesto ricorso, da parte della

Società, all'utilizzo di operatori iscritti nell'Albo fornitori, in quanto quest'ultimo appare istituito solo per alcune categorie merceologiche⁵³.

Questa Sezione in ogni caso raccomanda che in materia di acquisizioni di beni e servizi appartenenti alle categorie merceologiche non comprese negli elenchi di fornitori di fiducia al momento operativi, si continui il confronto competitivo tra gli operatori economici al fine di poter trarre quelle economicità di scala e qualità di prestazione, indispensabili per una sana e corretta gestione economica, salvaguardando così anche il rispetto dei principi di trasparenza, economicità, libera concorrenza, rotazione e parità di trattamento.

10.2 Quadro normativo

L'esame delle attività connesse alla strategia di approvvigionamento di beni e servizi di un'azienda non può prescindere dalla valutazione del contesto normativo al momento in vigore, in considerazione anche del periodo di particolare dinamismo che il settore dei pubblici appalti sta attraversando.

A partire del luglio 2006, come ampiamente evidenziato nei precedenti referti, il settore in questione è stato interessato dal rilevante cambiamento prodotto dall'adozione nel nostro sistema giuridico del Decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163 denominato "Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture", che ha rappresentato un apprezzabile lavoro di ricostruzione e di raccordo delle varie direttive sino allora vigenti riuscendo a riunire, in maniera organica, le numerose norme e regolamentazioni sia di natura nazionale che comunitaria.

Nella Relazione relativa al precedente esercizio, questa Sezione aveva evidenziato come, contrariamente alle aspettative, il riordino della normativa sugli appalti ha scarsamente inciso nello snellimento delle procedure e nella

⁵³ In proposito, la Società in sede di contraddittorio ha ritenuto di precisare che Poste italiane spa solo a partire dal II semestre 2006, con il passaggio dei Servizi Postali, e quindi dell'Azienda, ai così detti settori speciali disciplinati dalla Dir. 17/04, ha potuto dotarsi di un proprio Albo fornitori.

L'Albo fornitori è in fase di progressiva estensione con riferimento alle varie categorie merceologiche di servizi, forniture e lavori. E' stata data priorità all'apertura di categorie con impatto maggiormente strategico come l'informatica, i lavori immobiliari, il recapito, il trasporto ecc.

La Società ha evidenziato, inoltre, che l'implementazione e la gestione di un Albo integrale che comprenda tutte le categorie merceologiche risultano, per un'Azienda di servizi complessa come Poste italiane spa, onerose sotto il profilo economico e dell'impiego di risorse soprattutto per gli aspetti legati alla manutenzione dell'Albo stesso. Di conseguenza, la Società sta procedendo con l'apertura progressiva e mirata di nuove categorie dell'Albo in base a criteri di strategicità e significatività sotto l'aspetto economico.

riduzione dei tempi tecnici di esecuzione dei contratti, tanto da richiedere un costante intervento del Legislatore nazionale, attraverso l’emanazione di una consistente serie di norme correttive (D. Lgs. 26/01/07 n. 6, D. Lgs. 31/07/07 n. 113, D. Lgs. 11/09/08 n.152,) per far fronte ad alcune opacità, incertezze e contrasti con le Direttive comunitarie che ne avevano generato la sua origine.

Nonostante il tempo trascorso dalla sua approvazione e il sostanziale numero di interventi di rettifica, ancora oggi sono presenti alcune patologie che creano dubbi ed incertezze interpretative a cui le stazioni appaltanti debbono trovare soluzioni.

Come appare evidente quindi, trattasi di un settore ove il quadro normativo non è ancora definitivamente sedimentato ma interessato tuttora a processi evolutivi che dovrebbero comunque esaurirsi entro breve e permettere così una risolutiva e completa applicazione delle disposizioni in esso contenute.

In tal senso dovrebbe contribuire l’emanando Regolamento attuativo (previsto dall’art. 5 del citato D. Lgs. 163/2006) che dopo lunghe vicissitudini sembra essere ormai in procinto di pubblicazione.

Si segnala inoltre che nel corso del 2008 sono intervenuti ulteriori variazioni tra le quali va evidenziata l’approvazione del Testo unico sulla sicurezza (D. Lgs 81/2008) che ha unificato le normative in materia di protezione dell’incolumità fisica sui luoghi di lavoro, estendendo anche nel settore delle forniture e servizi, come già inizialmente avviato dalla L. 123/07, le garanzie a tutela dei lavoratori.

10.3 Struttura della Funzione Acquisti

L’esigenza di garantire il processo di razionalizzazione e di ottimizzazione delle strategie relative alla politica di approvvigionamento di beni e servizi, nonché un costante sistema di monitoraggio dell’evoluzione del quadro normativo di riferimento ed il recepimento nelle procedure interne di modifica e integrazione degli innovati adempimenti, ha portato il vertice aziendale di Poste italiane spa ad adottare un sistema di governo centralizzato, accentrato in una apposita funzione, che gestisce tutte le fasi dei procedimenti di acquisto.

Detta conversione iniziata nel 2002, e conclusa nel 2007, ha dato luogo alla nascita di una specifica area tecnica, da ultimo denominata “Funzione

Acquisti”, la cui articolazione organizzativa ricalca il modello di natura gerarchica cui, peraltro, si ispira l’intera struttura aziendale.

Sotto il profilo operativo l’attuale sistema prevede un modello di procure e di deleghe articolato come segue:

- Acquisti accentrati presso la “Funzione Acquisti”;
- Acquisti decentrati presso le strutture territoriali della “Funzione Acquisti” (NAT);
- Acquisti delegati agli stessi utilizzatori (attualmente Servizi Postali, Mercato Privati, Immobiliare, Filatelia).

Gli acquisti accentrati vengono eseguiti dalla funzione Acquisti centrale che è costituita da sette aree di responsabilità, che devono garantire il necessario apporto per la corretta applicazione delle procedure aziendali e il rafforzamento delle attività di programmazione dei fabbisogni delle strutture richiedenti.

La distribuzione delle competenze interne alla funzione prevede due aree con compiti e responsabilità di carattere generale quali:

- l’area Programmazione e acquisti di servizi, con l’attribuzione di attività di pianificazione e reporting relative al processo di acquisto;
- l’area Assistenza normativa processi di acquisto, con il compito di supportare le funzioni interne nell’espletamento di tutti gli adempimenti tecnico-normativi connessi alle diverse modalità e tipologie di acquisizione, compreso il presidio diretto dei procedimenti di gara.

Le rimanenti cinque aree (acquisti tecnologici, acquisti logistici, acquisti di lavori edili ed impiantistici, acquisti di tecnologia postale e acquisti di prodotti e servizi immobiliari) svolgono, ognuna per il proprio ambito di competenza, le seguenti attività:

- definizione delle strategie di acquisti;
- selezioni dei fornitori;
- gestione dei procedimenti di gara;
- formalizzazione degli atti contrattuali.

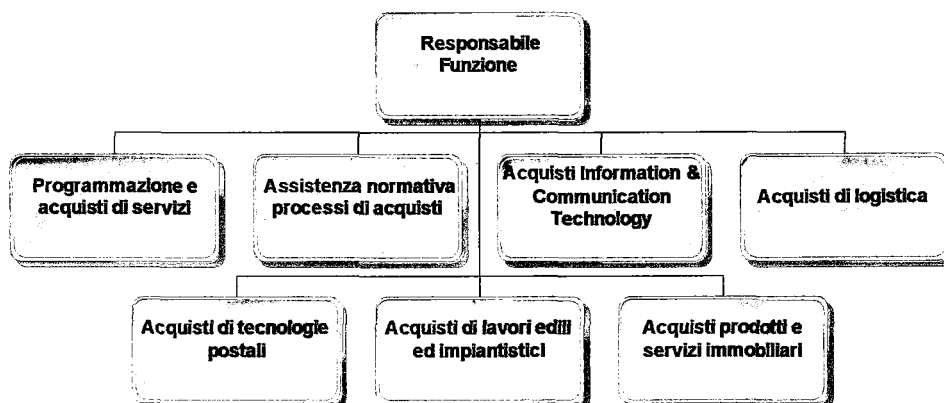
La Funzione Acquisti è presente anche sul territorio attraverso apposite strutture denominate NAT (Nuclei Acquisti territoriali) che provvedono a soddisfare le esigenze di approvvigionamento di beni e servizi in ambito locale, caratterizzati da valore economico non consistente.

Per una più chiara visione dell’assetto organizzativo della funzione, nella figura 10.1 è riportato l’organigramma della struttura centrale nel quale sono

rappresentate in maniera sintetica, le responsabilità e i rapporti gerarchici nonché le interconnessioni di collaborazione tra le varie attività.

Fig. 10.1

**Assetto organizzativo della Funzione
Acquisti di Poste Italiane spa**



10.4 Attività svolta della Funzione Acquisti.

La Funzione Acquisti di Poste Italiane spa nel corso del 2008 è stata impegnata nella prosecuzione delle attività, iniziate nel precedente anno, riguardanti l'aggiornamento delle procedure aziendali, ferme al luglio 2005, e la pianificazione, l'acquisto e la gestione delle consulenze, ove l'ultimo aggiornamento era stato effettuato nel settembre del 2006.

Detti processi di riqualificazione delle strategie sono stati dettati sia per un'ottimizzazione della gestione operativa delle proprie attività, sia per un'equiparazione di uniformità, anche sotto il profilo normativo, con il "Regolamento Interno di affidamento degli appalti, lavori, servizi e forniture". Nel precedente referto (cfr. Rel. 2007 - par. 11.2) si è dato anche conto dei mutamenti determinati dalla transizione aziendale da organismo di diritto pubblico ad impresa pubblica.

Con l'introduzione del suddetto Regolamento Interno, si sono adeguate le modalità di gestione del processo di acquisto a quanto previsto dalle norme relative alle imprese pubbliche.

Sempre nel quadro dell'adeguamento della funzione Acquisti con le direttive annoverate nel nuovo Modello Organizzativo 231 adottato dalla Società, è stato definito un apposito Codice di Comportamento Fornitori e Partners, che

si affianca al già esistente Codice Etico di Poste italiane spa, destinato a fornire indicazioni e dettami specifici e vincolanti per i fornitori.

Nel corso dell'anno è stato ulteriormente sviluppato il sistema delle gare "on-line" con l'apertura del portale dedicato PosteProcurement e l'introduzione di ulteriori funzionalità a supporto del processo di acquisto, con progressiva estensione all'utilizzo del sistema anche alle strutture territoriali della funzioni Acquisti (NAT) e alle società del Gruppo.

10.5 Analisi dei risultati dell'esercizio

Poste italiane spa, nel 2008, ha contrattualizzato, per il proprio ciclo produttivo pluriennale, risorse economiche pari a 1.568,3 mln di euro, spese in linea con quelle sostenute negli ultimi esercizi, evidenziando una stabilizzazione delle proprie necessità.

Nella tabella 10.2 sono stati riportati i risultati dell'esame effettuato sui dati aziendali del 2008, suddivisi sia per tipologia di contratto, sia per sistema di affidamento, messi a confronto con i corrispondenti risultati del 2007 (tabella 10.3)⁵⁴.

Tabella 10.2

ATTIVITA' CONTRATTUALE - ESERCIZIO 2008
Quadro riepilogativo

Tipologia di contratto	Quantità	Importo	Sistema di scelta contraente	Quantità	Importo
Comunicazione	431	13.930.945,0	Gare Pubbliche	700	709.611.891,0
Consulenze	100	6.025.467,8	Gare ufficiose	3.204	188.478.402,0
Formazione	116	5.585.007,3	<i>Sotto soglia da reg.to</i>	3.770	39.866.409,2
Forniture	1.393	303.103.960,3	<i>Deroghe</i>	893	126.076.602,1
Lavori	2.930	151.427.500,6	<i>Infragruppo</i>	351	369.114.354,4
Manutenzione	1.118	193.524.933,4	<i>Contr. ponte/Proroghe</i>	2.002	107.433.578,9
Servizi	3.709	798.007.157,4	<i>Altro</i>	159	11.917.014,8
Trasporto	1.685	96.717.271,5	Riconoscimenti di debito	403	15.823.990,9
Totale	11.482	1.568.322.243,3	Totale	11.482	1.568.322.243,3

⁵⁴ In tutte le tabelle del paragrafo 10.5 alla voce "Deroghe" si intendono atti negoziali stipulati ai sensi ex art. 221 D. Lgs. 163/2006 e alla voce "Sotto soglia da regolamento" si fa riferimento a contratti di importo inferiori a 40.000 euro per forniture e servizi e fino a 20.000 euro per lavori.

Tabella 10.3ATTIVITA' CONTRATTUALE - ESERCIZIO 2007
Quadro riepilogativo

Tipologia di contratto	Quantità	Importo	Sistema di scelta contraente	Quantità	Importo	
Comunicazione	568	21.272.801,8	Gare Pubbliche	1.285	637.319.392,5	
Consulenze	132	8.209.991,9	Gare ufficiose	2.272	121.008.039,3	
Formazlone	320	4.727.853,6	Affidamenti diretti	Sotto soglia da reg.to	4.702	40.660.497,1
Forniture	1.433	279.573.853,9		Deroghe	548	101.857.572,3
Lavori	3.732	157.287.979,8		Infragruppo	229	106.420.637,6
Manutenzione	981	92.669.574,5		Contr. ponte/Proroghe	2.115	96.223.365,0
Servizi	2.815	476.240.531,9		Altro	424	58.360.856,1
Trasporto	1.921	158.190.702,7	Riconoscimenti di debito	327	36.322.930,0	
Totale	11.902	1.198.173.289,9	Totale	11.902	1.198.173.289,9	

Come nel precedente anno, anche per il 2008 sono i contratti relativi ai servizi che fanno registrare una consistenza maggiore, con 3.709 negoziazioni per un importo di circa 798,0 mln di euro.

Per quanto concerne il sistema di scelta del contraente, campo in cui si riscontra un aumento dell'utilizzo di affidamento tramite sistemi a evidenza pubblica, appare interessante il dato relativo all'esperimento di confronti concorrenziali o gare ufficiose (+932 rispetto al 2007)⁵⁵. Sostanzialmente in linea rimangono i dati riguardanti le altre voci elencate nel prospetto, ad eccezione di quella relativa ai c.d. "riconoscimento di debito".

Al riguardo, va evidenziato come il fenomeno agisca a doppia velocità e in maniera contrastante tra quanto avviene a livello centrale e quanto registrato in sede territoriale.

Infatti, a livello centrale si è assistito ad una contrazione del fenomeno sia in termini quantitativi (188 nel 2008 contro i 281 del 2007) sia per importi (13,4 mln di euro nel 2008 contro i 35,9 mln di euro del 2007).

A livello territoriale, invece, risulta in crescita il ricorso a questa insidiosa forma di regolarizzazione per prestazioni e forniture (215 atti per un totale di 2,4 mln di euro nel 2008 contro 46 atti per un valore di 447 mila euro del 2007).

I buoni risultati conseguiti al centro sono sicuramente derivanti dalle nuove strategie rese operative dalla Società che, allo scopo di contrastare il fenomeno, a partire dal 2006, oltre a stigmatizzare attraverso numerose

⁵⁵ Con riferimento alle gare pubbliche la Società ha ritenuto di precisare che l'incremento del valore complessivo e una consistente contrazione del numero di atti negoziali sono correlati ad un'azione di razionalizzazione ed aggregazione dei fabbisogni.

comunicazioni il comportamento di quelle funzioni richiedenti l'utilizzo di questa anomala forma di regolarizzazione contrattuale, ha introdotto un processo autorizzatorio piuttosto complesso che, al di là dell'esibizione, da parte delle strutture che ne chiedono l'uso, di una specifica documentazione ove si attestino le ragioni che hanno portato operatori economici a prestazioni in assenza di contratto, prevede, come atto conclusivo, la formale convalida da parte dell'Amministratore Delegato.

Questa Sezione nel riconoscere la validità delle nuove regole introdotte per contrastare il fenomeno, invita il vertice aziendale ad un riesame dei processi di acquisizione per le strutture territoriali e ad intraprendere iniziative al fine di incentivare il ricorso a sistemi di acquisizione di beni e servizi in modo concorrenziale, in considerazione anche dell'entità delle risorse economiche annualmente impegnate e l'incidenza che un sistema razionale di acquisti, anche a livello periferico, può avere sui risultati della gestione.

10.5.1 Attività organi centrali

A conferma di quanto già evidenziato, il sistema di acquisizione di beni e servizi è di tipo centralizzato ed infatti l'importo complessivo sostenuto dagli organi centrali nel corso dell'anno è stato pari a 1.378,5 mln di euro (87,9% della spesa totale) con un incremento di 377,1 mln di euro in luogo dei 1.001,4 mln di euro dello scorso anno.

Di seguito nella tabella n. 10.4 sono state sintetizzate le informazioni relative alle attività di acquisto eseguite dalle strutture centrali nel 2008, poste a confronto con i risultati conseguiti nel 2007 (tabella 10.5).

Tabella 10.4

ATTIVITA' CONTRATTUALE ORGANI CENTRALI - ESERCIZIO 2008
Quadro riepilogativo

Tipologia di contratto	Quantità	Importo	Sistema di scelta contraente	Quantità	Importo
Comunicazione	431	13.930.945,0	Gare Pubbliche	389	686.826.930,0
Consulenze	100	6.025.467,8	Gare ufficiose	504	108.963.733,1
Formazione	113	5.572.347,3	Affidamenti diretti	1.273	22.825.342,0
Forniture	649	292.227.429,3		261	121.429.441,3
Lavori	266	83.586.779,4		350	369.080.514,9
Manutenzione	135	179.691.220,2		161	45.492.114,4
Servizi	1.500	745.748.154,3		104	10.540.017,6
Trasporto	36	51.773.061,4	Altro	188	13.397.311,4
			Riconoscimenti di debito		
Totale	3.230	1.378.555.404,7	Totale	3.230	1.378.555.404,7

Tabella 10.5

ATTIVITA' CONTRATTUALE ORGANI CENTRALI - ESERCIZIO 2007

Quadro riepilogativo

Tipologia di contratto	Quantità	Importo	Sistema di scelta contraente	Quantità	Importo
Comunicazione	567	21.270.001,8	Gare Pubbliche	336	581.029.647,6
Consulenze	115	8.035.781,1	Gare ufficiose	436	75.390.152,2
Formazione	320	4.727.853,6	Sotto soglia da reg.to	1.255	16.079.415,3
Forniture	688	271.751.858,8	Deroghe	301	100.366.037,4
Lavori	238	71.502.641,0	Infragruppo	189	105.884.103,2
Manutenzione	254	82.309.465,8	Contr. ponte/Proroghe	96	29.693.736,9
Servizi	1.075	440.643.416,5	Altro	403	57.076.366,1
Trasporto	40	101.154.014,5	Riconoscimenti di debito	281	35.875.574,4
Totale	3.297	1.001.395.033,0	Totale	3.297	1.001.395.033,0

Nel 2008 si registra un incremento di nuovi impegni contrattuali con società interne al Gruppo Poste Italiane che sono passati da 189 del 2007 ai 350 del 2008⁵⁶.

Il ricorso a queste forme di affidamenti, c.d. "*in house providing*", impone alcune riflessioni.

L'affidamento "*in house*" è certamente, nel settore della contrattualistica pubblica, uno dei temi più discussi e controversi degli ultimi anni a causa della contrapposizione tra principi generali di tutela del mercato e della libera concorrenza e principi di autorganizzazione certamente riconosciuti alle singole amministrazioni, però ancora oggi operanti in carenza di specifica regolamentazione esterna.

Infatti, la questione si pone soprattutto in materia di appalti pubblici, ove si consideri che, nel nostro ordinamento, una norma di carattere generale era stata avanzata nel primo schema del Codice degli appalti pubblici, non inserita poi nel testo finale del d. lgs. n. 163 del 2006, a conferma della volontà del legislatore di non generalizzare il modello dell'*in house* a qualsiasi forma di affidamento di servizi, di lavori o di forniture.

Il quadro normativo di riferimento, quindi, non fornisce adeguate risposte a tutte le incertezze interpretative, lasciando agli operatori ed ai giudici di regolamentare la materia attraverso l'applicazione dei principi comunitari e quelli dettati dalla Corte di giustizia delle Comunità europee⁵⁷. Detto organo ha affermato che l'obbligatorietà a ricorrere a forme di affidamento

⁵⁶ Il fenomeno, secondo le argomentazioni addotte dall'Azienda va correlato alla costituzione nel corso dell'anno di nuove società del Gruppo Poste Italiane (Consorzio Servizi Telefonia Scpa e Poste Energia).

⁵⁷ (Sentenza CGCE del 18/11/1999, causa n. C-107/98 Teckal s.r.l.)

attraverso l'utilizzo di procedure ad evidenza pubblica può venire meno nei casi in cui la società aggiudicatrice eserciti, sulla società aggiudicataria, un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi e che sia accertata la "destinazione prevalente della attività" da parte di quest'ultima a favore della società aggiudicataria.

Pertanto, va osservato, che ulteriori vincoli al ricorso del modello *"in house"* vengono fissati sempre dalla Corte di Giustizia europea con la sentenza 6 aprile 2006, C-410/04, in cui l'Organo comunitario afferma che: *"i requisiti dell'in house, costituendo un'eccezione alle regole generali del diritto comunitario, devono essere interpretati restrittivamente"*.

Tale orientamento è stato recepito anche dal Consiglio di Stato, con la decisione Sez. VI, n. 1507/2007, attraverso la quale viene riconosciuto che: *"l'in house non costituisce un principio generale, prevalente sulla normativa interna, ma è un principio derogatorio di carattere eccezionale che consente, e non obblighi, i legislatori nazionali a prevedere tale forma di affidamento"*.

Nel caso di Poste italiane spa risultano soddisfatte le due condizioni previste dalla giurisprudenza comunitaria.

Nella tabella 10.6 vengono indicate le società interne che hanno concluso atti negoziali con la capogruppo specificando il numero dei contratti e il relativo importo.

Tabella 10. 6

CONTRATTI INFRAGRUPPO		
Società	Quantità	Importo
Postelprint spa	161	79.728.178,2
Postecom spa	105	38.391.862,2
Poste Italia Trasporti	18	33.089.830,3
Poste Tutela Spa	21	108.866.724,3
SDA Express Courier spa	18	6.108.119,0
Consorzio Logistica Pacchi SCPA	14	22.660.848,4
Consorzio Servizi Telefonia SCPA	6	7.024.765,0
PosteMobile spa	2	38.350,0
Italia Logistica srl	2	390.415,0
PosteShop spa	1	111.974,5
Poste Assicura S.p.A.	1	2.615.114,0
Poste Energia S.p.A.	1	70.054.334,0
Totale	350	369.080.514,9

Da non sottovalutare, per la criticità che esso rappresenta, il notevole aumento del ricorso a proroghe e contratti ponte, che si registra nel corso dell'esercizio 2008 (n. 65 atti negoziali in più rispetto al 2007 con un incremento di spesa di 15,8 mln di euro), dovuti principalmente ad atti

negoziali stipulati con agenzie di recapito per l'affidamento del servizio di consegna di raccomandate e assicurate.

L'ulteriore elaborazione dei dati ha permesso di suddividere le attività eseguite a livello centrale sopra e sotto la soglia comunitaria (tab. 10.7 e 10.8), che a partire dal 1° gennaio 2008, a seguito dell'emissione del Regolamento CE n. 1422/2007 della Commissione, per le società inserite nei settori c.d. speciali, a cui Poste italiane appartiene, sono state fissate in euro 412.000 per appalti di servizi e forniture e in euro 5.150.000 per appalti di lavori.

Tabella 10.7

ATTIVITA' CONTRATTUALE ORGANI CENTRALI - ESERCIZIO 2008
Contratti **sopra** soglia

Tipologia di contratto	Quantità	Importo	Sistema di scelta contraente	Quantità	Importo
Comunicazione	1	500.000,0	Gare Pubbliche	194	611.394.705,5
Consulenze			Gare ufficiose	5	41.018.300,0
Formazione	2	1.303.912,0	Affidamenti diretti Sotto soglia da reg.to Deroghe Infragruppo Contr. ponte/Proroghe Altro		
Forniture	70	253.837.112,8		53	92.676.107,1
Lavori				66	346.906.555,3
Manutenzione	21	171.442.877,0		24	29.120.000,8
Servizi	249	648.545.971,7			
Trasporto	5	49.995.380,5	Riconoscimenti di debito	6	4.509.585,4
Totale	348	1.125.625.254,0	Totale	348	1.125.625.254,0

Tabella 10.8

ATTIVITA' CONTRATTUALE ORGANI CENTRALI - ESERCIZIO 2008
Contratti **sotto** soglia

Tipologia di contratto	Quantità	Importo	Sistema di scelta contraente	Quantità	Importo
Comunicazione	430	13.430.945,0	Gare Pubbliche	195	75.432.224,5
Consulenze	100	6.025.467,8	Gare ufficiose	499	67.945.433,1
Formazione	111	4.268.435,3	Affidamenti diretti Sotto soglia da reg.to Deroghe Infragruppo Contr. ponte/Proroghe Altro	1.273	22.825.342,0
Forniture	579	38.390.316,5		208	28.753.334,2
Lavori	266	83.586.779,4		284	22.173.959,6
Manutenzione	114	8.248.343,2		137	16.372.113,6
Servizi	1.251	97.202.182,6		104	10.540.017,6
Trasporto	31	1.777.681,1	Riconoscimenti di debito	182	8.887.726,0
Totale	2.882	252.930.150,8	Totale	2.882	252.930.150,8

Per quanto concerne le contrattualizzazioni con importi superiori alla soglia comunitaria (tabella 10.7), va evidenziato il positivo incremento, rispetto al precedente anno, nell'utilizzo di sistemi di affidamento con procedure concorrenziali, sia nel numero delle commesse (199 negoziazioni nel 2008,

176 nel 2007, pari al +13,1%), sia nelle risorse economiche impiegate, che sono passate da 546,7 mln di euro nel 2007 a 652,4 mln di euro nel 2008, con un incremento pari al 19,3%.

Elemento di criticità invece è rappresentato dal dato relativo alle 6 prestazioni affidate a operatori economici in assenza di contratto e regolarizzate in seguito mediante il "riconoscimento di debito", là dove l'entità dell'importo avrebbe richiesto una procedura concorsuale.

10.5.2 Attività organi territoriali

In ambito territoriale nel corso del 2008 il comparto degli acquisti non ha fatto rilevare importanti diversificazioni rispetto al precedente esercizio. Il numero delle negoziazioni, infatti, è in lieve diminuzione rispetto al 2007 (8.252 contratti nel 2008 rispetto agli 8.605 del 2007); anche l'impatto economico appare sostanzialmente in linea con la spesa sostenuta nel 2007 (vedi tabelle 10.9 e 10.10).

Tabella 10.9

ATTIVITA' CONTRATTUALE ORGANI TERRITORIALI - ESERCIZIO 2008
Quadro riepilogativo

Tipologia di contratto	Quantità	Importo	Sistema di scelta contraente	Quantità	Importo
Comunicazione			Gare Pubbliche	311	22.784.961,0
Consulenze			Gare ufficiose	2.700	79.514.668,9
Formazione	3	12.660,0	Affidamenti diretti Sotto soglia da reg.to Deroghe Infragruppo Contr. ponte/Proroghe Altro	2.497	17.041.067,2
Forniture	744	10.876.531,0		632	4.647.160,8
Lavori	2.664	67.840.721,2		1	33.839,5
Manutenzione	983	13.833.713,2		1.841	61.941.464,5
Servizi	2.209	52.259.003,1		55	1.376.997,2
Trasporto	1.649	44.944.210,1		215	2.426.679,5
Totale	8.252	189.766.838,6	Totale	8.252	189.766.838,6

Tabella 10.10

ATTIVITA' CONTRATTUALE ORGANI TERRITORIALI - ESERCIZIO 2007
Quadro riepilogativo

Tipologia di contratto	Quantità	Importo	Sistema di scelta contraente	Quantità	Importo
Comunicazione	1	2.800,0	Gare Pubbliche	949	56.289.745,0
Consulenze	17	174.210,8	Gare ufficiose	1.836	45.617.887,1
Formazione	-	-	Affidamenti diretti Sotto soglia da reg.to Deroghe Infragruppo Contr. ponte/Proroghe Altro	3.447	24.581.081,8
Forniture	745	7.821.995,0		247	1.491.534,9
Lavori	3.494	85.785.338,8		40	536.534,5
Manutenzione	727	10.360.108,7		2.019	66.529.628,1
Servizi	1.740	35.597.115,4		21	1.284.490,0
Trasporto	1.881	57.036.688,2		46	447.355,5
Totale	8.605	196.778.256,9	Totale	8.605	196.778.256,9

E' comunque nel settore territoriale, come già evidenziate nei precedenti esercizi, che permangono problematiche non ancora risolte, in particolare, si fa riferimento al notevole aumento del ricorso alla forma di regolarizzazione contabile del riconoscimento di debito.

La Società al riguardo ha fatto presente che in alcuni casi si è trattato di eventi straordinari come ad esempio la necessità, dettata dal dover assicurare la regolarità e continuità del servizio, ad usufruire di prestazioni anche in assenza di regolare contratto, di vigilanza armata per quegli oggetto di atti criminosi.

Questa Sezione pur riconoscendo l'eccezionalità delle cause che hanno portato i dirigenti aziendali ad impiegare tale forma di negoziazione, invita la Società, così come fatto per gli Organi centrali, a vagliare nuovi criteri che contrastino efficacemente l'uso di tale forma di affidamento diretto, ricorrendo, invece, a procedure concorsuali per trarne i benefici economici propri delle competizioni concorrenziali.

Nel settore del trasporto e recapito degli effetti postali, è emerso che l'affidamento del servizio è continuato spesso con proroghe e rinnovi causati dalla tardiva indizione delle gare di appalto rispetto alla scadenza contrattuale o per i tempi considerevolmente lunghi dei relativi procedimenti concorsuali⁵⁸.

Miglioramenti dovrebbero scaturire dalle recenti nuove strategie adottate dall'Azienda attraverso la costituzione, deliberata dai vertici aziendali con ordine di servizio del 29 luglio 2008, di una Task Force, coordinata da responsabili territoriali, con l'obiettivo di razionalizzare i processi, rendendoli più aderenti alle esigenze operative delle strutture periferiche.

Tra le iniziative già intraprese si segnalano la definizione e condivisione degli ambiti di utilizzo dei diversi strumenti gestionali (deleghe, gestione di contratti ripartiti, accordi con società del gruppo, processo di pianificazione dei fabbisogni), con l'obiettivo di garantire un adeguato livello di autonomia alle strutture utilizzatrici, massimizzando al contempo la flessibilità del processo.

⁵⁸ L'Azienda ha ritenuto di precisare che sta provvedendo a risolvere le anomalie riscontrate. Infatti per le attività di acquisto di maggior rilievo, inerenti tali categorie, si è provveduto a trasferire le funzioni di acquisto territoriali di Servizi Postali al settore Acquisti che ha sviluppato una procedura di gara previa aggregazione del fabbisogno utilizzando la categoria dell'Albo fornitori.