

Domanda pubblica d'innovazione: la scelta del procedimento e le alternative possibili

Francesco Molinari

mail@francescomolinari.it

Cagliari, 10 dicembre 2015

con il supporto di:



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

in collaborazione con:



PROMO P.A.
FONDAZIONE
RICERCA ALTA FORMAZIONE PROGETTI



Il contesto

Politiche di innovazione dal lato della domanda

Capacity building della PA	Regolazione, IPR e standards	Modelli di governance	Incentivi e stimoli al mercato
Foresight tecnologico	Creazione di nuovi mercati	Programmazione condivisa	Tassazione differenziata
Scoping e analisi dei fabbisogni	Sviluppo della domanda	Attuazione coerente	Public Procurement
Formazione tecnico-amm.va	Sviluppo della concorrenza	Innovazione negli strumenti amm.vi	Open Data, Open Gov't
Rapporto con l'industria locale	Promozione dell'innovazione	Partenariati pubblico-privati	Innovazione sociale

con il supporto di:



REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

in collaborazione con:



PROMO P.A.
FONDAZIONE
RICERCA ALTA FORMAZIONE PROGETTI



Due significati ben distinti

- **Domanda Pubblica DI innovazione (in inglese: Public Procurement OF Innovation)** = per soddisfare specifici fabbisogni e requisiti della PA mediante l'acquisto di soluzioni che non sono necessariamente nuove per il mercato o che eccedono la frontiera della tecnologia, ma che rappresentano innovazioni organizzative, di servizio ecc per la stazione appaltante
 - Esempio: Green Public Procurement (Acquisti Verdi)
- **Domanda Pubblica PER l'innovazione (in inglese: Public Procurement FOR Innovation)** = integra alle predette motivazioni di miglioramento organizzativo o di servizio più ampi scopi sociali che vengono soddisfatti mediante l'acquisto di soluzioni nuove per il mercato e/o che eccedono la frontiera della tecnologia
 - Esempio: MO.MO.CAST (vedi slide successiva)

con il supporto di:



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

in collaborazione con:



PROMO P.A.
FONDAZIONE
RICERCA ALTA FORMAZIONE PROGETTI



Un esempio dalla Valle D'Aosta

MO.MO.CAST: Soluzione per il monitoraggio di anomalie di traffico in presenza di perturbazioni stradali come i cantieri: tale tecnologia permette di informare in tempo reale l'utilizzatore (operatore stradale) con i dati rilevati su congestioni, code e tempi di percorrenza.



con il supporto di:



REGIONE AU
REGIONE AU

Cosa dice la norma

A livello europeo, si distinguono 4 principali procedimenti amministrativi di domanda pubblica **di/per** l'innovazione (alcuni normati dalle direttive in materia di appalti, altri in regime di esenzione condizionata):

- I partenariati per l'innovazione ("innovation partnerships")
- Gli appalti pre-commerciali ("pre-commercial procurement" – PCP)
- La procedura competitiva con negoziazione
- Il dialogo competitivo.

con il supporto di:

in collaborazione con:

Caratteristiche comuni ai procedimenti

Sono essenzialmente due:

- Facilitare, disciplinandola, l'interazione fra stazioni appaltanti e ditte fornitrici durante la fase delicata di **definizione del perimetro e dell'oggetto degli acquisti pubblici innovativi**, stante la difficoltà di definire esattamente cosa è innovazione per la pubblica amministrazione e/o per il mercato
- Regolare, nelle forme consentite dalla normativa generale o di settore, la **condivisione di rischi e benefici inerenti alla gara d'appalto e la collaborazione leale e trasparente fra pubblico e privato.**

con il supporto di:



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

in collaborazione con:



PROMO P.A.
FONDAZIONE
RICERCA ALTA FORMAZIONE PROGETTI



Impatto economico

Grazie all'attivazione di questi strumenti:

- Gli acquirenti pubblici hanno la possibilità di “guidare” con i propri **fabbisogni e requisiti tecnici** lo sviluppo anche di più soluzioni alternative in grado di soddisfarli, scegliendo poi fra esse quella economicamente più vantaggiosa.
- I fornitori, peraltro, gradiscono il coinvolgimento nella pianificazione degli acquisti da parte del settore pubblico, per la possibilità di arrivare a conoscerne in maniera più puntuale le **esigenze**, sviluppare nuovi prodotti e servizi “ad hoc”, ed abbreviare per essi i **tempi** di raggiungimento della fase di commercializzazione su larga scala.

con il supporto di:

in collaborazione con:



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA



PROMO P.A.
FONDAZIONE
RICERCA ALTA FORMAZIONE PROGETTI



La scelta del procedimento



con il supporto di:

in collaborazione con:



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA



PROMO P.A.
FONDAZIONE
RICERCA ALTA FORMAZIONE PROGETTI



Dialogo competitivo (cenni – 1/2)

Obiettivo: Attenuare le rigidità dello schema classico di appalto europeo per **prodotti e servizi innovativi, già esistenti sul mercato**, rispetto ai quali si renda indispensabile un dialogo tra stazione appaltante e ditta aggiudicataria, a motivo di **elementi di particolare complessità** che attengono alle prestazioni richieste.

Regolamentazione: Il dialogo competitivo è regolato dalle esistenti e confermato all'interno delle nuove direttive europee sugli appalti.

Condizioni di accesso: A differenza della procedura competitiva con negoziazione, l'utilizzo del dialogo competitivo richiede espressamente che la stazione appaltante sia **impossibilitata a definire le caratteristiche** dei beni e/o servizi da acquisire, facendo riferimento a standard, specifiche tecniche comuni o simili documenti, prima che la gara abbia inizio.

in collaborazione con:

Sviluppo. E' articolato in tre fasi: Selezione, Dialogo e Aggiudicazione.

1. La fase di **selezione** comprende due elementi:

- Un invito a presentare proposte, contenente i requisiti minimi di accesso e i criteri di selezione degli operatori (non di aggiudicazione della gara);
- La selezione di almeno tre operatori economici dotati dei necessari requisiti, per l'ammissione alla fase successiva.

2. La fase di **dialogo** si fonda su un documento iniziale, prodotto dalla stazione appaltante, che individua i fabbisogni, i criteri di aggiudicazione della gara e i tempi indicativi per l'esecuzione delle prestazioni richieste. Seguono uno o più "round" di presentazione non di offerte, ma di documenti progettuali da parte delle ditte risultate ammesse, che sviluppino in termini di requisiti i fabbisogni proposti dalla stazione appaltante.

3. La fase di **aggiudicazione** vera e propria consiste nei seguenti atti:

- Un avviso ai concorrenti rimasti in gara che la fase di dialogo è terminata, e che pertanto, in un congruo termine, essi possono presentare le proprie offerte facendo riferimento alle soluzioni discusse con la stazione appaltante nella fase precedente;
- La formazione di una graduatoria e l'aggiudicazione del contratto ad una singola ditta appaltatrice.

Procedura competitiva con negoziazione

(cenni – 1/2)

Obiettivo: Attenuare le rigidità dello schema classico di appalto europeo per **prodotti e servizi innovativi, già esistenti sul mercato**, rispetto ai quali si renda indispensabile una negoziazione tra stazione appaltante e ditta aggiudicataria, per includere elementi di **personalizzazione della prestazione, riconoscimento di specificità, adattamento a situazioni particolari** ecc.

Regolamentazione: La procedura competitiva con negoziazione è stata introdotta nel nuovo testo (2014) della direttiva europea sugli appalti.

Condizioni di accesso: A differenza del dialogo competitivo, l'utilizzo della procedura competitiva con negoziazione richiede espressamente che la stazione appaltante sia **in grado di specificare le caratteristiche tecniche** dei beni e/o servizi da acquisire prima che la negoziazione abbia inizio.

con il supporto di:



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA



PROMO P.A.
FONDAZIONE
RICERCA ALTA FORMAZIONE PROGETTI



Procedura competitiva con negoziazione

(cenni – 2/2)

Sviluppo. E' articolato in tre fasi: Selezione, Negoziazione e Aggiudicazione.

1. La fase di **selezione** comprende due elementi:

- Un invito a presentare proposte, contenente le caratteristiche richieste dei beni e/o servizi (o delle opere), i requisiti minimi di accesso, i criteri di aggiudicazione;
- La selezione di almeno tre operatori economici dotati dei necessari requisiti, per l'ammissione alla fase successiva.

2. La fase di **negoziiazione** comprende uno o più "round" di presentazione di offerte da parte delle ditte risultate ammesse. La procedura deve avvenire con totale trasparenza e nel rispetto della parità di trattamento fra i partecipanti, oltre che della massima riservatezza commerciale. In questa fase, le specifiche tecniche ed altre parti della documentazione di gara fornita (ma non i requisiti di accesso e i criteri di aggiudicazione) possono essere cambiate, dando sufficiente tempo ai concorrenti nell'adeguare le proprie offerte. Se il numero di offerte è particolarmente elevato, questo può essere ridotto applicando per la prima volta i criteri di aggiudicazione.

3. La fase di **aggiudicazione** vera e propria consiste nei seguenti atti:

- Un avviso ai concorrenti rimasti in gara che la fase di negoziazione è terminata, che le specifiche tecniche sono definitive e che pertanto, in un congruo termine, possono essere presentate le offerte finali;
- La formazione di una graduatoria e l'aggiudicazione del contratto, senza ulteriori negoziazioni, ad una singola ditta appaltatrice.

Partenariato per l'Innovazione (cenni – 1/2)

Obiettivo: Integrare nel medesimo procedimento (a più stadi, coinvolgendo uno solo o anche più operatori economici in ciascuno stadio) **la ricerca e sviluppo di nuove soluzioni, l'eventuale produzione di piccole serie sperimentali, e l'acquisizione di prodotti finiti o servizi realizzati nell'ambito delle fasi precedenti.**

Regolamentazione: L'Innovation Partnership è regolata dalle direttive europee sugli appalti e prevede l'utilizzo della procedura competitiva con negoziazione.

Condizioni di accesso: L'utilizzo dell'Innovation Partnership deve legarsi ad un bisogno della pubblica amministrazione che non possa essere soddisfatto acquisendo un prodotto o servizio già presente sul mercato.

con il supporto di:



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

in collaborazione con:



PROMO P.A.
FONDAZIONE
RICERCA ALTA FORMAZIONE PROGETTI



Partenariato per l'innovazione (cenni – 2/2)

Sviluppo. E' articolato in due fasi:

1. Attivazione di una procedura competitiva con negoziazione
2. Aggiudicazione di uno o più contratti indipendenti e paralleli con altrettanti operatori economici (fornitori), aventi ad oggetto:
 - La ricerca e sviluppo di possibili soluzioni adeguate al bisogno dell'amministrazione (stazione appaltante), e/o
 - La prototipazione delle predette soluzioni, e/o
 - La validazione e testing di piccole serie sperimentali, e/o
 - L'acquisizione, previa verifica di convenienza, delle soluzioni finali sviluppate.

Le prestazioni sopra elencate possono essere inframmezzate da momenti di verifica dei risultati intermedi, a valle dei quali la stazione appaltante può decidere di interrompere la prestazione, riducendo in tal modo il numero degli operatori ammessi allo stadio successivo. La procedura può comunque essere avviata anche con un solo operatore.

Appalti pre-commerciali (cenni – 1/2)

Obiettivo: Commissionare servizi di Ricerca e Sviluppo, fino alla messa a punto di prototipi ed alla produzione di piccole serie sperimentali, secondo modalità operative che non costituiscano aiuti di Stato. Il PCP può comprendere l'acquisizione di limitate quantità di prototipi di servizi e/o prodotti di sperimentazione realizzati, ma **deve arrestarsi prima dell'inizio della produzione di grandi quantità su scala commerciale**. Per commissionare queste ultime sarà richiesto, senza eccezioni, un nuovo appalto disciplinato dalle normative europee.

Regolamentazione: Il PCP costituisce **deroga alle direttive sugli appalti pubblici**, ma ad esso si applicano i principi generali del Trattato in materia di trasparenza, non discriminazione e tutela della concorrenza. Una possibile, anche se non esclusiva, modalità di attuazione è quella descritta nel documento di lavoro associato alla Comunicazione della Commissione 799 del 2007 [SEC (2007) 1668].



con il supporto di:
REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA



in collaborazione con:
PROMO P.A.
FONDAZIONE
RICERCA ALTA FORMAZIONE PROGETTI



Appalti pre-commerciali (cenni – 2/2)

Condizioni di accesso: Preliminarmente, l'utilizzo di questo strumento deve legarsi ad un **bisogno della pubblica amministrazione che non possa essere soddisfatto acquisendo un prodotto o servizio già presente sul mercato**. Inoltre, condizioni per l'esenzione dalla disciplina degli aiuti di Stato sono che:

- l'appalto pre-commerciale venga eseguito in maniera equa, trasparente e competitiva con procedura aperta;
- i servizi di R&S siano acquisiti a prezzi di mercato;
- l'aggiudicazione avvenga ad una pluralità di fornitori;
- i risultati dei servizi di R&S non avvantaggino esclusivamente la stazione appaltante che li utilizzi nell'ambito dell'esercizio della propria attività, ma avvenga una condivisione dei benefici e dei rischi tra pubblica amministrazione ed operatori economici.

con il supporto di:



REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

in collaborazione con:



PROMO P.A.
FONDAZIONE
RICERCA ALTA FORMAZIONE PROGETTI



E se non si conosce il mercato?

La **consultazione preliminare del mercato** si può inserire in un percorso di preparazione alla scelta del procedimento, nel corso del quale la PA:

- Definisce quali informazioni occorra acquisire e condividere preventivamente e quali/quantità siano gli operatori del mercato di riferimento
- Sceglie lo strumento operativo migliore e predispone le risorse umane e finanziarie che si rendano necessarie
- Tiene traccia e fornisce motivazioni per i propri atti e le proprie scelte.

L'art. 40 della Direttiva 2014/24/EU del 28/02/2014 in materia di appalti pubblici ha fissato con chiarezza i riferimenti giuridici del procedimento, rafforzando il concetto che tale istituto debba essere implementato prima dell'avvio e non durante una procedura di appalto.

La precedente Direttiva 2004/18/CE ora abrogata, al considerando n. 8 prevedeva una specifica procedura, denominata Dialogo Tecnico, che non è stata mai recepita nel nostro ordinamento giuridico. In attesa del recepimento della nuova Direttiva, entro metà 2016, le stazioni appaltanti possono aderire su base volontaria alle indicazioni da essa fornite.

con il supporto di:



REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA



PROMO P.A.
FONDAZIONE
RICERCA ALTA FORMAZIONE PROGETTI

in collaborazione con:



Art. 40 della Direttiva 2014/24/EU

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.

con il supporto di:

in collaborazione con:



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA



PROMO P.A.
FONDAZIONE
RICERCA ALTA FORMAZIONE PROGETTI



Conclusione

La scelta del procedimento amministrativo più idoneo dipende dai seguenti fattori:

- Il livello di conoscenza del mercato da parte della stazione appaltante, se sia sufficiente o meno a consentire una definizione dettagliata dei requisiti delle soluzioni richieste;
- Se i prodotti o servizi innovativi siano già nel mercato ovvero occorra intraprendere una attività specifica di Ricerca e Sviluppo per arrivare ad una loro puntuale definizione;
- Se a valle di tale attività di R&S la stazione appaltante intenda o meno addivenire ad un acquisto su larga scala (per numeri maggiori delle piccole serie sperimentali);
- Se la stazione appaltante sia in possesso o meno di informazioni sufficienti ad elaborare delle specifiche tecniche per i prodotti o servizi da acquistare;
- Il numero di potenziali fornitori e la configurazione del mercato di riferimento (inteso a livello globale e non locale – trattasi di appalti europei);
- I tempi e le risorse disponibili per il procedimento.

con il supporto di:



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA



PROMO P.A.
FONDAZIONE
RICERCA ALTA FORMAZIONE PROGETTI

in collaborazione con:



Esercitazione

Appalto Pre-Commerciale

1

Partenariato per l'Innovazione

2

Dialogo Competitivo

3

Procedura Competitiva con
Negoziazione

4