



Autorità Nazionale Anticorruzione

**Prezzi di riferimento in ambito sanitario di cui all'art. 17,
comma 1, lett. a), del d.l. 6 luglio 2011, n. 98 e ss.mm.ii:
servizio di pulizia e sanificazione**

Consultazione pubblica

Osservazioni pervenute

1) **Michele Caporaso - CaporasoConsulting**

Il confronto per la determinazione del prezzo, con riferimento alle singole aree di rischio, viene effettuato con un frattile del 25 che ha ragione di compensazione nel caso di diversità multivariabili come nel foglio di calcolo che tiene conto degli addetti; analogamente nel caso calcolato per la specifica area. Nell'ultimo caso richiamato, poichè la multivariabilità è minore si potrebbe far riferimento ad un frattile più centrato, tipo del 10 o 15, infatti varie simulazioni tendono ad appianare la varianza tra le due determinazioni da porre a confronto. Il senso è già nell'accreditare il valore di prezzo più alto tra i due di calcolo. Inoltre si segnala l'opportunità di tenere in considerazione anche la forma di partecipazione delle compagini tra le valutazioni del prezzo, infatti seppure la popolazione non sia ampia si possono evidenziare tra i dati forniti dalle SSAA che la forma delle aggiudicazioni al massimo ribasso si ha esclusivamente per le sas, mentre per le oepv c'è una differenza tra consorzi e spa rispetto ad srl e cooperative; e per queste ultime risulta addirittura scontata la proroga nella quasi totalità dei casi dichiarati dalle ssaa. Tale anomalia viene spesso considerata come dato di gara nella formulazione del prezzo d'offerta.

2) **Vittorio Serafini - Fondazione Scuola Nazionale Servizi**

LA PAGELLA DEI SERVIZI OSPEDALIERI DI PULIZIA PROFESSIONALE

Premessa

La Fondazione Scuola Nazionale Servizi opera dal 2009 nel settore del Facility Management affiancando imprese e committenti nella ricerca, assistenza e formazione. Opera come un centro tecnico di supporto agli stakeholder nei processi di trasformazione e innovazione in atto nei servizi di Facility Management con focus nella Sanità e nella Pubblica Amministrazione.

Le perduranti difficoltà economiche in cui versa il nostro Paese hanno indotto la Pubblica Amministrazione a riformare profondamente il sistema di approvvigionamento dei servizi di Facility Management (manutenzione, energia, pulizie, security, logistica, ecc.) secondo principi di maggiore razionalità ed efficacia. Per questo è stato da tempo avviato un processo di unificazione degli acquisti attraverso soggetti "aggregatori" che hanno portato a bandire gare pubbliche centralizzate, in ottemperanza alle politiche di spending review e dei prezzi standard per l'acquisto di beni e servizi sul territorio nazionale.

È in questo contesto che si trovano ad operare quotidianamente le singole Amministrazioni e le imprese di Facility Management, che hanno il difficile compito di conciliare tali politiche statali con le differenti e mutevoli esigenze delle periferie della Pubblica Amministrazione.

Le Amministrazioni e le imprese devono quindi individuare e applicare le migliori soluzioni operative per ottenere quei risparmi necessari a contenere la spesa pubblica, garantendo al contempo ai cittadini una qualità dei servizi adeguata e, per quanto possibile, uniforme sul territorio nazionale.

Nello specifico la Fondazione Scuola Nazionale Servizi ritiene che la definizione di prezzi standard per i servizi di pulizia e sanificazione in sanità non possa essere svincolata da parametri oggettivi che misurino la qualità del servizio. Per questo motivo la Fondazione, assieme a Terotec ha sviluppato Il modello "7 Passi", sette interventi improntati ad altrettanti principi di efficientamento e gestione degli appalti di Facility Management:

1. Esatta definizione del fabbisogno
2. Spending review contrattuale
3. Modificabilità del contratto
4. Monitoraggio del contratto e sistema premiante
5. Benchmark
6. Costante affiancamento delle politiche attive del lavoro
7. Attori responsabili e qualificati

Questo modello mira a fornire agli attori sul campo l'opportunità di ottenere una razionale riduzione della spesa, senza rinunciare alla qualità dei servizi per la collettività, e al sistema della Pubblica Amministrazione consente di far emergere dal basso le buone pratiche gestionali da indicare come case study di riferimento per le Amministrazioni.

Il nucleo centrale dei 7 Passi (Monitoraggio e Benchmark) si poggia sull'utilizzo di strumento operativo progettato e sperimentato dalla Scuola Nazionale Servizi che permette di misurare il rapporto qualità/prezzo dei servizi e che consente quindi di fare qualità a costi controllati: La Pagella dei Servizi.

La Pagella dei Servizi garantisce infatti all'azienda ospedaliera che la applica di:

1. misurare il rapporto qualità/prezzo (produttività) nel corso del tempo;
2. confrontare le performance (efficienza) ottenute dagli ospedali di una stessa Regione ed individuare le best practice e gli standard di servizio per migliorare le prestazioni laddove fossero inferiori rispetto al benchmark individuato;
3. realizzare un "rating" delle imprese in base al rapporto qualità/prezzo (Q/P) dei servizi eseguiti nel tempo, offrendo uno strumento oggettivo per la valutazione del livello reputazionale delle stesse imprese.

La Pagella dei Servizi ospedalieri di pulizia professionale

La Fondazione Scuola Nazionale Servizi, in partnership con l'Università di Udine e l'Università di Siena, ha inteso sviluppare uno strumento operativo per misurare qualità e prezzo dei servizi di pulizia in ambito ospedaliero: la Pagella dei Servizi ospedalieri di pulizia professionale.

Lo strumento della Pagella dei Servizi misura la produttività e l'efficienza delle pulizie professionali rapportando il Prezzo del servizio (input della committenza) con la Qualità del servizio ottenuto (output per la committenza). Il rapporto qualità/prezzo è il macro-indicatore che quantifica la produttività del singolo ospedale; mentre l'efficienza viene calcolata attraverso strumenti matematici, quale la Data Envelopment Analysis (DEA), che mettono in relazione gli ospedali più performanti con il resto delle strutture sanitarie.

Oltre alla qualità e al prezzo, lo strumento utilizza la Complessità del servizio come driver per distinguere strutture tra loro diverse e per raggruppare invece cantieri simili. Infatti, il confronto dei servizi è più robusto se realizzato tra entità simili. Per questo motivo, dunque, lo strumento individua

diverse variabili che incidono sulla complessità e ne assegna opportuni pesi. In questo modo si creano diversi gruppi di cantieri e il confronto avviene solo tra cantieri dello stesso gruppo.

Infine lo strumento analizza anche il Sistema di gestione del servizio (contratto, sistema informatico, sistema di controllo ecc.) con l'obiettivo di individuare i fattori critici di successo che hanno consentito alle buone pratiche (i cantieri con i livelli maggiori di efficienza) di raggiungere prestazioni più elevate. La Pagella si propone quindi di individuare le misure per quantificare gli elementi fondamentali di prezzo, qualità, complessità e sistema di gestione. Questi elementi vengono a loro volta suddivisi in aree aggregate e aree elementari.

La Pagella può essere utilizzata per valutare il servizio in una singola struttura sanitaria oppure in relazione ad altre strutture simili (benchmarking). Nel primo caso, il servizio di pulizia professionale della struttura viene paragonato a uno schema predeterminato di situazioni-standard. In altre parole, per ogni area elementare vengono ipotizzate diverse situazioni-standard che possono realizzarsi nella realtà degli appalti di pulizie in sanità e ad ogni situazione-standard viene associato un punteggio da 1 a 5 sulla base dall'analisi delle informazioni ottenute attraverso questionari, interviste, analisi di documentazione e visite sul campo.

Nel secondo caso, vengono analizzate e confrontate fra loro diverse strutture sanitarie attraverso la Data Envelopment Analysis (DEA), una metodologia che permette di calcolare e di visualizzare il grado di efficienza dei diversi contesti considerati, sulla base degli input e output raggiunti.

Il contesto di applicazione

Il progetto Pagella dei Servizi di pulizia professionale nel settore sanitario ha coinvolto nel 2012 l'Azienda Ospedaliera "Santa Maria" di Terni. L'Azienda Ospedaliera rappresenta in termini di dotazione di posti letto il secondo ospedale della Regione dell'Umbria ed è ubicata nel territorio del comune di Terni. La missione dell'Azienda è quella di concorrere alla promozione e alla tutela della salute degli individui e della collettività, attraverso l'erogazione di prestazioni di ricovero ospedaliero, di specialistica ambulatoriale e di diagnostica strumentale nell'ambito delle indicazioni programmatiche nazionali e regionali. Oltre a garantire prestazioni di alta complessità, che rappresentano l'elemento caratterizzante di un'azienda ospedaliera, per le quali il bacino d'utenza è assai ampio ed oltrepassa tranquillamente i confini dell'amministrazione regionale umbra, essa rappresenta anche l'ospedale di comunità per la popolazione che risiede nel comune di Terni e negli altri comuni che fanno parte del Distretto n°1 dell'Azienda Sanitaria Locale n°4. L'Azienda costituisce inoltre un ospedale di insegnamento, in virtù dei rapporti da tempo consolidatisi con l'Università di Perugia, in particolar modo, con la Facoltà di Medicina. I lavori di ristrutturazione e ampliamento, finanziati con il Piano Investimenti, hanno riguardato la realizzazione del nuovo Dipartimento di Emergenza e Accettazione (DEA), comprendente il collegamento con il corpo principale dell'ospedale, costituito dal nuovo Pronto soccorso con sovrastante blocco operatorio con 10 sale operatorie polivalenti, dalla terapia intensiva e la realizzazione di un nuovo impianto montalettighe di collegamento con il corpo principale dell'ospedale.

L'azienda Ospedaliera ha stipulato nel maggio del 2009 un contratto di global service per la gestione dei servizi di facility management – tra cui i servizi di pulizia professionale – con un Raggruppamento Temporaneo di Imprese.

Risultati

Nell'ambito del presente progetto sono state utilizzate diverse fonti informative per raccogliere i dati necessari alla Pagella dei Servizi:

- Documentazione connessa al servizio: capitolato e relativi allegati, offerta economica presentata dall'Impresa, relazione tecnica dell'Impresa, procedure di controllo della qualità dei servizi.
- Interviste dirette e questionari ai principali referenti dell'Azienda Ospedaliera e dell'Impresa: Direttore Sanitario, Direttore medico di presidio, Responsabile della Direzione Procedure Contrattuali di Acquisizione di Beni e Servizi ed Economato dell'AO di Terni, Coordinatore Global Service e Cap-area dell'Impresa.
- Indagine di customer satisfaction diretta a 100 pazienti dell'AO di Terni.

Sulla base delle situazioni-standard e dei relativi punteggi previsti dalla Pagella dei Servizi di pulizia professionale, sono state assegnate le valutazioni per quanto attiene ai singoli elementi di Complessità, Prezzo, Qualità e Sistema di gestione del servizio.

A conclusione di questa analisi, è possibile assegnare il voto 8,5 al servizio di pulizie professionali presso l'Azienda Ospedaliera di Terni. Tale votazione emerge da tre considerazioni: a) il prezzo pagato dall'AO di Terni è adeguato per garantire le prestazioni e le frequenze richieste; l'importo di aggiudicazione non appare quindi eccessivamente basso per assicurare il corretto svolgimento del servizio, né troppo alto rispetto alle richieste avanzate dalla committente a capitolato; b) la qualità del servizio è massima sia in termini di conformità alle specifiche di sicurezza e ai contenuti progettuali sia in termini di soddisfazione dei referenti dell'AO di Terni e degli utenti finali del servizio (i pazienti); c) è questa la prima sperimentazione della Pagella dei Servizi di pulizia ed i parametri tecnici sono stati corretti dalla valutazione degli esperti della Scuola Nazionale Servizi. È comunque opportuno precisare che, non avendo ulteriori casi per effettuare confronti e analisi più approfondite, questo voto non può essere sicuramente considerato come finale ed esaustivo.

Conclusioni

Il modello di analisi della Pagella dei Servizi utilizzato nel presente progetto permette di effettuare il benchmarking tra strutture Ospedaliere in termini di Qualità e Prezzo dei servizi di pulizia professionale, tenendo conto anche di quegli elementi che non rappresentano né un input né un output del servizio, ma che possono influenzarlo notevolmente, come la Complessità e il Sistema di gestione. In questo modo, il modello di analisi fornisce una visione complessiva del servizio, che permette di valutare l'efficienza di ciascuna struttura, evitando di penalizzare i contesti caratterizzati da maggiore complessità del servizio e di premiare quelli che, al contrario, mostrano livelli inferiori di complessità.

L'applicazione del modello nei presidi appartenenti all'Azienda Ospedaliera di Terni ha permesso di verificare la potenzialità del modello sviluppato, giungendo a risultati completi e condivisi anche dagli esperti del settore dell'igiene ambientale e dai portatori di interesse (Azienda Ospedaliera, Imprese, cittadini).

In aggiunta, l'utilizzo della Pagella dei Servizi non ha solo consentito di effettuare un'analisi di benchmarking, ma ha permesso di individuare i punti di forza e di debolezza di ciascun contesto, suggerendo specifiche azioni correttive che l'Azienda Ospedaliera di Terni e l'Impresa possono realizzare per migliorare la produttività e l'efficienza del servizio erogato.

La Pagella dei Servizi ospedalieri di pulizia si pone come un possibile strumento operativo per stimolare e guidare Enti ed Imprese al miglioramento continuo delle performance. Infatti solo attraverso una misurazione completa e continuativa dei processi di erogazione e delle performance operative è possibile individuare le aree di intervento per innalzare i livelli qualitativi del servizio – a parità di prezzo – e verificare i miglioramenti ottenuti.

Alberto Ferri – Presidente, Fondazione Scuola Nazionale Servizi

Mattia Montagner – Responsabile Innovazione & Ricerca, Fondazione Scuola Nazionale Servizi