

PROFESSIONE NEFROLOGO

Il processo di approvvigionamento di beni di consumo e di beni di investimento nelle aziende sanitarie pubbliche



Fulvio Fiorini¹, Cinzia Ameri², Renzo Tarchini³, Antonio Granata⁴, Mara Zuccardi Merli⁵

(1) SOC Nefrologia, Dialisi e Dietologia, Ospedale SM della Misericordia, Rovigo

(2) Perform, Università degli Studi, Genova

(3) Scuola di Specializzazione in Nefrologia, Università di Bologna

(4) SC Nefrologia e Dialisi, Ospedale S. Giovanni di Dio, Agrigento

(5) Cattedra di Economia Aziendale, Università degli Studi, Genova

Abstract

I processi di approvvigionamento di beni strumentali e di servizi da parte delle Aziende Sanitarie Pubbliche permettono il normale espletamento dell'attività istituzionale di diagnosi e cura e comportano al contempo le assunzioni di responsabilità da parte dei Dirigenti Sanitari coinvolti. Il Nefrologo che gestisce quotidianamente le strutture di dialisi con la relativa tecnologia e la grande quota dei beni di consumo utilizzati deve ben conoscere e soprattutto gestire questi processi in un'Azienda Sanitaria che da un lato richiede al Personale Sanitario una sempre maggiore conoscenza degli aspetti gestionali e dall'altro tende a minimizzare gli aspetti sanitari stessi a favore di quelli economici. La conoscenza dei principi normativi vigenti risulta pertanto indispensabile.

La prima parte di questa rassegna illustra gli aspetti generali delle direttive comunitarie e richiama le leggi nazionali e regionali in materia, nonché gli aspetti strategici degli acquisti e la centralità del paziente anche in questo campo dell'attività sanitaria. Indicata la sequenza della procedura amministrativa, emergono recentemente le Centrali di Committenza e, dal 2006, il Codice dei Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture, che determina le procedure (aperte, ristrette, negoziate, con dialogo competitivo).

Parole chiave: Acquisti pubblici, Approvvigionamenti, Centrali di Committenza, Codice dei Contratti, CONSIP, Procedure pubbliche

Stocking process for consumables and investment goods in the public health service

Hospital procedures to stock tools and equipment supplies for day-by-day clinical diagnosis and treatment place physicians to face up with their one's responsibilities. Nephrologists have to deal with dialysis machines, related technology updating and associated consumables. Overall they have to cope with local health service reality, which looks for progressive doctors' skill improvement at lowest or no cost at all. Aim of the first part of this review is to analyze all these issues according European Union, Italian and local main lines and associated laws. Moreover, will be reviewed purchase strategies always looking at patient wellness as final aim of the entire process. They will be illustrated sequences of administrative measures, recent "Central Commissioning Headquarters", and laws that since 2006 have defined the related procedures (i.e. open, limited, negotiated, and competitive).

Key words: Central commissioning headquarter, Commissioning code, CONSIP (public stock company owned by Italy's Ministry of the Economy and Finance), Public procedures, Public purchase, Supplying

Introduzione

Le norme che regolano la formazione dei contratti delle pubbliche amministrazioni costituiscono una ampia materia che investe numerose fonti giurisprudenziali e che trae la propria ragion d'essere da alcuni principi generali quali la trasparenza, l'imparzialità, il buon andamento e la concorrenza.

Nell'ambito delle Aziende Sanitarie Pubbliche, il Responsabile di Struttura (sia Complessa che Semplice Dipartimentale) è spesso coinvolto nel processo di approvvigionamento dei beni strumentali e di consumo della propria Unità Operativa e, pertanto, deve essere al corrente delle norme che regolano questi processi e sulle possibili conseguenze derivanti dalla loro inosservanza. Con particolare riferimento al nostro caso specifico, le U.O.C. di Nefrologia e Dialisi e di Rianimazione sono strutture ad elevata tecnologia che richiedono importanti e costanti investimenti ed inoltre utilizzano ampiamente materiali e componenti monouso ad elevato costo.

Le fonti normative in tema di contratti pubblici sono, come detto, numerosissime e comprendono sia norme specifiche sulla contrattazione che norme dedicate ad altri aspetti legislativi che però interferiscono con le norme contrattuali, un esempio delle quali può essere la legge sulla sicurezza [1]. La complessità di questo ambito deriva anche dal fatto che bisogna prendere in considerazione direttive a livello europeo, nazionale e regionale, i relativi regolamenti attuativi e gli atti amministrativi regionali (delibere di Consiglio e di Giunta).

L'orientamento tra tutte queste disposizioni non è certamente facile anche se si possono prendere in considerazione alcuni aspetti generali:

- I principi generali cui si ispirano le “direttive comunitarie”, orientati essenzialmente alla realizzazione di un mercato unico, libero e concorrenziale, sono sempre da osservare ed addirittura, in alcuni casi prevalgono sulle norme nazionali;
- In linea di massima, le “direttive comunitarie” non vengono applicate in quanto tali, ma mediate da leggi nazionali o regolamenti attuativi;
- Le “leggi nazionali” sono l'aspetto principale da osservare in quanto prevalenti anche sulle leggi regionali;
- Le “leggi regionali” si rivolgono principalmente agli aspetti organizzativi e non possono essere in contrasto con le leggi nazionali che, in caso di incoerenza, prevalgono.

Inoltre sono da considerare i numerosi cambiamenti in diversi ambiti che si sono verificati negli ultimi anni, ad esempio la regionalizzazione, almeno parziale, della competenza in ambito sanitario, l'aziendalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), la sempre maggior concorrenza del settore privato, alcuni nuovi approcci gestionali come il *project-financing* o l'istituzione delle centrali di committenza e la sempre minor disponibilità finanziaria con conseguente maggior necessità di contenimento e razionalizzazione delle spese.

A fronte di tutto questo, risulta evidente l'importanza strategica delle funzioni relative agli acquisti delle Aziende Sanitarie Pubbliche (sia Aziende Sanitarie Locali [ASL] che Aziende Ospedaliere [AO]), come schematizzato in figura 1. Le Pubbliche Amministrazioni (PA), anche e soprattutto in ambito sanitario, sono definite come soggetti che agiscono secondo i termini di legge allo scopo di soddisfare interessi pubblici ed hanno come fine etico pri-

mario la risposta alla domanda di salute del cittadino, verso la quale devono essere orientate tutte le scelte operative (figura 2).

Questo spiega il motivo per cui nel settore degli acquisti di beni di consumo e di investimento ci si deve riferire a norme giuridiche almeno parzialmente diverse da quelle del diritto amministrativo che assicurano alcune forme di protezione all'amministrazione pubblica. In ogni caso, la PA è tenuta ad agire nell'ambito delle leggi e a perseguire l'interesse pubblico anche nei casi in cui l'oggetto dell'acquisto non sia direttamente rivolto agli amministrati, anche perché vengono spese risorse pubbliche che devono essere impiegate

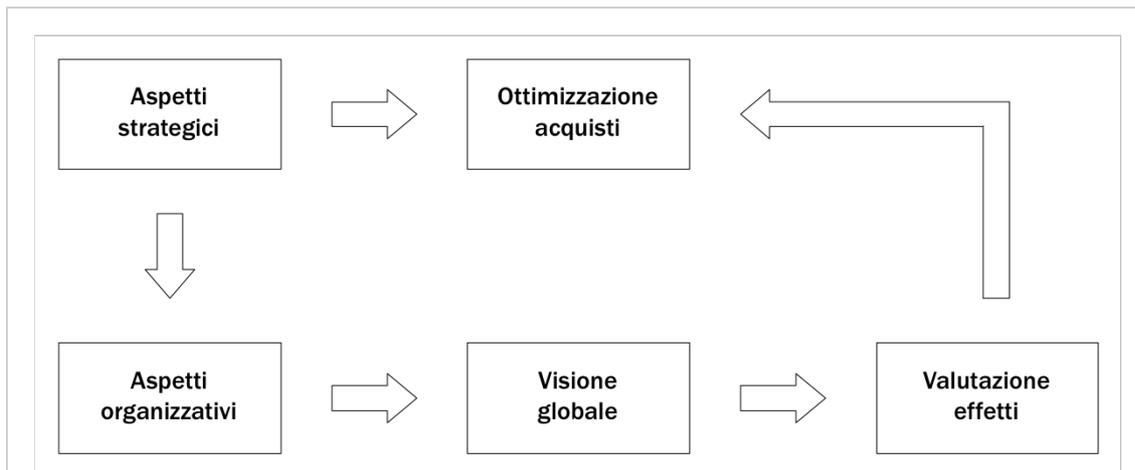


Figura 1.
Rilevanza strategica dell'ottimizzazione degli acquisti (Diagramma schematico).

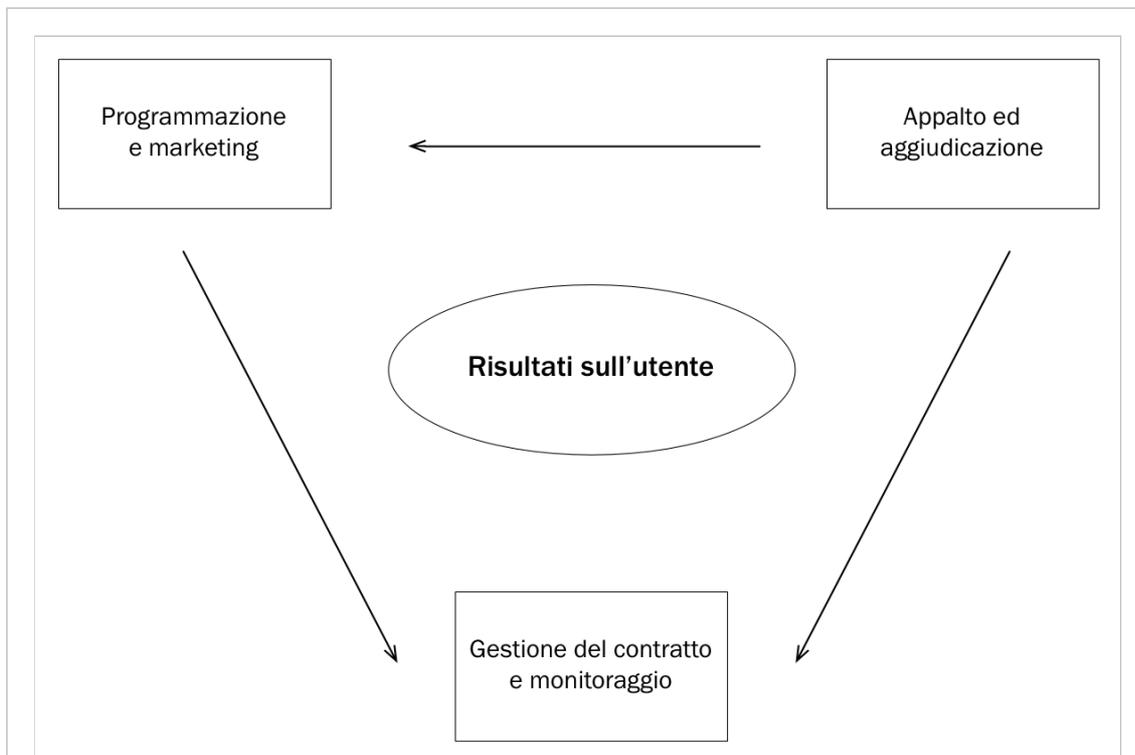


Figura 2.
Il paziente-utente deve essere posto al centro delle attività di approvvigionamento di beni e servizi e non solo delle cure medico-infermieristiche, perché la scelta dei materiali e delle attività di supporto esercita un riflesso immediato sulla qualità delle cure, spesso in forma indipendente dalle volontà degli operatori sanitari.

secondo criteri di efficienza ed economicità. D'altra parte essa deve anche assicurare ai soggetti potenzialmente aggiudicanti con cui si relaziona, criteri di imparzialità che favoriscano il libero mercato.

Sono state emanate al riguardo numerose norme che indicano all'amministrazione pubblica le modalità di esecuzione degli atti amministrativi di acquisto che vedremo più avanti. In ogni caso è possibile stilare una traccia generale che porta alla realizzazione della volontà contrattuale dell'amministrazione pubblica (figura 3).

La procedura amministrativa da seguire per formalizzare un contratto, varia secondo alcune caratteristiche:

- oggetto del contratto;
- campo di applicazione del contratto (c.d. settori speciali);
- natura del soggetto aggiudicatore;
- importo del contratto (di rilevanza comunitaria o "sotto soglia").

Centrali di committenza

Una delle più importanti novità nel campo degli appalti pubblici è quella relativa all'istituzione delle Centrali di Committenza (o di acquisto), organismo identificato come un'"Amministrazione aggiudicatrice" che acquista beni di consumo, indice ed aggiudica appalti, definisce accordi quadro per lavori, forniture o servizi destinati ad altre Amministrazioni. Le Centrali di Committenza inizialmente hanno agito a livello nazionale: infatti la legge finanziaria del 2000 [2] ed un successivo decreto del Ministero dell'Economia e Finanze, sempre del 2000 [3], hanno affidato alla CONSIP Concessionaria dei Servizi Informatici e Pubblici (CONSIP), una SpA interamente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) fondata nel 1997, le attività volte:

- ad assistere le pubbliche amministrazioni nel pianificare e monitorare i volumi complessivi dei fabbisogni dei diversi beni e servizi, definendo gli standard e le modalità per le analisi comparative interne ed esterne;
- a concludere direttamente per conto delle pubbliche amministrazioni con i terzi fornitori le convenzioni e i contratti quadro per l'acquisto di beni e servizi con i quali l'impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione e ai prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura deliberati dalle pubbliche amministrazioni, garantendo un sistema di logistica capace di soddisfare con la massima celerità ed efficienza le esigenze delle diverse amministrazioni;
- a utilizzare strumenti idonei alla realizzazione del monitoraggio dei consumi e al controllo della spesa;
- a comunicare alle PA la conclusione delle convenzioni e dei contratti quadro, nonché le relative condizioni;
- a determinare le modalità di adesione delle PA alle convenzioni e ai contratti quadro stipulati;
- a garantire un'attività di supporto a richiesta su specifiche esigenze della PA in ordine alle attività espressamente attribuite alla Società;
- a rendere disponibile, utilizzando le reti telematiche, alle diverse amministrazioni un bollettino periodico relativo alle attività svolte.

Con la legge finanziaria del 2007 [4] il campo di azione delle Centrali di Committenza ha compreso anche l'ambito regionale in quanto è stata data alle Regioni (da sole o in associazione) la possibilità di istituire proprie Centrali di Committenza con attività del tutto ana-

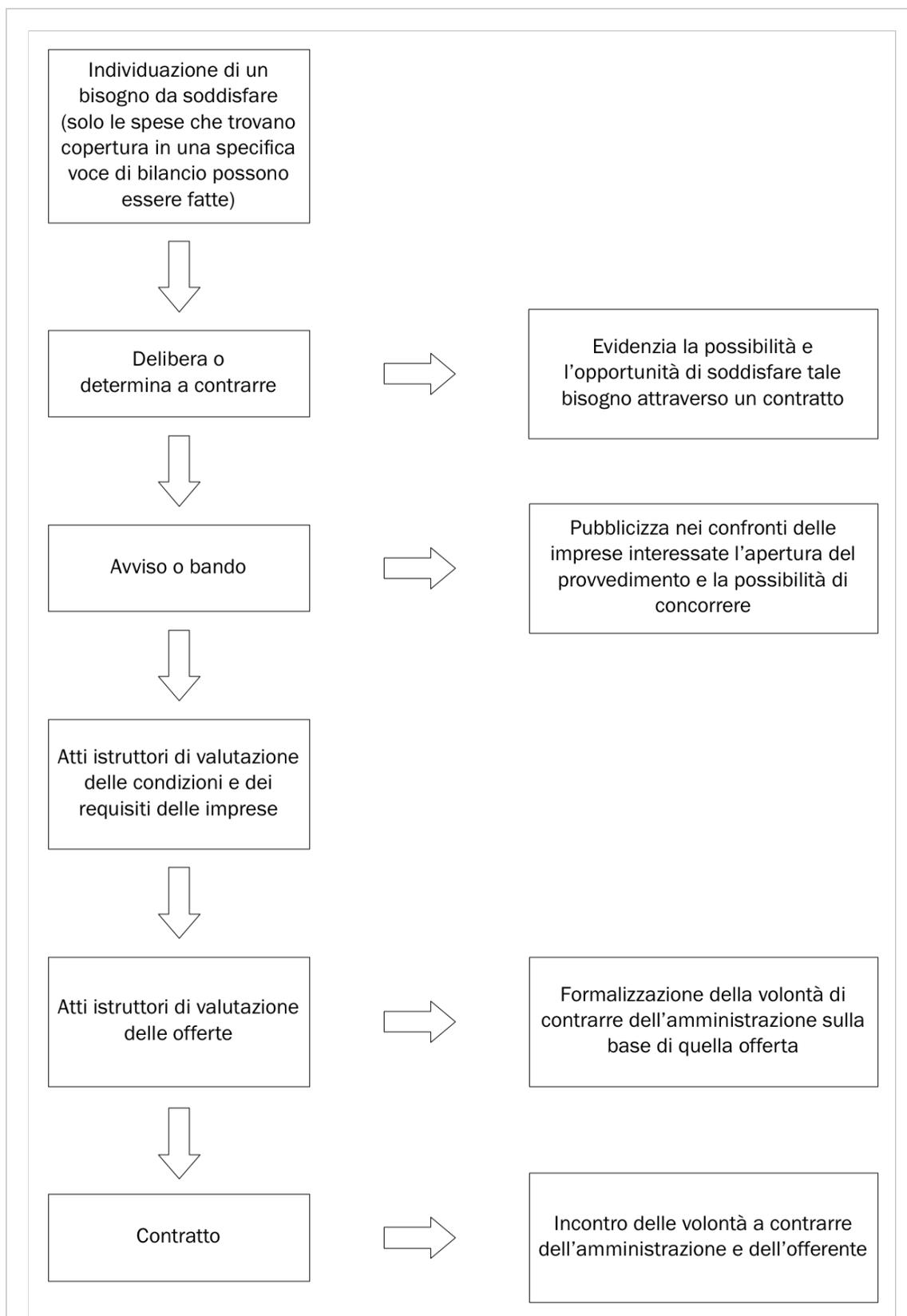


Figura 3.

Il diagramma raccoglie in sintesi le motivazioni e gli atti decisionali ed amministrativi da compiere per istruire e completare un processo di approvvigionamento nel settore pubblico. I riquadri della colonna di destra indicano gli effetti dell'atto amministrativo indicato nella prima colonna, che inizia con l'individuazione e la motivazione del bisogno da soddisfare, con la relativa copertura economica, e terminano con il contratto di fornitura, fondamento essenziale per poi procedere all'acquisto effettivo ed all'uso del bene o servizio individuato.

loghe a quelle della CONSIP. La costituzione di questa sorta di rete degli acquisti, costituita da CONSIP e Centrali Regionali rientra nel progetto di razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi, permettendo di realizzare economie di scala sui volumi di acquisto, ottimizzare la domanda e standardizzare i consumi, semplificare i processi di acquisto, migliorare i tempi di approvvigionamento e i livelli di servizio ed in definitiva di conseguire risultati in termini di riduzione di spesa.

Per questo, gli Enti del SSN (ASL o AO) devono/dovrebbero procedere all'acquisto di beni e servizi attraverso le convenzioni stipulate da CONSIP o dalle Centrali Regionali di riferimento.

La Regione Liguria, con la Legge Regionale 3 aprile 2007, n° 14 [5], al Titolo II (Disposizioni in materia di contenimento della spesa e di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi), istituisce la Centrale Regionale di acquisto, operante ai sensi del DL 12 aprile 2006 n° 163 [6] in favore della Regione e degli enti del SNN. L'azione della Centrale della Regione Liguria, in accordo con gli obiettivi della CONSIP, viene rivolta all'aggregazione ed alla standardizzazione della domanda, al monitoraggio dei consumi, allo sviluppo della concorrenza, all'adeguamento degli standard di qualità all'effettivo fabbisogno ed alla semplificazione dei processi d'acquisto, operando secondo criteri di efficienza, economicità ed efficacia, nel rispetto dei principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità. Il comma 2 dell'art. 9, modificato nel 2009 [7], stabilisce chiaramente l'obbligatorietà dell'adesione da parte degli enti del SNN ligure alle convenzioni stipulate dalla Centrale Regionale per gli acquisti, se presenti per quel dato oggetto di acquisizione. Nonostante alcune vicissitudini e l'ambito ancora ristretto delle convenzioni effettuate, secondo un comunicato della Giunta Regionale Ligure del 2010, la Centrale per gli acquisti ha procurato nella sua attività un risparmio di circa 6 milioni di euro.

Fatta salva l'obbligatorietà di adesione degli enti del SSN alle gare espletate dalle Centrali di committenza, qualora il bene/servizio di cui necessita non sia compreso tra quelli già disponibili attraverso la contrattazione centralizzata, le Aziende Sanitarie possono bandire proprie gare d'appalto secondo le norme vigenti. È comunque possibile per l'Azienda procedere in maniera autonoma anche in presenza di dette convenzioni, in questo caso dovrà però adottare i prezzi previsti dalla convenzione come base d'asta al ribasso, oppure potrà acquistare sul mercato prodotti analoghi a costo minore rispetto alle richiamate convenzioni.

Nell'ambito della Regione Lombardia tale modalità è stata normata dalla DGR n. VIII/8501 del 26 novembre 2008, il cui All. 3 "Gli acquisti delle Aziende Sanitarie: linee d'indirizzo" [8] e prevede forme di aggregazione della domanda mediante gare aggregate, attuate da aziende capofila oppure gare aziendali aperte ad adesioni successive. Recenti direttive, emanate con frequenza più che annuale, hanno ulteriormente ristretto i limiti di discrezionalità impedendo di fatto le gare alle Aziende non aggregate tra loro.

Il codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

Il Decreto Legislativo 12 aprile 2006 n° 163 CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI, FORNITURE (CCP) [9] ha aggiornato ed ordinato in modo sistematico, includendo le norme europee, le norme in materia di contratti dell'amministrazione pubblica. Si compone di 257 articoli cui devono essere aggiunti i 16 articoli del Decreto Legislativo 20 marzo 2010 ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2007/66/CE [10].

Il DL 163/2006 [9] si compone di 5 parti:

- Parte I: Principi e disposizioni comuni e contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del CCP.
- Parte II: Contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture nei settori ordinari.
- Parte III: Contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture nei settori speciali.
- Parte IV: Contenzioso.
- Parte V: Disposizioni di coordinamento, finali e transitorie - Abrogazioni.

Alcuni articoli da ricordare sono i seguenti:

L'art. 2 comma 1 del DL evidenzia "i principi generali" cui si ispira:

L'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture, ai sensi del presente codice, deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice.

I diversi commi dell'art. 3 forniscono alcune definizioni importanti:

Gli «appalti pubblici di forniture» sono appalti pubblici diversi da quelli di lavori o di servizi, aventi per oggetto l'acquisto, la locazione finanziaria, la locazione o l'acquisto a riscatto, con o senza opzione per l'acquisto, di prodotti. L'«accordo quadro» è un accordo concluso tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici e il cui scopo è quello di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste. La «centrale di committenza» è un'amministrazione aggiudicatrice che:

- acquista forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori, o
- aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori.

Le «procedure aperte» sono le procedure in cui ogni operatore economico interessato può presentare un'offerta. Le «procedure ristrette» sono le procedure alle quali ogni operatore economico può chiedere di partecipare e in cui possono presentare un'offerta soltanto gli operatori economici invitati dalle stazioni appaltanti, con le modalità stabilite dal presente codice. Il «dialogo competitivo» è una procedura nella quale la stazione appaltante, in caso di appalti particolarmente complessi, avvia un dialogo con i candidati ammessi a tale procedura, al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità e sulla base della quale o delle quali i candidati selezionati saranno invitati a presentare le offerte; a tale procedura qualsiasi operatore economico può chiedere di partecipare. Le «procedure negoziate» sono le procedure in cui le stazioni appaltanti consultano gli operatori economici da loro scelti e negoziano con uno o più di essi le condizioni dell'appalto. Il «cottimo fiduciario» costituisce procedura negoziata.

Inoltre vengono definiti, sempre dallo stesso articolo, i contratti "di rilevanza comunitaria" e quelli "sotto soglia" di cui parleremo successivamente.

L'art. 6 stabilisce le competenze di controllo sulla correttezza delle procedure da parte dell'"Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture" mentre l'art. 7 individua quelle dell'"Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi

e forniture”, operante nell’ambito dell’Autorità, tra cui l’individuazione dei costi standardizzati. L’organismo di vigilanza deriva dall’autorità di vigilanza per i lavori pubblici, costituita in base alla L. n. 109/1994, la cui competenza viene ampliata dal Codice ai contratti pubblici in genere; essa è un’autorità nazionale indipendente e di garanzia, con una pluralità di compiti, riconducibili al perseguimento degli obiettivi di correttezza e trasparenza delle procedure di scelta del contraente e di economica ed efficiente esecuzione dei contratti pubblici. L’autorità ha poteri:

- di vigilanza sull’andamento del settore (le sono dovute una serie di informazioni per ogni contratto che viene affidato ed eseguito; autorizza le SOA (Società Organismi di Attestazione, organismi di diritto privato di attestazione che accertano nei soggetti che intendono partecipare all’esecuzione di lavori pubblici, l’esistenza di requisiti di ordine generale e tecnico-organizzativi e di rilasciarne le relative attestazioni) a rilasciare le certificazioni alle imprese e sorveglia le stesse SOA);
- di indagine, anche campionaria su singole procedure (può essere sollecitata da esposti o segnalazioni degli interessati);
- di orientamento degli operatori, attraverso l’elaborazione e la sistematica raccolta di interpretazioni “ufficiali” delle complesse norme regolanti le procedure di affidamento e l’esecuzione dei contratti (interpretazioni non vincolanti e non sempre coincidenti con quelle poi seguite dalla giurisprudenza);
- di segnalazione e di impulso nei confronti di Parlamento e Governo, in ordine a particolari disfunzioni del sistema e/o possibili miglioramenti delle normative;
- di diffusione, attraverso l’Osservatorio, costituito nel suo ambito, di dati, atti ed informazioni utili agli operatori del settore.

Infine l’autorità ha “obbligo di segnalazione” alla Magistratura penale, in ordine ad eventuali reati, e alla Corte dei Conti, in caso di fenomeni di danno erariale dei quali venga a conoscenza nell’esercizio delle proprie funzioni. La Regione Liguria, con la LR 13/08/2007 n° 31 [11] ha istituito l’“Osservatorio regionale per i contratti pubblici relativi a lavori, forniture e servizi” con attribuzioni analoghe a quello nazionale.

Bibliografia

[1] Decreto Legislativo 9 aprile 2008 , n. 81 “Attuazione dell’articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro

[2] Legge 23 Dicembre 1999, n. 488 " Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2000)" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 302 del 27 dicembre 1999 - Supplemento ordinario n. 227

[3] Decreto Ministeriale del 24 febbraio 2000 del Ministero dell’Economia e delle Finanze

[4] Legge 27 dicembre 2006, n. 296 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 299 del 27 dicembre 2006 - Supplemento ordinario n. 244

[5] Regione Liguria, LR 3 aprile 2007, n° 14 . Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2007. Bollettino Ufficiale Regione Liguria, Anno XXXVIII, n.8, parter I del 4 aprile 2007

[6] Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle

direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 100 del 2 maggio 2006 - Supplemento Ordinario n. 107

[7] Regione Liguria, LR 11 maggio 2009, n. 14, “Modifiche alle leggi regionali recanti disposizioni relative alla centrale regionale di acquisto”

[8] DELIBERAZIONE N. VIII/8501 DEL 26.11.2008 Oggetto: DETERMINAZIONI IN ORDINE ALLA GESTIONE DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE PER L’ESERCIZIO 2009

[9] Decreto Legislativo 12 aprile 2006 n° 163 CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI, FORNITURE (Gazzetta Ufficiale n. 100 del 2 maggio 2006, s.o. n. 107) in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE

[10] Decreto Legislativo 20 marzo 2010, n.53 "Attuazione della direttiva 2007/66/CE che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE per quanto riguarda il miglioramento dell’efficacia delle procedure di ricorso in materia d’aggiudicazione degli appalti pubblici" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 84 del 12 aprile 2010

[11] Regione Liguria, LR 13/08/2007 n° 31, "Organizzazione della Regione per la trasparenza e la qualità degli appalti e delle

concessioni". Bollettino ufficiale della Regione Liguria n.14 del 22 agosto 2007