

Presentazione del Capitolato Tipo

INTRODUZIONE AL DOCUMENTO

Il presente documento consiste in un Capitolato "tipo" frutto di una proposta condivisa tra Associazioni Professionali e di Categoria nazionali, rappresentative dei profili professionali coinvolti nell'articolata filiera della gestione dei servizi alberghieri in Sanità: FIASO, FARE, ANMDO, FISE e AFED.

Oggetto del Capitolato è l'affidamento e la gestione del servizio di sanificazione ambientale e del servizio di raccolta e trasporto rifiuti, con piena assunzione di responsabilità sui risultati da parte dell'Assuntore delle incombenze gestionali e tecniche relative all'esecuzione dei servizi all'interno delle strutture sanitarie e ospedaliere e nelle relative aree di pertinenza.

"Il Capitolato tipo dei servizi di igiene ambientale integrata in Sanità" rappresenta un contratto di risultato fra Committente e Assuntore del servizio, il cui fine è affermare le condizioni di una vera partnership fra le parti contrattuali, finalizzata a soddisfare le aspettative di tutti gli utenti: pazienti, staff clinico, generico e infermieristico, direzione medica, utilizzatori, pubblico, organi di informazione e di governo.

Questo documento, che viene presentato dai Promotori nella sua prima edizione, sarà sicuramente migliorato nelle successive con i contributi delle persone e delle Istituzioni interessate. Si tratta di una tappa importante ma non conclusiva del cammino intrapreso per migliorare questa parte del servizio sanitario nazionale.

Il Capitolato tipo è stato redatto nella consapevolezza che non esiste uno standard che possa essere ritenuto universalmente valido ed applicabile, dal momento che ogni contratto è un atto a sé stante, frutto di requisiti espressi dagli utenti dei servizi esternalizzati e migliorabile sulla base delle precedenti esperienze intercorse tra cliente e fornitore.

Pertanto, il Capitolato tipo non rappresenta una soluzione "preconfezionata" di istantaneo utilizzo bensì un "sistema" completo per adottare soluzioni flessibili e modificabili in relazione alle particolarità ed alle esigenze delle diverse aziende sanitarie.

Ciò vale, in particolare, per la ricerca del rapporto

tra i parametri qualitativi utilizzati per la determinazione del servizio di pulizia atteso e i relativi costi. I parametri economici contenuti all'interno del Capitolato, vogliono dunque rappresentare dei punti di riferimento per le Aziende Sanitarie che devono valorizzare il servizio da appaltare. Non devono, pertanto, essere considerati come valori assoluti ma come indicatori da personalizzare in relazione alle specifiche esigenze.

Di seguito, sono illustrati:

- la composizione del Gruppo di lavoro che ha realizzato il Capitolato tipo;
- il contesto all'interno del quale si colloca la realizzazione del Capitolato tipo;
- il Capitolato tipo dal punto di vista dell'approccio adottato per la sua stesura, dei destinatari a cui è rivolto e degli obiettivi che intende perseguire;
- la struttura e i contenuti del Capitolato tipo.

GRUPPO DI LAVORO

Il Capitolato tipo è stato realizzato da un Gruppo di lavoro che ha riunito al suo interno componenti rappresentative della domanda e dell'offerta in virtù della partecipazione di Associazioni Professionali e di Categoria del settore Sanità e Servizi nonché di un pool di Imprese qualificate, integrando in tal modo le competenze professionali e il know how specialistico indispensabili alla realizzazione di uno strumento multidisciplinare, quale il Capitolato tipo proposto. Gli indirizzi strategici del documento sono stati espressi dai Promotori del Capitolato tipo:

Dott. Andrea Belloli	in rappresentanza di FIASO
Dott. Franco Astorina	in rappresentanza di FARE
Dott. Gianfranco Finzi	in rappresentanza di ANMDO

Capitolato Tipo dei servizi di igiene ambientale integrata in sanità

Ing. R. Carlo Noto La Diega in rappresentanza di FISE

Dott. Giampaolo Ruffo in rappresentanza di AFED

Le Associazioni hanno direttamente partecipato ai lavori e contribuito alla redazione del Capitolato tipo anche tramite rappresentanti esperti non direttamente coinvolti operativamente nella scrittura: si ringrazia per questo il Dott. Matteo Marino, che ha messo a disposizione l'esperienza del Comitato Chimici di AFED da lui presieduto, attraverso i dati delle rese medie relative alle operazioni di pulizia in ambito sanitario pubblicati in allegato al Capitolato, quale principale studio di riferimento utilizzato ai fini della valorizzazione economica delle prestazioni; si ringraziano, inoltre, la Dott.ssa Laura Oliveri del FARE e il Dott. Giuseppe Gherardelli di FISE per i contributi al disciplinare di gara. Le imprese invitate a partecipare hanno risposto con entusiasmo e contribuito a definire il Capitolato Tipo mettendo a disposizione le proprie esperienze di erogazione e pratiche di innovazione dei servizi. Hanno contribuito con particolare continuità e con diversi profili professionali i Responsabili qualità, Responsabili tecnici, Responsabili uffici legali, Responsabili uffici gare e appalti di:

- CATANIA MULTISERVIZI
- CNS
- COOPSERVICE
- GAMBA SERVICE
- MANUTENTCOOP
- MARKAS SERVICE
- PALMAR
- PEDUS SERVICE
- SO.TR.A.F.
- TEAM SERVICE

Referente istituzionale del progetto di ricerca è il Dott. Andrea Belloli di FIASO. Il coordinamento del Gruppo di lavoro è stato realizzato dalla Dott.ssa Alessandra Coleti di FISE. Curatore tecnico del Capitolato è l'Ing. Mauro Amadei, in qualità di consulente del Gruppo di Lavoro. La supervisione scientifica è stata curata dal Prof. Silvano Curcio, dell'Università degli Studi di Napoli Federico II.

Il Gruppo di Lavoro nel 2004 ha prodotto "*Linee Guida per i sistemi di esecuzione e controllo dei Servizi di igiene ambientale in AO e ASL*" al fine di incoraggiare pratiche efficienti per l'attività di pulizia e disinfezione negli ospedali.

IL CONTESTO DELLA GESTIONE DEI SERVIZI ALBERGHIERI IN AO E ASL

All'area dei servizi essenziali alberghieri e di supporto appartiene il servizio di pulizia e sanificazione ospedaliera la cui funzione è favorire la promozione e conservazione della salute ambientale, condizione necessaria per il raggiungimento della salute psico-fisica dell'uomo.

Obiettivo comune a tutte le aree del sistema è soddisfare aspettative di pazienti e operatori sanitari. L'igiene ambientale del presidio ospedaliero svolge un ruolo importante in tal senso e viene ad essere considerata un servizio ad alto impatto sulla qualità della cura, non solo per le implicazioni sul confort alberghiero ma anche e soprattutto per le implicazioni sull'efficacia ed efficienza dei servizi sanitari e sull'organizzazione dei servizi in generale.

I servizi sono spesso esternalizzati, rendendo così sempre più essenziale la formulazione di procedure di esecuzione e di controllo per garantire standard di servizio adeguati, con piena responsabilità dei risultati da parte dell'Assuntore.

Alla base di tale scelta strategica risiede l'esigenza di una riorganizzazione dei processi volta a innalzare la qualità dei servizi: ciò in virtù della semplificazione delle strutture burocratiche e organizzative, del ricorso a competenze professionali e tecniche già sperimentate, senza tralasciare l'aspetto della migliore gestione dei costi fissi. Si tratta, pertanto, di un processo mirato a incidere sulle logiche competitive poiché implica una maggiore focalizzazione delle risorse su altre aree, al fine di strutturare meglio le proprie capacità distintive.

L'azienda ospedaliera e l'azienda sanitaria locale hanno così necessità di affidare a un'azienda di servizi o a un'associazione temporanea d'impresa la progettazione e la successiva gestione di un servizio di pulizia e sanificazione nei suoi diversi aspetti di carattere operativo, tecnico, procedurale, esecutivo, in grado di garantire al contempo livelli igienici e qualitativi attesi e la migliore integrazione del servizio con le attività svolte in ambito ospedaliero, allo scopo di soddisfare le necessità del cliente interno e dell'utenza esterna.

Gli standard qualitativi dipendono, naturalmente, dalle caratteristiche specifiche della singola struttura ospedaliera/sanitaria e devono essere definiti considerando un insieme di variabili e parametri, di cui il livello igienico rappresenta solo una componente. Per aree diverse aventi funzioni diverse, si richiedono livelli igienici differenziati.

Presentazione

Dunque, il contratto di risultato implica che le imprese siano valutate in base alla reale capacità progettuale, sulla base delle condizioni fornite dal committente circa gli obiettivi che vuole conseguire, in relazione alla propria realtà.

In tale ottica, il Capitolato tipo offre la possibilità di:

- definire e misurare i livelli di qualità attesi del servizio;
- selezionare il contraente sulla base delle reali capacità organizzative e gestionali;
- remunerare la prestazione in relazione alla qualità erogata;
- gestire le mutevoli esigenze della stazione appaltante;
- snellire le procedure legate ai controlli, renderle oggettive e specializzare i controllori;
- intervenire sulle non conformità del servizio.

CONCERTAZIONE DEI CONTENUTI DEL CAPITOLATO TIPO

Il principale valore aggiunto del Capitolato tipo consiste nell'essere il risultato di un confronto esplicito e trasparente tra esigenze della domanda e dell'offerta.

Le dinamiche tipiche della relazione contrattuale, infatti conducono inevitabilmente a far sì che quanto richiesto o suggerito da chi appalta il servizio si rifletta su chi lo progetta e lo offre e viceversa; per tale motivo, le più moderne forme di esternalizzazione trasformano la relazione Cliente/Fornitore in relazioni tra Partner, valorizzandone maggiormente le interdipendenze nella relazione contrattuale.

Per conseguire questo obiettivo il Gruppo di lavoro ha sintetizzato i diversi punti di vista delle stazioni appaltanti da un lato e dei fornitori dall'altro. Questa cooperazione è stata rafforzata da un approccio metodologico basato sulla concertazione dei diversi contenuti tecnici, economici e giuridici del Capitolato Tipo.

Per questo aspetto di primaria importanza, l'iniziativa si configura come un vero e proprio modello di collaborazione che ha permesso alle componenti della domanda e dell'offerta di conoscersi, di definire obiettivi condivisi e, conseguentemente, di dotarsi di procedure di interazione e di un linguaggio comune, volto a migliorare le logiche di appalto e di offerta.

DESTINATARI E OBIETTIVI DEL CAPITOLATO TIPO

Diretta e ulteriore conseguenza dell'approccio adottato, è che i contenuti del Capitolato tipo si rivolgono a una variegata tipologia di interlocutori-destinatari nell'ambito del processo di acquisizione dei servizi di igiene ambientale, integrandone le culture e migliorandone la capacità di interazione.

Sul fronte delle Stazioni appaltanti, i destinatari sono:

- Direttori generali, Direttori amministrativi e Direttori sanitari di una AO o ASL;
- Proveditori ed Economi;
- Direttori sanitari di un ospedale;
- Funzione legale di una Stazione appaltante;
- Personale addetto al controllo e alla qualità dei servizi di una AO o ASL.

Sul fronte delle Società fornitrici, i destinatari sono:

- Funzione commerciale;
- Funzione legale;
- Funzione che eroga i servizi;
- Funzione qualità.

Dal punto di vista degli effetti auspicati, essenzialmente la funzione del Capitolato tipo è:

- agevolare la definizione dei contratti e omogeneizzare gli atti di gara senza rinunciare a inevitabili specificità che differenziano i contratti e le Amministrazioni appaltanti;
- aumentare la trasparenza delle gare riducendo le possibili ambiguità presenti negli atti di gara, prevenendo possibili contenziosi tra fornitori e stazioni appaltanti, sia in fase di gara che successivamente, in fase di governo del contratto, favorendo così una sana ed equilibrata competizione sul mercato;
- attribuire il giusto valore alla qualità dei servizi contrastando logiche del ribasso di costo distorsive e a discapito della qualità minima imprescindibile per l'efficace ed efficiente fruizione dei servizi stessi;
- migliorare la descrizione dei servizi richiesti favorendo sia le scelte dei fornitori in merito alla partecipazione alle gare che la predisposizione dell'offerta e una più esatta stima dei costi;
- ridurre i costi di predisposizione delle offerte permettendo al fornitore di impostare e mantenere componenti di offerta coerenti con il Capitolato Tipo proposto.

Capitolato Tipo dei servizi di igiene ambientale integrata in sanità

STRUTTURA E CONTENUTI DEL CAPITOLATO TIPO

Il Capitolato tipo è suddiviso in tre elaborati:

- il disciplinare di gara e di appalto;
- il capitolato tecnico;
- i criteri per la determinazione dei costi del servizio.

Il disciplinare di gara e di appalto è suddiviso in due sezioni:

- la prima è orientata alla selezione del contraente sulla base delle capacità soggettive (tecniche ed economiche) ed è articolato sui principi normativi della recente direttiva 18/2004/CE;
- la seconda definisce la gestione del contratto in relazione alle vicende che possono modificare durante la "vita" dell'appalto (variazioni delle superfici, delle destinazioni d'uso, dei livelli di qualità, delle modalità di prestazione del servizio, ecc...).

Il Capitolato tecnico identifica le specifiche gestionali ed organizzative del servizio (e quindi, deve essere fortemente personalizzato):

- definisce gli obiettivi dell'affidamento;
- i contenuti del servizio e le relative consistenze;
- le specifiche per la misurazione delle prestazioni;
- i piani guida per facilitare la soluzione progettuale da parte del concorrente.

I criteri per la determinazione dei costi del servizio:

- definiscono attraverso un percorso lineare e trasparente le modalità con cui ogni azienda sanitaria può valutare la corrispondenza della prestazione richiesta con l'impegno di spesa stanziato;
- evidenziano in maniera puntuale la correlazione che deve esistere tra livello qualitativo della prestazione e prezzo;
- garantiscono, se applicati, la reale possibilità di penalizzare le aziende inadempienti.

Completa il Capitolato Tipo l'appendice contenente il Resario realizzato da AFED.