

PARERE ANTITRUST 6.9.2011 n. 47798

---



*Autorità Garante  
della Concorrenza e del Mercato*

PARERE

ai sensi  
dell'art. 22 della legge 10 ottobre 1990 n. 287

*in merito alle procedure adottate della Regione Calabria per la  
realizzazione di quattro presidi ospedalieri e alla natura di società  
strumentale di Infrastrutture Lombarde S.p.A.*

Inviato  
al

Presidente della Regione Calabria  
Commissario Delegato per l'emergenza socio-economica-sanitaria nel  
territorio della Regione Calabria

*Autorità Garante  
della Concorrenza e del Mercato*

Rif. n. S1328



Autorità garante della concorrenza e del mercato  
AGCM

Prot. 0047798 del: 06/09/2011 07.2

Documento: Principale Registro: Patenza

AGCM - Roma .....  
Piazza G. Verdi, 6/a Tel. 06/53542

Presidente della Regione Calabria  
On. Giuseppe Scopelliti  
Commissario Delegato  
per l'emergenza socio-economica-sanitaria  
nel territorio della Regione Calabria  
Via Sensales  
88100 Catanzaro

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito, Autorità), nell'esercizio del potere di segnalazione di cui all'art. 22 della legge 10 ottobre 1990, n.287, ritiene opportuno svolgere le seguenti osservazioni in ordine alle distorsioni della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato derivanti dall'irregolarità delle procedure adottate dalla regione Calabria per la realizzazione dei quattro presidi ospedalieri di Vibo Valentia, Piana di Gioia Tauro, Sibaritide e Catanzaro. L'Autorità intende inoltre svolgere alcune considerazioni circa i bandi pubblicati per la realizzazione degli ospedali di Vibo Valentia e Sibaritide.

La Regione Calabria, le aziende sanitarie provinciali interessate, ILSPA e la Regione Lombardia hanno concluso una convenzione in base alla quale quest'ultima, tramite ILSPA, si impegna a prestare attività di supporto alla stazione appaltante (il commissario delegato per l'emergenza socio-economico-sanitaria nella Regione Calabria) e al responsabile unico del procedimento, di project & construction management e di alta sorveglianza in relazione agli interventi di realizzazione dei presidi ospedalieri sopra elencati.

Lo statuto della società ILSPA prevede che questa abbia per oggetto sociale "la riqualificazione, la gestione, la valorizzazione e lo sviluppo della dotazione infrastrutturale della Lombardia e dei beni mobili ed immobili a questa connessi o strumentali", nonché "la valorizzazione, la gestione, l'alienazione e la manutenzione del patrimonio immobiliare regionale e di

altri enti pubblici, nel rispetto dei requisiti e delle finalità proprie dei beni pubblici". In quanto parte del Sistema Regionale della Lombardia e considerata dalla stessa Regione un proprio prolungamento amministrativo, ILSPA viene qualificata quale società strumentale (il capitale sociale di ILSPA è interamente detenuto dalla Regione Lombardia).

Come società strumentale della Regione Lombardia, ILSPA dovrebbe svolgere attività rivolte essenzialmente alla pubblica amministrazione di riferimento, cioè erogare beni e servizi a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica di cui resta titolare la Regione Lombardia e con i quali la stessa provvede al perseguimento dei suoi fini istituzionali<sup>1</sup>; in quanto società strumentale, ad essa è fatto espresso divieto, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 248/2006, di "svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati".

La Convenzione prevede che la Regione Lombardia si assuma formalmente la responsabilità di svolgere le attività in essa elencate a favore della Regione Calabria "mediante la società regionale ILSPA" e che le prestazioni che andranno eseguite da ILSPA in adempimento alla Convenzione debbano "intendersi svolte nell'esclusivo interesse ed in favore della Regione Lombardia"; di fatto, però, la Convenzione si concretizza in un affidamento diretto ad ILSPA di attività che, lungi dal consistere nella produzione di beni e servizi strumentali all'attività istituzionale della Regione Lombardia, vanno a beneficio di un altro soggetto pubblico, la stazione appaltante.

Si rileva al proposito che l'affidamento diretto nella forma *in-house* a ILSPA di servizi non qualificabili come strumentali (in quanto non rivolti alla Regione Lombardia) in violazione del citato art. 13 costituisce condotta idonea ad alterare le dinamiche concorrenziali che dovrebbero governare l'affidamento di servizi pubblici, mirando a sottrarre indebitamente alle regole del mercato la fornitura di un insieme di servizi suscettibili di costituire oggetto di una procedura ad evidenza pubblica.

L'Autorità rileva, infine, che i bandi pubblicati per la realizzazione degli ospedali di Vibo Valentia e Sibaritide prevedono che al concessionario dei lavori di realizzazione venga affidata anche, per una durata trentennale, la gestione di ogni attività non sanitaria annessa alle opere realizzatesi<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ex multis si veda Cons. Stato, Sez. V, dec. 14 aprile 2008 n. 1600.

<sup>2</sup> Costituiscono per esempio oggetto della gara anche servizi quali *inter alia* la gestione del calore, il servizio di ristorazione per i degenti e mensa per i dipendenti, i servizi di noleggio-lavaggio di biancheria, materasseria e gestione guardaroba, il ritiro, trasporto e smaltimento rifiuti e manutenzione dell'isola ecologica, il servizio di pulizia e sanificazione delle aree interne, la logistica integrata e l'ausiliario, e, infine i controllo accessi e vigilanza.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Si osserva a tal proposito che in linea di principio l'accorpamento dei servizi di natura sanitaria e non sanitaria in un unico bando non presenta, di per sé, profili anticoncorrenziali nella misura in cui tale scelta derivi da un'attenta analisi da parte della stazione appaltante, che abbia individuato in tale soluzione la configurazione più efficiente in ragione dei beni e servizi che devono essere forniti e dei possibili guadagni in termini di economie di scala e di gamma. Ove così non fosse, l'accorpamento di un numero eccessivo di beni e servizi in un unico bando comporterebbe, come segnalato in passato dall'Autorità<sup>3</sup>, non solo il rischio di minori efficienze nella fornitura degli stessi, ma anche una riduzione drastica del numero di potenziali partecipanti alla gara, sia singolarmente che in ATI.

L'Autorità auspica che le considerazioni sopra svolte conducano ad una revisione delle modalità di affidamento dei servizi di supporto, di *project & construction management* e di alta sorveglianza in relazione agli interventi di realizzazione dei presidi ospedalieri sopra elencati; auspica inoltre che, con riguardo ai due bandi di gara da ultimo citati, nonché a quelli che devono ancora essere pubblicati, le considerazioni sopra esposte possano eventualmente essere utili nella valutazione dell'opportunità della scelta di accorpamento di servizi sanitari e non sanitari all'interno di un unico bando di gara.

L'Autorità resta in attesa di conoscere, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento della presente segnalazione, le iniziative adottate in relazione alle problematiche sopra evidenziate.

Il presente parere sarà pubblicato sul bollettino di cui all'articolo 26, della legge n. 287/90. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate all'Autorità entro trenta giorni dal ricevimento del presente, precisandone i motivi.

IL PRESIDENTE  
Antonio Catricalà

<sup>3</sup> Cfr. S534, parere del 20 dicembre 2002 inviato al Comune di Roma relativo alla gara d'appalto per l'aggiudicazione del servizio di trasporto pubblico locale nel Comune di Roma