

Segnalazione/Parere

GARE PUBBLICHE PER LE FORNITURE DI PRODOTTI SANITARI

DATI GENERALI

<i>articolo</i> (L.287/90)	22-Attività consultiva
<i>rif</i>	AS097
<i>decisione</i>	24/07/1997
<i>invio</i>	30/07/1997
PUBBLICAZIONE	
<i>bollettino n.</i>	29/1997
<i>serie attività di segnalazione n.</i>	24

SEGNALAZIONE/PARERE

<i>mercato</i>	(523) Commercio al dettaglio di prodotti farmaceutici, medicali, di cosmetici e di articoli di profumeria (G) COMMERCIO ALL'INGROSSO E AL DETTAGLIO
<i>oggetto</i>	Decreto legislativo 24 luglio 1992, n. 358 recante "Testo unico delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture, in attuazione delle direttive (CEE) n. 62/77, (CEE) n. 767/80 e (CEE) n. 295/88" (Art. 13) Direttiva 93/36/CEE del Consiglio 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture
<i>destinatari</i>	Presidente del Consiglio dei Ministri Ministro della Sanità Presidenti delle Regioni
<i>esito</i>	locali

▼ Testo Segnalazione/Parere

Nell'ambito della disciplina dei poteri volti alla promozione della concorrenza, l'art. 22 l. 287/90 dispone che l'Autorità può esprimere pareri sui problemi riguardanti la concorrenza ed il mercato quando lo ritenga opportuno.

Nell'esercizio di tale facoltà, l'Autorità intende evidenziare taluni problemi emersi nell'ambito di diverse **gare** pubbliche aventi ad oggetto in massima parte forniture di prodotti sanitari.

In particolare, da numerose segnalazioni pervenute per la maggior parte da operatori presenti nel settore farmaceutico e sanitario, è emerso che diversi enti facenti parte del Servizio Sanitario Nazionale, con criteri tendenzialmente uniformi, adattati solo alle singole modalità prescelte (procedure aperte, ristrette o negoziate, appalti- concorsi, **gare** a trattativa privata etc.), sovente utilizzano le referenze relative al fatturato, globale o specifico, per compilare graduatorie sulla base delle dimensioni economiche delle imprese concorrenti, da utilizzare poi come strumento unico per determinare l'esclusione dall'aggiudicazione finale o addirittura dalla partecipazione alla gara stessa. Altra fattispecie ricorrente è quella di determinare tetti minimi di fatturato sproporzionati rispetto all'entità della gara, ovvero di richiedere la dimostrazione di forniture effettuate ad alcune specifiche categorie di imprese (pubbliche).

Il fenomeno produce l'effetto di escludere dalla gara imprese di minori dimensioni, nonché operatori che, affacciandosi per la prima volta in un mercato, possono non avere realizzato alcun fatturato prima della gara, pur possedendo idonee referenze in ordine alla propria solidità finanziaria.

La disciplina nazionale che regola gli appalti pubblici di forniture (art 13 del Decreto Legislativo 358/92) consente agli enti pubblici di poter selezionare le imprese sulla base del fatturato realizzato

da queste ultime. Va tuttavia rilevato che il metodo del fatturato, se impiegato come unico parametro, appare del tutto improprio per poter adeguatamente valutare la reale solidità finanziaria dell'impresa. Va infatti rilevato che l'art. 13 del Decreto Legislativo 358/92 dispone che:

"La dimostrazione della capacità finanziaria ed economica delle imprese concorrenti può essere fornita mediante uno o più dei seguenti documenti:

a) idonee dichiarazioni bancarie;

b) bilanci o estratti dei bilanci dell'impresa;

c) dichiarazione concernente l'importo globale delle forniture e l'importo relativo alle forniture identiche a quella oggetto della gara, realizzate negli ultimi tre esercizi.

Le amministrazioni precisano nel bando di gara quali dei documenti indicati al comma 1 devono essere presentati, nonché gli altri eventuali che ritengono di richiedere.

Qualora, per una ragione giustificata, l'impresa concorrente non sia in grado di presentare i documenti richiesti, essa è ammessa a provare la propria capacità finanziaria ed economica mediante qualsiasi altro documento considerato idoneo dall'amministrazione".

Tale articolo ammette che le imprese che non dispongano del fatturato minimo richiesto possano provare in altro modo la propria capacità finanziaria; per cui l'ente committente, in tale ipotesi, è tenuto a motivare l'eventuale esclusione anche sulla base delle altre prove di solidità fornite dall'impresa.

Se così non fosse, si allargherebbe surrettiziamente il novero delle cause tassative di esclusione definite all'art. 11 del citato Decreto Legislativo, introducendo tra queste ultime proprio il limite di fatturato.

Le valutazioni di inopportunità dell'uso dei limiti di fatturato nelle modalità sopra descritte possono, peraltro, avere anche un peso sulla valutazione di legittimità delle eventuali esclusioni delle imprese che, pur dotate di idonea solidità finanziaria, nonché degli apparati produttivi sufficienti a realizzare la quantità di prodotti indicata nell'appalto, non possono partecipare a quest'ultimo.

Pur non essendo compito di codesta Autorità valutare la legittimità dei singoli bandi, emerge, tuttavia, che la diffusione di una prassi della pubblica amministrazione orientata nel senso di utilizzare in modo non calibrato i limiti di fatturato per la partecipazione alle **gare** possa dar vita a degli impedimenti all'accesso che, in un'ottica più generale, possono avere effetti negativi sul libero dispiegarsi delle dinamiche di mercato.

Se, infatti, dovesse diffondersi la prassi su descritta, molte delle **gare** risulterebbero accessibili solo agli imprenditori più grandi, misurati nelle loro dimensioni economiche con il precedente fatturato storico, innescando l'effetto di impedire l'entrata di nuove imprese o di imprese di dimensioni minori, anche se in possesso delle capacità tecniche e finanziarie necessarie.

Tutto ciò premesso il rischio di una generalizzata prassi presso le aziende sanitarie consistente nell'utilizzare il fatturato come causa di esclusione delle imprese (specie se il limite di fatturato non è adeguatamente calibrato con il valore della commessa) oltre a porsi non perfettamente in linea con la direttiva comunitaria 93/36 CE, nel lungo periodo, produrre significativi impedimenti all'accesso nei vari mercati relativi alla commercializzazione di prodotti sanitari, dato che le forniture per servizio Sanitario nazionale, nel loro complesso, rappresentano una parte considerevole dei vari mercati relativi alle citate tipologie di prodotti.

Si confida nelle iniziative che si riterrà opportuno intraprendere ai rispettivi livelli di competenza, affinché le modalità dei bandi di gara relative alle forniture di prodotti sanitari tengano in maggiore considerazione i principi di un corretto funzionamento del mercato sanciti dalla legge n. 287/90.

	IL PRESIDENTE <i>Giuliano Amato</i>
--	---

* * *