

Gli acquisti di beni e servizi degli enti e aziende del servizio sanitario: le regole in vigore nel 2021

di Luca Leccisotti

Data di pubblicazione: 10-7-2021

Ai sensi dell'articolo 1 comma 2 del D.lgs 165/2001 per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, **le aziende e gli enti i del Servizio sanitario nazionale.**

Una volta stabilito il punto di partenza, rileviamo che le aziende sanitarie, quindi, rientrano nel concetto di amministrazioni aggiudicatrici e che devono necessariamente applicare il Codice degli Appalti pubblici D.lgs 50/2016 e ss.mm.ii a tutti gli approvvigionamenti di cui necessitano.

Vi è una differenza di fondo rispetto alla maggior parte delle amministrazioni pubbliche. Le aziende sanitarie sono appunto aziende, imprese pubbliche con una vocazione manageriale proiettata verso l'esterno tramite una contabilità economico patrimoniale, a differenza di altri enti che continuano ad utilizzare una contabilità finanziaria più che altro autorizzatoria e prive, inoltre, di una mission aziendale pura.

In pratica le aziende sanitarie sono delle imprese che si inseriscono nella concezione del libero mercato della produzione sanitaria, ma spesso ingessate dalle regole schematiche, e per nulla dinamiche, del diritto amministrativo puro.

Il primo innesto nel *public procurement* delle aziende sanitarie lo abbiamo con la Legge n.296/2006 (Finanziaria 2007) in cui al comma 449 dell'art. 1 si prevede che gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale sono in ogni caso tenuti ad approvvigionarsi utilizzando:

- Le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di riferimento
- Le convenzioni Consip (qualora le convenzioni regionali siano inesistenti)

In questo primo innesto normativo non viene menzionata una particolare soglia di valore da cui scaturiscono particolari obblighi operativi. Nei fatti però, la previsione di cui sopra è obbligatoria per gli appalti sopra soglia. Lo si deduce dal tenore del comma successivo che, al comma 450 dell'art.1 della Legge 296/2006, si prevede che fermi restando gli obblighi e le facoltà previsti al comma 449 dell'articolo, le altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché le autorità indipendenti, per gli acquisti di beni e servizi di importo pari o superiore a euro 5.000* e di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario **sono tenute** a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica

amministrazione ovvero ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi del medesimo articolo 328 ovvero al sistema telematico messo a disposizione dalla centrale regionale di riferimento per lo svolgimento delle relative procedure.

Analizziamo a questo punto quali sono le attuali soglie di rilevanza comunitaria:

a) euro 5.350.000 per gli appalti pubblici di lavori e per le concessioni;

b) euro 139.000 per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici che sono autorità governative centrali indicate nell'allegato III; se gli appalti pubblici di forniture sono aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici operanti nel settore della difesa, questa soglia si applica solo agli appalti concernenti i prodotti menzionati nell'allegato VIII;

c) euro 214.000 per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali; tale soglia si applica anche agli appalti pubblici di forniture aggiudicati dalle autorità governative centrali che operano nel settore della difesa, allorché tali appalti concernono prodotti non menzionati nell'allegato VIII;

d) euro 750.000 per gli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici elencati all'allegato IX.

In pratica per l'acquisto di beni e servizi "sotto soglia" (fino ad € 214.000 i.e.) le aziende sanitarie **devono** procedere attraverso:

- **Il mercato elettronico di Consip (Mepa)**
- **Il mercato elettronico della centrale regionale di riferimento**

La scelta del mercato elettronico a cui rivolgersi dipende dall'azienda sanitaria, le opzioni sono alternative.

Per l'acquisto di beni e servizi "sovra soglia" gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale sono in ogni caso tenuti ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di riferimento e le convenzioni Consip (*qualora le convenzioni regionali siano inesistenti*).

Nel 2015, con la Legge n.208 (Legge di stabilità 2016), si è previsto con i commi 548 e 549 che al fine di garantire la effettiva realizzazione della spesa mediante aggregazione degli acquisti di beni e servizi, gli Enti del Servizio Nazionale **sono tenuti** ad approvvigionarsi, **relativamente alle categorie merceologiche del settore sanitario:**

- in via esclusiva delle centrali di committenza regionali
- ovvero, presso Consip

Qualora le centrali di committenza non siano disponibili oppure non operative, gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale, per le categorie merceologiche del settore sanitario, si avvalgono

in via esclusiva delle centrali di committenza iscritte nell'elenco dei soggetti aggregatori:

- Consip S.p.a.;
- per la Regione Abruzzo: Agenzia Regionale per l'Informatica e la Committenza – ARIC;
- per la Regione Basilicata: Stazione Unica Appaltante Basilicata;
- per la Regione Calabria: Stazione Unica Appaltante Calabria;
- per la Regione Campania: So.Re.Sa. S.p.a.;
- per la Regione Emilia Romagna: Agenzia Regionale Intercent-ER;
- per la Regione Friuli Venezia Giulia: Centrale Unica di Committenza – Soggetto Aggregatore Regionale;
- per la Regione Lazio: Direzione Centrale acquisti della Regione Lazio;
- per la Regione Liguria: Stazione Unica Appaltante Liguria;
- per la Regione Lombardia: ARIA S.p.a.;
- per la Regione Marche: Stazione Unica Appaltante Marche;
- per la Regione Molise: Servizio regionale Centrale Unica di Committenza del Molise;
- per la Regione Piemonte: SCR – Società di Committenza Regione Piemonte S.p.a.;
- per la Regione Puglia: InnovaPuglia S.p.a.;
- per la Regione Sardegna: Direzione generale della Centrale Regionale di Committenza;
- per la Regione Sicilia: Centrale Unica di Committenza regionale;
- per la Regione Toscana: Regione Toscana - Dir. Gen. Organizzazione - Settore Contratti;
- per la Regione Umbria: CRAS – Centrale Regionale per gli Acquisti in Sanità;
- per la Regione Valle d'Aosta: IN.VA. S.p.a.;
- per la Regione Veneto: UOC - CRAV di Azienda Zero;
- per la Provincia Autonoma di Bolzano: Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture;

- per la Provincia Autonoma di Trento: Agenzia provinciale per gli appalti e contratti;
- Provincia di Vicenza;
- Provincia di Brescia;
- Città metropolitana di Bologna;
- Città metropolitana di Genova;
- Città metropolitana di Milano,
- Città metropolitana di Napoli;
- Città metropolitana di Roma capitale;
- Città metropolitana di Torino;
- Città metropolitana di Catania;
- Città metropolitana di Firenze.

Va da sé la deduzione che la normativa di cui sopra vale esclusivamente per gli acquisti di beni sanitari sopra-soglia comunitaria. Per l'acquisto di beni e servizi sanitari sotto-soglia restano le disposizioni dell'approvvigionamento tramite i mercati elettronici di Consip o delle Centrali regionali di riferimento.

Nei riquadri sottostanti una sintesi schematica degli step da seguire^[1]:

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Vigilanza armata • Guardiania • Servizio di trasporto armata, guardiana e servizio regionali di riferimento o, in scolastico • Facility management immobili • Pulizia immobili • Manutenzione immobili e impianti • Manutenzione strade (servizi e forniture) | <p>Per importi pari o superiori ai Obbligo di ricorso alle 40.000 euro per vigilanza convenzioni delle centrali di trasporto scolastico e ai mancanza, di Consip.</p> <p>221.000 euro per facility management immobili, pulizia a strumenti di acquisto e manutenzione negoziata telematici messi e impianti, a disposizione da Consip o manutenzione strade (servizi e dalla centrale regionale di riferimento)</p> <p>In assenza obbligo di ricorso ad altro strumento di acquisto messo a disposizione dal soggetto aggregatore di riferimento o da Consip .</p> |
|---|--|

Per importi inferiori alle soglie Si applica quanto indicato

di cui alla riga superiore

nella riga "altre merceologie".

- Farmaci Per importi pari o superiori ai Obbligo di ricorso alle
- Vaccini 40.000 euro per farmaci, convenzioni della centrale
- Ausili per incontinenza vaccini, ausili per regionale di riferimento o, in
- Medicazioni generali incontinenza, medicazioni mancanza, di Consip.
- Aghi e siringhe generali, aghi e siringhe, **In assenza** obbligo di ricorso
- Servizi integrati per la servizi integrati per la gestione in via esclusiva alle centrali di gestione delle delle apparecchiature committenza iscritte apparecchiature elettromedicali, servizi di nell'elenco dei soggetti elettromedicali pulizia per gli enti del SSN, aggregatori, come individuate
- Servizi di pulizia per gli servizi di ristorazione per il dalla centrale regionale di enti del SSN SSN, servizi di lavanderia per committenza di riferimento.
- Servizi di ristorazione il SSN, servizi di smaltimento **In assenza**, obbligo di ricorso per gli enti del SSN rifiuti sanitari, guanti, suture e a strumenti di acquisto e
- Servizi di lavanderia ai 221.000 euro per stent, negoziazione telematici messi per gli enti del SSN protesi d'anca, defibrillatori, a disposizione da Consip o
- Servizi di smaltimento pace-maker, ossigenoterapia, dalla centrale regionale di rifiuti sanitari diabetologia territoriale riferimento .
- Guanti
- Suture
- Stent
- Protesi d'anca
- Defibrillatori
- Pacemaker
- Ossigenoterapia
- Diabetologia territoriale

Per importi inferiori alle soglie Si applica quanto indicato di cui alla riga precedente nella riga "altre merceologie".

- Beni e servizi Pari o superiore alla soglia Obbligo di ricorso alle

informatici e di comunitaria
connettività

convenzioni delle centrali regionali di riferimento o, in mancanza, di Consip.

In assenza, obbligo di ricorso esclusivamente agli altri strumenti di acquisto e negoziazione telematici messi a disposizione da Consip o dalla centrale regionale di riferimento.

In assenza obbligo di ricorso a strumenti di acquisto e di negoziazione messi a disposizione da CONSIP o da soggetto aggregatore

Obbligo di ricorso alle convenzioni delle centrali regionali di riferimento o, in mancanza, di Consip.

In assenza, obbligo di ricorso esclusivamente agli altri strumenti di acquisto e negoziazione telematici messi a disposizione da Consip o dalla centrale regionale di riferimento

In assenza obbligo di ricorso a strumenti messi a disposizione da CONSIP o da soggetto aggregatore .

Sottosoglia comunitaria

- Energia elettrica Pari o superiore alla soglia Obbligo di ricorso alle convenzioni delle centrali regionali di riferimento o, in mancanza, di Consip.
- Gas
- Carburanti rete ed extra-rete **In assenza**, obbligo di ricorso a strumenti di acquisto e negoziazione telematici messi a disposizione da Consip o dalla centrale regionale di riferimento.
- Combustibili per riscaldamento
- Telefonia fissa
- Telefonia mobile

- Buoni pasto Sottosoglia comunitaria

Obbligo di ricorso alle convenzioni delle centrali regionali di riferimento o, in mancanza, di Consip.
In assenza, obbligo di ricorso a strumenti di acquisto e negoziazione telematici messi a disposizione da Consip o dalla centrale regionale di riferimento .

- Altre merceologie presenti in Pari o superiore alla soglia
 strumenti Consip o centrali di comunitaria acquisto regionale

Obbligo di ricorso alle convenzioni delle centrali regionali di riferimento o, in mancanza, di Consip.
In assenza, obbligo di ricorso a strumenti di acquisto e negoziazione telematici messi a disposizione da Consip o dalla centrale regionale di riferimento

Sottosoglia comunitaria

Obbligo di ricorso alle convenzioni delle centrali regionali di riferimento o, in mancanza, di Consip.
In assenza, obbligo di ricorso a strumenti di acquisto e negoziazione telematici messi a disposizione da Consip o dalla centrale regionale di riferimento

Il rispetto di acquisto tramite il convenzionamento o tramite gli strumenti di acquisti aggregativi è cogente, tant'è che l'art. 1, d.l. 95/2012 (conv. in L. 135/2012) prevede che i contratti

stipulati in violazione dell'obbligo di approvvigionarsi tramite convenzioni-quadro ed i contratti stipulati in violazione degli obblighi di approvvigionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A. **sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa.** Ai fini della determinazione del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il prezzo, ove indicato, dei detti strumenti di acquisto e quello indicato nel contratto.

Unica deroga consentita dalla normativa attuale^[2] è quella che si può di procedere ad affidamenti, nelle categorie merceologiche Energia elettrica, Gas, Carburanti rete ed extra-rete, Combustibili per riscaldamento, Telefonia fissa e Telefonia mobile, anche fuori convenzioni, a condizione che gli stessi conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure di evidenza pubblica, e prevedano corrispettivi inferiori almeno del 10 per cento per le categorie merceologiche telefonia fissa e telefonia mobile e del 3 per cento per le categorie merceologiche carburanti extra-rete, carburanti rete, energia elettrica, gas e combustibili per il riscaldamento rispetto ai migliori corrispettivi indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip SpA e dalle centrali di committenza regionali. Tutti i contratti stipulati in deroga devono essere trasmessi all'ANAC e devono essere sottoposti a condizione risolutiva con possibilità per il contraente di adeguamento ai migliori corrispettivi nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni Consip e delle centrali di committenza regionali che prevedano condizioni di maggior vantaggio economico in percentuale superiore al 10 per cento rispetto ai contratti già stipulati.

Inoltre, questa deroga di approvvigionamento, se ne aggiungono altre come quella che prevede che è possibile procedere ad approvvigionamenti al di fuori delle modalità previste dalla normativa vigente, esclusivamente a seguito di **apposita autorizzazione motivata dell'organo di vertice amministrativo**, qualora:

- il bene o il servizio non sia disponibile
- Il bene o servizio non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione
- ovvero in casi di necessità ed urgenza comunque funzionali ad assicurare la continuità della gestione amministrativa (cit. comma 516 legge n. 208/2015).

L'autorizzazione dell'organo di vertice^[3] deve essere trasmessa alla Corte dei Conti.

Altra deroga consentita è prevista dall'articolo 1 comma 11 del Decreto Legge 31 dicembre 2020 n.183 (il "Decreto Milleproroghe") che autorizza, sino al 31 dicembre 2021, le acquisizioni di beni e servizi informatici secondo l'articolo 75 del Decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge 24 aprile 2020, n. 27 (il "Cura Italia"). Questa normativa disciplina l'acquisto di beni e servizi informatici, preferibilmente basati sul modello cloud SaaS (software as a service) con sistemi di conservazione, processamento e gestione dei dati necessariamente localizzati sul territorio nazionale, nonché servizi di connettività. Per queste forniture e servizi l'articolo 75 del "Cura Italia" aveva previsto che per le forniture informatiche

si potesse procedere, fino al 31 dicembre 2020, ai sensi dell'articolo 63 comma 2 lettera c) per l'acquisto di beni e servizi selezionando l'affidatario tra almeno quattro operatori economici, anche oltre i limiti della soglia comunitaria (selezionando l'affidatario tra almeno quattro operatori economici, di cui almeno una «start-up innovativa» o un «piccola e media impresa innovativa»). Senza distinzione di soglie e senza obbligo di mercati elettronici.

Si conclude questa disamina con l'illustrazione della semplificazione adottata con il decreto legge 16 luglio 2020, n. 76 (cosiddetto decreto "Semplificazioni") recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale», convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120. Il nuovo regime per le procedure relative a contratti sotto-soglia, è contenuto all'art. 1 del decreto, in deroga agli articoli 36, comma 2, e 157, comma 2, del Codice dei contratti pubblici. Gli articoli 36, comma 2, e 157, comma 2, del D.lgs n. 50/2016 non sono stati modificati in via definitiva, ma è stato introdotto un regime derogatorio, di natura temporanea rispetto alla disciplina del Codice.

In particolare, sono previste due tipologie di procedure per l'affidamento dei contratti di lavori, servizi e forniture, dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa la progettazione (Art. 1, comma 2, decreto-legge n. 76/2020):

- l'affidamento diretto di lavori di importo inferiore a 150.000 euro e di servizi, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, e forniture di importo inferiore a 75.000 euro;

Procedura negoziata senza bando di cui all'articolo 63 del Codice, previa consultazione di un numero graduato di operatori a seconda dell'importo da affidare. È stata prevista, quindi, la consultazione:

- di almeno 5 operatori per forniture e servizi, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di valore inferiore alle soglie europee e per lavori di importo inferiore a 350.000,00 euro; si precisa che anche per i servizi di architettura e ingegneria occorre far riferimento alla soglia europea, quindi a 214.000,00 euro, e non più alle soglie previste dall'art. 157 del Codice, che è stato invece espressamente derogato;
- di almeno 10 operatori per lavori da 350.000 euro fino al valore di 1 milione di euro;
- di almeno 15 operatori per lavori di valore da 1 milione di euro sino alla soglia europea.

Per quanto riguarda invece i servizi di pulizia o di lavanderia in ambito sanitario o ospedaliero, il Decreto Semplificazioni ha previsto che in considerazione dell'incremento dei costi derivanti dall'adeguamento alle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 nel caso in cui detto adeguamento determini un incremento di spesa di importo superiore al 20 per cento del prezzo indicato nel bando di gara o nella lettera di invito, le stazioni appaltanti, in relazione alle procedure di affidamento aggiudicate in data anteriore al 31 gennaio 2020, possono procedere, qualora non abbiano già provveduto alla stipulazione del contratto e l'aggiudicatario non si sia già avvalso della facoltà di cui all'articolo 32, comma 8, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, alla revoca dell'aggiudicazione, ai sensi dell'articolo 21-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241. In tal caso, il provvedimento di

revoca è comunicato all'aggiudicatario entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. In relazione ai contratti dei servizi di pulizia o di lavanderia in ambito sanitario o ospedaliero, in corso di esecuzione alla data del 31 gennaio 2020 ed ancora efficaci alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le stazioni appaltanti possono procedere alla risoluzione degli stessi, ai sensi dell'articolo 108 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nel caso in cui dall'adeguamento alle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 derivi un incremento di prezzo superiore al 20 per cento del valore del contratto iniziale. La risoluzione del contratto di appalto è dichiarata dalla stazione appaltante entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

La legge di bilancio 2019 (art. 1, comma 558, della legge 145/2018) ha modificato la disciplina sull'accertamento dell'eventuale superamento del limite annuo di spesa (4,4% del Fondo sanitario nazionale), per l'acquisto (da parte degli enti ed aziende del SSN) di dispositivi medici. Dal 2019 l'eventuale superamento è rilevato sulla base del fatturato di ciascuna azienda al lordo di IVA, risultante dai dati delle fatture elettroniche, relativi all'anno solare di riferimento, inoltre, nell'esecuzione dei contratti, anche se già in essere, nelle fatture elettroniche dovrà essere indicato in modo separato il costo del bene e il costo del servizio. L'eventuale superamento sarà accertato con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro il 30 settembre di ogni anno, in seguito alla rilevazione - sulla base dei dati summenzionati - eseguita, per l'anno 2019, entro il 31 luglio 2020 e, per gli anni successivi, entro il 30 aprile dell'anno seguente a quello di riferimento (precedentemente, il decreto ministeriale suddetto, da emanarsi entro la medesima data del 30 settembre, certificava in via provvisoria l'eventuale superamento del limite, sulla base dei dati di consuntivo relativi all'anno precedente, rilevati dalle "specifiche voci di costo riportate nei modelli di rilevazione economica consolidati regionali CE", salvo conguaglio determinato con il decreto da emanarsi entro il 30 settembre dell'anno successivo, sulla base dei dati di consuntivo dell'anno di riferimento).[4]

Si auspica che le centrali di committenza, visto il loro ruolo centrale nel procurement sanitario, dovrebbero affiancare con più "presenza" e condivisione di strategie le aziende sanitarie e supportarle nella gestione degli acquisti. E le Regioni dovrebbero iniziare a programmare seriamente, perché non sempre lo fanno.

[1] Tabella obbligo-facoltà Consip

[2] Art. 1, d.l. 95/2012 (conv. in L. 135/2012), COMMA 7

[3] Il direttore generale

[4] https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_controllo_spesa_sanitaria.html