

I TEMPI DI GESTIONE DEI PROCESSI DI APPROVVIGIONAMENTO CENTRALIZZATO

Osservatorio Masan
Quaderno 02/2020



Niccolò Cusumano, Fabio Amatucci, Manuela Brusoni, Giuditta Callea, Francesco Longo, Veronica Vecchi

I tempi di gestione dei processi di approvvigionamento centralizzato

Introduzione

Da sempre uno dei problemi più spinosi degli acquisti pubblici sono stati i tempi eccessivi di approvvigionamento. Problema che la centralizzazione, anziché risolvere, sembra avere acuito. Osservatorio MaSan, per fare luce sul fenomeno, ha raccolto in modo sistematico le informazioni pubblicamente disponibili relative alle procedure di acquisto di beni/servizi in sanità gestite dalle centrali di committenza/soggetti aggregatori regionali. I dati si riferiscono a 817 gare bandite e aggiudicate tra il primo gennaio 2016 e il 31 dicembre 2019.

Sulla base di questi dati, dei contributi raccolti dalle imprese partner e delle riflessioni condotte in occasione del workshop MaSan svoltosi il 5 febbraio, si presenta di seguito una fotografia del problema per poi discuterne cause, conseguenze e proporre alcune soluzioni.

Il fenomeno

Le centrali di committenza impiegano 325 giorni in media, 291 giorni in mediana, per aggiudicare un contratto. Questo lasso di tempo si riferisce al periodo intercorso tra la pubblicazione del bando e l'avviso di aggiudicazione. Non include, quindi, i tempi di soluzione dei ricorsi e ulteriori tempistiche necessarie ad avviare concretamente il contratto.

Il 50% delle gare ha una durata compresa tra 167 e 442 giorni. La durata varia notevolmente a seconda delle merceologie per cui le gare per i servizi di *facility management* e alberghieri richiedono in media oltre 500 giorni, mentre l'acquisto di farmaci e vaccini meno di 200. La buona notizia è che nel tempo i tempi hanno cominciato ad accorciarsi. I tempi di aggiudicazione delle gare farmaci si sono ridotti, ad esempio, del 61%, mentre il calo per le altre merceologie, ad esclusione dell'IT per cui non si registrano miglioramenti, è di circa il 30%.

La dimensione dei lotti in prima approssimazione non sembra essere correlata alla durata della procedura, che sembra dipendere, piuttosto dall'oggetto di acquisto. Come si può notare dalla Figura 1, tuttavia, le categorie merceologiche che richiedono tempi più lunghi hanno anche un valore medio dei lotti superiore.

Figura 1 Durata media delle procedure e valore lotti per merceologia



Fonte Osservatorio MaSan

La situazione a livello regionale è diversificata. Nella Tabella 1 si rappresentano le durate medie di aggiudicazione – ad esclusione dell’acquisto di farmaci e vaccini – per regione. Si sono esclusi i farmaci e vaccini su cui ormai il sistema appare rodato, per concentrarsi sulle altre merceologie. Anche in questo caso si assiste a un miglioramento, segno che il sistema sta lentamente entrando a regime. La dimensione della regione non sembra avere un ruolo determinante nella durata.

Tabella 1 Durata media in giorni delle procedure esclusi farmaci e vaccini per regione

Regione	2016	2017	2018	2019	Totale
Lazio	819	404	476		612
Puglia	724	349	385	311	577
Sicilia	293	595			494
Lombardia	436	507	370	209	450
Basilicata	679	463	338	214	433
Emilia-Romagna	449	456	310	230	430
Abruzzo	654	287			379
Calabria	488	64	425		374
Friuli-Venezia Giulia	326	421	288		358
Piemonte	172	537	357	157	343
Toscana	303	353	315	209	319
Campania	524	273	244	106	314
Liguria	338	308	326	135	310
Umbria	184	288	321		253
Veneto	176	323	245	210	241

Fonte Osservatorio MaSan

I dati fin qui presentati si riferiscono ai tempi di svolgimento della gara. Come scritto in precedenza non considerano i tempi dovuti ai ricorsi e i tempi di istruttoria.

Per quel che concerne i primi nel 2016, secondo il report 2018 CEPEJ (European Commission for the Efficiency of Justice), si può arrivare a 1800 giorni tra primo e secondo grado di giudizio. Dati del Consiglio di Stato parlano, tuttavia di una media 317 giorni per arrivare al giudizio di merito nei processi che coinvolgono i contratti pubblici.¹ Relativamente ai secondi, sulla base dei dati raccolti da Osservatorio MaSan, per

¹ <https://ildubbio.news/ildubbio/2017/04/24/patroni-griffi/>

84 iniziative per cui è stato possibile reperire delle informazioni, l'istruttoria ha richiesto in media 407 giorni per le gare IT, 392 per le gare di servizi alberghieri, 257 per quelli di facility management e 268 per altre gare di servizi.

Sulla base di queste informazioni, potenzialmente, un acquisto centralizzato può richiedere per essere concluso, tre anni: uno per la progettazione della gara, uno per la selezione del fornitore, uno di contenzioso.

Le cause

Queste tempistiche non sono coerenti con una rapida evoluzione sia dei fabbisogni, sia dell'offerta di mercato. Ma quali sono le cause del fenomeno? Possiamo distinguerne tre tipi: istituzionali, strategiche e organizzative. A livello istituzionale i tempi dei processi di approvvigionamento sono influenzati negativamente dalla complessità normativa, con la presenza di una normativa eccessivamente prescrittiva, che genera incertezza interpretativa, formalismo e un sistema di adempimenti e controlli molto oneroso (es. formazione delle commissioni giudicatrici, comunicazioni ANAC, trasparenza). Queste condizioni favoriscono l'uso del ricorso, non solo come strumento di tutela degli interessi legittimi ma in chiave competitiva delle imprese.

Da un punto di vista strategico la carenza di programmazione regionale e aziendale sposta l'azione di ricomposizione di interessi, spesso confliggenti, a livello di collegio tecnico. Trovare una sintesi a problemi complessi richiede non solo tempo, ma può compromettere la capacità di formulare in modo chiaro e circostanziato il fabbisogno e quindi la qualità della documentazione. Queste lacune in sede di gara rendono necessari chiarimenti, complicano il lavoro della commissione giudicatrice e favoriscono il ricorso, senza contare la perdita sostanziale di efficacia nell'interlocazione pubblico-privato. Un fabbisogno espresso in modo poco chiaro non può che portare, infatti, a proposte di soluzione incongrue o subottimali.

Da un punto di vista organizzativo la centralizzazione sconta la scelta di avere creato (salvo eccezioni) delle strutture operative molto snelle, con competenze prevalentemente di tipo amministrativo/contrattuale, che devono avvalersi delle competenze tecniche presenti nelle aziende sanitarie/ospedaliere. Se questa impostazione da un lato evita duplicazioni e garantisce un forte collegamento con le realtà aziendali che esprimono il fabbisogno, dall'altro può rendere il processo di approvvigionamento complesso in presenza di conflitti tra livelli istituzionali, difficoltà di selezione e gestione dei membri del gruppo di lavoro, mancanza di *commitment* dei tecnici. Il problema si riscontra sia in fase istruttoria, con la costituzione dei gruppi tecnici, sia in sede di gara con le commissioni giudicatrici.

Le conseguenze

Nel valutare le conseguenze dei tempi lunghi occorre considerare il problema sotto due aspetti: da un lato la durata eccessiva in sé, dall'altro l'incertezza nelle tempistiche. Il secondo aspetto è particolarmente sottovalutato, ma non meno dannoso. La gestione di gare a livello regionale con un grado di complessità elevato per oggetto e soluzioni contrattuali, inevitabilmente comporta tempistiche lunghe. Prevedere con ragionevole certezza la loro durata, tuttavia, consentirebbe alle aziende sanitarie e imprese fornitrici la possibilità di organizzarsi di conseguenza. Allo stato attuale i tempi di approvvigionamento pubblici devono essere gestiti, invece, come una variabile esogena, un rischio non controllabile che genera perciò costi notevoli legati all'incertezza.

La Tabella 2 cerca di sintetizzare quelle che sono le conseguenze lato pubblico e lato privato legate alla durata dei processi di approvvigionamento.

Tabella 2 Conseguenze dei tempi lunghi e incerti delle procedure di approvvigionamento pubbliche

	Pubblico	Privato
Mercato	<ul style="list-style-type: none"> • Perdita di competitività rispetto ad erogatori privati • Diminuzione del potere di acquisto del SSN • Deterioramento rapporto cliente-fornitore 	<ul style="list-style-type: none"> • Blocco crescita aziendale • Blocco del mercato • Concorrenza viziata • Rischio fallimento • Incertezza dei contratti
Organizzative	<ul style="list-style-type: none"> • Le proroghe derivanti dai tempi lunghi di aggiudicazione non consentono di riorganizzare in modo tempestivo i servizi 	<ul style="list-style-type: none"> • L'aggiudicazione di una gara regionale porta il fornitore a riorganizzarsi sul territorio, il ritardo nell'avvio genera dei costi. Per evitarli il fornitore posticipa la riorganizzazione, ma questo porta a difficoltà in fase di start-up del contratto con ricadute sul cliente e possibile applicazione di penali
Finanziarie	<ul style="list-style-type: none"> • Diseconomie di approvvigionamento in quanto le singole aziende saranno portate ad approvvigionarsi autonomamente in economia o con gare ponte o a prorogare i contratti in essere • Costo più alto di approvvigionamento in quanto il prezzo offerto interiorizza il costo del ritardo • Costi di litigation 	<ul style="list-style-type: none"> • Tensioni di cassa, ingenti risorse «bloccate» per prestare garanzie nelle gare • Costi di litigation • Difficoltà di forecast, non essendo possibile prevedere quando effettivamente il contratto entri in vigore, i ritardi spingono le stazioni appaltanti ad approvvigionarsi autonomamente e quindi è più difficile comprendere quanto sarà effettivamente erosa la convenzione e quindi fare previsioni di budget • Il dispositivo o l'apparecchiatura preventivamente acquistata, pesa come valore in magazzino • Deterioramento del MOL
Industriali	<ul style="list-style-type: none"> • Rischio di fornitura prodotti obsoleti o a condizioni non di mercato • Minore capacità di innovazione • Diseconomie e minore capacità di risposta ai fabbisogni 	<ul style="list-style-type: none"> • Blocco produzione • Diseconomie dovute alla mancanza di coerenza tra approvvigionamento, produzione e ciclo del prodotto • Difficoltà di pianificazione della produzione • Difficoltà di acquisizione materie prime • Difficoltà negoziazione con fornitori • Obsolescenza prodotto offerto: assenza di prodotto sostitutivo, necessità di offrire nuovo prodotto allo stesso prezzo offerto in gara • Perdita di competitività

	Pubblico	Privato
Sociali	<ul style="list-style-type: none"> • Perdita di legittimità • Rischio di deterioramento della qualità delle prestazioni con impatti sulla salute dei pazienti • Le diseconomie di approvvigionamento assorbono risorse che potrebbero essere dedicate ad estendere la copertura sanitaria, in innovazione o parità di cure a una riduzione del carico fiscale • Un sistema degli appalti bloccato frena lo sviluppo economico del paese, riducendo le entrate fiscali per le amministrazioni e quindi le risorse dell'SSN 	<ul style="list-style-type: none"> • Perdita/mancata creazione di posti di lavoro

Fonte Osservatorio MaSan

Possibili soluzioni

La ricerca di soluzioni per far fronte al problema dei tempi lunghi e incerti di approvvigionamento richiederebbe senza ombra di dubbio un'azione a livello di sistema che da un lato agisca sulla complessità normativa e procedurale, dall'altro sugli incentivi agli stakeholder per cercare una migliore cooperazione tra soggetti pubblici e una minore litigiosità dei soggetti privati. Sarebbe, inoltre, necessario migliorare la programmazione aziendale e regionale in modo da risolvere i *trade-off* che inevitabilmente devono essere affrontati per la realizzazione delle gare.

Da un punto di vista più operativo si potrebbe agire per:

- migliorare la programmazione degli acquisti:
 - in presenza di risorse scarse da dedicare a tavoli tecnici e commissioni di gara occorre stabilire delle priorità d'azione, cercare di limitare le dimensioni delle gare concentrando l'azione delle centrali verso l'acquisto delle merceologie a maggiore impatto economico / strategico, individuando modalità alternative per le altre merceologie laddove non vi sia capacità sufficiente di gestione a livello centralizzato (ad. esempio delegando la gestione della gara ad aziende capofila, istituendo strumenti di acquisto e di negoziazione a favore delle aziende sanitarie, stringendo accordi con altre centrali);
 - integrare all'interno della programmazione degli acquisti anche un'analisi delle risorse (umane, informative, finanziarie) a disposizione delle reti regionali degli acquisti;
 - adottare stime il più possibile realistiche dei tempi effettivi di approvvigionamento e cercare di rispettarle il più possibile al fine di limitare l'incertezza;
 - approfittare delle interlocuzioni preliminari di mercato per acquisire conoscenze relativamente ai cicli di produzione e di immissione di nuovi prodotti sul mercato in modo da ricercare un migliore allineamento tra domanda e offerta;
- migliorare l'organizzazione del processo:
 - dotare le centrali di committenza di capacità, competenze, strumenti e incentivi per gestire in modo più efficiente ed efficace i tavoli tecnici e le commissioni di gara in modo da ridurre l'incertezza sui tempi;
 - adottare un approccio di gestione attiva del rischio tempi identificando i fattori di rischio nelle varie fasi del processo di acquisto e definendo delle modalità di mitigazione;
- valutare le modalità per la riduzione della complessità delle gare, ad esempio:
 - privilegiando laddove possibile/utile strumenti di acquisto, come accordi quadro multi-fornitore, in cui a livello regionale viene fatta la prima selezione sugli elementi essenziali dell'offerta tecnico-economica, con un perfezionamento in sede di confronto competitivo per l'aggiudicazione del contratto specifico a livello azienda;
 - effettuando la valutazione dei requisiti di partecipazione e cause di esclusione dopo la valutazione dell'offerta tecnica ed economica;
 - riducendo il numero di criteri e sub-criteri qualitativi e maggiore ricorso a requisiti funzionali in modo da semplificare l'offerta tecnica.



SDA BOCCONI SCHOOL OF MANAGEMENT

SDA Bocconi School of Management è leader nella formazione manageriale da oltre 50 anni.

La sua mission è quella di contribuire alla crescita delle persone, delle aziende e delle istituzioni promuovendo la cultura manageriale, le conoscenze e le capacità di innovazione. A questo concorrono programmi MBA, Master Executive e Specialistici, Programmi Executive e Progetti Formativi su Misura, Ricerca applicata, Osservatori e Centri di Eccellenza settoriali – un’offerta formativa rivolta a professionisti di tutto il mondo e di tutti i settori economici.

SDA Bocconi è tra le prime Business School in Europa e tra le poche ad aver ottenuto il triplo accreditamento - EQUIS, AMBA e AACSB - che la pone nell’élite delle Business School mondiali.

Scegliere SDA Bocconi a Milano vuol dire scegliere un contesto stimolante nella capitale imprenditoriale, industriale e finanziaria d’Italia, una porta d’accesso all’Europa, un mondo di contatti e di opportunità.

Ma Milano è anche innovazione culturale, moda, design, stile di vita, una città-pilota dello sviluppo urbano europeo, come testimonia l’architettura d’avanguardia, dalle linee flessibili e le superfici trasparenti, del nuovo Campus Bocconi. Progettato all’insegna della sostenibilità ambientale e perfettamente inserito nel cuore della città, il Campus è concepito per diventare un crocevia di eccellenze, il “place to be” per una ricerca e una formazione aperte a un mondo che cambia.

SDA Bocconi ha inoltre lanciato un hub pan-asiatico con l’apertura di SDA Bocconi Asia Center, con l’obiettivo di potenziare la sua presenza globale.



SDA Bocconi School of Management

via Sarfatti 10 • 20136 Milano • Italy
tel: +39 02 5836 6605-6606
info@sdabocconi.it • sdabocconi.it

FOLLOW SDA BOCCONI ON:

