

3.

Recepimento dell'innovazione nelle gare pubbliche

A cura di
Alessandra Boni
 Direzione Generale
 Intercent-Er

Spesa sanitaria e innovazione: l'esperienza di Intercent-ER in Emilia-Romagna



In Emilia-Romagna la ricerca costante dell'innovazione, anche per ciò che concerne gli acquisti di beni e servizi, è da sempre considerata una delle principali leve per accrescere l'efficienza e migliorare le performance del sistema sanitario regionale. In particolare, già da un decennio l'Emilia-Romagna ha intrapreso un percorso di razionalizzazione della spesa sanitaria che anticipa di diversi anni quei principi – centralizzazione e digitalizzazione – a cui si ispirano i più recenti interventi normativi nazionali in materia di *spending review*. È con una legge del 2004, infatti, che l'Emilia-Romagna ha istituito la propria centrale di committenza – l'agenzia Intercent-ER –, affidandole il compito di ottimizzare gli approvvigionamenti di beni e servizi delle P.A. del territorio, con particolare riferimento alla spesa sanitaria, tramite l'aggregazione degli acquisti e la gestione di un sistema di intermediazione digitale.

Da allora Intercent-ER ha attivato oltre 250 Convenzioni Quadro, la maggior parte delle quali relative all'ambito sanitario. Tramite tali iniziative, le Aziende sanitarie hanno effettuato acquisti complessivi per 3,6 miliardi di euro, conseguendo risparmi pari a 536 milioni di euro rispetto ai prezzi precedentemente pagati. Oggi, Intercent-ER giunge a intercettare circa il 40% del totale degli acquisti effettuati dalle Aziende sanitarie del territorio: una percentuale in crescita anche grazie al costante ampliamento delle classi merceologiche affrontate. Ai beni e servizi ormai già oggetto di diverse edizioni di gare aggregate – ad es, vaccini anti-influenzali (10° ed.); energia (8°

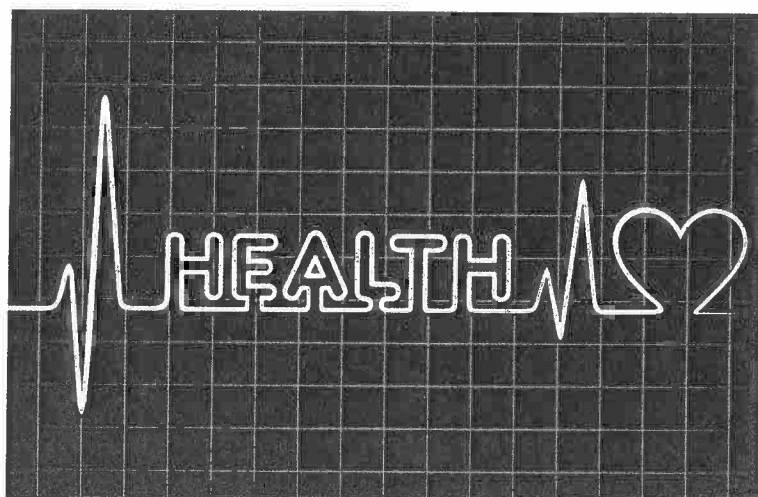
ed.); aghi e siringhe (3° ed.); materiale da medicazione classica e avanzata (2° ed.) –, infatti, si aggiungono ogni anno esperienze di crescente complessità, soprattutto per quanto riguarda i dispositivi medici e i servizi.

L'attività di Intercent-ER si è dunque progressivamente estesa negli anni, nella consapevolezza che l'obiettivo di coniugare risparmi, qualità delle forniture e massima trasparenza può essere raggiunto solo attraverso un approccio orientato al miglioramento continuo e all'innovazione, intesa da più punti di vista: sotto il profilo tecnologico; sul piano organizzativo e della *governance*; a livello di singole strategie di gara. Per quanto riguarda le soluzioni tecnologiche, fin dal 2005 Intercent-ER ha adottato un sistema in grado di offrire avanzati strumenti telematici, quali negozi elettronici, SDA e mercato elettronico. Tale sistema è stato completamente rinnovato nel luglio 2015, quando Intercent-ER ha implementato una nuova piattaforma di *e-procurement* che oggi offre servizi ancora più evoluti e che entro il 2016 potrà consentire di svolgere in modalità totalmente dematerializzata tutte le procedure di gara. Più ancora del fattore tecnologico, tuttavia, sono state le innovazioni nell'approccio organizzativo e nel sistema di *governance* a caratterizzare l'esperienza di Intercent-ER nell'ambito della spesa sanitaria. Ogni procedura di acquisto, infatti, viene pianificata nell'ambito di un "Comitato operativo" regionale e si avvale in tutte le sue fasi del contributo dei migliori professionisti delle Aziende Sanitarie (clinici, farmacisti, ecc),

Ogni procedura di acquisto viene pianificata nell'ambito di un "Comitato operativo" regionale e si avvale in tutte le sue fasi del contributo dei migliori professionisti delle Aziende Sanitarie (clinici, farmacisti, ecc), per garantire la qualità dei beni/servizi acquisiti e la loro conformità alle esigenze degli utilizzatori

per garantire la qualità dei beni/servizi acquisiti e la loro conformità alle esigenze degli utilizzatori. Inoltre, con particolare riferimento ai dispositivi medici a elevato impatto, le gare centralizzate si inseriscono in un più ampio percorso di analisi delle implicazioni medico-cliniche e organizzative. Tale assetto, caratterizzato dalla programmazione condivisa e dalla collaborazione multidisciplinare tra i diversi livelli di acquisto, è stato ulteriormente rafforzato nel 2014 con l'implementazione di un modello di *governance* che attribuisce a Intercent-ER la programmazione di tutte le iniziative di acquisto di beni e servizi in ambito sanitario, tramite un Master Plan Triennale approvato con atto della Direzione Sanità della Regione. L'approccio innovativo

di Intercent-ER si estrinseca infine anche a livello delle singole iniziative con strategie di gara divenute sempre più elaborate per affrontare categorie di beni e servizi di crescente complessità. Tra le esperienze più recenti, si possono citare, ad esempio, le procedure per i sistemi analitici per la determinazione di HPV-DNA in prelievi cervico-vaginali e quella per gli ausili per incontinenti. Nel primo caso, per ottimizzare la partecipazione dei fornitori, si è deciso di suddividere la procedura in due: la prima, per l'acquisto del sistema di trasporto, dei sistemi per la preparazione automatica di vetrini di citologia e dei relativi vetrini; la seconda, per il noleggio in service dei sistemi. Questa suddivisione ha consentito di superare le rigidità del mercato di fornitura e di ottenere, sia per il sistema di prelievo che per l'esecuzione dei test, i prezzi migliori nel panorama nazionale. Nel secondo caso (ausili per incontinenti), la procedura si segnala per alcuni aspetti innovativi quali: l'introduzione di ausili (anche non espressamente previsti dal nomenclatore tariffario) ad alto livello di confort per gli assistiti; la forte integrazione richiesta tra i sistemi informatici dei fornitori e quelli regionali allo scopo di favorire il monitoraggio delle forniture e dei livelli di servizio; la suddivisione in lotti geografici per evitare situazioni monopolistiche. Per tale procedura, ora in fase di aggiudicazione, si prevede un risparmio annuo di oltre 5 milioni di euro.



Francesco Bof
Docente della Divisione
Amministrazioni Pubbliche
della Scuola di Direzione
Aziendale Bocconi di
Milano

Perché l'innovazione spaventa tanto le gare pubbliche nella Sanità Italiana



Media ed operatori specializzati sul tema dei mercati ed appalti e/o di spesa e Sanità, sono tornati a dibattere, con insolita frequenza ed enfasi, di innovazione, fabbisogni di salute, qualità-outcome. Anche altre tematiche tipicamente connesse, come trasparenza ed anti-corrruzione, gare elettroniche o relazioni pubblico-privato, sono spesso ricondotte al tema dell'innovazione per la salute.

La ragione è legata principalmente alle recenti integrazioni normative alla Direttiva

UE di coordinamento degli appalti di beni, servizi, opere pubbliche. Molte modifiche sono volte ad incentivare l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (prezzo/qualità) e a valutare la qualità in funzione del valore clinico per il paziente e/o del valore apportato alla qualità del lavoro clinico o di qualunque utilizzatore/utente interno all'Azienda Sanitaria. Altre, in modo complementare, adottano criteri di efficienza; per esempio, nei sistemi dinamici di acquisizione si prevede di verificare la sussistenza dei requisiti formali nell'apertura delle buste amministrative solo per chi si è aggiudicato la gara, passando al secondo classificato solo nel caso in cui l'aggiudicatario non abbia le carte in regola, evitando in tal modo l'inutile lavoro di apertura delle buste amministrative presentate da tutti i concorrenti.