

AS1573 – BANDO DI GARA PER LA FORNITURA DEI SERVIZI DI ELISOCORSO

Roma, 18 marzo 2019

Ministero della Salute
Assessorati alla Sanità delle Regioni e Province Autonome

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 12 marzo 2019, ha deliberato di svolgere, ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, le considerazioni di seguito riportate, con riguardo alle modalità di affidamento dei servizi di elisoccorso sul territorio nazionale, al fine di incrementare la concorrenzialità delle procedure di gara, a beneficio delle stazioni appaltanti e dei consumatori, tanto in termini di qualità del servizio che di costo dello stesso.

L'Autorità ha, infatti, avuto modo di approfondire le caratteristiche della domanda e dell'offerta di servizi di elisoccorso in Italia nel corso di un recente procedimento istruttorio¹, rilevando alcune criticità nel funzionamento delle dinamiche competitive in sede di gara, in particolar modo in un contesto di mercato caratterizzato dalla presenza di un operatore di dimensioni significativamente più elevate rispetto a quelle dei pochi altri concorrenti presenti. L'Autorità ha altresì ricevuto alcune segnalazioni in merito a specifiche procedure di gara per l'affidamento dei servizi HEMS che sarebbero state caratterizzate da *lex specialis* tali da distorcere e/o restringere la concorrenza in sede di gara.

La domanda dei servizi di elisoccorso o HEMS (*Helicopter Emergency Medical Services*) è, di fatto, esclusivamente pubblica e individuata dalle aziende sanitarie locali, dagli ospedali o, più recentemente, dai soggetti aggregatori della domanda sanitaria a livello regionale o pluriregionale, ossia da soggetti tenuti ad affidare il servizio tramite procedure di gara. Il settore dei servizi di elisoccorso si può definire maturo, considerato che la domanda, espressa in numero di basi, non ha subito significative variazioni negli ultimi dieci anni, né sono attese modifiche significative.

Come anticipato, l'offerta dei servizi risulta molto concentrata e vede la presenza di un operatore con quote nettamente superiori a quelle dei propri concorrenti, che da solo arriva a detenere oltre il 60% del mercato².

Quanto alle procedure concorsuali per l'affidamento del servizio, l'Autorità ha avuto modo di accertare che il numero di gare bandite e aggiudicate sul territorio nazionale, tra il 2005 e il 2017, è risultato molto contenuto e caratterizzato da gare di entità elevata e durata significativa. Nella quasi totalità dei casi le stazioni appaltanti non hanno, inoltre, utilizzato lo strumento della suddivisione in lotti dell'appalto, pur a fronte di commesse di valore e dimensione significativa e della possibilità di distribuire il servizio su più basi operative autonome³.

In tale contesto, gli esiti di gara hanno, nel complesso, evidenziato la partecipazione di un solo offerente in un'ampia maggioranza di gare, individuato dall'operatore di maggiori dimensioni⁴.

L'Autorità ha più volte osservato che una corretta procedura di gara deve garantire la più ampia partecipazione di soggetti interessati al processo di selezione. Solo a tale condizione, infatti, una procedura concorsuale raggiunge il suo obiettivo, individuabile proprio nel ricercare la massima concorrenza possibile, compatibilmente con le caratteristiche del servizio, al fine di aggiudicare la commessa all'operatore più efficiente, alle migliori condizioni qualitative e di prezzo.

In tal senso, l'Autorità rileva che le descritte peculiarità dell'offerta e delle dinamiche di mercato, suggeriscono di porre particolare attenzione, nella definizione delle regole di gara, a tutte quelle condizioni che possono incidere negativamente sulla partecipazione dei potenziali concorrenti e, per tale via, distorcere nel lungo periodo anche l'assetto del mercato.

Si invitano, pertanto, le stazioni appaltanti - in linea con quanto previsto dall'articolo 51 del d.lgs. n. 50/2016 (Codice dei Contratti Pubblici) - a suddividere gli appalti in lotti - anche eventualmente di dimensione asimmetrica - in modo da evitare l'artificiosa creazione di barriere dimensionali all'accesso alla gara, tali da favorire il/gli operatore/i di maggiori dimensioni, e consentire un esito maggiormente concorrenziale delle procedure di gara. Ove lo svolgimento del servizio su più lotti possa determinare dei risparmi di costo o delle efficienze, sarà poi la gara stessa - se del caso anche grazie

¹ [Cfr. provv. n. 27563 del 13/02/2019, caso I806 - AFFIDAMENTO APPALTI PER ATTIVITÀ ANTINCENDIO BOSCHIVO, in Boll. n. 9/2019.]

² [Cfr. provv. n. 27563 del 13/02/2019, cit.]

³ [Cfr. provv. n. 27563 del 13/02/2019, cit.]

⁴ [Cfr. provv. n. 27563 del 13/02/2019, cit.]

all'utilizzo della c.d. asta combinatoria⁵ -, a evidenziarli, grazie alla partecipazione e aggiudicazione da parte delle imprese di uno o più dei lotti a gara, in esito alle migliori offerte presentate.

E' opportuno, al riguardo, precisare che l'istituto dell'ATI non può essere considerato - e non è risultato - uno strumento idoneo a compensare le barriere costituite da dimensioni dell'appalto non proporzionate rispetto al servizio e alla platea di imprese principali offerenti dello stesso.

In merito alla durata, l'Autorità ritiene che, anche in considerazione della mancanza di specificità degli investimenti rispetto alla singola commessa, questa potrebbe utilmente essere ridotta. Durate elevate degli appalti, non giustificate dalla presenza di investimenti genuinamente specifici al servizio prestato nei confronti di una determinata stazione appaltante riducono, infatti, ingiustificatamente le occasioni di confronto competitivo e contendibilità del servizio, determinando per contro una cristallizzazione nella posizione di mercato relativa degli operatori. Relazioni contrattuali di lunga durata e interazioni ripetute potrebbero, inoltre, favorire situazioni in cui la stazione appaltante potrebbe essere - anche inconsapevolmente - influenzata, nella definizione di regole di gara che potrebbero avvantaggiare l'operatore uscente.

In termini più generali, la realizzazione di procedure di gara di minore entità economica/prestazionale (anche grazie alla ripartizioni in lotti del servizio) e di minore durata, appare inoltre idonea, nel caso di specie, a ridurre il rischio di "mercato" degli operatori, che si troveranno nella condizione di poter più frequentemente competere con i propri concorrenti, al fine di migliorare la propria posizione di mercato e impiegare efficientemente i mezzi e le risorse a disposizione.

Si invita altresì a porre massima attenzione a che il ricorso a proroghe, non strettamente necessarie e circoscritte ai casi eccezionali previsti dalla normativa vigente, possa determinare un artificioso aggiramento dei principi sopra enunciati.

Nella definizione dei requisiti tecnici, sia di partecipazione sia di attribuzione dei punteggi ai fini della valutazione dell'offerta tecnica, la stazione appaltante deve, in linea generale, avere cura di assicurare un equilibrato bilanciamento tra l'interesse pubblico ad un confronto competitivo - oggettivo, trasparente e non distorto - e l'interesse specifico dell'amministrazione ad acquisire beni e servizi le cui caratteristiche siano le più conformi alle proprie esigenze. Nel caso di specie, si invitano le stazioni appaltanti, nell'individuare le caratteristiche tecnico-qualitative minime delle componenti del servizio, a prestare particolare attenzione a che queste non risultino sproporzionate rispetto all'obiettivo di ottenere un servizio adeguato, con ciò favorendo gli operatori di maggiori dimensioni. Le stazioni appaltanti non possono, inoltre, individuare requisiti tecnico-qualitativi tali da individuare e/o favorire una specifico produttore o modello di elicottero, a fronte della sostanziale idoneità di più modelli, anche di diverso produttore, alla adeguata prestazione del servizio.

Quanto ai criteri di partecipazione/qualificazione, tra cui quelli di fatturato specifico, l'Autorità ritiene che gli stessi non dovrebbero determinare la creazione di barriere all'entrata nei confronti di imprese nuove entranti che - pur dotate delle necessarie licenze, autorizzazioni e certificazioni - non risultino ancora attive nell'offerta della specifica tipologia di servizi con elicottero oggetto di gara, ossia i servizi di elisoccorso. Si invita pertanto a considerare con attenzione la possibilità che i requisiti di fatturato specifico e/o di esperienza maturata, finalizzati a valutare l'idoneità degli operatori a svolgere, pro-futuro, il servizio elisoccorso, possano essere alternativamente soddisfatti comprovando il possesso di equivalenti competenze a garanzia, anche afferenti servizi analoghi o contigui.

La possibilità di partecipare alla gara non dovrebbe, inoltre, essere subordinata alla previa diponibilità degli aeromobili e/o piloti richiesti per la prestazione del servizio, essendo sufficiente che questa sia assicurata dall'aggiudicatario alla data di inizio del servizio. In tale senso, al fine di consentire la massima partecipazione alle procedure, l'Autorità invita, inoltre, le stazioni appaltanti a bandire le gare per l'affidamento dell'appalto con adeguato anticipo rispetto all'inizio del servizio, in modo tale da consentire alle imprese offerenti di approvvigionarsi dei mezzi necessari, se del caso, anche a valle dell'aggiudicazione.

Alla luce di quanto sopra espresso e della complessità e rilevanza del servizio in esame, l'Autorità auspica, infine, che le stazioni appaltanti - eventualmente anche congiuntamente attivando forme di collaborazione - realizzino, preliminarmente rispetto alla definizione del disegno di gara, una consultazione di mercato⁶, trasparente e inclusiva, volta a individuare sia le effettive esigenze in termini di caratteristiche minime efficienti del servizio, sia la struttura e articolazione del mercato di riferimento dal lato dell'offerta. L'esito di tale analisi dovrebbe utilmente supportare la stazione appaltante nella corretta suddivisione del servizio in lotti e nel loro adeguato dimensionamento, nella definizione dei requisiti tecnico dimensionali di partecipazione, nonché nell'individuazione di un'adeguata durata della commessa, al fine di favorire la più ampia concorrenza in sede i gara e il dispiegarsi di dinamiche maggiormente competitive nel settore.

L'Autorità confida che le considerazioni suesposte siano tenute in considerazione in sede di definizione delle regole di gara per la fornitura dei servizi di elisoccorso in esame da parte delle stazioni appaltanti di volta in volta competenti.

⁵ [Vd. l'art. 51, comma 4, del Codice dei Contratti Pubblici.]

⁶ [Vd. anche l'art. 66 del Codice dei Contratti pubblici.]

Si chiede altresì alle Regioni e Province Autonome in indirizzo di trasmettere le indicazioni di cui alla presente segnalazione ai soggetti competenti a svolgere il ruolo di stazioni appaltanti dei servizi di elisoccorso, nei territori di spettanza.

L'Autorità invita a comunicare, entro un termine di sessanta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le determinazioni assunte con riguardo a quanto evidenziato.

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

IL PRESIDENTE *ff.*

Gabriella Muscolo