

Verso un procurement sanitario strategico nel post Covid. Il caso delle scorte

Fuori dal tunnel dell'emergenza Covid, la sanità pubblica non può non interrogarsi sulle modalità più adeguate ad assicurarsi non solo i necessari stock di forniture strategiche per far fronte a future situazioni di crisi, di scala più o meno importante, ma in generale ad assicurare innovazione, efficienza, efficacia e resilienza del sistema sanitario nazionale.

Il tema degli acquisti strategici sanitari apre riflessioni più ampie, che toccano anche lo sviluppo di una filiera nazionale sul biomedicale. In momenti di crisi, infatti, è quanto mai indispensabile abbandonare politiche a canne d'organo e sviluppare un approccio più olistico.

È noto che il procurement sanitario, anche con l'introduzione della centralizzazione degli acquisti, è stato gestito secondo logiche operative e non strategiche e con un mandato preciso di contenimento dei costi di approvvigionamento. In particolare, la mancanza di uno stretto collegamento tra programmazione sanitaria strategica e acquisti ha, nei fatti, ostacolato la capacità di acquistare innovazione.

Orientare il procurement verso un approccio strategico non significa abbandonare i concetti di economicità ed efficienza. Al contrario, significa superare la valutazione delle offerte basata principalmente – se non unicamente - sul prezzo di aggiudicazione, per interiorizzare nei processi di scelta dei fornitori i concetti di costo totale di acquisto (total cost of ownership) e di costo del ciclo di vita (lifecycle costing). L'utilizzo di questi due criteri di valutazione, che consente di tradurre concretamente il principio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, consentirebbe al SSN di acquistare secondo logiche di sostenibilità ambientale, sociale e di risk management. Peraltro, l'introduzione di un procurement strategico non richiede alcuna modifica normativa, ma solo volontà politica e competenze manageriali. Un sistema sofisticato di valutazione delle offerte non è in grado di funzionare in modo compiuto se non è accompagnato da un sistema altrettanto sofisticato di qualificazione del fornitore (vendor rating). In particolare, servirebbe l'introduzione di un sistema di vendor rating avanzato che consenta di definire un albo di fornitori affidabili per capacità produttiva, continuità di fornitura, soluzioni di logistica e velocità di risposta da ammettere alle gare e con cui definire strategie e soluzioni di acquisto più adeguate, anche nei casi di emergenza. Impostare strumenti di valutazione dei fornitori rigorosi è fondamentale soprattutto per gli acquisti più strategici, per assicurare che i meccanismi delle gare d'appalto non generino situazioni di selezione avversa, ovvero la selezione dei fornitori meno preparati, poiché selezionati con logiche che tendono a premiare il prezzo.

Inoltre, serve una riflessione seria sui meccanismi contrattuali che assicurino la disponibilità di scorte, con un impiego efficiente delle risorse pubbliche. Le riserve strategiche di dispositivi di protezione individuale e ventilatori polmonari degli Stati Uniti offrono in questo senso un caso interessante che mostra i limiti dell'approccio pubblico. Lo "Strategic National Stockpile", nato nel 2003 in seguito agli attacchi alle Torri Gemelle, da un lato, non è riuscito a far fronte alle richieste in modo tempestivo e coordinato e, dall'altro, ha sofferto in tempi normali di tagli al budget, scarsa programmazione e incapacità nella gestione della rotazione dei magazzini, che hanno portato molte forniture a scadenza senza essere utilizzate.

È evidente che la costituzione di scorte/riserve strategiche non possa essere assicurata in modo autonomo da nessun operatore economico, in quanto i costi del capitale circolante per sostenerla sarebbero troppo elevati. Ne consegue che le

disponibilità di magazzino non possano essere una variabile da considerare nei sistemi di vendor rating. Paolo Mazzoni, responsabile del Government and Public Affairs di 3M Italia, evidenzia che la modalità più efficiente per assicurare la costituzione di scorte strategiche sia l'acquisto della disponibilità costante di un quantitativo di dispositivi critici, con la responsabilità dell'operatore economico di assicurare che, in caso di necessità, questi dispositivi possano essere utilizzati e non siano scaduti. Questo significa che gli operatori economici coinvolti nella fornitura del servizio di stoccaggio dovranno effettuare una pianificazione della produzione e del magazzino in modo tale da garantire sia il mantenimento dello stock sia la sua rotazione per evitare l'obsolescenza. Il servizio di stoccaggio può essere poi arricchito con un servizio di logistica volto ad assicurare, in caso di emergenza, la tempestiva fornitura dei dispositivi critici in funzione delle esigenze delle singole strutture sanitarie.

Oggi le tecnologie disponibili, evidenzia Mazzoni, consentono di ottimizzare i costi di iniziative di questo tipo, perché la vita media di dispositivi come le mascherine FFP2 è arrivata a 5 anni ed esistono software che consentono di stimare il fabbisogno di tecnologie per struttura sanitaria e tipologie di cure. Un sistema di questo tipo non solo risolverebbe il problema della disponibilità di dispositivi critici in caso di emergenza, in logica assicurativa, con la possibilità comunque di utilizzare lo stock per far fronte alla domanda ordinaria, ma darebbe la possibilità di trovare una risposta anche ai colli di bottiglia della logistica, nazionale e internazionale, che sono stati uno delle principali problematiche emerse durante l'emergenza Covid.

L'attivazione di iniziative di questo tipo richiede un dialogo pubblico-privato volto a individuare le soluzioni più adeguate e i modelli contrattuali che consentono di allocare in modo chiaro il rischio ai soggetti più capaci di gestirlo. L'innovazione di prodotto e processo offerta dal mercato esiste, serve però una postura differente del procurement sanitario, volta a rendere possibile l'acquisto e l'utilizzo di questa innovazione. Per fare questo serve, quindi, più visione e soprattutto un maggior coraggio nella sperimentazione di logiche contrattuali differenti.

Una PA che lavora con un mercato di fornitori capaci rappresenterebbe uno straordinario volano di politica industriale. Acquistare soluzioni innovative consente di scremare in positivo il mercato, incentivando l'investimento in ricerca e sviluppo, da cui dipende la crescita e la competitività delle economie mature. In questo senso, una visione lungimirante del procurement sanitario deve essere accompagnata da adeguate politiche industriali, volte a rafforzare la produzione nazionale senza scendere in logiche protezionistiche, ma puntando ancora una volta sugli operatori più capaci e competitivi. Peraltro, politiche industriali che incentivino la produzione in Italia di tecnologie sanitarie non solo garantirebbero la disponibilità dei farmaci e dispositivi medici necessari per la gestione delle emergenze sanitarie, ma produrrebbero un forte impatto socio-economico: diretto, legato all'assunzione di personale, agli stipendi e alla tassazione sul reddito delle società, sulle attività produttive e sui dipendenti; indiretto sull'indotto, generato dall'acquisto degli input necessari alla produzione da fornitori locali, che a loro volta assumono altro personale; e moltiplicativo, prodotto dai consumi di beni e servizi da parte dei lavoratori e delle loro famiglie. Le risorse finanziarie di Next Generation Europe rappresentano in questo senso una grande opportunità. La proposta di regolamento di Recovery Instrument presentata dalla Commissione Europea prevede tra gli utilizzi "misure volte a rafforzare l'autonomia strategica dell'Unione nelle catene di approvvigionamento fondamentali".

È necessaria, tuttavia, una programmazione e un utilizzo di queste risorse che sappiano andare oltre le logiche di supporto allo sviluppo economico tradizionali che hanno da sempre, anche per i vincoli posti dai regolamenti comunitari, ragionato in termini di coesione territoriale. Per alcuni settori produttivi, come la sanità, le scelte di localizzazione di nuovi stabilimenti produttivi devono seguire logiche di mercato, in un quadro che non può essere quello nazionale ma europeo,

in considerazione del fatto che altri paesi, in primis Francia e Germania, si stanno muovendo in modo rapido, aggressivo e strategico e questo potrebbe portare multinazionali a preferire questi paesi rispetto all'Italia.

Il post Covid offre grandi opportunità di ripensare le politiche pubbliche, tra cui quelle di acquisto e investimento, e il ruolo del management pubblico. Le risorse finanziarie ci saranno, lungimiranza e competenze, da troppo tempo messe in disparte, sono fondamentali per assicurare un impiego produttivo di questi capitali, affinché non siano un costo insormontabile per le generazioni future.

*** Osservatorio Masan, Sda Bocconi – Cergas, Università Bocconi**