

I CAPITOLATI DI APPALTO NELLA DISTRIBUZIONE AUTOMATICA DI ALIMENTI

Marco Boni

Direttore Servizio acquisti e logistica AUSL Modena
Presidente Onorario Federazione Associazioni Regionali Economi e Provveditori

Cercherò di fare qualche considerazione sul tema dello sviluppo contrattuale dell' inserimenti di distributori automatici nelle realtà sanitarie.

Per quanto riguarda il quadro normativo:

Dal 1° febbraio 2006 non esiste più il termine asta pubblica nell'ordinamento nazionale, il nuovo codice degli appalti ha sostituito il termine con la dizione europea "procedura aperta". Anche il contratto comunitario che faceva riferimento alla licitazione privata, quella con la prequalifica, ha cambiato nome, ora si chiama "procedura ristretta". Non esiste più la trattativa privata, sostituita dalla procedura negoziata e l'appalto concorso che si può assimilare a grandi linee al nuovo istituto del dialogo competitivo.

Per i contratti attivi, dove lo Stato vende, la procedura ordinaria prevista è l'ex asta pubblica, procedura aperta, normalmente su prezzo base al rialzo. Questo perché in un contratto di vendita interessa l'incasso, quanto si guadagna, non la qualità. La procedura aperta non inibisce però valutazioni di qualità e una prequalifica dei concorrenti, se pure in modi diversi rispetto a quelli della ex licitazione privata.

L'unica discriminante tra le due procedure è proprio il tema della prequalifica.

Nella ex licitazione privata c'erano due fasi: una consisteva in una sorta di prequalifica, ovvero si emetteva un bando riferito a ricevere domande di invito. Nel bando si specificavano i prerequisiti o le referenze che le aziende dovevano possedere per poter presentare la loro offerta (che poteva verteere solo sul prezzo o sul rapporto qualità prezzo).

La modalità di valutazione dell'offerta di aggiudicazione nei casi di aste o licitazione è indifferente, anche nell'asta pubblica si può utilizzare il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa cioè valutare qualità e prezzo. Si può anche fissare una prequalifica direttamente nel bando dell'asta. Gli stessi prerequisiti che nella licitazione si mettevano nel bando e che venivano controllati in una fase preliminare nell'asta, ora vanno inseriti direttamente nel bando ma possono

essere gli stessi. Un fornitore non qualificato non entra, anche se si fa un' asta, se ho messo questi sbarramenti. Vorrei così sgonfiare la preoccupazione sul tema dell'asta. Anche nella licitazione, d'altronde, non ho molta discrezionalità.

Ora cercherò di dimostrare che il contratto di concessione di distributori all'esterno possiede requisiti che lo rendono un **contratto passivo**. Questo è importante per poter utilizzare l'ordinamento comunitario delle procedure che regola i contratti passivi delle pubbliche amministrazioni europee. L'Europa, infatti, si preoccupa di come vengono spesi soldi pubblici. Se noi qualificiamo come contratto passivo anche questo tipo di rapporto siamo dunque legittimati ad utilizzare la costruzione comunitaria nelle fasi di affidamento.

Si tratta di un contratto passivo per le seguenti ragioni. Generalmente si può abilitare a mettere distributori per due motivi: semplicemente per dare un servizio al pubblico, senza preoccuparsi di quello che viene commercializzato, o con **finalità istituzionali**, tali per cui l'affidamento può rispondere all'obbligo istituzionale delle AUSL di svolgere attività sanitarie; dato che la tutela della salute è il compito primario delle aziende sanitarie, installando distributori svolgo una attività che mi è propria. Compro un servizio (da qui l'aspetto passivo) che mi serve per la fase di educazione dei cittadini.

A fronte di questo si verifica un costo, un differenziale di minor guadagno sulla parte attiva, che ho perché impongo al contraente di mettere prodotti salutisti, equo solidali che rispettino l'ambiente ecc. Se non imponessi questo vincolo probabilmente il canone attivo sarebbe superiore, ma devo imporlo per rispondere ad una mia finalità istituzionale quindi ne sopporto il costo in termini di questo differenziale. Tutto ciò legittima i sistemi di incontro con il mercato e individuazione del miglior fornitore. Con questa logica sono **legittimato a fare prescrizioni di tipo qualitativo**, non solo economico, anche nell'ambito dei distributori automatici.

Ci si può rifare dunque alla nuova direttiva europea che compatta precedenti istituti comunitari su forniture, servizi e lavori, con riferimento alla parte dei servizi. Questa direttiva introduce per la prima volta nell'ordinamento europeo il tema della tutela ambientale e sociale. Da un lato razionalizza le direttive preesistenti rendendole omogenee dall'altro introduce una giurisprudenza comunitaria. Ci sono infatti numerose cause discusse in sede alla corte di giustizia europea, ad esempio quella degli autobus finlandesi (in una gara per acquisto di autobus sono stati dati punti in più ad un'azienda con autobus a bassa emissione inquinante nell'ambiente, il concorrente arrivato secondo ha eccepito che non era giusto dare punti in più per un'utilità che non era diretta dell'amministrazione). Questa azione è stata legittimata con la giustificazione che il vantaggio economico era collegato (minor inquinamento, meno sporco sui muri, meno costi ecc).

Tutto l'ordinamento europeo è ancora molto orientato al mercato, alla libera circolazione delle merci. Il problema è dunque contemperare una filosofia storica europea tutta incentrata sull'economia e la concorrenza con l'elemento ambientale. La nuova direttiva consente alle amministrazioni aggiudicatrici di soddisfare esigenze in materia ambientale, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto e rispettino i principi fondamentali.

Le specifiche tecniche possono rientrare come requisiti o come prestazioni. Anche nelle condizioni di esecuzione dell'appalto si possono fare prescrizioni che tengano conto di considerazioni sociali e ambientali. Per quanto riguarda le capacità tecnico-professionali bisogna indicare le misure di gestione ambientale che l'operatore economico potrà applicare durante la realizzazione dell'appalto. Ci sono dunque richiami precisi, si citano norme attraverso sistemi predefiniti (ad esempio per quanto riguarda il tema delle norme di qualità non se ne può richiedere uno specifico). Le caratteristiche ambientali possono essere valutate nei punteggi relativi alla qualità, la norma dice che "le amministrazioni aggiudicatrici possono contribuire alla tutela dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile garantendo loro allo stesso tempo di poter ottenere per i loro appalti il miglior rapporto qualità-prezzo."

Equazione: cosa c'entrano le aziende sanitarie con l'ambiente? Se noi tuteliamo l'ambiente tuteliamo la salute. Da questo punto di vista la tutela dell'ambiente può essere considerata un'attività istituzionale delle aziende, se no non saremmo legittimati a fare prescrizioni ambientali. Come PA con questa equivalenza siamo favoriti.

La direttiva favorisce dunque nuove opportunità di incontro con il mercato:

Dialogo tecnico: colloquio trasparente con il mercato in cui si mette a punto l'oggetto del contratto. La direttiva rende legittimo questo dialogo che può sfociare nel dialogo competitivo, evoluzione concorrenziale di gara del dialogo tecnico. Per le sue caratteristiche il dialogo competitivo non è pertinente in questa sede, serve per problemi molto complessi (come risolvere l'acqua alta a Venezia).

Accordo quadro: accordo preliminare che si attiva attraverso un bando con cui vengono abilitati alla fornitura alcuni operatori sul mercato per alcuni anni, con possibilità di aggiornamento prefigurato.

Venendo alla questione delle valutazioni di qualità, i principi ci dicono che le valutazioni devono essere oggettive, valutabili e i requisiti devono essere proporzionati al valore dell'appalto. La stessa cosa vale per la valutazione in gara, la valutazione di qualità può avvenire attraverso parametri diversi ma devono essere oggettivi, misurabili e controllabili e vanno precisati preventivamente, nel bando di gara o nel capitolato. Bisogna rispettare anche i criteri della proporzionalità e adeguatezza, ovvero devo valutare aspetti coerenti con quello che sto cercando di comprare.