

AS1531 – REGIONE PUGLIA – BANDO DI GARA PER L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI INTEGRATI DI LAVANOLO PER TUTTE LE AZIENDE SANITARIE DELLA REGIONE PUGLIA

Roma, 2 agosto 2018

Regione Puglia
InnovaPuglia S.p.A.

L’Autorità della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 1° agosto 2018, a seguito della ricezione di una segnalazione relativa al bando di gara per l’affidamento del servizio di noleggio, ricondizionamento e logistica della biancheria e della materasseria per tutte le aziende sanitarie della Puglia (“servizi integrati di Lavanolo”), emanato il 30 novembre 2017 da InnovaPuglia S.p.A., nella sua qualità di soggetto Aggregatore della regione Puglia con funzioni di Stazione Unica Appaltante e Centrale di Committenza, nell’esercizio dei propri poteri di cui all’articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, ha ritenuto di svolgere le seguenti osservazioni.

Il bando di gara sopra richiamato, pur mirando ad acquisire i servizi integrati di lavanolo per tutti gli ospedali della regione Puglia, è stato configurato in un unico lotto, con un importo a base d’asta di 133.697.355,00 euro. Nel disciplinare è previsto che il contratto abbia durata di 60 mesi, eventualmente estendibile di altri 24 mesi, per un importo massimo complessivo di 187.176.297,00 euro.

L’articolo 2.2, lett. b) del disciplinare richiede, ai fini della partecipazione, il versamento di una cauzione provvisoria, pari al 2% dell’importo a base di gara (2.673.947,00). Ai sensi dell’articolo 2.2 lett. c) del disciplinare, inoltre, i partecipanti devono presentare l’impegno di un fideiussore a rilasciare la garanzia definitiva, fissata, dall’articolo 103 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice degli Appalti), in un importo pari al 10% dell’importo contrattuale (13.369.735,5 euro). L’articolo 2.2.2 del disciplinare prevede, quali requisiti di capacità economica finanziaria, l’aver realizzato complessivamente, negli esercizi finanziari del triennio precedente alla data di pubblicazione del bando, un fatturato globale almeno pari a 0,5 volte il valore triennale dell’importo a base di gara (pari a circa 40.000.000 di euro). Analogamente, l’articolo 2.2.3 prevede, quale requisito di capacità tecnico-professionale, l’aver realizzato, nel triennio precedente alla data di pubblicazione del bando, servizi analoghi per un valore complessivo almeno pari a 0,5 volte il valore triennale dell’importo a base di gara (pari a circa 40.000.000 di euro). Per servizi analoghi, deve intendersi, secondo il disciplinare, servizi aventi la stessa tipologia del servizio oggetto della gara, espletati nei confronti di ospedali pubblici, enti/aziende/strutture accreditate operanti nell’ambito del SSN italiano o analogo di altro Stato membro.

La gara per i servizi di lavanolo, bandita da InnovaPuglia, contiene una restrizione concorrenziale derivante dal fatto che, nonostante l’ingente importo a base d’asta (oltre 130 milioni di euro) e la significativa estensione territoriale (tutte le ASL della Regione Puglia), la stessa è strutturata su un unico lotto. Tale caratteristica impedisce la partecipazione autonoma di piccole e medie imprese in ragione sia dell’estensione territoriale del servizio da assicurare, sia dei corrispondenti valori elevati delle cauzioni (oltre 2 milioni la provvisoria e oltre 10 milioni la definitiva) e dei requisiti economico finanziari e tecnico professionali richiesti (fatturati globale e specifico pari a circa 40.000.000 di euro nell’ultimo triennio).

L’Autorità si è più volte espressa in merito all’opportunità di calibrare le gare in modo da consentire un’equilibrata suddivisione merceologica e/o geografica dei servizi in lotti, al fine di implementare le possibilità di partecipazione delle imprese. In particolare, nei casi come quello in esame, in cui il servizio è unico, ma si rileva un’estensione geografica rilevante, la stazione appaltante deve osservare un principio di proporzionalità, allo scopo di evitare che l’aggregazione centralizzata degli approvvigionamenti favorisca una concentrazione eccessiva di potere di mercato dal lato dell’offerta, restringendo ingiustificatamente la concorrenza nel mercato¹.

Le esigenze di massima partecipazione sopra rappresentate sono, peraltro, sottese all’articolo 51 del codice degli appalti che, prevedendo un obbligo di suddivisione dell’appalto in lotti e un onere di motivazione in caso contrario, esprime chiaramente un *favor* per una strutturazione della procedura che garantisca la massima partecipazione delle imprese, ivi comprese le piccole e medie. Sul tema la giurisprudenza amministrativa si è più volte espressa sottolineando che la missione dei soggetti aggregatori, come InnovaPuglia, è di «*aggregare la "domanda", in senso*

¹ [Cfr., da ultimo, AS1461 Schema di gara per la fornitura di servizi di comunicazione integrati su rete fissa e mobile per le pubbliche amministrazioni della Regione Emilia-Romagna, del 11 ottobre 2017, in boll. 51/2017 e AS1469, Consip/gara per l’affidamento di servizi di print e copy management, del 31 ottobre 2017, in boll. 2/2018.]

macroeconomico, dei servizi da appaltare, e non di accorpare gli stessi per un unico esperimento. [...] a causa della creazione di lotti sovradimensionati, si introducono ingiustificate preclusioni alla partecipazione alle gare ... »¹².

In questa prospettiva non appaiono adeguate le motivazioni, riportate nel disciplinare di gara, adottate da InnovaPuglia anche in occasione della risposta alla richiesta di informazioni formulata dall'Autorità, circa la scelta di prevedere un unico macrolotto. In particolare, la necessità di garantire "uniformità sull'intero territorio regionale" del servizio, non trova giustificazione in rapporto con la natura del servizio richiesto (servizi integrati di lavanolo) che ben si presta ad essere soggetto a determinati standard che ne garantiscono l'uniformità e la qualità. La restrizione si presenta ancor più grave, inoltre, se si considera l'ampiezza dell'offerta, con molteplici lavanderie industriali in grado di offrire il servizio alle singole ASL ma sottodimensionate rispetto all'esigenza, espressa con la creazione di un unico macrolotto, di offrire il servizio a tutte le ASL della Puglia e non in possesso dei requisiti di fatturato richiesti dal bando. Sul punto il Consiglio di Stato ha osservato che «*anche gli istituti finalizzati alla massima partecipazione alle gare per l'affidamento di contratti pubblici, quali il raggruppamento temporaneo di imprese o l'avvalimento possono rivelarsi insufficienti, e determinare quindi l'illegittimità della normativa di gara, quando sia dimostrata [...] l'eccessiva restrizione della platea di concorrenti, a tutto svantaggio delle numerosissime imprese, di piccole e medie dimensioni, che compongono il mercato [...] un'irragionevole formazione della domanda pubblica, sotto il profilo dimensionale, può vanificare i principi di massima concorrenzialità che presiedono al diritto degli appalti pubblici*»³.

Nel disciplinare, inoltre non viene effettuata un'analisi concreta delle eventuali economie di scala che potrebbero generarsi da una fornitura estesa sul complesso delle ASL pugliesi, lasciando quindi priva di giustificazione, anche sotto questo profilo, la scelta di formulare la gara in un unico lotto.

L'effettiva portata restrittiva del bando si coglie, inoltre, osservandone gli esiti, fino ad oggi parziali, da cui emerge che, nonostante le numerose imprese presenti sul territorio, sono pervenute solo 4 offerte di imprese di grandi dimensioni, con fatturati fino a 250 milioni di euro (di cui un'offerta da parte di un RTI, formata da operatori che, sulla base delle informazioni fornite da Innova Puglia, svolgevano, in precedenza, il servizio individualmente).

In conclusione, si ritiene che il bando di gara per affidamento servizio di noleggio, ricondizionamento e logistica della biancheria e della materasseria per tutte le aziende sanitarie della Puglia del 30 novembre 2017 (Servizi di Lavanolo) sia restrittivo della concorrenza laddove prevede un unico macrolotto, anziché una suddivisione in lotti dell'appalto, senza che possano ritenersi valide le giustificazioni indicate dalla stazione appaltante al riguardo.

Sulla base di quanto precede, l'Autorità auspica che la Regione Puglia e il soggetto che per la stessa pone in essere le procedure di affidamento, InnovaPuglia, tengano in considerazione le osservazioni sopra formulate nell'ambito dell'approvvigionamento dei servizi di lavanolo per le strutture sanitarie pugliesi.

L'Autorità invita la Regione Puglia e InnovaPuglia a comunicare, entro un termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le determinazioni assunte con riguardo alle criticità concorrenziali sopra evidenziate.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n.287/90.

f.f. IL PRESIDENTE
Gabriella Muscolo

² [Cfr. C.d.S., sentenza 5 ottobre 2017, n. 5224.]

³ [Cfr. C.d.S. sentenza 6 marzo 2017 n. 1038.]