

GLI APPALTI INNOVATIVI



Il fascicolo è stato realizzato da Sardegna Ricerche, in collaborazione con l'RTI costituita da Promo P.A. Fondazione, Poliste Srl, AB Comunicazioni e l'Università di Roma Tor Vergata.

SUPERVISIONE SCIENTIFICA

Andrea Lorenti, Poliste Srl
Vincenzo Francesco Perra, Sardegna Ricerche
Gustavo Piga, Università di Roma Tor Vergata
Gaetano Scognamiglio, Promo P.A. Fondazione

COORDINAMENTO E PROJECT MANAGEMENT

Vincenzo Francesco Perra, Sardegna Ricerche
Annalisa Giachi, Promo P.A. Fondazione

TEAM REDAZIONALE

Annalisa Giachi, Promo P.A. Fondazione
Francesco Molinari, XR8

GRAFICA E CREATIVITÀ

AB Comunicazioni

Si ringraziano le imprese, le stazioni appaltanti sarde e gli esperti che hanno partecipato alle attività di Sportello Appalti Imprese per quanto concerne gli appalti innovativi

INDICE

●	PREMESSA		
1.	GLI APPALTI INNOVATIVI: IL CONTESTO NAZIONALE E REGIONALE	PAG	5
2.	GLI APPALTI INNOVATIVI: UN SETTORE TUTTO DA ESPORARE	PAG	8
3.	L'ESPERIENZA DELLO SPORTELLLO APPALTI IMPRESE A PARTIRE DAL 2018	PAG	12
4.	GLI APPALTI INNOVATIVI: OPPORTUNITÀ E CRITICITÀ	PAG	14

MANCA??

PREMESSA

4

**GLI APPALTI INNOVATIVI:
IL CONTESTO NAZIONALE
E REGIONALE**

1

5

Non è possibile, dato il periodo storico in cui avviene in rilascio di questa pubblicazione, iniziare queste brevi riflessioni sullo stato dell'arte in tema di appalti innovativi senza ricordare in primo luogo l'emergenza Covid-19. Essa infatti – al di là delle implicazioni tragiche per molti, cui occorre sempre rivolgere un rispettoso pensiero – sta rappresentando molto di più di uno “shock strutturale”, per usare un linguaggio caro agli economisti. A detta di molti osservatori, gli effetti della pandemia sul tessuto sociale, sul modo di vivere prima ancora che di produrre o consumare, sulle abitudini e stili di vita, sono molto più assimilabili alla discontinuità epocale generata da un evento bellico che non agli effetti di un terremoto o di un'alluvione localizzata in alcune specifiche aree di un certo territorio. Nel protrarsi del clima di incertezza sul futuro, l'unica ipotesi attendibile al momento è che ci abitueremo a considerare un “prima” e un “dopo” la convivenza con la pandemia, rendendoci conto che molte cose, in molti settori, non saranno mai più uguali.

Con altrettanta sicurezza è possibile stimare che, in quanto parte della società, la pubblica amministrazione non sfuggirà a questo stesso destino. Chi ne fa parte avverte già da tempo la sensazione del cambiamento e il timore della sua irreversibilità, non foss'altro che per l'impensabile livello di sfida che l'emergenza ha posto a chi ha responsabilità di gestire funzioni regolamentari, legislative, e redistributive (soprattutto dopo l'intervenuta sospensione degli obblighi di rispetto dei tetti di spesa concordati in sede europea).

In questo radicalmente mutato scenario, non avrebbe dunque senso, nel commentare la situazione italiana in materia di appalti innovativi, basare le proprie affermazioni sull'evidenza disponibile “prima del

Covid”. Molto più utile è provare a domandarsi quali elementi di tale evidenza resteranno più o meno invariati e quali saranno soggetti a un cambiamento strutturale e forse irreversibile.

Le caratteristiche salienti della situazione precedente erano: un sistema Italia non mal posizionato a livello europeo nella capacità di adesione alle iniziative finanziate dai fondi a gestione diretta, con una buona esperienza in termini di numero, qualità e dimensione finanziaria degli appalti federati o comunque co-gestiti con altre stazioni appaltanti non italiane, e alcune singole iniziative finanziate con fondi nazionali o più raramente propri, da parte degli Enti pubblici interessati. Dal punto di vista settoriale, senza la pretesa di voler essere completi, la sanità seguita da trasporti ed energia l'hanno fatta da padrone, con alcuni esempi da libro di testo ma anche due o tre appalti revocati in via di autotutela per possibile violazione del diritto comunitario. Infine, nota piuttosto importante, molte strategie regionali di Smart Specialisation – fra cui quella della Sardegna – avevano previsto già nel 2014 il finanziamento di esperimenti di appalti innovativi attraverso specifiche misure dei Programmi operativi FESR, sull'esempio di quanto era stato previsto a livello europeo, anche se non tutte hanno poi dato corso alle loro intenzioni iniziali.

Rovescio della medaglia a livello regionale e soprattutto locale, anche nelle Città di maggiori dimensioni, una sostanziale mancanza – andando oltre gli esiti immediati delle sperimentazioni effettuate – di una capacità di replica o di apprendimento dall'esperienza nel medesimo contesto istituzionale o in altri limitrofi. Come conseguenza, delle quattro principali tipologie di appalto innovativo previste dal Codice dei

Contratti Pubblici (la procedura competitiva con negoziazione, il dialogo competitivo, il partenariato per l'innovazione e l'appalto di ricerca e sviluppo, senza dimenticare l'appalto pre-commerciale) nessuna può dirsi diffusamente adottata nella nostra PA, magari attraverso la reiterazione e l'adattamento di modelli più o meno standard, per affrontare con successo le problematiche rispetto a cui tali strumenti sono stati originariamente pensati: e cioè il soddisfacimento di esigenze non banali dell'Amministrazione, impossibili da colmare facendo riferimento a lavori, servizi o forniture rinvenibili facilmente nel mercato. Varie possono essere le ragioni di questo stato di cose, dalla relativa novità degli istituti alla carenza di “storie di successo” nell'applicazione di alcuni di essi, fino al tema ripreso nel paragrafo seguente, della limitata capacità amministrativa, ma sovente anche tecnica data la particolare natura di queste commesse, delle stazioni appaltanti.

La domanda chiave, alla luce di quanto sopra esposto, diventa la seguente: in che misura la situazione “dopo il Covid” si allontanerà dall'attuale?

Giova ricordare innanzi tutto che fin dalle prime fasi della pandemia, con la Comunicazione 2020/108 del 1° aprile 2020, la Commissione europea ha introdotto la possibilità di adottare modalità semplificate di aggiudicazione e il ricorso a procedure negoziate senza pubblicazione del bando di gara. In aggiunta sono state reiterate le raccomandazioni ad adottare forme non convenzionali di dialogo con il mercato per stimolare l'offerta e ottenere un miglior rapporto qualità-prezzo e un accesso più ampio alle forniture disponibili.

Chi è addentro a queste cose conosce l'esperienza vissuta da molte nostre stazioni appaltanti a valle della trasposizione di queste raccomandazioni nella nostra legislazione nazionale. L'imposizione “autoritativa” di termini per la conclusione di alcuni procedimenti si scontra evidentemente con la carenza di risorse, prima di tutto umane, e la difficoltà intrinseca di porre in atto tutte le condizioni necessarie a che l'aggiudicazione possa realizzarsi senza creare ulteriori elementi di contenzioso. Eppure la luce in fondo al tunnel forse comincia a intravedersi: come unica alternativa al tracollo, visto il protrarsi delle condizioni di emergenza e la complessità, in alcuni casi soverchiante, delle procedure di appalto classico ormai divenute familiari, potrebbe cominciare a emergere un interesse da parte degli addetti ai lavori verso tipologie di strumenti che semplificano, invece che complicare, il rapporto con il mercato, pur mantenendo alto il presidio della legittimità e trasparenza degli atti inerenti e conseguenti.

Su questo fronte la Sardegna ha sicuramente un ruolo molto importante da giocare, come testimoniato dalle esperienze di cui verrà fatta una sintesi nel seguito. Se volessimo porre su un continuum temporale ideale lo sforzo che qualsiasi intervento pubblico di promozione degli appalti innovativi in un determinato territorio dovrebbe compiere, potremmo immaginare tre stadi: prima informazione di base, formazione specialistica (ovvero quella che più sopra è stata chiamata capacitazione tecnica ed amministrativa) e infine messa a disposizione delle stazioni appaltanti di appositi incentivi. Ebbene, grazie alle attività di Sardegna Ricerche, la Regione è presente da anni su tutti e tre i fronti, con modalità diverse che non stanno mancando di produrre i loro specifici effetti.

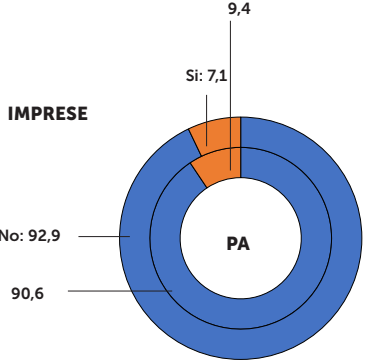
GLI APPALTI INNOVATIVI: UN SETTORE TUTTO DA ESPORARE

2

Anche in Sardegna, come nel resto del Paese, le imprese e le stazioni appaltanti guardano agli appalti innovativi con una sorta di "timore reverenziale", cioè sono consapevoli delle grandi opportunità legate a questo filone di attività ma al tempo stesso sono restie ad avviare queste procedure, sia per la complessità e i tempi di sviluppo, sia per la mancanza di competenze specifiche.

Questi timori sono in parte legati ad un livello di conoscenza di questi strumenti piuttosto basso, ma che sta incrementando, anche grazie al lavoro svolto da Sardegna Ricerche e dalla regione Sardegna in questi anni, di cui si dirà nei paragrafi successivi. L'indagine CATI in effetti evidenzia che "solo" il 7% delle imprese e il 9,4% delle PA conosce gli appalti innovativi.

Fig. 1 - Conosce gli appalti innovativi? – imprese e stazioni appaltanti (percentuale sul totale dei rispondenti)



Il dato in realtà **non è da sottovalutare** se si pensa che in Italia dal 2013 al 2019 sono meno di 100 le pubbliche amministrazioni italiane che hanno avviato gare d'appalto innovative e che queste hanno riguardato nella maggior parte dei casi il settore della sanità.¹

La conoscenza degli appalti innovativi passa principalmente per l'attività formativa e divulgativa specifica e il ruolo di Sardegna Ricerche, che si conferma essere cruciale, come si vede dalla tabella successiva, da cui emerge come il 58% delle imprese dei servizi si sono approcciate a queste opportunità passando per Sardegna Ricerche.

¹ Per il monitoraggio dell'andamento degli appalti innovativi in Italia, cfr. <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2020/02/18/appalti-innovativi-stato-dellarte-italia>

Tab. 1 - Come ha avuto modo di conoscere gli appalti innovativi - imprese (percentuale sul totale di chi conosce gli appalti innovativi)

	FORNITURE	LAVORI PUBBLICI	SERVIZI	TOTALE
Attraverso corsi formativi /o convegni organizzati dal mio Ente	16,7	28,6	41,7	32,0
Attraverso l'attività di Sardegna Ricerche	0,0	28,6	58,3	36,0
Attraverso corsi formativi e/o convegni organizzati da altri Enti	16,7	14,3	33,3	24,0
Altro	66,7	28,6	8,3	28,0
Autodidatta	16,7	0,0	0,0	4,0
Documentato personalmente	16,7	0,0	0,0	4,0
Per poter partecipare ad una gara mi sono documentato tramite il web	0,0	14,3	0,0	4,0
Ricerca personale	33,3	14,3	8,3	16,0
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0

Le attività formative e di sensibilizzazione svolta fino ad oggi sembra aver dato comunque dei frutti positivi, se si pensa – e veniamo al terzo dato interessante che emerge dall'indagine CATI - **che il 64% delle imprese che conosce questi strumenti sta valutando l'ipotesi di utilizzarli.**

Fig. 12 - La sua impresa sta lavorando o potrebbe essere interessato a lavorare sugli appalti innovativi? - imprese (percentuale sul totale di chi conosce gli appalti innovativi)



Interessante è infine analizzare il confronto tra PA e imprese circa le maggiori criticità e opportunità legate agli appalti innovativi. La **difficoltà maggiore** per entrambi i mondi sembra essere legata al coinvolgimento del privato, che richiederebbe una maggiore conoscenza dei mercati di riferimento e capacità programmatiche più evolute.

Sul fronte delle **opportunità**, le imprese sottolineano principalmente la possibilità di modernizzare i propri processi interni attraverso l'acquisizione dei risultati della ricerca e sviluppo.

Tab. 2 - Criticità e opportunità legate agli appalti innovativi - imprese (scala 0-10 - 0: per niente rilevante; 10: molto rilevante)

CRITICITÀ	
Difficoltà di coinvolgere i soggetti privati	7,4
Non è prioritario nell'attività contrattuale di un ente	5,8
Costo eccessivo della procedura (in termini di tempo e risorse umane da dedicare)	6,0
Mancanza di competenze interne	6,9
Mancanza di un supporto esterno (facilitatore o Project manager)	6,4
Mancanza di risorse finanziarie autonome	5,5
OPPORTUNITÀ	
Possibilità di dialogare con le imprese su base paritaria	6,6
Possibilità di spingere verso l'alto la frontiera innovativa del territorio sardo	7,1
Conoscere meglio il mercato	7,2
Programmare gli acquisti con maggiore consapevolezza	7,2
Sviluppare nuove competenze interne	7,0
Modernizzare i processi e i servizi attraverso l'acquisizione dei risultati della ricerca e sviluppo	7,7

L'ESPERIENZA DELLO SPORTELLO APPALTI IMPRESE A PARTIRE DAL 2018

3

In relazione ai predetti trend e alle criticità sopra menzionate, occorre dare atto a Sardegna Ricerche di aver inserito nella sua programmazione di eventi e laboratori dello Sportello Appalti Imprese incontri specifici sul tema degli appalti innovativi sin dal biennio 2015-16 per poi ideare e realizzare con modalità piuttosto innovative un'esperienza di animazione territoriale denominata **Progetto Innovazione nel Procurement**.

La **prima fase** del Progetto Innovazione, iniziata a ottobre 2018 e conclusasi a fine febbraio 2019, è stata articolata in 12 seminari di mezza giornata, 6 a Cagliari, 2 ciascuno a Nuoro, Oristano e Sassari, che hanno visto la partecipazione di 195 uditori (in media 16 a evento) di provenienza dal mondo dell'impresa, della PA e degli ordini professionali. I seminari hanno approfondito le convergenze tra appalti innovativi e le 6 aree di specializzazione della Smart Specialisation Strategy regionale. Nel complesso sono state identificate **15 opportunità di appalti innovativi in Aerospazio, 7 in Biomedicina, 5 in Turismo Cultura e Ambiente, 3 in Agrifood, 5 in ICT, 3 nelle Reti intelligenti per la gestione efficiente dell'energia**.

La **seconda fase**, iniziata a marzo 2019 e che si è conclusa a fine giugno, in poco più di tre mesi ha realizzato 16 incontri di mezza giornata – 4 in ognuna delle localizzazioni in precedenza elencate – che hanno avuto per oggetto l'approfondimento tecnico giuridico delle 4 tipologie di strumenti di domanda pubblica assentite dall'ordinamento nazionale ed europeo: la procedura competitiva con negoziazione, il dialogo competitivo, il partenariato per l'innovazione e l'appalto precommerciale. In generale, gli indici di soddisfazione dei partecipanti sono risultati molto elevati, con alcune sorprese, come le oltre 100 presenze medie

ai quattro seminari giuridici svoltisi a Cagliari. Rispetto alle priorità tematiche, hanno destato interesse le applicazioni civili dell'Aerospazio, le numerose possibili interazioni fra Agricoltura e Biomedicina, e i temi legati all'Energia, mentre Turismo e ICT sono stati gli argomenti di maggior "appeal" per le imprese private.

Nella **terza e ultima fase** del progetto, iniziata nel dicembre 2019 e che ha subito un'ovvia battuta d'arresto a motivo dell'insorgere dell'emergenza Covid, sono stati realizzati **4 laboratori di simulazione** legati ad altrettanti bandi di finanziamento degli appalti innovativi all'interno del programma europeo "Orizzonte 2020".

L'obiettivo comune a questi incontri è stato di incrementare le competenze dei soggetti attivi nel territorio regionale in relazione a questi bandi, e in alcuni casi promuovere una partecipazione diretta a consorzi europei interessati a presentare proposte di progetti.

Volendo riportare i risultati derivanti dall'attività divulgativa ed esperienziale del Progetto Innovazione si sottolinea come, mentre i giudizi espressi da coloro che hanno partecipato alle attività in presenza sono stati quasi unanimemente favorevoli, non si può essere, la capacità dell'argomento trattato in sé di attrarre partecipazioni numerose e qualificate dai vari soggetti operanti nel territorio è ancora lontano dall'aver raggiunto un livello di maturità.

La conclusione provvisoria non può che essere quindi ancora una volta che ogni processo di maturazione richiede tempo, così come la necessità di sensibilizzare, ma anche "capacitare", la pubblica amministrazione e gli operatori economici sardi, in particolare residenti nelle aree periferiche, sulle problematiche legate agli appalti innovativi.

GLI APPALTI INNOVATIVI: OPPORTUNITÀ E CRITICITÀ

4

Nonostante l'oggettiva bontà dell'idea – utilizzare più intensamente lo strumento dell'appalto per assicurare la restituzione al soggetto pubblico di beni e servizi innovativi che soddisfano pienamente i suoi bisogni e quelli delle collettività amministrate – fino ad oggi in Sardegna, come nel resto d'Italia e anche a livello europeo, il numero di gare aggiudicate utilizzando strumenti tecnico-giuridici assentiti, in qualche caso, già dalle direttive sugli appalti del 2004 e dal conseguente decreto legislativo 163 del 2006 e successivamente confermati o ampliati dalle più recenti disposizioni rimane irrisorio, se messo a confronto con le procedure cosiddette "classiche".

Concedendo anche qualche fondatezza alle critiche sul maggior livello di complessità di questi strumenti, che in realtà coincidono ampiamente con le procedure aperte o negoziate da sempre a disposizione della PA, non rimane che soffermare l'attenzione su un punto, peraltro assolutamente nevralgico: che la scarsa diffusione degli appalti innovativi sia riconducibile ad una ancora scarsa capacità delle stazioni appaltanti di programmare i propri acquisti nel tempo, in funzione di un'analisi effettiva dei propri fabbisogni nel tempo a venire.

Questa situazione, che peraltro meriterebbe di essere approfondita su basi empiriche prima di formulare giudizi affrettati, non può comunque considerarsi frutto di una cattiva volontà o predisposizione negativa degli operatori dell'ufficio gare, ma del combinato disposto di risorse finanziarie ridotte al lumicino (o dell'incapacità di spenderle, dovuta ai vincoli imposti dal patto di stabilità) e della continua aggiunta di priorità di spesa nuove e contingenti, dovuta al comportamento dei decisori politici in carica.

Prima dell'avvento del Coronavirus, avremmo concluso la nostra analisi

qui, aggiungendo forse solo che una delle principali novità delle direttive europee del 2014 e del successivo decreto legislativo 50 del 2016 è proprio costituita dall'introduzione di meccanismi più cogenti per assicurare una programmazione annuale e pluriennale degli acquisti di beni e servizi, compresi eventualmente quelli innovativi, da parte delle stazioni appaltanti, andando oltre l'approccio tradizionalmente riservato alle sole opere pubbliche a utilità differita e reiterata nel tempo.

Ma abbiamo avuto l'emergenza sanitaria, nel corso della quale, con tutta l'autorevolezza dei legislatori europeo e nazionale, è stato decretato il superamento o per lo meno l'attenuazione di molti dei vincoli che hanno caratterizzato per decenni il contesto sopra descritto.

Tralasciando il tema delle risorse finanziarie che nei prossimi anni potrebbero affluire a tutti i livelli della pubblica amministrazione, e quello strettamente correlato del patto di stabilità, pacificamente superato o quanto meno sospeso a tempo indeterminato, la domanda che si pone a questo punto è cosa sia possibile apprendere dall'esperienza di questi due mesi che possa tornare utile, forse, anche alla maggiore diffusione degli appalti innovativi nel nostro Paese.

Due principali argomenti sono a nostro avviso, meritevoli di interesse e futuro approfondimento:

- La diffusione, nel cuore dell'emergenza, di raccomandazioni che nel ridurre enormemente i tempi di aggiudicazione delle gare (stiamo parlando di acquisti ordinari, ma strettamente legati all'emergenza, come le mascherine e altri DPI) salvaguardassero al tempo stesso la trasparenza e l'inclusività dei procedimenti, garantendo per esemplificare la partecipazione di un numero minimo di operatori, incluse le PMI o altre categorie economiche e sociali.

- L'invito sempre più pressante a ragionare in termini temporali (predittivi) sull'anticipazione dei propri fabbisogni ordinari di approvvigionamento, avendo superato il doppio limite legato alla carenza di risorse finanziarie e alla difficoltà di gestirle in relazione alle priorità politiche contingenti.

Entrambi gli argomenti possono contribuire a diffondere in modo capillare due fondamentali capisaldi della "cultura dell'innovazione" nel settore pubblico, legati a una maggiore consapevolezza dell'importanza del fattore temporale in tutte le procedure di acquisizione di beni e servizi, e in particolare quelle che utilizzano strumenti innovativi:

- Per un verso, l'incorretta gestione del tempo è una variabile che può influenzare negativamente la stessa stazione appaltante, come dimostrano i casi di acquisti avvenuti a prezzi estremamente variabili di mascherine e altri dispositivi di protezione individuale. Ovviamente non ha senso parlare di "danno erariale" o di comportamenti omissivi, ma semplicemente di situazioni in cui l'accelerazione obbligatoria dei tempi di conclusione del procedimento non ha potuto accompagnarsi con la ricerca delle migliori offerte esistenti sul mercato. Ebbene, uno dei vantaggi offerti dall'appalto innovativo in molte delle sue formulazioni tecnico-giuridiche è proprio quello di separare temporalmente la fase di selezione degli offerenti da quella di formulazione e valutazione delle offerte, un po' come succede nelle indagini di mercato.
- Per altro verso, l'invito a programmare i propri acquisti nel tempo, rafforzato come detto dalle ultime disposizioni ante Coronavirus (direttive europee del 2014 e decreto legislativo 50 del 2016), diventa ancor più pressante per evitare il ricorso a procedure di urgenza

non adeguatamente giustificate, se non da errori nella pianificazione delle presenti e future (in)disponibilità di beni e servizi necessari per il funzionamento della singola stazione appaltante. In tal senso, il contributo dell'appalto innovativo potrebbe essere quello di aiutare nella ricerca di soluzioni nell'immediato non ancora mature, ma che a medio termine potrebbero costituire valide alternative a quelle esistenti e attualmente in uso, dando quindi tempo sia a queste ultime di esaurire il proprio ciclo economico, sia alle altre di emergere e consolidarsi in un mercato così delicato come quello della pubblica amministrazione.

Si tratta certamente, in entrambi i casi prospettati, di inviti ad alzare lo sguardo sia da parte degli operatori degli uffici gare che dei loro responsabili, inclusa la parte politica. Ma non dovrebbero essere cambiamenti inarrivabili, almeno per la maggior parte degli operatori del settore, di cui conosciamo la competenza, la dedizione e la professionalità.

Per molti aspetti l'unica condizione per realizzare un vero cambiamento è quella di rompere il velo che **separa la pubblica amministrazione dal mercato**: quest'ultimo troppo spesso ignorato o guardato con sospetto, per poi inevitabilmente rivolgersi ad esso al fine di soddisfare adeguatamente l'interesse pubblico. Da una conoscenza più profonda del mercato, oggi possibile senza violare alcuna norma imperativa se appena siano state mantenute le tutele e le protezioni assentite (anche in tema di appalti innovativi, ma identiche a quelle degli "ordinari"), le nostre stazioni appaltanti hanno tutto da guadagnare in termini di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione pubblica e del livello di qualità dei servizi resi ai cittadini.





SARDIGNA CHIRCAS
SARDEGNA RICERCHE

WWW.SPORTELLOAPPALTIMPRESE.IT
INFO@SPORTELLOAPPALTIMPRESE.IT