

Il Cat Sardegna. L'esperienza delle centrali di committenza al servizio di cittadini ed Imprese

Alberto Raimondi

Assistente Amministrativo AOU Cagliari

Il Centro di Acquisto Territoriale della Regione Autonoma della Sardegna nasce dal progetto "Centri territoriali per l'aggregazione dei processi di acquisto degli enti locali nelle regioni del mezzogiorno", finanziato tramite la delibera CIPE 17/2003 con cui sono stati destinati fondi pubblici al settore della società dell'informazione nelle Regioni del Mezzogiorno.

La costituzione di un organismo altamente specializzato nella predisposizione ed espletamento delle procedure di evidenza pubblica avrebbe dovuto consentire il superamento della gestione frammentata delle gare d'appalto sul territorio regionale, garantendo trasparenza e legalità, condizioni indispensabili per il rilancio dell'economia e dell'immagine della pubblica amministrazione, ed assicurando il valore comunitario della libera concorrenza, grazie ad un costante monitoraggio degli acquisti ed all'ottimizzazione delle risorse umane ed economiche.

Nell'ambito di tale ambizioso progetto sono stati così individuati, ed in verità mai pienamente raggiunti, alcuni obiettivi strategici quali:

- la creazione di centri di eccellenza regionale capaci di promuovere la semplificazione dei processi di aggiudicazione in favore delle Amministrazioni pubbliche sul territorio;
- la razionalizzazione della spesa e la trasparenza dei rapporti con il mercato locale;
- lo sviluppo del territorio tramite l'utilizzo di strumenti tecnologici innovativi (acquisti on-line).

La Regione Sardegna ha aderito al progetto C.A.T., nel più ampio quadro di evoluzione delle politiche regionali per l'e-government e la Società dell'Informazione, stipulando lo specifico Accordo di Programma Quadro ed individuando la responsabilità di progetto in capo al Servizio Provveditorato della Direzione Generale Enti Locali e Finanze, Assessorato Enti Locali, Finanze ed Urbanistica.

Il CAT appartiene al "genus" delle centrali di committenza, strumento legislativo ed operativo volto al contenimento della spesa, mediante la definizione di strategie comuni di acquisto, l'aggregazione e la standardizzazione della domanda, la rilevazione dei fabbisogni della realtà socio – economica locale (art. 33, D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 ed art. 1, comma 455, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296).

Per l'abilitazione del progetto CAT, inoltre, lo stesso legislatore regionale è intervenuto in due fasi distinte: con la Legge regionale 29 maggio 2007, n. 2 (Legge Finanziaria regionale per il 2007), in primis, è stata prevista la disciplina giuridica ed organizzativa e l'obbligatorietà per Enti Regionali ed Aziende Sanitarie di aderire alle convenzioni quadro regionali, utilizzando, a tal fine, gli strumenti telematici; la Legge regionale 5 marzo 2008, n. 3 (Legge Finanziaria regionale 2008), in un secondo momento, ha reso permanente la disciplina sopra descritta e sancito la costituzione del Centro di Acquisto Territoriale.

I PROTAGONISTI E LE RISPETTIVE FUNZIONI

L'operatività del CAT Sardegna dipende dall'agire sinergico di una pluralità di attori coinvolti nel processo centralizzato d'acquisto:

- la Regione: definisce gli obiettivi strategici e svolge attività di monitoraggio;
- il C.A.T.: stipula le convenzioni, effettua gare aggregate, fornisce servizi di gare telematiche e gestisce l'osservatorio degli acquisti;
- le Pubbliche Amministrazioni: trasmettono al C.A.T. i propri fabbisogni, aderiscono alle convenzioni quadro od alle Gare telematiche, effettuando ordinativi di fornitura nei confronti degli operatori economici partecipanti;
- gli operatori economici: stipulano le convenzioni e forniscono beni e servizi alle amministrazioni pubbliche (tramite convenzioni quadro o gare telematiche).

GLI STRUMENTI D'ACQUISTO

Il CAT si avvale di tre fondamentali modalità operative: Convenzioni Quadro, gare telematiche, gare aggregate. Le Convenzioni quadro fino ad oggi stipulate hanno avuto ad oggetto:

- Materiale di cancelleria;
- Carta in risme naturale, ecologica e riciclata;
- Vaccino anti-papilloma virus umano;
- Soluzioni infusionali, per irrigazione e per nutrizione parenterale.

Si osserva, in particolare, come nella procedura aperta finalizzata alla stipula di una convenzione quadro per la fornitura di soluzioni infusionali, per irrigazione e per nutrizione parenterale, valevole per tutte le Aziende Sanitarie della Regione, si sia registrato uno sconto sull'importo a base d'asta pari al 30%.

Nella gara per la fornitura del vaccino anti papilloma virus umano HPV-16 e HPV-18 il risparmio conseguito è stato, invece, pari all'8%.

A seguito dell'espletamento di procedure telematiche il CAT ha altresì proceduto all'acquisto di:

- fuoristrada;
- materiale di cancelleria;
- personal computer;
- Noleggio di apparecchiature multifunzione;
- reagenti chimici e sostanze galeniche;
- Noleggio di stampanti a basso impatto ambientale.

ACQUISTI VERDI - GPP (GREEN PUBLIC PROCUREMENT)

Nella gestione delle procedure regionali centralizzate è emerso l'inserimento di criteri di eco-compatibilità, in omaggio a politiche che integrano i criteri di qualità ambientale in tutte le fasi del processo di acquisto, incoraggiando la diffusione di tecnologie adeguate attraverso la ricerca e la scelta dei risultati e delle soluzioni di minore impatto sull'ambiente lungo l'intero ciclo di vita.

Nella predisposizione dei capitolati di gara, oggetto dei procedimenti d'appalto finora espletati dal CAT, è stata, infatti, data rilevanza alla richiesta di prodotti in possesso delle certificazioni Energy star, Blauer Engel, Nordic Swan, Ecolabel, FSC (Forest Stewardship Council), EMAS, ISO 14001:2004, ISO 9001:2000, nonché al mancato utilizzo, nel processo di produzione, di sostanze dannose per l'ambiente e di materie prime provenienti da aree soggette a vincoli di rispetto ambientale.

Tutte le gare poste in essere hanno previsto, tra l'altro, l'utilizzo di imballaggi eco-compatibili ed il loro ritiro e smaltimento a carico del fornitore. L'introduzione delle tematiche ambientali negli appalti è stato, pertanto, considerato dalla Regione Sardegna uno strumento indispensabile per incentivare l'approvvigionamento di beni e servizi che riducano l'uso delle risorse naturali, la produzione di rifiuti, l'emissioni inquinanti, i rischi per la salute della persona e dell'ambiente, indirizzando imprese e cittadini verso una cultura del cambiamento nelle abitudini di produzione e consumo.

L'OSSERVATORIO REGIONALE E LE UNIONI D'ACQUISTO IN SANITA'

Lo sforzo della Regione Sardegna nella valorizzazione dell'attività delle centrali di acquisto, in specie nella promozione di gare aggregate, anche espletate da enti capofila, ha fatto sì che venisse istituito nell'ambito del sistema sanitario regionale, con la deliberazione della Giunta regionale n. 56/89 del 29.12.2009, l'Osservatorio per il monitoraggio delle gare per l'approvvigionamento di farmaci ed emoderivati, condotte attraverso le Unioni d'acquisto individuate con Delibera di Giunta Regionale n. 37/10 del 25.9.2007.

Gli Obiettivi dell'Osservatorio furono da subito individuati nel:

- costante monitoraggio dei contratti delle due unioni di acquisto di Sassari e di Cagliari;
- valutazione dei risparmi conseguiti;
- corrispondenza tra quanto ordinato ed i prodotti aggiudicati in gara;
- verifica sulla adesione alle linee di indirizzo da parte delle ASL sulla corretta utilizzazione dei farmaci.

Ai sensi della citata Delibera di Giunta Regionale n. 37/10 del 25.9.2007, nel corso dell'anno 2008 è stata bandita ed aggiudicata la prima gara per l'approvvigionamento di farmaci ed emoderivati in Unione d'acquisto con capofila la ASL 1 di Sassari. Tale procedura ha consentito un risparmio di spesa del 6% sui prezzi medi precedentemente ottenuti con gare di singole Aziende Sanitarie. L'Unione d'acquisto con capofila la ASL 8 di Cagliari, relativa alla gara per l'approvvigionamento di farmaci ed emoderivati, comprendente ASL 7 di Carbonia, ASL 6 di Sanluri, AO Brotzu ed AOU di Cagliari, è stata, invece, bandita ed aggiudicata nel 2010 ed espletata tramite e-procurement.

La gara con capofila la ASL di Sassari è scaduta il 31.12.2011 e la medesima stazione appaltante, sempre in qualità di mandataria della stessa Unione d'acquisto, comprendente ASL 2 di Olbia, ASL 3 di Nuoro, ASL 4 di Lanusei, ASL 5 di Oristano ed AOU di Sassari, ha pubblicato il 1° giugno 2012 il nuovo bando di gara, da espletarsi tramite sistema dinamico d'acquisizione.

Visti i risultati ottenuti in termini di riduzione dei costi, l'Assessorato dell'Igiene e Sanità e dell'Assistenza Sociale,

in un momento successivo, ha ritenuto necessario proseguire, in collaborazione con l'Osservatorio, il lavoro di ricognizione e programmazione delle gare, proponendo, pertanto, di estendere il monitoraggio anche alle procedure per l'approvvigionamento dei dispositivi medici e materiali per l'assistenza protesica e integrativa. La deliberazione della Giunta regionale n. 17/13 del 24.4.2012 "Interventi per il contenimento della spesa farmaceutica ospedaliera e territoriale, dei dispositivi medici, dell'assistenza integrativa e protesica" aveva, peraltro, già evidenziato la necessità di procedere alla razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi sanitari, disponendo, per farmaci, emoderivati, dispositivi medici e materiali per l'assistenza protesica ed integrativa, l'indizione di gare in unione d'acquisto per area vasta o a valenza regionale.

Sono state così individuate le seguenti ASL come capofila per l'indizione di procedure aperte a valenza regionale:

- ASL 5 di Oristano: fornitura di soluzioni infusionali, per irrigazione e per nutrizione parenterale;
- ASL 6 di Sanluri: fornitura di vaccini;
- ASL 3 di Nuoro: fornitura di dispositivi medici categorie H (dispositivi di sutura) e K (dispositivi per chirurgia mini-invasiva ed elettrochirurgia) della Classificazione Nazionale Dispositivi Medici (CND).

Nel corso del 2012 l'Osservatorio regionale ha, altresì, individuato le ulteriori categorie di dispositivi medici, sulla base della Classificazione Nazionale Dispositivi Medici (CND), da proporre per l'inserimento in gare regionali centralizzate, con obbligo di adesione delle Aziende Sanitarie operanti sul territorio, procedendo nel contempo a nominare gli enti capofila. Sulla base delle indicazioni pervenute da ciascun soggetto mandante, l'Azienda mandataria provvede a determinare il fabbisogno totale dei dispositivi oggetto della gara, ad indire la procedura d'appalto, a gestire le fasi di evidenza pubblica e di esecuzione contrattuale. Le singole Aziende Sanitarie aderenti all'Unione d'acquisto devono, invece, provvedere alla stipula dei contratti relativamente ai propri fabbisogni aziendali.

Allo stato attuale si dà atto come siano già state aggiudicate le procedure aperte aventi ad oggetto la fornitura di sistemi meccanici di infusione monouso (ASL Olbia capofila), nonché quella di soluzioni infusionali, per irrigazione e per nutrizione parenterale (ASL Oristano capofila).

CONSIDERAZIONI FINALI

L'esperienza pluriennale delle centrali di committenza regionale, CAT Sardegna ed Osservatorio regionale per il monitoraggio delle gare, ha suscitato forte interesse sia negli enti pubblici del territorio sia nel mondo imprenditoriale locale.

I primi desiderosi di ottenere benefici in termini di risparmio di spesa e di semplificazione dei processi amministrativi interni; gli operatori privati intenzionati a trarre giovamento dalla semplificazione dell'accesso al mercato e dalla riduzione degli adempimenti burocratici.

A quasi dieci anni dall'avvio del CAT Sardegna è, quindi, possibile tracciare un primo bilancio, a dire il vero non del tutto positivo, sottolineando come alle nobili intenzioni programmatiche del legislatore abbia, tuttavia, fatto seguito un esiguo numero di procedure concluse e la lentezza dei tempi procedurali di espletamento delle gare. La speranza di riuscire a realizzare una svolta, anche culturale, nei processi di approvvigionamento è, invece, ancora ben viva in campo sanitario, ove l'attività delle Unioni di acquisto ha consentito l'evoluzione delle procedure d'appalto verso modalità innovative basate sull'utilizzo delle tecnologie informatiche (e-procurement), raggiungendo vantaggi in termini di riduzione dei costi a carico del bilancio pubblico, trasparenza nelle operazioni di gara, stimolando così processi di "benchmarking", mediante la disponibilità e la condivisione di informazioni relative agli acquisti operati sul territorio regionale.

In tempi di "spending review", ad ulteriore conferma dell'attualità e della rilevanza di tale modus operandi, "L'aggregazione degli acquisti per una spesa pubblica più efficiente ed efficace mediante l'istituzione ed utilizzo delle centrali di committenza e delle stazioni uniche appaltanti a livello locale" ha rappresentato la tematica affrontata nel primo dei tre convegni previsti dalla programmazione dello Sportello Appalti Imprese per il 2014, tenutosi a Nuoro il 27 marzo con la partecipazione di Sardegna CAT.