



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

*Presidente*

### **Parere sulla normativa del 7 ottobre 2015**

**Ministero della Salute**

**AG 72/15/AP**

**Oggetto:** Schema di ordinanza del Ministro della Salute “Misure urgenti di lotta e controllo della febbre catarrale degli ovini (Blue tongue)”. Art. 57, comma 2, lettera c) d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 per l’acquisto di vaccini. Richiesta di parere.

In esito a quanto richiesto con nota pervenuta in data 24 giugno 2015 prot. 81004/15, il Consiglio dell’Autorità, nell’Adunanza del 7 ottobre 2015, ha approvato le seguenti considerazioni.

Con nota acquisita al protocollo n. 81004 in data 24 giugno 2015, codesta Direzione Generale ha trasmesso all’Autorità lo schema di ordinanza ministeriale in oggetto, che detta misure urgenti di polizia veterinaria e dispone l’avvio di una campagna di vaccinazione obbligatoria al fine di contrastare la diffusione della febbre catarrale degli ovini (Blue tongue) sul territorio nazionale.

All’art. 3, co.3 dello schema di ordinanza in parola si prevede il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, ex art. 57, co. 2 lett. c) d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, al fine di procedere al rapido acquisto dei vaccini, e in ordine alla legittimità di tale previsione si chiede parere all’Autorità.

In particolare, codesta Direzione evidenzia che l’adozione della predetta ordinanza si rende necessaria a causa della situazione epidemiologica della malattia, che è presente sul territorio nazionale dal 2000, ha registrato una recrudescenza negli ultimi tre anni e nel novembre 2014 è circolata in alcune zone della regione Puglia. L’analisi del rischio ha identificato la profilassi vaccinale come uno degli strumenti più efficaci per evitare la diffusione della malattia e dunque viene sottolineata la necessità che la campagna vaccinale sia avviata al massimo entro i mesi di ottobre/novembre dell’anno in corso.

Pertanto lo schema in oggetto, nel prendere atto delle istanze avanzate dalle Associazioni di categoria e dalle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano nel corso della riunione dell’Unità di crisi per la Blue tongue del 23 aprile 2015, ravvisa la necessità e urgenza di adottare un programma vaccinale di durata almeno triennale e ritiene quindi sussistere i presupposti di cui al citato art. 57, co. 2 lett. c) per procedere all’acquisto dei vaccini tramite procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, previa acquisizione del parere dell’Anac.

Premesso quanto sopra, si rammenta che l’art. 57, co. 2 lett. c) consente di aggiudicare con procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, e con adeguata motivazione, «nella misura strettamente necessaria, nei casi urgenti di bonifica e messa in sicurezza di siti contaminati ai sensi della



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

Parte quarta, Titolo V, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, o, quando l'estrema urgenza, risultante da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti, non è compatibile con i termini imposti dalle procedure aperte, ristrette, o negoziate previa pubblicazione di un bando di gara. Le circostanze invocate a giustificazione della estrema urgenza non devono essere imputabili alle stazioni appaltanti».

Il Consiglio di Stato (sez. V 6 maggio 2015 n. 2272) ha sottolineato che «La procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, indetta dall'amministrazione ai sensi dell'art. 57 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 si caratterizza, com'è noto, oltre che per costituire un'eccezione ai principi generali di pubblicità e di massima concorsualità possibile, propri delle procedure ad evidenza pubblica, anche per il fatto che la stessa stazione appaltante, giusta quanto disposto nel comma 6, ove possibile, individua gli operatori da consultare sulla base di informazioni riguardanti le caratteristiche di qualificazione economico finanziaria e tecnico organizzativa desunte dal mercato, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e rotazione, selezionandone almeno tre (se sussistono in tal numero soggetti idonei), ed invitandoli a presentare le offerte oggetto della negoziazione, tra le quali è poi scelta quella più vantaggiosa (secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e del prezzo più basso, previamente indicato nella lettera d'invito). Secondo un consolidato e condivisibile indirizzo giurisprudenziale, la procedura di scelta del contraente prevista dall'art. 57 del d.lgs. 163 del 2006, sostanziandosi in una vera e propria trattativa privata, deve essere considerata di carattere eccezionale, in quanto determina una menomazione (necessitata, in quanto imposta dalla situazione contingente) ai fondamentali principi generali di pubblicità e di massima concorsualità possibile delle procedure aperte. Essa è pertanto utilizzabile solo in quelle peculiari situazioni in cui l'estrema urgenza di provvedere, risultante da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti e non da situazioni soggettive, contingibili, prevedibili e ad esse imputabili, anche per ritardo di attivazione dei procedimenti, non è compatibile con i termini imposti dalle procedure aperte, ristrette o negoziate previa pubblicazione di un bando di gara, con la conseguenza che i presupposti fissati dalla legge per la sua ammissibilità devono essere accertati con il massimo rigore e non sono suscettibili di interpretazione estensiva e in particolare, per quanto riguarda l'urgenza di provvedere, essa non deve essere addebitabile in alcun modo all'Amministrazione per carenza di adeguata organizzazione o programmazione ovvero per sua inerzia o responsabilità (ex multis, sez. V, 28 luglio 2014, n. 3997; 30 aprile 2014, n. 2255; 2 novembre 2011, n. 5837; 10 novembre 2010, n. 8006)».

La questione sottoposta all'esame dell'Autorità sembra presentare i presupposti richiesti dalla norma, in quanto con l'ordinanza in oggetto si dispone l'obbligatorietà sul territorio nazionale, per il triennio 2015-2018, della vaccinazione degli animali delle specie sensibili residenti nelle zone soggette a restrizione per Blue tongue e dunque il presupposto dell'urgenza sembra essere evidenziato dalla situazione epidemiologica descritta, e dalle istanze delle Associazioni di categoria e dalle Regioni e



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

Province Autonome nel corso della riunione dell'Unità di crisi per la Blue tongue del 23 aprile 2015. Le Regioni e le Province autonome sono quindi chiamate, secondo quanto disposto nell'ordinanza, ad approvvigionarsi delle dosi vaccinali necessarie, dopo aver verificato le quantità necessarie.

Si osserva solamente che, mentre il presupposto dell'urgenza appare sussistere con riferimento all'anno in corso, altrettanto non può dirsi a priori per gli anni successivi e quindi si rammenta che, come precisato dal Consiglio di Stato, si rende necessario, dove possibile, effettuare una adeguata programmazione in ragione della situazione epidemiologica in atto, evitando di accumulare ritardi nell'attivazione dei procedimenti.

Si sottolinea comunque, per completezza, che «la procedura negoziata di cui all'art. 57 d.lgs. 163/2006 esige comunque, ove possibile, un'indagine di mercato ed un minimo di confronto competitivo tra soggetti diversi (comma 6); è illegittimo il provvedimento di affidamento nel caso in cui tutto ciò non risulta essere stato effettuato né sono state esternate le motivazioni dell'impossibilità di individuare gli operatori economici da consultare sulla base di informazioni riguardanti le caratteristiche di qualificazione economico finanziaria e tecnico organizzativa desunte dal mercato, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, rotazione, e selezionare almeno tre operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei, nonché di scegliere, tra questi, l'operatore economico che ha offerto le condizioni più vantaggiose, secondo il criterio del prezzo più basso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa, previa verifica del possesso dei requisiti di qualificazione previsti per l'affidamento di contratti di uguale importo mediante procedura aperta, ristretta, o negoziata previo bando (art. 57 comma 6)» (TAR Campania Napoli sez. IV 9 aprile 2015 n. 2041).

*Raffaele Cantone*