Creare valore con il procurement

Il caso dei dispositivi per il trattamento del diabete

Veronica Vecchi, Niccolò Cusumano, Rosanna Tarricone, Giuditta Callea, Chiara Mauro.
SDA Bocconi School of Management

Medtronic

Università Bocconi
CERGAS
Centre for Research on Health and Social Care Management

SDA Bocconi
SCHOOL OF MANAGEMENT

Questa ricerca è stata commissionata da Medtronic

© SDA Bocconi School of Management. All rights reserved, 2023

Indice

- La ricerca
- Modelli contrattuali emergenti dall’analisi di mercato
- Sintesi degli elementi di valore derivanti dall’analisi dei capitolati
- Raccomandazioni e possibili percorsi evolutivi

La ricerca

Medtronic ha affidato a Cergas-SDA Bocconi la realizzazione di uno studio empirico per analizzare, in modo comparato, le diverse soluzioni contrattuali impiegate per i microinfusori di insulina, con l'obiettivo di comprenderne le caratteristiche, gli elementi di valore e il razionale delle scelte di procurement.

La ricerca è stata condotta attraverso tre principali momenti:

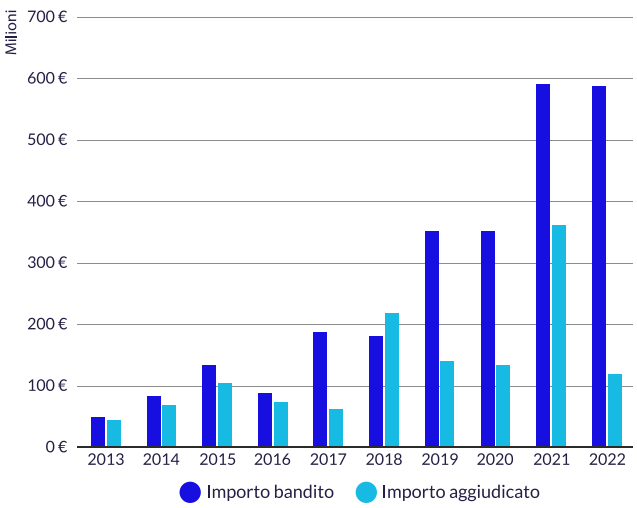
1. Analisi desk delle gare realizzate in Italia dal 2013 al 2022
2. Approfondimento sulle principali gare (#16) mediante lo studio dei bandi e dei capitolati
3. Interviste condotte a 7 responsabili unici del procedimento

L'analisi è stata completata anche con una review della letteratura incentrata soprattutto sulla ricerca di evidenze relative a meccanismi contrattuali e di pagamento di tipo bundled, in altre parole riguardanti un trattamento/terapia, in considerazione della loro similarità rispetto all'oggetto della ricerca.

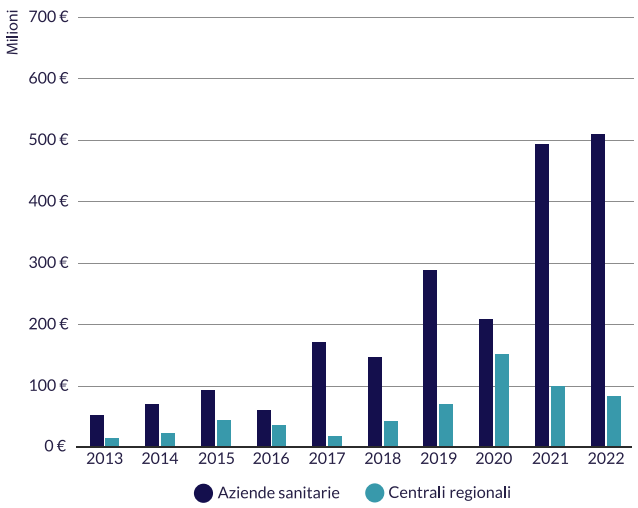
Modelli contrattuali emergenti dall'analisi di mercato

Valore di mercato

L'analisi di mercato dimostra la crescita negli anni dell'importo bandito per l'acquisto di microinfusori per il trattamento del diabete che evidenzia la progressiva introduzione della tecnologia nel Sistema Sanitario Nazionale. Le aziende sanitarie, in forma singola o in consorzio con altre, rappresentano il buyer principale in questo mercato.



Trend importo bandito e aggiudicato



Importo bandito: gare regionali vs gare azienda sanitarie

L’analisi delle gare

Al fine di comprendere la soluzione contrattuale scelta, è stata condotta una analisi più approfondita, basata sullo studio della documentazione di gara. L’analisi è stata condotta sulle gare bandite dalle principali centrali di committenza regionali e da alcune aziende sanitarie selezionate.

La tabella qui di seguito riporta, oltre al valore a base d’asta e alla durata dell’appalto specifico, anche la soluzione contrattuale scelta per l’approvvigionamento del microinfusore e del materiale di consumo, che rappresenta il focus dell’analisi.

Ente appaltante	Anno Bando	N° di lotti	Microinfusore	Materiale di consumo	Valore a base d’asta (milioni €)	Durata Accordo Quadro (mesi)	Durata Appalto Specifico (mesi)	Quota 1° aggiudicatario	Ambito applicazione
EGAS	2016	3	Acquisto	Acquisto	5,7	48	48	100%	Pazienti primo arruolamento (a meno di scelta motivata)
ESTAR *	2019	8	Acquisto	Acquisto	112,5	48	24	100%	Pazienti primo arruolamento (a meno di scelta motivata)
Dir. Acq. Reg. Lazio *	2019	5	Acquisto	Acquisto	162,6	24	48	100%	Pazienti primo arruolamento (a meno di scelta motivata)
Alisa	2019	4	Noleggio	Acquisto	16,6	24	48	Min. 60%	Pazienti primo arruolamento
ARIC	2021	5	Noleggio (lotto 1)	Incluso (lotto 1)	32	24	24	0%	Totale libertà prescrittiva
ARIA *	2021	5	Noleggio	Acquisto	225,2	24	48	100%	Pazienti primo arruolamento (a meno di scelta motivata)
ASUR MARCHE	2021	8	Acquisto	Acquisto	46,9	48	48	100%	Pazienti primo arruolamento (a meno di scelta motivata)
ARCS	2021	9	Acquisto	Acquisto	54,5	24	48	100%	Pazienti primo arruolamento (a meno di scelta motivata)
SCR Piemonte	2022	8	Noleggio	Inlcuso	138,7	24	12	100%	Pazienti primo arruolamento (a meno di scelta motivata)
ASP Enna -Sicilia Orientale *	2015	5	Noleggio	Incluso	27,5	48	48	0%	Totale libertà prescrittiva
ASDAA Bolzano	2019	6	Noleggio	Incluso	--	48	48	--	--
ASP Palermo	2020	5	Acquisto	Acquisto	17,7	24	24	Lotto 1: 35% Lotto 2: 40% Lotto 4: 25% Lotto 5: 60%	Pazienti primo arruolamento (a meno di scelta motivata)
ASL BAT	2020	4	Acquisto	Acquisto	6,5	48	48	100%	Pazienti primo arruolamento (a meno di scelta motivata)
ASST Brescia *	2021	10	Noleggio	Incluso	38,2	72	72	0%	Totale libertà prescrittiva
ASST Sette Laghi *	2021	5	Noleggio	Incluso	3,4	12	12	100%	Pazienti primo arruolamento (a meno di scelta motivata)
ASL ROMA 6	2021	24	Acquisto	Acquisto	9,7	24	24	100%	Pazienti primo arruolamento (a meno di scelta motivata)

Analisi delle gare

L’asterisco indica le stazioni appaltanti intervistate.

Sintesi dei modelli analizzati

Sulla base dell'analisi della documentazione di gara, emergono tre modelli contrattuali dominanti in relazione all'approvvigionamento del dispositivo (microinfusore) e del materiale di consumo.

1. Modello dell'**acquisto**, quando si acquista il bene e il materiale di consumo
2. Modello **noleggio**, quando il dispositivo viene noleggiato mentre il materiale di consumo è acquistato
3. Modello **service**, quando è definita una tariffa omnicomprensiva per paziente che copre il noleggio del microinfusore e la fornitura dei dispositivi necessari

Sintesi dei modelli analizzati

Sintesi degli elementi di valore derivanti dall'analisi dei capitolati

Driver di valore per i clinici

Dall'analisi granulare dei capitolati è possibile individuare gli elementi rilevanti di valore per le tre principali categorie di stakeholder: clinici, pazienti e aziende sanitarie.

Driver di valore per i clinici	Declinazione nel capitolato
Potere accedere liberamente alla tecnologia più appropriata e innovativa	• Ampiezza di gamma
Disporre dei dati	• Disporre di sistemi di telemonitoraggio del paziente • Disporre di software per il download e la condivisone automatica dei dati del paziente con il team diabetologico, con possibilità di condivisone dei dati con il caregiver • Ricevere un supporto all'analisi dei dati
Essere aggiornati costantemente	• Formazione
Potere fornire assistenza ai propri pazienti in modo agevole	• Disporre di strumenti di teleassistenza
Potere fornire al paziente il dispositivo più adatto	• Periodo di prova gratuita

Driver di valore per i pazienti

Driver di valore per i pazienti	Declinazione nel capitolato
Disporre del dispositivo più adatto	• Periodo di prova gratuita
Accedere alla tecnologia più appropriata e innovativa in grado di migliorare la qualità della vita	• Ampiezza di gamma
Ricevere assistenza per il proprio dispositivo	• Assistenza telefonica 24/7 • Copertura danni • Assistenza anche fuori regione
Utilizzare un dispositivo sicuro	• Manutenzione del dispositivo: ordinaria (preventiva, programmata, correttiva) e straordinaria • Verifiche di sicurezza
Rifornirsi di kit infusionali in modo semplice	• Consegna dei consumabili a domicilio o presso farmacia
Avere un dispositivo di riserva quando si viaggia	• Secondo dispositivo in comodato d'uso gratuito per pazienti che si recano fuori regione o all'estero
Utilizzare il dispositivo in modo corretto e senza difficoltà	• Formazione
Misurare e controllare i propri valori in modo semplice e intuitivo	• Dispositivo di monitoraggio e app user friendly
Avere uno stile di vita sano	• Accesso ad app di teleassistenza e monitoraggio degli stili di vita (attività, pasti) e consigli • Assistenza psicologica, nutrizionale, podologica

Driver di valore per le aziende sanitarie

Driver di valore per le aziende sanitarie	Declinazione nel capitolato
Ottenere un'assistenza completa (full risk) per il parco dispositivi	• Fornitura trasporto, installazione, collegamento, messa in funzione, collaudo • Assistenza telefonica 24/7 • Copertura danni
Mantenere in piena efficienza il parco dispositivi, riducendo il rischio guasto / sostituzione	• Manutenzione del dispositivo: ordinaria (preventiva, programmata, correttiva) e straordinaria • Verifiche di sicurezza
Semplificare gli oneri di gestione del ciclo passivo della fornitura	• Bundling
Migliorare l'efficienza logistica	• Conto deposito / consegna domiciliare / distribuzione per conto
Monitorare la fornitura e il contratto	• Reportistica dello stato della fornitura • Piattaforma per la gestione di pazienti/ bolle/fatture/interventi/sostituzioni • Invio avvisi di sicurezza e/o recall prodotti sospesi/ revocati/ difettosi, all'ente e ai pazienti
Avere personale perfettamente formato	• Fornitura programmi di formazione rivolti al personale clinico e tecnico
Migliorare la presa in carico del paziente attraverso soluzioni ICT	• Fornitura di soluzioni di teleassistenza / telemonitoraggio e controllo
Migliorare la presa in carico del paziente	• Fornitura servizi di assistenza psicologica, nutrizionale, podologica
Ridurre i rischi associati al diabete attraverso campagne di sensibilizzazione	• Proposta di soluzioni e attività per favorire la sensibilizzazione e la prevenzione del diabete

Elementi di valore nei modelli analizzati

L'analisi puntuale degli elementi di valore per le diverse categorie di stakeholder ha consentito di identificare alcuni elementi distintivi e differenzianti presenti nei tre modelli contrattuali:

- La consegna a domicilio
- L'assistenza fuori regione
- Il periodo di prova per il paziente
- L'ampliamento di gamma
- La fornitura di un equivalente per non disponibilità del prodotto offerto

Le tabelle seguenti mostrano la frequenza degli elementi distintivi di valore nelle gare analizzate.

	ELEMENTI DISTINTIVI DI VALORE				
	MANUTENZIONE	ASSISTENZA	FORMAZIONE	CONSEGNA A DOMICILIO	SOFTWARE DATI
SERVICE	100%	100%	100%	67%	83%
NOLEGGIO	100%	100%	100%	50%	100%
ACQUISTO	100%	100%	100%	25%	100%

	ASSISTENZA FUORI REGIONE	PERIODO DI PROVA PAZIENTE	AGGIORNAMENTO TECNOLOGICO	AMPLIAMENTO DI GAMMA	EQUIVALENTE PER NON DISPONIBILITÀ PRODOTTO OFFERTO
SERVICE	67%	67%	100%	67%	50%
NOLEGGIO	100%	100%	100%	50%	50%
ACQUISTO	25%	88%	100%	50%	88%

«Service» include 6 gare (ASST Sette Laghi, ATS Brescia, ARIC (lotto 1), ASDAA Bolzano, Sicilia Orientale e SCR Piemonte).
«Noleggio» include 2 gare (Alisa e ARIA).
«Acquisto» include 8 gare (ESTAR, ASUR Marche, ARCS, EGAS, Dir. Acq. Reg. Lazio, ASL Roma 6, ASP Palermo, ASL BAT).

Elementi distintivi di valore

Raccomandazioni e possibili percorsi evolutivi

L'accesso alla tecnologia più appropriata e l'empowerment dei clinici prescrittori nella scelta del dispositivo rappresentano elementi strategici nella definizione del modello di procurement e contrattuale.

È bene premettere che, indipendentemente dalle scelte compiute, un buon acquisto è funzione di una buona progettazione che per essere tale deve partire dalla raccolta e analisi dei fabbisogni di clinici e pazienti e che tenga conto del contesto organizzativo in cui viene erogata la prestazione.

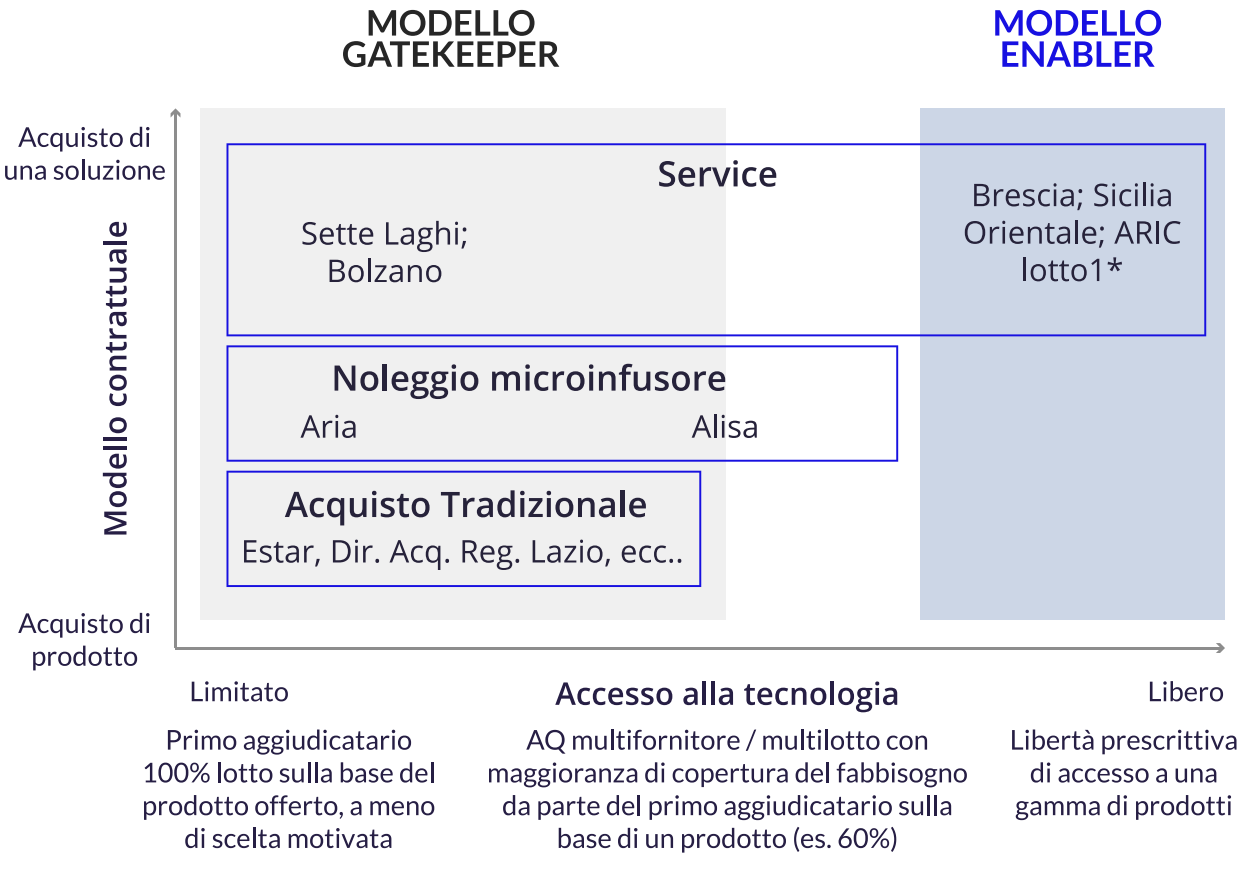
Modelli contrattuali e accesso alla tecnologia

Garantire l'appropriatezza e l'equità di accesso alla tecnologia è un obiettivo imprescindibile di un sistema sanitario universalistico. In un contesto di risorse per definizione scarse, un buon acquisto consente di ottenere dal mercato le migliori condizioni per raggiungere tale obiettivo.

Per fare questo è possibile identificare due approcci al mercato: competizione per il mercato e competizione nel mercato.
Il primo approccio punta a stimolare la concorrenza in sede di selezione del fornitore, andando a identificare in modo dettagliato un prodotto, che, come tale, è "unico". Una maggior flessibilità, in termini di ampiezza della gamma, può essere ottenuta con accordi quadro plurilotto multifornitore.

Il secondo approccio mira non tanto a selezionare ex ante un fornitore/ soluzione tecnologica, quanto a definire delle condizioni trasparenti di fornitura, lasciando libera scelta all'utilizzatore finale di selezionare la soluzione tra i fornitori qualificati.

Questi approcci si intersecano con i modelli contrattuali (acquisto, noleggio, service) e con la libertà di accesso alla tecnologia che è il risultato della composizione dei lotti e della quota garantita al primo aggiudicatario, ferma restando la possibilità motivata di approvvigionarsi da altri aggiudicatari all'interno dell'accordo quadro.



* ARIC e Sicilia gara al max ribasso e questo potrebbe inficiare l'ampiezza della gamma

Modelli contrattuali e accesso alla tecnologia

I due stili di procurement

I due approcci al mercato delineano dei veri e propri stili di procurement. Secondo la logica di competizione per il mercato, il procurement agisce da "gatekeeper", ovvero definendo ex ante i fattori produttivi (input) delle prestazioni sanitarie (output).

Con la competizione nel mercato, si punta sulla responsabilizzazione del clinico prescrittore e il procurement si pone come "enabler". Non partecipa quindi alla scelta in sé, ma pone le condizioni per rendere possibile questa scelta. Questo modello necessita di un maggior controllo a valle sul comportamento prescrittivo al fine di governarne i budget. Esso richiede, pertanto, una forte responsabilizzazione dei clinici, che potrebbe essere negoziata in considerazione del fatto che questo modello esalta la libertà prescrittiva e consente di superare la contrapposizione «clinico-funzione di procurement» e la preoccupazione di scelta tecnologica errata da parte del procurement. La definizione di accordi quadro multi lotto plurifornitore, la presenza di clausole di aggiornamento tecnologico e di ampliamento di gamma, possono, sebbene in modo più oneroso dal punto di vista di gestione contrattuale, consentire di raggiungere risultati simili tra i due modelli.

Tuttavia, il modello enabler, enfatizzando l'attenzione sull'efficacia e spingendo per un chiaro empowerment del clinico, non rappresenta solo una soluzione contrattuale per accedere al più recente aggiornamento tecnologico, ma una modalità che facilita l'adozione di una logica di patient-centricity.

	Modalità	Obiettivi	Punti di attenzione
Procurement «gatekeeper»	La gara porta a individuare la soluzione più idonea a trattare il paziente	Controllo sugli «input» e quindi sui costi, con una maggior flessibilità gestionale nel caso del service (device di proprietà dell'operatore economico; logistica)	Minore efficacia • se non si sa scegliere • se non si profila adeguatamente il paziente «tipo» per lotto - richiede meccanismi di flessibilità per garantire continuità terapeutica e libertà prescrittiva
Procurement «enabler»	La gara mette a disposizione dei medici prescrittori e dei pazienti le soluzioni più idonee a trattare la loro condizione	Diversificazione, libertà esplicita di scelta prescrittiva, accesso all'innovazione continua	Minore controllo ex ante sui costi - pone accento su: • controllo dell' appropriatezza (che può essere demandato a linee guida regionali) • responsabilizzazione clinici • verifica comportamento clinici

I due stili di procurement

Un mercato alla ricerca di un assestamento

La ricerca restituisce una fotografia interessante del mercato che mostra eterogeneità nei comportamenti di acquisto; una non chiara segmentazione contrattuale, per cui a un modello contrattuale viene associata una combinazione specifica di prodotto e servizi; ma soprattutto conferma una tendenza all'isomorfismo istituzionale, in altre parole si tende a replicare schemi di procurement conosciuti. Tuttavia questo isomorfismo è accompagnato da una tendenza ad allargare il perimetro contrattuale con numerosi elementi cha vanno oltre al bene, spesso non adeguatamente valorizzati, e questo crea un contesto che dietro al nomen iuris cela esigenze differenti e quindi un potenziale per una evoluzione più razionale del mercato.

I capitolati presentano una notevole varietà degli elementi richiesti al mercato. Questo può dipendere da:

- Differenze nei contesti organizzativi in cui avviene il servizio e quindi il grado di organizzazione della sanità a livello territoriale e di presa in carico del paziente
- Carenze nell'analisi dei fabbisogni e quindi nella progettazione della gara
- Presenza di meccanismi di governance centralizzata: in assenza di flussi informativi, meccanismi di verifica dell'appropriatezza, valutazioni di costo efficacia, si tende a privilegiare modelli di acquisto più tradizionali percepiti come più semplici e meglio in grado di garantire un controllo sull'impiego di fattori produttivi. La possibilità di introdurre innovazioni contrattuali avviene, quindi, su scala aziendale
- Diverso rapporto clinici-funzione procurement e capacità dei clinici di definire gli elementi di valore su cui la funzione di procurement costruisce il modello contrattuale e la progettazione della gara

La componente relativa ai servizi (per quanto riguarda manutenzione, assistenza, formazione) non sembra essere un elemento differenziante tra i vari modelli contrattuali. Ciò può dipendere da una cultura tradizionale del procurement, in altre parole si tende a valorizzare solo il prodotto nell'acquisto e il servizio è percepito come elemento accessorio. Tra l'altro questa impostazione è frutto di vincoli di natura:

- **Contabile**, per cui il costo dei servizi se riconosciuto dovrebbe essere imputato a voci di bilancio diverse
- **Fiscale**, per cui i servizi hanno un'aliquota IVA più alta del device
- **Di mercato**, per cui la PA è abituata a considerare inclusi gratuitamente nell'acquisto del device i servizi accessori
- **Culturale**, per cui la PA è più abituata a valutare elementi ritenuti tangibili (e quindi oggettivamente misurabili), mentre il costo degli elementi intangibili risulta più difficile da valutare

Come confermato dalle interviste, gli elementi differenziali tra i vari modelli contrattuali analizzati, in particolare le differenze tra procurement di prodotto e procurement di servizio, appaiono essere:

- L'ampiezza di gamma acquistata e i vincoli espliciti e impliciti nella libertà prescrittiva
- La consegna a domicilio

Rispetto alla consegna a domicilio, va segnalato che, alla luce dell'esperienza pandemica, i sistemi sanitari regionali stanno avviando progettualità di sistema in tema di logistica e digitalizzazione (CRM) per la creazione di piattaforme integrate su scala regionale / aziendale e in ogni caso già esistono realtà in cui la gestione del magazzino e la logistica a domicilio sono avanzate e consolidate. In queste situazioni, il servizio «consegna a domicilio» non viene percepito come un valore in quanto si preferisce organizzare la logistica in logica paziente e non prodotto. In altri casi, quando sono percepiti colli di bottiglia sul magazzino, la componente di servizio consegna a domicilio è percepita come un valore aggiunto.

Le interviste con i responsabili unici del procedimento hanno evidenziato che la scelta di modelli più sofisticati, e quindi della soluzione service - modello enabler, può essere guidata da tre considerazioni:

1. Visione culturale del rapporto pubblico-privato
2. Vincoli di bilancio
3. Considerazioni di carattere giuridico

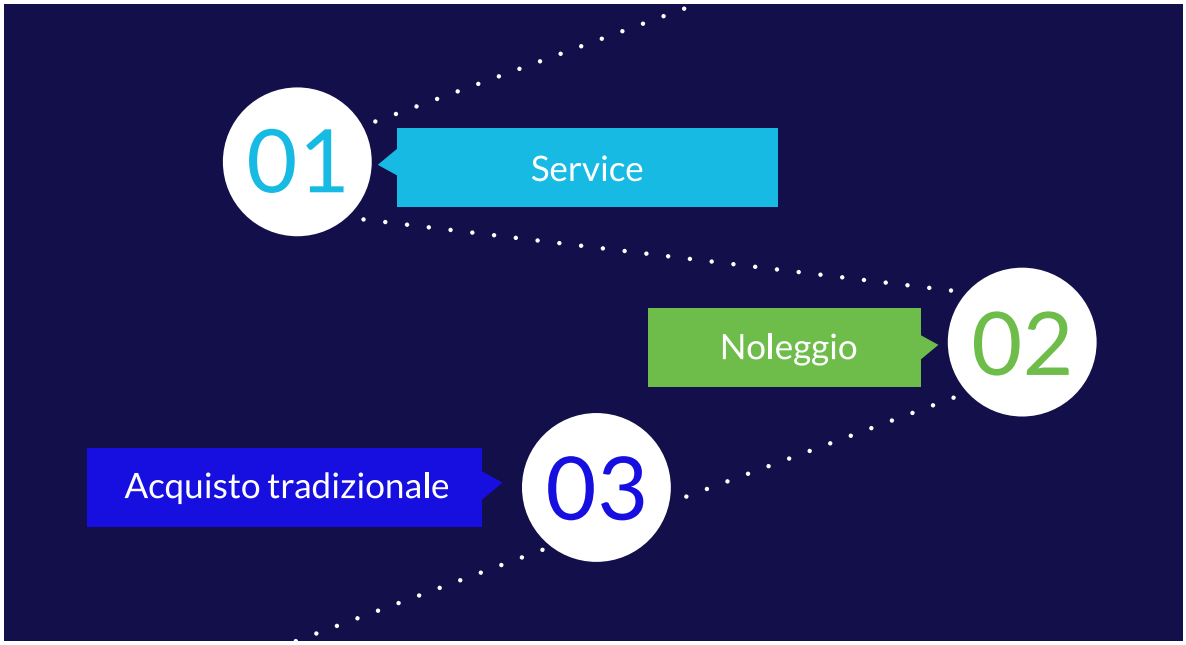
In alcune realtà possono emergere atteggiamenti più o meno favorevoli verso il rapporto pubblico-privato che abilitano o ostacolano la scelta del modello contrattuale: se il privato è largamente inteso come un mero fornitore vi sarà la preferenza di un modello di acquisto/noleggio di uno specifico bene; quando invece il privato è percepito come partner vi è la predisposizione a sperimentare nuove e più flessibili soluzioni (service modello enabler).

Inoltre, quando esistono vincoli alla spesa per investimenti, la soluzione del noleggio, anche del solo prodotto senza necessariamente scegliere la modalità più avanzata del service, eventualmente modello enabler, viene preferita.

La scelta del modello service non dipende, invece, da:

- Considerazioni di customer experience: essa è ritenuta importante, ma non guida in modo esplicito la scelta; l'eventuale preferenza del clinico per un modello di procurement «enabler» dipende largamente dal timore di gare che potrebbero portare a soluzioni ritenute di bassa qualità
- Il risparmio derivante da una migliore efficienza amministrativa (minuti/uomo), in quanto circoscritto a un solo specifico contratto e complessivamente non incidente sui costi amministrativi totali dell'azienda sanitaria

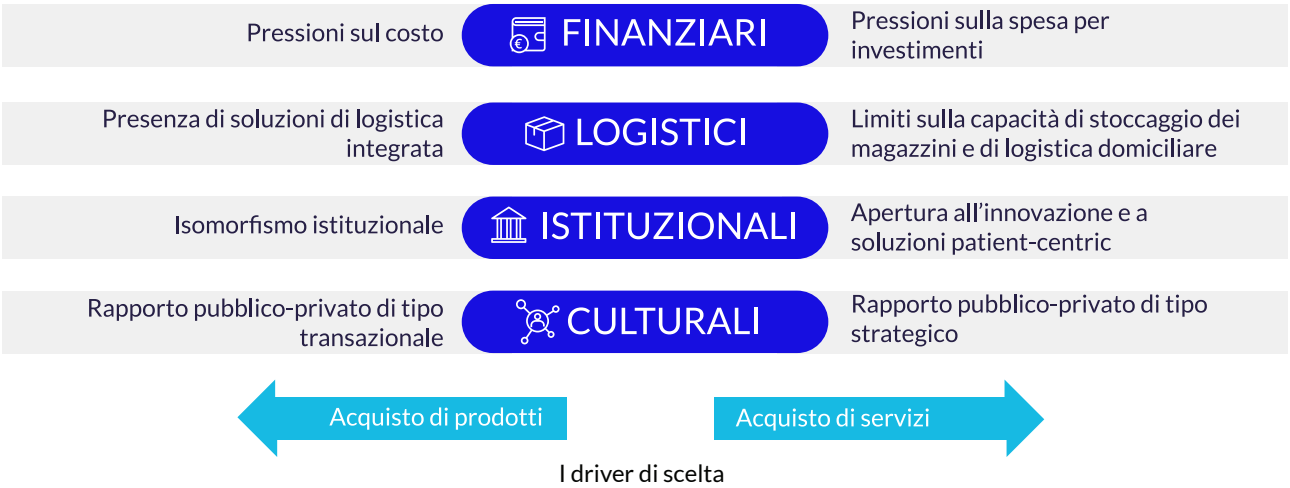
In generale, comunque, emerge un'espansione del modello service con procurement «enabler» e una sua diffusione anche per «imitazione», ovvero una contaminazione positiva che porta i clinici a stimolare la riflessione della funzione procurement sulla possibilità e opportunità di utilizzare questa soluzione.



Pertanto ci si può aspettare che il modello service, oggi recepito anche in Emilia-Romagna, sia adottato per logiche di emulazione anche da altre regioni, stante la diversità di contesto e la diversa percezione degli elementi di valore.

La soluzione del noleggio del microinfusore, per i suoi impatti positivi sulla spesa per investimenti e per il de-risking in termini manutentivi e di sostituzione, può rappresentare uno step evolutivo interessante rispetto all'acquisto e per marcare la strada verso il consolidamento del modello service. Tuttavia, le evidenze raccolte mettono chiaramente in luce come non vi sia il modello perfetto e che i benefici attesi siano fortemente influenzati dal contesto di riferimento, al di là della soluzione contrattuale scelta.

La figura seguente mostra una sintesi dei driver di scelta e come questi possono trovare diversa declinazione nelle singole realtà territoriali e quindi influenzare la scelta del modello contrattuale.



I driver di scelta