

Definizione modelli di esternalizzazione e centralizzazione

Criticità emerse

Il confronto si è aperto con una ricognizione delle criticità legate ai due principali assi della riorganizzazione logistica sanitaria: **centralizzazione e terziarizzazione** (o esternalizzazione).

Il primo step è stato richiamare all'attenzione dei partecipanti le criticità già emerse durante la sessione online del Summit della Logistica, tenutasi il **5 giugno 2025**; vale a dire, per quanto riguarda la centralizzazione:

- **manca di dati oggettivi e tempestivi;**
- **governance debole dei progetti e assenza di project manager;**
- **complessità del passaggio da frammentazione a integrazione delle strutture;**
- **tematiche non risolte come l'anagrafica unica dei dispositivi (es. attesa dell'UDI).**

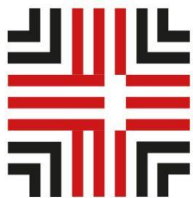
Per quanto riguarda il modello di terziarizzazione, le criticità emerse durante la sessione online hanno riguardato le seguenti questioni:

- **in assenza di razionalizzazione preventiva dei processi interni, il provider logistico fatica a operare efficacemente;**
- **la carenza di KPI chiari e misurabili;**
- **i cambi di fornitore nel tempo (es. fine contratto) generano discontinuità e perdita di know-how, se non si è mantenuto il controllo dei dati;**
- **la costruzione del contratto deve prevedere output e risultati di processo, non solo "prestazioni numeriche".**

Successivamente, il Prof. Rafele, moderatore del tavolo, ha stimolato un ulteriore confronto, arricchendo il quadro delle criticità con nuovi contributi, organizzati in tre macro-aree.

1) La prima fa capo al tema dei **"dati"**: la **disponibilità e la qualità** dei dati nelle diverse Regioni risulta altamente **disomogenea**. Quando i dati sono lacunosi o discontinui viene compromessa la possibilità di predisporre gare d'appalto coerenti con i reali fabbisogni.

Emergono anche criticità riferibili al **possesso del dato** - che deve rimanere in capo alle Aziende sanitarie - e alla **sicurezza** nella gestione dello stesso, mediante sistemi di sicurezza e di backup, per evitare che un problema alla struttura centrale provochi un danno, "a cascata", all'intero sistema di distribuzione.



2) La seconda macro-area richiama il tema della **governance**. La **centralizzazione** è percepita come una spinta necessaria per razionalizzare i processi, ma nel suo sviluppo può assumere forme **troppo rigide**, con il rischio di evolversi in un modello **monopolistico di gestione**. Questo porta a inefficienze, rallentamenti e scarsa capacità di adattamento alle realtà locali. Occorre promuovere un modello di governance che **valorizzi l'efficienza e la flessibilità**.

Un'ulteriore criticità riguarda la mancata sincronizzazione **tra chi gestisce le procedure di gara e chi è incaricato dell'analisi e nella sintesi dei fabbisogni**, poiché se i tempi tra i due procedimenti sono disallineati si corre il rischio reale di non avere forniture di beni aggregate con conseguenti inefficienze/diseconomie.

Un'ulteriore criticità riguarda i **criteri di valutazione delle offerte gare di appalto**, che spesso non sono in

grado, concretamente, di estrarre valore dal mercato sotto un profilo qualitativo, essendo, spesso, legati a logiche meramente quantitative.

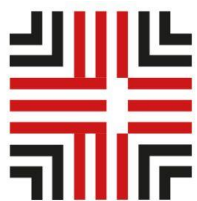
Sono state, inoltre, evidenziate le problematiche sottese al **cambio del fornitore** al termine del contratto. La mancata definizione dei criteri di **trasmissione del know-how** e il **mancato controllo interno dei dati e dei processi** da parte del committente possono determinare la perdita di informazioni e delle competenze acquisite dal personale del committente e far venir meno la continuità del servizio.

3) Il terzo macro-tema trattato richiama la **professionalità**. Si evidenzia una **carezza di competenze tecniche nel settore pubblico**, necessarie a gestire con approccio manageriale le fasi di pianificazione delle procedure di selezione dei fornitori e di gestione dei contratti. Anche sul versante del **provider privato** è possibile fare un



ragionamento analogo, non tanto rispetto alla mancanza di competenze tecniche, ma in relazione alla **capacità di relazionarsi con le diverse figure** pubbliche coinvolte - a vario titolo e con competenze e poteri differenziati - nei processi.

Cause



Il secondo focus del tavolo è stato avviare un ragionamento sulle **cause** alla base delle criticità precedentemente affrontate.

Per quanto riguarda il macro-tema sui dati, **viene osservata la mancanza storica di una strategia sulla gestione/acquisizione/analisi del dato** che, partendo dal considerare il dato stesso un **valore**, ne determini la sua **finalità di utilizzo**.

Un fattore rilevante è la **frammentazione dei sistemi informatici**. ERP e gestionali delle aziende sanitarie, così come quelli dei provider, spesso non sono interoperabili. Anche i WMS andrebbero potenziati e integrati per supportare i modelli di terziarizzazione. In questa prospettiva, la mancanza di anagrafiche e interfacce standardizzate rendono le piattaforme difficilmente integrabili.

Anche i **differenti modi di utilizzo dello stesso sistema gestionale** e la conseguente necessità di confrontarsi con la singola realtà aziendale per comprendere le specificità sul significato del dato sono causa del difficile uso dei dati. I sistemi gestionali nel settore pubblico nascono come sistemi chiusi, perché ci sono pochi player che li sviluppano. La limitata concorrenza tra fornitori di gestionali, unita alla chiusura del sistema pubblico, ha contribuito a rendere i sistemi informatici poco dinamici e difficilmente aggiornabili.

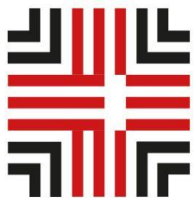
Per quanto riguarda il tema della **Governance**, rispetto alla criticità di passaggio in termini organizzativi dalla frammentazione delle logistiche delle Aziende alla loro aggregazione, è richiamata **la difficoltà di standardizzare realtà operative diverse**, ostacolata anche dalla **resistenza al cambiamento**. La centralizzazione può aiutare a uniformare, ma aumentando il perimetro aumenta la complessità e quindi la difficoltà di gestione. Si pone il problema di come riuscire a rendere efficienti e produttive di valore queste imponenti strutture.

Il processo di centralizzazione (affiancato anche dalla terziarizzazione) è reso difficile anche dalla logica dei progetti di centralizzazione, che seguono il criterio della **somma dei vecchi singoli modelli**, piuttosto che di progettazione di un nuovo modello.

La principale causa riferibile alle criticità sul tema della **professionalità** riguarda i limiti della cultura amministrativa pubblica, meno attenta allo sviluppo delle conoscenze di gestione delle risorse umane rispetto alla conoscenza del quadro normativo e al controllo di gestione. Questo comporta che le scelte di figure chiave nei processi di logistica siano basate su criteri che valorizzano le conoscenze nell'ambito del diritto amministrativo più che le competenze gestionali, con il rischio che le scelte strategiche di approvvigionamento siano più ispirate da valutazioni di tipo pubblicistico-procedimentale piuttosto che da logiche tecnico-manageriali.

Suggerimenti di miglioramento

Dopo aver evidenziato le criticità e discusso le loro cause, a chiusura del tavolo su questo argomento viene proposto di individuare alcuni **suggerimenti per il miglioramento**.



Il punto di partenza del ragionamento è la **creazione del valore** e l'**individuazione dei meccanismi per misurarlo**. È essenziale partire dalla definizione degli obiettivi che l'amministrazione si pone con la centralizzazione (es. economico, uniformazione informatico-tecnologica, revisione dei processi di gestione, ecc.).

Dal tavolo sono emerse **due logiche di riorganizzazione dei sistemi logistici** verso la centralizzazione, con diversi tempi di realizzazione e potenziali problemi di dialogo tra fornitori e aziende: **dalla micro alla macro** (vedi il Friuli Venezia Giulia, che è partita dalla gestione centralizzata del dato di micrologistica, area che risultava scoperta); **dalla macro alla micro per cui avere un soggetto esterno, logisticamente preparato, supporti la crescita della micrologistica delle Aziende** (Piemonte ed Emilia Romagna).

In tema di appalti, è stato ritenuto strategico definire la proprietà degli **asset**, identificati in: **edifici/magazzino, impianti di movimentazione e stoccaggio e software**. Questi asset, pur potendo variare nel tempo per proprietà e gestione, devono essere ricondotti a un modello di gestione in cui **la disponibilità rimane pubblica e centrale**, mentre l'operatore economico agisce come **esecutore**, aprendo comunque spazi all'innovazione e al miglioramento. In base a questa definizione, vengono stabiliti poi i **perimetri degli appalti**. In particolar modo per le tecnologie e i software, **maggiore è la quota di proprietà degli asset da parte della committente, minore è il grado di innovazione e flessibilità lasciato al fornitore**.

Per quanto riguarda la questione **dei dati**, si rileva una frammentazione significativa: le piattaforme software operative (es. WMS) e i sistemi gestionali non comunicano adeguatamente tra loro, generando inefficienze e ostacolando il monitoraggio. In una prospettiva di centralizzazione dei materiali e delle piattaforme è indispensabile stabilire **standard minimi condivisi**, come un'**anagrafica** e **interfacce comuni**, affinché i sistemi siano davvero interoperabili e utilizzabili. Fondamentale anche garantire la **sicurezza e il backup sia fisico che informatico dei dati**, mantenendone il possesso e il controllo in capo al settore pubblico.

Rispetto alla criticità inerente al disallineamento tra tempi delle gare e tempi di attivazione dei contratti, è prioritario rafforzare, a livello di governance, il **collegamento operativo tra chi progetta le gare e chi ne gestisce l'attuazione**.

Nella definizione del capitolato, passare dalla definizione di pure prestazioni quantitative **all'analisi e alla descrizione qualitativa della performance operativa**.

Infine, sul fronte delle competenze, la **formazione del personale**, sia per il settore pubblico sia per quello privato, è essenziale per creare un linguaggio comune e per favorire una **crescita condivisa**.



Modelli di gara

L'ultimo contributo emerso dal tavolo fa riferimento al tema dei **modelli di gara**.

È stata effettuata una disamina sulle tipologie di gara di centralizzazione e terziarizzazione, a cui è seguita una riflessione sui criteri con cui fare la scelta più opportuna.

La premessa di partenza è che **la norma offre il paradigma** in aderenza al quale scegliere la tipologia di gara, ma non deve dettarne la visione strategica. Nella realtà questo non sempre succede.

Nell'ambito di tale valutazione, il punto da cui partire è l'**analisi del contesto e delle correlate criticità da perseguire**, poiché ogni realtà ha le proprie specifiche caratteristiche.

Da qui segue l'**analisi del dato** a disposizione, con tutte le problematiche ad esso associate ed ampiamente emerse al tavolo, per poi definire **quale sia il valore aggiunto o l'obiettivo da ottenere/perseguire** con la gara in funzione delle criticità accertate.

Alla luce di tali analisi preliminari, l'amministrazione pubblica deve, poi, decidere/valutare se, in base ai propri bisogni/capacità, la scelta migliore sia l'**"acquisto"**:

- di **una o più prestazioni** (appalto tradizionale di lavori/forniture/servizi) o
- di un **risultato** (più appropriato il ricorso a modelli concessori/PPP).

In base a tale valutazione e, quindi, in funzione dell'obiettivo proposto, il committente predispone **il capitolato di gara e la relativa documentazione tecnico-economico** (oltre a quella giuridico-amministrativa).

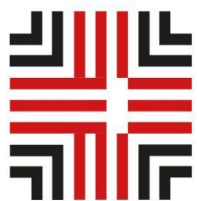
In ogni caso, in una procedura a totale iniziativa pubblica (che sia di **appalto tradizionale** o di ricorso a **modelli concessori/PPP**):

- la possibilità di riuscire a estrarre valore/innovazione dalla gara e dalle offerte dipende dalla capacità del committente di costruire un efficace e "ragionato" (tarato concretamente sul quadro delle esigenze interne) sistema di requisiti di accesso e di criteri di valutazione;
- tale possibilità sconta, comunque, il limite relativo al fatto che le offerte, seppur migliorative, restano (e devono restare) confinate nell'ambito del perimetro tecnico-progettuale identificato, a monte, dal committente e posto a base di gara.

Focus: concessioni e PPP

I modelli concessori/PPP consentono una collaborazione tra il settore pubblico e quello privato, finalizzata alla realizzazione e gestione di opere e/o servizi di interesse collettivo, che ha quale principale *focus* il **conseguimento di un risultato identificato dall'Amministrazione con oneri a carico del privato**, da cui dipende, concretamente, la possibilità, per quest'ultimo, di recuperare i costi operativi e gli investimenti sostenuti in fase di esecuzione.

Più nel dettaglio i vantaggi del ricorso a modelli concessori/PPP, si declinano:

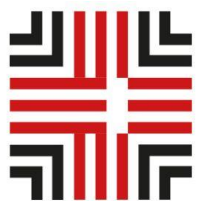


- sotto un profilo tecnico-qualitativo, in una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione del privato che, orientato al risultato e alla conseguente remuneratività dell'operazione, deve garantire elevati standard qualitativi, nella realizzazione e gestione degli interventi, nel rispetto dei livelli di servizio/KPI stabiliti in fase di affidamento. Tale maggiore efficienza è conseguibile anche in ragione del fatto che il privato è onerato delle attività di progettazione (anche del PFTF nell'ipotesi delle operazioni a iniziativa privata), di realizzazione e di gestione degli interventi, arrivando ad ottenere un'integrazione tra le varie macro-prestazioni (a tutto vantaggio dell'efficacia della sua azione) non conseguibile attraverso la frammentazione degli affidamenti, tipica dei contratti di appalto;
- sotto un profilo economico/contabile, l'Amministrazione è in grado di avviare grandi progetti/interventi senza dover affrontare i costi di investimento iniziali, sostenuti interamente dal privato; i corrispettivi dovuti dall'Amministrazione al privato (ivi incluso il c.d. contributo pubblico) sono stabiliti contrattualmente e non sono suscettibili di modifica, se non per motivi specifici e predeterminati nel contratto di PPP (fattispecie generalmente limitate ai casi di forza maggiore).
Sempre sotto il profilo tecnico-contabile, altro vantaggio per l'Amministrazione è rinvenibile - in base alle decisioni Eurostat sul trattamento contabile dei contratti di PPP - nella possibilità di contabilizzare off-balance l'investimento; tanto è ribadito in diverse pronunce della Corte dei conti, secondo cui se *"i rischi contrattuali sono correttamente allocati in capo all'operatore economico privato, in aderenza alle decisioni Eurostat ..., l'operazione non va qualificata in termini di indebitamento (debito) per la PA committente, ma ritenuta, come detto in gergo, off balance"* (Corte dei Conti Sez. Regionale di Controllo per la Lombardia n. 248 del 12 settembre 2017; Corte dei Conti Sez. Regionale di Controllo per la Lombardia n. 230 del 25 luglio 2017; Corte dei Conti Sez. Regionale di Controllo per la Lombardia n. 36 del 1 febbraio 2017).

Occorre precisare che un'altra caratteristica dei soli modelli concessori/PPP è quella di darvi attuazione tramite un impulso progettuale e procedimentale che proviene direttamente dal mercato privato. In tale ipotesi, un operatore economico presenta una proposta progettuale all'Amministrazione per la realizzazione e/o gestione di un intervento/servizio.

Tale proposta progettuale, ove positivamente valutata dall'Amministrazione nel rispetto del nuovo procedimento delineato dall'art. 193 del D.lgs. 36/2023, viene posta a base della procedura di gara per l'affidamento della concessione/del PPP, con diritto dell'operatore economico che ha elaborato la proposta medesima di poter esercitare il c.d. "diritto di prelazione", ossia la possibilità di ottenere l'aggiudicazione adeguando la propria offerta a quella formulata dal concorrente classificatosi primo in graduatoria.

Inoltre, la suddetta possibilità che il privato si faccia parte attiva, sin dalla fase di ideazione, di un intervento/servizio può anche essere "sollecitata" da parte dell'Amministrazione tramite la pubblicazione di un avviso pubblico/manifestazione di interesse, in cui siano definite le esigenze che intende soddisfare o il



risultato che intende perseguire e forniti gli elementi di natura tecnico-economica necessari agli operatori per congetturare le proprie soluzioni.

Il confronto si conclude con le tipologie contrattuali sperimentate da alcune realtà regionali presenti. In particolare, quella del Friuli-Venezia Giulia, che ha fatto la scelta dell'appalto puro e ove attualmente si sta pensando di introdurre diverse tipologie; scelta analoga anche per il Piemonte ed il Veneto, mentre l'Emilia-Romagna ha virato sul PPP.

Partecipanti

Moderatore: Carlo Rafele, Professore Ordinario di Impianti Industriali Meccanici, Coordinatore del Collegio di Ingegneria Gestionale, Direttore Scientifico Rivista *Impresa Sanità*, Dipartimento Ingegneria Gestionale e della Produzione Politecnico di Torino

Facilitatrice: Francesca Ierardi

Partecipanti: Francesca Bassotto, Armando Marco Gozzini, Fabio Lena, Andrea Marsilio, Emanuele Mognon, Rita Mottola, Angelo Penna, Lapo Scatizzi, Demetrio Spanti, Gianluigi Uzzo Costa,