



30.1.2015

COMUNICAZIONE AI MEMBRI

Oggetto: Petizione n. 1767, presentata da Fulvio Albano e altri, cittadini italiani, sulla violazione della direttiva 2004/18/CE sugli appalti pubblici (Italia)

1. Sintesi della petizione

I firmatari, titolari di aziende operanti nel settore sanitario e la cui petizione è sostenuta dall'associazione AssoBiomedica, rilevano una possibile violazione da parte delle autorità italiane della normativa europea e in particolare della direttiva 2004/18/CE. I firmatari riferiscono anche di una serie di norme sancite nella legge n. 135 del 7 agosto 2012, che stabiliscono la rinegoziazione degli appalti pubblici nel settore sanitario e offrono agli appaltanti la possibilità di recedere dal contratto in caso di rinegoziazione, senza dover corrispondere un risarcimento, e di conseguenza la possibilità di assegnare direttamente nuovi appalti.

2. Ricevibilità

Dichiarata ricevibile il 12 luglio 2013. La Commissione è stata invitata a fornire informazioni (articolo 216, paragrafo 6, del regolamento).

3. Risposta della Commissione, ricevuta il 29 agosto 2014

A seguito della petizione e di una denuncia ricevuta dalla medesima associazione, i servizi della Commissione hanno contattato le autorità italiane per ottenere le informazioni necessarie a condurre un'analisi approfondita della questione.

In primo luogo, il firmatario sostiene che le succitate rinegoziazioni implicherebbero una modifica sostanziale degli appalti pubblici, il che violerebbe le norme dell'Unione europea in materia. Tuttavia, non tutte le modifiche degli appalti pubblici sono considerate sostanziali in

conformità del diritto dell'UE. In particolare, la succitata normativa italiana prevede esplicitamente che la rinegoziazione dei contratti di appalto di forniture e servizi debba tradursi in una riduzione dei prezzi unitari. Come affermato dalla Corte di giustizia dell'UE nella causa *Presstext Nachrichtenagentur GmbH* (C-454/06), una modifica del prezzo a favore delle amministrazioni aggiudicatrici non dovrebbe essere considerata una modifica contrattuale sostanziale e, pertanto, dovrebbe considerarsi ammissibile a norma del diritto dell'Unione. Il rischio di distorsione della concorrenza in caso di riduzioni del prezzo è minore rispetto a una situazione caratterizzata da incrementi del prezzo, visto che la riduzione in termini di remunerazione dovrebbe andare a vantaggio dell'amministrazione aggiudicatrice e, in generale, migliora l'efficacia economica dell'esecuzione dell'appalto.

Tuttavia, sembrerebbe che la succitata normativa italiana sia poco chiara per quanto riguarda la rinegoziazione e altri elementi essenziali dell'appalto, per esempio la qualità e la quantità delle forniture e dei servizi.

Quanto al tema di specie, le autorità italiane si sono impegnate a emanare una circolare indirizzata alle autorità sanitarie che vieterebbe, in linea con la legislazione applicabile dell'UE, la rinegoziazione di altri elementi essenziali degli appalti, come la qualità o la quantità delle forniture e dei servizi.

In secondo luogo, il firmatario suggerisce che, qualora l'aggiudicatario originario dell'appalto rifiuti la rinegoziazione, la succitata normativa consentirebbe all'amministrazione aggiudicatrice di assegnare direttamente nuovi appalti. In tal senso, la Commissione rileva che le autorità italiane hanno emanato una circolare interpretativa (rif. 5573 del 27 febbraio 2013) che chiarisce che è possibile avvalersi di tale facoltà solo nel caso di appalti al di sotto della soglia fissata dalle direttive dell'UE sugli appalti pubblici e, pertanto, non può essere invocata per gli appalti che ricadono nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE.

Conclusioni

Alla luce di quanto precede, la Commissione constata che le autorità italiane si sono impegnate, nei contatti con i servizi della Commissione, a emanare una circolare che eliminerà tutti i possibili punti oscuri che riguardano l'applicazione della normativa, garantendo al contempo la conformità al diritto dell'UE. La Commissione continuerà a monitorare la questione e a verificare che le autorità italiane onorino l'impegno assunto.

4. Risposta della Commissione, ricevuta il 30 gennaio 2015

La Commissione ha ritenuto che la normativa in parola sollevasse due aspetti di violazione potenziale del diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici:

- la possibilità che le autorità sanitarie modifichino, nel corso della rinegoziazione, altri elementi essenziali dell'appalto, per esempio la qualità e la quantità delle forniture e dei servizi;
- la facoltà delle autorità sanitarie che recedano dal contratto di stipulare nuovi contratti di appalto tramite il ricorso ad accordi quadro oppure all'assegnazione diretta a condizioni migliori quale proroga di appalti conclusi da altre autorità sanitarie.

La Commissione ha chiesto alle autorità italiane, tramite il sistema EU Pilot, di adottare tutte le misure necessarie a garantire un'interpretazione della normativa nazionale in questione che sia in linea con le norme dell'UE in materia di appalti pubblici.

Per evitare la creazione di una prassi interpretativa che consentirebbe alle autorità sanitarie di negoziare modifiche sostanziali degli appalti, il 1° agosto 2014 le autorità italiane hanno emanato una circolare interpretativa (rif. DGPROGS 0021563-P-01/08/2014) destinata alle regioni. Essa stabilisce che l'obbligo di rinegoziare i contratti di appalto si riferisce esclusivamente al prezzo dei beni o dei servizi e non può essere esteso ad altri elementi essenziali del contratto.

Per quanto concerne la facoltà delle autorità sanitarie che recedono dal contratto di stipulare nuovi contratti di appalto tramite il ricorso ad accordi quadro oppure all'assegnazione diretta a condizioni migliori quale proroga di contratti conclusi da altre autorità sanitarie, le autorità italiane hanno emanato la circolare interpretativa del ministero dell'Economia n. 5573 del 27 febbraio 2013, che chiarisce che è possibile avvalersi di tale facoltà solo nel caso di contratti di appalto al di sotto della soglia fissata dall'Unione. Questa interpretazione assicura che la suddetta facoltà non possa essere invocata per gli appalti che ricadono nell'ambito di applicazione della direttiva 2004/18/CE.

Conclusioni

La Commissione ritiene che le due circolari di cui sopra forniscano un'interpretazione della normativa contestata in linea con il diritto dell'UE in materia di appalti pubblici.