Bocconi

MASAN

OSSERVATORIO SUL MANAGEMENT DEGLI ACQUISTI E DEI CONTRATTI IN SANITÀ

CONSULTAZIONI PRELIMINARI DI MERCATO – GUIDA RAGIONATA ALL'USO E SUGGERIMENTI PRATICI

Osservatorio Masan
Quaderno 01/2020

Università Bocconi
CERGAS
Centro di ricerche sulla Gestione dell'Assistenza Sanitaria e Sociale

SDA Bocconi
SCHOOL OF MANAGEMENT
MASAN - OSSERVATORIO SUL MANAGEMENT DEGLI ACQUISTI E DEI CONTRATTI IN SANITÀ

Niccolò Cusumano, Fabio Amatucci, Manuela Brusoni, Giuditta Callea, Francesco Longo, Veronica Vecchi, con il contributo giuridico dell'Avv. Velia M. Leone

Consultazioni preliminari di mercato – guida ragionata all'uso e suggerimenti pratici

Premessa: le ragioni del documento

La presente guida costituisce una sintesi dei lavori svolti nell'ambito degli incontri dell'Osservatorio Masan sul tema delle Consultazioni Preliminari di Mercato.
Rappresenta la sintesi di un confronto collaborativo tra stazioni appaltanti (d'ora in poi SA), imprese e ricercatori dell'Osservatorio e, conseguentemente, una base di lavoro comune per riflessioni e elaborazioni successive.
Nel quadro dei riferimenti normativi applicabili, delle Linee Guida ANAC e di altra documentazione ufficiale, focus del presente documento sono l'efficacia e l'efficienza manageriali delle prassi adottate e adottabili nella decisione, preparazione e svolgimento delle Consultazioni Preliminari del Mercato (d'ora in poi CPM). Le esperienze concrete e le riflessioni derivanti dalle prassi osservate sono analizzate criticamente mediante più chiavi di lettura, in una prospettiva di miglioramento continuo e di *lean management* dei processi adottati relativi a questa fase preliminare e rilevante del complessivo ciclo degli acquisti e contratti pubblici in sanità.
Il documento vuole essere, quindi, un *work-in-progress*, che si può arricchire con i contributi di tutte le parti interessate, committenti, responsabili degli acquisti, imprese fornitrici, soggetti interessati in vario modo agli effetti degli appalti pubblici.
La comprensione dell'offerta di mercato, delle linee di innovazione e degli sviluppi possibili consente, indubbiamente, la riduzione delle asimmetrie informative, costituendo, così, la base per una migliore capacità decisionale da parte di tutti gli stakeholder coinvolti e per lo sviluppo di un approccio propositivo e migliorativo. Infatti, senza uno scambio di informazioni aggiornate, non sarebbe possibile, anche in forza dell'evoluzione continua e sempre più veloce della domanda e dell'offerta in un settore così dinamico e così importante per la collettività, la costruzione – e il continuo aggiornamento – di un quadro di riferimento settoriale e merceologico coerente alle specifiche esigenze e ai bisogni dei committenti.

Introduzione: a chi è destinato; quale finalità; struttura e ambito di applicazione questo documento

I destinatari del presente documento sono, principalmente: il mondo degli operatori economici (d'ora in poi OE) che si propongono come fornitori al mercato degli acquirenti pubblici e i soggetti pubblici, compresi enti pubblici, società in-house, direzioni acquisti di organizzazioni sanitarie. I primi hanno un ruolo fondamentale nello sviluppo di soluzioni migliorative ai fabbisogni dei committenti, i secondi hanno la responsabilità di interfaccia con il mercato dei fornitori per la costruzione e realizzazione di un ottimale processo di acquisto, vale a dire impegno di risorse pubbliche in modo massimamente efficace, efficiente ed economico, a vantaggio della collettività - aziende sanitarie, operatori professionali, pazienti, famiglie e *caregiver*.
Inoltre, il documento è rivolto a un terzo, ma non meno importante, settore: al gruppo di ricercatori *practice-oriented* ed esperti, nel duplice ruolo di razionalizzatori e docenti, cui spetta la rilettura e generalizzazione delle osservazioni e la successiva trasformazione in lezioni apprese da condividere e diffondere in momenti di apprendimento, nell'ambito della comunità di addetti ai lavori e di fruitori delle attività di acquisto pubblico.
La finalità del presente documento, in coerenza con la produzione pubblicistica dell'Osservatorio Masan, è quella di osservare le problematiche degli acquisti pubblici in sanità da una prospettiva manageriale, di sostenibilità gestionale e organizzativa, intesa come il miglior bilanciamento possibile di due componenti essenziali, ossia, da un lato, il rispetto a tutto tondo delle norme che regolano gli appalti, con applicazione proporzionale alle specifiche esigenze contingenti, e, dall'altro, l'esigenza di offrire risposte appropriate

Copyright © SDA Bocconi, Milano, Italy

alle varie situazioni e bisogni espressi da organizzazioni con missioni, finalità strategiche, risorse e assetti organizzativi e fabbisogni locali diversificati e non sempre univocamente standardizzabili.
La struttura del presente documento terrà, quindi, conto delle due facce delle CPM: gli aspetti giuridici e normativi e gli aspetti manageriali e organizzativi, avendo, comunque, sempre come riferimento le norme e le Linee Guida, nonché le concrete esigenze della SA, tra cui, in particolare, quella di dare conto dell'operato svolto in modo responsabile e nell'ottica della creazione di valore per gli attori in gioco.

Riferimenti: norme e linee guida ANAC

L'estratto dei riferimenti normativi essenziali considera due fonti: la Direttiva Appalti UE 2014/24 e il Codice dei Contratti Pubblici, D.lgs 18 Aprile 2016, n.50 e ss.mm.ii..

DIRETTIVA APPALTI UE 2014/24

Ai sensi dell'art. 40 della Direttiva:

> «*Prima dell'avvio di una procedura di appalto, le amministrazioni aggiudicatrici possono svolgere consultazioni di mercato ai fini della preparazione dell'appalto e per informare gli operatori economici degli appalti da essi programmati e dei requisiti relativi a questi ultimi.*
> *A tal fine, le amministrazioni aggiudicatrici possono ad esempio sollecitare o accettare consulenze da parte di esperti o autorità indipendenti o di partecipanti al mercato. Tali consulenze possono essere utilizzate nella pianificazione e nello svolgimento della procedura di appalto, a condizione che non abbiano l'effetto di falsare la concorrenza e non comportino una violazione dei principi di non discriminazione e di trasparenza*»
> Inoltre, il successivo art. 41 prevede che: «*Qualora un candidato o un offerente o un'impresa collegata ad un candidato o a un offerente abbia fornito una consulenza all'amministrazione aggiudicatrice, nel contesto dell'articolo 40 o meno, o abbia altrimenti partecipato alla preparazione della procedura di aggiudicazione dell'appalto, l'amministrazione aggiudicatrice adotta misure adeguate per garantire che la concorrenza non sia falsata dalla partecipazione del candidato o dell'offerente in questione.*
> *Tali misure includono la comunicazione agli altri candidati e offerenti di informazioni pertinenti scambiate nel quadro della partecipazione del candidato o dell'offerente alla preparazione della procedura o ottenute a seguito di tale partecipazione, nonché la fissazione di termini adeguati per la ricezione delle offerte. Il candidato o l'offerente interessato è escluso dalla procedura unicamente nel caso in cui non vi siano altri mezzi per garantire il rispetto dell'obbligo di osservare il principio della parità di trattamento.*
> *Prima di tale eventuale esclusione, ai candidati o agli offerenti è offerta la possibilità di provare che la loro partecipazione alla preparazione della procedura di aggiudicazione dell'appalto non è un elemento in grado di falsare la concorrenza. Le misure adottate sono documentate nella relazione unica prevista ai sensi dell'articolo 84.*».

LE CONSULTAZIONI PRELIMINARI DI MERCATO (ART. 66 E 67 CODICE CONTRATTI PUBBLICI)

Ai sensi dell'articolo 66 del Codice: prima dell'avvio di una procedura di appalto, le amministrazioni aggiudicatrici possono svolgere consultazioni di mercato:

- per la preparazione dell'appalto, e
- per lo svolgimento della relativa procedura, e
- per informare gli OE degli appalti dei requisiti relativi a questi ultimi
- a questo fine, le amministrazioni aggiudicatrici (d'ora in poi AA) possono acquisire consulenze, relazioni o altra documentazione tecnica
- da parte di esperti o di partecipanti al mercato (nel rispetto delle disposizioni stabilite nel presente codice)
- oppure da parte di autorità indipendenti.

"*Tale documentazione può essere utilizzata nella pianificazione e nello svolgimento della procedura di appalto, a condizione che non abbia l'effetto di falsare la concorrenza e non comporti una violazione dei principi di non discriminazione e di trasparenza*"
L'articolo 67 stabilisce che l'AA adotta misure adeguate per garantire che la concorrenza non sia falsata dalla partecipazione del candidato o dell'offerente stesso. La comunicazione agli altri candidati e offerenti di informazioni pertinenti scambiate nel quadro della partecipazione del candidato o dell'offerente alla preparazione della procedura o ottenute a seguito di tale partecipazione, nonché la fissazione di termini adeguati per la ricezione delle offerte costituisce minima misura adeguata.

Copyright © SDA Bocconi, Milano, Italy

Occorre, dunque, considerare che:

- l'art. 66 del Codice non specifica in che modo la consultazione debba avvenire, lasciando all'autonoma regolamentazione dell'AA procedente la scelta del *modus operandi;*
- le CPM non costituiscono una procedura di aggiudicazione di un contratto, ma consistono in un momento di scambio di informazioni, una consulenza sollecitata dalle stazioni appaltanti, o proposta da un operatore economico, un esperto o una autorità indipendente, che non vincola in alcun modo l'AA procedente all'eventuale procedura successiva.

In tale contesto, alcune indicazioni, a supporto delle prassi da adottare, da parte delle SA e agli OE sono contenute nelle Linee Guida ANAC n. 14 del 6 marzo 2019, recanti "*Indicazioni sulle consultazioni preliminari di mercato*" e relativa relazione illustrativa. Nel parere del Consiglio di Stato sullo schema delle suddette Linee Guida si legge che "*Data la rilevanza trasversale che le consultazioni preliminari di mercato hanno nell'ambito della contrattualistica pubblica …l'oggetto delle Linee Guida è stato definito … allo scopo di orientare i comportamenti degli interessati all'applicazione dell'istituto*" (Consiglio di Stato, adunanza 17 gennaio 2019). Le Linee Guida, che sono espressamente definite non vincolanti, contribuiscono a dettagliare e scomporre in aspetti specifici, e ricorrenti, le fasi e il processo di articolazione e gestione di una CPM.

Nella Tabella 1 si riporta una sintesi dei punti ritenuti, in una prospettiva di management, più rilevanti per orientare l'azione degli attori coinvolti.

In sintesi, i requisiti essenziali di qualsiasi consultazione sono:

- divieto di falsare la concorrenza;
- svolgimento nel rispetto dei principi di non discriminazione e di trasparenza, sia nei confronti dei partecipanti alla consultazione, sia dei potenziali futuri partecipanti alla gara.

Copyright © SDA Bocconi, Milano, Italy

Tabella 1 Sintesi degli aspetti più rilevanti

Struttura	Aspetti qualificanti	Punti di attenzione
1. Finalità e contesto dell'istituto	Non per finalità divulgative Dopo la programmazione e prima dell'avvio del procedimento Quando l'appalto presenta carattere di novità	Attività/ Fase del ciclo di appalto facoltativa In presenza di un fabbisogno informativo significativo e rilevante da parte della SA
2. Ambito di applicazione	A ogni tipo di appalto Con precisazione delle specifiche finalità Percorso flessibile nelle mani/gestito in autonomia dalla SA, in base alle proprie necessità	Non costituisce una procedura di affidamento Non è Dialogo Competitivo Non è indagine di mercato per selezionare OE da invitare
3. Il procedimento di consultazione	Rispetto art 66 e 67 e principi fondanti appalti pubblici Pubblicazione avviso: presupposti, ragioni, finalità, fabbisogni informativi, esigenze funzionali Possibile interpellare altri soggetti pubblici, per richiedere pareri amministrativi e tecnici	Evitare che le informazioni assumano la sostanza di offerte tecniche e/o economiche Possono prendervi parte tutti i soggetti in grado di apportare le informazioni richieste, es. portatori di interessi collettivi e diffusi Non sono richiesti requisiti di partecipazione (artt. 80 e 83) I contributi specificano le parti da ritenere riservate per ragioni di tutela dei segreti commerciali o industriali
4. Il procedimento selettivo (gara) a valle della consultazione	Esame critico, comparativo, oggettivo dei contributi in rapporto alle esigenze effettive Eventuale utilizzo per impostazione della gara (es: specifiche tecniche) Adozione degli accorgimenti per evitare distorsioni, es: consultazione pubblica aperta, accesso alle informazioni – non riservate -, termini adeguati di ricezione domande/offerte, per dar modo a tutti gli OE interessati l'acquisizione delle informazioni raccolte durante la CPM	Rispetto sempre e comunque dei principi di proporzionalità, trasparenza, concorrenza e parità di trattamento Diffusione di informazioni a tutti gli interessati in modo pubblico, aperto e completo - salvo obblighi di riservatezza - anche a potenziali concorrenti del successivo procedimento selettivo
5. L'esclusione dal procedimento selettivo	L'esclusione avviene solo nel caso in cui non vi siano altri mezzi per garantire parità di trattamento Ai sensi art 80, c.5, lett. e	Le ragioni devono essere espressamente motivate – provvedimento impugnabile al concorrente non è imputabile il tentativo di falsare la concorrenza, se deriva da scelte errate della stazione appaltante

Copyright © SDA Bocconi, Milano, Italy

Che cosa si osserva: alcune esperienze di CPM

La progettazione degli acquisti in sanità richiede una conoscenza e un monitoraggio periodico del mercato di riferimento, attività tanto più impegnative quanto più dinamica e sofisticata è l'evoluzione della domanda e dell'offerta. Varie sono le fonti e le modalità di scambio di tali informazioni utili tra compratori/committenti/utilizzatori e produttori/fornitori/operatori di mercato. Utili fonti sono i) i siti web; ii) convegni e congressi; iii) seminari: generali o focalizzati; iv) incontri periodici o giornate dedicate dalle SA a settori di mercato o a segmenti/merceologie; v) tavoli di lavoro con gruppi tecnici e infine, ma non meno importanti, vi) le CPM che, per la rilevanza nella fase di progettazione di una gara di appalto sono, come sopra mostrato, oggetto di attenzione particolare.
Le CPM sono una modalità utile ed efficace per informarsi, apprendere, comprendere e individuare le dimensioni di scelta di soluzioni nuove a problematiche che si desideri affrontare in modo diverso, a domande emergenti da parte dell'utilizzatore e da parte del destinatario delle cure e dei sevizi sanitari. Una CPM richiede, comunque, un impegno di risorse di personale e di tempo aggiuntivo che deve essere commisurato ai vantaggi attesi, sia in termini informativi, sia in termini di esperienze e lezioni apprese.
Di conseguenza, l'osservazione dell'utilizzo e delle modalità, tipologie di richiesta, e forme, più o meno, strutturate di costruzione della consultazione possono offrire utili spunti di riflessione e proposta di prassi ottimali, idonee a raggiungere in modo più soddisfacente gli obiettivi per cui la CPM viene avviata.
La raccolta degli avvisi di consultazione e relativi allegati ha riguardato le principali centrali di committenza italiane (vedi elenco nella Tabella 2),[1] durante il triennio 2017-2019, come pubblicate sul sito istituzionale di ognuna di esse.

Tabella 2 CPM nel triennio 2017-2019

Centrale	Consultazioni
ARCA S.p.A.	60
Azienda Zero	52
Dir. Centrale Acquisti	5
ESTAR	10
A.Li.Sa.	21
SO.RE.SA.S.p.A.	11
SCR Piemonte S.p.A.	22
Totale	**181**

[1] Le Centrali oggetto di ricognizione rappresentano un aggregato significativo dei processi di acquisto in sanità, in quanto, nell'arco del triennio 2017-19 hanno bandito gare, in aggregato, per circa 44 mld di euro e aggiudicato gare per 16 mld di euro. Ovviamente i dati costituiscono la fotografia temporale del triennio e non una tracciatura sequenziale e proporzionale dei due valori, bandito e aggiudicato, in quanto i processi seguono cronologie autonome. (Dati Osservatorio Masan 2019).

Copyright © SDA Bocconi, Milano, Italy

L'oggetto delle consultazioni è aggregato come nella Tabella 3 seguente:

Tabella 3 Oggetto delle CPM

Oggetto CPM	%	n	% Cumulata
Dispositivi	32%	(60)	32
Servizio	28%	(50)	60
Tecnologie	22%	(40)	82
Beni sanitari	4%	(7)	86
Attrezzature	3%	(5)	89
Farmaci	3%	(5)	92
Sistema	3%	(5)	95
Beni economali	3%	(5)	98
IT	1 %	(2)	99
Magazzino	0,5%	(1)	99,5
NC	0,5%	(1)	100

Caratteristiche ricorrenti

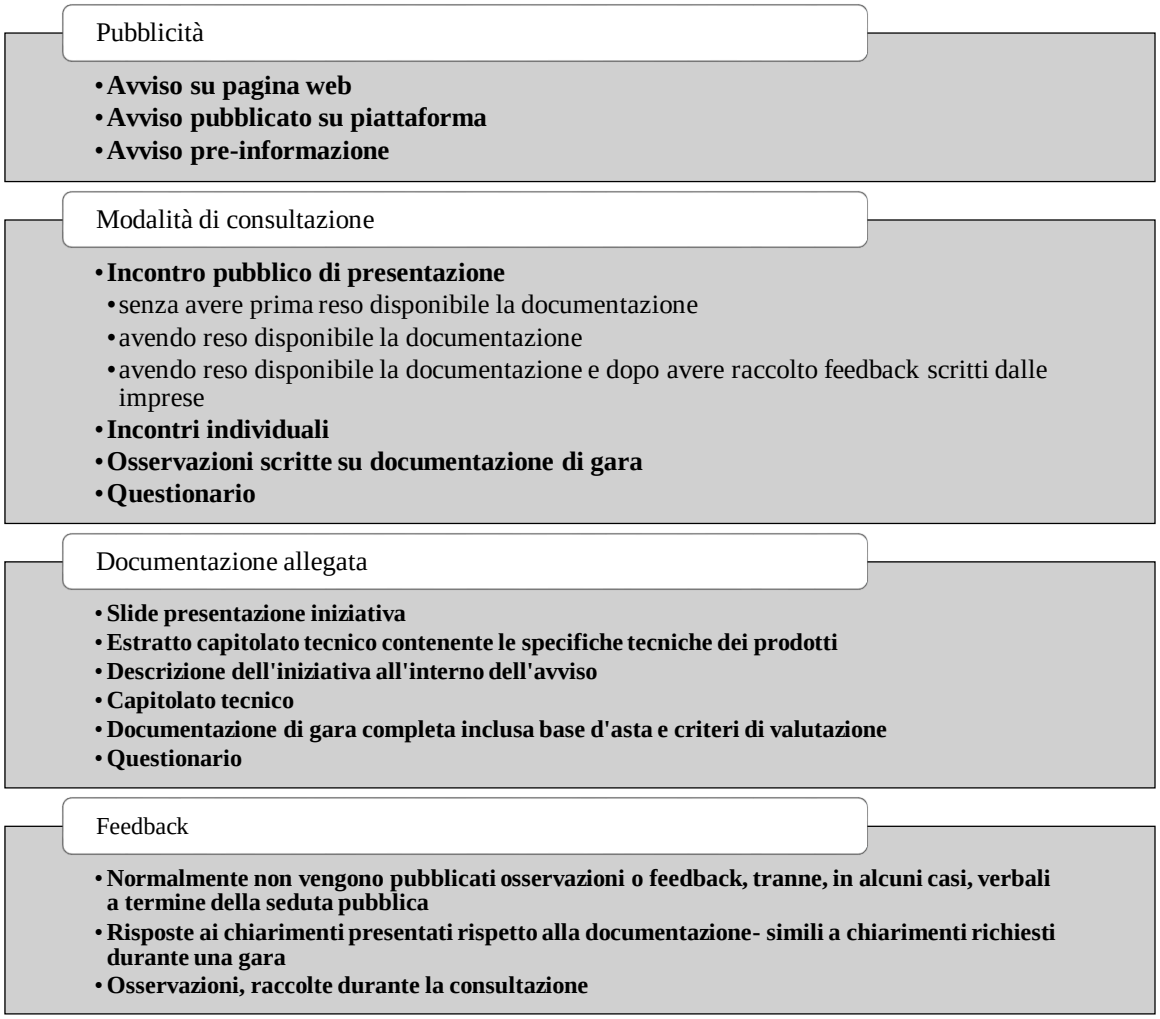
La frequenza di indizione di CPM, la loro stagionalità e periodicità non sembrano, in base ai dati disponibili, mostrare tendenze o orientamenti specifici. Di converso, riguardo agli aspetti procedurali si riscontrano:

a. un tempo medio di gestione del dialogo con gli OE intorno ai 20 giorni, ritenuto, quindi, un arco temporale adeguato alla preparazione dei potenziali interessati;
b. la messa a disposizione di un numero variabile di allegati, da 0 a 5 nel campione osservato.

Questi elementi portano a confermare un utilizzo individualizzato, ad hoc, delle CPM in base a specifiche esigenze e che fruisce della facoltà decisionale insita nell'uso delle consultazioni. Non si rilevano neppure correlazioni tra la dimensione della centrale e il numero di consultazioni, confermando la soggettività dei bisogni informativi, anche questo indicazione di una positiva discrezionalità.
L'analisi di Pareto relativamente all'oggetto della consultazione, invece, mostra che i fabbisogni informativi si concentrano, principalmente, su tre oggetti: dispositivi, servizi, tecnologie (82% delle consultazioni su 27% delle tipologie).
Questa considerazione rileva sia per chi acquista, sia per il mercato dell'offerta, indicando una dinamicità di tali ambiti e, di conseguenza, uno spazio di miglioramento e riduzione di asimmetrie attraverso uno scambio "esperto" di informazioni (buone domande a cui corrispondono buone risposte).
A una analisi più dettagliata delle caratteristiche delle CPM, che prende in esame forme di pubblicità, modalità di consultazione, documentazione allegata e ritorni informativi, si osservano varie possibili impostazioni.
Relativamente alle *modalità di pubblicità*, gli avvisi vengono diffusi attraverso la pagina web della Centrale, o sulla propria piattaforma o, ancora, secondo le modalità di un avviso di pre-informazione. L'obiettivo di raggiungere una base vasta di potenziali partecipanti si realizza, quindi, essenzialmente via web, facilitando, da un lato, la diffusione di informazioni e, dall'altro, il monitoraggio in tempo reale da parte degli OE.
Le modalità di consultazione si realizzano sia in presenza, sia attraverso scambio di informazioni scritte. Gli incontri pubblici di presentazione possono avvenire in base a un set di documenti o senza preliminare condivisione di documentazione. In alcuni casi, si sono realizzati incontri individuali. Uno scambio di informazioni scritte è spesso utilizzato come schema di raccolta strutturato e focalizzato e come traccia documentale dell'esito del confronto. La documentazione allegata, ove presente, in sintesi o completa, è, anche questa, messa a disposizione in base a una scelta individuale della Centrale, in funzione del grado e della fase di preparazione della procedura selettiva, delle finalità esplorative o specificamente informative della CPM, della dinamica di innovazione del mercato di riferimento e dei fabbisogni del committente.
Al termine della CPM, è sempre facoltà della Centrale pubblicare sintesi, verbali o osservazioni derivanti dal dialogo. Normalmente, tuttavia, in base al campione analizzato, non vengono pubblicati feedback; solo in alcuni casi specifici vengono prodotti alcuni verbali a fine seduta, risposte a richieste di chiarimenti e osservazioni formulate dai partecipanti. La Figura 1 sintetizza le caratteristiche ricorrenti riscontrate nelle CPM analizzate.

Copyright © SDA Bocconi, Milano, Italy

Figura 1 Caratteristiche ricorrenti delle CPM analizzate



Copyright © SDA Bocconi, Milano, Italy

Che cosa chiedono le Centrali

Il contenuto delle CPM osservate è vario e diversificato. Tuttavia, è possibile individuare quattro categorie logiche di analisi (Tabella 4):

1. Informazioni su prodotti e servizi
2. Informazioni sulle caratteristiche del mercato in oggetto
3. Informazioni utili alla strategia di gara
4. Progetti, nel caso di avvio di iniziative con caratteristiche di innovatività/complessità.

Analizzando e scomponendo in gruppi omogenei il ventaglio di elementi informativi, si possono individuare vari cluster di contenuti, come nelle schede successive.

Tabella 4 Categorie logiche di contenuti delle CPM

Informazioni su prodotti e servizi			
Specifiche e caratteristiche tecniche	***Servizi complementari***	***Modalità di gestione***	***Componenti ICT***
-Cataloghi -Schede tecniche aggiornate -Caratteristiche dei prodotti offerti -Requisiti minimi/specifiche tecniche minime -Materiali di consumo -Caratteristiche migliorative	-Servizi connessi -Servizi complementari/accessori alla fornitura -Formazione agli addetti -"*possibili meccanismi di razionalizzazione delle consegne e di contenimento dei consumi che ritenete più utili introdurre*"	-Struttura dei costi (es. costo trasporto su costo fornitura, costi servizi su fornitura) -Capacità/tempi di consegna -Suggerimenti per migliorare appropriatezza/integrazione ospedale territorio/scelta del presidio	- Configurazioni/aggiornamenti -Compatibilità con i sistemi esistenti -Interoperabilità -Software -Gestione dei dati/GDPR

Informazioni sulle caratteristiche del mercato	
Informazioni sull'azienda	***Informazioni sul mercato***
-Presentazione aziendale -Settori di mercato in cui l'azienda opera -Aree geografiche in cui azienda opera -Interesse a partecipare	-Principali player di mercato -Fatturati -Numero contratti in essere -Dimensione/globalizzazione e processi di evoluzione

Informazioni utili alla costruzione della strategia di gara			
Fase preparatoria	***Elementi costitutivi della gara***	***Criteri di monitoraggio***	***Lezioni apprese***
-Requisiti minimi per assicurare partecipazione qualificata -Competenze necessarie per svolgere il servizio -Elementi da tenere in considerazione nella valutazione/driver di qualità -Criteri di sostenibilità ambientale	-Durata media contratti -Congruità base d'asta -Procedura di aggiudicazione più adatta -Tipologia contrattuale più adatta -Modalità di acquisizione (noleggio/leasing…) -Criterio di suddivisione in lotti	-Modalità di verifica del servizio -Penali -Incrocio utenti/device -Bacino di fornitura di interesse (regionale/provinciale/aziendale)	-Criticità in contratti analoghi -Opportunità/criticità meccanismo di pagamento

Copyright © SDA Bocconi, Milano, Italy

Focus: gli incontri individuali

La CPM può avere, ove appropriato, forma di incontro individuale. Specificamente, nelle ipotesi di beni o servizi particolarmente complessi o sperimentali, a forte componente tecnologica, può essere opportuno avvalersi dello strumento delle CPM anche in forma di incontro individuale, con modalità precise e predefinite, al fine di rispettare i principi del Codice dei Contratti, in particolare quello di parità di trattamento.
La scelta della modalità di espletamento della consultazione preliminare di mercato è, ovviamente, rimessa al RUP. Di seguito si propone uno schema di lavoro così come emerso dagli incontri dell'Osservatorio MaSan:

- pubblicazione dell'avviso sul portale della SA nella sezione trasparenza, in cui si definiscono, oltre all'oggetto della CPM, i seguenti elementi:
  - gli aspetti che saranno trattati nell'incontro individuale;
  - il processo con cui si svolgeranno gli incontri: numero di incontri individuali previsti, tempistiche e modalità di consultazione;
- l'incontro individuale è preceduto da una sessione plenaria, durante la quale vengono presentate le caratteristiche principali dell'appalto;
- a tutti coloro che fanno richiesta di incontro individuale vengono fatte circolare le domande per iscritto che saranno chieste durante gli incontri *one-to-one*;
- l'incontro individuale deve avere la stessa durata per ogni ditta concorrente;
- la SA adotta tutti gli accorgimenti, ivi inclusa, nel caso, la sottoscrizione di *non disclosure agreement* per tutelare quanto più possibile la riservatezza sui know-how e privative industriali dei partecipanti, in modo da stimolare la partecipazione alla consultazione;
- a tutti gli interlocutori della SA sono fornite le stesse informazioni. Nel caso in cui, durante un colloquio, la SA fornisca informazioni aggiuntive, queste dovranno, poi, essere comunicate anche agli altri partecipanti alla consultazione, viceversa ciò che dicono i consultati deve rimanere riservato;
- all'incontro individuale sono sempre presenti due o più referenti della SA;
- per ogni incontro, si redige un verbale sottoscritto dalle parti e conservato agli atti. I verbali possono essere oggetto di accesso gli atti da parte delle ditte concorrenti, salvo nelle parti coperte da riservatezza per tutelare privative industriali o segreti tecnici o commerciali;
- l'incontro individuale può essere seguito, eventualmente, da una sessione plenaria di debriefing in cui vengono esposti i principali risultati e illustrati gli step successivi.

Cosa chiedono le imprese

Gli OE che hanno partecipato alla ricognizione sulle CPM rappresentano gli ambiti settoriali su cui convergono le principali consultazioni – dispositivi medici, *device* relativi a varie aree terapeutiche (cardiologia, oncologia, neurologia, urologia, tecnologie a supporto di trattamenti per la cronicità, sia a livello ospedaliero, sia in ambito territoriale, servizi di *facility management* e di gestione energetica, come rappresentato sopra in Tabella 2) e una rilevante porzione del mercato di fornitori alla sanità.
Di conseguenza, l'esperienza diretta degli OE che hanno fornito il proprio punto di vista consente di rappresentare e apprezzare lo stato di fatto delle CPM, offrirne una analisi critica e propositiva alle SA, contribuire a una riflessione sulle possibili aree di miglioramento, riflettere trasversalmente e, ove possibile, generalizzare tali prassi a vantaggio di tutti gli attori del processo di acquisto.
Agli OE, coinvolti nell'Osservatorio Masan, è stato chiesto di contribuire alla ricognizione proponendo le proprie considerazioni sui punti di forza e le aree di miglioramento sullo stato di fatto direttamente sperimentato nello svolgimento delle CPM, il potenziale atteso e inespresso che l'attuale realizzazione CPM potrebbe produrre, e di conseguenza, su quali aspetti concentrarsi per realizzare il miglioramento desiderato, indicando, ove possibile, esempi concreti di riferimento.[2]
La sintesi della *survey* porta a evidenziare le seguenti posizioni, le CPM:

a. rappresentano un importante momento di scambio e di confronto;
b. costituiscono una fase integrata nel complessivo ciclo di acquisto;
c. richiedono risorse (competenze, tempo, documentazione) da commisurare agli effettivi vantaggi potenziali;
d. devono essere uno strumento manageriale.

[2] Le parti virgolettate e in corsivo sono citazioni tratte dai commenti proposti dalle imprese, indicate come "**OEn**".

Copyright © SDA Bocconi, Milano, Italy

Le CPM rappresentano un momento di scambio e di confronto.

Naturalmente, l'essenza stessa di una CPM presuppone e richiede questa finalità, ossia consentire una effettiva e efficace condivisione di informazioni e, possibilmente, evidenziare spazi di miglioramento e creazione di valore non individuabili separatamente dagli attori in gioco. Lo scambio di informazioni a due vie richiede, quindi, preparazione adeguata da entrambe le parti partecipanti allo scambio, ossia SA e OE.
Gli OE, a questo proposito, evidenziano un ruolo costruttivo delle CPM e ne individuano gli elementi di forza, laddove:

a) **si realizzi un effettivo scambio di informazioni da entrambe le parti,** fronte SA e fronte OE, con documentazione adeguata di supporto. Sul fronte SA, vi è la possibilità di acquisire maggiori informazioni tecniche, operative e organizzative, in ambiti complessi e in fase di innovazione dinamica - e, indirettamente - di costruire una consapevolezza sulle dinamiche di mercato, anche in segmenti di nicchia. Una conoscenza più approfondita di quanto magari già disponibile sul mercato può portare a un riscontro immediato di una già effettiva *"presenza di materiali aventi caratteristiche collimanti con quelle oggetto della gara di prossima indizione … evidenziando in anticipo eventuali discrasie nella descrizione tecnica di prodotti oggetto di futura gara"* ***OE2***. Sul fronte OE, analogamente, *"la CPM aiuta a focalizzare la conoscenza sull'evoluzione del fabbisogno della PA; aiuta OE a individuare soluzioni per soddisfare al meglio il fabbisogno delle SA"* ed è uno *"strumento utile per permettere a OE di avere una conoscenza/visibilità anticipata di una procedura di appalto in via di definizione"* ***OE8.***
In sintesi, la riduzione delle asimmetrie informative è un percorso a due vie, in cui l'adesione a richieste formulate dalle SA, se non è corredata da un razionale di esiti/impatti da ottenere, importanti per il committente e l'utilizzatore, potrebbe portare a una raccolta di informazioni non sempre utili, a volte ridondanti e non specificamente utilizzabili per l'impostazione della gara;

b) **si stimoli una reale competizione**. Gran parte degli OE sottolinea, tra i punti di forza delle CPM, gli elementi di *"trasparenza, efficacia, concorrenza e non discriminazione"* ***OE2***, che vengono descritti come assenza di aspetti considerati ostativi a tali caratteristiche. Infatti, una consultazione ritenuta scevra da punti di debolezza quali *"descrizioni a volte troppo chiuse,"* ***OE2,*** quasi identificative di un brand, che non permettono una appropriata identificazione o intercettazione da parte degli OE, o, al contrario, *"descrizioni a volte troppo generiche, senza ulteriori specifiche tecniche che non permettono una corretta individuazione del prodotto da proporre e soprattutto delle reali esigenze delle amministrazioni aggiudicatrici"* ***OE2***, facilitano la partecipazione di una gamma più adeguata di fornitori, una condivisione *"più esauriente degli aggiornamenti tecnologici di mercato e un confronto attivo su modelli alternativi, forme di procurement e modalità di esecuzione"* ***OE1.*** Inoltre, la CPM sarebbe un'utile occasione per *"illustrare le caratteristiche peculiari delle tecnologie e la loro importanza per gli operatori sanitari"* ***OE9***, fatte naturalmente salve le condizioni di tutela delle competenze distintive e qualificanti dei fornitori coinvolti nella consultazione.

Gli OE consultati registrano, di contro, elementi di miglioramento, laddove:

a) il livello di interazione sia unidirezionale,
b) la CPM si svolga online, con tempi ridotti, non offrendo documentazione sufficiente a consentire una preparazione adeguata ai potenziali fornitori, tra cui, ad esempio, una stima del perimetro dell'appalto, e
c) non si avvii un confronto sostanziale nel caso in cui *"l'interfaccia è costituita da esponenti di un ente che non è utilizzatore di quanto aggiudicato, ma solo un tramite"…"in assenza di tecnici, clinici, associazioni di pazienti coinvolti"* ***OE1.***

Le CPM costituiscono una fase integrata nel complessivo ciclo di acquisto

Questo è un aspetto che risulta evidente dai commenti degli OE, ma anche delle SA, in quanto la CPM ha, o dovrebbe avere, i propri presupposti a monte della consultazione e le proprie ricadute a valle come effetto delle informazioni scambiate durante la stessa. In altre parole, sia le SA sia gli OE lo ritengono un passaggio potenzialmente efficace e essenziale, laddove:

a) **esistano le precondizioni per avviarla** - quando la SA ha un criterio di analisi e valutazione delle motivazioni e una baseline di informazioni che ritiene importante trarre dal confronto;
b) **la CPM venga realizzata predisponendo un piano di attuazione che renda efficace il processo**, attraverso l'aggregazione dei necessari ulteriori livelli tecnici che hanno un ruolo e una competenza nello sviluppo della strategia e della documentazione di gara *"non sempre il processo della CPM avviene in maniera chiara e nitida: mancanza di informazione sui vari step della CPM"* e "*individuare panel multidisciplinari che possano consentire di strutturare il confronto da più punti di vista (clinico, tecnico, progettuale)"* ***OE8***;

Copyright © SDA Bocconi, Milano, Italy

c) **si identifichino le criticità, le incompletezze informative, la "domanda di valore"** sia sul fronte degli utilizzatori, sia sul fronte dei potenziali fornitori. *"Se il livello di interazione è limitato…anche la centrale di committenza riceve contributi molto limitati"* ***OE5***; *"la sola produzione di questionario non produce soluzioni innovative"* ***OE8***;

d) **vengano tracciate le informazioni essenziali raccolte** per documentazione di entrambi gli interlocutori, SA e OE *"summary post-incontro"* ***OE1*** per superare la *"mancanza di feedback intermedi dalla consultazione alla pubblicazione dei bandi in base alle caratteristiche di minima che devono permettere la più ampia partecipazione di tutto gli OE del settore"* ***OE6.***

Le CPM richiedono risorse (competenze, tempo, documentazione) da commisurare agli effettivi vantaggi potenziali

La decisione di utilizzare consapevolmente la CPM come una fase a contributo informativo e progettuale, aspetto che dovrebbe essere condiviso da entrambi gli interlocutori del processo di acquisto, eventualmente in modo formale, implica la verifica delle risorse da impiegare rispetto al beneficio atteso. In altre parole, volgendo in una prospettiva migliorativa diversi commenti degli OE, se gli interlocutori delle SA *"dedicati a questa attività di raccolta di informazioni non sembrano sufficientemente preparati a recepirle" (**OE2)***, le SA si devono equipaggiare adeguatamente di risorse ex-ante per far sì che si estragga dalla CPM tutto il vantaggio possibile atteso *("la conoscenza di nuovi modelli di processo, nuove tecnologie abilitanti l'evoluzione di tali processi…e conoscere approfonditamente best practice"* (***OE5)***, maturate anche in settori analoghi). Ciò significa che occorre inserire la CPM in una fase temporale che consenta alla SA stessa la preparazione di una ricognizione interna dei fabbisogni, collegata alle attese di miglioramento e innovazione, dedicata alla formulazione di una domanda al mercato bilanciata in termini di soluzioni da trovare e non inquadrata in schemi rigidi di risposta. Sul fronte OE, la CPM dovrebbe essere organizzata in modo tale da consentire sia la decisione di partecipare o meno, sia la preparazione di dossier informativi come background alla partecipazione.

Tali investimenti in risorse devono necessariamente essere stimati in termini di benefici attesi, relativamente

a. alla costruzione della gara: migliore calibrazione tra obiettivi e fabbisogni, formulazione di richieste più congrue al mercato sia rispetto alle reali necessità dei destinatari finali dei contratti, sia sotto il profilo delle caratteristiche economiche (congruità basi d'asta), tecniche e contrattuali;
b. al flusso "*seamless*" di svolgimento della procedura di gara successiva (es. riduzione richieste di chiarimenti, ricorsi, rischio di gara deserta);
c. all'acquisto di innovazione grazie alla migliore conoscenza di quanto il mercato è in grado di offrire con riferimento al fabbisogno specifico espresso.

In sintesi, la CPM dovrebbe fornire un effettivo contributo progettuale e strategico e, come tale, consentire un accumulo di conoscenza e la possibilità di verificare durante lo svolgimento della gara se le premesse migliorative che ne hanno motivato la realizzazione si traducano effettivamente nei benefici attesi (tempi, richieste di chiarimento, ricorsi, *matching* tra domanda e offerta).

Le CPM sono uno strumento manageriale

Fatti salvi i presupposti normativi, i principali punti di attenzione per la effettiva gestione manageriale di un processo di consultazione potrebbero articolarsi come segue:

a. una fase di analisi a due livelli: ex post e prospettica dei fabbisogni da soddisfare "*analizzando il contratto in scadenza …per verificare e identificare punti di forza e di debolezza, criticità emerse e soluzioni individuate nel corso del contratto precedente, proposte migliorative da inserire nella nuova procedura*" **OE4**;
b. coinvolgimento di più livelli, ossia "*Le consultazioni dovrebbero essere svolte in presenza dei collegi tecnici responsabili della redazione del capitolato*"**OE6** "*Le consultazioni dovrebbero coinvolgere non solo le imprese fornitrici ma anche altri stakeholder ed esperti*" **OE1**, in sintesi "*panel multidisciplinari che possano consentire di strutturare il confronto da più punti di vista, clinico, tecnico, progettuale*" **OE8** e di verificare "*lo stato dell'arte delle tecnologie disponibili sul mercato*" **OE3**;
c. una fase di produzione di documentazione e di raccolta preliminare di risposte e elementi informativi pertinenti "*dando tempi congrui agli operatori per l'esecuzione di un'attenta analisi, a totale beneficio dell'istituto della consultazione preliminare*" **OE7**;
d. una fase di interazione diretta tra mercato e centrale, con incontri *one-to-one* per la discussione dei contributi e incontri in plenaria, elementi su cui convergono **tutti gli OE che hanno partecipato all'indagine;**

Copyright © SDA Bocconi, Milano, Italy

e. una fase di restituzione a seguito delle osservazioni e dei contributi degli OE del settore, con verbalizzazione dei punti emersi dalla consultazione, per rendere il processo di consultazione più trasparente *"verbalizzazione dei punti emersi dalla consultazione*" ***OE4***, "*maggiori possibilità di confronto per la ricezione dei feedback…stesura di dettagliati verbali di consultazione*" ***OE6***, "*riscontro sulle osservazioni ricevute"* ***OE3***.

TOOLKIT: Condividere – Valorizzare – Decidere

Come sintesi del confronto e delle esperienze sopra sintetizzate, si ritiene utile proporre alcuni schemi di lavoro per orientare gli interlocutori in un processo condiviso di preparazione e gestione delle CPM, che, da un lato, contribuisca a strutturare un possibile approccio in modo sistematico e, dall'altro, consenta l'utilizzo di una adeguata discrezionalità e specificità in una fase conoscitiva e progettuale del complessivo ciclo degli acquisti pubblici.
Si individuano tre momenti: un primo momento di condivisione strategica sulla opportunità e sulla finalità di avvio di una CPM (***Condividere***, Tabella 5)***,*** una seconda fase di individuazione dei fattori che possono creare valore alla conduzione di una CPM (***Valorizzare***, Tabella 6), una terza fase di costruzione concreta del processo da seguire dall'avvio alla conclusione, che implica un monitoraggio delle lezioni apprese come impatto sulla gara della CPM (***Decidere***, Tabella 7).

Copyright © SDA Bocconi, Milano, Italy

Tabella 5 Condividere

Consultazione Preliminare del Mercato – CPM	
Che cosa è CPM	*Che cosa non è CPM*
Fase conoscitiva preliminare all'indizione della gara	Recepimento e adesione alle informazioni e richieste del mercato
Utile per appalti complessi, con elementi di novità	Processo vincolato a linee guida
Percorso flessibile nelle mani/gestito in autonomia dalla SA, in base alle proprie necessità	Obbligatoria
Validità dei principi di proporzionalità, trasparenza, concorrenza e parità di trattamento	Indagine di mercato, preselezione

Un possibile schema di lavoro
In quale sede viene presa la decisione di effettuare CPM
◊ Individuare gli stakeholder rilevanti: i. decision-maker a livello centrale ii. SA (in autonomia) iii. utilizzatori e ventaglio professionalità interessate
Definire la finalità della CPM
◊ Come analisi del mercato di riferimento i. Conoscere assetti/evoluzione del mercato (es. ciclo e tempi di produzione; ciclo di sviluppo dei prodotti; prodotti/servizi in uscita dal commercio e sostituzioni possibili) ii. Stimolare il mercato ad offrire nuove soluzioni ◊ Come confronto con il mercato di riferimento i. Aggiustare/modificare/ridurre asimmetrie/chiarire (anche per evitare potenziali ricorsi in fase di gara) ii. Sondare il potenziale interesse alla gara ◊ Come anticipazione dei rischi fornitura i. Modalità di gestione dei picchi di domanda ii. Modalità di gestione dei rischi fornitura (es rotture di stock, disponibilità del prodotto c/o produttore) iii. Modalità per ottimizzare gli ordini da parte delle singole aziende sanitarie che fanno le richieste
Sistematizzare le lezioni apprese
Domande utili: Esiste un obiettivo chiaro con cui viene svolta la CPM? Come, chi e in che sede decide come impostare la CPM? In che circostanze la CPM si è rivelata determinante? Il beneficio della CPM vale lo sforzo profuso? I fornitori hanno offerto feedback? Sono stati raccolti e sistematizzati? Sono stati costruttivi e rilevanti per le scelte? In base agli effetti delle precedenti CPM, come si è evoluta la pratica di consultazione nel tempo? In base agli effetti delle precedenti CPM si è introdotto un approccio di gestione del rischio- acquisto? Es: identificare i rischi legati all'acquisto per comprendere come le imprese possono contribuire a minimizzarli, interiorizzando successivamente questi elementi nei documenti di gara e contrattuali.

Copyright © SDA Bocconi, Milano, Italy

Tabella 6 Valorizzare

Elementi che favoriscono la creazione di valore nello svolgimento di CPM	
Utili	*Da evitare*
Aumentare la conoscenza dei prodotti/servizi e del mercato Effettuare un'indagine di mercato sulle innovazioni tecnologiche disponibili prima di elaborare la bozza di capitolato coinvolgendo direttamente gli OE Condividere sempre la bozza del progetto con gli OE prima della consultazione dando il tempo necessario per elaborare le osservazioni	Scarsità/assenza di informazioni preliminari Eccesso di richieste, tra cui documenti amministrativi, non rilevanti Informazioni esterne al perimetro della consultazione e della gara
Garantire la possibilità di interazione diretta mercato/centrale Rendere il processo di consultazione più strutturato e trasparente/dare la possibilità agli OE di fornire contributi in modo strutturato Coinvolgimento di più attori nella consultazione	Preparazione generica dei partecipanti alla CPM Tempi non adeguati alla complessità dell'oggetto di consultazione Limitazioni alla partecipazione
Articolare il processo di consultazione su più fasi: 1. Invio preliminare di documentazione di gara e un questionario strutturato per la raccolta di contributi 2. Incontri one2one per discussione dei contributi 3. Restituzione in plenaria dei risultati e delle modifiche che si andranno ad effettuare	Concentrazione in un unico momento Comunicazioni unidirezionali Non verbalizzazione/feedback/assenza di motivazioni Scarsa significatività delle informazioni fornite dal mercato

Copyright © SDA Bocconi, Milano, Italy

Tabella 7 Decidere

Timeout checklist			
Fase	*Soggetto*	*Domande chiave*	*Elementi decisionali*
Decisione	Gruppo di lavoro regionale	L'appalto è innovativo? Non è mai stato svolto; ha caratteristiche non ripetitive	Quali elementi sono da approfondire: oggetto, dimensione e perimetro, specificità del/i destinatari, necessità di upgrading territoriale o infrastrutturale, di rilevanza e impatto sul sistema sanitario Elencare obiettivi e rischi
		L'appalto ha elementi da migliorare?	Elencare le eventuali criticità precedenti: legate alla domanda legate all'OE legate a una modifica delle strategie regionali di offerta
Pianificazione	Direzione SA	Quali esigenze informative è necessario raccogliere? --- Da quali fonti? --- Quali competenze servono? Quali tipologie di destinatari?	Prioritarie, essenziali; Aggiuntive e di approfondimento --- Interne vs esterne --- Utilizzatori esperti (clinici, professionisti sanitari, associazioni) caregiver, pazienti
Gestione	RUP	Come costruire il processo --- Quando? Per quanto tempo?	Selezionare fasi, documentazione da scambiare, veicoli informativi --- Definire Gantt e collocare la fase CPM nel processo complessivo della Gara
Valutazione	RUP e Gruppo tecnico	Valutazione dell'esito e degli effetti della CPM Lezioni apprese	Analisi critica strutturata: Le criticità riscontrate nei contratti precedenti si sono ripetute? SI/NO e motivazioni Quali vantaggi si sono ottenuti? Elenco e motivazioni

Copyright © SDA Bocconi, Milano, Italy

SDA BOCCONI SCHOOL OF MANAGEMENT

SDA Bocconi School of Management è leader nella formazione manageriale da oltre 50 anni.

La sua mission è quella di contribuire alla crescita delle persone, delle aziende e delle istituzioni promuovendo la cultura manageriale, le conoscenze e le capacità di innovazione. A questo concorrono programmi MBA, Master Executive e Specialistici, Programmi Executive e Progetti Formativi su Misura, Ricerca applicata, Osservatori e Centri di Eccellenza settoriali – un'offerta formativa rivolta a professionisti di tutto il mondo e di tutti i settori economici.

SDA Bocconi è tra le prime Business School in Europa e tra le poche ad aver ottenuto il triplo accreditamento - EQUIS, AMBA e AACSB - che la pone nell'élite delle Business School mondiali.

Scegliere SDA Bocconi a Milano vuol dire scegliere un contesto stimolante nella capitale imprenditoriale, industriale e finanziaria d'Italia, una porta d'accesso all'Europa, un mondo di contatti e di opportunità.

Ma Milano è anche innovazione culturale, moda, design, stile di vita, una città-pilota dello sviluppo urbano europeo, come testimonia l'architettura d'avanguardia, dalle linee flessibili e le superfici trasparenti, del nuovo Campus Bocconi. Progettato all'insegna della sostenibilità ambientale e perfettamente inserito nel cuore della città, il Campus è concepito per diventare un crocevia di eccellenze, il "place to be" per una ricerca e una formazione aperte a un mondo che cambia.

SDA Bocconi ha inoltre lanciato un hub pan-asiatico con l'apertura di SDA Bocconi Asia Center, con l'obiettivo di potenziare la sua presenza globale.

AACSB ACCREDITED · EFMD EQUIS ACCREDITED · ASSOCIATION AMBA ACCREDITED

SDA Bocconi School of Management
via Sarfatti 10 • 20136 Milano • Italy
tel: +39 02 5836 6605-6606
info@sdabocconi.it • sdabocconi.it

FOLLOW SDA BOCCONI ON: