

Impatto del codice degli appalti e delle norme collegate sulla gestione delle aziende sanitarie

L' impatto del dlgs 163/ 2006 nel modello toscano

La Regione Toscana con legge n. 24 febbraio n. 40 “ disciplina del servizio sanitario regionale”, ha costituito un nuovo soggetto all’interno del sistema sanitario toscano: gli ESTAV - Enti di supporto tecnico amministrativo di area vasta - “per l’ esercizio di funzioni tecniche ed amministrative e di supporto delle aziende sanitarie”. Sono enti del servizio sanitario, dotati di personalità giuridica pubblica, autonomia amministrativa, organizzativa, contabile, gestionale e tecnica (art. 100), i quali hanno il compito di svolgere le seguenti funzioni :

- approvvigionamento di beni e servizi,
- gestione magazzini e logistica,
- gestione reti informatiche e tecnologie informatiche,
- gestione delle procedure concorsuali per il reclutamento del personale,
- gestione delle procedure per il pagamento delle competenze del personale.

Organi degli Estav sono: il direttore generale, il collegio sindacale, il consiglio direttivo, formato dai direttori generali delle aziende sanitarie incluse nel territorio di riferimento dell’area vasta.

Ma cosa si intende per area vasta?

La risposta è semplice, visto che la stessa legge regionale la definisce all’art. 2 come “la dimensione operativa a scala interaziendale, individuata come livello ottimale per la programmazione integrata dei servizi e per la gestione unitaria di specifiche attività tecnico amministrative delle aziende sanitarie”.

Faccia della stessa medaglia risultano quindi la programmazione sanitaria di area vasta e gli Enti di supporto tecnico amministrativo.

In questo contesto, già di per sè complesso, si innesta il nuovo codice degli appalti con le relative difficoltà procedurali riscontrate da tutti coloro che si occupano di acquisti di beni e servizi.

In questo specifico caso le difficoltà risultano amplificate a causa di diversi fattori:

- l'aggregazione dei fabbisogni di diverse aziende sanitarie comporta nella maggioranza dei casi, soprattutto nell'acquisto di beni sanitari, soltanto gare sopra soglia comunitaria;
- commissioni di gara lunghe e complesse, sia nella predisposizione dei capitolati di gara sia nella fase di aggiudicazione;
- gare con numerosi lotti (farmaci, diagnostici o dispositivi).

Per rendere più chiari i concetti sopra esposti, analizzerò alcuni casi concreti relativi all’ acquisizione di beni e servizi in uno specifico settore merceologico e in una specifica area vasta: la diagnostica di laboratorio nella area vasta

centro che comprende 6 Aziende, di cui due Ospedaliere: Azienda Ospedaliera Careggi e Azienda Ospedaliera Meyer, e 4 Aziende Sanitarie: Asl 3 di Pistoia, Asl 4 di Prato, Asl 10 di Firenze e Asl 11 di Empoli.

La complessità dell' Area Vasta unità alle disposizioni del codice De Lise - alcuni esempi:

a) procedura aperta per la fornitura di reagenti, suddivisa in 15 diversi gruppi, 748 lotti, 2000 voci.

Accanto alla parte strumentale esisteva nell'area vasta centro un enorme quantità di kit diagnostici utilizzati in manuale o comunque utilizzati su apparecchi aperti (ovvero apparecchiature di laboratorio che non funzionano solo con kit dedicati e prodotti dalla stessa ditta fornitrice della strumentazione). Nella maggioranza dei casi, in relazione a questi prodotti, esisteva solo un elenco di nomi e di codici.

Era necessario, quindi, individuare le caratteristiche tecniche dei diagnostici da sottoporre a gara. Per realizzare tutto questo, sono state costituite 15 commissioni per la predisposizione dei capitolati.

E' stato necessario creare commissioni dove fossero rappresentati non solo tutte le aziende sanitarie, ma anche le diverse professionalità presenti nella diagnostica. Le commissioni di gara, inizialmente, viste dalla parte sanitaria solamente come una complicazione ed una perdita di tempo, sono viceversa risultate l'occasione per scambiarsi informazioni e conoscenze. In alcuni casi era la prima volta che i laboratoristi appartenenti alla stessa branca si incontravano e si confrontavano.

Il risultato è stata una procedura aperta ai sensi del D.Lgs 163/2006, per la fornitura di reagenti suddivisi in 15 gruppi, 748 lotti, 2000 voci (gruppo A - anatomia patologica, gruppo B - autoimmunità, Gruppo C - citofluorimetria, Gruppo D - coagulazione, Gruppo E - controlli di qualità, Gruppo F - ematologia, gruppo G - genetica, gruppo H - hla , gruppo I - immunoematologia, gruppo L - chimica clinica \ immunometria, gruppo M - microbiologia, gruppo N - reagenti generici, gruppo O - ria, gruppo P - riproduzione umana, gruppo Q - sierologia virologica), occorrenti alle Aziende Sanitarie dell'Area Vasta Centro R.T., per la durata contrattuale di 48 mesi più 6 mesi di proroga per un importo complessivo di € 21.179.809,00.

Le difficoltà create dal nuovo codice erano però alle porte:

Commissioni di gara

In base all' art. 84, comma 4, del codice "i commissari diversi dal presidente non devono aver svolto né possono svolgere alcuna altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente al contratto del cui affidamento si tratta".

Come scegliere le commissioni di gara, dato che, complicazione nella complicazione, i commissari in base al codice devono essere massimo quattro e le aziende coinvolte nella gara erano sei? inoltre poteva rendere vano tutto lo sforzo fatto lo scegliere commissari di gara che fossero completamente estranei a tutto il lungo percorso per riorganizzare e definire i kit diagnostici. Di conseguenza è stata scelta la strada di nominare 7 commissioni, raggruppando i gruppi per omogeneità diagnostica, individuando come commissari soggetti diversi da quelli che avevano predisposto il capitolato ma comunque sempre esperti della specifica branca oggetto dell'appalto e dipendenti delle aziende sanitarie dell' Area Vasta.

Verifiche

Verificare, ai sensi dell'art. 38 del codice "requisiti di ordine generale", gli amministratori, i soci accomandatari, etc. di più di 100 ditte non era sicuramente un'impresa da poco, ma per fortuna esiste l'informatica nella pubblica amministrazione e tutte le richieste relative al casellario giudiziario si sono svolte su tracciato informatico, evitando l'uso della carta e lunghe perdite di tempo.

Controlli, ai sensi dell'art. 48 del codice, sul possesso dei requisiti

In base a tale articolo "le stazioni appaltanti, prima di procedere all'apertura delle buste delle offerte, richiedono ad un numero di offerenti inferiori al 10% di comprovare, entro dieci giorni dalla data della richiesta medesima, il possesso dei requisiti di capacità economica/finanziaria e tecnico organizzativa ..." tale verifica deve essere effettuata, come è noto, anche sul primo e il secondo aggiudicatario. Nella gara in questione è stato necessario richiedere le 5 principali forniture, ai sensi dell'art. 48 del codice, a circa 90 ditte!!!

Anomalie delle offerte

La gara dei reattivi prevedeva un'aggiudicazione, ai sensi dell'art. 83 del codice, secondo l'offerta economicamente vantaggiosa, ovvero attribuendo il punteggio massimo di 60 alla qualità e 40 al prezzo. E' stato creato un programma informatico per gestire la sommatoria dei punteggi qualità/prezzo relativa ai 748 lotti suddivisi in 2000 voci e per individuare in automatico le offerte anomale. In base all'art 86, comma 2, "risultano anomale le offerte per le quali sia i punti relativi al prezzo, sia la somma dei punti relativi agli elementi di valutazione, sono entrambi pari o superiori ai 4/5 dei corrispettivi massimi previsti nel bando" . In base a tale disposizione dovevano essere quindi considerate anomale le offerte che avevano riportato contemporaneamente un punteggio superiore a 32 per il prezzo e 48 per la qualità. Il risultato della verifica è stato che quasi 80% delle offerte risultava anomalo!!!

Credo che a questo punto venga spontanea la domanda per quale motivo si sia effettuata una gara unica o non si sia proceduto con più gare distinte.

I motivi sono diversi: una miriade di gare ereditate dalle aziende in proroga da molto tempo, necessità di individuare un sistema che permettesse nella fase gestionale del contratto (contratti, codifiche di magazzino, ordini) l'invio di un elenco in formato excel unico con circa 2000 voci, riordinabile secondo le esigenze per ditta, gruppo, azienda sanitaria richiedente, ecc., utilizzabile indifferentemente sia dagli utilizzatori, sia dall'ufficio ordini e dal magazzino.

Il tentativo era quello di creare come per le gare "farmaci", un elenco consultabile da tutti, dove al codice del prodotto corrispondesse, attraverso la consultazione delle specifiche del capitolato, non più solo un nome e un codice, ma una metodica, una caratteristica tecnica sull'uso del prodotto, etc.

b) Gare di service di laboratorio

Per service di laboratorio si intendono le procedure di gara che prevedono la aggiudicazione di un pacchetto unico che comprende la locazione e la assistenza delle macchine messe a disposizione per effettuare le analisi, i kit diagnostici, il materiale di consumo, i collegamenti al gestionale di laboratorio; nei casi più complessi può riguardare anche opere murarie, elettriche e idrauliche.

In questo ambito la scelta di effettuare gare per pochi lotti sicuramente semplifica le procedure previste dal codice, ma se l'obiettivo è programmare la riorganizzazione per settori, allora anche in questo caso è opportuno effettuare gare con più lotti, con tutte le connesse problematiche sovra esposte.

L'obiettivo degli Estav è quello di creare, compatibilmente con le esigenze di vari laboratori, lotti unici per tipologia di gara, permettendo, almeno in prima battuta, per l'effetto dell'economie di scala, di diminuire l'impatto economico dell'acquisizione di attrezzature tecnologicamente più avanzate e complesse e altamente costose.

In relazione alle gare dei service le ulteriori difficoltà sono arrivate con il documento unico di valutazione rischi da interferenze (DUVRI) previsto nella legge 123\2007, le disposizioni dettate nelle determinazioni n. 3 del 5 marzo 2008 dall'Autorità per la vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture, nonché dal Dlgs 81\08 sulla sicurezza.

In base a tali disposizioni da una parte la ditta deve indicare gli oneri della sicurezza che non potranno essere oggetto di ribasso, dall'altro l'ente appaltante deve indicare i costi d'interferenza, i quali devono essere aggiunti alla base d'asta e non essere anche essi oggetto di ribasso.

Per rischi d'interferenza si intendono i rischi in cui può incorrere il personale della ditta aggiudicataria di un appalto entrando in contatto con gli ambienti e il personale delle aziende sanitarie. Pur riconoscendo l'importanza di garantire la sicurezza, è innegabile che il DUVRI con la relativa documentazione (designazione del responsabile del servizio prevenzione e

protezione aziendale, nomina del medico competente, etc.) comporta un ulteriore aggravio sia per l'ente appaltante sia per le ditte partecipanti, nonché l'entrata in gioco di un ulteriore attore il "SEEP", l'organo preposto nelle aziende sanitarie ad assicurare la prevenzione nei luoghi di lavoro e controllare la sicurezza.

E' necessario analizzare in modo approfondito i casi in cui lo strumento del Duvri sia effettivamente necessario o almeno individuare delle procedure di semplificazione.

Conclusioni

Sicuramente va riconosciuto al codice sugli appalti il merito di aver riorganizzato una materia complessa e dispersa tra numerose norme, così come risultavano le norme relative agli appalti prima della sua entrata in vigore, ma resta comunque un elemento da tenere sempre presente: le forniture non sono lavori pubblici e in molti casi la cosiddetta "merlonizzazione" ha reso le procedure di gara più lunghe e complesse; in alcuni casi sarebbe auspicabile un ripensamento nell'ottica della semplificazione amministrativa.

L'impressione è che tutte le volte che vengono dettate disposizioni sugli appalti si abbia in mente solo i lavori e non anche i beni e i servizi.

La complessità delle procedure rischia di rendere arduo il compito degli enti come gli Estav, i quali sono stati creati per gestire in modo aggregato le forniture e i servizi, garantendo economie, riorganizzazioni e semplificazioni amministrative.

L'ultima insidia mi sembra si stia affacciando con il pagamento del "cig" alla Autorità per la vigilanza per singolo lotto: per fortuna l'ente appaltante pagherà sul totale di gara, in caso contrario si rischiava di annullare i risparmi ottenuti con le gare di area vasta, ma rimane comunque una inquietudine: non sarà facile controllare e gestire 478 cig diversi in una gara di diagnostici manuali tipo quella presentata o peggio 2000\3000 cig di una gara di farmaci.

Antonietta Ferrara