

Regolamento attuativo e gare on-line: un balzo nel passato

Gianmaria Casella
Amministratore Unico
CSAmed S.r.l.

Parlare di regolamento attuativo, nella situazione di incertezza attuale, è rischioso in quanto tutte le osservazioni fatte potrebbero essere vanificate da una riscrittura delle norme. Parlare però delle regole introdotte mettendo in risalto quelle, che si ritiene possano essere inutili o addirittura dannose trovo che sia importante. Ovviamente, visto il mio campo d'azione, mi riferisco alle norme del regolamento che riguardano le gare on-line e in particolare le aste a rilancio dinamico. Le mie riflessioni mi derivano dalla mia lunga esperienza in questo settore, fatta su più di 2000 procedure di acquisto on-line, di cui più di 800 aste al ribasso (ho sperimentato aste al ribasso su procedure aperte con lotto singolo o multilotto, spesso anche con numeri molto impegnativi per singola gara: 300 milioni di euro di valore complessivo e più di 1000 lotti).

Dati alla mano posso dire che ormai il mercato è "maturo": i Fornitori hanno ben compreso le diverse procedure di gara e sono in grado di affrontare anche le questioni più complesse. Quando si parla di gare on-line e in particolare delle aste al ribasso bisogna fare una premessa: sono gare di notevole impegno, e

tra queste quella relativa ai farmaci con rilancio dinamico, solitamente si svolge con la presentazione di una prima offerta generale da parte dei Fornitori seguita da una serie di aste al ribasso (non sovrapposte), una per ogni lotto cui partecipano i Fornitori che abbiano presentato, nella prima fase, un'offerta valida per quel lotto. Il vantaggio dell'asta al ribasso on-line risiede principalmente nell'aumento di competitività tra i Fornitori partecipanti e nell'automatica trasparenza (tutto visibile a tutti pur nel rispetto della normativa). Lo svantaggio, rispetto alla classica busta chiusa, sta nel tempo di gara tenuto conto che le aste non si possono sovrapporre e che il tempo complessivo di gara deriva dalla somma dei tempi di singola asta. Per fare un esempio concreto: per una gara (realizzata in aprile su www.albofornitori.it) di 160 lotti, considerando un tempo di asta al ribasso di 20 minuti (10 asta, 4 riapertura, 6 di intervallo), sono state disposte 18 aste al giorno per un numero complessivo di 9 giorni (a calendario 2 settimane). In particolare nelle aste a rilancio dinamico si osserva che il comportamento dei Fornitori è tale da concentrare le offerte nei primi minuti (assestamento) e negli ultimi minuti rendendo il tempo intermedio pressoché superfluo. Il regolamento affronta le aste in due modi differenti (il mio riferimento è all'ultima versione del regolamento):

1. come aste a rilancio dinamico secondo l'articolo 305 commi 2, 3 e 4;
2. come successive presentazioni di singole offerte (susseguirsi di round in cui si può presentare una sola offerta) secondo l'art. 305 comma 5.

Il vantaggio dell'asta al ribasso on-line principalmente risiede nell'aumento di competitività tra i Fornitori partecipanti e nell'automatica trasparenza. Lo svantaggio sta nel tempo di gara.

Il secondo tipo è previsto "Nel caso di offerta economicamente più vantaggiosa ovvero di gara suddivisa in più lotti, qualora le caratteristiche della gara lo richiedano..." e deriva direttamente dalle limitazioni introdotte dal regolamento stesso per le gare di primo tipo. Prendiamo quindi in esame il primo tipo, cioè le vere aste a rilancio dinamico. Il regolamento introduce una prima novità indicando una durata minima di un'ora per ogni asta (art. 301 comma 2). Questa norma, di fatto impone di passare le gare complesse al sistema indicato al precedente punto 2, cioè con round successivi senza competizione diretta. Infatti, se si dovesse applicare questa norma alla gara descritta sopra si otterrebbe la possibilità di disputare solo 6 aste al giorno per un totale di 27 giorni, cioè 5 settimane e mezzo. Questo diventa inapplicabile per gare con un numero superiore di lotti, tipo alcune gare farmaci. È vero che il regolamento dà la possibilità di interrompere prima del dovuto un'asta nel caso non intervengano ulteriori offerte in un intervallo di tempo predefinito, detto tempo base, ma i tempi di successione delle gare devono essere fissati preventivamente e non possono essere considerati dinamici. Il calendario di aste è predeterminato, quindi il tempo complessivo non è riducibile anche se alcune (o tutte) aste si chiudessero prima. La seconda grande novità è il periodo finale di 5 minuti in cui la competizione avviene "al buio": senza la conoscenza da parte del fornitore della propria posizione e con la possibilità di fare una sola offerta. Probabilmente, nello stendere questa norma, i tecnici si sono preoccupati della possibile

differenza di trattamento introdotta dall'utilizzo dello strumento informatico tra i fornitori, infatti, una migliore conoscenza degli strumenti, esperienze precedenti, migliori performances delle linee e attrezzature potrebbero avvantaggiare un fornitore rispetto ad un altro. L'introduzione del periodo finale di "buio", con un'unica offerta possibile per fornitore serve ad annullare gli eventuali vantaggi di un fornitore rispetto all'altro. Aver fissato in cinque minuti il tempo di "buio" potrebbe far ritenere che questo sia il tempo auspicabile come tempo base, in quanto gli stessi principi di complessità possono essere estesi ai rilanci in fase di gara.

Anche se l'intento è senz'altro "nobile", pur se non previsto nella normativa europea, il tempo di "buio" introduce la possibilità per i fornitori di "addomesticare" l'asta telematica. I fornitori, come è noto, non amano il sistema dei rilanci dinamici perché ciò li espone alla competizione diretta che porta a continui ribassi. Appare perciò evidente che una volta capito il meccanismo introdotto dal regolamento, riusciranno in tempi brevissimi ad organizzarsi al fine di ricondurre il più possibile la procedura alla tradizionale offerta secca in busta chiusa. E lo faranno così: assumendo che l'intento sia quello di arrivare alla fase di "buio" con la minor riduzione della base d'asta, presupponendo che il tempo base sia stato effettivamente indicato in 5 minuti (diversamente cadrebbero i presupposti della regola stessa) l'asta a rilancio dinamico potrebbe essere facilmente ricondotta a poco più di 12 intervalli di poco meno di 5 minuti, più l'ultimo al buio. In sostanza

L'asta è uno strumento di negoziazione antico e universalmente accettato, in cui tutti i partecipanti hanno le stesse possibilità di aggiudicazione. Le nuove tecnologie hanno semplicemente dato la possibilità di allargare il numero dei partecipanti, di non rendere necessaria la loro compresenza in un sito reale ma semplicemente in uno spazio virtuale fornito dal sistema.

potremmo aspettarci solo 12 rilanci prima dell'offerta finale che mantiene le caratteristiche della busta chiusa.

Normalmente i ribassi minimi introdotti dalle stazioni appaltanti non sono molto alti (circa l'1 per mille) per favorire la partecipazione visto che un ribasso minimo più alto potrebbe scoraggiare i fornitori ad effettuare rilanci. Quindi nel tempo di un'ora potremmo aspettarci una serie minima di rilanci che porterebbero l'asta alla soglia del periodo di buio con un ribasso complessivo sulla base d'asta dell'1,2%. Inoltre non si può dimenticare che dalla statistica delle gare fatte risulta che più aumenta il valore della gara e più diminuisce, in valore percentuale, il ribasso minimo (si deve tener conto che un ribasso dell'1 per mille in una gara da € 1.000.000,00 corrisponderebbe a un ribasso minimo di € 1.000,00, eccessivamente alto). Nel caso più fortunato quindi, un'asta al rilancio dinamico si tradurrebbe in un'asta a offerta secca in busta chiusa che parta da una base d'asta inferiore dell'1,2% rispetto alla prevista.

Facendo un esempio pratico, possiamo ipotiz-

zare che una gara per € 2.000.000,00 a rilancio dinamico si trasformerà in una busta chiusa tradizionale con base d'asta di circa € 1.976.000,00.

È chiaro perciò che il rischio che si andrà a correre sarà quello della perdita dei due vantaggi principali dell'asta telematica: maggiore competizione e trasparenza assoluta. Abbiamo realizzato la procedura di gestione dell'asta telematica, secondo i nuovi criteri, per una dimostrazione all'interno del convegno MEPAIE 2008 di Cremona: l'unico vero problema tecnico incontrato è stato il garantire l'inviolabilità dell'offerta nel momento del "buio" che, dati i tempi stretti (i 5 minuti), può essere garantita solo con la segretezza. Ma in che modo garantire la segretezza?

Dall'esperienza si desume che se esistono approcci diversi dei fornitori all'asta telematica con strategie diverse, comunque non esistono condizioni reali di disparità grazie alla tecnologia molto avanzata che permette a tutti i fornitori di collegarsi in maniera sufficientemente rapida. Esistono forse alcuni comportamenti, direi "astuzie", che possono avvantaggiare un fornitore rispetto a un altro ma che sono comunque disponibili a tutti: credo che queste "astuzie" avrebbero bisogno di essere normate e vincolate.

L'asta è uno strumento di negoziazione antico e universalmente accettato, in cui tutti i partecipanti hanno le stesse possibilità di aggiudicazione. Le nuove tecnologie hanno semplicemente dato la possibilità di allargare il numero dei partecipanti, di non rendere necessaria la loro compresenza in un sito reale ma semplicemente in uno spazio virtuale fornito dal sistema. Ebay ne è un esempio.

Il regolamento ha ancora un cammino lungo e travagliato davanti, per questo spero in interventi di modifica fondamentali della procedura descritta attuati anche grazie alla nostra esperienza che poniamo a disposizione degli estensori in questo compito.