

PROCEDURA APERTA PER LA PRESTAZIONE DEL SERVIZIO DI NOLEGGIO OPERATIVO DELLA DURATA DI CINQUE ANNI DI ARREDI ED ATTREZZATURE PER LE VARIE UU.OO. DELL'AZIENDA SANITARIA LOCALE DI CAGLIARI

PRECISAZIONI E CHIARIMENTI

L'Azienda, in data 01 giugno 2011, ha ricevuto una missiva recante delle contestazioni avverso il bando di gara indetto con deliberazione n. 415 del 22.05.2011 del Direttore Generale della ASL di Cagliari avente ad oggetto la prestazione di noleggio operativo della durata di 5 anni di arredi ed attrezzature per le varie UUOO della ASL di Cagliari. Di seguito, al fine di chiarire eventuali dubbi di altri potenziali concorrenti, si riporta il testo inviato al ricorrente ove si relaziona e risponde in merito alle contestazioni presentate.

Al fine della miglior comprensione delle risposte e chiarimenti che si rendono nel prosieguo, si richiama, preliminarmente, l'art. 3 del Codice dei Contratti - Definizioni. Al comma 9 di detto art. viene resa la definizione di Appalti Pubblici di Forniture, che integralmente si riporta: " 9. *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.*"

CONTESTAZIONI PRESENTATE DAL RICORRENTE:

1.= la ASL Cagliari ha indetto una gara a procedura aperta per **l'acquisizione in noleggio** di arredi ed attrezzature per le UUOO di competenza. Il valore presunto della spesa è stato fissato in euro 4.750.000,00 oltre IVA per un quinquennio, mentre il criterio di aggiudicazione è **ancorato** alla selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il contenuto del bando, i requisiti finanziari imposti ai concorrenti nonché le prescrizioni tecniche del connesso Capitolato Speciale alimentano la persuasione che l'intera procedura di gara sia orientata a restringere illegittimamente la rosa degli aspiranti concorrenti, con effetti penalizzanti sulla par condicio e sulle casse pubbliche.

2.= 11 bando in contestazione prescrive, fra i vari requisiti soggettivi, al punto III.2.2 il possesso del seguente requisito: *"aver realizzato complessivamente negli ultimi tre esercizi finanziari approvati alla data del bando un fatturato specifico per l'esecuzione di forniture analoghe a quelle oggetto della presente gara non inferiore euro 4.750.000,00".* In pratica, alla gara sono ammesse solo Imprese che abbiano eseguito **prestazioni di noleggio**— nell'ultimo triennio — con un fatturato pari all'importo di gara. Tale prescrizione di fatto esclude la maggior parte delle aziende del settore, in quanto è notorio che i prodotti oggetto di procedura di norma vengono venduti — e non concessi in noleggio — tanto alle strutture pubbliche che private.

3.= La ASL Cagliari ha deliberato di noleggiare — per la durata di un quinquennio — arredi sanitari preventivando una spesa eccessiva rispetto al valore di mercato dei beni da acquisire. Se infatti l'intero complesso dei beni descritti nel bando e nell'annesso Capitolato fosse acquistato al prezzo di mercato oggi corrente, difficilmente potrebbe essere superata la soglia di una spesa superiore alla metà di quanto posto a base di gara.

Nel contempo, anche per il servizio di noleggio l'importo di gara si rivela esuberante: se fosse garantita la partecipazione delle Aziende del settore, è lecito presumere che, prezzi alla mano, la spesa occorrente resterebbe al di sotto di circa il 30% di quanto preventivato. Ma è proprio la presenza degli ostacoli alla partecipazione che consente la dilatazione della spesa: i requisiti finanziari e le specifiche tecniche imposti nel bando e nel Capitolato impediranno inevitabilmente una ampia e seria partecipazione, con il risultato che l'ingresso di pochissime offerte, o — come si teme — di una sola offerta, escluderà alla radice un ribasso corretto.

4. Anche le prescrizioni tecniche imposte nel Capitolato rivelano, ad una semplice lettura, lo stesso orientamento, ovvero escludere quanti più concorrenti possibile. Le specifiche tecniche sono state infatti tarate per indirizzare la valutazione in punto di merito tecnico su prodotti ben precisi, che chi opera nel settore può individuare facilmente (a riprova, è sufficiente esaminare le caratteristiche imposte sui letti, sui sovramaterassi o sui sollevatori elettrici per trarne conferma: si tratta di requisiti presenti su prodotti specifici agevolmente rintracciabili). Insomma, la rigidità del medesimo Capitolato di per sé restringe la rosa dei potenziali concorrenti, giacché la massima parte delle Imprese del settore non potrà essere in grado di formulare un'offerta globale adeguata neanche ricorrendo al principio dell'equivalenza.

La scelta operata dalla stazione appaltante di includere tutta la fornitura in un unico Lotto non appare rispondente a criteri di razionalità ed economicità, e per di più rinforza il rischio di esclusione della gran parte degli operatori a tutto vantaggio del soggetto che si verrà a trovare in una ingiustificata posizione di vantaggio. La gamma dei prodotti richiesti è infatti tale da ostacolare la predisposizione di una offerta che comprenda tutti i beni previsti con quelle determinate caratteristiche. In sostanza, il reticolo della *lex specialis* è chiaramente finalizzato a ridurre il novero dei partecipanti.

5. In definitiva, così come è strutturata la gara appare contraria alla normativa di riferimento.

RISPOSTE E CHIARIMENTI:

(le risposte ed i chiarimenti che seguono sono date con riferimento alla numerazione della nota del ricorrente)

2. L'art. 41 del D.Lgs 163/06, la cui intestazione è "Capacità economica finanziaria dei fornitori e dei prestatori di servizi", al comma c) prevede che tali requisiti possano essere dimostrati con "dichiarazione concernente il fatturato globale d'impresa e l'importo relativo ai servizi o forniture nel settore oggetto della gara, realizzati negli ultimi tre esercizi".

Il settore merceologico oggetto della gara di noleggio operativo indetta dalla ASL di Cagliari è quello inerente agli arredi sanitari, quali letti, materassi, comodini, tavoli, sollevatori e altro; come tale, è identico per tutti gli operatori economici produttori/rivenditori di tali articoli.

Ne consegue che ogni operatore economico che produca/commercializzi i prodotti afferenti al richiamato settore oggetto della procedura, con fatturati rispondenti, può, ovviamente, partecipare alla procedura.

Risulta priva di fondamento invece, l'affermazione che la stazione appaltante abbia inteso limitare i requisiti di partecipazione ai soli operatori che abbiano eseguito prestazioni di noleggio.

Non vi è, difatti, alcuna prescrizione in tal senso nel bando di gara, che indica invece legittimamente i seguenti requisiti, richiesti in conformità al richiamato art. 41, comma a dimostrazione delle capacità economiche e finanziarie:

a) il fatturato globale d'impresa;

b) il fatturato specifico relativo all'esecuzione di **forniture analoghe**, che rientrino cioè nel settore merceologico relativo ai beni in gara come prima definito, ossia nel caso in specie, relativo ad arredi e/o attrezzature sanitarie, a prescindere dalla circostanza che detti beni siano stati forniti dall'aspirante concorrente in vendita o noleggio e/o con le altre forme contrattuali contemplate dall'art. 3 comma 9 del Codice.

Pertanto è evidente il riferimento a contratti di **forniture analoghe** come definiti dal predetto art. 3 comma 9, che comprende nella nozione di fornitura di beni, come già evidenziato, l'acquisto, la locazione finanziaria, la locazione o l'acquisto a riscatto, con o senza opzione per l'acquisto, di prodotti.

Posto che sussiste in capo alla stazione appaltante la discrezionalità nella determinazione dell'oggetto del contratto e nella predisposizione delle specifiche tecniche, nel caso di specie la ASL di Cagliari non richiede tuttavia la dimostrazione del possesso di fatturato specifico per il settore arredi in termini di fatturato relativo a prestazioni di noleggio, ma esclusivamente il possesso del requisito economico in termini di vendita e/o locazione, locazione finanziaria, locazione o vendita a riscatto, con o senza opzione per l'acquisto, di prodotti analoghi a quelli in gara. apparendo evidente come sia il settore identificato dai prodotti in gara ad avere rilevanza per la determinazione del tipo di fatturato specifico richiesto dal bando, e non la tipologia contrattuale.

Per quanto sopra tutti gli operatori che intendono partecipare alla procedura in oggetto che operano, ad esempio, nel solo settore degli arredi sanitari, risponderanno al possesso dei requisiti richiesti di cui ai punti a) e b) con il medesimo dato.

Quanto sopra ha ovviamente valore anche per gli eventuali R.T.I. o ipotesi di "avvalimento".

Sotto questo profilo pertanto si ritiene che le contestazioni formulate alla scrivente azienda siano prive di rilievo giuridico, in quanto, pur riconoscendo l'importanza del principio della massima partecipazione la stazione appaltante rimane titolare della discrezionalità nella determinazione e nella predisposizione delle specifiche tecniche, modulate in base alle esigenze concrete e all'interesse pubblico perseguito con la procedura contestata.

3. Del pari è infondato quanto asserito dall'istante in merito alla presunta sovrabbondanza dell'importo stimato dell'appalto indicato nel bando ed all'art. 2 del Disciplinare di gara.

Tale importo è onnicomprensivo di tutte le molteplici e diverse prestazioni, principali e connesse e, conseguentemente, ricomprende tutti gli oneri quali la fornitura in noleggio dei beni, la loro gestione e logistica, gli oneri del "full risk", la manutenzione di tutti i prodotti per 5 anni, gli oneri per lo smaltimento di tutti gli arredi ora presenti nelle varie sedi ospedaliere (n°7 ospedali distinti, con sedi distanti anche oltre 70 km dal capoluogo).

A questo deve sommarsi, inoltre, il costo presunto delle "migliorie" che la ASL di Cagliari ha inteso introdurre per valorizzare il noleggio operativo, assegnando a tale parametro un peso ponderale di 15 punti.

Tale importo complessivo è stato, pertanto, calcolato e determinato, tenendo conto delle notevoli complessità ed onerosità delle prestazioni richieste, fissando una soglia presunta di valore che consenta la partecipazione alla gara e la formulazione di offerte economicamente congrue in relazione alle prestazioni richieste.

L'intendimento della ASL di Cagliari non è, senz'altro, quello di escludere, ovvero restringere illegittimamente la rosa dei partecipanti, ma viceversa quello di stimolare una progettualità aziendale per ottenere un servizio di elevata qualità, facilmente rintracciabile data la qualità degli operatori presenti nel panorama italiano ed europeo.

È altresì evidente che l'individuazione di un partner, cui affidare un servizio importante come quello posto a base di gara, presuppone di stabilire criteri di scelta mirati ad identificare società di adeguato ed elevato profilo tecnologico, logistico ed economico, senza per questo ledere il principio della *par condicio*.

Si ritiene, difatti, che dotarsi di profili organizzativi tali da scongiurare incidenti ai pazienti nelle corsie di degenza, incidenti per gli operatori sanitari costretti a operare con attrezzature inadeguate e datate, sia corretto e auspicabile per evitare impossibilità di ricoverare i pazienti per guasti e indisponibilità degli arredi del posto letto, mancanza di personale per infortuni sul lavoro (vd dati relativi ad infortuni sul lavoro dovuti al sollevamento di pazienti in assenza di arredi specifici o inadeguati), ovvero non destinabili alla corsia, con conseguenti danni economici per le casse pubbliche.

Tale assunto è infatti desumibile e richiamato nell'art. 1 – PREMessa del Disciplinare di gara, dove è detto:

"Al fine di raggiungere l'ottimizzazione dei livelli di qualità edilizia nel settore ospedaliero è necessario mantenere adeguati e costanti livelli di qualità nell'ambito della sistemazione alberghiera in regime di ricovero ordinario e in day hospital.

A questo aspetto concorrono anche la qualità degli arredi e di tutte le componenti che costituiscono l'habitat del paziente durante il ricovero nella struttura ospedaliera.

In tal senso, la ASL di Cagliari ha intrapreso un percorso di controllo e ottimizzazione dei livelli di sistemazione alberghiera presso i propri ospedali, individuando nella formula del noleggio operativo la modalità per mantenere costante nel tempo la qualità e la tecnologia dei componenti di arredo, che costituiscono l'alloggio ove i pazienti vengono accolti durante il ricovero.

La selezione degli arredi può essere effettuata solo attraverso un'analisi che, partendo da determinate esigenze aziendali, giunge alla individuazione dei requisiti e delle prestazioni specifiche.

In particolare, tali esigenze possono essere così individuate:

- *sicurezza ed incolumità degli utenti dai rischi di natura igienico-sanitaria;*
- *benessere, in termini di comfort ambientale ottenuto da soluzioni progettuali che garantiscano: il mantenimento delle corrette posture, agevole discesa dal letto, il possibile uso di poltrone relax;*
- *possibilità di un confortevole utilizzo degli spazi di degenza, in rapporto alle loro caratteristiche dimensionali, all'allestimento degli stessi (tavolo per consumare i pasti, armadi, poltrone relax, comodini e quant'altro) ed al loro aspetto, garantito dalla qualità dei materiali, dalle finiture, dai colori e, più in generale, dall'estetica delle componenti di arredo;*
- *integrabilità delle componenti tecniche che costituiscono il posto letto in relazione al loro grado di interconnessione funzionale;*
- *praticità nella gestione igienico sanitaria e nella manutenzione di tutte le componenti, da parte del personale adibito a tali funzioni."*

4. Per quanto asserito dal denunciante in merito alle specifiche tecniche poste a base di offerta si richiamano le considerazioni già esposte, ribadendo che le caratteristiche tecniche inserite nel capitolato permettono la partecipazione alla procedura a tutte le maggiori aziende italiane ed europee del settore.

Sono senz'altro individuabili tra le ditte più note del panorama italiano ed europeo, almeno 7 operatori che hanno, tra le loro gamme di prodotti, gli arredi richiamati nella gara a noleggio bandita dalla ASL di Cagliari.

E ciò anche senza considerare la possibilità per ogni concorrente di ricorrere, per soddisfare i requisiti di gara e di offerta, agli istituti pro-partecipativi del R.T.I. o dell'avvalimento.

In questo senso è opportuno richiamare la necessità di perseguire un risultato qualitativo anche in termini di rispondenza alle normative vigenti per il settore, con riguardo alle normative vigenti per i dispositivi medicali, come i letti elettrici di degenza, con riferimento a caratteristiche costruttive precise per evitare incidenti da schiacciamento per gli operatori e i pazienti, incidenti da cesoiamento o tranciamento, dispersioni elettriche.

Per quanto sopra, qualsiasi arredo/prodotto per il quale si dimostri il possesso dei requisiti specifici di norma è ammesso alla procedura, tenuto conto anche delle indicazioni di cui all'art.10 . 68 commi 3,4,5 e 6 del Codice (principi di equivalenza).

Quanto sopra può essere raggiunto con prodotti di adeguata tecnologia, prodotti da società di livello, che operano correttamente nel settore delle tecnologie per la sanità.

Con riguardo alla richiesta di impostare la gara in diversi lotti, è evidente che tale criterio male si adatterebbe alle indicazioni di economicità, correttezza e uniformità nella gestione, univocità dell'operatore in ordine alle contestazioni, ai trasferimenti e alienazione dei beni, e quant'altro data l'estensione dell'azienda e la dislocazione delle sedi.

A parte l'aspetto gestionale della commessa, con la necessità di attivare diversi rapporti con altrettanti operatori economici nella composizione di una camera di degenza, per la richiesta di interventi manutentivi o altro (si pensi alla complessità del rapporto con più operatori anche per quanto riguarda l'alienazione dei beni attualmente in uso con più op.ec. aggiudicatari), è evidente che non è sostenibile la tesi di vantaggi economici per la ASL di Cagliari, ovvero per le casse pubbliche, dato che l'importo di aggiudicazione sarebbe composto dalla sommatoria di analoghe voci di spesa di più operatori economici (logistica, manutenzione, magazzinaggio) viceversa sovrapponibili nel caso di un unico lotto.

Peraltro si ritiene che la scelta delle modalità secondo cui affidare una prestazione di tale complessità rientri tra prerogative della stazione appaltante, posto che comunque il criterio che ha guidato tale scelta del lotto unico appare assolutamente corretto ed improntato ad evidenti criteri di razionalità, logicità ed economicità. Non si vede, per contro, come una suddivisione in molteplici lotti di una prestazione integrata ed unitaria di noleggio possa ritenersi logica o razionale.

Tanto meno la scelta auspicata dal denunciante si rivelerebbe più economica di quella deliberata dalla scrivente stazione appaltante.

5. Pertanto per quanto esposto si ritiene che la procedura contestata risponda invece a tutte le previsioni di legge in merito alla salvaguardia della pluralità dei partecipanti, alla par condicio, al rispetto delle norme di economicità e buona amministrazione, alla possibilità di partecipare alla gara, in forma singola o R.T.I.