Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

22 ottobre 2015*

«Rinvio pregiudiziale — Appalti pubblici di servizi — Direttiva 2004/18/CE — Articolo 23, paragrafo 2 — Gestione di servizi sanitari pubblici — Fornitura di servizi sanitari che rientrano nell'ambito degli ospedali pubblici, all'interno di strutture private — Requisito secondo cui le prestazioni sono da fornire in un comune specifico»

Nella causa C-552/13,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dallo Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n. 6 de Bilbao (tribunale amministrativo n. 6 di Bilbao, Spagna), con decisione del 30 settembre 2013, pervenuta in cancelleria il 25 ottobre 2013, nel procedimento

Grupo Hospitalario Quirón SA

contro

Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco,

Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da T. von Danwitz, presidente della Quarta Sezione, facente funzione di presidente della Quinta Sezione, D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász (relatore) e C. Vajda, giudici,

avvocato generale: M. Szpunar

cancelliere: M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 20 aprile 2015,

considerate le osservazioni presentate:

— per il Grupo Hospitalario Quirón SA, da J. Cabrera Ayala e I. Millán Fernández, abogados;

— per il Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco, da L. Pérez Ovejero, in qualità di agente;

— per l'Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad, da L. Galdos Tobalina e A. Arenaza Artabe, abogados;

— per il governo spagnolo, da L. Banciella Rodríguez-Miñón, in qualità di agente;

* Lingua processuale: lo spagnolo.

— per la Commissione europea, da A. Tokár e E. Sanfrutos Cano, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'11 giugno 2015,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione del diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici e, segnatamente, dell'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU L 134, pag. 114).

2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia fra il Grupo Hospitalario Quirón SA (in prosieguo: il «Grupo Hospitalario Quirón»), da un lato, e il Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco (dipartimento della sanità del governo basco) e l'Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad, dall'altro, relativamente alla regolarità di una condizione posta in due bandi di gara pubblicati da quest'ultimo ente.

Contesto normativo

3 Il considerando 2 della direttiva 2004/18 è così formulato:

«L'aggiudicazione degli appalti negli Stati membri per conto dello Stato, degli enti pubblici territoriali e di altri organismi di diritto pubblico è subordinata al rispetto dei principi del trattato ed in particolare ai principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, nonché ai principi che ne derivano, quali i principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di riconoscimento reciproco, di proporzionalità e di trasparenza. (...)».

4 L'articolo 1 di tale direttiva, intitolato «Definizioni», dispone quanto segue:

«(...)

2.

a) Gli "appalti pubblici" sono contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni aggiudicatrici aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi ai sensi della presente direttiva.

(...)

d) Gli "appalti pubblici di servizi" sono appalti pubblici diversi dagli appalti pubblici di lavori o di forniture aventi per oggetto la prestazione dei servizi di cui all'allegato II.

(...)

4. La "concessione di servizi" è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo.

(...)».

5 L'articolo 2 della stessa direttiva, intitolato «Principi di aggiudicazione degli appalti», prevede quanto segue:

«Le amministrazioni aggiudicatrici trattano gli operatori economici su un piano di parità, in modo non discriminatorio e agiscono con trasparenza».

6 Conformemente all'articolo 7 della direttiva 2004/18, intitolato «Importi delle soglie degli appalti pubblici», quale adattato dal regolamento (CE) n. 1177/2009 della Commissione, del 30 novembre 2009 (GU L 314, pag. 64), applicabile ratione temporis al procedimento principale, la direttiva in parola si applica agli appalti pubblici di servizi, aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici diverse dalle autorità governative centrali e il cui valore stimato al netto dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) è pari o superiore a EUR 193 000.

7 L'articolo 21 della direttiva 2004/18, intitolato «Appalti di servizi elencati nell'allegato II B», è così formulato:

«L'aggiudicazione degli appalti aventi per oggetto i servizi elencati nell'allegato II B è disciplinata esclusivamente dall'articolo 23 e dall'articolo 35, paragrafo 4».

8 A termini dell'allegato II B della direttiva in parola, i servizi sanitari rientrano nella rubrica 25 di tale allegato, intitolata «Servizi sanitari e sociali».

9 L'articolo 23 della richiamata direttiva, intitolato «Specifiche tecniche», al paragrafo 2 prevede quanto segue:

«Le specifiche tecniche devono consentire pari accesso agli offerenti e non devono comportare la creazione di ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

10 Dal fascicolo posto disposizione della Corte risulta che, nei Paesi Baschi (Spagna), la prestazione dei servizi pubblici di assistenza sanitaria è garantita sulla base di un sistema di organizzazione territoriale e di suddivisione in aree sanitarie. In conformità di tale sistema, ai pazienti inseriti nel servizio sanitario pubblico è posto a disposizione un ospedale pubblico, denominato «ospedale di riferimento», situato nella corrispondente area sanitaria.

11 Per liberare dal sovraccarico le strutture ospedaliere pubbliche e abbreviare i periodi di attesa dei pazienti che alle medesime si rivolgono, pazienti che necessitano di cure mediche che i servizi pubblici di assistenza sanitaria non possono effettuare entro un termine ragionevole, le autorità competenti hanno istituito un meccanismo di cooperazione con strutture sanitarie e ospedali privati, in base al quale taluni servizi pubblici di cure mediche di sostegno sono esternalizzati e garantiti dalle menzionate strutture private, su base contrattuale e in seguito all'aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi. Le strutture private in parola mettono quindi a disposizione del servizio sanitario pubblico le loro infrastrutture e le loro risorse tecniche e umane, vale dire, in particolare, infermieri e assistenti, con la finalità di contribuire allo svolgimento di compiti del sistema del servizio sanitario pubblico. Ciò nondimeno, gli interventi chirurgici e le altre cure mediche sono garantiti da chirurghi appartenenti al servizio sanitario pubblico, i quali si recano a tal fine nelle strutture private di cui trattasi.

12 Stante la situazione summenzionata, il 15 dicembre 2010 la direttrice territoriale della Biscaglia del dipartimento della sanità del governo basco ha approvato il capitolato d'oneri, il costo e il fascicolo di gara dell'appalto di gestione di servizi pubblici relativi a «interventi in ambito di chirurgia ambulatoriale, chirurgia generale e gastroenterologia, di ginecologia, di urologia, di traumatologia e di chirurgia ortopedica» per pazienti dell'ambito degli ospedali pubblici di Basurto, ubicato nel Comune

di Bilbao, e di Galdakao, ubicato nel Comune di Galdakao. L'appalto sarebbe stato aggiudicato sulla base di una procedura aperta e il bando recante invito a presentare candidature è stato pubblicato nel *Boletín Oficial del País Vasco* (Gazzetta ufficiale dei Paesi Baschi) del 31 gennaio 2011. Il valore massimo stimato dell'appalto, comprese eventuali proroghe, era pari a EUR 5 841 041,84 (in prosieguo: l'«appalto n. 21/2011»).

13 Il 10 maggio 2011 la stessa autorità pubblica ha approvato il capitolato d'oneri, il costo e il fascicolo di gara dell'appalto di gestione di servizi pubblici relativi a «interventi chirurgici di oftalmologia», per pazienti dell'ambito dell'ospedale pubblico di Galdakao. L'appalto sarebbe stato aggiudicato sulla base di una procedura aperta e il bando recante invito a presentare candidature è stato pubblicato nel *Boletín Oficial del País Vasco* del 14 giugno 2011. Il valore massimo stimato dell'appalto, comprese eventuali proroghe, era pari a EUR 6 273 219,53 (in prosieguo: l'«appalto n. 50/2011»).

14 Tanto nel caso dell'appalto n. 21/2011 quanto in quello dell'appalto n. 50/2011, l'aggiudicatario-prestatore di servizi sarebbe stato retribuito direttamente dal dipartimento della sanità del governo basco, considerato quale amministrazione aggiudicatrice.

15 I capitolati contenenti le specifiche tecniche concernenti i due appalti in parola precisano, al punto relativo ai requisiti minimi, intitolato «Ubicazione»:

«In considerazione della necessità di fornire detti servizi a sufficiente prossimità dei pazienti e dei loro familiari, dei trasporti pubblici a disposizione e della durata degli spostamenti, nonché della necessità di ridurre al minimo gli spostamenti indispensabili del personale medico degli ospedali (...), i centri sanitari proposti devono trovarsi nel Comune di Bilbao.».

16 Di conseguenza, conformemente ai capitolati d'oneri degli appalti in parola, il luogo di esecuzione delle relative prestazioni in essi considerate sarebbe costituito esclusivamente dal Comune di Bilbao.

17 Il Grupo Hospitalario Quirón, proprietario di un ospedale generale privato situato nel Comune di Erandio, ha impugnato i due bandi di gara pubblici relativi agli appalti nn. 21/2011 e 50/2011, inizialmente con ricorso per via amministrativa, e in seguito per via giurisdizionale. Esso ha fatto valere che il requisito dell'esecuzione delle prestazioni di cui ai menzionati bandi di gara nel Comune di Bilbao era contrario ai principi di parità di trattamento, di libertà di accesso alle gare degli offerenti e di libera concorrenza.

18 Il giudice del rinvio rileva che l'ospedale del Grupo Hospitalario Quirón soddisfa tutte le specifiche tecniche indicate nei capitolati d'oneri degli appalti in questione, ad eccezione di quella relativa all'ubicazione, poiché tale struttura si trova non nel Comune di Bilbao, bensì in quello di Erandio, limitrofo al primo. Ciò nondimeno, i comuni di Bilbao e di Erandio formerebbero, unitamente ad altri comuni, la cosiddetta area della «grande Bilbao» o l'«area metropolitana di Bilbao». Non vi sarebbero peraltro state gare d'appalto precedenti a quelle relative ai medesimi appalti, organizzate dal dipartimento di sanità del governo basco, che comprendessero l'obbligo di fornitura dei servizi sanitari di cui trattasi in una località determinata.

19 Il giudice del rinvio precisa che non è formalmente richiesto agli offerenti di disporre o di essere proprietari di strutture ospedaliere ubicate nel Comune di Bilbao, ma che è soltanto richiesto che essi siano in grado di fornire i servizi sanitari costituenti l'oggetto degli appalti nn. 21/2011 e 50/2011 in strutture situate nel menzionato comune, indipendentemente dal titolo giuridico in forza del quale usufruiscano delle medesime. Tuttavia, de facto, sarebbe certo che, prescindendo dai costi inerenti all'utilizzo di strutture di tal genere, gli unici candidati che possono partecipare alla gara sarebbero gli operatori sanitari stabiliti a Bilbao, giacché tutti gli altri operatori non sarebbero in grado di disporre delle strutture e del personale adeguati nel lasso di tempo che intercorre fra le date di pubblicazione dei bandi di gara concernenti detti appalti e quelle previste per la presentazione delle offerte.

20 Secondo il giudice del rinvio la condizione relativa all'ubicazione inserita nei capitolati d'oneri degli appalti di cui trattasi costituisce una restrizione alla concorrenza e una violazione del principio di libertà di accesso alle gare degli offerenti, che non potrebbero essere giustificate da una necessità imperativa. I comuni limitrofi di Erandio e di Bilbao, infatti, avrebbero fatto parte del medesimo comune fra il 1924 e il 1982 e formerebbero, attualmente, congiuntamente con altri comuni, l'area metropolitana di Bilbao. Inoltre l'ospedale del Grupo Hospitalario Quirón sarebbe facilmente accessibile dal Comune di Bilbao utilizzando i mezzi di trasporto pubblico.

21 Inoltre, i servizi sanitari costituenti l'oggetto dell'appalto n. 21/2011 sarebbero destinati non soltanto ai pazienti dell'ambito dell'ospedale pubblico di Basurto, ubicato nel Comune di Bilbao, ma altresì ai pazienti dell'ambito dell'ospedale pubblico di Galdakao, ubicato nel Comune di Galdakao, diverso da quello di Bilbao. Quanto ai servizi costituenti l'oggetto dell'appalto n. 50/2011, essi sarebbero destinati unicamente ai pazienti dell'ambito dell'ospedale pubblico di Galdakao. Di conseguenza, sarebbe molto probabile che i pazienti cui sono destinati i servizi costituenti l'oggetto dei due appalti in parola risiedano principalmente in un comune diverso da quello di Bilbao, cosicché l'argomento relativo al luogo di residenza dei pazienti non sarebbe fondato.

22 Conseguentemente, il giudice del rinvio giunge alla conclusione che la condizione in discussione nel procedimento principale non può essere considerata compatibile con l'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2004/18.

23 Alla luce delle considerazioni che precedono lo Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n. 6 di Bilbao (tribunale amministrativo n. 6 di Bilbao) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se risulti compatibile con il diritto dell'Unione il requisito, inserito nei contratti amministrativi di gestione di servizi pubblici di assistenza sanitaria, che le prestazioni sanitarie oggetto di tali appalti pubblici debbano essere eseguite unicamente in un comune specifico, che può non coincidere con il comune di residenza del paziente».

Sulla questione pregiudiziale

24 In primo luogo è d'uopo rilevare che, come risulta dal fascicolo a disposizione della Corte, i due appalti nn. 21/2011 e 50/2011 costituiscono appalti pubblici di servizi, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettere a) e d), della direttiva 2004/18, i cui importi sono superiori alla soglia prevista all'articolo 7 di quest'ultima, e non concessioni di servizi, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva in parola, in quanto la retribuzione dell'aggiudicatario è interamente garantita dall'amministrazione aggiudicatrice, sulla quale grava del pari il rischio economico.

25 Si deve parimenti osservare che, come risulta dai punti 7 e 8 della presente sentenza, detti appalti, concernenti servizi sanitari, sono soggetti soltanto alle disposizioni degli articoli 23 e 35, paragrafo 4, della direttiva 2004/18.

26 In secondo luogo, è importante porre rilievo, da un lato, che l'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2004/18, disposizione cui sono soggetti i menzionati appalti e che costituisce un'espressione del principio di parità di trattamento, enuncia che le specifiche tecniche devono consentire pari accesso agli offerenti.

27 D'altro lato, come risulta dal punto 15 della presente sentenza, i capitolati d'oneri contenenti le specifiche tecniche dei due appalti in discussione nel procedimento principale fanno riferimento alla necessità di garantire la prossimità e l'accessibilità della struttura ospedaliera privata considerata che sia scelta, nell'interesse dei pazienti, dei loro familiari e del personale medico che deve spostarsi verso detta struttura, criteri che sono inerenti alla natura dei servizi richiesti.

28 Orbene, il requisito secondo cui siffatta struttura deve imperativamente essere ubicata in un dato comune destinato ad essere il luogo di fornitura esclusivo dei servizi sanitari di cui trattasi, previsto nelle clausole amministrative speciali e nelle specifiche tecniche degli appalti nn. 21/2011 e 50/2011, costituisce, in considerazione della situazione geografica in discussione nel procedimento principale, un vincolo di esecuzione territoriale che non è idoneo a consentire di raggiungere l'obiettivo esposto al punto precedente della presente sentenza, vale a dire quello di garantire la prossimità e l'accessibilità della struttura ospedaliera privata considerata, nell'interesse dei pazienti, dei loro familiari e del personale medico che deve spostarsi verso tale struttura, garantendo al contempo un accesso a detti appalti che sia pari e non discriminatorio per tutti gli offerenti.

29 Nelle circostanze relative alla situazione geografica in discussione nel procedimento principale un requisito di ubicazione geografica, come quello formulato nelle clausole amministrative speciali e nelle specifiche tecniche degli appalti nn. 21/2011 e 50/2011, ha l'effetto di escludere automaticamente gli offerenti che non possono fornire i servizi di cui trattasi in una struttura situata in un dato comune, nonostante il fatto che soddisfino eventualmente le altre condizioni stabilite nei capitolati d'oneri e le specifiche tecniche degli appalti considerati.

30 Il giudice del rinvio osserva che così avviene nel caso della ricorrente nel procedimento principale, la cui struttura soddisfa tutte le condizioni richieste, compresa quella riguardante la prossimità e l'accessibilità, tranne il requisito di ubicazione nel territorio del Comune di Bilbao giacché tale struttura si trova in un comune limitrofo a quest'ultimo.

31 È parimenti importante porre in rilievo, in proposito, che, come rilevato dal giudice del rinvio, numerosi pazienti i quali dovrebbero beneficiare di servizi che sarebbero prestati all'interno della struttura ospedaliera privata dell'aggiudicatario hanno la rispettiva residenza al di fuori del comune sul cui territorio deve essere ubicata siffatta struttura in conformità della clausola di ubicazione considerata.

32 Di conseguenza, il requisito in parola non garantisce un accesso che sia pari e non discriminatorio per tutti gli offerenti dei due appalti in discussione nel procedimento principale, che potrebbero garantire la prossimità e l'accessibilità della struttura ospedaliera privata considerata, nella misura in cui esso rende accessibili gli appalti in parola unicamente agli offerenti che possono fornire i servizi di cui trattasi in una struttura ubicata nel comune indicato nei corrispondenti bandi di gara. Di conseguenza esso è contrario all'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2004/18.

33 Alla luce delle sue esposte considerazioni, è d'uopo rispondere alla questione posta dichiarando che l'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2004/18, osta ad un requisito come quello in discussione nel procedimento principale, formulato in quanto specifica tecnica in bandi di gara per appalti pubblici relativi alla fornitura di servizi sanitari, in base al quale le prestazioni sanitarie oggetto degli appalti devono essere fornite da strutture ospedaliere private ubicate esclusivamente in un dato comune, che può non coincidere con il comune di residenza dei pazienti interessati da siffatte prestazioni, poiché il requisito di cui trattasi comporta un'esclusione automatica degli offerenti che non possono fornire detti servizi in una struttura siffatta ubicata in tale comune, ma che soddisfano tutte le altre condizioni dei menzionati bandi di gara.

Sulle spese

34 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

L'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, osta ad un requisito come quello in discussione nel procedimento principale, formulato in quanto specifica tecnica in bandi di gara per appalti pubblici relativi alla fornitura di servizi sanitari, in base al quale le prestazioni sanitarie oggetto degli appalti devono essere fornite da strutture ospedaliere private ubicate esclusivamente in un dato comune, che può non coincidere con il comune di residenza dei pazienti interessati da siffatte prestazioni, poiché il requisito di cui trattasi comporta un'esclusione automatica degli offerenti che non possono fornire detti servizi in una struttura siffatta ubicata in tale comune, ma che soddisfano tutte le altre condizioni dei menzionati bandi di gara.

Firme