

Gustavo Piga, @gustavopiga  
Università di Roma Tor Vergata

## Quale governance per la lotta agli sprechi negli appalti?

Buyer pubblico: su quale parte della spesa può incidere  
IX Convegno MEPAIE  
Cremona, 18 ottobre 2018

Grazie



Indagine conoscitiva sul mercato dei dispositivi medici per l'autocontrollo e  
l'autogestione del diabete

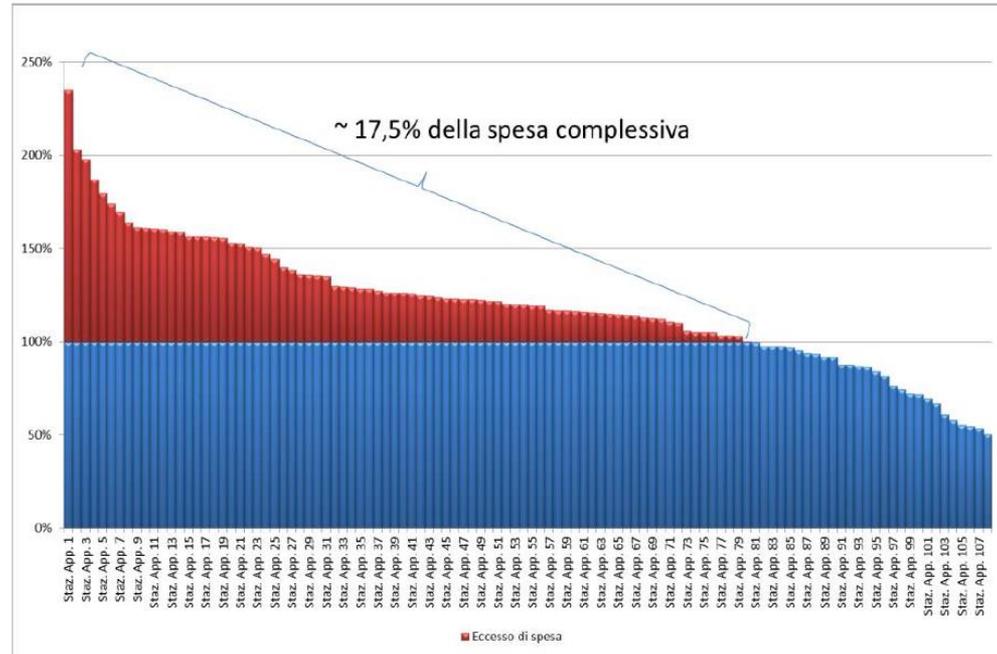
Stereotipo n. 1

Spesa  
«corrente»?

Per i soli dispositivi per  
l'autocontrollo e l'autogestione  
del diabete: spesa per 500  
milioni di euro.

Esistono gli sprechi?

Figura 11.1 Eccesso di spesa imputabile alla componente prezzo.  
Stime relative al servizio di pulizia in ambito sanitario (2015)



Fonte: ANAC

## Eccome!

- «Si riscontrano delle marcate **differenze di prezzo** anche con riferimento a dispositivi identici.
- Sembrerebbero esserci, pertanto, potenziali **ampi margini di risparmio** per il loro approvvigionamento, anche limitandosi ad agire **sulla sola componente prezzo**.
- In tal caso, laddove le Regioni che presentano prezzi medi superiori a quello “efficiente” si allineassero a quest’ultimo, è possibile attendersi un risparmio a livello nazionale di **oltre il 27%**, pari a quasi 140 milioni di euro sui circa 508 complessivi spesi annualmente.
- L’Abruzzo, che peraltro riesce ad assicurare ai propri assistiti un’ampia gamma di prodotti tra i quali scegliere. Laddove le Regioni con prezzi più alti dell’Abruzzo li allineassero a quelli sostenuti da questa Regione, i risparmi ottenibili a livello nazionale sarebbero di **oltre il 42%**, pari a circa 216 milioni di euro annui.»

Sprechi di  
prezzo:  
l'esempio degli  
acquisti di beni  
e servizi

Quanti sprechi negli acquisti in Italia  
si eliminerebbero “portando il  
peggiore al livello del migliore”?

21%, ovvero l'1,6% del PIL!

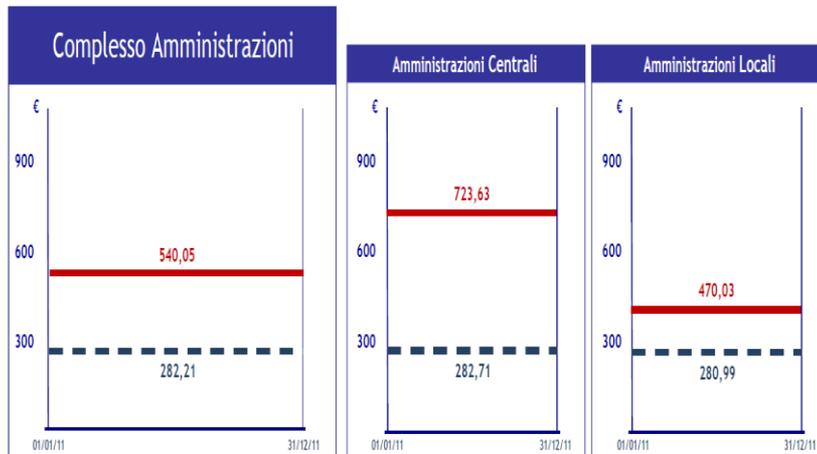
**“How Much Public Money Is Wasted, and Why? Evidence from a Change in  
Procurement Law” Oriana Bandiera, Andrea Prat, Tommaso Valletti,  
American Economic Review, December 2009**

# Problema di Governance

## n. 1: «mancano» i dati!

- «la Campania ha trasmesso una risposta dal contenuto informativo pressoché nullo, non essendo stata in grado di fornire alcun dato su quali fossero i dispositivi erogati, le relative quantità dispensate, i prezzi unitari pagati e la spesa complessiva sostenuta;
- la Sicilia si è limitata a fornire la sola informazione relativa al prezzo unitario corrisposto (unico per i diversi dispositivi, in base ad un accordo con Federfarma), dichiarando di non disporre degli altri dati utili alla compilazione del questionario richiesto (ad esempio, dettaglio dei diversi dispositivi erogati e quantità dispensate);
- il Lazio, la Calabria e la Provincia autonoma di Trento hanno compilato solo in parte il questionario (prezzo unitario e spesa complessiva sostenuta), ma non hanno elencato i diversi dispositivi erogati e le corrispondenti quantità dispensate;
- la Basilicata, dopo aver inizialmente compilato il questionario con dati incompleti ed in parte incoerenti, ha fornito solo una parte delle informazioni richieste.
- meno della metà delle amministrazioni regionali ha provveduto a trasmettere in modo completo la documentazione richiesta nei tempi previsti (30 giorni) o con un ritardo contenuto. Alcune hanno risposto (ovvero fornito integrazioni essenziali) solo tra la fine del 2017 e l'inizio del 2018. La provincia autonoma di Bolzano non ha fornito alcun riscontro alla richiesta dell'Autorità.»

Ma siamo  
sicuri che  
manchino?



Legenda:  
— Prezzo fuori Convenzione  
- - - Prezzo in Convenzione

	Prezzo fuori Convenzione	Prezzo in Convenzione	differenza %
Complesso Amministrazioni	540,05	282,21	-47,74
Amministrazioni Centrali	723,63	282,71	-60,93
Amministrazioni locali	470,03	280,99	-40,22

12

Stereotipo n. 2

Tagliare?

Tagliare («congelare») la spesa o  
tagliare gli sprechi?

Tagliare  
gli sprechi  
vs.  
tagliare la  
spesa

Tagliare gli **sprechi** non è recessivo, anzi!

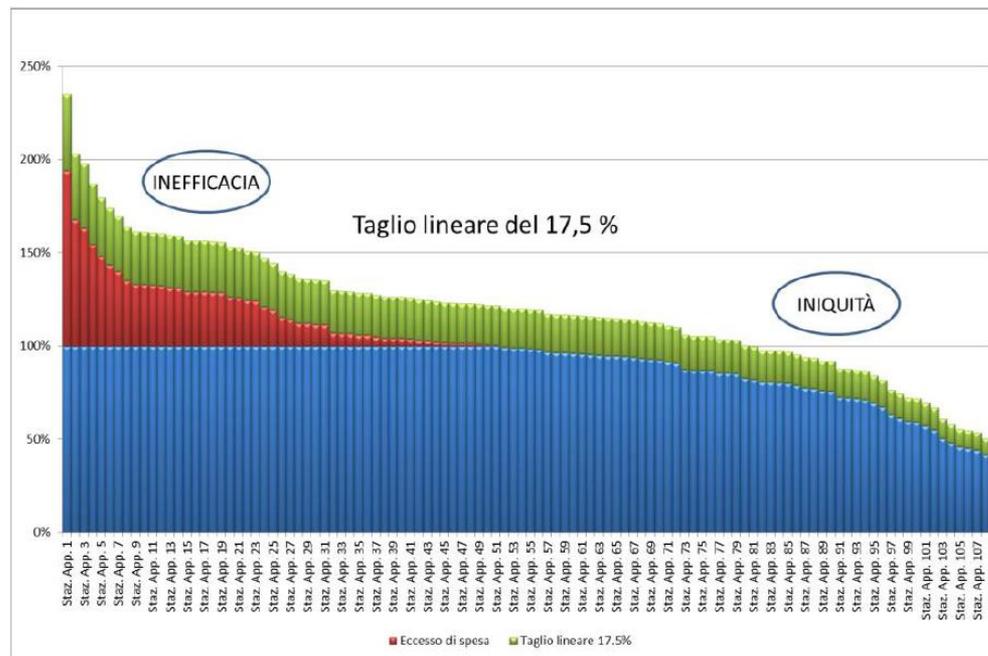
Se spendo 600 euro **per 2 ambulanze**, una (A) a 200 euro e l'altra (B) a 400...

Tagliare la **spesa** a casaccio è (molto) recessivo.

Se spendo 600 euro per **3 ambulanze** da 200...

I 2 danni ...

Figura 11.2 Eccesso di spesa imputabile alla componente prezzo e tagli lineari.  
Stime relative al servizio di pulizia in ambito sanitario (2015)



Fonte: ANAC

... e l'occasione  
mancata

«Nelle Regioni in cui vengono pagati prezzi unitari più elevati per i citati dispositivi, a fronte di quantitativi annui più ridotti in relazione agli standard AMD – SID... **mantenendo invariata la spesa complessiva**, ... sarebbe pertanto astrattamente possibile **incrementare il numero di dispositivi** per l'autocontrollo forniti ai malati allineando il prezzo pagato a quello delle Regioni più "virtuose".»

Problema di  
Governance

n. 2:

dove è la cabina  
di regia degli  
sprechi?

Il MEF?  
L'ANAC?  
La PdCM?  
Il MIT?

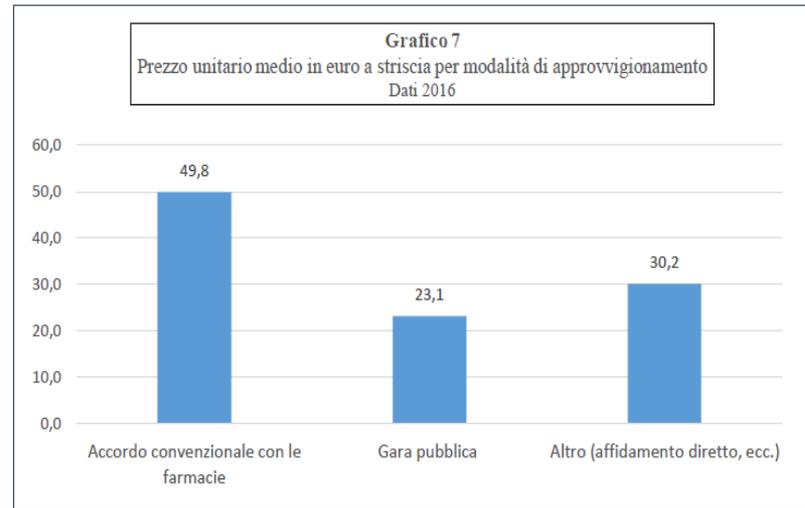
«Chi  
combatterà gli  
sprechi nei  
dispositivi per  
diabete?»

La causa dello spreco?

«L'indagine ha evidenziato una significativa variabilità territoriale quanto a piano terapeutico, **modalità di acquisto** ed erogazione dei dispositivi.»

## Mancata concorrenza?

- Sottrazione dell'approvvigionamento dei dispositivi dal confronto concorrenziale assicurato dalle procedure ad evidenza pubblica. Solo una **parte minoritaria** dei dispositivi è stata acquistata attraverso lo strumento della gara pubblica (6,5% della spesa complessiva).
- Laddove si utilizza **l'accordo convenzionale**, si hanno mediamente prezzi unitari significativamente più elevati rispetto a quelli registrati in caso di utilizzo della procedura ad evidenza pubblica, anche con riferimento a dispositivi medici identici.



## Stereotipo n. 3

Son tutte  
«siringhe»?

Riguardo alle modalità di approvvigionamento e distribuzione dei dispositivi medici, le associazioni dei pazienti segnalanti hanno sostenuto che **le gare a prodotto unico**, che si stanno diffondendo in varie realtà regionali, **non garantirebbero quell'adeguata diversificazione di prodotto** necessaria per venire incontro alle diverse esigenze terapeutiche di ciascun diabetico.

## La complessità

D'altra parte, l'inefficienza può essere legata non solo all'eccesso dei prezzi unitari pagati per uno specifico bene/servizio, ma anche a **quantità acquistate superiori** a quelle effettivamente **necessarie**.

Per le strisce per il controllo della glicemia e per gli aghi per penna si registrano in Sardegna consumi di quasi l'80% più elevati rispetto alla media nazionale. Dall'esame del piano terapeutico regionale della Sardegna, inoltre, non sembrano emergere prescrizioni di quantitativi maggiori rispetto a quelli previsti nelle altre Regioni. **È, tuttavia, noto come nell'isola l'incidenza del diabete di tipo 1 sia elevata e ciò potrebbe in parte giustificare tale apparente eccesso nei consumi.**

Problema di  
Governance n. 3:  
la vera causa:  
incompetenza  
o  
corruzione?

«Noi troviamo che, in media, almeno l'82% dello spreco stimato è passivo (**incompetenza**) e che tale spreco passivo spiega la maggioranza degli sprechi in almeno l'83% del nostro campione di stazioni appaltanti.»

“How Much Public Money Is Wasted, and Why? Evidence from a Change in Procurement Law” Oriana Bandiera, Andrea Prat, Tommaso Valletti, *American Economic Review*, December 2009

La conferma europea:

le raccomandazioni  
10/2017 della CE



Strasbourg, 3.10.2017  
C(2017) 6654 final

**COMMISSION RECOMMENDATION**

**of 3.10.2017**

**on the professionalisation of public procurement**

**Building an architecture for the professionalisation of public procurement**

(Text with EEA relevance)

“In times when we can’t borrow anymore, we see **procurement** as the best revenue stream”

“Investing in the function tasked with delivering these (**efficiency**) targets is a clear **spend to save** business case”

**OGC (UK) presentation, Rome, September 2009**

La conferma europea:

le raccomandazioni  
10/2017 della CE  
agli Stati membri

II. ... must have the **right qualifications**, training, skills and experience needed for their level of **responsibility**. This means **securing** experienced, skilled and motivated staff, offering the necessary **training** and continuous professional development, as well as developing a **career structure** and **incentives** to make the public procurement function **attractive** and to **motivate** public officers to deliver on strategic outcomes.

Per una nuova  
Governance

Introdurre più **discrezionalità** per i responsabili degli acquisti (Direttiva!).

Controllarli con i **dati** e **premiarli**.

**Professionalizzare**: dove è decreto qualificazione stazioni appaltanti?

Abbandonare la rotazione per passare alla **carriera** del Buyer.

Si può fare?

I. Developing the appropriate policy architecture for professionalisation: to have a real impact, any professionalisation policy should count on **high level political support**.

Il pesce puzza dalla testa.

Profuma anche dalla testa!

Col. Bortoletti: si può fare!