

PPI2INNOVATE TOOL - GUIDA AL PPI NEL SETTORE “SMART - ICT”

Deliverable DT1.4.2.
Università di Torino (UNITO)
Prof. Gabriella M. Racca
Prof. Silvia Ponzio
Dott. Donato Gualtieri

04 2018





Indice

PREMESSA	4
1. BASE TEORICA	6
1.1. Appalti pubblici come driver dell'innovazione	6
1.1.1. Appalti pubblici come driver dell'innovazione in Italia	8
1.2. Approccio agli appalti innovativi: PCP e PPI	9
1.2.1. L'appalto pubblico pre-commerciale (Pre-Commercial Procurement, PCP).....	9
1.2.1.1. L'appalto pubblico pre-commerciale in Italia	13
1.2.2. Appalti Pubblici di soluzioni innovative (Public Procurement of Innovation, PPI)	14
1.2.2.1. Appalti pubblici innovativi in Italia	20
1.3. Il contesto politico europeo	23
1.3.1. Il contesto politico italiano	27
1.3.2. Il contesto politico europeo nel settore SMART-ICT.....	28
1.4. Principali ostacoli al PPI	31
1.4.1. Gli ostacoli ai contratti pubblici per l'innovazione in Italia	32
1.4.2. Ostacoli principali al PPI nel settore SMART-ICT	33
1.5. Lo scopo di questa guida.....	36
2. APPROCCIO PRATICO	37
2.1. Considerazioni generali	37
2.2. Attività preliminari	40
2.2.1 Il quadro politico sugli appalti innovativi	40
2.2.1.1. Il quadro normativo italiano sugli appalti pubblici innovativi.....	45
2.2.1.2. Il quadro europeo sugli appalti per l'innovazione nel settore SMART-ICT	48
2.2.2. Identificazione di un team di gestione del progetto	50
2.2.3.1. Specifiche di gestione del progetto nel settore SMART-ICT	52
2.2.3.1.1. Definizione dell'ambito di applicazione	54
2.3. Identificazione e valutazione dei bisogni.....	57
2.3.1. Identificazione dei bisogni.....	57
2.3.2. Descrizione dei bisogni.....	64
2.3.2.1. Descrizione dei bisogni nel settore SMART-ICT.....	67



2.3.2.2. Descrizione dei bisogni in Italia	69
2.3.3. Analisi dello stato dell'arte	70
2.3.3.1. Analisi dello stato dell'arte nel settore SMART-ICT	74
2.3.4. Analisi costi/benefici.....	74
2.3.4.1. Analisi costi-benefici nel settore SMART-ICT	78
2.4. Consultazione preliminare del mercato e avviso di pre-informazione (prior information notice, PIN).....	81
2.4.1. Consultazione preliminare del mercato e avviso di pre-informazione (prior information notice, PIN) in Italia	87
2.4.2. L'innovazione nel settore smart ICT in Italia	88
2.4.3. Consultazione preliminare del mercato e avviso di pre-informazione (prior information notice, PIN) nel settore SMART-ICT	91
2.5. Strategie d'appalto per acquisti innovativi: attuazione della procedura di aggiudicazione ...	95
2.5.1. Identificazione del modello organizzativo (CHI COMPRA) e della conseguente strategia d'appalto (COME COMPRARE).....	95
2.5.1. Identificazione del modello organizzativo (CHI COMPRA) e della conseguente strategia d'appalto (COME COMPRARE) in Italia.....	115
2.5.2. Stesura dei documenti di gara	119
2.5.3. Valutazione delle offerte e aggiudicazione del contratto	124
2.5.3.1. Valutazione delle candidature ed assegnazione del contratto in Italia	130
2.5.3.2. Valutazione delle candidature e assegnazione del contratto nel settore SMART-ICT	133
2.6. Attuazione del contratto e questioni di esecuzione	133
3. Gestione del rischio	140
3.1. Identificazione dei rischi.....	141
3.2. Valutazione dei rischi	142
3.3. Gestione dei rischi	144
3.4. Natura dei rischi in ogni step dell'appalto	145
3.4.1. Valutazione dei bisogni	145
3.4.2. Pianificazione e organizzazione.....	145
3.4.3. Dialogo con il mercato	145
3.4.4. Implementazione della strategia d'appalto e procedura di aggiudicazione.....	145
3.4.5. Follow-up e valutazione.....	146
4. GLOSSARIO	149



5. LINK UTILI 152



PREMESSA

Il progetto PPI2Innovate (*Capacity building to boost usage of PPI in Central Europe*), finanziato dal Programma “Interreg CENTRAL EUROPE” nasce dall’iniziativa di un consorzio costituito da 10 partner provenienti da 6 Stati membri dell’UE (Croazia, Italia, Polonia, Repubblica Ceca, Slovenia e Ungheria). Il progetto ha una durata di 3 anni, dal 1° giugno 2016 fino al 31 maggio 2019.

Il consorzio riunisce agenzie di settore (Bicro, CTRIA, RARR), attori attivi nel settore ricerca e innovazione (Università degli Studi di Torino UNITO, ICT TN, DEX IC) e amministrazioni pubbliche (Ministero della Pubblica Amministrazione sloveno, Regione Piemonte, Provincia di Somogy e Città di Lublin) al fine di incoraggiare l’uso degli appalti pubblici di soluzioni innovative (Public Procurement of Innovative solutions, PPI) da parte delle amministrazioni aggiudicatrici dell’Europa centrale.

A causa del suo ruolo fondamentale nel promuovere l’innovazione, il PPI è supportato attivamente a livello europeo. Nondimeno, esistono ancora alcune criticità che abbisognano di un intervento correttivo: i tool esistenti necessitano di adattamento al quadro normativo nazionale e, al contempo, non esistono centri di competenza a livello regionale. Per questo, il progetto PPI2Innovate mira a costituire centri di competenza regionali in materia di PPI, cambiare l’atteggiamento delle amministrazioni appaltanti verso tale approccio, rafforzare i legami tra gli attori rilevanti nei sistemi di innovazione regionale e promuovere l’utilizzo del PPI in Europa centrale.

Al fine di raggiungere tali obiettivi, il progetto intende realizzare:

- **3 tool tematici PPI2Innovate** (SMART-Health, SMART-Energy e SMART-ICT), interamente adattati ai 6 differenti quadri istituzionali e tradotti in tutte le lingue nazionali per un totale di 18 tool;
- **6 piani d’azione per l’operazionalizzazione di Centri di Competenza:** i centri di Competenza saranno istituiti dai partner della rete, a livello regionale in Polonia (RARR), Italia (Università di Torino-UNITO) e Ungheria (CTRIA); a livello nazionale in Slovenia (ICT TN), Croazia (Bicro) e Repubblica Ceca (DEX IC);
- **Un network europeo di centri di competenza PPI2Innovate;**
- **Formazione** di nuovi membri del network PPI;
- **Progetti pilota di PPI** nei settori energia, sanità e ICT in Ungheria (provincia di Somogy), Italia (Regione Piemonte), Polonia (Lublin) e Slovenia (Ministero della Pubblica Amministrazione).

Il Work Package Tematico 1 (WPT1) - coordinato dalla Professoressa Gabriella M. Racca (Università degli Studi di Torino-UNITO) - mira ad effettuare una ricognizione del quadro normativo europeo e a realizzare uno studio approfondito del recepimento a livello nazionale delle norme europee (in particolare la nuova Direttiva europea sugli appalti pubblici: Dir. 2014/24/UE). La prima versione del tool è stata elaborata da UNITO per favorire la discussione nell’ambito del seminario “Joint Development and Mutual Learning Workshop”, svoltosi a Lubiana (Slovenia) il 15 e 16 novembre 2016. A seguito dei commenti da parte dei partner al progetto PPI2Innovate, il tool è stato ulteriormente sviluppato (D. T1.2.2 Bozza



di tool PPI2Innovate) per dare alle amministrazioni aggiudicatrici un documento-guida a livello nazionale. Questo documento è stato quindi discusso in ogni Stato dai partner di progetto con enti aggiudicatori di livello nazionale ed europeo, sia attraverso incontri bilaterali sia con *workshop* tematici. Complessivamente, il tool è stato rivisto da 242 soggetti in rappresentanza di 135 amministrazioni aggiudicatrici, producendo come risultato il documento D.T1.2.4 Documentazione per il tool definitivo PPI2Innovate.

Il tool generale è stato quindi esteso ai tre settori tematici individuati dal progetto (SMART-Health, SMART-Energy e SMART-ICT), in modo da produrre 3 tool tematici in lingua inglese. Il presente documento traduce ed adatta al contesto normativo italiano il **tool SMART-Health** affinché possa costituire una guida per i committenti pubblici.



1. BASE TEORICA

1.1. Appalti pubblici come driver dell'innovazione

In base alle più recenti stime della DG Growth, gli appalti pubblici - intesi come il complesso delle spese effettuate dalle autorità governative centrali e locali per l'acquisto di lavori, beni e servizi - hanno rappresentato nel 2015 il 13,1% del PIL europeo, per un valore di 2015.3 miliardi di euro. Sicuramente, un potere d'acquisto tanto elevato può avere impatti significativi sulla crescita economica in termini di creazione di posti di lavoro, competitività e benessere sociale. Come rilevato nel 2006 dall'ex Commissario europeo per la Società dell'Informazione e i Media Viviane Redding *"il settore pubblico ha un potere d'acquisto significativo, ma necessita dei giusti incentivi per condividere i rischi ed i benefici degli investimenti in nuove tecnologie e servizi"*. L'aggregazione della domanda, attraverso centrali di committenza a livello nazionale o europeo o per mezzo di appalti congiunti a livello sub-nazionale o sovra-nazionale, *"permette alle amministrazioni aggiudicatrici di raggiungere una maggiore efficienza, e rafforzare la loro posizione sul mercato per ottenere risparmi"* e *"può anche favorire il perseguimento di obiettivi ambientali, sociali e di innovazione"*. In tale prospettiva, *"appalti congiunti e centrali di committenza sono strumenti fondamentali nel settore degli appalti e spesso giocano un ruolo importante con riferimento ad un approccio strategico agli acquisti da parte delle pubbliche amministrazioni"* (Commissione Europea - DG Crescita, *Studio sull'utilizzo strategico degli appalti pubblici*, 2016, p. 59). Oltre ai documenti disponibili sul web, sono stati sviluppati strumenti sofisticati in relazione ad aspetti molto importanti, quali il calcolo del costo del ciclo di vita, l'elaborazione di schede di punteggio per la valutazione strategica delle offerte o per l'incontro tra domanda e offerta di prodotti e servizi innovativi (Commissione Europea - DG Crescita, *Studio sull'utilizzo strategico degli appalti pubblici*, 2016, p. 5; Commissione Europea, *L'appalto pubblico pre-commerciale come ponte dalla ricerca all'innovazione*, IP/06/373, 24 Marzo 2006; Commissione Europea, *Guida-Gli appalti pubblici come driver per l'innovazione delle PMI e dei servizi pubblici*, 2014).

L'**innovazione** è, in effetti, un fattore chiave per affrontare molte sfide sociali contemporanee in una serie di settori cruciali - quali la sanità, l'energia, il cambiamento climatico, i trasporti, la sicurezza, la protezione ambientale - la cui importanza per i decisori pubblici appare evidente in ragione della necessità di garantire servizi pubblici più efficienti o in conseguenza di impegni presi a livello nazionale o internazionale.

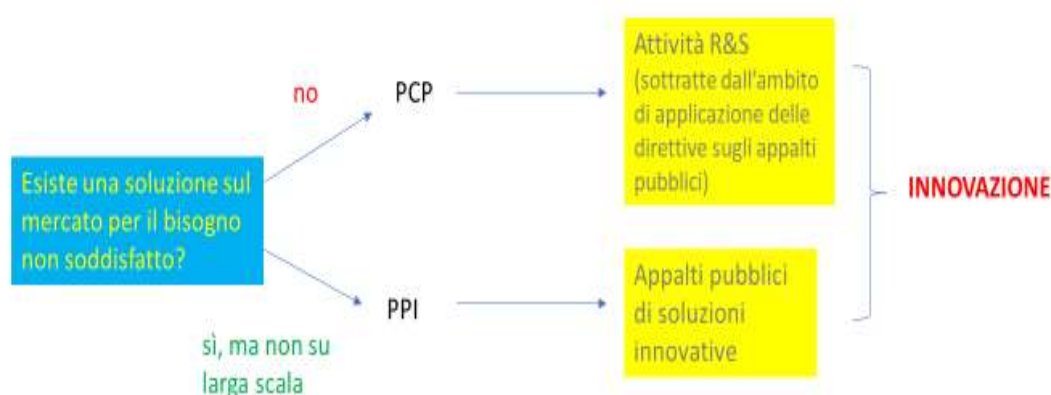
L'innovazione è correlata all'identificazione di nuove tecnologie capaci di risolvere sfide di carattere sociale attraverso soluzioni che già **esistono in scala ridotta sul mercato** (Public Procurement of Innovative Solutions, PPI) o che **devono essere sviluppate "da zero" a partire dalla fase di R&S** (Pre-commercial procurement, PCP).

Per tale ragione, le strategie di innovazione accompagnano lo sviluppo di nuovi prodotti e servizi in ogni fase della loro evoluzione: R&S, pre-produzione, produzione, distribuzione, formazione, preparazione del mercato e nuovi metodi organizzativi. Inoltre, le amministrazioni aggiudicatrici possono favorire l'innovazione da parte degli operatori



economici nella definizione dell'oggetto del contratto, individuando specifiche tecniche utili a tal fine e con la previsione di adeguati elementi su cui fondare la valutazione della componente qualitativa delle offerte, oltre che con un continuo follow-up in seguito all'aggiudicazione del contratto (anche con incentivi basati sui risultati raggiunti).

Figura 1. PCP e PPI in sintesi



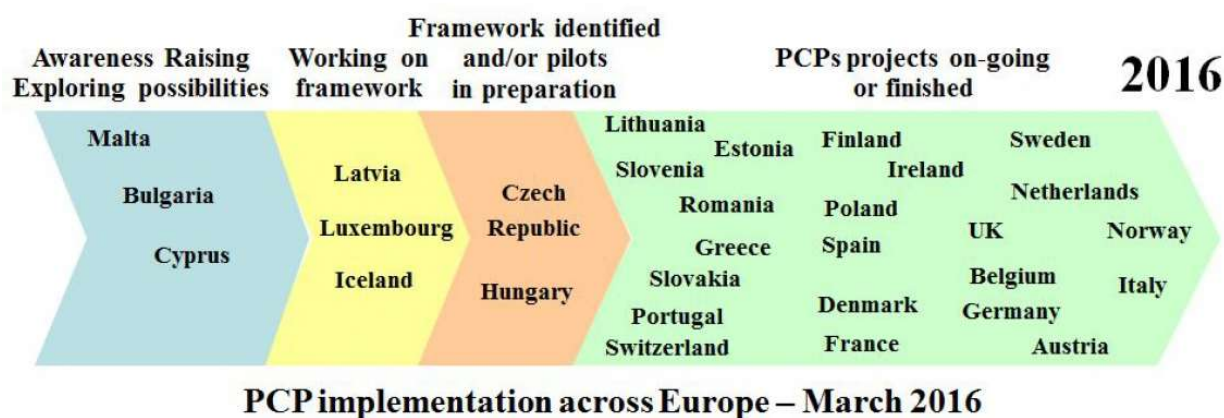
Il settore pubblico, particolarmente laddove le amministrazioni aggiudicatrici raggiungano una massa critica, può “guidare” l’innovazione dal lato della domanda per evitare pregiudici alla qualità e all’efficienza dei servizi pubblici nel lungo periodo. Questo approccio, incentrato sul lato della domanda, è stato supportato dalle politiche europee degli ultimi dieci anni, specie dopo il riconoscimento dei fallimenti legati allo stanziamento di sussidi a favore del settore privato per supportare l’innovazione (approccio dal lato dell’offerta). Per orientare l’innovazione dal lato della domanda, però, le amministrazioni aggiudicatrici devono agire tempestivamente e strategicamente, così da stimolare l’innovazione sul mercato e spronare le imprese a investire in nuove capacità, apparecchiature e attività di R&S. Le amministrazioni aggiudicatrici devono, inoltre, ponderare attentamente quali procedure d’appalto seguire sulla base dei loro bisogni, concentrandosi in particolare sui benefici di lungo-periodo. L’appalto pubblico di soluzioni innovative, infatti, può promuovere un migliore accesso al - oltre ad una maggiore comprensione del - mercato, con un processo decisionale più efficace e basato sulle evidenze. Inoltre, tale approccio permette alle autorità pubbliche di raggiungere i propri obiettivi di politica pubblica, acquistando prodotti connotati da un migliore rapporto qualità/prezzo, attraverso la combinazione ottimale di maggiore qualità, fornitura più rapida e/o diminuzione dei costi nel ciclo di vita. Inoltre, tali strategie possono favorire l’ingresso nel mercato di fornitori innovativi, promuovendo la loro crescita economica e industriale.



1.1.1. Appalti pubblici come driver dell'innovazione in Italia

L'Italia è considerata dalla Commissione Europea uno degli Stati che ha maggiormente attuato appalti innovativi e pre-commerciali.¹

Figura 2. Stato degli appalti innovativi in Europa - marzo 2016



Commissione Europea, Innovation Procurement initiatives around Europe, accessibile in <https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/innovation-procurement-initiatives-around-europe>

Il codice dei contratti pubblici italiano² ha qualificato l'“innovazione” come “l'introduzione di un prodotto, servizio o processo nuovo o che ha subito significativi miglioramenti tra cui quelli relativi ai processi di produzione, di edificazione o di costruzione o quelli che riguardano un nuovo metodo di commercializzazione o organizzativo nelle prassi commerciali, nell'organizzazione del posto di lavoro o nelle relazioni esterne”.³

¹ Commissione Europea, Innovation Procurement initiatives around Europe.

² d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50

³ d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016, art. 3, lett. nnnn.



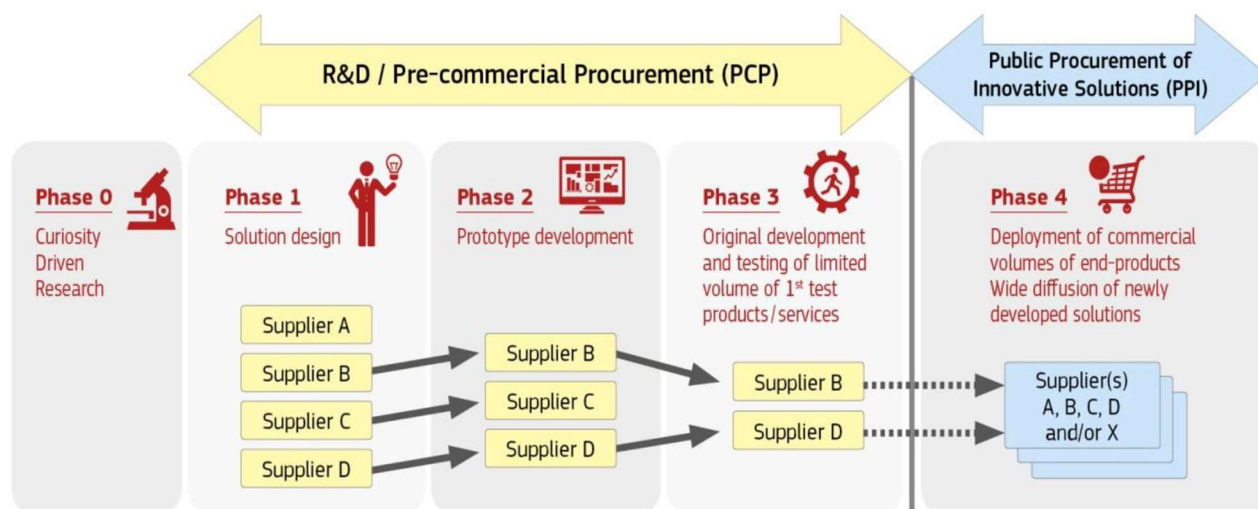
1.2. Approccio agli appalti innovativi: PCP e PPI

L'Unione Europea promuove l'innovazione nel settore degli appalti sia attraverso l'**appalto pubblico pre-commerciale** (pre-commercial procurement, **PCP**) - il quale "può essere utilizzato quando non ci sono ancora soluzioni prossime al mercato e sono necessarie nuove attività di ricerca e sviluppo" - sia con gli **appalti pubblici di soluzioni innovative** (public procurement of innovation, **PPI**), il cui obiettivo è acquistare innovazioni già esistenti che pur non avendo ancora raggiunto la piena commercializzazione non abbisognino di ulteriori attività di R&S.

In tal senso, se l'innovazione può configurarsi come obiettivo strategico delle amministrazioni aggiudicatrici, il PCP e il PPI sono due possibili approcci che richiedono il rispetto di specifiche procedure per la scelta del contraente disciplinate dalle Direttive europee sui contratti da pubblici. Per tale ragione, è importante chiarire le differenze tra i due approcci.

Fonte: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/innovation-procurement>

Figura 3. Principali approcci agli appalti pubblici innovativi



Fonte: sito EAFIP

1.2.1. L'appalto pubblico pre-commerciale (Pre-Commercial Procurement, PCP)

L'appalto pubblico pre-commerciale (Pre-Commercial Procurement, **PCP**) consente di "guidare" lo sviluppo di soluzioni innovative verso concreti bisogni del settore pubblico (par. 47, direttiva 2014/24/UE), in particolare attraverso l'acquisto di servizi di R&S per realizzare soluzioni e prototipi totalmente innovativi.

In quanto tale, il PCP riflette la svolta nella strategia europea sull'innovazione: a partire dal 2007, infatti, la Commissione ha deciso di promuovere l'innovazione dal lato della domanda



piuttosto che finanziare le imprese private (approccio dal lato dell'offerta). Queste politiche dal lato della domanda, comunque, hanno evidenziato talune criticità ove il finanziamento di progetti PCP ha determinato talora la violazione delle regole UE concernenti gli aiuti di Stato e la distorsione della concorrenza in alcuni settori specifici del mercato.

Al fine di non incorrere nella violazione della disciplina sugli aiuti di Stato, le politiche dal lato della domanda devono essere attuate esclusivamente da quelle amministrazioni aggiudicatrici che evidenzino il bisogno di innovazioni reali nello svolgimento concreto delle loro attività e che trovino il modo di soddisfare tale necessità attraverso il PCP, che non avrà quindi come unico ruolo quello di supportare le imprese (v. *infra*).

Il **PCP** ha come scopo fondamentale l'**acquisto** da parte di una o più stazioni appaltanti di **attività di R&S** da uno o più operatori economici al fine di risolvere problematiche socio-economiche attraverso lo sviluppo di nuove tecnologie, **senza alcun obbligo di impegnarsi a proseguire con un successivo PPI**.

Il PCP può determinare la stipulazione di un contratto con più fornitori, così da promuovere la partecipazione e la concorrenza e, allo stesso tempo, da ottenere "innovazioni dirompenti" nella fase di assegnazione e attuazione. I diritti di proprietà intellettuale (Intellectual Property Rights, IPRs) sono solitamente assegnati agli appaltatori, ma possono essere condivisi con l'ente appaltante al fine di compensare quest'ultimo per il rischio connesso all'innovazione (per la gestione degli IPRs, v. *infra*, box azzurro nel par. 2.2.3).

Il PCP può coinvolgere una molteplicità di operatori economici che competono nelle diverse fasi di sviluppo dell'attività di R&S: progetto della soluzione, realizzazione del prototipo, sviluppo originale e validazione/test dei primi prodotti); si prevede in tali casi la riduzione del numero di fornitori di R&S a seguito di ogni fase di valutazione.

Diversamente dal PPI, il PCP non si concentra sull'acquisto di prodotti o servizi già esistenti - siano essi presenti sul mercato in scala ridotta o in grandi volumi - ma sulla fase di R&S e, in particolare, sull'esplorazione e sul progetto di possibili alternative e soluzioni che competano per divenire prototipi ed essere sviluppate in un numero limitato di esemplari identificati come il miglior risultato possibile. Tale approccio agli appalti pubblici è caratterizzato dalla condivisione dei rischi e dei benefici a condizioni di mercato, dallo sviluppo competitivo in fasi e dalla separazione tra R&S e successiva commercializzazione finale dei prodotti definitivi.

In pratica, un **PCP** inizia con l'identificazione dei bisogni, condotta dalle amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori a partire da una propria autonoma decisione (approccio **top-down**) o dall'opinione degli utenti finali (approccio **bottom-up**). In seguito, gli operatori economici vengono invitati a competere per l'assegnazione di un contratto PCP così da permettere all'ente appaltante di valutare le risposte e assegnare uno o più contratti a uno o più fornitori, i quali si dedicheranno alla progettazione e all'esplorazione sulla fattibilità dei loro progetti. Alla fine di questa fase, un gruppo selezionato di fornitori viene invitato a partecipare ad una mini-competizione per accedere al livello successivo, ossia allo sviluppo dei prototipi. Al termine di questa seconda fase, una ulteriore mini-competizione tra un ristretto numero di partecipanti conduce all'ultima fase, nella quale ogni fornitore vincitore produce un volume ridotto di prodotti o servizi.



Il PCP può essere un esercizio preparatorio per un PPI successivo ma separato, da attuare attraverso le strategie d'appalto di seguito illustrate.

Figura 4. Ruoli precisi in un appalto PCP

APPALTO PRE-COMMERCIALE

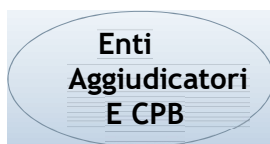
Caratteristiche principali:

- 1) Condivisione dei rischi e dei benefici a condizioni di mercato
- 2) Sviluppo competitivo in fasi
- 3) Separazione tra R&S e commercializzazione dei prodotti finali

DECISORE PUBBLICO

FONDI al lato della domanda

- Per realizzare appalti innovativi
- Per aggregare domanda



PCP -per R&S
 Contratto reciprocamente vincolante per condividere rischi e benefici



FORNITORI di
 innovazione

PCP - Nel quadro normativo UE su concorrenza

PAGAMENTO A PREZZI DI MERCATO

di servizi R&S che richiedano un significativo investimento in ricerca e sviluppo, che difficilmente può essere effettuato dal settore privato senza supporto finanziario delle autorità pubbliche. Tale supporto non configura *ipso facto* un aiuto di Stato unilaterale alle imprese. Il PCP può essere attuato a livello locale, nazionale o regionale, o rivolgersi a realizzare una cooperazione trans-nazionale, in relazione alla complessità dell'appalto, al numero di attori coinvolti e alla base legale (es. nel caso di PCP sovranazionale si pone il problema della individuazione della legislazione nazionale chiamata a disciplinare le diverse fasi del processo di appalto).

FOCUS: PCP E AIUTI DI STATO

L'Unione Europea definisce **aiuto di Stato** ogni vantaggio assicurato dalle pubbliche autorità ad alcuni operatori economici (o settori) attraverso l'uso di risorse pubbliche, con il potenziale risultato di distorcere la concorrenza ed il funzionamento del libero mercato nell'Unione.

Al fine di **non** configurare suddetti vantaggi come "aiuto di Stato" e di non incorrere nella violazione dell'art. 107 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), quindi, è stato pubblicato nel 2014 il documento "Disciplina degli Aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione" (Comunicazione della Commissione Europea, Bruxelles, 21.5.2014 C(2014) 3282, subpar. 2.3. p. 33, pag. 17) che statuisce che "la Commissione non considererà un'elargizione ad un'impresa come aiuto di Stato qualora il prezzo pagato per i servizi rifletta interamente il valore di mercato dei benefici ricevuti dall'acquirente pubblico ed i rischi corsi dai fornitori partecipanti", in particolare quando tutte le seguenti condizioni vengano soddisfatte:



- a) la procedura di selezione sia stata aperta, trasparente e non-discriminatoria, quindi basata su una scelta oggettiva e su criteri di aggiudicazione specificati nella procedura di candidatura;
- b) le clausole contrattuali atte a descrivere tutti i diritti e gli obblighi delle parti - incluse quelle riferite agli IPRs - siano state rese disponibili a tutti i candidati interessati prima dell'inizio della procedura di candidatura;
- c) la stazione appaltante non abbia concesso ad alcun partecipante un trattamento preferenziale nella commercializzazione del prodotto o del servizio finale a beneficio di alcun acquirente pubblico nello Stato membro interessato; e
- d) una delle seguenti condizioni sia soddisfatta:
- tutti i risultati che non danno luogo a IPRs possono essere ampiamente condivisi (attraverso pubblicazioni, corsi o contributi a istituti di standardizzazione) in modo da consentire alle imprese di riprodurli, con ogni conseguente IPRs assegnato integralmente all'acquirente pubblico; oppure
 - ogni fornitore a cui sono assegnati gli IPRs risultanti dall'attività di R&S è invitato a garantire all'acquirente pubblico accesso illimitato e gratuito a tali risultati, e a garantire l'accesso a terze parti, ad esempio attraverso licenze non esclusive di utilizzo a condizioni di mercato.

Laddove tali condizioni non fossero soddisfatte, si riconosce agli Stati membri la possibilità di valutare individualmente le clausole contrattuali tra ente appaltante ed operatore economico, fermo restando l'obbligo di notificare alla Commissione ogni possibile caso di aiuto di Stato nel settore ricerca, sviluppo e innovazione (R&S&I), come disposto dall'art. 108(3) del TFUE. Inoltre, la Comunicazione della Commissione Europea 799(2007) sul PCP stabilisce chiaramente che se la condivisione dei rischi e dei benefici tra ente appaltante ed operatore economico non avviene a condizioni di mercato - questo *"di norma sarà interpretato come aiuto di Stato da notificare alla Commissione, che dovrà valutarlo nell'ottica degli Articoli 107 e 108 del TFUE e della Disciplina sugli Aiuti di Stato in favore di ricerca, sviluppo e innovazione"*.

Fonti

Comunicazione 799(2007) della Commissione Europea sul PCP: http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/com_2007_799.pdf

Disciplina sugli Aiuti di Stato in favore di ricerca, sviluppo e innovazione (2014): [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0627(01)&from=EN)

Dal punto di vista giuridico, in effetti, il PCP è escluso dall'ambito di applicazione delle direttive del 2014 sugli appalti (cfr. art. 14, direttiva 2014/24/UE).

Esempio: il progetto SILVER (<http://www.silverpcp.eu/>), attuato da un consorzio di istituti di ricerca e organizzazioni del settore pubblico in Danimarca, Finlandia, Olanda, Svezia e Regno Unito, aveva come principale obiettivo quello di ricercare e rendere disponibili nuove tecnologie per assistere la popolazione più anziana con disabilità fisica o cognitiva. In questo progetto, l'appalto pre-commerciale (PCP) è stato utilizzato come modo di guidare lo sviluppo di soluzioni verso obiettivi sociali concreti. Al progetto è seguito un PPI nel quale le autorità pubbliche hanno agito da "utenti di lancio" di prodotti e servizi innovativi.

A livello nazionale, un buon esempio può essere individuato in Svezia, dove l'agenzia nazionale dei trasporti, con il supporto di Vinnova e dell'agenzia nazionale dell'energia, ha lanciato un PCP per la realizzazione di esemplari dimostrativi di sistemi elettrici di trazione di autocarri e altri veicoli pesanti. I fornitori o consorzi di fornitori qualificati a partecipare sono stati invitati a sottoporre le loro idee concettuali. Sulla base della valutazione di tali proposte, ai gruppi di fornitori sono stati offerti contratti per disegnare progetti dettagliati delle loro proposte dimostrative.



Messaggi da ricordare

- Il PCP mira a guidare l'attività di ricerca e sviluppo (R&S) di soluzioni innovative verso bisogni concreti del settore pubblico.
- Il PCP compara e valida soluzioni alternative offerte da vari candidati prima di impegnarsi ad acquistare un volume commerciale significativo.
- Il PCP è particolarmente utile per innovazioni di lungo periodo che marchino un deciso cambiamento e non per adattamenti incrementali di breve periodo.
- Il PCP non è disciplinato dalle direttive del 2014 sui contratti pubblici e non è generalmente considerato come aiuto di Stato ai sensi della Comunicazione 799(2007) della Commissione Europea e della Disciplina sugli Aiuti di Stato in favore di ricerca, sviluppo e innovazione (2014, cfr. *supra*, box arancio sugli aiuti di Stato).
- Per garantire che la condivisione di rischi e benefici segua le condizioni di mercato, qualsiasi beneficio derivante da attività di R&S condiviso tra ente appaltante e operatore economico partecipante al PCP deve essere compensato dall'autorità pubblica all'impresa a prezzi di mercato. Questo può essere fatto, ad esempio, attraverso una riduzione di prezzo proporzionale ai costi di sviluppo che rifletta il valore di mercato dei benefici ricevuti e dei rischi corsi dall'impresa.
- Il PCP può essere condotto a livello locale, nazionale e regionale o determinare l'instaurazione di forme di cooperazione sovra-nazionale, in ragione della grandezza e complessità del progetto, del grado di diffusione del bisogno, della quantità di risorse tecniche ed economiche a disposizione.

1.2.1.1. L'appalto pubblico pre-commerciale in Italia

L'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) realizza anche appalti pre-commerciali finanziati dalla Commissione Europea.

Cloud for Europe⁴ è un appalto pubblico pre-commerciale realizzato aggregando la domanda di innovazione espressa da diversi Paesi Europei. Con la gara "Cloud for Europe" i Paesi partecipanti hanno l'obiettivo di stimolare la **ricerca industriale pubblica e privata a proporre soluzioni innovative che consentano di adeguare più facilmente i servizi di cloud computing ai bisogni dell'intero settore pubblico europeo**. *Cloud for Europe* è un esempio di "joint pre-commercial procurement", un appalto per servizi di ricerca industriale realizzato congiuntamente da più stazioni appaltanti che, condividendo un obiettivo, mettono in comune competenze e risorse finanziarie. AgID, in quanto centrale di

⁴ Progetto Cloud for Europe - <http://www.agid.gov.it/agenda-digitale/innovazione-del-mercato/gara-pre-commerciale>.



committenza, è stata individuata quale soggetto competente a svolgere il procedimento di gara per conto di tutti i partner del progetto europeo:

- armonizzando i requisiti amministrativi e giuridici di amministrazioni provenienti da diversi Paesi europei, tenendo in conto esigenze, bisogni e culture amministrative differenti;
- aprendo alla più ampia partecipazione di piccole e medie imprese (PMI) ed enti di ricerca, così come delle grandi aziende multinazionali;
- innovando la procedura di gara pre-commerciale, pur in coerenza con le raccomandazioni della Commissione Europea.

La gara “*Cloud for Europe*”, organizzata in tre lotti, è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea a dicembre 2014. Nel mese di aprile 2017 è stato disposto il provvedimento di aggiudicazione definitiva della Fase 2 di “*Prototype development*” relativa alla gara pre-commerciale per l’affidamento di servizi di ricerca e sviluppo.⁵

L’Agenzia per l’Italia digitale è altresì il partner istituzionale del MIUR nella gestione di un programma di appalti pre-commerciali e innovativi finalizzati alla soddisfazione dei fabbisogni di innovazione del settore pubblico nelle Regioni Convergenza,⁶ con successiva approvazione di un elenco di 30 manifestazioni di interesse.⁷

In Italia sono presenti esperienze particolarmente evolute nella realizzazione di progetti fondati sull’utilizzo di appalti pubblici innovativi e pre-commerciali anche in ambito territoriale. A titolo esemplificativo, la Regione Lombardia attribuisce rilevanza all’individuazione di soluzioni innovative mediante la definizione di un programma strategico che *“definisca un obiettivo minimo di spesa, non inferiore al 3 per cento delle risorse annualmente stanziare per l’acquisto di beni, servizi e lavori dalla Regione e dal sistema regionale, da destinare all’acquisto di soluzioni innovative e a prodotti della ricerca, anche attraverso gli appalti pre-commerciali e gli appalti verdi. Il programma strategico contiene altresì l’indicazione delle aree prioritarie per le quali ricorrere agli appalti pre-commerciali”*⁸.

1.2.2.Appalti Pubblici di soluzioni innovative (Public Procurement of Innovation, PPI)

⁵ Lotti 1 e 3, CIG: 6027774476 e 602781022C, numero di gara: 5843932 - accessibile in http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documentazione/100_-_dt_dg_n._100_-_14_apr_2017_-_aggiudicazione_fase_ii_c4e-lotto_1-3.pdf.

⁶ Programma avviato dal Decreto Direttoriale Interministeriale MIUR-MISE n° 437 del 13 marzo 2013.

⁷ http://www.agid.gov.it/sites/default/files/presentazioni/elenco_30_manifestazioni_di_interesse.pdf

⁸ l. Regione Lombardia 23 novembre 2016, n. 29, art. 2, c. IV; cfr. anche Regione Lombardia, DGR n. 6582 del 2017, Modalità e criteri di attivazione del percorso per l’implementazione di iniziative volte al rafforzamento e qualificazione della domanda di innovazione della PA attraverso il sostegno ad azioni di precommercial public procurement e di procurement dell’innovazione nell’ambito dell’asse 1 POR FESR 2014-2020 (azione1.i.b.3.1).



Il **PPI** è considerato un approccio all'innovazione che promuove appalti in cui l'autorità pubblica agisce come **utente di lancio (primo compratore o primo utilizzatore)** di beni, lavori e servizi innovativi vicini alla commercializzazione o **già presenti sul mercato in scala ridotta**, comprese quelle soluzioni basate su tecnologie esistenti utilizzate in maniera innovativa. Di conseguenza, la fase di R&S è completamente esclusa dall'ambito di applicazione del PPI (marcando la differenza sia con il PCP, il cui focus primario è posto precisamente sull'acquisto di servizi di R&S, sia con il partenariato per l'innovazione, che comprende la fase di R&S come parte essenziale della procedura).

In pratica, in un PPI l'ente appaltante annuncia in anticipo la sua intenzione di acquistare un volume significativo di soluzioni innovative, al fine di spingere le imprese a portare sul mercato soluzioni aventi il rapporto qualità/prezzo desiderato entro uno specifico lasso di tempo.

In quanto tale, il PPI fornisce un primo *reality-check* a bisogni concreti e specifici degli enti pubblici sulla base delle soluzioni fattibili, mentre i fornitori possono meglio anticipare le richieste di soluzioni innovative e abbreviare le tempistiche per portare sul mercato prodotti adeguati a tale scopo.

Il PPI è integralmente disciplinato dalla Direttiva UE sugli appalti pubblici (Direttiva UE/24/2014) e ogni procedura d'appalto ivi prevista può essere utilizzata per l'implementazione di tale approccio, ad eccezione del partenariato per l'innovazione. Tale ultima procedura, infatti, combina PCP e PPI in quanto raggruppa le attività di R&S e l'acquisto di prodotti innovativi in un'unica procedura divisa in fasi.

Il PPI mira all'acquisto di soluzioni innovative e a dar loro un accesso più agevole e rapido al mercato. Il PPI può essere condotto a livello nazionale, regionale o locale o, ancora volto a realizzare forme di cooperazione trans-nazionale, in ragione della complessità dell'appalto, del numero degli attori coinvolti e della disciplina giuridica.

Figura 5. Una panoramica dell'approccio PPI



APPALTI INNOVATIVI

Appalto di Soluzioni Innovative (PPI)

PPI →

Appalto nel quale le amministrazioni aggiudicatrici agiscono come **utenti di lancio** per beni o servizi innovativi che sono vicini alla commercializzazione o già presenti sul mercato in scala commerciale ridotta, comprese soluzioni basate su tecnologie esistenti usate in modo innovativo

≠ PCP

Esempio: Finanziato dalla Commissione Europea, il progetto **HAPPI (Healthy ageing Public Procurement of Innovations, <http://www.happi-project.eu/>)** ha condotto alla realizzazione da parte di centrali di committenza di Stati Membri differenti, del primo **appalto pubblico congiunto transfrontaliero per l'acquisto di soluzioni innovative nel settore dell'invecchiamento attivo e in buona salute.**

Il progetto HAPPI è stato elaborato da un consorzio di 12 partner europei provenienti da Francia (**Réseau des Acheteurs Hospitaliers d'Ile-de-France; Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique, EHESP; BPIFRANCE**), Regno Unito (**NHS Commercial Solutions, BITECIC Ltd**), Germania (**ICLEI - Local Governments for Sustainability**), Italia (**Università di Torino e Società di Committenza Regione Piemonte**), Belgio (**MercurHosp - Mutualisation Hospitalière**), Lussemburgo (**Fédération des Hôpitaux Luxembourgeois, FHL**), Austria (**The Federal Procurement Agency, FPA - in qualità di Associate partner**) e Spagna (**FIBICO - in qualità di Associate partner**).

Il progetto HAPPI si colloca tra le esperienze più avanzate ed innovative di appalto congiunto, per aver abbinato all'innovazione di prodotto ("cosa comprare") una significativa innovazione della procedura di selezione del contraente realizzata congiuntamente dalle centrali di committenza (Central Purchasing Bodies, CPBs) di diversi Stati membri ("come comprare", v. *infra*), a seguito della costituzione di un raggruppamento di acquisto europeo con delega delle funzioni di intermediario alla centrale di acquisto francese (Resah - IDF) per la conclusione di un accordo quadro (chiuso con un solo operatore) in conformità al Diritto UE e al Diritto nazionale francese (da mettere a disposizione dei partner del progetto e di altre amministrazioni europee interessate (sul modello: si v. *infra*). Tale scelta ha consentito ai partner del progetto HAPPI di agire congiuntamente sin dall'inizio al fine di condividere i rischi correlati all'acquisto di soluzioni innovative nel settore dell'invecchiamento attivo e in buona salute (PPI). Una piattaforma web è stata creata per raccogliere le soluzioni innovative esistenti e generare un database europeo di PMI innovative operanti nel settore dell'invecchiamento attivo e in buona salute, al fine di promuovere il bando di gara relativo al primo appalto congiunto tra centrali di committenza europee (dei paesi partner del progetto HAPPI) e identificare prodotti e servizi innovativi.

Questa piattaforma online, frutto di cooperazione a livello europeo, funge da punto di incontro tra domanda e offerta (in particolare PMI) e da strumento per facilitare le ricerche di mercato e la valutazione dei bisogni. Quattro info-day (v. *infra*) sono stati organizzati (in Regno Unito, Francia, Italia e Austria) per fornire agli operatori economici informazioni utili su come accedere al bando di gara congiunto e relative al funzionamento della piattaforma web a cui sottoporre soluzioni innovative.



A livello locale, un buon esempio è fornito dalla **municipalità di Marburg** (Germania), dove nel 2011 è stata acquistata una nuova tecnologia di raffreddamento ad alta efficienza energetica per la stanza dei server del comune. La soluzione combinava un sistema di riscaldamento, distribuzione di energia elettrica e raffreddamento per le apparecchiature IT dell'edificio. Passando da una soluzione standard di raffreddamento ad una nuova soluzione energetica integrata, il municipio ha risparmiato più del 70% dell'energia nella stanza dei server, con un taglio dei relativi costi pari a 15.000 euro all'anno.

Figura 6. Il progetto HAPPI in breve



UniTo (responsabile scientifico: prof. Gabriella M. Racca) è partner del progetto Europeo HAPPI – Healthy Ageing in Public Procurement of Innovation (<http://www.happyproject.eu>), finanziato nell'ambito della call «Supporting public procurement of innovative solutions» all'interno del Programma Quadro per l'Innovazione e la Competitività (CIP 2007-20143 – rif. Call ENT/CIP/11/C/N01C011 da parte della DG Impresa e Industria della Commissione Europea

Figura 7. Gli obiettivi del progetto HAPPI

IL PROGETTO HAPPI

Un progetto Europeo:
 La Commissione Europea ha deciso di lanciare una nuova iniziativa: supportare l'innovazione dal lato della domanda

Call 2011: "Supportare gli appalti pubblici di soluzioni innovative: network e funzionamento degli appalti (Programma CIP) Budget 15M€ - 8 progetti finanziati

HAPPI: alcune cifre

- 10 + 2 partner
- Inizio progetto: 2 Ottobre 2012
- Fine del progetto: Agosto 2016

- Durata: 42 mesi
- Budget: 2M€ preparazione + 2,5M€ appalti

L'invecchiamento in condizioni di salute precarie non è accettabile

Dato che l'aspettativa di vita aumenta in Europa, con conseguente crescita delle spese sanitarie, la Commissione Europea ha reso priorità strategica per il 2020 il tema dell'invecchiare "bene"

SOLUZIONI INNOVATIVE

Le aziende che operano nel settore sanitario devono offrire soluzioni innovative per ottimizzare l'assistenza nelle case, negli ospedali e nelle case di riposo, oltre che per migliorare gli ambienti lavorativi



Figura 8. I partner del progetto HAPPI

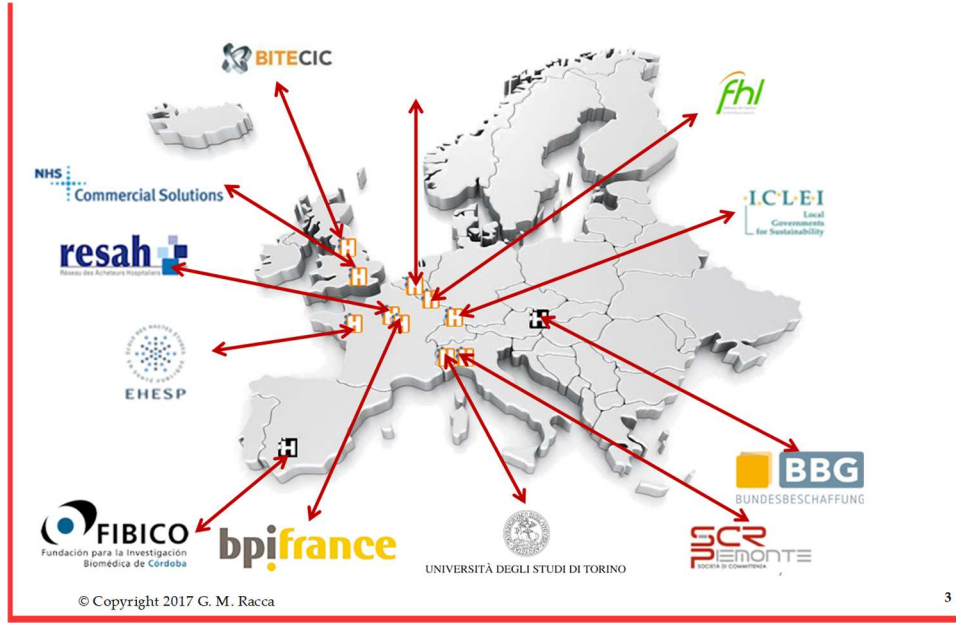


Figura 9. Il PPI nel progetto HAPPI



Messaggi da ricordare:



- L'approccio PPI è utilizzato quando le esigenze possono essere soddisfatte ricorrendo a soluzioni innovative già presenti in scala ridotta sul mercato che non richiedano ulteriori attività di R&S;
- L'obiettivo del PPI è di chiudere il gap esistente tra tecnologie/processi innovativi e la reale possibilità per i consumatori nel settore pubblico di trarre beneficio da tali innovazioni;
- Il PPI anticipa l'ingresso di nuove tecnologie sul mercato in modo da fornire servizi pubblici più efficienti e con un miglior rapporto qualità/prezzo;
- Il PPI è particolarmente efficace in aree dove il settore pubblico costituisce buona parte della domanda (es. trasporti, sanità, energia, ICT);
- Il PPI non costituisce una nuova procedura di selezione del contraente, dal momento che le direttive del 2014 sui contratti pubblici (in particolare appalti pubblici) confermano le procedure già esistenti;
- Il PPI non può essere realizzato ricorrendo alla procedura del partenariato per l'innovazione (art. 31, direttiva 2014/24/UE), dal momento che quest'ultimo combina PPI e PCP in un'unica procedura di affidamento.
- Il PPI può essere realizzato a livello locale, nazionale o regionale e attraverso forme di cooperazione transfrontaliera e transnazionale, in relazione al volume e alla complessità del progetto, al grado di diffusione del bisogno, alla quantità di risorse tecniche ed economiche a disposizione.

Figura 10. Benefici di PCP e PPI



BENEFICI DEL PCP

- Apprendimento reciproco
- Sviluppo di prodotti che incontrano meglio i bisogni delle amministrazioni aggiudicatrici
- Riduzione dei rischi connessi a cattive specificazioni
- Riduzione dei tempi per l'ingresso nel mercato
- Competizione entro limiti di tempo e budget pre-fissati
- Miglioramento della qualità e/o dell'efficienza dei servizi pubblici
- Facilitazione dell'accesso alle PMI
- Accresciuta interoperabilità e intercambiabilità dei requisiti di prodotto

BENEFICI DEL PPI

- Miglioramento nella qualità/efficienza dei servizi pubblici con un uso intelligente dei soldi dei cittadini
- Le autorità pubbliche agiscono come primi acquirenti possono segnalare al mercato l'accettazione dell'innovazione e incoraggiare altri consumatori ad adottarla
- Le autorità pubbliche possono identificare soluzioni per i propri bisogni e introdurre nuovi fornitori ottenendo risparmi nel breve, medio e lungo periodo
- I fornitori hanno accesso a clienti nel settore pubblico e guadagnano l'opportunità di applicare i risultati delle ricerche e commercializzare idee, comprendendo allo stesso tempo le priorità del settore pubblico

1.2.2.1. Appalti pubblici innovativi in Italia

In Italia si è utilizzato l'approccio dell'appalto pre-commerciale e innovativo nel settore della **digitalizzazione della pubblica amministrazione e dei servizi ai cittadini**. In conformità con quanto previsto dall'**Agenda Digitale Europea**, *“l'utilizzo degli acquisti pubblici innovativi e degli appalti pre-commerciali al fine di stimolare la domanda di beni e servizi innovativi basati su tecnologie digitali”* è considerato un obiettivo prioritario delle *policies* italiane.⁹ In tale contesto, gli **appalti pubblici pre-commerciali** e **innovativi** sono quindi considerati elementi strategici per la crescita digitale italiana, intesa quale processo unitario di digitalizzazione a vari livelli sfruttando la centralizzazione della spesa per l'acquisizione di prodotti ICT al fine di creare economie di scala che permettano di *“tradurre i risparmi della spesa corrente in nuovi investimenti e di garantire l'adozione di soluzioni tecnologiche interoperabili, massimizzando le sinergie”*. La strategia italiana per il 2020 pone come propri punti chiave:

- il coordinamento di tutti gli interventi di trasformazione digitale e l'avvio di un percorso di centralizzazione della programmazione e della spesa pubblica;
- il principio *“Digital First”*, attraverso lo *switch-off* della tipologia tradizionale di fruizione dei servizi al cittadino; la diffusione di una cultura digitale e lo sviluppo di competenze digitali in imprese e cittadini;
- la modernizzazione della pubblica amministrazione partendo dai processi, superando la logica delle regole tecniche e delle linee guida e puntando alla centralità dell'esperienza e dei bisogni dell'utenza;

⁹ d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, artt. 47 e s., conv. con l. 4 aprile 2012, n. 35.



- un approccio architetturale basato su logiche aperte e standard che garantiscano accessibilità e massima interoperabilità di dati e servizi;
- soluzioni volte a stimolare la riduzione dei costi e a migliorare la qualità dei servizi, contemplando meccanismi di remunerazione capaci di stimolare i fornitori a perseguire forme sempre più innovative di erogazione/fruizione dei servizi.

L'obiettivo dell'Italia è perseguire l'innovazione attraverso l'adozione di piattaforme digitali che sfruttino i risultati e i prodotti definiti nell'ambito del CEN¹⁰ e dei progetti pilota realizzati in ambito europeo (PEPPOL, e-SENS)¹¹ da parte dei soggetti aggregatori, delle amministrazioni aggiudicatrici/enti aggiudicatori qualificati, delle pubbliche amministrazioni e degli operatori economici.

Nel settore della **digitalizzazione della pubblica amministrazione**, il governo italiano si è impegnato con la Commissione UE a realizzare alcune azioni per promuovere gli appalti pubblici innovativi (PPI) anche nel periodo 2014-20.¹² L'Accordo di Partenariato 2014-2020 per l'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei, adottato il 29 ottobre 2014 dalla Commissione europea a chiusura del negoziato formale¹³, prevede le seguenti azioni:

- 1.3.1 (OT-01) «Rafforzamento e qualificazione della domanda di innovazione della PA attraverso il sostegno ad azioni di appalto pre-commerciale e di appalto di soluzioni innovative»;
- 11.3.4 (OT-11) «Azioni di rafforzamento e qualificazione della domanda di innovazione della PA, attraverso lo sviluppo di competenze mirate all'impiego dell'appalto pre-commerciale».

Le amministrazioni pubbliche possono infatti realizzare appalti pubblici innovativi e pre-commerciali utilizzando risorse proprie e/o rese disponibili nell'ambito dei Programmi Operativi Nazionali (PON) e dei Programmi Operativi Regionali (POR), ove l'utilizzo di tali strumenti sia stato esplicitamente previsto.

Undici Regioni italiane hanno previsto nei propri Piani operativi 2014-2020 un investimento per il PCP ed il PPI.¹⁴

Le politiche di sviluppo della digitalizzazione in Italia prevedono in particolare l'utilizzo degli **appalti pre-commerciali e innovativi, quali strumenti per stimolare la domanda**. In attuazione di tali politiche nazionali sono stati previsti:

- **azioni infrastrutturali trasversali**;¹⁵

¹⁰ BII WS, PC 434 "electronic invoicing", PC 440 "electronic public procurement".

¹¹ AgID + Team Digitale, Le azioni per una crescita digitale, accessibile in <http://strategia-crescita-digitale.readthedocs.io/it/latest/doc/le-azioni-per-una-crescita-digitale.html>.

¹² Agenzia per l'Italia Digitale - Presidenza del Consiglio dei Ministri, Innovazione del mercato, 5 settembre 2017, accessibile in <http://www.agid.gov.it/agenda-digitale/innovazione-del-mercato>.

¹³ accessibile in <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/AccordoPartenariato/>.

¹⁴ Per l'utilizzo efficiente delle risorse pubbliche cfr. Guida pratica per una pubblica amministrazione di qualità, 2015, accessibile in http://network.ot11ot2.it/sites/default/files/toolbox_finale.pdf; QI08 - Gli appalti pre-commerciali per il finanziamento dell'innovazione nelle Regioni e QI09 - Foresight tecnologico a livello regionale, in Quaderni Innovazione, 2012, accessibile in <http://www.innovatoripa.it/sites/default/files/guidapcp.pdf>.

¹⁵ *Inter alia*, il Sistema Pubblico di Connettività e predisposizione al wifi di tutti gli edifici pubblici; la "Digital Security per la PA"; la "Razionalizzazione del patrimonio ICT, consolidamento data center e cloud computing"; il "Servizio Pubblico d'Identità Digitale (SPID)".



- **piattaforme abilitanti**;¹⁶
- **programmi di accelerazione della digitalizzazione** (“Italia Login - La casa del cittadino”; “Le competenze digitali”; “Smart City & communities”).¹⁷

In Italia sono state adottate **linee guida** per promuovere la diffusione degli appalti pubblici di soluzioni innovative e degli appalti pre-commerciali.

Il Piano Triennale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione 2017-2019 fornisce ulteriori raccomandazioni alle amministrazioni pubbliche per la realizzazione di tali appalti.¹⁸ In particolare, per i **progetti ad alto contenuto di innovazione**, volti sia alla razionalizzazione dei costi di gestione sia allo sviluppo dei servizi per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche. il Piano propone un modello basato sull’individuazione di servizi e micro-servizi, che, assemblati tra loro, realizzino l’obiettivo progettuale: ciascun servizio è necessariamente erogato da un *service provider*, che potrà essere un soggetto istituzionale - tipicamente una amministrazione - o un operatore economico sul mercato mediante appalto pre-commerciale o appalto innovativo.

Di interesse risultano le raccomandazioni¹⁹ rivolte alle amministrazioni pubbliche che intendano eseguire appalti ad elevato grado di innovazione riguardanti la possibilità di:

- valutare l’opportunità di **definire l’oggetto dell’appalto pubblico innovativo o pre-commerciale** privilegiando la specificazione della domanda (cioè determinando in maniera chiara il “problema” che si intende affrontare o l’obiettivo che si intende raggiungere) rispetto alla specificazione dell’offerta (approccio *demand pull*), al fine di dare adeguato spazio alla proposizione di offerte innovative;
- valutare l’opportunità di svolgere una **consultazione preliminare del mercato** per la migliore definizione della strategia di gara e della procedura di selezione del contraente;
- valutare la possibilità di ricorrere a **procedure di scelta del contraente “innovative”**, quali il dialogo competitivo e il partenariato per l’innovazione, nonché i concorsi di progettazione e di idee, contratti di concessione e contratti di partenariato pubblico privato;
- verificare l’adottabilità del **criterio del costo del ciclo di vita**²⁰ nella valutazione delle offerte;
- verificare la possibilità di suddividere l’appalto pubblico innovativo o pre-commerciale in lotti,²¹ al fine di favorire l’accesso alle microimprese ed alle PMI. Tale raccomandazione deve essere connessa all’intenzione di promuovere l’utilizzo degli appalti pubblici innovativi e pre-commerciali anche al fine di coinvolgere il tessuto produttivo, mantenere e incrementare le competenze di ricerca e innovazione industriale.

¹⁶ L’“Anagrafe Popolazione Residente”; i “Pagamenti elettronici”; la “Fatturazione elettronica PA” e l’“E-procurement”; “Open Data”; “Sanità digitale”; “Scuola Digitale”; “Giustizia e Legalità Digitale”; “Turismo Digitale”; “Agricoltura Digitale”.

¹⁷ Cfr. il documento di “Strategia per la crescita digitale 2014-2020”, presentato a Roma nel marzo 2015 e accessibile in http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documentazione/strategia_crescita_digitale_ver_def_21062016.pdf

¹⁸ Cfr. https://pianotriennale-ict.readthedocs.io/it/latest/doc/allegati/2_strumenti-e-risorse-per-l-attuazione-del-piano.html#progetti-ad-alto-contenuto-di-innovazione-e-il-supporto-di-AGID.

¹⁹ https://pianotriennale-ict.readthedocs.io/it/latest/doc/allegati/2_strumenti-e-risorse-per-l-attuazione-del-piano.html#id21.

²⁰ d.lgs. n. 50 del 2016, artt. 95 e 96.

²¹ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 51.

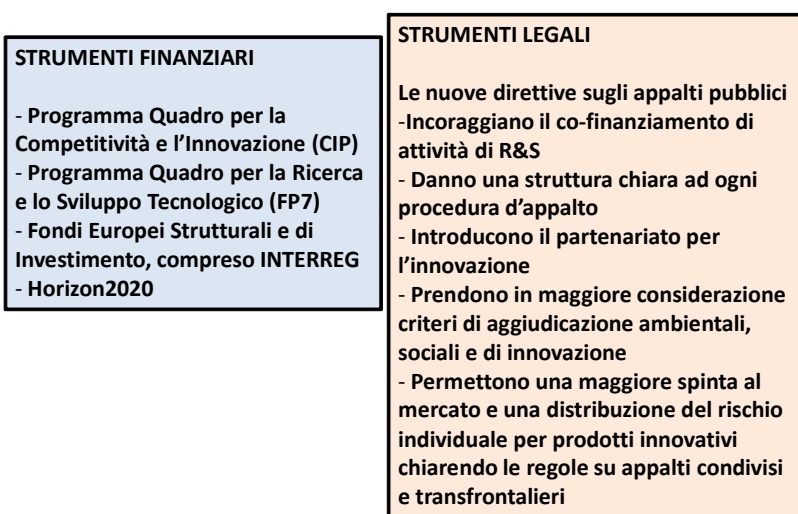


1.3. Il contesto politico europeo

L'Unione Europea ed i suoi Stati membri supportano attivamente gli appalti pubblici innovativi con la definizione di linee guida, toolkits e politiche pubbliche. Alcuni Stati membri, ad esempio, hanno istituito delle **agenzie per l'innovazione e programmi a livello nazionale e locale** (es. BIS nel Regno Unito, VINNOVA in Svezia, IWT nella regione delle Fiandre) al fine di incoraggiare gli enti appaltanti a considerare l'innovazione nelle loro attività d'appalto di routine.

Inoltre le istituzioni europee hanno supportato gli appalti innovativi attraverso lo sviluppo di schemi di finanziamento dedicati e la definizione di una disciplina normativa più favorevole all'innovazione (Commissione UE, DG Crescita - Studio sull'uso strategico degli appalti pubblici, 2016; 5a conferenza annuale sugli appalti pubblici innovativi, 26 ottobre 2016, Swissôtel Berlino, Germania, disponibile sul sito: <http://player.glsystemhaus.de/european-commission/innovative-public-procurement/int.html>).

Figura 11. Strumenti finanziari e normativi per la promozione degli appalti innovativi a livello europeo





FOCUS SUGLI STRUMENTI FINANZIARI

Le principali opportunità finanziarie per gli appalti innovativi derivano al momento dai **Fondi Europei Strutturali e di Investimento (FESI)** e dal programma **Horizon 2020**.

Il FESI - che include il Fondo Regionale Europeo di Sviluppo (INTERREG) - supporta investimenti massicci in infrastrutture e servizi pubblici per i cittadini nei settori dell'energia, della salute, dell'ambiente, dei trasporti e dell'ICT.

Il programma Horizon 2020, invece, è lo strumento d'attuazione dell'Unione dell'Innovazione, una iniziativa fondamentale nel quadro di Europa2020 rivolta ad assicurare la competitività europea sul piano globale attraverso la promozione della ricerca di eccellenza, il rafforzamento della *leadership* industriale e la soluzione delle problematiche sociali. Il programma Horizon2020 prevede tre tipi di supporto agli appalti pubblici innovativi condotti da enti aggiudicatori negli Stati membri e nei Paesi associati: l'Azione di Coordinamento e Supporto per **reti di amministrazioni aggiudicatrici** in determinate aree di interesse pubblico; l'Azione per il Co-finanziamento dei costi di un **appalto congiunto o coordinato per soluzioni innovative**; l'Azione per il supporto di appalti PPI condotti dall'UE per proprio conto o in cooperazione con amministrazioni aggiudicatrici di Paesi membri o associati.

FOCUS SUL CONTESTO NORMATIVO

In relazione alla creazione di un contesto normativo favorevole all'innovazione, le nuove direttive sugli appalti pubblici nei settori ordinari e speciali (2014/24/UE e 2014/25/UE, che sostituiscono le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) - entrate in vigore il 17 aprile 2014 e ancora in fase di **recepimento in alcuni ordinamenti nazionali** - incoraggiano le imprese a sviluppare le loro capacità di innovazione nel rispetto dei principi fondamentali di concorrenza, trasparenza, non-discriminazione e parità di trattamento.

In relazione agli ordinamenti nazionali dei **Paesi partner del progetto PPI2Innovate**, a dicembre 2016 **Italia e Ungheria avevano già recepito le tre direttive in materia di contratti pubblici (nn. 23, 24 e 25 / 2014 / UE)** ; tre Paesi avevano recepito parzialmente le norme europee (**Polonia e Slovenia con il solo recepimento delle Direttive 24 e 25, mentre la Repubblica Ceca aveva recepito unicamente le direttive 23 e 24**); infine, nei primi mesi del 2017, anche la **Croazia ha recepito le richiamate norme europee nel nuovo codice degli appalti pubblici**, approvato dal Parlamento.

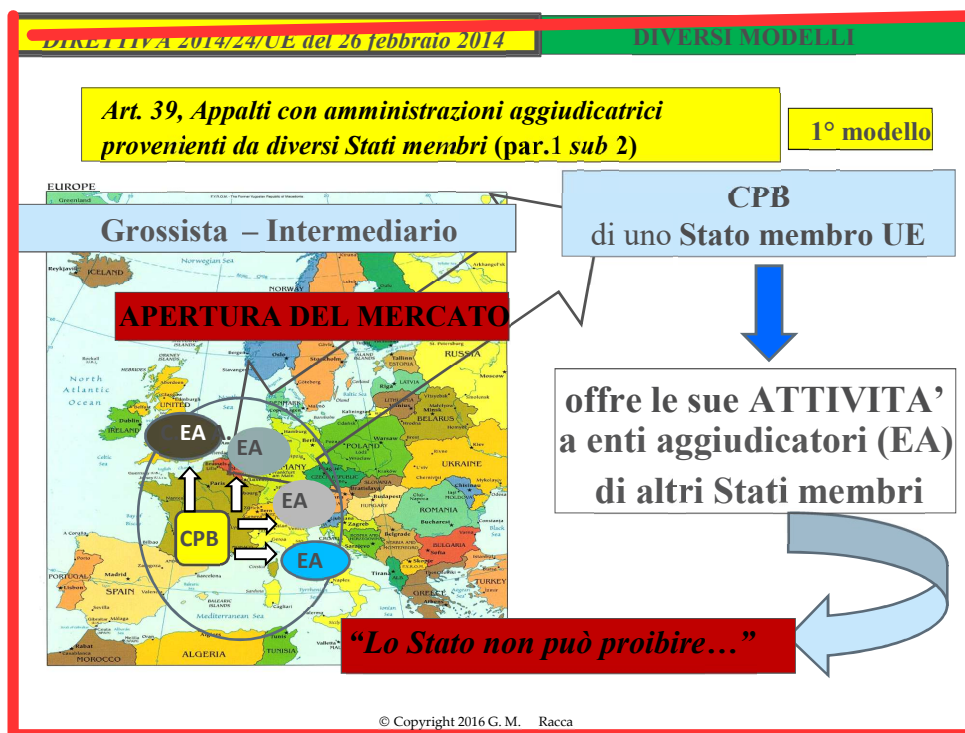
In generale, le direttive UE del 2014 sugli appalti pubblici incoraggiano la partecipazione delle PMI nelle gare d'appalto attraverso il rafforzamento dei requisiti nella fase di selezione. Inoltre, tali direttive chiariscono le regole che **consentono di condurre più efficaci consultazioni di mercato per la preparazione dell'appalto e lo svolgimento della relativa procedura**. Tale consultazione dovrebbe diffondersi come modalità generale di acquisizione di informazioni sulle innovazioni utili anche alla corretta programmazione dei contratti pubblici e alla definizione delle strategie di gara, in particolare ove si tratti di gare aggregate messe a disposizione di altre **amministrazioni aggiudicatrici**. Le nuove direttive assicurano una maggiore considerazione di criteri di selezione più rispettosi dell'ambiente e più aperti a innovazioni ed esigenze sociali; forniscono una leva più importante per il mercato e distribuiscono i rischi di appalti individuali attraverso appalti congiunti anche di livello transfrontaliero o transnazionale. La procedura competitiva con negoziazione viene espressamente disciplinata, con l'obiettivo di adattare le offerte e il mercato alle esigenze di innovazione delle amministrazioni pubbliche; il dialogo competitivo viene semplificato per consentirne l'utilizzo in progetti particolarmente complessi dal punto di vista tecnico o finanziario; viene introdotta una nuova procedura, il cd. partenariato per l'innovazione (Art. 31, direttiva 2014/24, sugli appalti pubblici), che permette alle amministrazioni

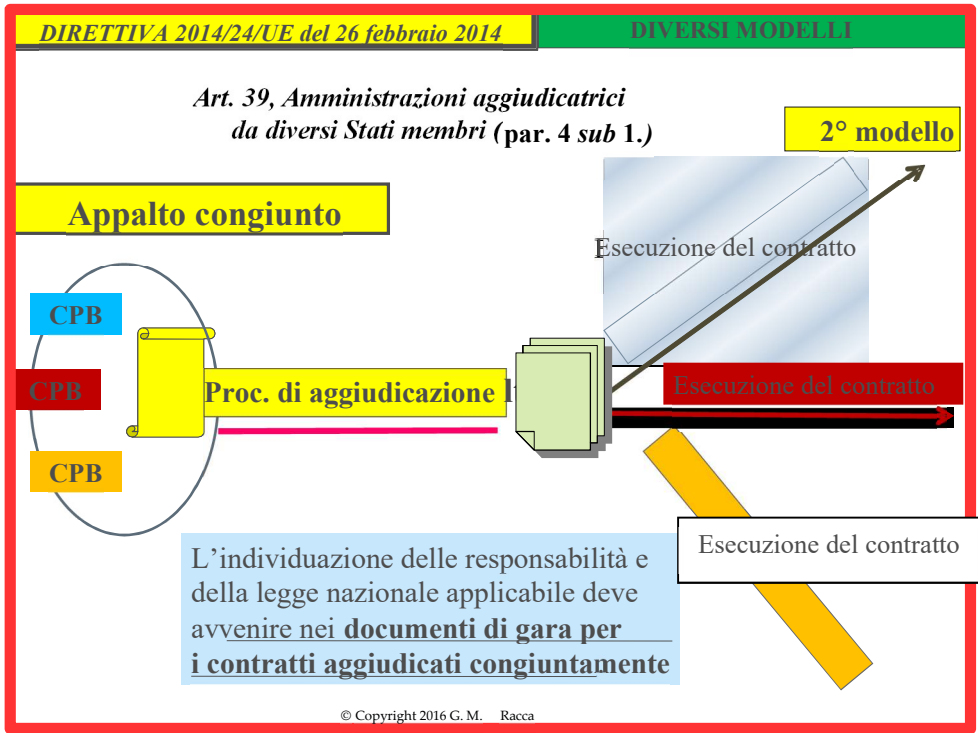


aggiudicatrici di ottenere soluzioni innovative “cucite su misura” sui loro bisogni attraverso il finanziamento di R&S nella stessa procedura d’appalto per l’acquisto della soluzione innovativa. Inoltre, la direttiva 2014/24/UE (sugli appalti pubblici) consente un utilizzo più ampio di modelli contrattuali quali l’accordo quadro (con uno o più operatori economici; chiuso; aperto; chiuso ma riapribile) e favorisce nuove forme di cooperazione - anche di natura transfrontaliera o transnazionale - tra amministrazioni aggiudicatrici. In particolare, viene incoraggiata la cooperazione tra centrali di committenza al fine di ottimizzare la spesa e perseguire allo stesso tempo innovazione e sostenibilità, superando le barriere giuridiche e linguistiche che ancora ostacolano la creazione del mercato interno offrendo al contempo agli operatori economici “innovativi”, specie se PMI, nuove opportunità di crescita. L’art. 39 della Direttiva 24/2014/UE disciplina nuove forme di cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici anche di diversi Stati membri prevedendo:

- a. la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di uno Stato membro di usare attività di centralizzazione della committenza svolte da CPB ubicate in un altro Stato membro (e per le centrali di committenza di offrire, prevedendo tale possibilità nei documenti di gara, le relative attività ad amministrazioni aggiudicatrici provenienti da altri Stati membri: v. *infra* art. 39.2, direttiva 2014/24/UE: gli Stati Membri *non possono vietare*);
- b. la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici provenienti da diversi Stati membri di **aggiudicare un appalto pubblico**, concludere un accordo quadro o gestire un sistema dinamico di acquisizione congiuntamente (Art. 39.4, direttiva 2014/24/UE);
- c. la possibilità di istituire un **sogetto congiunto**, compreso un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale - GECT (Art. 39.5, direttiva 2014/24/UE).

Figure 12-14. Diverse modalità di cooperazione dell’art.39, direttiva 2014/24/UE







1.3.1. Il contesto politico italiano

Il **Dipartimento delle Politiche Europee** (organismo operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri) svolge un ruolo di coordinamento delle amministrazioni centrali, regionali e locali nella fase di negoziazione e di recepimento della normativa europea in materia di contratti pubblici. Inoltre, tale dipartimento coordina le attività relative alla definizione delle **linee guida per promuovere la diffusione degli acquisti pubblici innovativi e degli appalti pre-commerciali**. Il **Ministero per l'Istruzione, l'Università e la Ricerca** ed il **Ministero per lo Sviluppo Economico** definiscono insieme ad AgID (v. *infra*) gli ambiti prioritari di ricerca per l'appalto pre-commerciale, nonché le aree tecnologiche ed i requisiti di domanda pubblica da promuovere per la realizzazione dell'Agenda digitale italiana.

L'**Agenzia per l'Italia Digitale - AgID**,²² è sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri (o del Ministro da lui delegato) ed è preposta alla realizzazione degli obiettivi dell'agenda digitale italiana assicurando il coordinamento informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale,²³ contribuendo così alla diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione allo scopo di favorire l'innovazione e la crescita economica. L'AgID ha predisposto il **Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione**, approvato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, volto ad individuare l'elenco dei beni e servizi informatici e di connettività (con i relativi costi) e a suddividere tali prodotti tra **spese da sostenere per innovazione** e spese per la gestione corrente, individuando altresì i beni e servizi la cui acquisizione riveste particolare rilevanza strategica.²⁴

L'AgID coordina il **gruppo di lavoro interistituzionale** cui partecipano l'Autorità Nazionale Anticorruzione - A.N.AC.; la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Politiche europee; il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti; il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento delle finanze e Dipartimento Affari Generali; la Ragioneria Generale dello Stato; l'Agenzia delle Entrate; l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) ed il CISIS (Centro interregionale per i sistemi informatici, geografici e statistici). Tale gruppo di lavoro coordina, monitora e supporta l'attività delle centrali di committenza e delle pubbliche amministrazioni per l'attuazione dell'*e-procurement* quale strumento di innovazione e modernizzazione della pubblica amministrazione in Italia.

L'AgID è stata altresì qualificata quale centrale di committenza nazionale per gli appalti pre-commerciali, anche per conto delle Regioni e delle altre amministrazioni competenti,²⁵ sulla base di specifiche intese o accordi di programma conclusi con le regioni e altre amministrazioni pubbliche competenti.²⁶

²² Istituita con d.l. n. 83 del 2012, conv. in l. n. 134 del 2012.

²³ In attuazione dell'art. 117, c. II, lett. r), Cost. It.

²⁴ l. 28 dicembre 2015 n. 208, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016, art. 1, c. 513.

²⁵ d.l. 18-10-2012 n. 179, art. 19, c. V, conv. in l. 17 dicembre 2012, n. 221.

²⁶ Anche ai sensi d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 34.



L’Autorità Nazionale Anticorruzione - A.N.AC.²⁷ emana linee guida nel settore e tiene l’Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici,²⁸ da utilizzare in caso di affidamento di contratti per servizi e forniture di elevato contenuto scientifico, tecnologico o innovativo effettuati nell’ambito di attività di ricerca e sviluppo e *“previa richiesta e confronto con la stazione appaltante sulla specificità dei profili, può selezionare i componenti delle commissioni giudicatrici anche tra gli esperti interni alla medesima stazione appaltante”*.²⁹

CONSIP S.p.A., la centrale di committenza nazionale italiana, gestisce per conto del Ministero dell’Economia e delle Finanze il programma di razionalizzazione della spesa e il sistema di *e-procurement* di supporto al programma stesso.³⁰ Per i beni ed i servizi ricompresi nel Piano triennale per l’informatica nella pubblica amministrazione la cui acquisizione riveste particolare rilevanza strategica, le amministrazioni statali, centrali e periferiche,³¹ ricorrono a Consip S.p.A., che garantisce un supporto *“nell’individuazione di specifici interventi di semplificazione, innovazione e riduzione dei costi dei processi amministrativi”*.³²

1.3.2. Il contesto politico europeo nel settore SMART-ICT

L’**Agenda Digitale per l’Europa** è il più importante documento riguardante il settore ICT (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:si0016>). In particolare, è utile consultare il capitolo 2.3.3.1 di tale documento, che riguarda la descrizione dei bisogni specifici e la promozione dell’interoperabilità³³ e degli standard negli appalti pubblici nel settore ICT.

Un altro importante punto di riferimento in questo campo è il **Piano d’Azione dell’UE per l’eGovernment 2016-2020 - Accelerating the digital transformation of government**, che segue il precedente **ICT and eGovernment: European Action Plan 2011-2015** (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:si0021>).

La pagina web sulle politiche europee relative agli appalti innovativi fornisce informazioni interessanti, con particolare riferimento al documento **“Consultation on the interest of**

²⁷ Organo di regolazione e vigilanza in materia di contratti pubblici nonché degli appalti innovativi e pre-commerciali - d.lgs. n. 50 del 2016, art. 213, c. III.

²⁸ Cfr. A.N.AC. Delibera n. 4 del 10 gennaio 2018 - Linee guida n. 5, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti “Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell’Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici”.

²⁹ Cfr. d.lgs. n. 50 del 2016, art. 77, c. III.

³⁰ l. 23 dicembre 1999, n. 488, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, art. 26.

³¹ Ad esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, nonché gli enti nazionali di previdenza ed assistenza sociale pubblici e le agenzie fiscali di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

³² l. 28 dicembre 2015 n. 208, 514-bis, comma introdotto dalla l. 11 dicembre 2016 n. 232, Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019, art. 1, c. 419.

³³ ‘Interoperabilità’ significa la capacità di diverse e differenti organizzazioni di interagire per il raggiungimento di benefici reciproci e obiettivi comuni, attraverso lo scambio di informazioni e conoscenze, il supporto ai processi commerciali, lo scambio di dati provenienti dai singoli sistemi di ICT. Fonte: Source: EU: Guidelines on procuring IT solutions, 2015, https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/guideline_on_procuring_it_solutions_-_v1_00.pdf



public procurers for innovation procurements of ICT based solutions for Horizon 2020 work programme 2018-2020“, che sottolinea le principali aree di interesse (bisogni/sfide) delle amministrazioni aggiudicatrici intervistate nel settore dell’ICT (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-policy-initiatives-pcp-and-ppi>)

Horizon2020 è il principale strumento finanziario, che garantisce sovvenzioni per ogni fase del processo di innovazione, dalla ricerca di base all’introduzione sul mercato, in linea con gli impegni dell’UE derivanti dalla cd. "Innovation Union". Una guida alle attività collegate all’ICT può essere trovata sul sito: http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?action=display&doc_id=11912

La **European Cloud Strategy 2012-2020**, (Digital Agenda: New strategy to drive European business and government productivity via cloud computing) include, tra le altre cose, un’azione volta a istituire una European Cloud Partnership che prevede lo sviluppo dell’industria ICT dal lato della domanda, con l’azione del settore pubblico attraverso gli appalti (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-cloud-computing-strategy#Article>).

La **European Cloud Initiative - Building a competitive data and knowledge economy in Europe**, si basa sulla European Cloud Strategy e sulla High Performance Computing (HPC) Strategy (COM(2012) 45 final) e avrà come corollario una serie di iniziative, quali la recentemente annunciata “Important Project of Common European Interest (IPCEI) on HPC and Big Data enabled applications” (<http://www.eu2015lu.eu/en/actualites/articles-actualite/2015/11/17-conf-data-forum/index.html>).

La **Digital Single Market Strategy** <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en> si fonda su tre pilastri:

1. **Accesso**: miglior accesso per consumatori e imprese ai beni e ai servizi digitali in tutta Europa;
2. **Ambiente**: creazione delle giuste condizioni di parità per lo sviluppo dei network digitali e dei servizi innovativi;
3. **Economia e Società**: massimizzazione del potenziale di crescita dell’economia digitale.

Gli obiettivi della strategia sono i seguenti:

1. Dare forma al Mercato Unico Digitale in modo da aprire opportunità digitali per la gente e le imprese, migliorando la posizione dell’Europa come leader mondiale nel campo dell’economia digitale.
2. Dare slancio all’industria digitale europea in modo da garantire che le imprese, le PMI e le industrie non tecnologiche beneficino di innovazioni digitali, così da creare una catena di valore più elevato.
3. Costruire una economia digitale europea: l’economia digitale europea usa il potenziale dei dati digitali per supportare il sistema economico e la società al meglio



delle sue possibilità. In tal senso, è importante superare le barriere che impediscono il libero scorrimento dei dati al fine di raggiungere un mercato digitale europeo.

4. Migliorare la connettività e l'accesso: la Commissione Europea si propone di migliorare l'accesso e la connettività per i cittadini ponendo fine alle tariffe di roaming, assicurando un internet aperto e una più uniforme regolamentazione del sistema delle telecomunicazioni. Mira, inoltre, ad accrescere la produttività delle imprese rafforzando la banda larga e la connettività senza fili in tutta Europa.
5. Investire in reti e tecnologie: la Commissione Europea finanzia la ricerca che rende fattibili le nuove tecnologie come il 5G e l'internet delle cose (*Internet of Things*, IoT) per assicurare ai cittadini europei i benefici derivanti da un internet più veloce ed accessibile.
6. Avanzare nelle scienze e nelle infrastrutture digitali: la strategia del mercato unico digitale appoggia la scienza aperta e l'accesso libero ai risultati scientifici. L'obiettivo è di fornire agli enti di ricerca scientifica, all'industria e alle pubbliche autorità europee un'eccellente infrastruttura digitale - basata sui *supercomputers* e sull'immagazzinamento dei dati.
7. Supportare i media e la cultura digitale per promuovere un approccio coerente alle politiche sui media, indirizzando in tal senso la legislazione sui servizi media audiovisivi e preservando la ricchezza culturale.
8. Creare una società digitale: la Commissione Europea mira ad una società digitale inclusiva che tragga beneficio dal mercato unico digitale e costruisca città più smart e migliori l'accesso ai servizi di eGovernment, eHealth e alle competenze digitali per creare una vera società digitale europea.
9. Rafforzare la sicurezza sul web e migliorare fiducia e inclusione. Aumentare il livello generale di cyberscurity e garantire la privacy digitale in Europa.



1.4. Principali ostacoli al PPI

Nonostante gli sforzi fatti dalle istituzioni europee per creare un clima legale e finanziario adatto per gli appalti innovativi, non è stato ancora possibile realizzare tali appalti su larga scala a causa di **problematiche organizzative e della mancanza di esperienze pratiche e conoscenze da parte delle amministrazioni aggiudicatrici**, connotate da un certo grado di **avversione al rischio**. Esistono pochi incentivi all'acquisto di soluzioni innovative da nuove imprese, sicché si procede con gare tradizionali che conducono all'acquisto di prodotti già presenti da tempo sul mercato da parte di fornitori di lungo periodo. Allo stesso tempo non sono previste penalità per gli enti aggiudicatori e le amministrazioni aggiudicatrici che non riescono a condurre efficacemente appalti PPI o PCP. Inoltre, si riscontrano ancora significativi **problemi di consapevolezza, conoscenza, esperienza e capacità** correlati alle nuove tecnologie e agli sviluppi di mercato. Nel contesto delineato le procedure di appalto sono spesso trattate meramente come una questione amministrativa e finanziaria, indipendentemente da più ampi obiettivi di politica pubblica e i mercati dei contratti pubblici risultano ancora frammentati, rendendo più complesso il raggiungimento di una massa critica e limitando le opportunità per promuovere soluzioni più standardizzate e interoperabili e di sviluppo delle PMI, in particolare innovative.

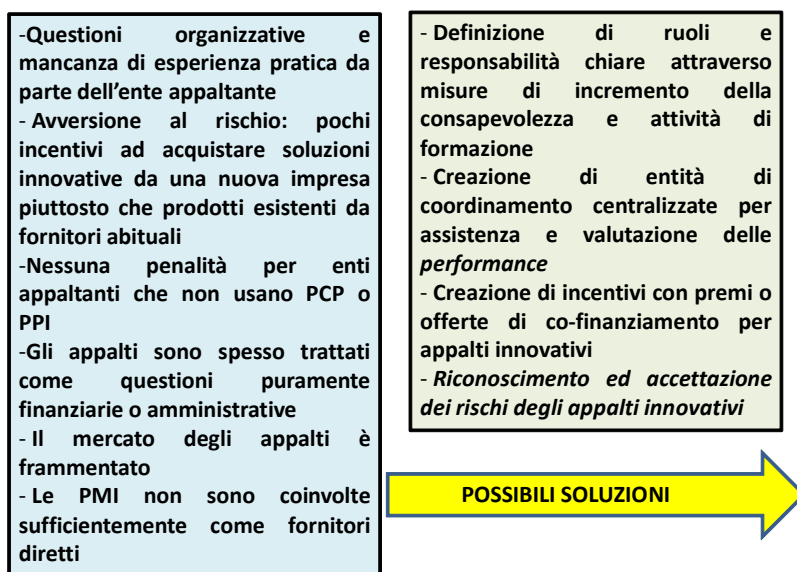
Al fine di superare queste barriere, è di importanza fondamentale:

- **Definire chiaramente ruoli e responsabilità attraverso misure di sensibilizzazione e attività di formazione** indirizzate ad agenzie governative, funzionari pubblici, utenti finali (es. medici, infermieri e pazienti nel settore sanitario) che possano fornire suggerimenti utili relativamente ai bisogni “più pressanti” (cd. approccio *bottom-up* all'identificazione dei bisogni) e consentano in tal modo di favorire l'innovazione in settori specifici;
- **Creare o cooperare con enti di coordinamento centrali che forniscano assistenza e valutino le performance delle amministrazioni aggiudicatrici** identificando settori d'appalto strategici e specifici rispetto ad un contesto; invitare le amministrazioni aggiudicatrici a presentare un piano annuale di innovazione; gestire progetti d'appalto innovativi con obiettivi e cifre pre-determinati; **favorire la creazione di reti e la condivisione della conoscenza tra gli stakeholder**; fornire supporto e consulenza ai compratori sulla definizione delle soluzioni innovative e risolvere questioni legali e aspetti contrattuali delle procedure d'appalto innovative;
- Prefigurare l'istituzione di un **sistema di certificazione per autorità pubbliche che si occupano di acquisto di soluzioni innovative**;
- **Creare incentivi** attraverso l'aggiudicazione di premi o l'offerta di co-finanziamenti per appalti innovativi;
- Riconoscere e accettare i rischi connessi agli appalti innovativi;
- Incoraggiare l'uso di e-Certis, il database gestito dalla Commissione europea che permette alle amministrazioni aggiudicatrici di verificare i documenti e i certificati inviati da candidati stranieri e agli operatori economici di capire quali documenti e certificati sono necessari per presentare un'offerta o una candidatura nell'ambito di



procedure di appalto bandite da amministrazioni aggiudicatrici di un altro Stato membro.

Figura 16. Principali ostacoli e soluzioni negli appalti innovativi



1.4.1. Gli ostacoli ai contratti pubblici per l'innovazione in Italia

I principali ostacoli individuati in Italia nell'attuazione di appalti innovativi e pre-commerciali sono così riassumibili:

- mancanza di dialogo con le società scientifiche e le associazioni più rilevanti di rappresentanza (es. in sanità: associazione dei radiologi) da sviluppare per il coinvolgimento di soggetti qualificati nella definizione delle specifiche tecniche innovative (es. per superare le obiezioni e preferenze di singoli medici e operatori e individuare parametri univoci per definire le caratteristiche del bene/servizio innovativo) basando l'innovazione sulle esigenze di chi sarà chiamato a utilizzare il bene/servizio;
- mancanza di una strategia di approvvigionamento di innovazione complessiva che consideri i fabbisogni non solo della singola amministrazione, ma dell'insieme delle amministrazioni che possano avere fabbisogni simili o possano già avere iniziato a sviluppare soluzioni innovative (con un approccio volto a spingere gli operatori economici a offrire soluzioni innovative);
- "diffidenza" rispetto a procedure di scelta del contraente e strumenti contrattuali innovativi rispetto a quelli più comuni e tradizionalmente utilizzati dalle



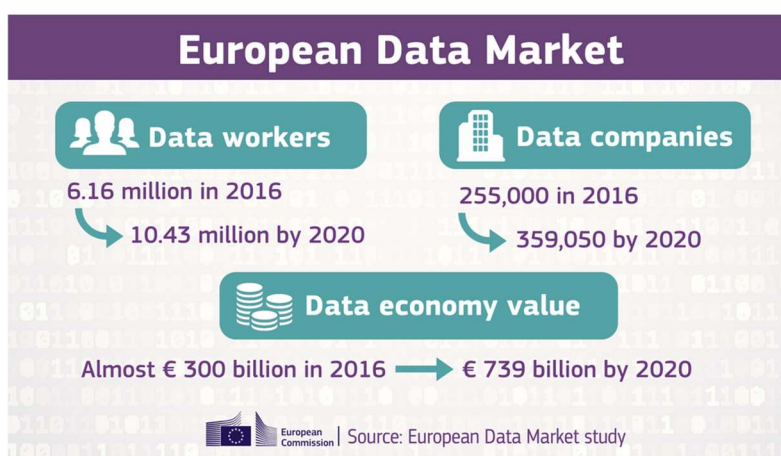
amministrazioni aggiudicatrici/enti aggiudicatori. Per il superamento di tale criticità, che spesso si unisce ad una generale inadeguatezza (incapacità) delle amministrazioni aggiudicatrici/enti aggiudicatori di gestire tali procedure definendo strategie di gara efficienti, si sta procedendo all'attuazione di un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti nell'ordinamento giuridico italiano;³⁴

- limitato utilizzo di strumenti che, come il “*general contractor*”, consentano di creare economie di scopo nella gestione amministrativa dei fabbisogni, dei contratti e dei rapporti con gli operatori economici;
- necessità di una maggiore certezza del diritto e stabilità della disciplina in materia di contratti pubblici;³⁵
- contenzioso giurisdizionale in materia di contratti pubblici, che risulta particolarmente elevato in Italia;
- limitato riscontro (in sede di esecuzione) circa la soddisfazione degli utilizzatori finali sulle soluzioni innovative acquistate/elaborate in precedenza (mancanza di controlli sulla corretta esecuzione del contratto).

1.4.2. Ostacoli principali al PPI nel settore SMART-ICT

Il settore ICT è cruciale per lo sviluppo degli appalti pubblici innovativi in Europa. Nel 2014, infatti, almeno il 37% della spesa in contratti all'interno dell'UE era legata a questo campo. La proporzione è ancor più grande qualora si incorporasse nella ricerca l'ICT come componente di altri beni, servizi o lavori. Il mercato per l'ICT si sta espandendo ed è prevista una ulteriore crescita nei prossimi anni.

Figura 16. Il mercato data in Europa



³⁴ d.lgs. n. 50 del 2016, artt. 37 e 38.

³⁵ il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, attuazione delle direttive CE n. 17 del 2004 e n. 18 del 2004, era stato modificato circa 600 volte.



Per questo, una questione molto importante è l'efficace superamento delle barriere che ostacolano lo sviluppo di appalti per soluzioni ICT innovative. Alcuni ostacoli sono stati presentati nei capitoli precedenti e si applicano agli appalti innovativi in generale. Nel testo seguente sono presentati ostacoli specifici del settore ICT.

Un problema di importanza fondamentale è il sotto-utilizzo dell'attività di R&S in questo campo. Da questo punto di vista l'Europa è in una posizione di debolezza rispetto agli Stati Uniti e ai paesi asiatici. Nel 2011, negli Stati Uniti, 50 miliardi di dollari sono stati investiti in R&S, il 15% di questi per l'eGov. Nello stesso periodo, i Paesi europei hanno investito in R&S 2,5 miliardi di euro, il 5% dei quali nell'eGov, con grandi differenze tra Stati membri (il Regno Unito investe nel settore ICT più di $\frac{3}{4}$ degli altri Stati messi insieme).

Le PMI non sono in grado di competere con i *system integrators* globali, che impiegano forza lavoro specializzata capace di condurre in modo efficace le procedure di appalto. Spesso, si scoraggiano anche se non di rado hanno idee innovative. Ad esempio, i rappresentanti delle PMI del settore ICT sottolineano che le specifiche dell'oggetto del contratto sono spesso molto complesse e basate su standard usati per grandi fornitori, così da non lasciare spazio all'innovazione.

I *system integrators* globali sono anche favoriti dalle stesse autorità pubbliche a causa della mancanza di conoscenza ed esperienza nel settore dell'ICT. Le stazioni appaltanti preferiscono condurre una procedura di appalto standard e siglare contratti pluriennali contenenti clausole che comportano costi aggiuntivi per ogni modifica, aggiornamento o miglioramento. Questo conduce ad una situazione di *lock-in* rispetto all'acquisto iniziale: più del 42% delle amministrazioni aggiudicatrici ha ammesso che, a causa della mancanza di esperti in *system design* e operatività dei software, si trovano in una situazione di dipendenza dai loro fornitori.

Secondo le "Guidelines for Public Procurement of ICT Goods and Services SMART 2011/0044, D2 - Overview of Procurement Practices Final Report", le principali difficoltà caratteristiche del settore ICT, identificate dalle amministrazioni aggiudicatrici e elaborate da Europe Economics Chancery House, riguardano:

a. L'uso degli standard:

- difficoltà nella valutazione dell'appropriatezza dello standard e del suo potenziale effetto sulle soluzioni proposte dai candidati;
- troppi standard diversi tra cui scegliere, con poca conoscenza riguardo alle modalità con cui ogni standard è implementato in ogni sistema o prodotto;
- standard non ben espliciti negli appalti;
- uso di standard inappropriati (es. standard che restringono la capacità di competere da parte dei fornitori);
- uso di specifiche tecniche ampiamente accettate o di nomi di marca che sono considerati come standard.



- b. Difficoltà di tradurre i bisogni ICT in specifiche e chiare richieste che consentano ai fornitori la flessibilità di offrire soluzioni che incontrino i bisogni dell'amministrazione,
- c. Richieste frequenti di compatibilità retroattiva dei nuovi acquisti con i prodotti e i sistemi esistenti, che anche se ragionevoli in alcune circostanze, possono favorire i fornitori esistenti e svantaggiare i concorrenti, perpetuando il ricorso ai fornitori originari oltre il periodo di validità del contratto.
- d. Inabilità di migrare verso nuovi sistemi ICT a causa di varie forme di *lock-in* (tecnico, dipendente dai venditori o dall'inerzia dell'organizzazione).
- e. Difficoltà nell'acquistare prodotti ICT addizionali che possano coesistere con gli attuali sistemi senza utilizzare specifiche proprietarie.
- f. Uso di nomi di marca o specifiche proprietarie per richiedere esplicitamente certi prodotti, o descrivere le specifiche tecniche della soluzione ICT desiderata.
- g. Possibile mancanza di consapevolezza sugli obblighi riguardanti l'uso di certi prodotti da parte dei cittadini nel momento in cui interagiscono con strumenti ICT nel settore pubblico.



1.5. Lo scopo di questa guida

Sondaggi condotti tra i partner del progetto PPI2Innovate hanno mostrato chiaramente che - nonostante la grande attenzione rivolta dall'UE e dai decisori pubblici europei a PCP e PPI - **gli appalti innovativi sono ancora in una “fase embrionale” in molti Paesi partner**, dato che l'attuazione pratica non è ancora avvenuta su larga scala e molte amministrazioni aggiudicatrici non hanno familiarità con le relative procedure. Sulla base dell'accordo raggiunto nel primo meeting di progetto a Lubiana (nel mese di novembre 2016) questa **guida si focalizza principalmente sul PPI**.

In particolare, essa mira a fornire a coloro cui è attribuita la competenza di condurre **procedure d'appalto (amministrazioni aggiudicatrici e enti aggiudicatori)** dettagliate informazioni sui più importanti **meccanismi, fasi, attori e strumenti degli appalti innovativi**. Attraverso **esempi (box verdi su casi pratici di appalti innovativi), focus tematici (box arancio), schemi (box azzurri) e suggerimenti pratici (sezioni su messaggi da ricordare)**, questa guida cerca di offrire uno strumento concreto di sostegno ai decisori pubblici e agli enti che cercano e acquistano soluzioni innovative per soddisfare i propri bisogni in maniera più efficace. In ultima analisi, questa guida si pone l'obiettivo di essere un punto di riferimento con soluzioni e indicazioni pratiche su come **impostare e condurre gare di PPI, dettagliando le specificità delle strategie d'appalto innovativo e di ogni fase della relativa procedura - dall'identificazione dei bisogni all'aggiudicazione e all'esecuzione del contratto - in modo da rendere l'intero processo meno complesso ed incerto, più facile da mettere in atto e da implementare**.

Al fine di essere il più utile e funzionale possibile, questo strumento è stato strutturato come una guida *step-by-step* agli appalti innovativi. Inoltre, la guida contiene anche un capitolo sulla gestione del rischio - che gli enti appaltanti devono considerare prima, durante e dopo la gara d'appalto - ed un glossario di termini utili.



2. APPROCCIO PRATICO

2.1. Considerazioni generali

- Gli acquirenti pubblici dovrebbero agire come consumatori intelligenti pianificando il proprio fabbisogno (**il bisogno di innovazione**) in modo da definire - successivamente - **come acquistare** tempestivamente e in maniera organizzata, comunicando in modo trasparente i loro piani di lungo periodo al mercato, così da dare ai potenziali fornitori (operatori economici) il tempo di reagire e sviluppare soluzioni per i bisogni identificati.
- Processi d'appalto efficaci presuppongono un'ampia comunicazione tra i soggetti coinvolti (amministrazioni aggiudicatrici, pianificatori finanziari e decisori pubblici), in modo da incoraggiare l'identificazione dei bisogni, la valutazione tempestiva delle disponibilità di bilancio ed una conseguente pianificazione razionale.
- Tale comunicazione deve avvenire tanto all'interno delle singole amministrazioni aggiudicatrici che tra differenti enti appaltanti. Dal primo punto di vista, è di importanza fondamentale che venga assicurata la partecipazione attiva di tutti gli attori interni - e, tra gli altri, di esperti tecnici e consulenti legali - durante l'intero ciclo dell'appalto pubblico, per favorire una **precisa definizione dei bisogni** e dell'oggetto del contratto. Dal secondo punto di vista, poi, la cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici a livello regionale, nazionale ed europeo ha un valore primario in caso di scarsità di risorse per lo sviluppo di soluzioni ad elevato contenuto tecnologico e nell'identificazione dei bisogni comuni (con relativa condivisione dei rischi).
- Ogni addetto agli appalti dovrebbe avere non solo ottime capacità tecniche ma anche importanti abilità di gestione di progetti e contratti. È anche utile avere *expertise* nel settore tecnologico in cui verrà condotto l'appalto al fine di evidenziare i bisogni, **organizzare l'analisi di mercato e le giornate informative per selezionare il bisogno da soddisfare e designare le specifiche tecniche**, valutare le proposte e seguire per intero il processo d'acquisto.
- Le nuove strategie di cooperazione negli appalti pubblici dovrebbero consentire alle amministrazioni appaltanti di **"ottenere il massimo beneficio dal potenziale del mercato interno in termini di economie di scala e condivisione di rischi e benefici"** (Direttiva 2014/24/UE, par. 73).

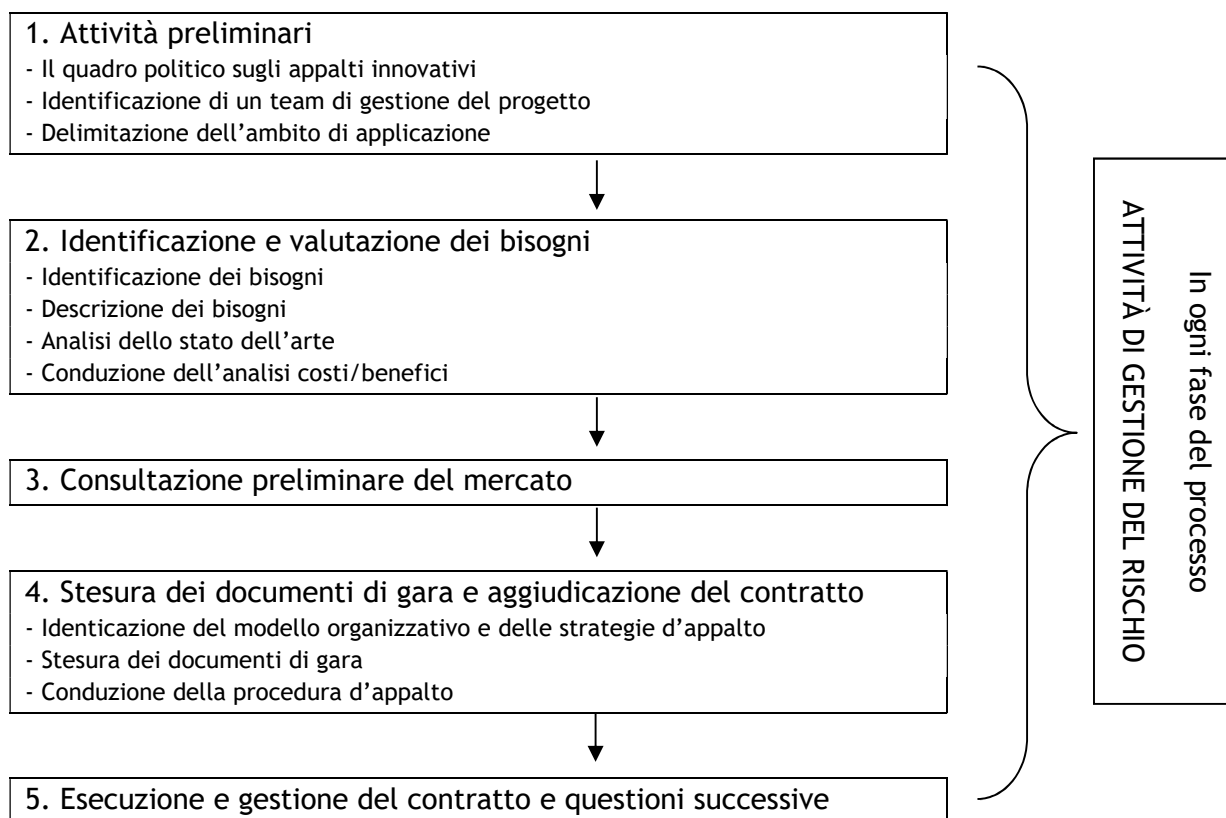


- L'appalto pubblico dovrebbe essere strutturato in modo tale assicurare alle amministrazioni aggiudicatrici adeguata formazione e consulenza in ogni fase della procedura di affidamento.
- Durante l'intero ciclo dell'appalto pubblico, **gli strumenti elettronici** possono avere un ruolo importante nel diffondere, raccogliere e processare le informazioni e ridurre i costi di transazione e comunicazione. Ad esempio, un sito web può fornire informazioni rapide e strutturate alle imprese su potenziali opportunità di business, sulle possibilità di innovazione esistenti e su anticipazioni riguardo a potenziali appalti, specifiche sugli avvisi di gara, così come sulle caratteristiche dei destinatari delle prestazioni e sul contesto dell'appalto. Durante la fase del dialogo, i siti web possono generare un più ampio interesse e una più capillare risposta, dando informazioni uniformi a tutte le parti interessate. Inoltre, i potenziali fornitori possono mandare elettronicamente candidature e offerte. Le consultazioni preliminari del mercato possono rivelarsi strumento utile non solo all'obiettivo di conoscenza del mercato per una migliore definizione della domanda pubblica e preparazione della procedura di appalto, ma anche anche per la comunicazione della programmazione futura delle gare.
- È comunque necessario che gli strumenti elettronici siano utilizzati in modo non discriminatorio e che garantiscano interoperabilità, in modo da non escludere alcun candidato. Inoltre, gli appalti elettronici (cd. *e-procurement*) sono solitamente usati per prodotti già presenti e generalmente disponibili sul mercato: le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero, quindi, prestare attenzione all'impatto degli strumenti elettronici sugli appalti pubblici innovativi.
- Un'altra questione importante da tenere in considerazione in ogni fase della procedura d'appalto è la gestione del rischio, dal momento che l'appalto pubblico di soluzioni innovative spesso comporta rischi più elevati rispetto all'acquisto di soluzioni già disponibili sul mercato. Un fornitore potrebbe non essere in grado di consegnare la soluzione, o le prestazioni del prodotto o servizio individuati potrebbero essere inferiori rispetto alle aspettative; inoltre, difficoltà pratiche potrebbero ostacolare l'utilizzo di una nuova soluzione o la sua integrazione nell'organizzazione dell'ente appaltante.
- In tal senso, la gestione del rischio deve divenire parte integrante del processo decisionale e della valutazione complessiva: negli appalti pubblici innovativi, l'insuccesso della procedura è possibile e le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero chiedere agli offerenti di includere un'analisi dei rischi e delle relative strategie di mitigazione degli stessi nelle loro offerte; gli enti appaltanti dovrebbero anche cercare di sviluppare soluzioni alternative sin dal momento in cui una soluzione viene scelta, attribuendo le relative responsabilità di gestione nell'ambito dei controlli a seconda della capacità di sopportare e mitigare uno specifico rischio.



- Il dispiegamento di sistemi di controllo ed una adeguata informazione dovrebbero essere parte integrante di ogni step del processo d'appalto pubblico per l'acquisto di soluzioni innovative al fine di assicurare l'integrità ed evitare qualsiasi conflitto di interesse, inteso come situazione in cui un individuo o un'organizzazione hanno - o rischiano di avere - più di un interesse nel contratto, con il rischio di corruzione nel processo decisionale (es. relazioni personali o di natura finanziaria tra soggetti coinvolti nella preparazione dei documenti di gara o nella valutazione delle offerte e potenziali candidati o offerenti). Per tale ragione, all'inizio del processo d'appalto, ogni possibile o reale conflitto di interesse deve essere dichiarato nei documenti di gara.

Figura 17. Step principali di un PPI





2.2. Attività preliminari

2.2.1 Il quadro politico sugli appalti innovativi

Cosa fare?

Innanzitutto, ogni amministrazione aggiudicatrice dovrebbe definire in che modo i propri acquisti possano essere correlati al perseguimento di più ampi obiettivi politici, favorendo l'innovazione spesso in combinato con obiettivi secondari di sostenibilità - in ciascun settore in cui essa opera. Nel fare questo, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero anche identificare i cd. fattori chiave di successo (key success factors, KSF) da utilizzare come "pietre miliari" nelle fasi successive di selezione del contraente e esecuzione del contratto.

FOCUS: COSA SIGNIFICA INNOVAZIONE?

Secondo il Manuale di Oslo dell'OCSE (2005), come ribadito in *The Innovation Imperative* (2015), innovazione significa l'implementazione di un prodotto o processo nuovo o significativamente migliorato; un nuovo metodo di commercializzazione; un nuovo metodo organizzativo nella conduzione degli affari, nell'organizzazione di un posto di lavoro e/o delle relazioni esterne. Come tale, l'innovazione può avvenire in ogni settore dell'economia, inclusi i servizi pubblici.

In termini pratici, un lavoro, prodotto, servizio o processo possono essere definiti come innovativi se:

- hanno un valore aggiunto significativo (in termini di rapporto costi/benefici o di benessere sociale)
 - sono sul mercato da meno di due anni in scala commerciale ridotta
- oppure
- usano vecchie tecnologie in modi nuovi o innovativi

Fonti: OECD *Oslo Manual* (2005): <https://www.oecd.org/sti/inno/2367580.pdf>

OECD *The Innovation Imperative* (2015): <https://www.oecd.org/publications/the-innovation-imperative-9789264239814-en.htm>

La definizione è ripresa nella Direttiva 24/2014/UE all'art. 2, c. 1, n. 22 in base al quale è «innovazione»: l'attuazione di un prodotto, servizio o processo nuovo o significativamente migliorato, tra cui, ma non solo, i processi di produzione, di edificazione o di costruzione, un nuovo metodo di commercializzazione o organizzativo nelle prassi commerciali, nell'organizzazione del posto di lavoro o nelle relazioni esterne, tra l'altro allo scopo di contribuire ad affrontare le sfide per la società o a sostenere la strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Figura 18. Scoreboard per l'Unione dell'Innovazione, (Commissione UE, 2014)



Figure 1: EU Member States' innovation performance

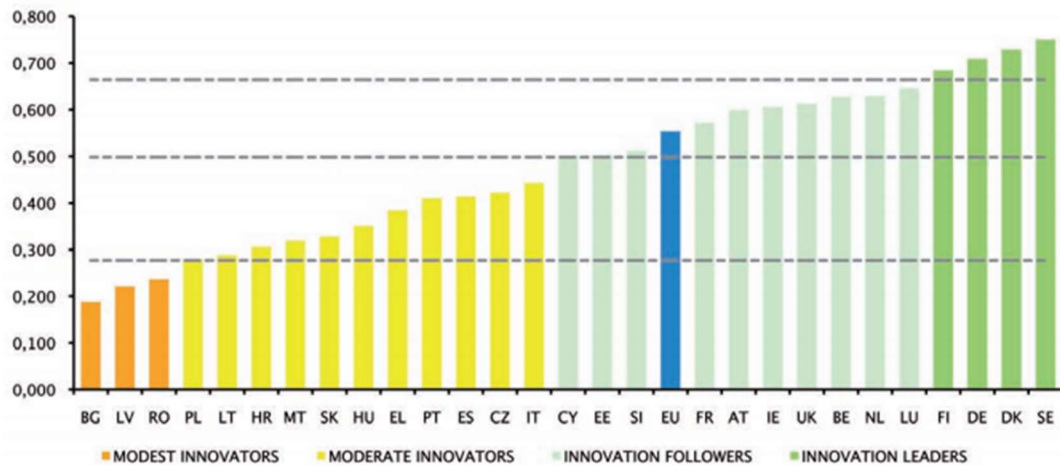


Figura 19. Definizione di innovazione per l'UE

TIPOLOGIE DI INNOVAZIONE

Innovazione incrementale: una serie di piccoli miglioramenti ad un prodotto o linea di prodotto esistente che solitamente contribuisce a mantenere o migliorare la sua posizione competitiva nel tempo. L'innovazione incrementale è usata di solito nelle soluzioni ad elevato contenuto di tecnologia da imprese che hanno bisogno di continuare a migliorare i propri prodotti con nuove prestazioni richieste dai consumatori

Innovazione radicale: una innovazione radicale ha un impatto significativo sul mercato e sull'attività economica dell'impresa sul mercato. Questo concetto si focalizza sull'impatto dell'innovazione piuttosto che sulla sua innovatività. L'innovazione potrebbe, ad esempio, cambiare la struttura del mercato, creare nuovi mercati o rendere obsoleti i prodotti esistenti

Innovazione breakthrough: si focalizza sulla sorpresa generata nelle persone. Questo tipo di innovazione è rara e basata su ricerche approfondite a livello scientifico e ingegneristico

Guida per il supporto all'innovazione per le Piccole e Medie Imprese (PMI)
 sviluppata nel quadro del progetto europeo InnoSupport
<http://www.innosupport.net/>

Figura 20. Definizione di innovazione nella direttiva 2014/24/UE



Direttiva 2014/24/UE, art.2(22)

Innovazione: l'attuazione di un prodotto, servizio o processo nuovo o significativamente migliorato, tra cui, ma non solo, i processi di produzione, di edificazione o di costruzione, un nuovo metodo di commercializzazione o organizzativo nelle prassi commerciali, nell'organizzazione del posto di lavoro o nelle relazioni esterne, tra l'altro allo scopo di contribuire ad affrontare le sfide per la società o a sostenere la strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva;

Come fare?

Le stazioni appaltanti dovrebbero innanzitutto capire se i decisori pubblici hanno implementato una strategia nazionale, regionale o locale sull'innovazione e, sulla base di tale documento (ove esistente), identificare le aree prioritarie, comprendere come condurre la valutazione dei bisogni e applicare in modo corretto la procedura in base al bisogno specifico non soddisfatto e per cui si intende iniziare una procedura di appalto. Le strategie sull'innovazione possono variare in maniera significativa tra i vari Paesi: in alcuni casi, esse prendono la forma di documenti di politica pubblica onnicomprensivi (aspetto normativo e di politica pubblica, obiettivi economici, guida per le amministrazioni aggiudicatrici); in altri casi, tali strategie consistono più semplicemente in programmi o piani strutturati che mirano al perseguimento di specifici obiettivi in determinate aree di intervento. Più raramente, la strategia sull'innovazione si esaurisce nell'individuazione di strumenti finanziari o incentivi monetari di natura generale o basati su singoli casi. Ad ogni modo, un valore aggiunto significativo può essere ottenuto attraverso l'analisi comune delle innovazioni sul mercato e lo scambio di informazioni tra le amministrazioni aggiudicatrici e enti aggiudicatori dei diversi Stati membri. La condivisione dei rischi e dei benefici correlati agli appalti innovativi è un elemento chiave per una politica europea per l'innovazione che abbia successo.

Esempi di politiche pubbliche per la promozione degli appalti innovativi



Nel 2012, l'Austria ha implementato un piano d'azione nazionale sugli appalti pubblici per favorire l'innovazione (<https://era.gv.at/object/document/2177>), come documento di follow-up rispetto alla strategia nazionale per la ricerca, la tecnologia e l'innovazione (2011). Tale strategia mirava a creare un insieme di politiche pubbliche "sistemiche e moderne per la ricerca, la tecnologia e l'innovazione" attraverso gli appalti pubblici, intesi come una delle possibili leve del cambiamento. Il piano d'azione, a sua volta, descrive in dettaglio il modo in cui effettuare quest'operazione di utilizzo della leva pubblica (misure, risorse, responsabilità).

In Germania, il PPI non è stato promosso attraverso piani *ad hoc*. Piuttosto, l'appalto di soluzioni innovative è stato integrato nella strategia complessiva per l'innovazione elaborata del governo federale tedesco. Il documento "High-Tech Strategy - Innovation for Germany" (<http://www.hightech-strategie.de/de/The-new-High-Tech-Strategy-390.php>) comprende una serie di misure per la ricerca, la tecnologia e l'innovazione approvate dal governo tedesco. Gli appalti innovativi sono la misura più importante nel quadro degli strumenti di politica dal lato della domanda. Sei ministeri federali hanno condiviso, nel 2007, la decisione di promuovere appalti pubblici orientati all'innovazione.

UNO SCHEMA PER PIANIFICARE I BISOGNI E DECIDERE COSA ACQUISTARE NELLA SUCCESSIVA FASE D'APPALTO

- 1) **Definire gli obiettivi strategici di progetto**, in considerazione delle politiche governative e degli obiettivi di servizio pubblico.
- 2) **Descrivere i benefici primari** derivanti dalla soluzione del/i problema/i, inclusi:
 - a) tipologia e livello dei benefici (sociali, economici, ambientali, ecc.);
 - b) beneficiari; e
 - c) modo in cui i benefici emergono dalla soluzione dei problemi.
- 3) **Descrivere gli svantaggi** che possono potenzialmente derivare dagli investimenti.
- 4) **Identificare i bisogni non ancora soddisfatti** attraverso:
 - a) un approccio cd. *bottom-up* (es. bisogni evidenziati dagli utenti finali attraverso interviste o *focus group*);
 - b) un approccio cd. *top-down* (es. questionari, ricerche a tavolino);
 - c) una combinazione dei due precedenti approcci
- 5) **Condurre un'analisi di mercato** al fine di identificare cosa comprare (oggetto del contratto) e come comprare (procedura di selezione del contraente) attraverso incontri faccia-a-faccia con i possibili fornitori o con giornate informative
- 6) **Descrivere il progetto, il suo obiettivo, le sue caratteristiche e tempistiche**, incluse:
 - a) le parti del progetto che possono essere raggruppate o separate;
 - b) le contingenze temporali, es. chiusura di altre infrastrutture;
 - c) la durata del progetto e le tempistiche previste; e
 - d) il possibile impatto su utenti finali e *stakeholder*.

Errori più comuni

Mancanza di una comunicazione chiara da parte dei decisori pubblici sui più importanti obiettivi politici e sul bisogno di fornire risposte innovative a problematiche sociali; mancanza di una strategia di innovazione ben definita e coerente per la scelta di cosa acquistare e, conseguentemente, di come procedere ad acquisti pubblici innovativi; mancanza di capacità da parte delle amministrazioni aggiudicatrici nella prioritizzazione degli acquisti innovativi in settori rilevanti a causa dell'avversione al rischio.



La pianificazione è quindi cruciale. Se l'amministrazione aggiudicatrice sbaglia l'approccio in questa parte del processo, gli errori e i problemi possono essere inevitabili. La mancanza di pianificazione può anche compromettere la possibile futura cooperazione tra stazioni appaltanti.

Lezioni apprese

Come dimostrato da esperienze riscontrate in diversi Stati membri, le possibili risposte includono la previsione di attività di formazione dei funzionari deputati alla funzione appalti, oltre al miglioramento del quadro normativo di riferimento. Altri metodi efficaci comprendono l'introduzione di un target (es. in Finalndia, gli appalti innovativi devono rappresentare almeno il 5% del totale) e l'organizzazione di *workshop* per migliorare il coordinamento tra le diverse parti coinvolte nel sistema degli appalti (come avvenuto in Turchia). Tra le altre misure, la Nuova Zelanda ha introdotto le cd. "Government Rules of Sourcing", che forniscono uno schema flessibile e favorevole all'innovazione, con buone pratiche, guide, strumenti e schede sugli appalti.

Messaggi da ricordare

- Individuare (se esiste) una strategia nazionale o locale sull'innovazione (sì/no)
- (Se sì) identificare gli obiettivi di politica principali (in termini di crescita economica, sviluppo sostenibile, protezione ambientale, benessere sociale, digitalizzazione, ecc.)
- Fare una stima del potenziale di ogni settore specifico (es. sanità, energia, ICT, ecc.) nel raggiungimento dei possibili obiettivi di politica pubblica
- Determinare se esiste un ruolo per l'innovazione nello specifico settore
- Determinare gli strumenti per identificare i bisogni della stazione appaltante e degli utenti finali (es. medici, pazienti, cittadini) attraverso un approccio *bottom-up*, *top-down* o una combinazione dei due
- Designare delle linee guida per l'uso degli appalti pubblici come driver per l'innovazione al fine di risolvere problematiche di natura sociale e raggiungere obiettivi politici più ampi
- Definire i fattori chiave di successo (es. grado di impegno e responsabilità di ogni partecipante al processo d'appalto; formazione di uno staff professionale ed esperto; attività di accrescimento delle conoscenze; disponibilità di supporto tecnico, finanziario e di comunicazione)

FOCUS SUL PROGETTO HAPPI

Un esempio particolarmente calzante riguarda le giornate informative (info-days) realizzate nel contesto del progetto **Healthy ageing Public Procurement of Innovations (HAPPI)**: <http://www.happi-project.eu/> per raccogliere informazioni sulle possibili innovazioni esistenti sul mercato e agevolare l'operato dei funzionari competenti nella preparazione del successivo appalto e nella selezione del contraente. Anche se utile, tale attività sarebbe stata ancor più proficua se fosse stato possibile condurre una consultazione più ampia, in modo da analizzare adeguatamente la rispondenza del bene o servizio individuato con i reali bisogni e priorità dei



professionisti del settore sanitario e dei pazienti, da un lato, e da garantire maggiori adesioni all'accordo quadro affidato all'esito del procedimento di selezione del contraente, dall'altro.

2.2.1.1. Il quadro normativo italiano sugli appalti pubblici innovativi

I contratti pubblici possono costituire un importante strumento di politica industriale per la crescita e l'innovazione, con una sempre più estesa apertura alla concorrenza mediante lo sviluppo e la formazione di adeguate professionalità capaci di sviluppare, attraverso l'aggregazione e la qualificazione della domanda pubblica, le necessarie strategie di gara per favorire la partecipazione, la qualità e l'efficacia del *procurement* pubblico. Come recentemente ribadito dalla Commissione Europea, la professionalità è un fattore chiave di successo: alcune delle *success stories* nel settore degli appalti innovativi, infatti, hanno combinato ad un forte mandato politico la presenza di uno staff motivato e professionale³⁶.

In Italia la frammentazione delle amministrazioni aggiudicatrici³⁷ ha determinato una elevata frammentazione delle procedure di gara per l'aggiudicazione di lavori, servizi e forniture.

Il valore complessivo della domanda di appalti pubblici di importo superiore a 40.000 euro nel 2016 è stato di circa 111,5 miliardi di euro ed è così suddiviso:

- 33,9% nel settore servizi di interesse generale da parte di enti, concessionari e imprese di elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, ecc. (con punte afferenti agli enti e concessionari in ambito di trasporto ferroviario 5,7%, energia elettrica 4,8% e gestione rifiuti 4,7%);
- 24,5% nel settore enti locali (con punte di cui ai comuni 10,9% e regioni 10,9%);
- 18,3% nel settore sanità di cui ben il 9,6% afferente alle centrali di committenza in ambito sanitario; dato che conferma il continuo processo di aggregazione della domanda in tale ambito iniziato già da qualche anno;
- il 13,6% nelle centrali di committenza (escluse le centrali di committenza del settore sanità), di cui il 4,2% afferente a ConsipS.p.A.³⁸

La disciplina italiana ha previsto l'introduzione di un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti³⁹ volto a garantire l'adeguatezza della struttura organizzativa nell'intero ciclo del contratto pubblico ed a favorire l'innovazione attraverso la previsione di maggiori professionalità e forme di cooperazione tra amministrazioni pubbliche, tenendo conto delle caratteristiche dei mercati di riferimento. In tal senso, si possono svolgere:

³⁶ Commissione Europea (2017), *Targeted consultation on the draft Guidance on Public Procurement of Innovation*, disponibile online: https://ec.europa.eu/growth/content/targeted-consultation-draft-guidance-public-procurement-innovation_it

³⁷ Autorità Nazionale Anticorruzione, Relazione annuale 2016, 6 luglio 2017, 149. Cfr. anche 31.000 con oltre 60.000 centri di spesa.

³⁸ Autorità Nazionale Anticorruzione, Relazione annuale 2016, 6 luglio 2017, 150.

³⁹ Cfr. art. 38, d.lgs. n. 50 del 2016 e infra.



- **GARE DELEGATE ad altra amministrazione aggiudicatrice.** Si tratta di forme di delegazione o coordinamento con l'aggregazione dei fabbisogni rilevati ovvero la previsione di lotti distinti
- Attività di **CENTRALIZZAZIONE DELLE COMMITTENZE** a livello nazionale, regionale o locale
- La realizzazione di **GARE TRANSFRONTALIERE** o **TRANSNAZIONALI** o **l'utilizzo di gare svolte da amministrazioni aggiudicatrici di altri Stati membri.** In Italia questa possibilità, prevista dalla disciplina europea, è stata limitata in sede di recepimento della direttiva UE 2014/24⁴⁰. La legge di recepimento ha, infatti, previsto la sola possibilità per le stazioni appaltanti nazionali di ricorrere all'attività di centralizzazione delle committenze svolta nella forma di acquisizione centralizzata di forniture e/o servizi per diverse stazioni appaltanti", dunque alle attività di grossista escludendo quella di intermediario. Una simile scelta pare in controtendenza rispetto allo sviluppo dell'integrazione e della cooperazione amministrativa, e pare costituire un limite significativo all'instaurazione di forme di cooperazione dal lato della domanda per l'adesione reciproca agli accordi quadro di altri paesi, atteso che solo le amministrazioni europee potrebbero, secondo tale prospettiva, aderire ad accordi quadro italiani, mentre al contrario le stazioni appaltanti potrebbero solo usufruire delle attività svolte come grossisti da centrali di committenza europee.⁴¹

Forme di aggregazione della domanda, ove correttamente strutturate possono favorire la partecipazione e la qualificazione della domanda pubblica anche per incoraggiare l'innovazione. Inoltre, una corretta e trasparente programmazione può consentire di anticipare al mercato le strategie future per indicare obiettivi di crescita, di ricerca e di innovazione, a beneficio soprattutto delle PMI.

La suddivisione dei grandi appalti in lotti, che richiede una accurata analisi di mercato ed una strategia di gara ben pianificata, può essere di stimolo alla concorrenza: può essere effettuata su base territoriale, quantitativa (per volume) - per assicurare che l'entità dei singoli lotti corrisponda meglio alla capacità delle PMI - ovvero su base qualitativa, per adattare meglio il contenuto dei singoli appalti ai settori specializzati delle PMI (lotti merceologici).

La possibilità di limitare il numero di lotti aggiudicabili alla medesima impresa può favorire l'accesso al mercato di nuovi operatori (con la rottura di cartelli consolidati nel tempo). Ovviamente tali strategie vanno attuate sulla base di accurate analisi di

⁴⁰ In Italia, cfr. d.lgs. n. 50 del 2016, art. 43 in combinato disposto con l'art. 37, c. XIII.

⁴¹ G. M. RACCA, *La contrattazione pubblica come strumento di politica industriale*, in C. Marzuoli - S. Torricelli (a cura di), *La dimensione sociale della contrattazione pubblica. Dalle esternalizzazioni alla contrattazione socialmente sostenibile*, Editrice Scientifica, Napoli, 2017, 171 e s.



mercato e individuando le soluzioni maggiormente vantaggiose per le amministrazioni aggiudicatrici.

L'innovazione dei modelli organizzativi per l'acquisto pubblico e delle procedure di selezione del contraente può assicurare una condivisione dei rischi legati all'innovazione che difficilmente possono essere sostenuti dalle singole amministrazioni aggiudicatrici.

Nell'ordinamento giuridico italiano, la programmazione in materia di contratti pubblici si qualifica come attività procedimentalizzata volta ad individuare i bisogni, le risorse disponibili, gli obiettivi primari - anche mediante la verifica periodica e finale della realizzazione degli stessi - e a definire le modalità di acquisizione e l'oggetto della prestazione, oltre che ad individuare i necessari finanziamenti. Tale attività assume un'importanza rilevante nella ricerca di soluzioni innovative, specie ove si consideri quanto la preventiva indicazione dei fabbisogni possa favorire un dialogo con gli operatori economici (nei limiti previsti dalla disciplina europea e nazionale) e consenta alle imprese di proporre soluzioni innovative capaci di soddisfare le necessità in maniera maggiormente efficiente.

L'attività di programmazione concerne tutte le prestazioni che l'amministrazione ha necessità di acquisire e la relativa disciplina viene in parte distinta per il settore dei lavori rispetto ai servizi ed alle forniture.⁴²

La maggiore attenzione alla programmazione dell'attività contrattuale è volta ad incentivare il coordinamento dei "soggetti qualificati" nello svolgimento di procedure di selezione del contraente, attività senz'altro favorita dalla raccolta dei fabbisogni programmati dalle singole amministrazioni.

La disciplina italiana del 2016 estende anche ai settori dei servizi e delle forniture⁴³ l'obbligo di programmazione (biennale) dell'attività contrattuale. I programmi sono adottati "in coerenza" con il bilancio e non congiuntamente,⁴⁴ cercando di risolvere le problematiche connesse alle diverse tempistiche dei soggetti pubblici che approvano il bilancio⁴⁵.

⁴² d.lgs. n. 50 del 2016, artt. 21 e s.

⁴³ Di importo unitario stimato pari o superiore a 40.000 euro.

⁴⁴ Come previsto dal previgente d.lgs. n. 163 del 2006, art. 128.

⁴⁵ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 3, ggggg-quinquies) «**programma biennale degli acquisti di beni e servizi**», il documento che le amministrazioni adottano al fine di individuare gli acquisti di forniture e servizi da disporre nel biennio, necessari al soddisfacimento dei fabbisogni rilevati e valutati dall'amministrazione preposta; ggggg-sexies) «**programma triennale dei lavori pubblici**», il documento che le amministrazioni adottano al fine di individuare i lavori da avviare nel triennio, necessari al soddisfacimento dei fabbisogni rilevati e valutati dall'amministrazione preposta; ggggg-septies) «**elenco annuale dei lavori**», l'elenco degli interventi ricompresi nel programma triennale dei lavori pubblici di riferimento, da avviare nel corso della prima annualità del programma stesso; ggggg-octies) «**elenco annuale delle acquisizioni di forniture e servizi**», l'elenco delle acquisizioni di forniture e dei servizi ricompresi nel programma biennale di riferimento, da avviare nel corso della prima annualità del programma stesso; ggggg-nonies) «**quadro esigenziale**», il documento che viene



2.2.1.2. Il quadro europeo sugli appalti per l'innovazione nel settore SMART-ICT

La Commissione Europea ha adottato la strategia Europa2020 nel 2010 per rendere l'economia dell'Unione Europea più smart, sostenibile ed inclusiva. Una delle iniziative principali miranti a promuovere il progresso nelle aree prioritarie è l'Agenda Digitale Europea, che analizza e approfondisce il ruolo guida delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT). Il principale obiettivo dell'Agenda Digitale Europea è di assicurare che il mercato unico digitale procuri benefici economici e sociali sostenuti, basandosi su connessioni internet veloci e ultra-veloci e applicazioni interoperabili.

L'Agenda Digitale cerca di salvaguardare la competitività dell'UE attraverso una accresciuta coordinazione e l'eliminazione degli sforzi frammentati in Europa. Al fine di attrarre le migliori menti d'Europa alla ricerca, sono fondamentali infrastrutture di livello mondiale e adeguati finanziamenti. Le migliori idee di ricerca devono essere trasformate in prodotti e servizi commercializzabili. Al momento, gli investimenti nell'UE nella ricerca ICT sono ancora meno di metà rispetto ai livelli degli Stati Uniti⁴⁶.

L'Unione Europea deve investire in ricerca e innovazione ICT di livello mondiale al fine di accelerare la crescita e il lavoro attraverso *partnership* pubblico-private e lo sfruttamento delle opportunità disponibili con i programmi di ricerca finanziati da Horizon2020, in modo tale da tenere il passo con i suoi principali *competitor* in ricerca ICT e innovazione digitale⁴⁷.

Per eliminare le lacune sistemiche e accelerare lo sviluppo in quest'area, la Commissione Europea ha preparato, come continuazione dell'Agenda Digitale Europea, la Strategia per il Mercato Unico Digitale per l'Europa 2015 che definisce misure per un uso più efficace delle tecnologie digitali al fine di consentire alla popolazione e alle imprese di sfruttare a proprio vantaggio le opportunità derivanti da queste tecnologie. Nel contesto dello spazio digitale, l'eliminazione delle restrizioni che prevengono la creazione di un mercato digitale europeo - tanto per un aspetto privato che commerciale - appare come compito strategico.

Secondo l'Agenda Digitale Europea, cambiamenti sostenibili di lungo termine in Europa devono essere basati sulla digitalizzazione della società e dell'economia con l'uso innovativo e intenso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

redatto ed approvato dall'amministrazione in fase antecedente alla programmazione dell'intervento e che individua, sulla base dei dati disponibili, in relazione alla tipologia dell'opera o dell'intervento da realizzare gli obiettivi generali da perseguire attraverso la realizzazione dell'intervento, i fabbisogni della collettività posti a base dell'intervento, le specifiche esigenze qualitative e quantitative che devono essere soddisfatte attraverso la realizzazione dell'intervento, anche in relazione alla specifica tipologia di utenza alla quale gli interventi stessi sono destinati. L'effettività e la coerenza con il bilancio è inoltre assicurata da quanto previsto all'art. 21, c. 3 nel quale si prevede l'obbligo di indicare i lavori da avviare nella prima annualità, per i quali deve essere riportata anche l'indicazione dei mezzi finanziari stanziati sullo stato di previsione o sul proprio bilancio, ovvero disponibili in base a contributi o risorse dello Stato, delle regioni a statuto ordinario o di altri enti pubblici (l'elencazione delle fonti di finanziamento ricomprende anche i beni immobili disponibili).

⁴⁶ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/our-goals/pillar-v-research-and-innovation>

⁴⁷ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/europe-2020-strategy>



Il regolamento (UE) no. 1025/2012, provvedimento orizzontale inerente l'intero sistema di standardizzazione europeo adottato nel 2012, permette l'applicazione degli standard nella legislazione (standard armonizzati) e negli appalti pubblici. Il disegno di standard ICT a livello europeo riveste, infatti, un'importanza vitale per preservare la competitività dell'industria europea.

Come parte dell'azione 23 dell'Agenda Digitale Europea, la Commissione Europea ha giocato un ruolo guida nell'esplicitare il legame esistente tra standardizzazione ICT e appalti pubblici, così da aiutare le autorità pubbliche a promuovere l'efficienza e ridurre i casi di *lock-in*.

Tre principali risultati sono stati prodotti come parte di questo studio:

- La [overview of current public procurement practices concerning ICT in the EU](#)⁴⁸
- Le [Guidelines to help procurers buy ICT that is based on standards](#)⁴⁹, che comprendono esempi delle migliori pratiche negli appalti a livello nazionale ed europeo.
- L'[Impact Assessment Preparation](#)⁵⁰

Le Guidelines chiariscono l'importanza degli appalti di beni e servizi ICT: infatti, le amministrazioni pubbliche rappresentano una parte significativa dei consumatori nel settore, in tal senso, gli appalti possono avere un'influenza significativa sull'innovazione e la competitività nel mercato. Le amministrazioni sono, quindi, obbligate ad assicurare che l'appalto ICT abbia luogo su basi trasparenti e non discriminatorie e che non favorisca indebitamente specifici venditori o fornitori. Acquisire prodotti digitali basati su standard accessibili a tutti i fornitori nel settore aiuta a promuovere la competitività tra operatori che partecipano alle relative gare e a ridurre i rischi per le pubbliche amministrazioni di divenire eccessivamente dipendenti verso un singolo operatore economico per la fornitura di prodotti o servizi oltre il periodo iniziale del contratto d'appalto (una situazione altrimenti conosciuta come *lock-in*).

Al fine di promuovere lo sviluppo della società nel settore ICT, gli Stati membri e/o le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero quindi:

- Rispettare le politiche europee nel settore ICT;
- Implementare le politiche europee nel settore ICT nelle legislazioni nazionali;
- Adattare il quadro normativo e le politiche di sviluppo a livello nazionale e regionale (strategie di *policy*, piani d'azione...);
- Stabilire condizioni più opportune per innalzare la competitività dell'economia e per lo sviluppo dell'ICT;
- Stabilire un ambiente stimolante per un'economia basata sul digitale;
- Definire cosa sia innovativo: lavori, prodotti, servizi o processi;

⁴⁸ <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/ssai/docs/study-action23/d2-finalreport-29feb2012.pdf>

⁴⁹ <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/ssai/docs/study-action23/d3-guidelines-finaldraft2012-03-22.pdf>

⁵⁰ <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/ssai/docs/study-action23/d4-impact-assessment-prep.pdf>



- Evidenziare gli obiettivi chiave dei progetti riguardanti l'ICT (comprese le politiche governative e gli obiettivi di destinazione dei servizi);
- Descrivere i benefici primari:
 - Tipi e livelli di benefici, ad es. Sociali, economici, ambientali, ecc.
 - Beneficiari;
- Descrivere gli svantaggi;
- Identificare i bisogni non soddisfatti;
- Condurre analisi di mercato;
- Identificare fattori di successo chiave da usare nelle fasi seguenti del processo d'appalto.

2.2.2. Identificazione di un team di gestione del progetto

Cosa fare?

Nel cominciare un processo di PPI, è di primaria importanza usare tecniche adeguate di gestione del progetto, destinando a tale compito un team *ad hoc*. Una struttura di responsabilità certa - con uno staff dedicato che riferisca all'amministrazione aggiudicatrice in una catena decisionale lineare e possibilmente corta - è una pre-condizione indispensabile per la conduzione efficace del progetto. Ciò è ancor più importante quando la cooperazione riguarda più amministrazioni aggiudicatrici provenienti da diversi Stati membri.

FOCUS: PROJECT MANAGEMENT NEGLI APPALTI INNOVATIVI

La gestione del progetto (*project management*) può essere definita nel complesso come l'applicazione di conoscenze, capacità e tecniche per l'esecuzione efficace ed efficiente, al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati. Secondo il Project Management Institute, la gestione del progetto si basa su sette conoscenze principali:

- Integrazione
- Costo
- Risorse Umane
- Scopo
- Qualità
- Comunicazione
- Tempo

Negli appalti pubblici, il *project management* gioca un ruolo cruciale nell'identificazione della strategia d'appalto, nella definizione di cosa acquistare e in quale momento del ciclo di vita del progetto; nella scelta dei prodotti richiesti; nella gestione dei rischi, dei contratti e delle relazioni con gli operatori economici.

Come fare?

Ogni progetto dovrebbe essere gestito da un *project manager*, che è allo stesso tempo sia la persona responsabile della pianificazione del progetto e del controllo sull'implementazione



nonché il coordinatore del team, composto da membri con ruoli distinti a seconda della natura del progetto.

Nell'appalto pubblico di soluzioni innovative è necessario comprendere il mercato ed i bisogni particolari (non ancora soddisfatti) dell'organizzazione in relazione ad un determinato prodotto, lavoro o servizio. Appare evidente la correlata esigenza di individui o squadre che siano capaci di condurre attività esterne di monitoraggio del mercato e interne di analisi dei bisogni. Il team di progetto ha anche bisogno di specifica esperienza nel settore degli appalti e di altre capacità correlate e pertinenti per il progetto. Tali funzioni e ruoli possono essere presi dall'interno dell'organizzazione o dall'esterno, per far parte temporaneamente del team di progetto e portare a termine il compito.

Esempio di gestione del progetto nei Paesi Bassi

La città olandese di Enschede ha preso la decisione politica di scegliere due aree - **sicurezza e sanità** - per sperimentare appalti pubblici innovativi. Attraverso tali appalti saranno risolte problematiche sociali, e al contempo si stimolerà l'economia locale. Ogni appalto innovativo è basato su un'attenta valutazione commerciale e su un'analisi costi/benefici. Un team con rappresentanti dei decisori pubblici, manager di progetto e specialisti nel settore appalti è responsabile di ogni aspetto decisionale, approvando o respingendo i progetti. Le amministrazioni aggiudicatrici sono coinvolte dall'inizio nel processo, qualora tale coinvolgimento sia coerente con la valutazione commerciale.

Errori più comuni

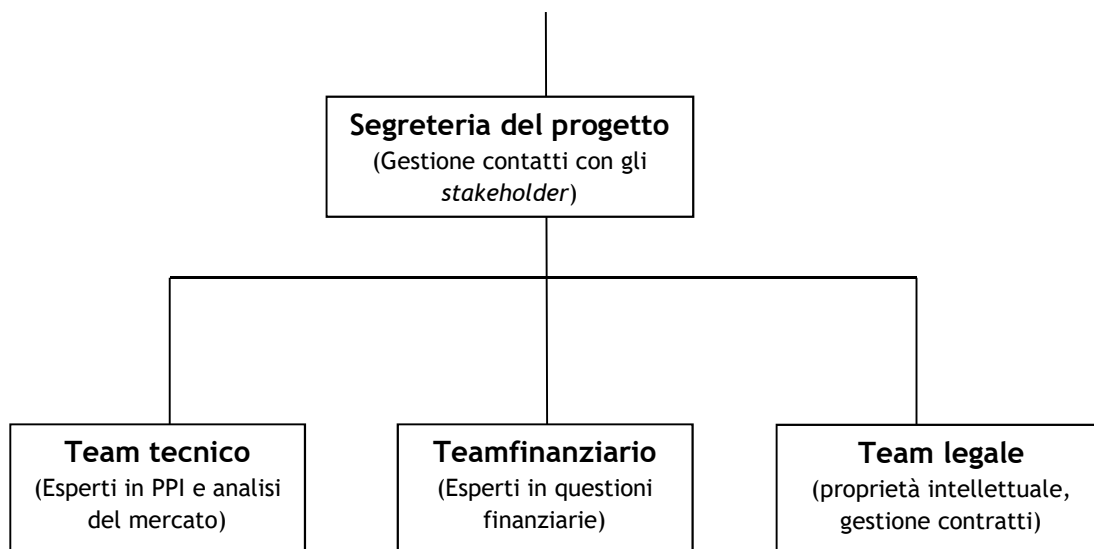
Mancanza di un adeguato ruolo di guida; mancanza di *expertise* appropriate; mancanza di coordinamento tra le varie risorse ed attività; mancanza di comprensione relativa all'impatto del sistema di organizzazione sul progetto; mancanza di capacità specifiche sull'identificazione e specificazione concreta dei bisogni e delle possibili soluzioni; imprecisa definizione delle aspettative degli *stakeholder* (consumatori, utenti, potenziali sponsor, strutture decisionali e potenziali fornitori).

Lezioni apprese

Il *project management* può contribuire a superare alcuni ostacoli attraverso l'identificazione, analisi ed elaborazione del rischio, apportando le risorse necessarie a indirizzare appropriatamente i deficit di conoscenza. L'acquisto di prodotti o servizi innovativi richiede capacità, competenze e risorse specifiche al fine di funzionare in modo efficace.

Figura 21. Team di gestione del progetto -Strategia IPM (Integrated Project Management)





Messaggi da ricordare

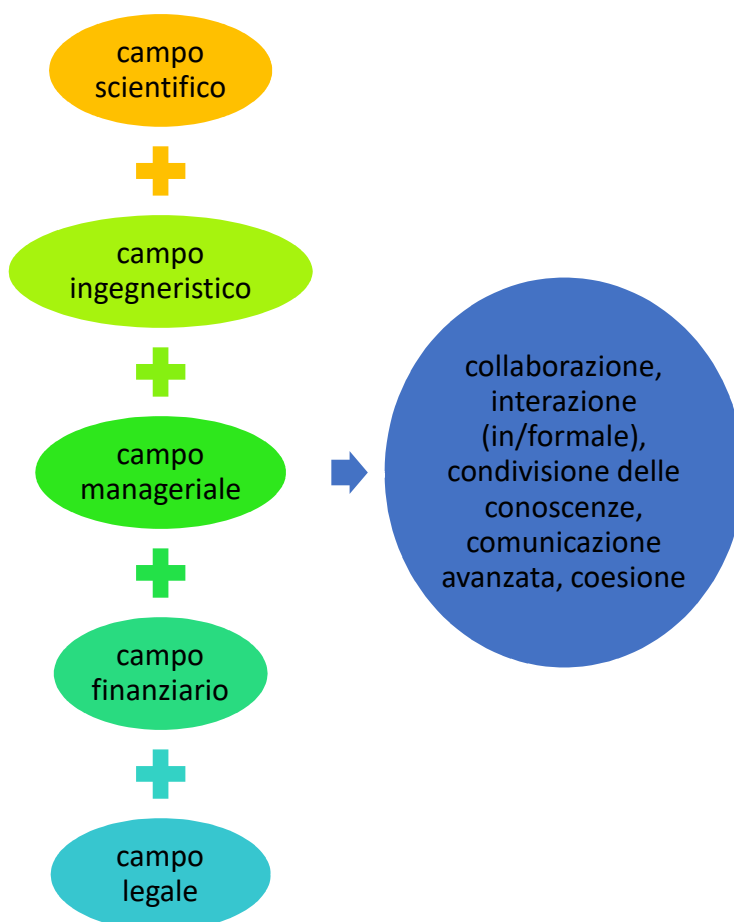
- Il team che gestisce il progetto deve avere uno staff sufficiente, in termini di qualità e quantità;
- La continuità è essenziale per lo staff. In caso di alternanza continua tra i membri dello staff, è fondamentale registrare ogni informazione e garantire un periodo in cui il nuovo membro è istruito dal componente dello staff che lascerà il team;
- Consentire ai membri del team di conoscersi, in modo da costruire fiducia reciproca (specie in caso di cooperazione transnazionale);
- Ci sono alcuni ruoli che devono essere presenti in qualsiasi progetto d'appalto: tecnici, esperti finanziari, legali, manager di progetto e contratto e addetti alle pubbliche relazioni.

2.2.3.1. Specifiche di gestione del progetto nel settore SMART-ICT

Un team differenziato, vario e multidisciplinare ha una particolare importanza ed è fondamentale per il successo di un appalto innovativo nel settore ICT: devono, infatti, essere inclusi esperti nel settore scientifico, di ingegneria e manageriale, ma anche finanziario e legale, così da accrescere la capacità di assorbimento della conoscenza discussa, sviluppata e guadagnata durante l'intero processo PPI.

Le soluzioni ICT sono comunemente testate attraverso appositi scenari. Le risorse umane con sufficiente conoscenza al riguardo sono parte essenziale in un team PPI di una amministrazione aggiudicatrice.

Figura 22. Caratteristiche minime di un team PPI multidisciplinare nel settore ICT



FOCUS: TEAM DIVERSIFICATI, VARI E MULTIDISCIPLINARI

Altri team già funzionanti e operatori economici costituiscono punti di scambio di informazioni e conoscenza e devono essere periodicamente contattati e tenuti in considerazione per una relazione di lungo termine che sia fruttuosa per la comunità locale, nazionale ed europea anche in vista di una ulteriore crescita.

Per quale motivo è così importante che ci sia un team multidisciplinare per il processo PPI? Il processo in sé è molto importante. Da un lato, infatti, è indubbia l'importanza di rispettare le procedure formali che guidano il processo di gara: la procedura deve essere completata nel modo descritto dalle direttive dell'UE, come implementate nella legislazione nazionale. Dall'altro, la consultazione del mercato non può essere condotta efficacemente se l'amministrazione aggiudicatrice non ha creato un team capace di comprendere la complessità, diversità, adattabilità, capacità di personalizzazione e, in definitiva, l'ampia gamma di possibili soluzioni esistenti. Detto questo, è molto importante che le procedure ed i progetti di PPI nel settore ICT siano guidati da specialisti che soddisfino le specifiche del progetto stesso, tenendo in mente la comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni contro il *lock-in* - Building open ICT systems by making better use of standards in public procurement (COM(2013) 455 final).

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0224&qid=1427871639509&from=HR>



1.1.1. Definizione dell'ambito di applicazione

Cosa fare?

Uno step fondamentale che precede la valutazione dei bisogni è la definizione dello “scenario” in cui avverrà l'appalto, attraverso una serie di domande a cui rispondere:

- 1) Ci sono benefici potenziali nell'aumento delle risorse e delle capacità in caso di ricorso ad una più ampia cooperazione a livello locale, regionale, nazionale o europeo? (v. *infra*)
- 2) Sarebbe utile condurre un'analisi di mercato prima di definire la procedura di aggiudicazione?

FOCUS: COS'È UNA CONSULTAZIONE DEL MERCATO?

La consultazione preliminare di mercato (art.40, direttiva 2014/24/UE) costituisce una fase propedeutica all'avvio della procedura di appalto e consente alle stazioni appaltanti di confrontare i propri bisogni con l'offerta realmente esistente sul mercato. È altresì utile ad identificare l'approccio corretto all'appalto, i requisiti minimi da fissare per le soluzioni innovative e la fattibilità delle indicazioni principali derivanti dalla valutazione commerciale (cd. *business case*). Inoltre, la consultazione del mercato consente di ricevere dei *feedback* su come aumentare l'interesse da parte del mercato in risposta ad un imminente bando di gara, con indicazioni su quali fornitori risponderanno in modo più probabile. La trasparenza e la non discriminazione da parte della stazione appaltante sono richieste in ogni fase.

Sulle modalità per la conduzione di una consultazione del mercato, v. *infra* 2.4.

- 3) In che modo la stazione appaltante deve trattare le questioni relative alla proprietà intellettuale e al trasferimento tecnologico?

FOCUS: QUESTIONI DI RISERVATEZZA E TRASFERIMENTO TECNOLOGICO

Se la questione dei diritti di proprietà intellettuale ha maggiormente a che fare con gli appalti pre-commerciali (PCP), nei quali l'oggetto dell'acquisto da parte della stazione appaltante è il servizio di R&S finalizzato a realizzare prototipi di nuovi prodotti e/o servizi, nel PPI la questione centrale riguarda la riservatezza delle informazioni e il trasferimento tecnologico.

La prima questione - la **riservatezza** - riguarda l'impegno che la stazione appaltante prende al fine di mantenere il segreto sulle soluzioni proposte e sulle informazioni sensibili rivelate dagli operatori economici (es. segreti tecnici o commerciali o elementi confidenziali dell'offerta), a meno che l'operatore in questione autorizzi esplicitamente (ossia, per iscritto) le autorità pubbliche a rivelare delle informazioni riservate a terze parti. Il diritto alla protezione delle informazioni confidenziali è un diritto sostanziale e, allo stesso tempo, un principio giuridico esistente tanto a livello nazionale che europeo. In tutti gli scambi di informazioni e nell'archiviazione delle stesse, quindi, le stazioni appaltanti sono chiamate ad assicurare l'integrità e la riservatezza di ogni dato sensibile rivelato dall'operatore economico.



Per quanto riguarda il **trasferimento tecnologico**, ad esempio in relazione alla disseminazione di tecnologie innovative dal punto di origine a gruppi di distribuzione più ampi, le politiche degli appalti pubblici dovrebbero assicurare che l'innovazione di prodotto o di processo sia trasferita ad un livello più ampio in modo da favorire la crescita economica e la competitività a livello globale. In tal senso, è fondamentale raggiungere un accordo complessivo ed equo con gli operatori economici le cui tecnologie devono essere trasferite: un accordo di trasferimento tecnologico dovrebbe, quindi, includere tutte le invenzioni, i prototipi, gli strumenti finiti o il *know-how* per cui sono fornite informazioni sensibili, in modo da portarli alla piena commercializzazione e da metterli a disposizione di un gruppo più ampio di operatori economici.

La normativa sugli appalti, sia a livello nazionale che europeo, lascia ogni determinazione sulla questione della riservatezza e del trasferimento tecnologico ai documenti di gara o ad accordi *ad hoc* tra amministrazioni aggiudicatrici ed operatori economici. Solitamente, le amministrazioni aggiudicatrici non possono condividere informazioni sensibili o segreti commerciali con altri operatori economici o candidati, a meno che l'operatore economico accetti espressamente tale eventualità. Ad esempio, in riferimento al dialogo competitivo, la direttiva 2014/24/UE prescrive che *“durante il dialogo, l'amministrazione aggiudicatrice deve assicurare eguaglianza di trattamento tra tutti i partecipanti. A tal fine, non deve fornire informazioni in modo discriminatorio in modo da dare ad alcuni partecipanti dei vantaggi rispetto agli altri. In conformità all'art. 21, le stazioni appaltanti non devono rivelare ad altri partecipanti le soluzioni proposte o altre informazioni riservate comunicate da un candidato o offerente senza il suo permesso. Tale permesso non deve prendere la forma di un'autorizzazione generale, ma deve essere dato in riferimento alla comunicazione di una informazione specifica”* (Art. 30, par. 3).

Come fare?

Il team coinvolto nell'appalto deve determinare le proprie capacità economiche e di *expertise* e, in caso di risorse insufficienti, dovrebbe valutare la possibilità di accedere a finanziamenti esterni (es. dall'UE, v. *supra* par. 1.4) o di condividere il processo d'appalto con altri acquirenti pubblici (appalto congiunto) all'interno dei confini nazionali o a livello transfrontaliero o transnazionale (europeo). A tal fine, è di importanza fondamentale che le amministrazioni aggiudicatrici diventino membri attivi nell'ambito di reti nazionali o europee di settore (alcuni esempi riguardano il Public Procurement Network <<http://www.ppneurope.org>>; la Procurement of Innovation Platform <<http://www.innovation-procurement.org>>; e l'European Assistance For Innovation Procurement <<http://www.eafip.eu>>).

In modo particolare negli appalti innovativi, infatti, le amministrazioni aggiudicatrici devono capire se possa essere utile consultare il mercato prima di iniziare una gara al fine di accumulare conoscenze sui trend, le capacità e le particolarità di ogni fornitore e per formulare dei requisiti specifici. In tal senso, è particolarmente utile avere un accesso diretto e il più ampio possibile al mondo imprenditoriale, anche attraverso un ufficio dedicato. La sfida è di organizzare la consultazione in modo corretto ed efficace, al fine di incoraggiare la partecipazione e avere idea delle innovazioni più interessanti in relazione ai propri bisogni.



Tale risultato richiede grandi sforzi ed un team capace di creare reti e di organizzare opportunità di incontri con il mercato (es. info-day), al fine di accrescere il catalogo delle innovazioni e definire meglio COSA ACQUISTARE.

In relazione ai diritti di proprietà intellettuale, alle questioni di riservatezza e al trasferimento tecnologico, la figura più importante nel team di gestione del progetto sarà quella dell'esperto legale.

UNA SCHEDA PER DEFINIRE IN MODO EFFICACE COSA ACQUISTARE

- 1) Decidere se l'acquisto può essere fatto facilmente dall'ente aggiudicatore o, in caso di scarsità di risorse o di *expertise*, valutare l'eventualità di condividere i rischi e i benefici attraverso l'appalto condiviso a livello nazionale o europeo, prendendo contatto con i più importanti network di amministrazioni aggiudicatrici;
- 2) In caso di appalto trans-frontaliero, iniziare dall'identificazione del/i partner più adeguato/i;
- 3) Decidere se provvedere ad una consultazione preliminare di mercato e in che modo condurla (incontri faccia-a-faccia, questionari, interviste, info-days);
- 4) Pensare dall'inizio a come affrontare le questioni collegate ai diritti di proprietà intellettuale e alla condivisione delle informazioni. Anche se tale fase è più importante in un PCP, è comunque fondamentale assicurare agli operatori economici che le informazioni sensibili siano trattate nel rispetto delle norme di riservatezza. In relazione ai diritti di proprietà intellettuale, nel PPI i fornitori hanno solitamente già brevettato i loro prodotti/servizi innovativi e l'ente appaltante ha solo la licenza di usarli senza violare il *copyright*.

Errori più comuni

Informazioni insufficienti in relazione al mercato di riferimento; avversione al rischio; mancanza di disponibilità all'appalto congiunto a livello nazionale o europeo; mancanza di conoscenza sulle possibili fonti di finanziamento esterne; mancanza di partecipazione a reti nazionali o internazionali; scarsa capacità di dialogare in modo efficace con il mercato; mancanza di conoscenza e/o *expertise* sulla legislazione relativa a riservatezza e trasferimento tecnologico.

Lezioni apprese

L'incapacità di comprendere la necessità di coinvolgere *stakeholder* esterni è una criticità comune a molti contratti e ha spesso un impatto negativo sul successo dell'appalto, a volte producendo costi aggiuntivi per rettificare le omissioni o gli errori.

Inoltre, è di importanza fondamentale condurre una valutazione delle opzioni durante la fase che precede l'avvio della procedura di appalto, sia in termini di corretta identificazione dell'oggetto del contratto sia in relazione alla definizione di un budget realistico per raggiungere gli obiettivi desiderati.

Infine, la questione di come gestire la riservatezza delle informazioni ed il trasferimento tecnologico deve essere risolta quanto prima.

Messaggi da ricordare



- Al momento della definizione del budget, le amministrazioni aggiudicatrici devono includere un livello adeguato di risorse per le urgenze. Inoltre, il budget e i costi devono essere rivisti ad ogni fase cruciale durante i diversi momenti della procedura d'appalto.
- L'appalto congiunto a livello locale, regionale o nazionale e gli appalti transfrontalieri o a livello europeo sono strumenti molto utili in caso di risorse o *expertise* insufficienti all'interno di una singola amministrazione aggiudicatrice per l'acquisto di una specifica soluzione, e sono particolarmente vantaggiosi per gli appalti innovativi (v. *infra*)
- Gli appalti congiunti o transfrontalieri permettono alle amministrazioni aggiudicatrici di condividere rischi e benefici dell'innovazione (e relative *expertise*) attraverso l'aggregazione della domanda o, come chiarito precedentemente, con la conclusione di un accordo quadro che permetta ad altre amministrazioni aggiudicatrici (a livello nazionale o europeo) di aderire (v. *infra*)
- Le amministrazioni aggiudicatrici devono anche tenere in considerazione la disponibilità e la capacità del mercato nelle loro proposte. Infatti, non tutti gli appalti sono fattibili. L'amministrazione aggiudicatrice sta cercando qualcosa che è al di là delle capacità attuali del mercato? Le tempistiche sono realistiche?
- La riservatezza delle informazioni rivelate dagli operatori economici deve essere assicurata in ogni fase del processo d'appalto.
- Di importanza fondamentale è anche capire se - e come - gestire la questione del trasferimento tecnologico, ossia accordarsi con l'operatore economico sui termini per la rivelazione delle informazioni rilevanti al fine di favorire l'innovazione e la crescita economica ad un livello più ampio.

2.3. Identificazione e valutazione dei bisogni

2.3.1. Identificazione dei bisogni

Cosa fare?

L'appalto innovativo inizia con un bisogno non soddisfatto di una soluzione innovativa, che può essere dovuta - nel presente o, preferibilmente, nel futuro - a problematiche sociali o requisiti operativi che non possono essere risolti - o possono esserlo solo ad un costo eccessivo o con rischi inaccettabili - da beni o servizi già esistenti. La fase di valutazione dei bisogni è di fondamentale importanza, specie quando le amministrazioni aggiudicatrici intendano acquistare soluzioni innovative: invece di procedere ad una mera sostituzione di strumenti obsoleti o ad un rinnovamento di un contratto per prestazione di servizi scaduto,



l'ente appaltante ha l'opportunità di condurre un'analisi funzionale dei propri bisogni per identificare possibili spazi per l'innovazione di prodotto o di processo⁵¹.

La presenza di un bisogno non soddisfatto è evidente quando:

- Le soluzioni esistenti non possono risolvere una problematica rilevante che già attualmente ha un impatto negativo sulla fornitura di un servizio (es. questioni tecniche, restrizioni di budget, cambi nelle percezioni o nei comportamenti dei cittadini).

Esempio

Il progetto **Healthy ageing Public Procurement of Innovations (HAPPI)**: <http://www.happi-project.eu/> è il primo caso di appalto congiunto a livello europeo sull'acquisto di soluzioni innovative per l'invecchiamento attivo e in buona salute.

⁵¹ Commissione Europea (2017), Commissione Europea (2017), *Targeted consultation on the draft Guidance on Public Procurement of Innovation*, disponibile online: https://ec.europa.eu/growth/content/targeted-consultation-draft-guidance-public-procurement-innovation_it.



Figura 22. Il piano d'azione del progetto HAPPI



La Commissione Europea (DG mercato interno, industria, imprenditoria e PMI) ha chiesto alla Bundesbeschaffung GmbH (BBG) e alla Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S (SKI) di condurre uno studio mirante ad analizzare la possibile implementazione dell'appalto congiunto transfrontaliero, focalizzandosi in particolare sugli aspetti giuridici, amministrativi e organizzativi di progetti in tale ambito, così come sull'efficienza economica e l'efficacia di detti progetti. Lo studio comprende uno schema di raccomandazioni per le autorità pubbliche su come condurre procedure d'appalto congiunte transfrontaliere al fine di promuovere la certezza normativa e di consentire la misurazione economica e l'applicazione pratica di un simile strumento. Lo studio mira a riscuotere l'interesse degli addetti ai lavori, dando un valore aggiunto alle attuali conoscenze sugli appalti congiunti transfrontalieri.

Esempio:
 Il programma CHARM (<https://www.rijkswaterstaat.nl/english/about-us/doing-business-with-rijkswaterstaat/charm-pcp/index.aspx>) è un esempio di PCP implementato congiuntamente dalle autorità inglesi e olandesi preposte alla gestione della rete stradale, spinto dalla necessità di risolvere il problema onnipresente del traffico sulle strade più utilizzate attraverso centri innovativi di monitoraggio.

- Le soluzioni esistenti non soddisfano il bisogno dell'ente appaltante volto a migliorare la qualità o l'efficienza del servizio pubblico in futuro sulla base della valutazione delle attuali *performance*, che anzi evidenziano la necessità di migliorare i propri risultati (anche in conseguenza di politiche definite a livello regolamentare o legislativo).



Esempio

L'ospedale provinciale di Sucha Beskidzka (Polonia) ha identificato il bisogno di ridurre la temperatura delle stanze esposte ad un irraggiamento solare eccessivo in estate al fine di migliorare il benessere di pazienti e staff medico, attraverso un processo abbastanza lungo culminato nell'installazione di tendine fotovoltaiche (v. *infra*).

<http://www.ecoquip.eu/uploads/pdfs/SuchaBeskidzkaHospitalunemtneeds.pdf>

- Le soluzioni esistenti non possono risolvere problematiche sociali di medio-lungo periodo (es. efficienza energetica o sostenibilità ambientale).

Esempio

Il progetto SPEA (www.speaproject.eu), portato avanti da un consorzio di tre città (Barcellona, Birmingham e Eindhoven) si focalizza sul miglioramento dell'efficienza energetica negli edifici comunali al fine di renderli a basso consumo e alimentati con fonti rinnovabili, in modo da sviluppare procedure di gestione sostenibile.

Come fare?

Nel processo di definizione dei bisogni, le amministrazioni aggiudicatrici possono fare uso di una serie di approcci: esame della produzione scientifica, pubblicazioni tecniche o di politica pubblica; opinioni di esperti; *focus group* sulle diverse possibilità d'azione dell'ente; interviste agli *stakeholder* principali: potenziali fornitori, gruppi di interesse e utenti finali.

Esempi metodologici

La metodologia **Voice-of-the-Customer (VOC)**, utilizzata nel progetto Smart@fire) ha come obiettivo finale il raggiungimento di una comprensione più profonda dei prodotti, dei processi, dei servizi e delle apparecchiature usati dagli utenti finali e di accumulare idee su come migliorare il loro ambiente di lavoro attraverso soluzioni innovative. Questo avviene solitamente con la selezione di alcuni utenti finali, sulla base di profili predefiniti, e sulla conduzione di interviste approfondite da parte di un team di intervistatori. Le domande devono essere formulate in maniera semplice, diretta e pertinente al fine di identificare i bisogni reali dei consumatori.

Esempio: un approccio VOC può alternativamente includere domande aperte a individui (es. "dicci come usi questo prodotto/servizio ..."; "quali barriere riscontri nell'utilizzo di questo prodotto/servizio ...?"; "quali problematiche riscontri quando ...?"; "dai maggiori informazioni su ..."; "dai un esempio di") - al fine di misurare le conoscenze, preferenze e/o intenzioni di una persona nei riguardi di un prodotto/servizio - oppure prendere la forma di un focus group interattivo con molti partecipanti a cui verranno richieste percezioni, opinioni, convinzioni e attitudini rispetto a un prodotto/servizio. Tale metodo è particolarmente utile quando le amministrazioni aggiudicatrici vogliono ottenere informazioni più complesse sui comportamenti e le motivazioni rispetto a quanto ottenibile con un sondaggio. Inoltre, lo scambio dinamico tra membri del gruppo può produrre informazioni più approfondite e oggettive rispetto a interviste faccia-a-faccia.

Un'altra metodologia utile ed efficace per identificare i bisogni innovativi e convalidarli in relazione alla possibile utilità per gli utilizzatori finali è la metodologia **WIBGI** sviluppata dal NHS inglese, basata su esercizi di *brainstorming* collettivo con amministrazioni aggiudicatrici e utenti finali, al fine di completare la frase "Wouldn't It Be Great If..." (non sarebbe meraviglioso se...).

Ad esempio, durante un *workshop* WIBGI, un esperto facilitatore opera con un team di medici per identificare, convalidare e mettere in graduatoria i bisogni percepiti. Durante tale *workshop* i team di medici sono stimolati a dare soluzioni originali (es. pensa alla situazione che ti può procurare maggiore disagio/inefficienza nel tuo lavoro quotidiano. Pensa di essere Harry Potter, quale magia faresti per risolvere il problema? Non sarebbe



meraviglioso se la magia potesse creare una soluzione per...). La lista di bisogni così ottenuta è messa in ordine di importanza (es. grandezza/costo del problema) in un documento finale che sancisce i bisogni effettivi.

Errori più comuni

Distacco tra i bisogni identificati e i bisogni reali degli utenti finali/consumatori; convinzioni errate sulla reale urgenza di un bisogno; mancanza di adeguato coinvolgimento degli *stakeholder* principali; avversione al rischio nell'identificazione di soluzioni innovative a bisogni non soddisfatti.

SCHEDA SULLA VALUTAZIONE DEI BISOGNI

Step 1: condurre sessioni aperte di *brainstorming* sui problemi e i bisogni con gli *stakeholder*, attraverso approcci *top-down* o *bottom-up*

Step 2: identificare il bisogno più urgente non soddisfatto e i relativi problemi

Step 3: stabilire una gerarchia di causa-effetto (problemi che causano direttamente il bisogno urgente e problemi che sono l'effetto del bisogno non soddisfatto)

Step 4: identificare come il bisogno non soddisfatto e i relativi problemi possono essere risolti attraverso l'acquisto di prodotti o servizi specifici

Step 4bis: identificare il possibile spazio per prodotti innovativi presenti sul mercato (v. *infra*, par. 2.4)

Step 5: preparare specifiche basate sulle *performance* o la funzionalità (v. prossimo paragrafo)

Lezioni apprese

Nell'identificazione dei bisogni, è possibile seguire un approccio **top-down** (nel quale i decisori pubblici responsabili dell'analisi degli sviluppi economici e sociali identificano le situazioni che necessitano di miglioramenti o le opportunità di uno sviluppo più prospero) o, preferibilmente, un approccio **bottom-up** (sostenuto da una domanda dei cittadini/utenti, che chiedono ai decisori pubblici di agire). Indipendentemente dall'approccio, un'analisi approfondita e accurata del bisogno è essenziale per dar vita ad un progetto pianificato in maniera appropriata e capace di risolvere la problematica in modo efficace e nel rispetto dell'interesse generale.

Come già detto, le informazioni sull'identificazione del bisogno possono essere ottenute attraverso ricerche a tavolino, interviste, sondaggi. Sembra preferibile, comunque, combinare tutti questi metodi (questionari e interviste con *focus group*, composti da utenti finali e *stakeholder* principali; *workshop*). Di solito, i questionari mandati via e-mail tendono ad avere i tassi di risposta più bassi, ed è anche utile ricordare che la qualità delle risposte dipende in larga parte dal modo in cui sono formulate le domande e dalla composizione dei gruppi di destinazione. Inoltre, date le grandi discrepanze solitamente esistenti tra quanto detto in un'intervista e le esperienze concrete, è fondamentale verificare i risultati delle interviste con le osservazioni e l'analisi dei documenti.

Messaggi da ricordare



- Il processo di identificazione dei bisogni dovrebbe avvenire tempestivamente, in modo da disporre di più tempo per una comprensione efficace dei bisogni
- Questa fase, se affrontata con il giusto approccio, evita il rischio che bisogni non identificati o non soddisfatti divengano problematiche urgenti
- Le amministrazioni aggiudicatrici devono adempiere ai requisiti legislativi e regolamentari
- L'identificazione dei bisogni crea le basi per gli step successivi e, in particolare, per una consultazione aperta ed efficace del mercato
- I bisogni non identificati devono essere tradotti in specifiche basate sui risultati da conseguire nel processo d'appalto innovativo
- In caso di appalto congiunto o transfrontaliero, la fase di valutazione dei bisogni può essere condotta a livello individuale da ogni amministrazione aggiudicatrice, per poi identificare i bisogni condivisi e personalizzare le soluzioni sulla base del quadro normativo e politico nazionale
- Gli utenti finali sono particolarmente importanti in quanto reali protagonisti dei processi di appalto innovativo, in modo che le soluzioni innovative che emergono dall'appalto siano accettate in modo adeguato ed efficacemente utilizzate
- Considerando che i bisogni non soddisfatti sono raramente percepiti come una priorità dagli utenti finali o dai singoli enti appaltanti, è utile coinvolgere nella valutazione dei bisogni altri utenti finali e enti appaltanti, in modo da consentire lo sviluppo di soluzioni condivisibili, interoperabili e con migliore rapporto qualità/prezzo

1.3.1.1 Identificazione dei bisogni nel settore SMART-ICT

Il settore ICT è un ambiente in continua evoluzione a causa dei rapidi avanzamenti tecnologici nel campo. I bisogni identificati devono seguire gli attuali trend. Per questo motivo la questione cruciale nell'identificazione dei bisogni nel settore ICT è la capacità di rispondere alla rapida evoluzione delle tecnologie comunemente usate. Per esempio, la comunicazione digitale con il settore pubblico, i servizi cloud, i metodi di pagamento elettronico, ecc.

Un suggerimento utile è di condurre l'analisi commerciale in modo da implementare con successo l'appalto ICT. In questo senso, l'International Institute of Business Analyses (IIBA) rappresenta uno standard internazionalmente riconosciuto e frequentemente usato per la conduzione di analisi commerciali. L'IIBA definisce l'analisi commerciale come un insieme di conoscenze, approcci, metodi, tecniche e attività da implementare tra i diversi portatori di interesse per comprendere la gestione delle organizzazioni. È uno standard essenziale per aiutare i relativi *stakeholder* a raggiungere importanti obiettivi commerciali e creare i migliori risultati di business. La più recente definizione di analisi commerciale da parte di IIBA (inclusa nel Business Analysis Body of Knowledge, o BABOK Guide)⁵² definisce l'analisi

⁵² <http://www.iiba.org/babok-guide.aspx>



commerciale come una pratica che permette cambiamenti in una organizzazione sulla base dei suoi bisogni e dello sviluppo di soluzioni che portino valore aggiunto agli *stakeholder*.

L'implementazione dell'analisi commerciale IIBA è definita attraverso il Business Analyst Core Concept Model⁵³ (BACCM), secondo il quale:

- vengono definiti i bisogni per l'implementazione del bisogno ICT,
- sono identificati gli *stakeholder*, con le relative aspettative che rappresentano la base per le loro richieste,
- viene definito il quadro strategico e di business per calcolare il valore aggiunto stimato per il bene ICT acquisito,
- tutto è implementato nel contesto specifico (un esempio del contesto è anche lo sviluppo di soluzioni ICT).

Tutti questi elementi dell'analisi commerciale sono la base per un efficace sviluppo delle richieste di soluzione e la maturazione di una realistica aspettativa di cambiamento rispetto alla nuova soluzione IT, oltre che per una puntuale valutazione finale dell'appalto realizzato e del valore aggiunto creato.

Ad esempio, il ministero sloveno della Pubblica Amministrazione ha preparato degli standard e delle specifiche comuni per lo sviluppo di moderne piattaforme ICT che sono identificate e descritte nelle linee guida nazionali per lo sviluppo nel settore digitale⁵⁴. Il catalogo è diviso in capitoli riguardanti gli aspetti fondamentali, oltre a parti relative alle cd. funzioni orizzontali⁵⁵. Ogni amministrazione aggiudicatrice obbligata a seguire le regole degli appalti pubblici in Slovenia dovrebbe, quindi, prendere in considerazione tali parti fondamentali e funzioni orizzontali, tanto più che la fruizione delle linee guida è gratuito per le amministrazioni pubbliche. La parte relativa agli aspetti fondamentali è stata recentemente ottimizzata e lo sviluppo della loro funzionalità, pur non essendo stato economicamente accettabile o vantaggioso nel breve periodo, ha nondimeno presentato vantaggi in termini di avanzamento infrastrutturale. Inoltre, il ministero della Pubblica Amministrazione ha incoraggiato le amministrazioni aggiudicatrici a rilasciare sul portale dedicato ogni indicazione o buona pratica utile per un ulteriore sviluppo dell'infrastruttura digitale del Paese.

⁵³ <http://www.iiba.org/ba-connect/2012/october/creating-the-business-analysis-core-concept-model.aspx>

⁵⁴ <https://www.ip-rs.si/en/publications/prirocniki-in-smernice/> and https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/smernice/Smernice_za_razvoj_informacijski_resitev_ENG.pdf

⁵⁵ <https://nio.gov.si/nio/vstopna.nio?lang=en>



2.3.2. Descrizione dei bisogni

Cosa fare?

Prima di svolgere una consultazione aperta di mercato, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero descrivere adeguatamente il bisogno, in modo da garantire sufficiente interesse e risposta da parte degli operatori economici potenzialmente interessati nei mercati rilevanti. Nella definizione del bisogno, gli enti appaltanti dovrebbero dare informazioni sufficienti per aiutare il mercato senza restringere lo spazio per la “creatività”, dal momento che requisiti troppo prescrittivi rischiano di ostacolare la capacità degli operatori economici di offrire soluzioni innovative. Ad ogni modo, se la descrizione del bisogno deve essere il più semplice e aperta possibile in modo da consentire una varietà di soluzioni, è anche importante sottolineare ogni fattore fondamentale e non negoziabile in modo da consentire ai candidati di reagire in modo conforme.

In tal senso, una soluzione fattibile è rappresentata dall'uso di requisiti basati sulle *performance* o sulle funzionalità, che offrono l'opportunità di non delineare soluzioni tecniche pre-definite e, allo stesso tempo, di consentire l'anticipazione dei risultati previsti. Una descrizione esaustiva ma non iper-dettagliata del bisogno è, in conclusione, il miglior modo di creare un mercato potenziale ampio e ottenere economie di scala; in effetti, la descrizione basata sulle *performance* e sulle funzionalità aiuta nella definizione di un metodo che prenda in considerazione i costi e i benefici della soluzione innovativa durante il suo intero ciclo di vita.

Esempio di requisiti basati sulle performance nella Greater Manchester area

In un caso di appalto guidato dall'esigenza di innovazione dal lato della domanda, la Siemens si è aggiudicata un contratto con l'Association of Greater Manchester Authorities (AGMA) al fine di ridurre la spesa e migliorare le *performance* dei semafori. Attraverso un processo di dialogo competitivo, sono state sviluppate delle specificazioni di contratto complesse. Il cliente ha così avuto un'idea molto chiara su quale tecnologia utilizzare. Le difficoltà principali in tale contratto hanno riguardato il *database* delle apparecchiature da gestire e lo sviluppo di specifiche molto restrittive con equazioni complesse di prezzo che miravano ad assicurare che l'ente appaltante pagasse solo per i lavori e i materiali forniti. Se, da un lato, il fornitore ha ricevuto un chiaro mandato per l'innovazione, dall'altro lato l'ente cliente ha preso le decisioni in relazione alle tecnologie e ai metodi.

Questo appalto è un esempio eccellente di innovazione guidata dalla domanda, dove l'*expertise* dell'ente (o dei consulenti dell'ente) è totalmente concentrato nell'identificazione dei mezzi e dei metodi per la fornitura del servizio.

Le **specifiche tecniche** (art. 42, Direttiva 2014/24/UE) per lavori, servizi o forniture innovativi possono essere inserite dalle stazioni appaltanti nei documenti di gara per l'acquisto di soluzioni innovative. Designare le specifiche tecniche in termini di requisiti di *performance* o funzionalità permette, in genere, di raggiungere l'obiettivo nel miglior modo possibile, favorendo l'innovazione nel settore degli appalti.

Figura 23. Il ruolo delle specifiche tecniche negli appalti innovativi



APPALTI INNOVATIVI

Specifiche Tecniche
(art. 42, direttiva 2014/24/UE)

Lavori, servizi e forniture
INNOVATIVI



Specifiche Tecniche in termini di requisiti di
performance o funzionali

Permettono il raggiungimento degli obiettivi nel
miglior modo possibile

Esempio: requisiti di funzionalità per il lotto 1 del progetto HAPPI (PPI)-v. *supra*, 1.2.2.

- rilevazione delle cadute di degenti/pazienti
- allarme in caso di effettiva caduta
- garanzia che l'allarme sia preso in considerazione
- tracciabilità delle allerte (in modo da avere accesso ad un archivio storico che permetta una gestione ottimizzata delle cadute)

L'apparecchiatura di rilevazione deve:

- lasciare invariati gli spazi in cui il paziente o degente vive (essere il più *smart* possibile)
- essere neutrale per il paziente/degente, non richiedendo di indossare un'apparecchiatura
- rispettare la *privacy* della persona
- permettere una parametrizzazione a seconda dei diversi contesti di caduta
- gli allarmi in caso di caduta devono poter essere trasmessi dentro e fuori la struttura
- gli allarmi (a parte quelli uditivi) devono come minimo contenere informazioni su:
 - (i) posto in cui è avvenuta la caduta
 - (ii) tempistica dell'allarme

Come fare?

Un ottimo strumento analitico, in tal senso, è il metodo TLC-PE, che crea associazioni tra le funzionalità previste e obiettivi di *performance* quantificabili: utilizzato in molti progetti PPI, questa tecnica classifica le funzionalità e le *performance* correlate lungo l'intero ciclo di vita della soluzione (produzione, consegna, installazione, utilizzo, gestione, manutenzione e smaltimento) al fine di incoraggiare i fornitori a proporre soluzioni con *performance* di più lungo periodo e a più basso costo nel ciclo di vita.



Un'altra metodologia usata per sottolineare le specifiche funzionali è chiamata FAST (Functional Analysis System Technique): in base a tale metodologia, l'elemento base di un sistema è la funzione che descrive l'intento o scopo originario di un prodotto, processo o servizio che deve essere messo in opera.

La descrizione della funzione è ristretta ad un format di due parole: verbo attivo + nome misurabile. Il verbo è usato per rispondere alla domanda: cosa fa? Mentre il nome è utilizzato per rispondere alla domanda: a cosa si applica il verbo?

Un altro strumento utile, simile al metodo WIBGI (v. *supra* par.2.2.2), è la metodologia "I wish I had", nella quale l'ente appaltante può organizzare un dialogo/*workshop* su una questione rilevante (es. un bisogno non soddisfatto) e, di conseguenza, mappare ogni possibile risposta innovativa e creativa alla sfida.

UNA SCHEDA PER DEFINIRE REQUISITI DI PERFORMANCE O BASATI SULLE FUNZIONALITÀ

1) Definire i risultati sperati

- cosa deve essere realizzato per soddisfare la richiesta?

2) Condurre un'analisi dei risultati per identificare gli obiettivi di *performance*

- definire obiettivi di *performance* specifici, es. i prodotti e/o servizi specifici desiderati dall'ente appaltante e forniti dall'operatore economico, suddividendo i risultati sperati in parti più piccole legate da un filo logico di attività.

3) Sviluppare standard di *performance* appropriati e livelli di qualità accettabili

- quando o in che modo l'ente appaltante viene a conoscenza che il risultato è stato raggiunto in modo soddisfacente (es. una percentuale della conformità richiesta con l'obiettivo) e quanto sarà possibile per l'appaltatore deviare dalla *performance* standard (es. numero di errori permessi nel soddisfare la richiesta)?

Errori più comuni

Bisogni definiti in termini troppo ampi o troppo restrittivi; mancanza di chiarezza sulle tempistiche per la soddisfazione del bisogno.

Lezioni apprese

Non appena il problema è stato analizzato e i bisogni o le opportunità sono state identificati, gli obiettivi devono essere fissati in modo da risolvere la problematica, soddisfare il bisogno e/o sfruttare le opportunità. L'approccio metodologico più comune è di convertire le "situazioni negative" in "risultati positivi".

Messaggi da ricordare

- Come regola generale, quando si descrive il bisogno non soddisfatto per la consultazione preliminare del mercato, gli enti appaltanti devono essere chiari e semplici, focalizzandosi sul problema da risolvere e sugli obiettivi da raggiungere più che sulla definizione delle modalità attraverso cui risolvere il problema.



- **Gli enti appaltanti dovrebbero anche essere chiari in riferimento alla loro intenzione di iniziare immediatamente il processo d'appalto o di posporre tale attività, in modo che gli operatori economici possano partecipare alla gara per vendere le loro idee o prodotti o, almeno, per influenzare le politiche e i piani d'acquisto futuri.**
- **Una descrizione più restrittiva o più ampia del bisogno influenza la definizione efficace di criteri di aggiudicazione per l'obiettivo comparazione delle offerte in competizione: un bisogno definito in modo più ampio può attrarre più candidati ma le offerte/candidature saranno più difficili da comparare; al contrario, un bisogno definito in modo più restrittivo attrae solitamente meno candidati ma le offerte /candidature sono più facili da confrontare.**

2.3.2.1. Descrizione dei bisogni nel settore SMART-ICT

Una delle azioni chiave incluse nell'Agenda Digitale Europea⁵⁶ (Azione 23) è la promozione dell'interoperabilità⁵⁷ e degli standard nel settore degli appalti pubblici ICT. Oltre a far avanzare il ruolo della standardizzazione all'interno delle amministrazioni aggiudicatrici, standard specifici possono aiutare le autorità pubbliche ad evitare requisiti ultra-restrittivi (inclusi quelli identificati da una particolare marca di prodotti) nella designazione delle specifiche d'appalto ICT, che rischiano di diminuire la competitività ed aumentare il rischio di *lock-in* rispetto ad un venditore o ad uno specifico prodotto⁵⁸. Un utilizzo appropriato degli standard negli appalti digitali può essere un volano importante per la competitività nell'industria ICT, a tutto vantaggio dei consumatori. In tale contesto, la Commissione Europea ha identificato gli standard ICT⁵⁹ come un elemento chiave nella creazione di un livello di competitività adeguato per tutti i fornitori di tecnologie.

Con la [Communication on ICT Standardisation Priorities](#) la Commissione propone di focalizzare le risorse di standardizzazione su 5 aree prioritarie: 5G, internet delle cose (Internet of Things), cloud computing, cybersecurity e tecnologie data. In tali settori, infatti, la standardizzazione appare essenziale per una più ampia competitività dell'UE. Le azioni in queste aree possono accelerare la digitalizzazione e hanno un impatto immediato sulla competitività in settori quali l'eHealth; i sistemi

⁵⁶ L'agenda digitale è una delle sette iniziative principali nel Quadro della strategia Europa 2020 al fine di sviluppare un unico mercato digitale come strada maestra per ottenere benefici economici e sociali. Cfr. Commissione Europea (2010) 'A Digital Agenda for Europe'. Guidelines for Public Procurement of ICT Goods and Services SMART 2011/0044, D2 - Overview of Procurement Practice, Final Report <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/ssai/docs/study-action23/d2-finalreport-29feb2012.pdf>

⁵⁷ 'Interoperabilità' significa l'abilità da parte di diverse organizzazioni di interagire per la realizzazione di benefici reciproci e obiettivi condivisi, includendo la condivisione di informazioni e conoscenze tra le organizzazioni stesse, attraverso i processi commerciali che supportano, per mezzo di scambio di dati tra i loro rispettivi sistemi di tecnologie di informazione e comunicazione. Fonte: UE, Guidelines on procuring IT solutions, 2015, https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/guideline_on_procuring_it_solutions_-_v1_00.pdf

⁵⁸ Molte organizzazioni pubbliche si trovano non intenzionalmente bloccate su alcune soluzioni ICT, avendo sbagliato nell'elaborare le specifiche della gara, che devono essere sufficientemente flessibili per rendere realizzabile l'alternanza tra futuri venditori. Fonte: Commissione Europea, Study on best practices for ICT procurement based on standards in order to promote efficiency and reduce lock-in, <http://slord.sk/buxus/docs/aktuality/StudyonbestpracticesforICTprocurementbasedonstandardsinordertopromoteefficiencyandreducelock-in.pdf>

⁵⁹ http://ec.europa.eu/growth/industry/digital-transformation/ict-standardisation_en



di trasporto intelligenti e lo sviluppo di veicoli connessi/automatici; la costruzione di case e città smart ed il sostegno alla manifattura avanzata.

La comunicazione incoraggia lo sviluppo di giusti standard ICT come uno dei risultati della [Digital Single Market Strategy](#) adottata nel 2015. Ad ogni modo, non è sufficiente stabilire delle priorità, almeno non se tale azione è presa individualmente.. Il successo dipende, infatti, da un impegno di più alto livello per la standardizzazione da parte di una più ampia base di *stakeholder*, incluse le industrie, le organizzazioni di standardizzazione e la comunità della ricerca.

Questa comunicazione si basa e complementa l'European Multi-stakeholders Platform, l'ICT Rolling Plan on ICT Standardisation e l'Annual Union Work Programme for European Standardisation come meccanismi di elaborazione di standard e analisi dei risultati della standardizzazione.

L'European Multi Stakeholder Platform on ICT Standardisation

[L'European Multi Stakeholder Platform on ICT Standardisation](#) è stato elaborato per dare supporto alla Commissione su materie riguardanti l'implementazione di politiche di standardizzazione ICT, includendo la prioritizzazione di interventi di legislazione e politica pubblica, e l'identificazione di specifiche sviluppate da organizzazioni globali di standardizzazione ICT.

La piattaforma fornisce anche supporto per l'elaborazione e l'implementazione del [Rolling Plan on ICT standardisation](#).

I membri della piattaforma includono rappresentanti di Paesi UE e EFTA, organismi di sviluppo di standard europei e internazionali, organizzazioni attive in Europa nel settore dello sviluppo di standard ICT, e organizzazioni rappresentanti *stakeholder* provenienti dall'industria, dalle PMI, dai consumatori e da altri rilevanti gruppi sociali.

[Membri del Multi Stakeholders Platform on ICT Standardisation](#)

Il Rolling Plan for ICT Standardisation

Il [2017 Rolling Plan for ICT standardisation](#) dà un punto di vista particolare sulle attività di standardizzazione nel settore ICT (Information and Communication Technologies) legandole alle leggi e alle politiche dell'UE. Ogni anno il piano viene esteso e nel 2017 sono state aggiunte quali aree di operatività le tecnologie finanziarie, il Common maritime Information Sharing Environment (CISE), ed ilBuilding Information Modelling (BIM).

ePrivacy

Come ulteriore tematica (di natura trans-industriale), appare interessante fornire un link relativo alla privacy nel settore m-health:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-conduct-privacy-mhealth-apps-has-been-finalised>

Ci sono molte altre aree specifiche di applicazione per l'ICT, quali ad esempio:

- la neutralità tecnologica
- la cybersecurity



- politiche di e-Inclusion
- integrazione del Safer Internet for Kids in applicazioni appropriate
- requisiti minimi di interoperabilità
- politiche open data
- cloud computing
- internet delle cose (IoT)
- standard di connettività per applicazioni a banda larga
- neutralità delle reti

È importante dare rilevanza a queste aree ove opportuno nel processo di approvvigionamento pubblico.

Link addizionali specifici per ICT:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/ict-and-standardisation>

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/best-practices-ict-procurement-based-standards-order-promote-efficiency-and-reduce-lock-smart>

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/best-practices-ict-procurement-based-standards-order-promote-efficiency-and-reduce-lock-2-year>

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-conduct-privacy-mhealth-apps-has-been-finalised>

2.3.2.2. Descrizione dei bisogni in Italia

La disciplina italiana vigente prevede l'aggiornamento annuale del programma triennale (per lavori) e biennale (per servizi e forniture)⁶⁰. Tali programmi “*sono approvati nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio e, per gli enti locali, secondo le norme che disciplinano la programmazione economico-finanziaria degli enti*”.⁶¹

In materia di lavori pubblici, si attribuisce rilievo alle attività di studio di fattibilità (tecnica ed economica) al fine di individuare “*tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire*”⁶² e di garantire la rispondenza del programma alle mutevoli esigenze della realtà. Ai fini dell’inserimento nel programma triennale, le amministrazioni aggiudicatrici approvano preventivamente, ove previsto, il documento di fattibilità delle alternative progettuali.⁶³

Con l'intento di snellire l'attività programmatoria, l'attuale disciplina circoscrive l'obbligo di programmazione triennale alle sole attività di realizzazione di lavori «*il cui valore stimato*

⁶⁰ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 21.

⁶¹ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 21, c. I.

⁶² d.lgs. n. 50 del 2016, art. 23, c. V.

⁶³ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 23, c. V.



sia pari o superiore a 100.000 euro»⁶⁴ e servizi e forniture «di importo unitario stimato pari o superiore a 40.000 euro»,⁶⁵ sottraendo ai tempi e alle complesse procedure di programmazione i lavori di modesto importo. Al contrario la realizzazione di lavori di importo superiore ai 100.000 € è subordinata al previo inserimento dell'opera negli atti programmatici.⁶⁶

La disciplina in tema di programma degli acquisti e programmazione dei lavori pubblici⁶⁷ non si applica alla pianificazione delle attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza,⁶⁸ in quanto ad esso strettamente funzionale.

Forme di partecipazione degli operatori economici e di altri *stakeholder* sono state introdotte in Italia attraverso la previsione della consultazione preliminare del mercato e del c.d. dibattito pubblico in relazione ai progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto sull'ambiente, la città o l'assetto del territorio⁶⁹. Le risultanze del dibattito pubblico vengono valutate in sede di predisposizione del secondo livello di progettazione (progetto definitivo).

Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori sono tenuti a pubblicare nel proprio profilo del committente, unitamente ai documenti prodotti dall'amministrazione, tutti i contributi ricevuti da portatori di interesse, nonché i resoconti di incontri e dibattiti con i medesimi.

Senza dubbio, la richiamata attività di programmazione consente di individuare i settori e gli ambiti in cui si intende promuovere l'innovazione indicando i fabbisogni da soddisfare anche attraverso lavori, beni o servizi innovativi.

2.3.3. Analisi dello stato dell'arte

Cosa fare?

Un terzo step importante in questa fase che precede la consultazione preliminare del mercato è la conduzione di un'adeguata ricerca sui casi esistenti in cui un bisogno simile è stato soddisfatto da altre stazioni appaltanti a diversi livelli (locale, regionale, nazionale o europeo). In tal senso, è una buona idea condurre ricerche sullo stato dell'arte a livello tecnologico, scientifico e legale nel settore specifico nel quale è stato identificato il bisogno. La ricerca deve essere possibilmente integrata da incontri con esperti del settore (es. direttori di istituzioni di ricerca, rivenditori, acquirenti o associazioni).

⁶⁴ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 21, c. III.

⁶⁵ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 21, c. VI.

⁶⁶ Per quanto attiene i lavori pubblici, a differenza della disciplina previgente, si prevede l'obbligo di inserimento nella programmazione triennale delle opere pubbliche incompiute ai fini del loro completamento ovvero per l'individuazione di soluzioni alternative. Nell'ambito del programma triennale, le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori devono individuare anche i lavori complessi e gli interventi suscettibili di essere realizzati attraverso contratti di concessione o di partenariato pubblico privato.

⁶⁷ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 23.

⁶⁸ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 21, c. VIII bis.

⁶⁹ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 22.



In particolare, questa fase è di rilevanza primaria per ottenere informazioni sui prodotti esistenti, sullo sviluppo di nuovi prodotti e su idee pubblicate al fine di comprendere quali tra esse siano protette da diritti di proprietà intellettuale. Tale ricerca contribuisce a definire il grado di innovatività del bisogno e a comprendere la fattibilità di un appalto pubblico innovativo, da un lato e, dall'altro, a rivelare - attraverso una ricerca mirata su *database* nazionali e internazionali - se esistono già operatori sul mercato che detengano diritti di proprietà intellettuale che non possono essere ignorati nella risoluzione della problematica identificata. Se tali operatori hanno politiche di licenza molto costose, è importante operare un'analisi costi/benefici prima di decidere se iniziare un processo d'appalto innovativo.

Un altro uso significativo dell'analisi dello stato dell'arte ha a che fare con l'identificazione, da parte delle stazioni appaltanti, delle legislazioni, standard, etichette o certificazioni nel settore di riferimento che possano avere un impatto sulla soddisfazione dei bisogni attraverso appalti innovativi.

Come fare?

Le amministrazioni aggiudicatrici possono muoversi in tre direzioni:

- la ricerca copre la conoscenza esistente nel campo d'azione, identifica le responsabilità e compie una mappatura del mercato e degli attori principali (fornitori e acquirenti; decisori pubblici; sviluppatori di procedure d'appalto);
- i questionari distribuiti tra gli esperti e gli addetti agli appalti, specialmente attraverso le loro reti, sono utili a ricevere suggerimenti sull'identificazione delle migliori pratiche, le attività di gestione del rischio, gli incentivi e il quadro normativo;
- le interviste con gli esperti e gli addetti ai lavori consentono di condurre un'analisi approfondita degli appalti innovativi nei settori rilevanti

Esempio: analisi dello stato dell'arte e migliori pratiche di appalti innovativi nel settore sanità nei Paesi nordici

Il principale scopo di tale studio è stato l'identificazione delle migliori pratiche di appalto innovativo nel settore sanitario in cinque stati nordici attraverso l'applicazione, in fasi diverse, di diverse metodologie. La combinazione di tali metodi ha assicurato che l'analisi andasse oltre il semplice livello discorsivo per identificare pratiche specifiche riconosciute come particolarmente efficaci dalle stesse amministrazioni aggiudicatrici, oltre a fornire utili elementi relativi ai rischi inerenti a tali casi di *best practice*.

Il primo elemento dello studio è stato una ricerca a tavolino sulle conoscenze esistenti nei Paesi nordici. In seguito, è stato somministrato un questionario agli esperti e agli addetti ai lavori nel settore appalti: il questionario è stato distribuito ad una platea molto vasta di attori, sia nel settore pubblico che privato al fine di ottenere una serie di casi di migliori pratiche identificati su basi sostanziali. Per accrescere ulteriormente il numero di risposte e identificare meglio i casi pratici, è stata implementata una tecnica di *snowballing*: i 139 intervistati sono stati incoraggiati a loro volta a inoltrare il questionario ad altri professionisti a conoscenza di esempi di migliori pratiche nei quattro temi centrali dello studio, aggiungendo 32 risposte al questionario. Per attrarre altri professionisti nel settore degli appalti innovativi nel campo della sanità, il questionario è stato distribuito a gruppi selezionati con un focus specifico sugli appalti sul *social network* LinkedIn. Un invito a compilare un questionario è stato, quindi, postato in gruppi selezionati. L'invito ha condotto a dibattiti ristretti



e commenti su LinkedIn, con riferimenti ad altri esperti e casi rilevanti. Ad esempio, una miglior pratica danese è stata individuata grazie ad una referenza su LinkedIn.

Un altro elemento centrale nella metodologia dello studio è stato l'uso di diverse tipologie di intervista. Due tipi di interviste sono state condotte: 1) interviste di *background* con esperti e addetti ai lavori e 2) interviste su casi specifici con rappresentanti selezionati. Prima di tutto, sono quindi state condotte 17 interviste di *background* con attori esperti nel settore, al fine di ottenere approfondimenti sulle strutture dei mercati nazionali e di contribuire ad identificare le migliori pratiche. In combinazione con la ricerca a tavolino precedentemente descritta e la somministrazione di questionari, le interviste hanno assicurato un'analisi approfondita degli appalti innovativi nel settore sanità e l'identificazione di sei casi di migliori pratiche. Il focus nelle interviste è stato tenuto su quattro temi centrali: processo e dialogo, gestione del rischio, incentivi e quadro normativo. Inoltre, chi ha risposto ha anche dovuto riferire sulle proprie esperienze, dando ulteriori conoscenze sulle migliori pratiche.

Fonte: <http://www.diva-portal.se/smash/get/diva2:701366/FULLTEXT01.pdf>

Errori più comuni

Inadeguatezza sul piano organizzativo che non sempre consente alle amministrazioni aggiudicatrici di mettersi in contatto con gli addetti ai lavori e le loro reti nei settori rilevanti; mancanza di piani d'azione chiari in relazione ai diritti di proprietà intellettuale; mancanza di budget per ottenere le relative licenze per prodotti innovativi coperti da *copyright*; mancanza di conoscenza sulla legislazione, gli standard, le etichette o le certificazioni rilevanti nel settore che possano avere un impatto sul modo in cui i bisogni sono gestiti durante l'intero processo d'innovazione.

Lezioni apprese

Le soluzioni ai bisogni non soddisfatti devono essere conformi ai requisiti legislativi esistenti e ad alcune caratteristiche tecniche: in tal senso, gli standard, le etichette e le certificazioni sono mezzi possibili di prova che un ente appaltante può chiedere ai fornitori al fine di assicurare che la soluzione acquistata possa soddisfare i requisiti legislativi e tecnici. Inoltre, grande attenzione deve essere prestata ai diritti di proprietà intellettuale.

Messaggi da ricordare

- Dopo aver identificato e descritto i propri bisogni, un ente appaltante deve controllare se ci sono già soluzioni coperte da brevetto e, in questo caso, condurre un'analisi costi/benefici in relazione al loro utilizzo, valutando come possibilità alternativa l'elaborazione di soluzioni simili ma non coperte da brevetto.
- Inoltre, le amministrazioni aggiudicatrici possono richiedere la conformità con alcuni standard o, al contrario, decidere che gli standard attuali non siano abbastanza onnicomprensivi e, per questo, proporre di creare nuovi standard.



- Inoltre, alcuni prodotti (specie nei settori sanità, sicurezza e protezione ambientale) richiedono certificazioni o etichette che provino la conformità di un prodotto a requisiti minimi derivanti da norme o standard ed è nell'interesse dell'ente appaltante - al fine di assicurare il dispiegamento più ampio possibile della soluzione innovativa - certificare la conformità di detta soluzione con leggi e standard.

CHECKLIST PER LA FASE DI VALUTAZIONE DEI BISOGNI

FASE DEL PROCESSO: STEP-BY-STEP	CHECKLIST/LISTA DELLE COSE DA FARE	DOMANDE A CUI RISPONDERE	STRUMENTI
Identificazione e valutazione dei bisogni	<ul style="list-style-type: none"> - L'identificazione dei bisogni deve iniziare tempestivamente - L'identificazione dei bisogni è il risultato di requisiti legali o del possibile miglioramento nella fornitura di servizi pubblici (<i>top-down</i>) - In alternativa, i bisogni non identificati emergono come risultato di consultazioni con gli utenti finali (<i>bottom-up</i>) - Assicurarsi che il bisogno sia effettivamente non soddisfatto e risponda ad un problema reale - Definire requisiti basati sui risultati per quantificare le nuove funzionalità, performance, miglioramenti di efficienza desiderati - Condurre una valutazione commerciale (<i>business case</i>) - Distribuire le risorse 	<ul style="list-style-type: none"> - Ho identificato correttamente il bisogno? - Gli utenti finali sono d'accordo che si tratti di una priorità assoluta? - Le analisi dello stato dell'arte e la ricerca a tavolino confermano che il bisogno non è stato ancora soddisfatto? - Ci sono già soluzioni brevettate o protette da diritti di proprietà intellettuale per il bisogno identificato? - Ci sono etichette o standard con cui conformarsi? - Il bisogno identificato risolve un problema per il quale sono responsabile? - Il <i>business case</i> è fattibile e sostenibile? - Ho abbastanza personale e risorse finanziarie? 	<ul style="list-style-type: none"> - Approccio WIBGI - Workshop con i consumatori e utenti finali/approccio Voice of the Customer - schede di valutazione commerciale (<i>business case</i>) - Analisi del costo nel ciclo di vita (Life-cycle cost, LCC) o strumento del costo totale di proprietà (Total Cost of Ownership, TCO)



	- Calcolare il budget disponibile		
--	-----------------------------------	--	--

2.3.3.1. Analisi dello stato dell'arte nel settore SMART-ICT

A causa della rapida evoluzione dell'area ICT, è essenziale analizzare le soluzioni più aggiornate ed essere ben informati sulle tecnologie emergenti nel settore. È altresì di importanza cruciale assicurare che sia svolta una sufficiente ricerca a tavolino sui casi esistenti nei quali un bisogno simile è stato soddisfatto da altre amministrazioni aggiudicatrici o da entità appaltanti a diversi livelli (locale, regionale, nazionale ed europeo).

Da una prospettiva ICT, durante il processo di appalto, alcune questioni specifiche di settore devono essere considerate. Tra le altre:

- tutte le soluzioni ICT devono offrire almeno una compatibilità retroattiva di base;
- una questione importante riguarda il grado di apertura della soluzione. **Deve** essere possibile per ogni soluzione essere compatibile con gli standard più ampiamente utilizzati;
- soluzioni private o chiuse non devono essere utilizzate nel PPI dato che contengono livelli elevati di rischio durante le seguenti fasi, ad esempio per la manutenzione o il cambiamento del fornitore;
- in queste aree specifiche, i principi più importanti riguardano la **neutralità tecnologica e di rete**;
- tutte le soluzioni ICT nel settore pubblico non possono essere limitate da tecnologie relative ad un solo fornitore e devono essere il più possibile aperte e trasferibili ad altri fornitori.

2.3.4. Analisi costi/benefici

Cosa fare?

Una volta definiti i bisogni non soddisfatti, sia con riferimento ai miglioramenti di funzionalità/*performance* sia allo stato dell'arte nello specifico settore, lo step successivo è rappresentato dalla definizione dei costi e dei benefici attraverso una valutazione commerciale (*business case*) che fornisca evidenze economiche per i vantaggi derivanti dall'appalto innovativo. In tal senso, l'analisi costi/benefici fornisce all'ente appaltante approfondimenti su come organizzare nella pratica l'appalto al fine di massimizzare gli impatti previsti, tenendo al contempo i costi ed i rischi entro un livello accettabile (in relazione a durata dell'appalto, grado di impegno con i fornitori, requisiti minimi di funzionalità e *performance*, miglioramenti minimi in termini di qualità e efficienza, benefici e rischi della strategia d'appalto e scelta di dividere l'appalto in lotti o di assumere un impegno all'acquisto). I parametri sviluppati durante l'analisi costi/benefici devono essere



costantemente verificati e - in caso - modificati durante la consultazione del mercato al fine di determinare se le assunzioni teoriche si dimostrino realistiche o meno.

Come fare?

I benefici e i costi devono essere inseriti in uno schema tridimensionale: scenario *business-as-usual* (invariato), *best case scenario* (miglior risultato) e *worst case scenario* (peggior risultato). Nel primo scenario - che postula l'inesistenza dell'appalto innovativo - i benefici sono calcolati in termini di giacenza del denaro su un conto bancario, mentre i costi riguardano il deterioramento della qualità e dell'efficienza dei servizi pubblici, oltre ad altri effetti collaterali. Nei casi di migliore e peggiore risultato, invece, i costi e i benefici devono essere calcolati in riferimento a situazioni immediate e future nell'intero ciclo di vita di utilizzo dell'innovazione, oltre che in termini di impatto sulla qualità ed efficienza dei servizi pubblici.

Metodologia per condurre un'analisi costi/benefici efficace

Il *business case* compie un'analisi costi/benefici sulla base di tre indicatori finanziari:

- il valore presente netto (**Net Present Value, NPV**), utilizzato per valutare la profittabilità complessiva di un progetto nel momento in cui l'ente appaltante decide di iniziare o meno un appalto, con la comparazione delle somme di denaro disponibili in diverse fasi del progetto, considerando che il PPI solitamente occupa un arco di tempo medio-lungo. Quando l'analisi mostra la possibilità di un NPV positivo, l'ente appaltante può prendere in considerazione l'idea di iniziare un PPI;
- il tasso di rendimento interno (**Internal Rate of Return, IRR**), correlato al NPV, che rappresenta il tasso di interesse per cui il NPV del progetto è uguale a 0, ossia il tasso a cui i costi del progetto eguagliano i benefici con un margine di profitto uguale a 0. In pratica, rappresenta il tasso di interesse massimo che un ente appaltante dovrebbe pagare in qualora avesse necessità di farsi prestare le risorse finanziarie; se il tasso di interesse è previsto in ribasso durante il periodo del progetto, investire nel progetto può essere più conveniente; al contrario, alti tassi di interesse tendono a scoraggiare gli investimenti in appalti innovativi;
- il rendimento dell'investimento (**Return on Investment, ROI**), definito come il NPV di un progetto diviso per l'investimento fatto, che determina quanto denaro si guadagna per ogni euro investito. Da un punto di vista strettamente finanziario, il progetto dovrebbe essere approvato se consente un ROI più alto rispetto al deposito del denaro in un conto bancario.

Al fine di includere nella valutazione economica i costi e i benefici presenti e futuri, gli strumenti più adeguati sono il Total Cost of Ownership (TCO) ed il Life Cycle Costing (LCC), utilizzati in relazione all'intero progetto o rispetto a singoli aspetti che contribuiscono all'intero progetto: l'uso di tali metodi mostra come - anche se gli appalti innovativi sembrano più costosi rispetto all'acquisto di soluzioni esistenti nel breve periodo - le nuove tecnologie possano essere spesso più economiche se osservate in una prospettiva di lungo periodo. L'uso delle metodologie TCO e LCC permette di includere nel NPV complessivo di un progetto non solo i costi e i benefici interni ma anche quelli esterni, di natura sociale e ambientale.

In base ai risultati dell'analisi costi/benefici, è possibile ottenere indicazioni utili al fine di iniziare una pianificazione seria, realistica e fattibile di un appalto pubblico innovativo, e in particolare:

1) misure di ottimizzazione dei benefici. Esempi sono i miglioramenti minimi in termini di qualità ed efficienza che gli operatori economici devono ottenere, da includere nei requisiti



di *performance*, funzionalità o prezzo previsti nei documenti di gara (es. richiesta agli operatori economici di fornire nuove soluzioni che producano un minimo del 30% di miglioramenti di qualità o riduzione dei costi nelle operazioni dell'ente appaltante); misure per assicurare una più ampia commercializzazione delle soluzioni e la riduzione dei costi nel lungo periodo (l'aggregazione della domanda e la possibilità per enti appaltanti di Stati terzi di comprare direttamente da un accordo quadro di altro Stato membro possono essere strumenti molto utili per migliorare i benefici dei fornitori e ottenere un prezzo più basso per l'ente appaltante originario, v. *infra*);

2) misure per influenzare il costo. Esempi sono l'identificazione del budget totale da mettere a disposizione del PPI e la dimensione del gruppo d'acquisto, o l'inclusione nelle specifiche tecniche di una richiesta agli operatori economici di progettare la soluzione innovativa per ridurre i costi di operatività, manutenzione e prodotto;

3) misure per influenzare la durata di utilizzo dei benefici, es. identificazione del tempo concesso agli operatori economici per completare l'attività di R&S o dispiegamento, valutazione del periodo massimo di utilizzo possibile della soluzione dopo la consegna;

4) misure per ridurre il rischio di insuccesso (molto maggiore nei progetti PCP): nel PPI, l'ente appaltante dovrebbe verificare e testare il prodotto innovativo come soluzione del bisogno non soddisfatto; inizialmente, acquistando quantità limitate di prodotto, con un appalto-pilota; in seguito, distribuire le nuove soluzioni a diverse sezioni dell'ente appaltante, in modo da avere un monitoraggio rigoroso e ottenere un *feedback* significativo e rilevante dal punto di vista statistico.

SCHEDA PER CONDURRE UN'ANALISI COSTI/BENEFICI EFFICACE

Opzioni di business

Definire le opzioni considerate con i relativi benefici e svantaggi.

Considerare la struttura di *governance* dell'organizzazione, es. dedicare un team apposito, consentire ai manager esperti in materia di contratti di far parte delle strutture organizzative dell'appalto per monitorare le *performance*...

Considerare se è necessaria una operazione di *due diligence* prima di determinare le risorse necessarie.

Considerare se è necessario lo sviluppo in fasi del processo: es. gestire inizialmente i contratti o i fornitori principali fino a quando non si raggiunge un funzionamento efficiente che permetta di arricchire il portafoglio clienti (anche attraverso l'uso di accordi quadro che consentano a terze parti da paesi diversi di aderire)

Considerare i costi associati e le risorse richieste per ogni opzione

- Costi del personale (considerare se si possa raggiungere l'efficienza con un manager incaricato di gestire un singolo fornitore o fornitori simili che si indirizzino agli stessi *stakeholder*)

- Risorse richieste per la *due diligence* dei contratti

- Input multidisciplinari

- Capacità richieste

- Costi di formazione

- Riallocazione delle risorse da progetti esistenti

- Strumenti per migliorare l'efficienza

- Costi di mobilitazione

Tempistiche

Considerare piani di mobilitazione e tabelle per implementare il cambiamento, es. ridefinizione dei ruoli del personale, assunzioni, formazione, ecc.



Stakeholder principali

Identificazione sulla base dell'area di business su cui impattano i fornitori e i servizi acquistati

Valutazione dell'investimento

Comparare i benefici ai costi (anche in termini di valore aggiunto), es. possibilità di risparmi per una percentuale di quanto speso

Contenimento dei costi e risoluzione di problemi

Definizione del valore del progetto in termini di investimento

Rischi principali

Riassumere i rischi e articularli in base all'impatto e ai piani di recupero e mitigazione

Errori più comuni

Talora gli enti appaltanti non operano in maniera corretta l'analisi costi/benefici; non è raro, infatti, che un bisogno sia valutato e un processo d'appalto iniziato senza documentare le ragioni alla base di tali scelte. Gli appalti più complessi richiedono quantitativi significativi di tempo e risorse. Sembra, quindi, essenziale che ogni decisione di iniziare un particolare appalto sia basata su una valutazione completa ed esauriente delle questioni sottese e delle opzioni a disposizione. I progetti d'appalto basati su una ricerca insufficiente e su assunti non provati non riusciranno, infatti, a raggiungere gli obiettivi prefissati.

Lezioni apprese

Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero operare una efficace analisi costi/benefici in modo da fornire motivazioni adeguate per il proseguimento dell'appalto, dimostrando al contempo di aver preso in considerazione tutti gli aspetti chiave della pianificazione.

L'obiettivo del *business case* è, quindi, di fornire le motivazioni per il progetto scelto e di dimostrare che il progetto/contratto soddisferà i bisogni dell'organizzazione, utilizzerà la giusta procedura di gara, sarà fattibile e sostenibile, fondato su un accordo commerciale solido e produttivo.

L'analisi costi/benefici dovrebbe considerare i benefici da realizzare e i problemi da risolvere; definire le tempistiche; giustificare i motivi del progetto; stimare i costi e la disponibilità di bilancio; identificare le risorse per materiali e quantità da acquistare, così come il personale necessario e le implicazioni per i consumatori/utenti; evidenziare i rischi più significativi.

Quest'analisi dovrebbe essere approvata al livello gerarchico appropriato come parte determinante della fase di pianificazione e sicuramente prima dell'inizio della procedura d'appalto vera e propria.

Messaggi da ricordare

- **L'analisi costi/benefici è uno strumento per supportare gli investimenti e la gestione del progetto prima, durante e dopo lo svolgimento della gara.**



- In questa fase iniziale, essa determina l'esistenza di una sufficiente base economica per l'inizio dell'appalto e definisce i parametri chiave per l'organizzazione dello stesso.
- In quanto tale, costituisce uno strumento di controllo fondamentale per il *project manager* cui fare riferimento regolarmente per garantire che il progetto resti fattibile.
- In alcuni casi, comunque, i benefici sociali e ambientali nel lungo periodo possono essere talmente desiderabili che l'appalto avrà luogo anche se finanziariamente non conveniente.

2.3.4.1. Analisi costi-benefici nel settore SMART-ICT

Le cd. analisi costi/benefici tradizionali non possono essere utilizzate in alcune questioni relative al settore ICT. Le seguenti caratteristiche tipiche, infatti, devono essere prese in considerazione:

- L'investimento è minore ma ci sono molti appalti più piccoli
 - I sistemi sviluppati non possono essere legati a sistemi locali ma alla cooperazione tra imprese ad un livello più ampio
 - Gli elementi ICT usati sono integrati nel processo e gli effetti di ogni componente non sono facilmente separabili
 - Gli elementi non quantificabili hanno un'importanza crescente
 - Lo sviluppo dei costi deve essere separato dai costi continui
 - Rispetto ai costi, è anche necessario sottolineare i benefici
 - Un sistema ICT ha un impatto complesso su un sistema pubblico o un'impresa
 - Nuove strategie e nuovi mercati stanno crescendo.

La tecnologia ICT trasmette le conseguenze del suo sviluppo ai beni, servizi e lavori, ma ha anche implicazioni in termini di miglioramento del processo di produzione e di realizzazione di innovazioni di processo o di prodotto.

Il principale focus dei processi PPI nel settore ICT dovrebbe riguardare i seguenti aspetti:

- **La sensibilità di performance** (concentrazione su come qualcosa è prodotta): attività di R&S, *know-how*, copyright e differenziazione di prodotto/servizio/lavori
- **La sensibilità di prezzo** (concentrazione sugli aspetti finanziari del risultato): taglio dei costi, networking, standard e norme



- **La sensibilità di qualità** (combinazione di sensibilità di performance e prezzo nel risultato finale)

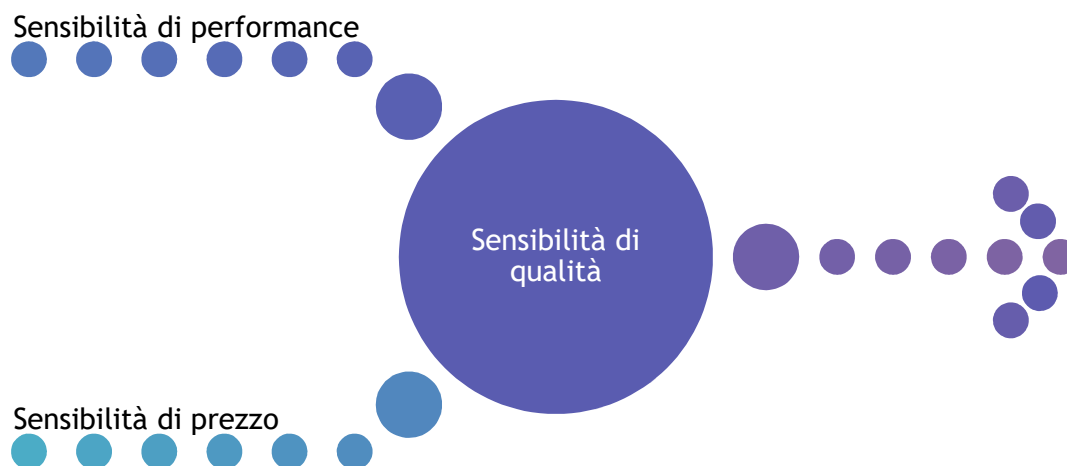


Figura 25. Preoccupazioni sulla sensibilità durante un processo PPI nel settore ICT

A riguardo dell'analisi costi/benefici nel settore ICT, una interessante guida può essere trovata all'indirizzo

https://www.finance.gov.au/files/2012/04/ICT_Business_Case_Guide.pdf

Prima di iniziare la parte formale del processo PPI nel settore ICT, è molto importante:

- Identificare le richieste e i bisogni non soddisfatti dell'amministrazione aggiudicatrice
- Identificare gli *stakeholder* chiave: partner potenziali, membri del team, operatori economici
- Definire un budget finanziario approssimativo
- Prendere in considerazione la fattibilità commerciale

Cosa fare?

Una più stretta comunicazione con gli *stakeholder* chiave identificati è cruciale per un PPI nel settore ICT: coinvolgerli nelle fasi iniziali li incoraggia a sentirsi parte del processo e a dare il loro massimo nel progettare possibili soluzioni innovative e nell'investire la loro capacità in termini di *know-how*, risorse umane e di R&S con un complessivo rafforzamento del processo d'appalto e l'inclusione della prospettiva del lato dell'offerta nella procedura stessa. In assenza di tale coinvolgimento, non sarà possibile ottenere le risorse e le informazioni utili a dare all'amministrazione aggiudicatrice uno sguardo d'insieme sulle possibili soluzioni PPI.

Progressivamente, l'amministrazione aggiudicatrice con il suo team e *gli stakeholder* chiave coinvolti potranno identificare la migliore soluzione possibile conducendo:

- Studi di fattibilità
- Dialogo con i potenziali fornitori delle soluzioni
- Gare

che possono essere svolti e ripetuti fin quando l'amministrazione aggiudicatrice soddisfa i suoi bisogni, ma sempre tenendo a mente le scadenze previste.

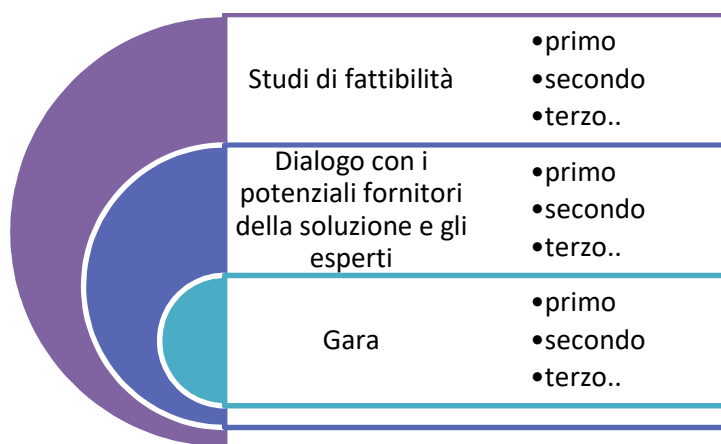


Figura 26. Fasi e iterazioni del processo di ricerca della migliore soluzione potenziale

FOCUS: PRIORITÀ NEL PROCESSO DI CONSULTAZIONE DEL MERCATO IN UN PPI NEL SETTORE ICT

La ricerca di base e l'analisi del mercato sono di certo molto importanti e rappresentano un passo che non può essere saltato. Eppure, anche se condotti solo a livello informale, dovrebbero essere parte di un più ampio piano di raggiungimento delle pietre miliari e del rispetto del quadro temporale in qualsiasi processo di PPI nel settore ICT.

In primo luogo, è molto importante che l'amministrazione aggiudicatrice possa investigare, analizzare ed esaminare la grandezza del mercato: locale, nazionale, europeo. Il numero totale di fornitori e, quindi, di potenziali *stakeholder* dipende da questa ricerca preliminare. Più grande è il numero degli *stakeholder* chiave - più ampia è la diversità delle soluzioni ICT per il PPI che possono essere esaminate dall'amministrazione aggiudicatrice e discusse attraverso le future iterazioni e/o ripetizioni, conducendo a diversi studi di fattibilità, soluzioni di progetto e prototipi. Inoltre, tale analisi assicura che la competitività tra *stakeholder* chiave ed operatori economici venga rispettata in accordo con i principi delle direttive dell'UE 2014/24 e 2014/25, oltre che delle legislazioni nazionali sugli appalti pubblici.

In secondo luogo, non solo il numero dei possibili *stakeholder* chiave, ma anche le loro quote di mercato sono importanti: è fondamentale che l'amministrazione aggiudicatrice includa nel processo PPI nel settore ICT anche le PMI, così da livellare il grado di competizione e condurre alla conoscenza delle diverse soluzioni e all'approfondimento dei fattori che influenzano il prezzo. Tale inclusione è anche fondamentale al fine di rafforzare il network di PMI a livello locale, nazionale ed europeo, in accordo con la strategia Europa 2020, all'interno della quale sei iniziative principali su sette mirano a assicurare la crescita sostenibile delle PMI.

In terzo luogo, l'amministrazione aggiudicatrice non deve cercare solo *stakeholder* chiave, ma anche soluzioni simili sul mercato (se esistenti). È molto importante essere a conoscenza che la soluzione oggetto di PPI nel settore ICT sia già sul mercato o, **se non c'è tale soluzione**, se sia invece il caso di iniziare un processo PCP nel settore ICT.



Consultazione preliminare del mercato e avviso di pre-informazione (prior information notice, PIN)

Cosa fare?

In caso di bisogno identificato e di analisi costi/benefici positiva che orienti verso un appalto innovativo, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero entrare in contatto con il mercato in una fase molto precoce al fine di ottenere informazioni rilevanti per il progetto. Tra le innovazioni di maggiore interesse contenute nelle direttive 2014/24 e 2014/25 sugli appalti pubblici si segnala per un verso la possibilità di condurre consultazioni preliminari del mercato (v. art. 40, direttiva 2014/24/UE) in modo da comunicare efficacemente i bisogni ai fornitori e, sotto un differente profilo, l'introduzione di nuovi strumenti giuridici per l'aggregazione della domanda pubblica attraverso appalti congiunti (anche transfrontalieri) a beneficio degli enti appaltanti (che possono raggiungere una massa critica) e degli operatori economici (che beneficiano di un mercato più grande, sia esso regionale, nazionale o europeo, o entrando in un accordo quadro, v. *infra*, per i loro prodotti, con un notevole stimolo all'innovazione). Prima di avviare una procedura d'appalto, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero condurre consultazioni preliminari del mercato al fine di preparare la gara ed informare gli operatori economici dei propri piani e delle proprie richieste. Questo può avvenire attraverso un approccio *top down* - ad esempio chiedendo agli operatori economici di proporre delle soluzioni - o con una consultazione *bottom up* degli utenti finali (es. medici e pazienti di un ospedale) che possono essere intervistati su quali siano i più importanti bisogni non soddisfatti (es. alte temperature delle stanze) e su come tali problemi possano essere risolti (es. con un sistema di raffreddamento a efficienza energetica).

FOCUS: LA CONSULTAZIONE PRELIMINARE DEL MERCATO E IL PPI

La consultazione preliminare del mercato può essere particolarmente utile in caso di appalto di soluzioni innovative (PPI), caratterizzato dall'acquisto di beni e servizi di particolare complessità tecnica, finanziaria e/o contrattuale.

Infatti, al fine di prendere una decisione informata su cosa acquistare e nella definizione delle specifiche richieste, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero cercare o accettare consigli da esperti indipendenti e/o da partecipanti al mercato, fermo restando il fatto che questo non abbia effetti distorsivi della concorrenza o che non risulti nella violazione dei principi di non-discriminazione e trasparenza.

Al fine di non incorrere in questi pericoli, sarebbe molto utile introdurre delle "linee rosse" in relazione a ciò che è permesso fare e su ciò che, invece, andrebbe evitato durante una fase di consultazione preliminare del mercato, in particolare ove si ponga mente alle limitate competenze, disponibilità e tempistiche degli addetti agli appalti e dei potenziali buchi di conoscenza in termini di innovazione. Inoltre, dovrebbe essere considerato che - al di là di un certo grado di avversione verso l'innovazione - le stazioni appaltanti temono anche che la consultazione del mercato occupi troppo tempo e ritardi il lancio della procedura vera e propria.

In caso di PPI, le stazioni appaltanti dovrebbero in primo luogo emettere un avviso - che descriva gli obiettivi e i limiti tecnici, finanziari e/o contrattuali - su una rivista qualificata e specifica (o, in caso di appalti sopra la soglia di rilevanza europea, sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE) e parlare con tutte le parti interessate (operatori economici, *stakeholder*, utenti finali). In tal senso, è importante mantenere un adeguato livello di riservatezza in modo da avere consultazioni costruttive che non conducano alla rivelazione di *know how* o segreti commerciali, da un lato, o



alla concessione di vantaggi non dovuti agli operatori economici contattati, specie in termini di definizione delle specifiche tecniche, dall'altro. Al fine di preservare la trasparenza, l'ente appaltante dovrebbe pubblicare i risultati delle consultazioni pubbliche prima dell'inizio della procedura d'appalto vera e propria.

Come fare?

Questa fase, comunemente conosciuta anche come “dialogo con il mercato”, si riferisce all'interazione con operatori economici, esperti, consulenti sull'innovazione, utenti finali (e loro reti) e con qualsiasi altro individuo o gruppo che abbia conoscenza nel settore rilevante al fine di ottenere suggerimenti sui bisogni e sulle possibili soluzioni disponibili sul mercato o sui piani di sviluppo e le attività di R&S ad essi correlate. Allo stesso tempo, la consultazione del mercato è anche un modo per informare i fornitori sugli appalti pianificati e per instaurare interazioni mutualmente vantaggiose tra enti appaltanti e operatori economici, in modo che questi ultimi ricevano informazioni anticipatamente e guadagnino l'opportunità di prepararsi adeguatamente.

La consultazione del mercato può aver luogo attraverso la pubblicazione di un avviso di pre-informazione (Prior Information Notice, PIN) - che avvisi il mercato delle richieste in arrivo, in modo da consentire ai fornitori di esprimere un interesse a candidarsi - o attraverso la pubblicazione di informazioni su *magazine* industriali, siti web e forum dedicati.

FOCUS: L'AVVISO DI PRE-INFORMAZIONE (PRIOR INFORMATION NOTICE, PIN)

La pubblicazione del PIN non è obbligatoria (art. 48, direttiva 2014/24/UE). Comunque, con la pubblicazione di un PIN è possibile approfittare di tempistiche ridotte per la presentazione di offerte durante la procedura. Il PIN è stato introdotto in modo da consentire alle amministrazioni aggiudicatrici di informare il mercato su possibili appalti in via di pianificazione. Ad ogni modo, più di recente, le amministrazioni aggiudicatrici hanno utilizzato il PIN su basi specifiche, per catturare l'interesse del mercato verso uno specifico contratto. Importante è, anche, avere a mente ogni altro appalto previsto nel medesimo periodo per servizi, lavori o forniture intorno o oltre le soglie UE all'interno dell'ente appaltante. Bisogna tenere a mente che appalti simili in uffici diversi della medesima stazione appaltante possono anche essere svolti congiuntamente. Il PIN per l'anno successivo dovrebbe essere annunciato tra novembre e dicembre dell'anno precedente, ma in ogni caso almeno 52 giorni prima e non oltre un anno prima della pubblicazione di uno specifico contratto.

La pubblicazione dell'avviso di pre-informazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea può avvenire attraverso l'uso di modelli standardizzati scaricabili dal sito ufficiale (<http://simap.eu.int>).

Un'altra possibilità è quella di organizzare *workshop*, conferenze, seminari con e per gli operatori economici e gli enti appaltanti.

FOCUS SUL DIALOGO TECNICO

Un dialogo tecnico **complessivo e significativo** è una pre-condizione fondamentale per un processo d'appalto funzionante ed efficace, particolarmente in caso di contratti molto complessi come gli appalti innovativi.



Attraverso l'avviso di pre-informazione (PIN) - o ogni altro modo scelto per annunciare l'imminente appalto - le stazioni appaltanti dovrebbero informare gli operatori economici e tutti gli *stakeholder* interessati riguardo alla necessità di condurre un dialogo tecnico.

Nel PIN l'amministrazione aggiudicatrice dovrebbe definire le pre-condizioni che l'operatore economico deve soddisfare al fine di partecipare al dialogo tecnico e identificare chiaramente le tempistiche per la sua conduzione (incluse le scadenze per la presentazione delle espressioni di interesse), il suo oggetto (quali beni, lavori o servizi dovranno essere forniti) e l'obiettivo (le informazioni che le amministrazioni aggiudicatrici vogliono ottenere sulle soluzioni migliori, più moderne e più tecnologicamente, tecnicamente, organizzativamente ed economicamente vantaggiose che possano servire da base per l'attuazione del progetto).

In particolare, il dialogo tecnico dovrebbe mirare a ottenere:

- una descrizione dettagliata dell'oggetto della procedura d'appalto
- i parametri applicabili ai documenti di gara
- i contenuti del contratto
- la stima del valore dell'oggetto del contratto
- la determinazione delle componenti di prezzo che influenzano il costo di attuazione del progetto
- elementi utili a definire i criteri di valutazione dell'offerta.

In tal modo, l'autorità appaltante può ottenere tutte le informazioni utili a preparare i documenti di gara e le migliori soluzioni possibili esistenti sul mercato. Come minimo, la discussione deve rivelare se il bisogno identificato possa essere soddisfatto e se ci siano abbastanza fornitori per una concorrenza efficace.

Durante il dialogo tecnico, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero seguire costantemente i principi contenuti nella direttiva 2014/24/UE (Art. 40) e nelle legislazioni nazionali sugli appalti. In particolare, il dialogo tecnico dovrebbe essere condotto in modo tale da:

- assicurare una leale concorrenza e la parità di trattamento tra gli operatori economici che partecipano al confronto e, potenzialmente, alla procedura d'appalto. Un'iniziativa particolarmente utile potrebbe essere quella di tenere incontri separati con ogni operatore, con un adeguato preavviso per prepararsi; o incontri congiunti;
- assicurare che gli operatori economici partecipanti forniscano il loro assenso per l'uso delle informazioni al fine di preparare i documenti di gara (in particolare, in relazione alla descrizione dell'oggetto del contratto), e allo stesso tempo garantire che non vengano rivelati al pubblico possibili segreti o informazioni sensibili (in particolare ad altri operatori partecipanti);
- rendere chiaro che l'annuncio non è un invito a presentare offerte, né un annuncio riguardante una gara già in essere, e che la partecipazione al dialogo tecnico non è una pre-condizione per partecipare alla successiva procedura d'appalto.

Un esempio di *workshop* e *info-day* dal progetto HAPPI

Durante lo svolgimento del progetto HAPPI (v. *supra*), è stata realizzata un'attiva cooperazione tra enti appaltanti per individuare i migliori beni e servizi, nel rispetto dei principi UE e delle direttive UE sugli appalti pubblici.

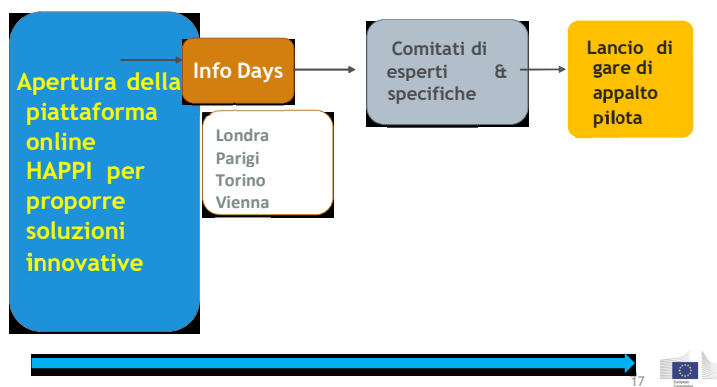
Nel quadro del **progetto HAPPI**, i fornitori di soluzioni innovative per l'invecchiamento felice sono stati invitati agli *info-day* e agli eventi di *networking* tenuti in quattro grandi città europee (Londra - 24/09/2013, Parigi - 9/10/2013, Torino - 30/10/2013 e Vienna - 2/12/2013: <http://www.happi-project.eu/Events/12/9/1>).

Questi *info-day* sono state un'opportunità per i fornitori di imparare ad utilizzare la **piattaforma online HAPPI**, un *marketplace* dove gli operatori economici possono mostrare i propri prodotti e servizi innovativi prima di ogni bando di gara o procedimento di selezione dei contraenti.

Allo stesso tempo, gli info-day sono stati un evento di *networking*, durante il quale i fornitori hanno potuto incontrare i membri del progetto HAPPI, comprese le 6 centrali d'acquisto, che hanno risposto alle loro domande.

Figura 24. Lo sviluppo del progetto HAPPI

★ HAPPI : sviluppo del progetto



Errori più comuni

Un errore molto comune riguarda la mancanza di comunicazione tempestiva dei bisogni delle stazioni appaltanti al mercato. Inoltre, le amministrazioni aggiudicatrici possono sbagliare nel fornire informazioni poco adeguate rispetto alle proprie intenzioni e bisogni al mercato attraverso PIN o altri documenti. A volte, poi, le amministrazioni aggiudicatrici non riescono ad identificare i segmenti giusti del mercato al fine di promuovere in modo efficace la consultazione presso gli operatori economici più appropriati o di identificare la piattaforma di comunicazione o il metodo di dialogo che soddisfino al meglio le proprie esigenze (es. riunioni plenarie, interviste faccia-a-faccia, *workshop* focalizzati, indagini di mercato, *webinar* o piattaforme di consultazione).

Lezioni apprese

Le buone pratiche dimostrano che la conduzione di un'analisi di mercato 6-12 mesi prima della pubblicazione del bando di gara può essere estremamente utile, dal momento che i fornitori beneficiano di un lasso di tempo adeguato per prepararsi e sviluppare prodotti innovativi.

Inoltre, è utile il coinvolgimento di un team multidisciplinare di esperti che possano guidare il dialogo e interpretare correttamente i risultati della consultazione del mercato.

Messaggi da ricordare



- La tempestiva comunicazione di bisogni futuri - sia attraverso il PIN che con l'organizzazione di altre forme di dialogo - permette agli operatori economici di rispondere in maniera più tempestiva e appropriata
- In relazione alla protezione dei diritti di proprietà intellettuale e dei segreti commerciali, è utile distinguere tra PCP e PPI: nel PPI, infatti, le amministrazioni aggiudicatrici si accostano al ciclo di vita del prodotto nella fase finale, quando i diritti di proprietà intellettuale sono già nelle mani dei fornitori e alle stazioni appaltanti restano solo licenze d'uso
- In base alla disciplina europea, la consultazione preliminare del mercato può avere luogo purché non distorca la successiva concorrenza e non conduca ad una situazione che favorisce le imprese coinvolte nel dialogo (rischio di designare specifiche tecniche che siano idonee per un solo o pochi fornitori)
- Al fine di assicurare la trasparenza, ogni informazione fornita dalle amministrazioni aggiudicatrici durante il dialogo tecnico deve circolare tra i potenziali fornitori (es. attraverso la pubblicazione di Q&A)

CHECKLIST PER LA FASE DI CONSULTAZIONE DEL MERCATO

FASE DEL PROCESSO STEP-BY-STEP	CHECKLIST/LISTA DELLE COSE DA FARE	DOMANDE A CUI RISPONDERE	STRUMENTI
Conduzione della consultazione preliminare del mercato	<ul style="list-style-type: none"> - Permettere ai fornitori di rispondere in maniera tempestiva e appropriata - Pubblicizzare adeguatamente l'intenzione di acquistare un determinato quantitativo di beni/servizi - Differenziare chiaramente questa fase dalla procedura d'appalto - Costruire un rapporto di fiducia tra settore pubblico e privato - Verificare quale sia il minimo quantitativo acquistabile per convincere i fornitori a ideare soluzioni innovative che soddisfino il rapporto qualità/prezzo stabilito 	<ul style="list-style-type: none"> - C'è una soluzione già disponibile sul mercato per soddisfare il bisogno? - Se no, è possibile per i fornitori ideare una soluzione che soddisfi il bisogno entro le tempistiche identificate per l'utilizzo? - Le assunzioni del <i>business case</i> erano realistiche? - Il PPI è l'approccio giusto all'appalto (non c'è necessità di R&S) o il PCP sarebbe più idoneo (il rischio è troppo alto per vincolarsi al dispiegamento di volumi commerciali)? - Ho assicurato la trasparenza, la parità di trattamento 	<ul style="list-style-type: none"> - Pubblicazione di un avviso di pre-informazione (Prior Information Notice, PIN) - Info-day e <i>workshop</i> con i potenziali fornitori - Migliori pratiche a livello nazionale e internazionale



	<p>- Chiarire la capacità dei fornitori, valutata sulla base di standard, etichette o test di conformità definiti</p>	<p>e la non-discriminazione per tutte le parti?</p> <p>- Ho differenziato chiaramente tra consultazione di mercato e procedura d'appalto?</p> <p>- Ho considerato i diritti di proprietà intellettuale e le questioni di riservatezza?</p> <p>- Ho raggiunto un volume d'acquisto sufficiente per convincere il venditore a portare sul mercato soluzioni innovative che rispettino i requisiti di rapporto qualità/prezzo?</p> <p>- Ho pubblicato il PIN al fine di annunciare l'intenzione di comprare una soluzione innovativa e descritto quali tipi di prove i fornitori devono portare per dimostrare la propria capacità di produrre il bene/servizio richiesto?</p> <p>- Il PIN ha identificato chiaramente il settore di mercato potenziale?</p> <p>- Il PIN ha chiaramente indicato le tempistiche di pianificazione dell'appalto?</p>	
--	---	--	--



2.4.1. Consultazione preliminare del mercato e avviso di pre-informazione (prior information notice, PIN) in Italia

Nella ricerca di soluzioni innovative, che inevitabilmente comportano un maggiore margine di incertezza, la consultazione preliminare del mercato deve avvenire il prima possibile⁷⁰.

Il codice dei contratti pubblici italiano prevede,⁷¹ in materia di consultazioni preliminari del mercato, la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di svolgere, prima dell'avvio di una procedura di appalto, consultazioni di mercato per la preparazione della gara e per lo svolgimento della relativa procedura, oltre che per informare gli operatori economici degli appalti da esse programmati e dei requisiti relativi a questi ultimi. A tal fine, le stesse amministrazioni aggiudicatrici possono acquisire non solo consulenze, come previsto dalla richiamata direttiva europea, ma anche relazioni o altra documentazione tecnica da parte di esperti (nel rispetto di quanto previsto dal provvedimento in esame) o di autorità indipendenti. La documentazione così acquisita potrà essere utilizzata nell'ambito della procedura di appalto, purché non falsi la concorrenza e non violi i principi di non discriminazione e di trasparenza.

La norma rappresenta un elemento di novità e modernizzazione delle procedure che consentirà alle stazioni appaltanti di avere maggiori informazioni strumentali al miglioramento delle procedure e all'individuazione di soluzioni innovative capaci di rendere più efficiente la successiva attività.

La consultazione preliminare del mercato dovrebbe diffondersi come modalità generale di acquisizione di informazioni sulle innovazioni per una corretta programmazione dei contratti pubblici ed una più efficace definizione delle strategie di gara, in particolare ove si tratti di gare aggregate messe a disposizione di altre amministrazioni. La consultazione preliminare del mercato può collocarsi anche in fase successiva a seconda degli obiettivi, siano essi di conoscenza del mercato (per meglio definire la domanda pubblica quindi la preparazione dell'appalto) o di comunicazione della programmazione futura delle gare.

La documentazione raccolta può essere utilizzata dalla stazione appaltante per la pianificazione della gara e “*nello svolgimento*” del procedimento⁷².

⁷⁰ Commissione Europea (2017), Commissione Europea (2017), *Targeted consultation on the draft Guidance on Public Procurement of Innovation*, disponibile online: https://ec.europa.eu/growth/content/targeted-consultation-draft-guidance-public-procurement-innovation_it.

⁷¹ Direttiva 2014/24/UE, art. 40 attuato in Italia al d.lgs. n. 50 del 2016, art. 66.

⁷² d.lgs. n. 50 del 2016, art. 66, c. II. Il Consiglio di Stato (Parere 1° aprile 2016 n. 855, Schema di decreto legislativo recante Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione”, ai sensi dell’articolo 1, comma 3, della legge 28 gennaio 2016, n.11) ha suggerito alcune accortezze per una migliore redazione del testo dell’articolo, ma sembra chiaro che sia la circostanza che l’amministrazione decida di attingere da conoscenze esterne sia lo stesso utilizzo dei contributi pervenuti debbano essere presidiati da adeguate pubblicità/trasparenza.



L'utilizzo della documentazione acquisita *“nella pianificazione e nello svolgimento della procedura di appalto”* è consentito solo ove non *“abbia l'effetto di falsare la concorrenza e non comporti una violazione dei principi di non discriminazione e di trasparenza”*.⁷³

Si richiede alle amministrazioni aggiudicatrici l'adozione di misure volte a garantire che la concorrenza e la parità di trattamento non vengano pregiudicate dalla partecipazione alle procedure di candidati, offerenti o di imprese collegate a candidati o offerenti che abbiano fornito la documentazione richiamata o comunque contribuito alla preparazione della procedura di aggiudicazione dell'appalto. Si precisa inoltre che *“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”*.⁷⁴

Ove non sia in alcun modo possibile assicurare il rispetto del principio della parità di trattamento, si prevede l'ESCLUSIONE dalla procedura⁷⁵ assicurando ai candidati la possibilità di provare che la partecipazione alla preparazione della procedura di aggiudicazione dell'appalto non abbia costituito causa di alterazione della concorrenza.⁷⁶

2.4.2. L'innovazione nel settore smart ICT in Italia

“L'utilizzazione degli acquisti pubblici innovativi e degli appalti pre-commerciali al fine di stimolare la domanda di beni e servizi innovativi basati su tecnologie digitali” è considerato un obiettivo prioritario delle *policies* italiane⁷⁷. Come ricordato, nell'ordinamento giuridico italiano, una funzione fondamentale nel settore innovazione è svolta dall'**Agenzia per l'Italia Digitale - AgID**⁷⁸.

L'utilizzo di strumenti ICT e la digitalizzazione della pubblica amministrazione producono effetti trasversali in molti settori dell'economia. Il Piano triennale per l'informatica nella Pubblica amministrazione è il documento di indirizzo strategico ed economico attraverso il quale viene coordinata la trasformazione digitale del paese, divenendo riferimento per le amministrazioni centrali e locali nello sviluppo dei propri sistemi informativi. Tale piano è volto a razionalizzare la spesa delle amministrazioni, migliorare la qualità dei servizi offerti a cittadini e imprese, così come degli strumenti messi a disposizione degli operatori della PA.⁷⁹

Il modello per lo sviluppo del digitale prevede la definizione di regole e standard, oltre alla realizzazione di piattaforme abilitanti a livello nazionale. Le amministrazioni - centrali e

⁷³ d. lgs. n. 50 del 2016, art. 66, c. II.

⁷⁴ d. lgs. n. 50 del 2016, art. 67.

⁷⁵ d. lgs. n. 50 del 2016, art. 80, c. 5, lett. e.

⁷⁶ d. lgs. n. 50 del 2016, art. 67, c. II.

⁷⁷ d. l. 9 febbraio 2012, n. 5, artt. 47 e s., conv. con l. 4 aprile 2012, n. 35.

⁷⁸ Istituita con d. l. n. 83 del 2012, conv. in l. n. 134 del 2012.

⁷⁹ In aggiunta a quanto richiamato in precedenza, il documento definisce le linee guida della strategia operativa di sviluppo dell'informatica della pubblica amministrazione fissando i principi fondamentali, le regole di usabilità e interoperabilità, precisando la logica di classificazione delle spese ICT. Cfr. <https://pianotriennale-ict.italia.it/piano/>.



locali - sono chiamate a sviluppare i servizi secondo le proprie specificità utilizzando competenze interne e di mercato.

L'AgID, insieme alle Regioni, ha iniziato a definire le tappe per l'attuazione del Piano sui territori definendo le attività di censimento ICT e la procedura di qualificazione dei Poli Strategici Nazionali (PSN)⁸⁰ e, fino al 29 gennaio 2018, è stata indetta una consultazione relativa alla circolare destinata alla qualificazione di servizi Software as a Service - SaaS per il Cloud della PA⁸¹.

La centrale di committenza nazionale (Consp S.p.A.) ha posto in essere due iniziative a supporto del Piano Triennale per l'informatica nella PA. In particolare ha concluso un primo contratto quadro avente ad oggetto servizi di *Cloud computing*, di sicurezza, di realizzazione di portali e servizi online e di cooperazione applicativa per le pubbliche amministrazioni - SPC cloud che comprende soluzioni (suddivise in 4 lotti) e servizi on-line che possono essere utilizzati in maniera trasversale sulla base dei fabbisogni.

Il primo lotto⁸² ha ad oggetto servizi infrastrutturali virtuali erogati dai Centri Servizi del Fornitore - *Infrastructure as a Service (IaaS)*⁸³ e servizi di tipo *Platform as a Service (PaaS)* che prevedono l'erogazione di servizi *middleware* per lo sviluppo, collaudo, manutenzione ed esercizio di applicazioni. I PaaS si poggiano su una infrastruttura hardware sottostante di tipo IaaS, del tutto trasparente all'amministrazione. I prodotti Platform as a Service (PaaS) ed i servizi di tipo *Software as a Service (SaaS)* prevedono l'erogazione da remoto di predeterminate tipologie di applicazioni software costantemente disponibili e interventi di *Cloud Enabling* che hanno l'obiettivo di accompagnare le amministrazioni verso l'adozione dei servizi *Cloud* secondo le indicazioni dei rispettivi Piani dei Fabbisogni.

Il secondo lotto⁸⁴ ha ad oggetto servizi di identità digitale e sicurezza applicativa.⁸⁵

Il terzo lotto⁸⁶ riguarda la fornitura di servizi di cooperazione applicativa, open data e *big data* e servizi di realizzazione di portali volti a favorire la sinergia tra amministrazioni pubbliche.⁸⁷

⁸⁰ AgID, Circolare 30 novembre 2017, n. 5, Censimento del Patrimonio ICT delle Amministrazioni e qualificazione dei Poli Strategici Nazionali.

⁸¹ AgID, Piano Triennale: in consultazione la circolare su servizi *Software as a Service* per la PA, 29 dicembre 2017, <http://www.agid.gov.it/notizie/2017/12/29/piano-triennale-consultazione-circolare-servizi-software-service-pa>.

⁸² www.cloudspc.it

⁸³ L'infrastruttura virtuale messa a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni è predisposta su una infrastruttura hardware (fisica) comune e condivisa tra le amministrazioni che hanno aderito al contratto quadro ed è suddivisa logicamente per ogni singola amministrazione per l'accessibilità e il controllo delle risorse ad essa riservata. La gestione dell'infrastruttura fisica è a totale carico del fornitore (manutenzione hardware e software).

⁸⁴ www.spc-lotto2-sicurezza.it.

⁸⁵ Identity Provider, Identity & Access Management (I&AM), Firma digitale, Timbro elettronico, Marca temporale, Certificati SSL Server e Client, Static application security testing, Dynamic application security testing, Mobile application security testing, Vulnerability assessment, Data loss/leak prevention, Database security, Web application firewall management e next generation firewall management, Secure web gateway, Servizi professionali.

⁸⁶ www.spclotto3.it.

⁸⁷ Porta di dominio, Realizzazione interfacce web services, Realizzazione client per la fruizione dei servizi, Orchestrazione, Open Data, Supporto alla memorizzazione dei Big Data, Supporto all'analisi dei Big Data.



Il quarto lotto⁸⁸ mette a disposizione delle amministrazioni pubbliche servizi per la realizzazione di portali.⁸⁹

Consip S.p.A. ha altresì concluso un contratto quadro relativo a servizi per la realizzazione di Sistemi gestionali integrati per le PA - SGI.⁹⁰

Le iniziative di Consip S.p.A. (accordi quadro e convenzioni) volte all'individuazione di **soluzioni innovative per la digitalizzazione** delle amministrazioni pubbliche sono individuate nella seguente tabella.⁹¹

Strumenti CONSIP	Infrastrutture fisiche	Infrastrutture immateriali	Modello di interoperabilità	Ecosistemi	Strumenti per la generazione e diffusione di servizi digitali	Sicurezza	Data & Analytics Framework	Gestione del cambiamento
Servizi Sistemistici (Servizi di System Management)	✓							
SPC CLOUD – Lotto 1	✓							
SPC CLOUD – Lotto 2	✓	✓				✓		
SPC CLOUD – Lotto 3		✓	✓		✓		✓	
SPC CLOUD – Lotto 4		✓		✓	✓			
Gestione Infrastrutture IP e PDL	✓							
SPC Connettività	✓							
Accordo Quadro Servizi Applicativi		✓		✓			✓	
Sistemi Gestionali Integrati (Lotto 1)			✓	✓			✓	

Figura 28. Copertura degli strumenti Consip sulle componenti del Modello strategico - Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione, cit.

Nel 2017 sono stati avviati in Italia ulteriori progetti volti alla digitalizzazione innovativa della pubblica amministrazione. E' stato attivato il percorso europeo di pre-notifica (Sistema Pubblico di Identità Digitale - SPID) che porterà a creare un'identità digitale europea, di cui è in corso la diffusione soprattutto a livello locale.⁹²

L'avvio di SIOPE+ ha consentito di introdurre uno standard unico a livello nazionale per il pagamento dei fornitori della pubblica amministrazione rendendo possibile completare la digitalizzazione del ciclo passivo dei pagamenti delle amministrazioni.⁹³

⁸⁸ www.spclotto4.it.

⁸⁹ Progettazione, Sviluppo, Mev e rifacimento di portali, siti web e applicazioni web, Progettazione, Sviluppo, Mev e rifacimento di APP, Content Management, Gestione Operativa, Manutenzione Correttiva / Adeguativa di Siti Web, Portali, Applicazioni Web e App, Conduzione Applicativa, Supporto Specialistico.

⁹⁰ <http://www.consip.it/bandi-di-gara/gare-e-avvisi/gara-sistemi-gestionali-integrati-per-le-pa>.

⁹¹ Cfr. Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione, cit.

⁹² <https://www.spid.gov.it/>.

⁹³ <https://www.siope.it/Siope2Web/dispatchHome.action>.



Il Cert-PA—la struttura dell’AgID dedicata al trattamento degli incidenti di sicurezza informatica delle pubbliche amministrazioni — ha incominciato a valutare i rischi sempre più frequenti di attacchi informatici secondo un approccio preventivo e non più esclusivamente con azioni reattive, utilizzando in maniera intelligente strumenti automatici di analisi delle minacce.⁹⁴

Si sta diffondendo in Italia il sistema di pagamenti elettronici PagoPA realizzato per rendere più semplice, sicuro e trasparente qualsiasi pagamento verso la Pubblica Amministrazione. PagoPA permette di pagare tributi, tasse, utenze, rette, quote associative, bolli e qualsiasi altro tipo di pagamento verso le Pubbliche Amministrazioni centrali e locali, ma anche verso altri soggetti, come le aziende a partecipazione pubblica, le scuole, le università, le ASL.⁹⁵ L’AgID sta lavorando su ambiti territoriali, dialogando sia con gli Enti che con i fornitori dei gestionali, per realizzare le interfacce verso le piattaforme regionali che fanno da intermediario per le PA locali verso PagoPA e per rendere possibile l’utilizzo del sistema PagoPA per tributi quali la TARI e l’IMU, il pagamento delle multe e i pagamenti legati ai SUAP.

È stata altresì attivata una *Task force sull’Intelligenza Artificiale* che si occupa di studiare i profili ad essa connessi, che incide trasversalmente sul settore produttivo, su quello politico e sociale tanto da segnare il passo rispetto all’organizzazione dei servizi pubblici e delle attività produttive.⁹⁶

L’AgID ha altresì predisposto una circolare al fine di fornire alle amministrazioni aggiudicatrici uno strumento comprensibile ed affidabile per assicurare una corretta predisposizione della documentazione tecnica necessaria a svolgere procedure di scelta del contraente finalizzate alla fornitura di prodotti ICT garantendo il rispetto della disciplina europea e nazionale in materia di contratti pubblici, con particolare riguardo

al divieto di menzionare nelle specifiche tecniche dei documenti di gara specifici marchi, brevetti o prodotti.⁹⁷

2.4.3. Consultazione preliminare del mercato e avviso di pre-informazione (prior information notice, PIN) nel settore SMART-ICT

Il dialogo con il mercato può migliorare significativamente il processo PPI nel settore ICT perché è un modo multidimensionale di potenziare la trasparenza e di garantire il rispetto dei principi relativi agli appalti pubblici (a livello nazionale ed europeo). Inoltre, tale dialogo aiuta ad identificare i bisogni non soddisfatti dall’amministrazione aggiudicatrice, le

⁹⁴ <https://www.cert-pa.it/>.

⁹⁵ <http://www.agid.gov.it/agenda-digitale/pubblica-amministrazione/pagamenti-elettronici>.

⁹⁶ <https://ia.italia.it/task-force/>.

⁹⁷ AgID Circolare n. 06 del 2017 inerente i benchmark di sistema per piattaforme desktop, notebook e tablet basati su S.O. Microsoft, accessibile in http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documentazione/circolare_sui_benchmark_delle_cpu.pdf.



strategie nazionali ed europee nel settore ICT e le relative capacità di mercato degli *stakeholder* al fine di soddisfare tali esigenze.

Il dialogo non si esaurisce nella pubblicazione dell'avviso di pre-informazione, ma implica una comunicazione periodica, anche attraverso bollettini, *newsletter*, pagine web, *workshop*, incontri, seminari e tavole rotonde, intesi quali strumenti utili a migliorare la comunicazione e raccogliere e discutere i dati relativi alla prossima procedura d'appalto, i parametri ad essa applicabili, i contenuti del contratto, il valore stimato, i costi ripartiti sull'intero ciclo di vita correlato all'oggetto della gara e altri elementi utili che sono definiti attraverso il confronto con il mercato e che avranno un impatto sulla formulazione dei criteri di valutazione della gara.

FOCUS: L'AVVISO DI PRE-INFORMAZIONE (PRIOR INFORMATION NOTICE, PIN)

La pubblicazione di un PIN non è obbligatorio (art. 48, direttiva UE 24/2014), come ribadito da diverse legislazioni nazionali sugli appalti pubblici. Ci sono, tuttavia, due principali vantaggi che devono essere presi in considerazione:

- I PIN riducono i limiti temporali per l'invio delle offerte nelle fasi successive del processo PPI
- I PIN aiutano a saggiare l'interesse dei relativi *stakeholder* a essere parte del processo di PPI avviato da un'amministrazione aggiudicatrice

Comunque, c'è un ulteriore elemento che le amministrazioni aggiudicatrici devono tenere a mente nel combinare approcci *top-down* e *bottom-up*: l'uso del PIN prima della conduzione di un appalto pubblico aiuta a informare effettivamente il mercato sul processo che sta per iniziare. Quindi, allo stesso tempo, riduce le tempistiche di invio delle offerte perché gli *stakeholder* sul mercato hanno già le informazioni specifiche ed essenziali e consente alle amministrazioni aggiudicatrici di raccogliere informazioni da quegli stessi *stakeholder* sul mercato in riferimento alle potenzialità di un eventuale PPI e all'oggetto del contratto.

L'uso intelligente del PIN implica per l'amministrazione aggiudicatrice la disponibilità di uno strumento capace di accrescere il confronto con il mercato attraverso lo scambio di informazioni, la previsione di un tempo sufficiente per agire, la possibilità di proporre cambiamenti, aggiustamenti, adattamenti o di modificare soluzioni (in termini di specifiche tecniche, di prodotto, di sviluppo, ecc.).

Un altro beneficio del PIN è che diverse amministrazioni aggiudicatrici con bisogni simili o uguali possono procedere alla loro aggregazione in una più grande procedura di PPI che può quindi avere un mercato più dinamico ed attivo, caratterizzato da maggiore interesse da parte degli *stakeholder* rilevanti, .

In sintesi, il principale scopo del PIN è di presentare una domanda credibile al mercato e di convincerlo che l'amministrazione aggiudicatrice è seria, credibile e affidabile nel processo PPI relativo al settore ICT.

Errori più comuni

La mancanza di un numero soddisfacente di incontri con gli *stakeholder* principali e/o la mancanza di esperti nel team di gestione del progetto PPI nel settore ICT può condurre ad un problema complesso piuttosto che ad una brillante soluzione. Il suggerimento è, quindi, che le amministrazioni aggiudicatrici promuovano ed elaborino una strategia per superare le complessità proprie dell'appalto innovativo nel settore ICT. In tal senso, l'identificazione delle attività da condurre in diverse fasi del progetto PPI nel settore ICT è fondamentale per



il successo del processo. Migliorare ed approfondire l'impegno ed il coinvolgimento di tutti i partecipanti evita alcuni possibili ostacoli quali:

- Soluzioni inutilmente complesse,
- Mancanza di comprensione per le soluzioni o mancanza di soluzioni personalizzate e tarate sui bisogni degli utenti finali,
- Restrizione delle tempistiche che possono condurre ad un numero insufficiente di *round* di consultazione del mercato (workshop, incontri, seminari e tavole rotonde).

Lezioni apprese

L'attività non deve esaurirsi nel comprendere quando iniziare la consultazione del mercato e pubblicare un PIN. Nel settore ICT, il PPI ha principalmente a che fare con la definizione di un team forte e ricco di *expertise* per la efficace conduzione del progetto: multidisciplinare, esperto e capace nel dare voce ai bisogni, isolando dati rilevanti tra molti dati irrilevanti, spesso in un ambiente dinamico e a volte caotico. Tale team deve essere adattabile al cambiamento, capace di accettare le novità e di prevedere la più ampia "*big picture*" finale.

La comunicazione con gli *stakeholder* rilevanti tramite incontri ripetuti consente di imparare dalle loro capacità e incoraggiare l'assorbimento delle conoscenze. Inoltre, un'efficace attività di comunicazione aiuta l'adattabilità al cambiamento rispetto alle tecnologie utilizzate, al punto da generare nuova conoscenza e quindi nuovi prodotti, servizi e lavori per i consumatori a livello locale, nazionale ed europeo con differenti prospettive e combinazioni di sensibilità.

La consultazione del mercato contribuisce a fornire indicazioni ai fornitori potenziali, che hanno così l'opportunità di differenziarsi su fattori diversi dal prezzo.

I processi di PPI nel settore ICT possono generare molti dati scritti - e di conseguenza un elevato volume di documenti. La consapevolezza ambientale dovrebbe portare a stabilire regole per la circolazione delle informazioni ed escludere copie cartacee di documenti ufficiali e informazioni di supporto. Ciò può essere risolto attraverso spazi di lavoro virtuali che renda disponibili tutti i documenti al team incaricato del PPI e agli *stakeholder* principali, anche sotto forma di e-mail automatiche con link a nuovi documenti, informazioni, date degli incontri e verbali, tenendo comunque a mente l'autorizzazione e l'accreditamento dei ruoli dei diversi utenti.

Messaggi fondamentali

- **Responsabilità, affidabilità e integrità nel rispetto dei principi guida degli appalti pubblici sono fondamentali durante l'intero processo PPI nel settore ICT**
- **Cruciale, in tal senso, è la capacità di distinzione tra ciò che è essenziale e ciò che non è rilevante attraverso il coinvolgimento di un team multidisciplinare sin dalle prime fasi del processo PPI nel settore ICT**
- **Pari importanza riveste una comunicazione aperta e la creazione di reti tra *stakeholder* rilevanti con bollettini, *newsletter*, pagine web, *workshop*, incontri,**



seminari e tavole rotonde al fine di raccogliere sufficiente conoscenza del mercato e per scambiare informazioni

- Fondamentale è anche la costruzione di competenza nel team che conduce il PPI nel settore ICT, al fine di tenersi aggiornati con gli sviluppi nel dinamico mercato sottostante, agendo come consumatori intelligenti e dando abbastanza tempo al mercato per reagire e sviluppare soluzioni che il team valuta in relazione ai bisogni definiti
- Inoltre, il coinvolgimento degli *stakeholder* principali deve avvenire in ogni fase del processo, dal dialogo iniziale ai primi passi del PPI fino all'assegnazione del contratto, senza imporre la soluzione ma piuttosto specificando i bisogni in relazione alla sensibilità di *performance*, prezzo e qualità dei bisogni non soddisfatti dall'amministrazione aggiudicatrice.



2.4. Strategie d'appalto per acquisti innovativi: attuazione della procedura di aggiudicazione

2.5.1. Identificazione del modello organizzativo (CHI COMPRÀ) e della conseguente strategia d'appalto (COME COMPRARE)

Cosa fare

Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero valutare attentamente i pro e i contro di ogni procedura d'appalto, come definita dalla direttiva 2014/24/UE.

In primo luogo, le amministrazioni dovrebbero decidere il modello organizzativo (CHI COMPRÀ), ossia se esse acquisteranno per sé stesse o opereranno qualche forma di delega ad altri enti appaltanti o, infine, se creeranno un consorzio, dando vita a forme di appalto congiunto (articoli 37-39, direttiva 2014/24/UE).

Al fine di garantire l'innovazione e la razionalizzazione dei modelli organizzativi nelle procedure d'appalto, le nuove direttive UE contengono nuovi principi e regole in materia di aggregazione degli appalti pubblici attraverso la promozione della cooperazione tra enti aggiudicatori, anche provenienti da diversi Stati membri.

L'art. 39 della direttiva 2014/24 prevede esplicitamente nuove opportunità per la cooperazione transfrontaliera:

- in primo luogo, le amministrazioni aggiudicatrici possono utilizzare contratti pubblici o accordi quadro aggiudicati da enti appaltanti in altri Stati membri se tale possibilità è prevista dagli ordinamenti nazionali interessati (es. accordo quadro HAPPI, v. *supra*);
- in secondo luogo, possono aggiudicare congiuntamente un contratto, concludere un accordo quadro o gestire un sistema dinamico di acquisizione;
- in terzo luogo, le amministrazioni aggiudicatrici provenienti da diversi Stati membri possono istituire soggetti congiunti in base al diritto nazionale o dell'Unione, compresi i Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT, per maggiori informazioni su appalti congiunti o transfrontalieri, v. *infra*).

FOCUS SUL PROGETTO HAPPI

Il progetto HAPPI (<http://www.happi-project.eu/>) istituisce una cooperazione tra centrali di committenza ubicate in diversi Stati membri al fine di acquistare soluzioni innovative e sostenibili nel campo del cd. "invecchiare bene". Il progetto si focalizza sull'acquisto di innovazioni esistenti (PPI). La cooperazione tra i partner di HAPPI mira a superare le barriere legali tra Stati membri stimolando l'innovazione non solo di prodotto ma anche nelle modalità di acquisto.



L'appalto congiunto, in questo progetto, è stato preceduto da un approfondito studio giuridico sulle diverse tecniche e i diversi strumenti esistenti a livello nazionale ed europeo per l'aggregazione della domanda, al fine di individuare il modello organizzativo più idoneo al consorzio HAPPI, verificare la fattibilità dell'appalto congiunto transfrontaliero e identificare il modello contrattuale.

Lo studio giuridico è stato condotto dall'Università di Torino (UNITO), che all'interno del progetto HAPPI ha considerato diversi modelli possibili sulla base dell'art. 39 della direttiva 2014/24/UE.

Il modello scelto è stato di delegare alla centrale di committenza francese (che agiva come partner e coordinatore dell'intero progetto) la conclusione di un accordo quadro (senza vincolo all'acquisto) con diversi lotti, stabilendo tutti i termini contrattuali e identificando un unico operatore economico per ogni lotto, per conto degli altri enti appaltanti del consorzio, nel quadro dell'istituto giuridico francese del cd. *groupement de commande* (art. 8 del *Code des marchés publics* francese). Il progetto HAPPI ha permesso a tutti i partner di usare le attività offerte dalla centrale di committenza francese, attraverso una procura o con l'adesione diretta alla procedura di aggiudicazione condotta da tale centrale di committenza (v. *infra*).

Sulla base della procedura selezionata, la centrale di committenza francese è stata autorizzata a condurre la selezione per l'aggiudicazione di un accordo quadro chiuso in conformità con il diritto UE e la legge nazionale francese, con un significativo sforzo nella armonizzazione delle clausole di aggiudicazione e dei documenti di gara al fine di superare le barriere legali e linguistiche esistenti e di garantire la pubblicazione dell'avviso di gara in tre diverse lingue (francese, inglese, italiano). I documenti di gara chiarivano che per ogni specifico contratto o ordine d'acquisto si sarebbe applicata la legge nazionale del paese di destinazione del servizio.

Figura 31. Obiettivi del progetto HAPPI

 **Obiettivi**

Obiettivi Generali

-  Risolvere le sfide del cambiamento demografico in Europa
-  **Uso degli appalti pubblici per stimolare l'innovazione dal lato della domanda**

Principali risultati

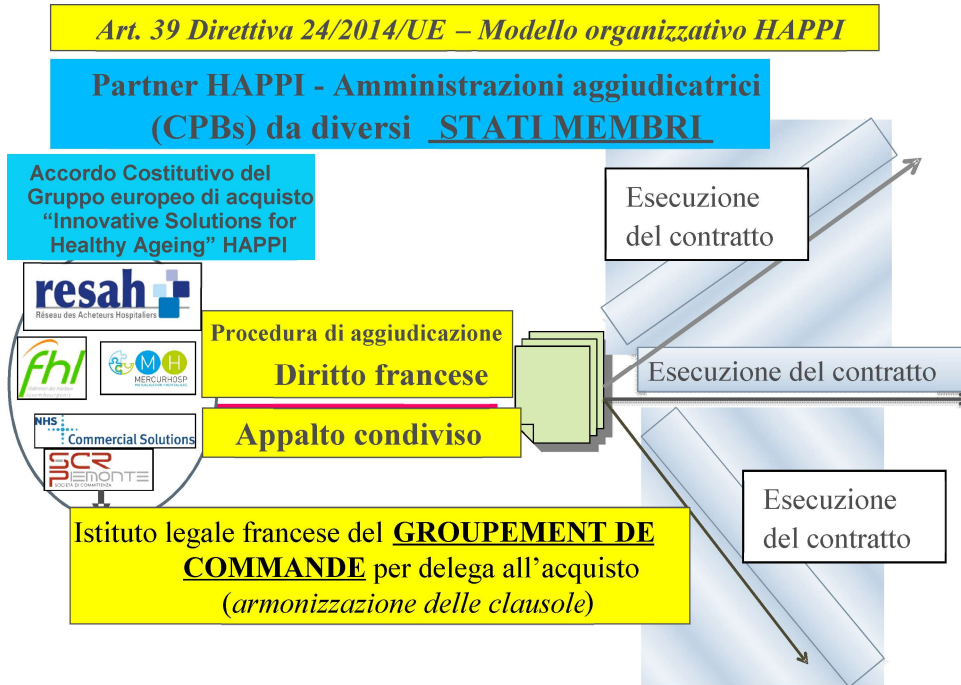
-  Creare un **network di enti appaltanti innovativi nel settore dell'invecchiamento in salute**

Creazione di una piattaforma collaborativa europea di incontro tra domanda e offerta
 Supporto all'ecosistema industriale e al mercato comune europeo

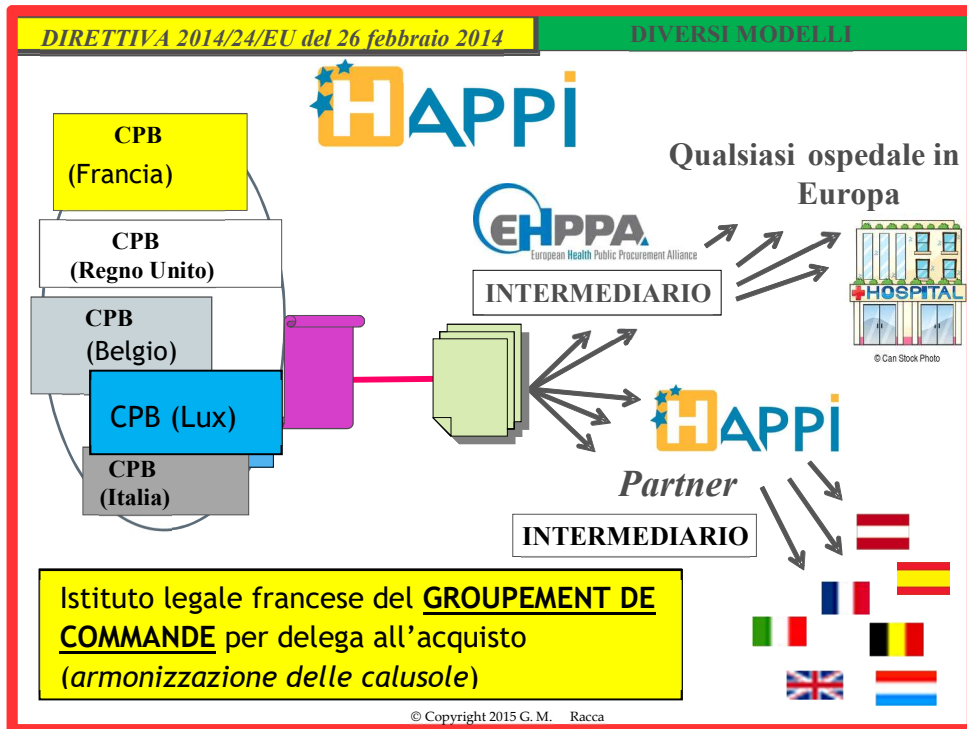




Figure 32-33. Modello organizzativo del progetto HAPPI



© Copyright 2017 G. M. Racca, University of Turin



© Copyright 2015 G. M. Racca



La scelta della procedura d'appalto

Innanzitutto, **le amministrazioni aggiudicatrici devono definire la strategia d'appalto e, di conseguenza, la procedura di aggiudicazione che più si attaglia ai bisogni valutati in precedenza.**

La direttiva 2014/24/UE prevede due procedure “ordinarie” applicabili in assenza di presupposti specifici, oltre ad altre procedure che gli enti appaltanti possono usare in presenza di determinati presupposti.

Procedure ordinarie

(i) La **procedura aperta** (art. 27, direttiva 2014/24/UE) può assicurare all'ente appaltante l'accesso ad un'ampia scelta di soluzioni innovative potenziali - dato che ogni operatore economico può inviare un'offerta e avere una *chance* equa di competere una volta soddisfatti i requisiti cd. *pass/fail* (ossia i criteri di esclusione o selezione) - nel più breve lasso di tempo possibile (la procedura aperta consiste di una sola fase).

(ii) La **procedura ristretta** (art. 28, Direttiva 2014/24/UE), al contrario, richiede un tempo più lungo, sviluppandosi in due fasi: la prima aperta a tutti gli operatori economici e la seconda riservata agli operatori economici invitati dall'ente appaltante in base alla loro idoneità finanziaria e/o esperienza tecnica.

Le altre procedure previste nella direttiva 2014/24/UE non hanno “carattere generale” dal momento che le amministrazioni aggiudicatrici devono motivare l'utilizzo delle stesse in ordine alla sussistenza di specifici presupposti (previsti nelle direttive UE):

(iii) **procedura competitiva con negoziazione** (art. 29, direttiva 2014/24/UE): può avere luogo in situazioni che includano lavori che “*non siano edifici standard o nei quali i lavori comportano il progetto di soluzioni innovative*” o servizi o forniture che richiedono “*adattamento o progettazione*” (direttiva 2014/24/UE, par. 43). Tale adattamento o progettazione deve riferirsi in particolare a casi di acquisti complessi quali prodotti sofisticati, servizi intellettuali (es. servizi di consulenza, architettonici o di ingegneria, o tecnologie di informazione e comunicazione, ossia progetti ICT, v. direttiva 2014/24/UE, par. 43). In questi casi, le negoziazioni possono essere necessarie a garantire che la fornitura o il servizio in questione corrispondano ai bisogni della stazione appaltante. Nei documenti di gara, quindi, le stazioni appaltanti devono identificare l'oggetto del contratto con una descrizione dei propri bisogni e delle caratteristiche richieste per le forniture, i lavori o i servizi che saranno acquistati e la specificazione dei criteri di aggiudicazione del contratto. Esse devono altresì indicare quali elementi della descrizione definiscono i requisiti minimi che tutti gli offerenti devono soddisfare.

Poiché riguarda situazioni complesse, la procedura competitiva con negoziazione richiede alle amministrazioni aggiudicatrici una particolare capacità nella definizione delle caratteristiche minime dei beni o servizi da acquistare attraverso un avviso di preinformazione, che contenga anche le tempistiche della procedura ed i criteri di esclusione,



selezione e assegnazione. La procedura competitiva con negoziazione è divisa in tre fasi principali: selezione (valutazione dei requisiti presentati dagli offerenti sulla base dei criteri di esclusione e selezione), negoziazione (con un minimo di tre candidati invitati a presentare offerte iniziali, che possono essere discusse in *round* successivi) e assegnazione (i candidati rimanenti sono informati dalle amministrazioni aggiudicatrici sulla conclusione delle negoziazioni e sulle scadenze per la ricezione delle offerte finali, con il contratto finale assegnato al vincitore, selezionato sulla base dei criteri di selezione).

La **procedura competitiva con negoziazione**, quindi, si rivela di particolare utilità per progetti complessi, indipendentemente dalla loro grandezza o valore, da ultimare in un breve periodo di tempo. Per sua propria natura, la procedura competitiva con negoziazione richiede sia alle amministrazioni aggiudicatrici sia agli operatori economici di focalizzarsi sugli obiettivi e sui requisiti sin dall'inizio, con la pubblicazione da parte dell'amministrazione aggiudicatrice di un invito a presentare offerte abbastanza dettagliato.

Le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare i contratti sulla base delle offerte iniziali senza ulteriore negoziazione (ove tale possibilità sia stata prevista nel bando di gara o nell'invito a confermare interesse). In caso contrario, esse devono negoziare con gli operatori economici le offerte iniziali e tutte le offerte successive da essi presentate, eccetto le offerte finali (qualora le amministrazioni aggiudicatrici decidano di concludere le negoziazioni, esse dovranno informare i rimanenti offerenti e stabilire una scadenza comune per inviare ogni offerta nuova o rivista al fine di migliorarne il contenuto). In ogni caso, i requisiti minimi e i criteri di aggiudicazione non sono oggetto di negoziazione (V. direttiva 2014/24/EU, art. 29, parr. 3-4).

Nella **procedura competitiva con negoziazione**, la fase di negoziazione include ogni possibile aspetto dell'accordo, dalla qualità della soluzione, ai costi, agli incentivi all'innovazione e ad aspetti concernenti l'esecuzione del contratto. Occorre assicurare il rispetto del principio di parità di trattamento. A tal fine si prevede che le amministrazioni aggiudicatrici *“non forniscono in maniera discriminatoria informazioni che possano avvantaggiare determinati offerenti rispetto ad altri. Esse informano per iscritto tutti gli offerenti le cui offerte non sono state escluse ai sensi del paragrafo 6 delle modifiche alle specifiche tecniche o ad altri documenti di gara diversi da quelli che stabiliscono i requisiti minimi. A seguito di tali modifiche le amministrazioni aggiudicatrici concedono agli offerenti un tempo sufficiente per modificare e ripresentare, ove opportuno, le offerte modificate”* (Art. 29, par. 5, Dir. 24/2014/UE). Come detto le amministrazioni possono, in presenza di specifiche previsioni in tal senso nel bando di gara, procedere all'aggiudicazione degli appalti sulla base delle offerte iniziali perciò senza procedere a negoziazione (che, al contrario, è obbligatoria nella procedura del dialogo competitivo).



1. Verificare che i lavori includano progetti o soluzioni innovative e servizi o forniture che richiedano adattamento o progettazione
2. Sviluppare obiettivi e risultati chiari
3. Pubblicare un invito alla partecipazione
4. Selezionare almeno tre partecipanti a cui inviare un invito a presentare offerte, contenente i requisiti minimi e i criteri di aggiudicazione, che non potranno essere oggetto di negoziazione
5. Sulla base delle offerte ricevute si può scegliere di assegnare il contratto ad un fornitore o di entrare nella fase di negoziazione
6. Durante la fase di negoziazione, è consigliabile prendere e condividere appunti dettagliati in caso di appello contro la selezione finale
7. Adattare le specifiche e re-inviare l'invito a presentare offerte a tutti gli operatori, fornendo tutte le informazioni aggiuntive ottenute nel processo di negoziazione in modo da dare a tutti una *chance* equa di presentare un'offerta per concorrere all'aggiudicazione del contratto
8. Valutazione e affidamento

Figura 34. Procedura competitiva con negoziazione



(iv) **dialogo competitivo** (art. 30, direttiva 2014/24/UE), che può essere particolarmente efficace per le amministrazioni aggiudicatrici qualora la consultazione aperta (lo studio) del mercato non abbia prodotto informazioni sufficienti all'individuazione e definizione dei mezzi maggiormente idonei a soddisfare le proprie necessità o a identificare cosa il mercato possa offrire, specialmente in caso di **situazioni complesse** che non possano essere risolte dalla **pubblica amministrazione** e nelle quali i progetti richiedano specifiche tecniche che non possono essere definite preventivamente. Il dialogo competitivo, infatti, consente all'ente appaltante di avviare un dialogo con i partecipanti selezionati in ragione delle informazioni fornite in risposta al bando di gara.

Si prevede la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di prevedere premi o pagamenti per i partecipanti al dialogo (art. 30, par. 8, direttiva 2014/24/UE).



FOCUS SUL DIALOGO COMPETITIVO (Art. 30, direttiva 2014/24/UE)

Lo scopo fondamentale del dialogo competitivo è di assegnare contratti per forniture, servizi o lavori a seguito di uno o più *round* di dialoghi con partecipanti (operatori economici) preventivamente selezionati. In base a questa procedura, ogni candidato interessato risponde ad un bando fornendo le informazioni richieste dall'amministrazione aggiudicatrice per la selezione qualitativa. In tal senso, il dialogo competitivo è spesso utilizzato per **progetti molto grandi e complessi dove le specifiche tecniche non possono essere definite in maniera esaustiva in anticipo**. Sulla base delle norme europee sugli appalti pubblici, può anche essere utilizzato nel caso in cui i bisogni delle amministrazioni aggiudicatrici non possono essere soddisfatti senza l'adattamento di soluzioni già disponibili o qualora i bisogni includano aspetti progettuali o innovativi. Come riconosciuto dalla direttiva 2014/24/UE, il dialogo competitivo è una risposta all'esigenza delle stazioni appaltanti di disporre di ulteriore flessibilità nella scelta di una procedura d'appalto che fornisca la possibilità di negoziazione in casi in cui le amministrazioni aggiudicatrici **non siano capaci di definire i mezzi attraverso cui soddisfare i propri bisogni o valutare cosa il mercato possa offrire in termini di soluzioni tecniche finanziarie, o giuridiche. Tale situazione può presentarsi in particolare per i progetti innovativi.**

Nella procedura di dialogo competitivo, l'ente appaltante pubblica un bando di gara in cui sono definiti esigenze, requisiti e criteri di aggiudicazione e stabiliscono un termine indicativo.

La procedura si divide in fasi:

- 1) una **fase di selezione** nella quale le informazioni fornite dai candidati sono vagliate dall'ente appaltante sulla base dei criteri di esclusione e selezione pubblicati nell'avviso di gara. Nel previgente codice italiano (D. Lgs. N. 163/2006) prevedeva l'invito di almeno 6 operatori economici alla successiva fase di dialogo;
- 2) una **fase di dialogo** nella quale l'ente appaltante discute la parte tecnica delle offerte con i candidati selezionati, sulla base di principi di trasparenza e parità di trattamento. In questa fase il numero di candidati può essere ridotto (fino a 3 operatori economici in base a quanto disposto dall'art. 65 della Direttiva 2014/24/UE) attraverso l'applicazione dei criteri di assegnazione pubblicati nell'avviso di gara, nel rispetto del principio di concorrenza;
- 3) una **fase di assegnazione**: dopo la dichiarazione di conclusione del dialogo l'amministrazione informa i candidati rimanenti invitandoli a presentare le proprie offerte finali sulla base delle osservazioni scaturite dalla fase di dialogo, purché non ci siano cambiamenti negli aspetti essenziali dell'offerta. L'ente appaltante fa poi uso dei criteri di assegnazione pubblicati nell'avviso di gara per selezionare il candidato vincente, con cui sarà firmato il contratto.

Dato il grande potere discrezionale che riconosce alle amministrazioni aggiudicatrici, il dialogo competitivo comporta un più alto rischio di conflittualità.

Il dialogo competitivo, finora, non è stato utilizzato al pieno delle sue possibilità, specie in considerazione dell'avversione al rischio di molte amministrazioni aggiudicatrici, che vedono in tale procedura un processo lungo e complesso con costi di transazione molto elevati.

Per superare tali difficoltà, e condurre un **dialogo competitivo di successo possono essere individuati**: una consultazione preliminare del mercato mirata e aperta con un tempo adeguato che permetta di superare il rischio di procedere sulla base di assunzioni non corrette. In secondo luogo occorre definire una strategia di appalto per assicurare che il progetto di appalto sia sufficientemente finanziato e dettagliato (es. un cronoprogramma con le tempistiche necessarie all'elaborazione dei documenti di gara, per la ricezione delle

proposte e di conduzione del dialogo competitivo). Inoltre, la flessibilità di tale procedura consente agli enti appaltanti di essere efficienti nel mettere in opera un processo disegnato su misura con diversi approcci a seconda della tipologia e della grandezza del progetto (di solito diviso in una consultazione di mercato, precedente al dialogo; un dialogo con gli operatori selezionati; ed un dialogo approfondito con i fornitori selezionati che conduce all'affidamento del contratto). In tal senso, un altro buon suggerimento per rendere lineare il processo e prevenire ricorsi contro la decisione finale è di scremare i candidati in una fase molto precoce del processo, dato che non è utile nè per il candidato nè per l'ente appaltante (e tantomeno per assicurare concorrenza nella procedura) invitare un operatore che non ha fornito una soluzione adeguata alla fase successiva solo per "fare numero".

Figura 35. Dialogo competitivo



(v) **partenariato per l'innovazione** (art. 31, direttiva 2014/24/UE), finalizzato allo sviluppo e successivo acquisto di prodotti, servizi o lavori innovativi a condizione che gli stessi corrispondano ai livelli di prestazione e ai costi massimi concordati tra amministrazioni e partecipanti senza necessità di una procedura distinta per l'acquisto, con il coinvolgimento di uno o più operatori economici in ogni fase (con la possibilità, dopo ogni fase, per l'amministrazione aggiudicatrice di risolvere il partenariato o, nel caso di più partner, di ridurre il numero risolvendo singoli contratti, a condizione che tale possibilità e le condizioni per avvalersene siano state preventivamente indicate nei documenti di gara).

In tal senso, questa procedura "mette insieme" attività di R&S - oggetto del PCP - e l'acquisto di soluzioni innovative - oggetto del PPI. Le regole per istituire un partenariato per l'innovazione sono specificate nella direttiva 24/2014 sugli appalti pubblici e includono come pre-condizione l'esigenza dell'ente appaltante di beni, servizi o lavori innovativi non ancora disponibili sul mercato. A differenza del PCP - che come si è visto non costituisce aiuto di Stato - il partenariato per l'innovazione non è considerato aiuto di Stato solo in caso



di acquisto di prodotti o servizi unici e specializzati. Il partenariato per l'innovazione è, infatti, radicalmente diverso dal PCP in relazione ai propri obiettivi ed effetti: il PCP non rientra nell'ambito di applicazione delle norme europee sugli appalti pubblici che invece trovano applicazione con riferimento al partenariato per l'innovazione cui sono applicabili le norme procedurali della procedura competitiva con negoziazione; inoltre, il partenariato per l'innovazione consente l'acquisto di prodotti, servizi o lavori scaturiti da attività di R&S, al fine di permettere una distribuzione su larga scala delle soluzioni all'interno della stessa procedura. Il partenariato per l'innovazione è stato oggetto di critiche in ragione di taluni profili. In primo luogo, in ragione della previsione in base alla quale si stabilisce che il valore stimato di forniture, servizi e lavori non sia sproporzionato rispetto all'investimento richiesto per le attività di R&S, senza precisare che cosa si debba intendere per "sproporzionato" (Art. 31, par. 7, Direttiva 2014/24/UE: è probabile, comunque, che questo punto possa essere chiarito dalla Corte di Giustizia dell'UE ove chiamata a pronunciarsi su casi concreti). Inoltre, la fase successiva di acquisto non è limitata nel tempo o ai primi prodotti o servizi, ma sembra piuttosto incoraggiare distribuzioni su larga scala e sul lungo periodo - con potenziale distorsione della concorrenza dato che le amministrazioni aggiudicatrici non saranno stimolate ad agire come utenti di lancio e a spingere prodotti o servizi innovativi sul mercato. Infine, la direttiva 2014/24/UE non specifica, in caso di partenariato per l'innovazione concluso con diversi operatori economici, quale soluzione debba essere impiegata in caso di più prodotti adeguati e come debba essere condotta una ulteriore mini-competizione tra imprese che abbiano sviluppato con successo tali prodotti.

È importante evidenziare che il partenariato per l'innovazione non può essere utilizzato per acquistare direttamente prodotti innovativi, dato che include attività di R&S.

Un esempio di partenariato per l'innovazione da Manchester

La Greater Manchester Academic Health Science Network (GMASHN) ha iniziato un processo d'appalto con partenariato per l'innovazione per identificare un'impresa con cui lavorare - assieme alla GM Health System - per sviluppare un sistema di scambio di dati. Il fine del Datawell Exchange è di costruire una piattaforma innovativa digitale che consenta la condivisione dei dati sanitari e che permetta all'area della Greater Manchester, East Cheshire e East Lancashire di disporre di una risorsa che acceleri il miglioramento dei risultati e l'economicità.

Tale appalto, ricorrendo al partenariato per l'innovazione, si focalizza sulla fornitura del Datawell Exchange e funziona da piattaforma di lancio per il progetto futuro Accelerator. L'obiettivo finale è di distribuire la piattaforma per lo scambio di informazioni tra tutti i membri dell'autorità entro tre anni, in modo da garantire che lo scambio di dati rifletta i desideri e le necessità dei pazienti.

Il Datawell Exchange crea le basi per il programma Datawell Accelerator, una serie di partenariati che combini risorse offerte da membri della NHS, università e imprese per creare un progetto conveniente e avanzato per condurre valutazioni e programmi-pilota per migliori risultati ed una più positiva esperienza da parte dei pazienti. Inoltre, il GMASHN si è avvalso della consulenza di specialisti legali nel settore sanità (Hempsons) e il processo è stato gestito da SBS.

I dettagli del bando sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE sono consultabili sul sito:
<http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:196688-2015:TEXT:EN:HTML>

(vi) **procedura negoziata senza previa pubblicazione** (art. 32, direttiva 2014/24/UE), può essere utilizzata solo in situazioni eccezionali, nelle quali è impossibile condurre una



procedura “ordinaria” per cause non riconducibili alla volontà delle amministrazioni aggiudicatrici (es. urgenza estrema causata da eventi imprevedibili da parte degli enti appaltanti, come nel caso di catastrofi naturali che richiedono azione immediata).

Procedura negoziata senza previa pubblicazione

LAVORI, FORNITURE, SERVIZI

La procedura negoziata senza previa pubblicazione può essere utilizzata per contratti pubblici di **lavori, servizi e forniture** nei seguenti casi:

(a) qualora non siano arrivate offerte, o non siano pervenute offerte appropriate o non siano arrivate domande di partecipazione o non siano pervenute domande di partecipazione appropriate all'esito di una procedura aperta o ristretta, purché le condizioni iniziali del contratto non siano alterate in modo sostanziale e che sia inviata una relazione alla Commissione (ove richiesto).

(b) qualora i lavori, servizi o forniture possano essere svolti da un solo operatore economico a causa di una delle seguenti ragioni:

- (i) lo scopo dell'appalto è la creazione o acquisizione di un'opera d'arte o rappresentazione artistica unica;
- (ii) la concorrenza è assente per motivi tecnici;
- (iii) la tutela di diritti esclusivi, inclusi diritti di proprietà intellettuale.

Le eccezioni previste nei punti (ii) e (iii) si applicano solo quando non esistono sostituti o alternative ragionevoli e l'assenza di concorrenza non è il risultato di una limitazione artificiale dei parametri dell'appalto;

(c) nella misura strettamente necessaria, in casi di estrema urgenza derivanti da eventi non prevedibili da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, nei quali le tempistiche per procedure aperte o ristrette o per procedure competitive non possano essere rispettate.

SOLO FORNITURE

La procedura negoziata senza previa pubblicazione può essere utilizzata per appalti pubblici di **forniture**:

(a) qualora i prodotti coinvolti siano unicamente fabbricati esclusivamente per ragioni di ricerca, sperimentazione, studio o sviluppo;

(b) per consegne complementari da parte del fornitore originario, intese come parziale sostituzione di forniture o installazioni o come estensione di forniture o installazioni nelle quali un cambio di fornitore avrebbe obbligato l'ente appaltante a acquisire forniture aventi caratteristiche tecniche differenti, con conseguenti difficoltà tecniche sproporzionate nell'impiego e nella manutenzione;

(c) per forniture quotate o acquistate sul mercato delle materie prime;

(d) per l'acquisto di forniture o servizi a termini particolarmente vantaggiosi, da un fornitore che sta cessando definitivamente la propria attività, oppure dal curatore o liquidatore di un fallimento, di un concordato giudiziaro o di una procedura analoga prevista nelle legislazioni o regolamentazioni nazionali.

SOLO SERVIZI

La procedura negoziata senza previa pubblicazione può essere utilizzata per contratti di **servizi** qualora il contratto segua ad un concorso di progettazione organizzato sulla base della direttiva



2014/24/UE, e debba essere assegnato al vincitore o ai vincitori del concorso stesso; nell'ultimo caso, tutti i vincitori devono essere invitati a partecipare ai negoziati.

SOLO LAVORI O SERVIZI

La procedura negoziata senza previa pubblicazione può essere utilizzata per nuovi **lavori o servizi** che consistano nella ripetizione di lavori o servizi analoghi già affidati all'operatore economico originario, purché tali lavori o servizi siano conformi ad un progetto di base e che tale progetto sia stato oggetto di un primo appalto aggiudicato con una procedura in conformità all'art. 26.1, direttiva 24/2014/UE.

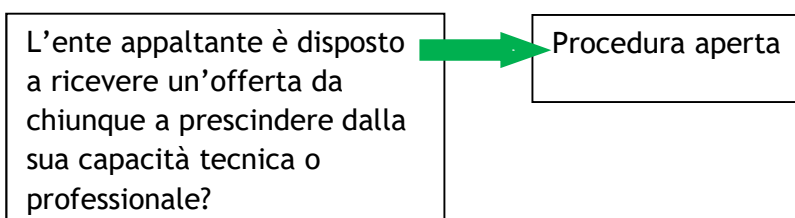
Questa procedura può essere utilizzata solo nei tre anni che seguono la conclusione del contratto originario.

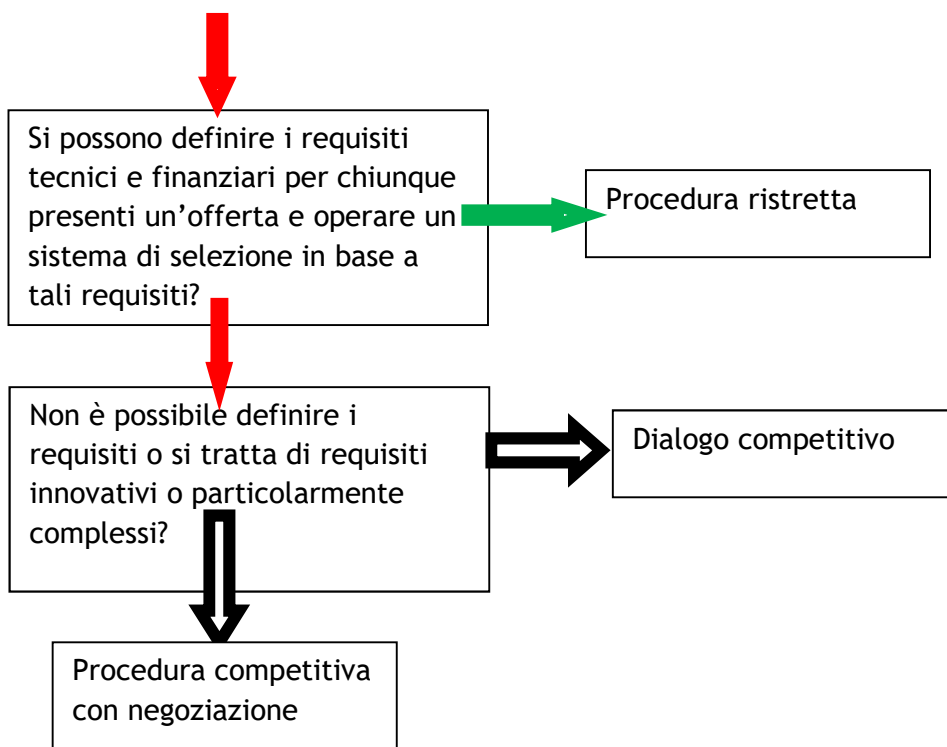
Come fare?

La procedura aperta e quella ristretta possono essere utilizzate per acquistare beni o servizi innovativi attraverso la definizione di specifiche tecniche innovative. Le altre procedure sono particolarmente rilevanti per gli appalti innovativi dal momento che permettono una maggiore interazione con gli operatori economici e dialogo con il mercato. Al fine di scegliere la giusta procedura, ci sono una serie di fattori che devono essere presi in debita considerazione:

- Grado di conoscenza del mercato
- Grado di conoscenza delle effettive capacità degli operatori economici
- Quantità di attività di R&S necessarie
- Capacità nella definizione delle specifiche tecniche
- Numero di potenziali fornitori e struttura del mercato
- Scelta di un approccio *top-down* o *bottom-up*
- Tempo e risorse disponibili per l'appalto pubblico di soluzioni innovative

Figura 36. Scelta della procedura più idonea





Errori più comuni

Mancanza di conoscenza sufficiente del mercato e/o delle effettive capacità degli operatori economici; mancanza di sufficiente conoscenza della quantità di attività di R&S necessarie; capacità tecniche insufficienti nella definizione delle specifiche tecniche (oggetto del contratto).

Lezioni apprese

Figura 37. Pro e contro delle procedure aperta e ristretta, della procedura competitiva e del dialogo competitivo

PROCEDURA	PRO	CONTRO
APERTA	<ul style="list-style-type: none"> altamente competitiva in ragione della potenziale quantità illimitata di candidature (tutti gli operatori economici interessati in possesso dei requisiti richiesti); sia i criteri di selezione del contraente sia i criteri di valutazione delle offerte e i relativi elementi sono 	<ul style="list-style-type: none"> il processo di appalto può essere rallentato per la necessità dell'ente appaltante (previa verifica del possesso dei requisiti) di esaminare tutte le offerte pervenute, con il rischio di errori nella valutazione della documentazione e di possibili frodi dato l'elevato numero delle candidature;



	<p>indicati anticipatamente nel bando di gara;</p> <ul style="list-style-type: none"> • rapidità; • meno possibilità di presentare reclami, dato che l'azione delle amministrazioni aggiudicatrici rientra in una procedura unica, con minore rischio di selezione arbitraria degli operatori economici. 	<ul style="list-style-type: none"> • molto dispendiosa in termini di tempo e risorse per l'ente appaltante; • possibilità di errori nella definizione del prezzo. Spesso i contratti aggiudicati con tale procedura riguardano grandi quantità di prodotto che sono molto dispendiose per gli operatori economici e possono condurre a errori non correggibili.
RISTRETTA	<ul style="list-style-type: none"> • numero limitato di offerte da valutare, meno consumo di risorse per i valutatori e le amministrazioni aggiudicatrici; • possibilità di restringere la partecipazione ai soli operatori sul mercato con livello elevato di specializzazione; in caso di contratti complessi la cui preparazione comporta costi significativi, limitare il numero delle offerte attraverso sistemi di pre-qualificazione può rendere il contratto più attraente, dal momento che ci sono chance più elevate di aggiudicazione rispetto ad una procedura aperta. 	<ul style="list-style-type: none"> • minore concorrenza a causa del numero limitato di offerte (rischio di collusione tra i candidati); • maggiori possibilità di ricorsi contro le azioni e le decisioni dell'amministrazione aggiudicatrice, correlate alla natura articolata in due fasi della procedura.
COMPETITIVA CON NEGOZIAZIONE	<ul style="list-style-type: none"> • L'oggetto dell'appalto non deve essere definito sin dall'inizio delle negoziazioni, ma può evolvere; • non ci sono fasi pre-definite, è maggiormente flessibile e articolata in più fasi in relazione al contesto di riferimento; • offre alle amministrazioni aggiudicatrici la possibilità di entrare prontamente in dialogo con gli operatori economici dei mercati di riferimento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Offrendo la possibilità di negoziare con i candidati le prime offerte e le evoluzioni successive, espone le amministrazioni aggiudicatrici ad un più alto rischio di violazione dei principi della trasparenza e della parità di trattamento; • la possibilità riconosciuta alle amministrazioni aggiudicatrici di accettare l'offerta iniziale senza portare obbligatoriamente avanti i negoziati, comporta il rischio che, in tali casi, tale offerta possa non essere economicamente e strategicamente vantaggiosa.
DIALOGO COMPETITIVO	<ul style="list-style-type: none"> • Permette lo sviluppo di soluzioni con i candidati durante la fase di dialogo. • <i>Feedback</i> positivi dal mercato grazie alla linearità del processo (selezione, dialogo, assegnazione); • migliore opzione in caso di requisiti strategici, innovativi e complessi, qualora l'ente appaltante conosca il risultato desiderato ma non sia capace di determinare come raggiungerlo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Percepito come complicato e lento, può allontanare gli operatori economici; • Conferisce maggiore potere discrezionale alle amministrazioni aggiudicatrici, comportando un più alto rischio di contenzioso

Fonte: elaborazione da "European Commission - Guidance for Practitioners on the avoidance of common errors in ESI Funded projects"



Il disegno di una strategia flessibile attraverso gli accordi quadro, la suddivisione in lotti e gli appalti congiunti o transfrontalieri

Cosa fare?

La direttiva 2014/24/UE contiene tre strumenti che consentono alle amministrazioni aggiudicatrici di rendere più flessibili le procedure di aggiudicazione contribuendo alla effettiva realizzazione del mercato interno: accordi quadro, suddivisione dell'appalto in lotti e disciplina degli appalti aggregati/congiunti, anche transfrontalieri.

a. Accordi quadro

L'art. 33 della direttiva 2014/24/UE consente alle amministrazioni aggiudicatrici di concludere accordi quadro applicando le procedure previste dalla direttiva stessa. La direttiva definisce l'accordo quadro come *"un accordo concluso tra una o più amministrazioni aggiudicatrici e uno o più operatori economici allo scopo di definire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste"*.

FOCUS SUGLI ACCORDI QUADRO

Come indicato nei paragrafi 3 e 4 dell'art. 33 della direttiva 2014/24/UE, gli accordi quadro possono essere conclusi con uno o più operatori economici definendo tutti i termini dell'accordo (i cd. accordi quadro chiusi) o, viceversa, demandando la definizione di alcune condizioni alla riapertura di una mini-competizione (i cd. accordi quadro aperti), in modo tale da consentire all'ente appaltante di adattare le richieste in base ai bisogni nella fase di acquisto. In tal senso, gli accordi quadro sono particolarmente utili per le centrali di committenza, dato che permettono il coordinamento di più procedure di aggiudicazione. In relazione alla tipologia di accordo quadro si prevedono differenti procedure da seguire:

a) in caso di accordo quadro concluso con un singolo operatore economico (art.33, par.3), tutti i contratti basati su tale accordo quadro devono essere assegnati entro i limiti e le clausole definiti nell'accordo quadro, se necessario richiedendo (per iscritto) di integrare l'offerta sulla base delle necessità;

b) per gli accordi quadro conclusi con più operatori economici (art. 33, par.4), si prefigurano tre modalità di esecuzione dell'accordo quadro: direttamente senza riapertura del confronto competitivo (b1), con una mini-competizione (b2) o con una combinazione dei due metodi (b3):

b1) **contratti chiusi e non riapribili**. Se l'accordo quadro definisce tutti i termini che regolano la prestazione di lavori, servizi e/o forniture e contiene tutte le condizioni obiettive necessarie per l'affidamento di uno specifico contratto, l'amministrazione procede all'individuazione dell'operatore economico e affida il relativo contratto sulla base dei criteri obiettivi contenuti nei documenti di gara, senza riaprire il confronto competitivo tra gli operatori economici parte all'accordo quadro;

b2) **accordi quadro aperti**. Quando l'accordo quadro non contiene tutti i termini relativi alla prestazione di lavori, servizi o forniture, l'amministrazione aggiudicatrice deve organizzare una mini-competizione tra gli operatori economici parti dell'accordo quadro, consultandoli per iscritto e fissando una scadenza per la presentazione delle offerte. Tale confronto è finalizzato all'affidamento dell'appalto specifico in conformità ai criteri oggettivi fissati nei documenti di gara e, se necessario ed appropriato, formulandoli in modo più preciso o - qualora tale riformulazione non sia sostanziale - diverso rispetto all'accordo quadro;

b3) **una combinazione dei due metodi (accordo quadro chiuso ma riapribile)**. Dove esplicitamente permesso dai documenti di gara - e a condizione che i termini che governano la prestazione dei lavori, dei servizi e delle forniture siano chiaramente definiti nell'accordo quadro, con riferimento particolare a criteri trasparenti,



precisi e obiettivi per determinare se il contratto debba essere assegnato direttamente o con la riapertura della competizione - è possibile usare un mix dei due metodi precedenti. I documenti di gara devono anche specificare quali termini possano essere sottoposti a una eventuale riapertura della competizione.

L'accordo quadro aggiudicato con una procedura aperta può essere particolarmente utile per selezionare strategicamente uno o più operatori economici innovativi. Può essere concluso con uno o più operatori economici per ciascun lotto (con l'ulteriore possibilità di limitare il numero di lotti da assegnare allo stesso operatore economico). È anche possibile scegliere questa opzione senza alcun impegno all'acquisto (o con un importo-limite minimo/massimo), ma tale scelta dovrebbe essere chiaramente esplicitata nei documenti di gara, dato che potrebbe scoraggiare la partecipazione. Comunque, questa previsione può essere compensata da una clausola che permetta ad un numero chiaramente identificato di amministrazioni aggiudicatrici di acquistare dall'accordo quadro direttamente, con la semplice presentazione di un ordine di acquisto (cd. *call off*).

Nell'ambito del progetto HAPPI (su cui si veda *supra*), a seguito della costituzione di un raggruppamento di acquisto europeo tra le centrali di committenza del progetto aperto all'adesione di altri Stati Membri sulla base dell'istituto francese del *groupement de commande* (art. 8 del *Code des marchés publics* francese), è stata delegata alla centrale di committenza francese la competenza sullo svolgimento della procedura di selezione del contraente. Tale procedura ha condotto all'aggiudicazione di un accordo quadro chiuso, con più lotti (senza obbligo di acquisto) con un solo operatore (lotti aggiudicati: sistemi innovativi di rilevamento e segnalazione di cadute; un *tapis roulant* per la riabilitazione e l'analisi delle disfunzioni della deambulazione; e un percorso a piedi per prevenire le cadute e mantenere l'indipendenza), in conformità al diritto dell'Unione Europea e al diritto nazionale francese, con una significativa armonizzazione delle clausole del bando e dei documenti di gara per il superamento delle barriere giuridiche e linguistiche assicurando anche la pubblicazione del bando in tre lingue differenti. Si è prevista nei documenti di gara l'applicazione del diritto nazionale di ciascun paese di destinazione della prestazione oggetto di appalto specifico o di ordinativo, con la conseguente esecuzione. Inoltre, l'accordo quadro è stato messo a disposizione degli ospedali connessi alle cinque centrali di committenza del progetto HAPPI, ma anche di ospedali situati in altri Stati membri attraverso la European Health Public Procurement Alliance (EHPPA).



Figura 38. Il network EHPPA



Results

EHPPA
 European Health Public Procurement Alliance

EHPPA è una alleanza di organismi pubblici coinvolti in un gruppo d'acquisto di prodotti o servizi di natura sanitaria onon-sanitaria per ospedali e case di cura in Europa

Between its members: <http://www.ehppa.com>

resah
 Réseau des Acheteurs Hospitaliers

NHS Commercial Solutions

AziendaUSL
 Azienda Ospedaliera Fatebenefratelli

SCR PIEMONTE (Italy) ...

Flags of Austria, Germany, Switzerland, Norway, Belgium, and Portugal.

Dal MARZO 2014 EHPPA è MEMBRO ASSOCIATO DEL PROGETTO HAPPI

Grazie a tale associazione, tutti gli ospedali e le case di cura che non sono partner delle Centrali di Committenza del consorzio HAPPI potranno acquistare prodotti innovativi per l'invecchiamento in salute

© Copyright 2015 G. M. Racca

b. Suddivisione dei contratti in lotti

In generale, le amministrazioni aggiudicatrici sono incoraggiate a suddividere i grandi appalti in lotti al fine di preservare la concorrenza e la trasparenza, assicurando opportunità di accesso al mercato - anche a livello transfrontaliero e transnazionale - alle PMI, e in particolare a quelle più innovative.

Con particolare riguardo al PPI, una strategia di successo implica, dopo aver ottenuto una conoscenza chiara del mercato di riferimento, la definizione di numero e grandezza dei lotti, al fine di incoraggiare la partecipazione.

Tali strategie possono essere sviluppate su basi quantitative, adattando la grandezza del singolo contratto alle capacità delle PMI, o su basi qualitative, prendendo in considerazione i settori di specializzazione delle PMI e adattando conseguentemente il contenuto dei singoli lotti.

La suddivisione in lotti opera al meglio se combinata con gli accordi quadro. In tali casi, il numero di lotti dell'accordo quadro può essere definito in base ai risultati della consultazione preliminare del mercato. I diversi lotti possono riguardare gli stessi beni o servizi - con la scelta di acquistare diverse innovazioni con la stessa procedura di assegnazione - sulla base di considerazioni territoriali o quantitative e in relazione alla presenza delle PMI nel mercato. Nello stesso accordo quadro, possono essere previsti diversi lotti per favorire la partecipazione di PMI innovative, anche prevedendo la limitazione del



numero di lotti che può essere assegnato allo stesso operatore economico. I principi europei e in particolare la libera concorrenza devono essere rispettati nei casi in cui l'accordo quadro sia stato concluso per un valore che supera la soglia di rilevanza UE.

Ad esempio, nel progetto HAPPI, un singolo accordo quadro - oltre le soglie di rilevanza UE con diversi lotti e specifiche tecniche - ha permesso l'acquisto di una serie di prodotti innovativi con limitato valore commerciale.

Come fare?

Le amministrazioni aggiudicatrici possono decidere di concludere un accordo quadro suddividendolo in vari lotti e determinare la grandezza e l'oggetto degli stessi. Inoltre, è possibile decidere quale tipo di accordo quadro concludere (es. con uno o più operatori, chiuso, aperto ovvero chiuso ma riapribile: sui modelli si veda *supra*). Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero anche indicare, nell'avviso di gara o nell'invito a confermare l'interesse, se le offerte possono essere presentate per uno, alcuni o tutti i lotti e allo stesso tempo chiarire se l'operatore possa aggiudicarsi uno o anche più lotti (art. 46, direttiva 2014/24/UE).

Per gli accordi quadro, v. *supra* (box arancione).

Errori più comuni

Per quanto riguarda la suddivisione in lotti, un errore ricorrente riguarda la divisione artificiosa in più sotto-contratti (il cd. *salami splitting*) di valore inferiore alla soglia di rilevanza europea, escludendo così tali contratti dall'applicazione delle Direttive e evitando, in particolare, la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE di tutti i lavori, servizi e forniture coinvolti.

Con riferimento agli accordi quadro, poi, è frequente che l'ente appaltante proceda attraverso ordini diretti dagli operatori selezionati anche in presenza di previsioni di riapertura di una mini-competizione.

Inoltre, accade talora che in sede di mini-competizione vengano aggiunti termini e condizioni non presenti all'interno dell'accordo quadro originario. Lo stesso accade per i criteri di selezione e valutazione, o per la pubblicazione dei coefficienti di ponderazione dei criteri di aggiudicazione. Accade a volte che le amministrazioni aggiudicatrici parti dell'accordo quadro creino una specie di "accordo nell'accordo" al fine di restringere il campo dei fornitori per ordini successivi.

Lezioni apprese

La suddivisione di appalti pubblici in lotti territoriali o per settore merceologico può facilitare l'accesso delle PMI, poiché la dimensione dei lotti meglio si attaglia alle loro capacità produttive e competenze settoriali. Inoltre, la suddivisione in lotti di un contratto può contribuire all'apertura della concorrenza. La previsione di una grandezza minima dei



lotti per il primo anno non esclude il possibile aumento negli anni successivi (considerando che la durata massima di un accordo quadro non può superare i quattro anni).

Anche la conclusione di accordi quadro con più operatori economici sembra avere effetti positivi per la partecipazione delle PMI, in particolare ove tali accordi siano divisi in lotti, e può favorire la concorrenza in particolare in caso di accordi quadro aperti o chiusi ma riapribili, anche se tale scelta è spesso più complessa specie per l'acquisto delle innovazioni.

Messaggi da ricordare

- La suddivisione in lotti è reciprocamente vantaggiosa per le amministrazioni aggiudicatrici e gli operatori economici, purché siano rispettate le condizioni per una competizione equa e trasparente
- Gli accordi quadro ove suddivisi in lotti possono aprire alle PMI la possibilità di competere per contratti per i quali hanno le opportune capacità, mentre gli accordi tradizionali - nei quali un'amministrazione aggiudicatrice assegna ad un solo fornitore la prestazione di beni e servizi in un determinato periodo di tempo - possono favorire le imprese più grandi
- La suddivisione in lotti dovrebbe essere frutto dell'analisi del mercato nel settore rilevante.

c. La cooperazione tra amministrazioni negli appalti pubblici (appalti congiunti, a livello nazionale ed europeo)

Le amministrazioni aggiudicatrici di ogni Stato partner del progetto PPI2Innovate possono decidere di aggiudicare un contratto (con o senza accordi quadro e/o suddivisione in lotti) definendo nei documenti di gara la possibilità per altri partner del progetto (o per altri enti appaltanti) di aderire acquistando direttamente da tale contratto attraverso la presentazione di un ordine (*call-off*).

In tal modo, gli enti appaltanti negli Stati partner possono scegliere di usare un accordo quadro già concluso da una centrale di committenza di un altro Stato membro, ove vi sia stata la previa individuazione nei documenti di gara dei possibili aderenti a tale contratto (partner del progetto o altri enti appaltanti, v. art. 39.2, direttiva 2014/24/UE).

FOCUS: APPALTO CONGIUNTO O TRANSAZIONALE

Al fine di accrescere l'efficienza del settore degli appalti pubblici, le nuove direttive europee facilitano la cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici e l'aggregazione della domanda pubblica attraverso **strategie di appalto congiunte**. A livello nazionale, questo può accadere in due modi:

- **Centrali di committenza**, che conducono le loro attività su base permanente attraverso l'acquisto di forniture, lavori e servizi per le amministrazioni aggiudicatrici, l'assegnazione di contratti o la conclusione di accordi quadro;
- **Appalti congiunti occasionali** che - anche senza costituire sistemi istituzionalizzati di acquisizione - permettono a due o più stazioni appaltanti di "*portare avanti in modo congiunto*



specifici appalti” a livello locale, regionale, nazionale o europeo mirando a soddisfare interessi comuni specifici e/o a sviluppare progetti innovativi.

Inoltre, l’art. 39 della direttiva 2014/24/UE promuove la cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici di diversi Stati membri. **Gli appalti transfrontalieri** sono uno strumento fondamentale nell’acquisto di prodotti e servizi innovativi, data la spesso insufficiente spinta al mercato proveniente da singoli enti. Si prevede l’uso di attività di centralizzazione delle committenze svolte da centrali di Committenza di un altro Stato membro, l’appalto congiunto tra amministrazioni aggiudicatrici di Stati membri differenti o l’istituzione di soggetti congiunti in base al diritto UE o nazionale (tra cui il gruppo europeo di cooperazione territoriale - GECT), promuovendo l’integrazione nel Mercato Unico attraverso l’armonizzazione dei documenti di gara, delle procedure, delle clausole contrattuali e delle condizioni di esecuzione.

La direttiva UE prevede che “*a meno di accordi internazionali tra Stati membri interessati che abbiano regolato la materia*”, gli elementi necessari del rapporto giuridico tra le amministrazioni aggiudicatrici debbano essere regolate da questi enti stessi attraverso accordi *ad hoc* che definiscano:

- 1) le responsabilità delle parti
- 2) la normativa nazionale applicabile
- 3) l’organizzazione interna delle procedure d’appalto
- 4) la distribuzione dei lavori, servizi e forniture da acquistare
- 5) la conclusione dei contratti

Per quanto riguarda i **paesi che partecipano al progetto PPI2Innovate**, tutti gli ordinamenti permettono alle amministrazioni aggiudicatrici di aggregare la domanda in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici sia all’interno del proprio Stato che in altri Stati membri (ci sono stati esempi rilevanti in Croazia e Italia), e alcune legislazioni nazionali permettono anche agli enti appaltanti di concludere accordi *ad hoc* sul diritto applicabile, la divisione di compiti e responsabilità e le questioni organizzative (es. Repubblica Ceca, Polonia). Tutti gli ordinamenti permettono anche alle amministrazioni aggiudicatrici di utilizzare centrali di committenza in altri Stati membri, anche se alcuni limitano tale possibilità (es. in Ungheria tale possibilità è esclusa in caso di obbligo legale di usare una specifica centrale d’acquisto).

Il progetto HAPPI (v. *supra*, par 1.2.2) è un esempio calzante di appalto congiunto transnazionale per l’acquisto di soluzioni innovative (PPI).



Figure 39-40. Quadro normativo per un appalto congiunto transnazionale

DIRETTIVA 2014/24/EU del 26 febbraio 2014	DIVERSI MODELLI
Art. 39, Appalti che coinvolgono amministrazioni aggiudicatrici da diversi Stati Membri, par. 4	
	2° modello
<p>4.AMMINISTRAZIONI AGGIUDICATRICI provenienti da DIVERSI STATI MEMBRI possono aggiudicare congiuntamente un appalto, concludere un accordo quadro o operare un sistema dinamico di acquisizione. Nei limiti di quanto stabilito nel <u>secondo sottoparagrafo dell'art. 33(2)</u>, Possono anche assegnare contratti basati su un accordo quadro o un sistema dinamico di acquisizione</p>	
<p><i>Tali procedure possono applicarsi solo tra amministrazioni aggiudicatrici chiaramente identificate a tale scopo dal bando di gara o dall'invito a confermare interesse e gli operatori economici parte all'accordo quadro concluso</i></p>	
© Copyright 2015 G. M.Racca	



 UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO	 UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO D.M. DIPARTIMENTO DI MANAGEMENT
DIRETTIVA 2014/24/EU del 26 febbraio 2014	DIVERSI MODELLI
Art. 39, Appalti che coinvolgono amministrazioni aggiudicatrici da diversi Stati membri (par. 4, 2nd subpar.)	
	2° modello
<p>• Nel determinare le responsabilità e la legge nazionale applicabile in accordo con il punto (a), le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti distribuiscono specifici compiti tra loro e determinano le disposizioni legislative applicabili per ognuno dei rispettivi Stati membri. La distribuzione dei compiti e il diritto nazionale applicabile devono essere contenuti nei documenti di gara per i contratti assegnati congiuntamente</p>	
© Copyright 2015 G. M. Racca © Copyright 2013 G. M.Racca, University of Turin	



Figura 41. Regole europee su appalti congiunti e appalti congiunti transnazionali



2.4.1. Identificazione del modello organizzativo (CHI COMPRA) e della conseguente strategia d'appalto (COME COMPRARE) in Italia

Significative innovazioni, tanto in relazione al modello organizzativo che alla conseguente strategia di appalto, sono state introdotte in Italia con riferimento agli appalti innovativi che comportano importanti interventi in R&S. I servizi di ricerca e sviluppo sono disciplinati in Italia nel nuovo codice dei contratti pubblici⁹⁸, che nella sezione dedicata ai regimi particolari di appalto raggruppa le disposizioni speciali concernenti diversi settori: servizi di interesse economico generale, servizi sociali, concorsi di progettazione, beni culturali, difesa e sicurezza.⁹⁹ Nella previgente disciplina, i servizi di ricerca e sviluppo rientravano nel titolo relativo ai contratti esclusi in tutto o in parte dalla disciplina del codice¹⁰⁰ in

⁹⁸ Il d.lgs. n. 50 del 2016, art. 158 recepisce quanto previsto dall'articolo 14 della direttiva 2014/24/UE, dall'articolo 32 della direttiva 2014/25/UE e dall'articolo 25 della direttiva 2014/23/UE, individuando le attività di ricerca e sviluppo (R&S) che vengono identificate con i codici del Vocabolario comune per gli appalti pubblici - CPV ivi elencati, alle quali si applica la normativa del Codice.

⁹⁹ TAR Puglia, Lecce, sez. I, 21 luglio 2010, n. 1791. La giurisprudenza amministrativa ha precisato che i servizi di ricerca e sviluppo oggetto delle procedure di affidamento escluse dall'applicazione della normativa generale devono essere diretti all'accrescimento delle conoscenze scientifiche in una determinata materia, ossia devono essere diretti al perseguimento di finalità più generali direttamente correlate con l'interesse dell'intera comunità.

¹⁰⁰ Il d.lgs. n. 163 del 2006, art. 19 conteneva un elenco eterogeneo di fattispecie non ricadenti nell'ambito di applicazione delle procedure ad evidenza pubblica generalmente applicabili. La norma riproduceva l'elencazione



ragione della natura di tali appalti, dell'oggetto, del luogo dell'esecuzione e del valore economico generalmente limitato. L'esclusione dall'applicazione della disciplina generale dei servizi di ricerca e sviluppo, è dovuta all'”*elevato grado di infungibilità delle prestazioni in questione legate all'alto grado di specializzazione dei soggetti prestatori*“.

L'elemento di novità consiste nella riformulazione di condizioni specifiche:

- a) i risultati appartengono esclusivamente all'amministrazione aggiudicatrice e all'ente aggiudicatore perché li usi nell'esercizio della sua attività;
- b) la prestazione del servizio è interamente retribuita dall'amministrazione aggiudicatrice e dall'ente aggiudicatore.

Il codice dei contratti pubblici italiano ammette il ricorso agli appalti “pre-commerciali” nel rispetto dei soli principi dettati dal Codice per l'affidamento di contratti pubblici esclusi, qualora l'esigenza non possa essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato.¹⁰¹

Alle procedure di affidamento di contratti di ricerca e sviluppo si applicano i principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, cui il codice del 2016 aggiunge il principio di tutela dell'ambiente e dell'efficienza energetica.¹⁰² Non viene riproposto, invece, il vincolo dell'invito ad almeno cinque concorrenti, compatibilmente con l'oggetto del contratto, previsto in precedenza.¹⁰³

L'Autorità Nazionale Anticorruzione¹⁰⁴ ha chiarito gli ambiti normativamente indicati che, in relazione al ricorso agli appalti pre-commerciali, riguardano lo sviluppo delle comunità intelligenti; la produzione di beni pubblici rilevanti; la rete a banda ultralarga, fissa e mobile, tenendo conto delle singole specificità territoriali e della copertura delle aree a bassa densità abitativa, con i relativi servizi; la valorizzazione digitale dei beni culturali e paesaggistici; la sostenibilità ambientale; i trasporti e la logistica; la difesa e la sicurezza. In particolare gli appalti pre-commerciali “*comprendono unicamente i contratti di appalto di servizi di ricerca e sviluppo tecnologico (R&S) che prevedono:*

- la condivisione dei rischi e dei benefici alle condizioni di mercato tra acquirente pubblico e soggetti aggiudicatari per lo sviluppo di soluzioni innovative, non già presenti sul mercato, a partire dall'ideazione fino allo sviluppo iniziale di quantità limitate di prodotti o servizi sperimentali idonee a risolvere un problema irrisolto e tecnologicamente complesso, posto dall'acquirente pubblico;

dei servizi che le direttive europee escludevano dall'ambito oggettivo di applicazione della gara sopra soglia comunitari. Cfr. (artt. 16 e 18, dir. 2004/18; artt. 24 e 25, dir. 2004/18). l'articolo 19 disciplinava i contratti di servizi esclusi, prevedendo tra l'altro la non applicazione della normativa ai servizi di ricerca e sviluppo diversi da quelli i cui risultati appartengono esclusivamente alla stazione appaltante, perché li usi nell'esercizio della sua attività, a condizione che la prestazione del servizio sia interamente retribuita da tale amministrazione.

¹⁰¹ Il d.lgs. n. 50 del 2016, art. 158, c. 2, al di fuori delle condizioni individuate al comma 1. Cfr. “Vademecum” “Appalti pubblici pre-commerciali: istruzioni per l'uso”, a cura del Dipartimento per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione dell'Innovazione tecnologica, https://procurement-forum.eu/resource/download/449/Italy_Guide+on+PCP.pdf.

¹⁰² d.lgs. n. 50 del 2016, art. 4.

¹⁰³ Dal citato art. 27 del d.lgs. n. 163 del 2006.

¹⁰⁴ ANAC, comunicato del presidente, 9 marzo 2016, Ambito oggettivo degli appalti pubblici pre-commerciali e disciplina di riferimento. sono quelli definiti dall'art. 19, comma 1 del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221 (che ha inserito il comma 3-bis, all'art. 20 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134).



- la clausola di non esclusiva, in funzione della quale la stazione appaltante non riserva al suo uso esclusivo i risultati derivanti dalle attività di R&S;
- il cofinanziamento da parte delle imprese aggiudicatrici”.¹⁰⁵

L'innovazione può essere perseguita mediante tutte le procedure di scelta del contraente previste dalla disciplina europea.

I **partenariati per l'innovazione**¹⁰⁶ sono disciplinati nel capo relativo alle procedure di scelta del contraente per i settori ordinari. Ad essi *“le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori possono ricorrere nelle ipotesi in cui l'esigenza di sviluppare prodotti, servizi o lavori innovativi e di acquistare successivamente le forniture, i servizi o i lavori che ne risultano non può, in base a una motivata determinazione, essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato, a condizione che le forniture, servizi o lavori che ne risultano, corrispondano ai livelli di prestazioni e ai costi massimi concordati tra le stazioni appaltanti e i partecipanti”*.¹⁰⁷

Mediante questa procedura l'amministrazione richiede prodotti non ancora presenti sul mercato, ma, diversamente che nel caso degli appalti pre-commerciali, i partenariati per l'innovazione hanno ad oggetto lo sviluppo di soluzioni con una prospettiva ragionevole di commercializzazione. Mentre gli appalti pre-commerciali hanno precipuamente una funzione di stimolo alla ricerca di innovazione da parte delle imprese, indipendentemente dallo sfruttamento commerciale dei risultati, i partenariati per l'innovazione hanno ad oggetto attività di ricerca più circoscritta, finalizzata alla soluzione di problemi meno complessi. Per questo motivo oggetto dell'appalto può essere anche la fornitura dei prodotti stessi che invece, come si è detto non può essere compresa nell'appalto pre-commerciale. Anche nel partenariato per l'innovazione la gara è articolata in fasi successive ed eventuali ma l'amministrazione può concludere il partenariato anche con un solo operatore economico. A differenza degli appalti pubblici pre-commerciali, i partenariati per l'innovazione sono soggetti all'applicazione della direttiva 24/2014 e al codice dei contratti pubblici ed hanno una disciplina più strutturata. Nei documenti di gara vengono definiti i requisiti minimi che tutti gli offerenti devono soddisfare, in modo sufficientemente preciso da permettere agli operatori economici di individuare la natura e l'ambito della soluzione richiesta e decidere se partecipare alla procedura. La partecipazione avviene mediante la presentazione, da parte degli operatori economici, delle informazioni richieste dalla stazione appaltante per la selezione qualitativa.

Ulteriori procedure di appalto, particolarmente utili nell'acquisto di prodotti innovativi sono:

1) il **concorso di idee**, finalizzato all'acquisizione di una proposta ideativa da remunerare con il riconoscimento di un congruo premio, previsto dal bando.¹⁰⁸ Tale strumento fu introdotto nel nostro ordinamento, sull'esempio francese,¹⁰⁹ che lo qualificava come una

¹⁰⁵ ANAC, comunicato del presidente, 9 marzo 2016, cit.

¹⁰⁶ Disciplinati dall'art. 31 della Direttiva 2014/24 e recepiti, nell'ordinamento italiano, con l'art. 65 del Codice dei contratti pubblici.

¹⁰⁷ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 65, c. I.

¹⁰⁸ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 156.

¹⁰⁹ Introdotto dal D.P.R. 6 novembre 1962, n. 1930 (abrogato dal Dpr n. 554 del 1999).



particolare tipologia di concorso di progettazione cui ricorrere per acquisire progetti preliminari che attengano allo studio dei problemi che per loro natura consentano varie possibilità di impostazione, per cui i concorrenti sono chiamati a presentare idee o proposte mediante una relazione, corredata da disegni sommari o schizzi. Si trattava di una offerta al pubblico in cui l'amministrazione si impegnava ad acquistare l'idea progettuale migliore tra quelle proposte, corrispondendo un premio.

L'ammissione al concorso di idee è possibile, oltre che per i soggetti ammessi ai concorsi di progettazione, anche per i lavoratori subordinati abilitati all'esercizio della professione e iscritti al relativo ordine professionale secondo l'ordinamento nazionale di appartenenza.¹¹⁰

Il concorrente predispone la proposta ideativa nella forma più idonea alla sua corretta rappresentazione. Nel bando non possono essere richiesti elaborati di livello pari o superiore a quelli richiesti per lo studio di fattibilità tecnica ed economica.¹¹¹ Il termine di presentazione della proposta, non inferiore a 60 giorni, è proporzionato alla complessità del tema. A differenza dalla precedente disciplina, però, si richiede che la partecipazione avvenga in forma anonima.¹¹²

Le idee premiate sono acquisite in proprietà dalla stazione appaltante e possono essere poste a base di un concorso di progettazione o di un appalto di servizi di progettazione, alla cui procedura sono ammessi a partecipare i soggetti premiati qualora in possesso dei relativi requisiti soggettivi. La stazione appaltante può affidare al vincitore del concorso di idee la realizzazione dei successivi livelli di progettazione, con procedura negoziata senza bando, a condizione che detta facoltà sia stata esplicitata nel bando, e che il soggetto sia in possesso dei requisiti di capacità tecnico professionale ed economica previsti nel bando in rapporto ai livelli progettuali da sviluppare.

Infine, si stabilisce che, in caso di intervento di particolare rilevanza e complessità, la stazione appaltante può procedere all'esperimento di un concorso di progettazione articolato in due gradi. La seconda fase, avente ad oggetto la presentazione del progetto definitivo, si svolge tra i soggetti individuati attraverso la valutazione di proposte di idee presentate nella prima fase. Al vincitore del concorso, se in possesso dei requisiti previsti, può essere affidato l'incarico della progettazione esecutiva a condizione che detta possibilità e il relativo corrispettivo siano previsti nel bando¹¹³.

2) I **concorsi di progettazione**¹¹⁴ sono previsti per promuovere la qualità architettonica e tecnico-funzionale e si definiscono quali «*procedure intese a fornire alle stazioni appaltanti, nel settore dell'architettura, dell'ingegneria, del restauro e della tutela dei beni culturali e archeologici, della pianificazione urbanistica e territoriale, paesaggistica, naturalistica, geologica, del verde urbano e del paesaggio forestale agronomico, nonché nel settore della messa in sicurezza e della mitigazione degli impatti idrogeologici ed idraulici e*

¹¹⁰ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 156, c. II.

¹¹¹ d.lgs. n. 163 del 2006, art. 108, prevedeva la medesima previsione in rapporto al progetto preliminare.

¹¹² d.lgs. n. 50 del 2016, art. 156, c. III.

¹¹³ In relazione ai concorsi di idee (art. 156), trova applicazione anche la disciplina dei concorsi di progettazione.

¹¹⁴ In attuazione della direttiva 2014/24/UE, art. 78, e in linea con il criterio di cui all'art. 1, c. I, lett. oo), della l. n. 11 del 2016.



*dell'elaborazione di dati, un piano o un progetto, selezionato da una commissione giudicatrice in base a una gara, con o senza assegnazione di premi».*¹¹⁵

La disposizione in esame riproduce quanto già previsto in precedenza,¹¹⁶ ma non ripropone le delimitazioni sotto il profilo soggettivo per l'indizione di concorsi secondo i valori-soglia (sono previsti limiti di applicazione per i contratti esclusi nel settore delle telecomunicazioni e per i concorsi indetti per esercitare un'attività relativa ai contratti di servizi aggiudicati in base ad un diritto esclusivo).

Il concorso di progettazione di lavori pubblici si svolge comunemente in un grado/fase¹¹⁷ e richiede un livello di approfondimento simile a quanto previsto per il progetto di fattibilità tecnico-economica. Il concorso di progettazione può svolgersi in due gradi, ove sia finalizzato all'acquisizione di proposte ideative - nel primo grado - e di un progetto di fattibilità tecnica ed economica - nel secondo grado.¹¹⁸ In caso sia organizzato in due fasi è finalizzato all'acquisizione di proposte progettuali definite a livello di progetto di fattibilità tecnica ed economica - nella prima fase e di un progetto definitivo a livello architettonico, con approfondimento pari ad un progetto di fattibilità tecnica ed economica per la parte strutturale ed impiantistica, nella seconda fase.¹¹⁹

I successivi livelli di progettazione (se non svolti mediante professionalità interne) sono affidati con procedura negoziata senza pubblicazione di un bando¹²⁰ al vincitore o ai vincitori del concorso di progettazione (se in possesso dei requisiti previsti dal bando e qualora l'amministrazione aggiudicatrice abbia previsto tale possibilità nel bando stesso).¹²¹ Il codice dei contratti pubblici introduce la possibilità, per il vincitore del concorso, di dimostrare i requisiti previsti per l'affidamento della progettazione esecutiva, di costituire un raggruppamento temporaneo tra i soggetti per la progettazione esterna di lavori pubblici,¹²² indicando le parti del servizio che saranno eseguite dai singoli soggetti riuniti (art. 152, c. V).

Tali metodi di scelta del contraente possono indubbiamente favorire la scelta di soluzioni innovative.

2.5.2. Stesura dei documenti di gara

Cosa fare?

¹¹⁵ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 3, lett. ddd).

¹¹⁶ d.lgs. n. 163 del 2006, art. 99.

¹¹⁷ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 154.

¹¹⁸ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 154, c. IV.

¹¹⁹ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 154, c. V. Qualora il concorso di progettazione riguardi un intervento da affidare in concessione, la proposta ideativa contiene anche la redazione di uno studio economico finanziario per la sua costruzione e gestione.

¹²⁰ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 63, c. IV, per i settori ordinari e art. 125, c. I, lett. l), per i settori speciali.

¹²¹ In tali casi il valore complessivo dei premi e pagamenti tiene conto del valore stimato al netto dell'IVA dell'appalto pubblico di servizi che potrebbe essere aggiudicato per i successivi livelli di progettazione.

¹²² d.lgs. n. 50 del 2016, art. 24.



Una volta identificati i bisogni, la strategia d'appalto e la procedura di scelta del contraente, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero invitare gli operatori economici a presentare offerte, in modo da attrarre la partecipazione e stimolare la competizione al fine di assegnare il contratto all'offerta migliore, in accordo con i criteri di scelta del contraente (v. *infra*). In caso di appalto innovativo, i documenti di gara dovrebbero essere elaborati in modo particolarmente attento, specie in caso di utilizzo del dialogo competitivo o della procedura competitiva con negoziazione.

In caso di dialogo competitivo, non è possibile determinare quali siano i requisiti esatti e, per tale ragione, piuttosto che pubblicare un invito a presentare offerte, l'avviso iniziale e i documenti descrittivi dovrebbero contenere una definizione precisa dei bisogni e dei risultati che la soluzione dovrebbe fornire. In relazione alla procedura competitiva con negoziazione, invece, un invito a presentare offerte sarebbe lo strumento migliore, dal momento che indica chiaramente i requisiti per gli operatori economici, che saranno in una posizione migliore per mandare una proposta dettagliata e possibilmente vincente.

Nell'Unione Europea, poi, un aspetto fondamentale della normativa sugli appalti riguarda l'obbligo per contratti che superano una certa soglia di essere pubblicati in un format standard a livello europeo nella Gazzetta Ufficiale dell'UE, in modo che tutti gli operatori economici in tutti gli Stati membri possano avere la possibilità di candidarsi per quei contratti per i quali ritengono di avere i requisiti.

Figura 42. Soglie UE per gli appalti

Autorità governative centrali	Contratti di lavori e lavori sovvenzionati		€ 5.548.000
	Tutti i servizi concernenti servizi sociali e altri specifici servizi compresi nell'Allegato XIV		€ 750.000
	Tutti i servizi sovvenzionati		€ 221.000
	Tutti gli altri contratti di servizi e concorsi di progettazione		€ 144.000
	Tutti i contratti di fornitura assegnati dalle amministrazioni aggiudicatrici non operanti nel campo della difesa		€ 144.000
	Contratti di fornitura aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici operanti nel campo della difesa	Concernenti prodotti inseriti nell'Allegato III	€ 144.000
		Concernenti altri prodotti	€ 221.000
Amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali	Contratti di lavori, contratti di lavoro sovvenzionati		€ 5.548.000
	Tutti i servizi concernenti servizi sociali e altri specifici servizi compresi nell'Allegato XIV		€ 750.000
	Tutti gli altri contratti di servizi, contratti di servizi sovvenzionati, contratti di forniture		€ 221.000

Fonte: elaborazione da sito della DG Crescita

Come fare?



Se l'avviso di pre-informazione (v. *supra*, par. 2.4) ha la funzione di avvisare il mercato di futuri appalti, il bando di gara lancia l'appalto vero e proprio e si qualifica come "invito ad offrire", mentre l'avviso di aggiudicazione informa il mercato dell'esito di una specifica gara. La pubblicazione del bando di gara è obbligatoria per gli appalti che superano la soglia di rilevanza UE e ritenuti di interesse transfrontaliero certo.

Nell'Unione Europea, la forma standard è la pubblicazione del bando di gara sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE: questo documento deve seguire un vocabolario standard (il Common Procurement Vocabulary, un sistema di classificazione a 8 cifre) che descrive gli acquisti di lavori, servizi e forniture. I codici CPV possono essere trovati sul sito web SIMAP (<http://www.simap.eu.int>).

Elementi di un Bando di Gara

- 1) **Definizione dell'oggetto del contratto**, ossia il prodotto, servizio o lavoro che deve essere acquistato. Da questo punto di vista, non ci sono regole esplicite fissate dall'Unione Europea, con l'eccezione delle misure legate a trasparenza, concorrenza, equo trattamento e non discriminazione;
- 2) **Specifiche tecniche**, ossia la descrizione precisa e comprensibile dei beni e servizi da fornire, in modo da permettere ai potenziali candidati di decidere se l'appalto è di loro interesse. Inoltre, le specifiche tecniche contengono requisiti misurabili e verificabili sulla base dei quali le offerte saranno valutate (es. riferimento a sistemi di certificazione, etichettatura e standardizzazione a livello nazionale o UE).
- 3) **Definizione dei criteri di esclusione (criteri di selezione del contraente, di ordine generale)**, ossia i requisiti che permettono all'amministrazione aggiudicatrice di escludere gli operatori economici dalla partecipazione alla procedura di assegnazione, così come previsti nelle direttive UE sugli appalti e sulla base dei loro comportamenti passati (es. casi di corruzione, riciclaggio, partecipazione ad attività criminali, ecc.);
- 4) **Definizione dei criteri di selezione (criteri di selezione del contraente di ordine speciale)**, ossia dei requisiti correlati all'idoneità dell'operatore economico a condurre le proprie attività professionali, il suo valore economico e finanziario, la sua abilità tecnica e professionale per eseguire il contratto, anche sulla base di esperienze precedenti nell'esecuzione di un contratto simile o della disponibilità di personale qualificato;
- 5) **Definizione dei criteri di aggiudicazione**. Le direttive sugli appalti del 2014 hanno indicato come criterio di aggiudicazione più idoneo l'offerta economicamente più vantaggiosa (cd. Most Economically Advantageous Tender, MEAT), in base al quale il contratto dovrebbe essere assegnato **non solo sulla base del prezzo più basso ma anche tenendo conto di altri fattori (es. la qualità dell'offerta)**. Allo stesso tempo, gli operatori economici dovrebbero assicurare il perseguimento del più alto rapporto qualità/prezzo. L'ente appaltante deve identificare una combinazione ottimale di elementi di valutazione delle offerte, comprensivi dei costi sulla base dell'intero ciclo di vita del prodotto e della convergenza tra le soluzioni proposte e i propri bisogni;
- 6) **Decisione sull'uso delle varianti**, che permettono all'operatore economico di presentare soluzioni alternative rispetto a quelle previste dall'ente appaltante, al fine di disporre di soluzioni diverse e, a volte, più sostenibili dal punto di vista ambientale. Per tale ragione, il quadro normativo europeo permette l'uso frequente di varianti, purché l'accettazione di queste ultime sia stata chiaramente espressa - insieme ai loro requisiti minimi - nei documenti di gara;
- 7) **Decisione sull'uso di "ingegneria di valore"**, al fine di incentivare gli operatori economici a continuare ad adoperarsi per il miglioramento delle proprie soluzioni e per la generazione di risparmi anche dopo l'aggiudicazione del contratto;
- 8) **Una bozza del contratto** dovrebbe essere sempre allegata ai documenti di gara, in modo che tutti i partecipanti possano presentare offerte sulle stesse basi. Nessuna negoziazione dovrebbe avvenire



sui dettagli del contratto dopo la scelta dell'offerta vincente (a meno di violare il principio dell'equo trattamento).

Il contratto dovrebbe contenere anche i termini per la risoluzione delle controversie e delle altre questioni non precedentemente considerate dall'ente appaltante (es. i diritti di proprietà intellettuale), così come i termini relativi all'eventualità di cambiamenti successivi: modifica delle clausole contrattuali, circostanze e modalità con cui i bisogni sono presi in considerazione nella fase di pianificazione, previsioni da includere nei documenti di gara. Durante l'esecuzione del contratto, non sono permessi "modifiche sostanziali" (v. caso *Presstext*, C-454/06, ECJ)

Errori più comuni

Talvolta, le amministrazioni aggiudicatrici non pubblicano un bando di gara per contratti di valore superiore alle soglie EU, violando così le norme europee sugli appalti pubblici. In quanto autrici di violazioni del diritto europeo, le amministrazioni aggiudicatrici sono esposte a penalità e sanzioni finanziarie. Inoltre, è importante sottolineare che la selezione non può essere basata sulla "scelta di affidare il contratto a fornitori nazionali o locali", poiché tali comportamenti risultano discriminatori e contrari ai principi fondamentali dell'UE sugli appalti. Un altro errore comune, che conduce all'esclusione irragionevole di candidati altrimenti idonei dalla procedura di gara per la previsione di requisiti di qualificazione economico finanziari irragionevoli rispetto all'oggetto del contratto .

Inoltre, una stesura poco accurata delle specifiche tecniche è spesso causa di successive modifiche dei contratti, che determinano incremento del volume e del costo degli acquisti, oltre a violare il principio di concorrenza.

Lezioni apprese

Una volta pubblicato il bando di gara, ogni modifica nel contenuto (es. requisiti tecnici del prodotto, volume, tempistiche, criteri di selezione ed esclusione, termini del contratto) deve avvenire attraverso la pubblicazione di una *errata corrige*. Sono ammissibili solo modifiche minime ai requisiti formali. In tutti i casi, è consigliabile rinviare in maniera proporzionata la scadenza per la presentazione delle offerte.

Per quanto riguarda i contratti, le migliori pratiche dimostrano che un contratto ben elaborato include una previsione di indicizzazione annuale, oltre a clausole su gestione, casi di cattiva condotta, responsabilità e riservatezza. Il contratto DEVE essere equo e bilanciato in termini di condivisione di rischi. In particolare, clausole leonine o termini contrattuali che spostano sull'appaltatore rischi che sono totalmente al di fuori del proprio controllo devono essere evitate, poiché limitano il numero delle candidature e hanno un impatto significativo sul prezzo, oltre a produrre controversie sul contratto.

Messaggi da ricordare

- **Tutti i criteri di selezione devono essere proporzionati e rilevanti al fine di valutare l'abilità del candidato di eseguire quello specifico contratto**
- **Tutti i cambiamenti significativi al bando di gara devono essere giustificati e pubblicati in una *errata corrige***



- Se dovesse avvenire una modifica minore nella fase di presentazione delle offerte, è comunque raccomandabile estendere il relativo termine di scadenza
- Se le amministrazioni aggiudicatrici operano modifiche sostanziali nelle specifiche e/o nelle clausole contrattuali, sarà necessaria una cancellazione dell'intera procedura.
- Molte amministrazioni aggiudicatrici confondono la fase (e i criteri) di selezione con la fase di valutazione (e i criteri) di aggiudicazione, che costituiscono al contrario due parti diverse del processo d'appalto. La selezione del contraente e la selezione dell'offerta, infatti, sono distinte e non sovrapponibili.
- Nella fase di selezione del contraente l'obiettivo è selezionare i candidati in grado di eseguire il contratto.
- La fase di valutazione riguarda l'identificazione della migliore offerta ricevuta dai candidati selezionati. È essenziale stabilire criteri adeguati di selezione e aggiudicazione durante la fase di pianificazione dell'appalto.

2.5.3.1. Redazione dei documenti di gara nel settore SMART-ICT

L'entità appaltante deve descrivere l'oggetto del contratto in maniera univoca, in modo che tutti i possibili appaltatori capiscano la stessa cosa. Il legislatore comunitario, demandando alle amministrazioni aggiudicatrici di esprimersi attraverso "termini precisi e facili da comprendere" sottolinea che la descrizione dell'oggetto del contratto deve essere fatto usando termini comprensibili dal settore ICT e da quelle entità interessate all'assegnazione di particolari contratti d'appalto pubblici.

La descrizione dell'oggetto del contratto deve permettere ai possibili appaltatori di calcolare il prezzo senza bisogno di interpretazioni o azioni addizionali. Una descrizione scorretta limita il numero dei possibili candidati / offerenti e, di conseguenza, impedisce all'entità appaltante di firmare un contratto che garantisca l'efficiente esecuzione.

Un altro modo per descrivere l'oggetto del contratto è il riferimento ad una norma. Il regolamento UE no. 1025/2012 (che modifica la Direttiva 98/34/3 recante regole sulle norme), definisce una "norma" come una specifica tecnica accettata da un ente di normalizzazione riconosciuto per uso multiplo o continuo, accordo che non è obbligatorio, e che può essere ricondotto a:

- una "norma internazionale", accettata da un ente internazionale di normalizzazione
- una "norma europea", accettata da un ente europeo di normalizzazione
- una "norma armonizzata", ossia una norma europea accettata sulla base di una richiesta fatta dalla Commissione Europea al fine di armonizzare le leggi nell'UE
- una "norma nazionale", accettata da un ente nazionale di normalizzazione.

Nel momento della descrizione dell'oggetto del contratto, attraverso l'uso di norme, l'entità appaltante è obbligata a scegliere quelle norme che consentono una categorizzazione non equivoca dell'oggetto del contratto. È di importanza cruciale che la norma o specifica tecnica preveda le modalità di implementazione o prova. In tal modo, le deduzioni



dell'appaltatore in relazione all'implementazione della norma o della specifica tecnica possono essere interpretate in modo neutrale, riducendo il rischio di dipendenza da un singolo appaltatore. Ci sono diverse norme utilizzate nel mercato dei prodotti e dei servizi di telecomunicazione. Le norme, così come definite dalle organizzazioni di normalizzazione, sono sviluppate in termini di processi formali e possono non includere tutte le informazioni necessarie all'uso comune. Si deve considerare che alcuni prodotti o servizi presenti sul mercato non sono stati normalizzati in alcun modo. In più, ci sono molte norme o specifiche tecniche che si sovrappongono. La scelta di prodotti che implementano solo alcune specifiche tecniche può, in un modo non giustificato, escludere prodotti alternativi attraverso l'implementazione di specifiche tecniche che possano essere più funzionali. In tal senso, è consigliabile prendere in considerazione quanto detto sopra, sulla base di termini di paragone con l'esperienza e con le conoscenze degli esperti. È altresì ragionevole usare linee guida suggerite dal PPO (Public Procurement Office) in relazione alla descrizione dell'oggetto del contratto nel settore ICT, che riuniscono le regole usate comunemente per la descrizione dell'oggetto del contratto per furniture e servizi.

Tutte le soluzioni accettate hanno un obiettivo comune e, più in particolare, di non restringere la concorrenza e di conseguenza di non obbligare un ente appaltante - a causa di una inadeguata descrizione dell'oggetto del contratto - a diventare dipendente da un unico operatore economico.

La specializzazione dei parametri applicabili alla descrizione dell'oggetto del contratto, attraverso l'utilizzo di norme approvate, deve includere informazioni sul fatto che l'ente appaltante autorizzi la fornitura di prestazioni e soluzioni equivalenti. Questo al fine di rispettare le norme presenti nelle legislazioni nazionali sugli appalti pubblici. È importante notare che il legislatore non definisce, solitamente, in che modo tale equivalenza debba essere determinata, né vengono forniti parametri che indichino se ci si trovi di fronte ad un prodotto equivalente. Questo spetta alla capacità decisionale dell'ente appaltante, che descrive l'oggetto del contratto sulla base dei propri bisogni.

2.5.3. Valutazione delle offerte e aggiudicazione del contratto

Cosa fare?

Lo scopo di questa fase è determinare - attraverso una commissione giudicatrice nominata *ad hoc* all'interno del team d'appalto - il candidato vincitore sulla base del criterio di aggiudicazione e dei relativi elementi di valutazione come definiti nei documenti di gara e scelti strategicamente dalle amministrazioni aggiudicatrici durante la fase di pianificazione: 1) **criterio del prezzo più basso**: è il più trasparente ed il più difficile da contestare da parte dei candidati non selezionati, ma non prende in considerazione l'aspetto qualitativo - a meno di specifiche tecniche ben definite nei documenti di gara. In ogni caso, può essere



difficile da usare in caso di PPI: infatti, è utilizzato molto raramente quando si sceglie di acquistare prodotti innovativi;

2) **criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (most economically advantageous tender (MEAT))**: è un metodo di valutazione utilizzato in maniera sempre crescente, dato che assicura il rapporto qualità/prezzo migliore, ma postula l'esistenza di un personale qualificato sia dal lato della domanda che dell'offerta. Nei processi d'appalto nei quali si applica il MEAT, non solo è possibile ma anche desiderabile prendere in considerazione aspetti secondari relativi a questioni ambientali, sociali, o correlati all'innovazione.

FOCUS: IL CRITERIO DELL'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA NEL DIRITTO UE

La nuova direttiva sembra ridurre il ricorso a criteri di aggiudicazione del contratto basati sul prezzo più basso, favorendo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (acronimo inglese MEAT), basata su aspetti di prezzo ma anche di qualità. Per il PPI è normalmente preferibile utilizzare il criterio di aggiudicazione MEAT. Le regole europee forniscono una definizione decisamente modificata di MEAT: mentre nel 2004 le direttive sugli appalti permettevano di scegliere indifferentemente il criterio del prezzo più basso o l'offerta economicamente più vantaggiosa, l'art. 67 della direttiva 2014/24/UE non solo descrive il criterio MEAT come il miglior rapporto qualità/prezzo ma consente agli Stati Membri di limitare l'utilizzo del criterio del prezzo più basso.

Per la valutazione del MEAT, è anche possibile fissare un prezzo per il contratto oggetto della gara e far competere i candidati solo sull'aspetto qualitativo (art.67.2): questo è particolarmente utile qualora le legislazioni nazionali pre-determinino i prezzi (art. 67.1).

Figura 43. Criteri di assegnazione del contratto



Criteri di aggiudicazione del contratto
(art. 67, direttiva 2014/24/UE)



Figura 44. Esempio di contratto assegnato sulla base del criterio MEAT

MEAT analysis mechanism and calculation reference for tender evaluation purposes	Fictional bid A		Fictional bid B		Fictional bid C	
	Offered price: 100 million	Cost saving impact or added value: 0 million	Offered price: 110 million	Cost saving impact or added value: 15 million	Offered price: 120 million	Cost saving impact or added value: 20 million
Point system The lowest price bid gets 100 basic points. The cost saving impact is considered as an added value to be added on top of the basic points. The bid with the most points wins.	Basic points = 100 points [the lowest price gets 100 points] Added value = 0 points Total points = 100 points		Basic points = 90 points [the offered price is 10 million more expensive than the lowest price in Bid A] Added value = 15 points Total points = 90 + 15 = 105 points		Basic points = 80 points [the offered price is 20 million more expensive than the lowest price in Bid A] Added value = 20 points Total points = 80 + 20 = 100 points	
	<i>Bid B earns the most points, and thus it becomes the winner</i>					
Ratio system The basic value of the minimum tender requirements is 100 million. The cost saving impact of each bid is considered as an added value. The bid with the highest ratio of total value divided by the offered price wins.	Total value = 100 + 0 = 100 million Value/price ratio = 100/100 = 1.00		Total value = 100 + 15 = 115 million Value/price ratio = 115/110 = 1.05		Total value = 100 + 20 = 120 million Value/price ratio = 120/120 = 1.00	
	<i>Bid B has the highest price/value ratio, and thus it becomes the winner</i>					
Price correction system The real cost saving impact of each bid is deducted from the offered price. The bid implies the lowest cost for the client wins.	Real total cost for the client = 100 + 0 = 100 million		Real total cost for the client = 110 - 15 = 95 million		Real total cost for the client = 120 - 20 = 100 million	
	<i>Bid B implies the lowest cost for the client, and thus it becomes the winner</i>					

Fonte: www.pantura-project.eu

Come fare?



La valutazione delle offerte è fase peculiare del processo d'appalto e per tale ragione deve essere svolta con la massima cura al fine di raggiungere l'obiettivo desiderato in modo equo e trasparente. In ultima analisi, la valutazione delle offerte dovrebbe:

- avere criteri di assegnazione parametrati per rifletterne l'importanza/priorità
- limitare elementi di qualità non misurabili al fine di assicurare una valutazione oggettiva
- essere focalizzata su requisiti delle specifiche tecniche funzionali o basati sulle *performance*
- essere rilevante per il contratto
- prendere in considerazione un bilanciamento tra prezzo e qualità
- essere condotta da un comitato di valutazione (commissione giudicatrice) composto da rappresentanti in possesso delle necessarie esperienze, competenze e capacità tecniche;

In caso di offerte anormalmente basse, le amministrazioni aggiudicatrici devono, prima di tutto, aprire un contraddittorio con l'offerente, per verificare la sussistenza di circostanze particolari che possano spiegare l'offerta (es. soluzioni tecniche innovative o decisione strategica per l'ingresso nel mercato o per ottenere quote maggiori di esso). Sulla base dell'analisi delle giustificazioni ricevute dal candidato, l'ente appaltante decide se l'offerta debba essere rifiutata o accettata.

Per quanto riguarda la **procedura competitiva con negoziazione**, l'amministrazione aggiudicatrice compie un primo monitoraggio dei candidati sulla base dei criteri di selezione pubblicati nell'invito a presentare offerte, in modo da scegliere gli operatori economici autorizzati a presentare un'offerta iniziale. Tale offerta diverrà poi oggetto di negoziazione: quando la soluzione è individuata e la negoziazione conclusa, l'amministrazione aggiudicatrice deve informare i candidati e fissare una scadenza per la presentazione di un'offerta finale che verrà valutata sulla base dei criteri di assegnazione.

Nel **dialogo competitivo**, i criteri di aggiudicazione dovrebbero essere specificati sin dall'inizio, dato che verranno continuamente utilizzati per valutare le proposte degli operatori economici durante la fase di dialogo (che può avvenire in diversi momenti). Solo quando una soluzione conveniente è stata trovata, il dialogo si conclude e i partecipanti rimanenti sono invitati a completare l'offerta, che sarà valutata sulla base dei criteri di aggiudicazione specificati nel bando di gara originario.

Errori più comuni

Modifica dei criteri di aggiudicazione in seguito alla ricezione delle offerte; mancanza di trasparenza/parità di trattamento durante la fase di valutazione (es. i punteggi assegnati a ogni candidato sono oscuri o ingiustificati); ampio grado di soggettività nell'attribuzione dei punteggi o previsione di elementi qualitativi non misurabili; conflitti di interesse non rivelati tra membri del comitato di valutazione (commissione giudicatrice) e i candidati selezionati;



negoiazioni condotte con un candidato durante una procedura aperta o ristretta (es. su un aspetto significativo nell'ambito del contratto); ricevimento di offerte anormalmente basse senza richiesta di giustificazione scritta al/ai candidato/i.

Lezioni apprese

Nella fase di selezione del contraente, gli enti appaltatori non dovrebbero solo guardare al prezzo più basso per l'affidamento di un contratto. Piuttosto, l'innovazione è meglio assicurata attraverso la promozione della qualità e l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Tale criterio unisce idealmente aspetti di costo e qualità, prendendo in considerazione il costo del ciclo di vita (con riferimento all'affidabilità e ai costi di mantenimento), da un lato, e il merito tecnico e qualitativo, dall'altro. A tal fine, però, è necessario disporre di un comitato di valutazione capace, dato che le soluzioni innovative sono spesso particolarmente difficili da valutare e comparare.

Messaggi da ricordare

- Lo svolgimento della gara non riguarda solo questioni formali, dato il ruolo fondamentale di una corretta attuazione della concorrenza tra operatori che è presupposto dell'ottenimento del risultato migliore sulla base di quello che il mercato ha da offrire.
- Se la pubblicazione dei documenti di gara è essenziale per gli enti appaltanti al fine di comprendere se gli attori rilevanti nel mercato sono a conoscenza delle loro intenzioni e di identificare eventuali operatori economici idonei- la valutazione dei risultati assicura la coerenza tra il bisogno non soddisfatto dall'amministrazione aggiudicatrice e le offerte presentate dai candidati.
- In caso di soluzioni efficaci, sarebbe buona pratica condividere la conoscenza con altre autorità pubbliche, in modo da mostrare impegno nell'innovazione e nella riduzione dei costi.
- Se viene utilizzato il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa - MEAT, il bando di gara o i documenti di gara devono dettagliare gli elementi da valutare. La scheda dei punteggi deve essere inserita nel bando o nei documenti di gara, insieme alle metodologie di valutazione.
- L'affidamento del contratto avviene sulla base delle procedure di aggiudicazione e della valutazione condotta dalla commissione giudicatrice, composta da esperti interni ed esterni a copertura delle aree di *expertise* necessarie a valutare le offerte. Uno o più candidati possono ottenere contratti, in base all'eventuale divisione dell'appalto in lotti. La prima fase di selezione del contraente è volta ad accertare il possesso dei requisiti di ordine generale e speciale (motivi di esclusione e criteri selezione); in seguito si procede alla valutazione delle offerte applicando il criterio di aggiudicazione definito nei documenti di gara (con particolare attenzione all'offerta economicamente più vantaggiosa e a criteri secondari quali il valore aggiunto sociale, ambientale o innovativo) con possibile esame di campioni di prodotto o test di dimostrazione/conformità.



- La fissazione di criteri MEAT per un contratto complesso richiede competenze tecniche significative e le amministrazioni aggiudicatrici potrebbero aver bisogno di chiedere consulenza a esperti o consulenti. Tali consulenti possono anche essere membri senza diritto di voto delle commissioni giudicatrici, ma è importante che non abbiano conflitti di interesse nei confronti dei potenziali offerenti.

CHECKLIST PER L'IMPLEMENTAZIONE DELLA GARA E DELLA FASE DI AGGIUDICAZIONE DEL CONTRATTO

FASE DEL PROCESSO STEP-BY-STEP	CHECKLIST/LISTA DELLE COSE DA FARE	DOMANDE A CUI DARE RISPOSTA	STRUMENTI
Attuazione della procedura di affidamento e valutazione delle offerte	<ul style="list-style-type: none"> - Individuare procedura di selezione del contraente più appropriata - Decidere se suddividere l'appalto in lotti e/o utilizzare gli accordi quadro - Decidere se i fornitori avranno i doveri ulteriori rispetto alla consegna del prodotto - Elaborare il bando di gara (e documenti correlati, es. capitolati di appalto) - Elaborare le specifiche tecniche utilizzando requisiti basati sui risultati (con attenzione a non specificare troppo) - Definire i criteri di selezione, esclusione e di aggiudicazione - Pubblicare il bando di gara (con attenzione alle soglie UE) - Applicare i principi concorrenza, trasparenza, equo trattamento e non-discriminazione 	<ul style="list-style-type: none"> - Ho scelto correttamente la procedura di selezione del contraente? - Ho assicurato concorrenza, trasparenza, parità di trattamento e non-discriminazione in ogni fase del ciclo d'appalto? - I requisiti della gara assicurano l'innovazione in modo adeguato? - Ho pubblicizzato adeguatamente l'appalto a livello UE? - Ho istituito una commissione giudicatrice capace (dotata di competenze adeguate)? - Ho fatto uso del criterio MEAT come prescritto dalla direttiva 2014/24/UE? 	<ul style="list-style-type: none"> - Modello di bando di gara - Migliori pratiche a livello nazionale ed europeo - Norme di diritto primario e secondario UE (TFUE e direttiva 2014/24/UE)



	<ul style="list-style-type: none"> - Costituire una commissione giudicatrice capace, eventualmente da integrare con esperti esterni - Selezionare il contraente sulla base dei criteri definiti nei documenti di gara - Prestare speciale attenzione al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (Most Economically Advantageous Tender, MEAT) 		
--	---	--	--

2.5.3.1. Valutazione delle candidature ed assegnazione del contratto in Italia

La richiesta di innovazione comporta una corretta definizione della strategia di gara mediante l'individuazione delle più idonee procedure di scelta del contraente, specifiche tecniche e criteri di valutazione capaci di rispondere all'esigenza di innovazione della PA.

Le **specifiche tecniche**¹²³ sono inserite nei documenti di gara e definiscono l'oggetto del contratto, le caratteristiche previste per lavori, servizi o forniture che devono essere necessariamente contenute nelle offerte presentate. Tali caratteristiche possono inoltre riferirsi allo specifico processo o metodo di produzione o prestazione dei lavori, delle forniture o dei servizi richiesti, o a uno specifico processo per un'altra fase del loro ciclo di vita anche se questi fattori non sono parte del loro contenuto sostanziale, purché siano collegati all'oggetto dell'appalto e proporzionati al suo valore e ai suoi obiettivi.

Ove sia possibile, la definizione di specifiche tecniche può imporre al mercato di modificare i propri processi di produzione adeguandosi a standard maggiormente innovativi. In questo modo la domanda pubblica non solo favorisce l'innovazione ma consente di guidare il mercato verso obiettivi di efficienza. Le specifiche tecniche possono, altresì, indicare se è richiesto il trasferimento dei diritti di proprietà intellettuale.

I documenti di gara stabiliscono inoltre il criterio di aggiudicazione del prezzo più basso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in ragione della natura, dell'oggetto e delle caratteristiche del contratto. Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa consente di valutare le offerte anche dal punto di vista delle componenti tecniche, sulla base di elementi la cui rilevanza è ponderata nell'ambito della procedura di gara.¹²⁴

¹²³ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 68.

¹²⁴ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 95.



In particolare, l'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, è valutata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto. Per garantire un maggiore livello di innovazione, le esperienze avviate in alcuni Stati membri suggeriscono di definire gli elementi di valutazione nell'ambito delle seguenti voci:

1. il contributo della soluzione alla domanda pubblica e l'imprenditorialità;
2. la qualità (tecnologica) e l'innovatività;
3. la prospettiva economica;
4. il valore aggiunto per la collettività¹²⁵.

In Italia si è deciso di consentire l'utilizzo del criterio di aggiudicazione del prezzo più basso ad alcune ipotesi tassative: a) per i lavori di importo pari o inferiore a 2.000.000 di euro, quando l'affidamento dei lavori avviene con procedure ordinarie, sulla base del progetto esecutivo; b) per i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato; c) per i servizi e le forniture di importo fino a 40.000 euro, nonché per i servizi e le forniture di importo pari o superiore a 40.000 euro e sino alla soglia di cui all'articolo 35 solo se caratterizzati da elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo. In tutte le differenti possibili circostanze è possibile unicamente il ricorso al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (d.lgs. No. 50 del 2016, Art. 95, c. IV; cfr. Linee Guida A.N.AC. n. 2, Offerta economicamente più vantaggiosa). In Italia, la stazione appaltante, al fine di assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo, è chiamata a valorizzare gli elementi qualitativi dell'offerta individuando criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici. A tal fine la stazione appaltante è obbligata a stabilire un tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del 30 per cento (d.lgs. No. 50 del 2016, Art. 95, c. X bis).

Le strategie di gara, sulla base di una completa analisi di mercato, devono fondare ripartizioni in lotti che superino i confini amministrativi dei diversi livelli territoriali, o addirittura nazionali, ma tengano conto delle differenti caratteristiche dei settori merceologici, delle realtà produttive, distributive e delle possibili innovazioni rinvenibili sul mercato. La necessità di motivare le scelte relative alle strategie di gara e alla articolazione in lotti richiede indubbiamente nuove *capacities*.

In tal senso, si è recentemente sviluppato in Italia un contenzioso relativo a determinate scelte di ripartizione in lotti con conseguente annullamento giurisdizionale della gara.

Un caso esemplare ha riguardato l'impugnazione degli atti di una gara bandita dalla Regione Toscana¹²⁶ finalizzata alla conclusione di una convenzione quadro per la gestione del servizio raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti sanitari delle Aziende e degli Enti Sanitari del Servizio Sanitario Regionale. Nel respingere il ricorso, il Collegio si pronunciava sul principio

¹²⁵ *Vademecum* "Appalti pubblici pre-commerciali: istruzioni per l'uso", a cura del Dipartimento per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione dell'Innovazione tecnologica, https://procurement-forum.eu/resource/download/449/Italy_Guide+on+PCP.pdf.

¹²⁶ Gara bandita dalla regione in qualità di soggetto aggregatore ex l. n. 89 del 2014.



della “suddivisione in lotti”¹²⁷ precisando come questo non debba essere inteso in termini assoluti, ma possa essere derogato, seppure con una decisione adeguatamente motivata¹²⁸. Un’inversione di tendenza si è osservata nella successiva giurisprudenza,¹²⁹ ove il Collegio ha accolto il ricorso e individuato quali ambiti territoriali ottimali quelli in cui “*la concorrenza, la cui tutela reca in sé la garanzia di un corretto funzionamento del mercato, possa esplicarsi più efficacemente con conseguente beneficio, oltre che per il mercato, in cui le imprese di settore possono confrontarsi pienamente e liberamente, per la stessa stazione appaltante e, quindi, per la collettività sia in termini di qualità dei servizi resi dal miglior offerente sia in termini di prezzi allo stesso corrisposti*”¹³⁰.

Il sindacato sulle scelte connesse alla definizione della strategia di gara dovrebbe limitarsi ad un’evidente irragionevolezza che non pare rinvenibile ove l’aggregazione riguardi comunque limitate percentuali del mercato di riferimento. Inoltre, se un elevato numero di

¹²⁷ d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 51. La procedura prevedeva l’aggiudicazione in unico lotto (per una durata del contratto pari a 6 anni ed una base d’asta di € 49.304.819,38, a fronte di un valore della convenzione, con proroghe e altre adesioni, stimato in € 75.000.000,00). La parte ricorrente lamentava la violazione di regole concorrenziali, soprattutto in relazione al requisito di partecipazione consistente nella necessità di essere stati aggiudicatari nel triennio di commessa di almeno due milioni e mezzo di euro e in relazione alla necessaria utilizzazione, per i rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo, di contenitori riutilizzabili.

¹²⁸ TAR Toscana, sez. III, 12 dicembre 2016, n. 1755.

¹²⁹ Cons. St., sez. V, 6 marzo 2017, n. 1038 relativa alla pronuncia in appello sull’impugnazione della procedura aperta bandita dalla centrale di committenza nazionale (Consip S.p.A.) per l’affidamento dei servizi integrati di vigilanza. La gara era suddivisa in 13 lotti territoriali. Si contestava la rilevanza economica elevata dei lotti (ogni lotto ricomprendeva differenti servizi di vigilanza) ritenuta in violazione dei principi della concorrenza, laddove attraverso l’accorpamento di molte attività in un’unica gara veniva precluso ad imprese di medie dimensioni di poter concorrere per l’affidamento del servizio. Il Collegio ha ritenuto rilevante verificare se l’individuazione di 13 lotti fosse stata o meno funzionale a salvaguardare - oltre che l’interesse pubblico - anche l’interesse al corretto dispiegarsi del principio di concorrenza.

¹³⁰ T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 26 gennaio 2017, n. 1345. In una procedura di gara per l’affidamento dei servizi accessori al funzionamento delle strutture scolastiche veniva contestata la violazione di norme e principi fondamentali a presidio della libera concorrenza, in quanto i “macro lotti” previsti erano tali da precludere la partecipazione alla stragrande maggioranza degli operatori economici del mercato rilevante, impedendo altresì la partecipazione alle piccole e medie imprese. Il Collegio, nell’accogliere il ricorso, chiarisce come la disciplina europea e nazionale in materia di contratti pubblici, ispirata a favorire l’accesso al mercato e la partecipazione delle PMI, richiede una attenzione nella definizione dei lotti e dei rispettivi requisiti di partecipazione altresì tale da dover altresì prendere in considerazione le caratteristiche del mercato di riferimento. Cons. St., sez. V, 26 giugno 2017, n. 3110. In relazione ad una gara a procedura aperta per l’affidamento di servizi professionali a supporto delle attività di Consip Spa, con cui erano poste in gara, cumulativamente, l’affidamento dei servizi di: (i) *advisory* strategico; (ii) implementazione operativa delle iniziative individuate; (iii) consulenza legale. Venivano contestati i requisiti di capacità economica richiesti dal bando per la partecipazione alla procedura di scelta del contraente. Il Collegio ritiene illegittimo il bando di gara indetto da Consip S.p.A., atteso che la mancata ripartizione in lotti viola i limiti di concorrenza, ragionevolezza e proporzionalità che connotano il margine di insindacabilità per discrezionalità della Pubblica Amministrazione. Cons. Stato, III, 23 gennaio 2017, n. 272 ove in relazione alla procedura per l’affidamento del servizio di assistenza specialistica di odontoiatria da prestarsi presso i centri odontostomatologici di un’Azienda Ospedaliera veniva contestata la mancata suddivisione in lotti. Il Consiglio di Stato si esprime sull’accesso delle piccole e medie imprese ai contratti pubblici che, ove possibile ed economicamente conveniente, richiede alle stazioni appaltanti di suddividere gli appalti in lotti funzionali. Il Collegio, nell’accogliere l’appello (ricorso accolto in primo grado), afferma come la suddivisione in lotti “*non è suscettibile di applicazione vincolata bensì si pone come parametro generale di valutazione da adottare in base ai casi specifici*”. In particolare, la suddivisione in lotti di un contratto pubblico può essere oggetto di sindacato giurisdizionale amministrativo: e ciò ancorché l’incontestabile ampiezza del margine di valutazione attribuito all’amministrazione in questo ambito conduca per converso a confinare questo sindacato nei noti limiti rappresentati dai canoni generali dell’agire amministrativo, ovvero della ragionevolezza e della proporzionalità, oltre che dell’adeguatezza dell’istruttoria.



lotti può favorire la partecipazione, in particolare delle PMI, è necessario ribadire che non sempre un elevato numero di lotti porta ad offerte competitive.¹³¹

2.5.3.2. Valutazione delle candidature e assegnazione del contratto nel settore SMART-ICT

Nel settore ICT è possibile, nell'ambito della descrizione dei beni offerti, inserire specifiche minime che permettano di accettare offerte che presentino una scelta equivalente, determinandone l'accettazione, la sottoposizione ad ulteriore valutazione o - in caso di incompatibilità assoluta con i criteri di valutazione propri del bando - il rifiuto.

Inoltre, i contratti nel settore ICT presentano, quasi sempre, un oggetto composito che include contemporaneamente forniture e servizi. In tale ipotesi, l'oggetto del contratto non è unicamente attribuibile ad un singolo schema di accordo ma a differenti categorie negoziali.

In tal senso, la disciplina dei contratti compositi è di solito improntata ai seguenti principi:

- Il principio della prevalenza economica, in base al quale, qualora un contratto riguardi la prestazione di più servizi, è necessario applicare le norme che regolano la *performance* economica più rilevante;
- Il principio dell'accesso che prevede che, se una gara include più tipologie di *performance* contenute in diversi tipi di contratto ed alcune di queste attività possono essere considerate accessorie ad una principale, lo schema dell'attività principale venga esteso ai servizi accessori.

2.6. Attuazione del contratto e questioni di esecuzione

Cosa fare?

Quando l'amministrazione aggiudicatrice individua l'aggiudicatario del contratto, tutti gli offerenti sono informati dei risultati per iscritto attraverso la cd. lettera di *standstill*: l'ente appaltante può, infatti, aumentare la trasparenza del processo attraverso la consegna di tali documenti - che devono contenere il nome dell'aggiudicatario, il prezzo migliore, i punti assegnati a ciascun elemento per l'aggiudicatario e per gli altri concorrenti e le caratteristiche dell'offerta vincente - a tutti i partecipanti alla gara, in modo da permettere a chiunque fosse coinvolto nella procedura di presentare le proprie obiezioni. Dopo il periodo di *standstill* (sospensione che non può terminare prima di dieci giorni di calendario con effetto dal giorno successivo alla data in cui l'amministrazione aggiudicatrice ha inviato una risposta via fax o altri mezzi elettronici - v. direttiva 2007/66/CE) il contratto può essere

¹³¹ Il grado di concorrenza nel mercato è l'elemento che deve essere preso in considerazione e valutato. Se il mercato è a rischio di dinamiche collusive, un elevato numero di lotti potrebbe rafforzare dinamiche spartitorie tra imprese le quali potrebbero formare un accordo collusivo basato appunto su un'equa redistribuzione dei lotti come strategia collusiva. L'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato - AGCM italiana consiglia di individuare un numero di lotti inferiore rispetto al numero dei potenziali partecipanti, perché se così fosse sarebbe semplice e remunerativo per i partecipanti accordarsi spartendosi tutti i lotti invece che abbattere i propri profitti competendo aggressivamente su ognuno di essi. cfr. AGCM, AS251 - Bandi predisposti dalla concessionaria servizi informatici pubblici - Consip S.p.A., 7 febbraio 2003. Recentemente, l'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, AGCM ha individuato un comportamento restrittivo della concorrenza realizzato da Deloitte, KPMG, Ernst&Young e PWC. Cfr. AGCM, delibera 18 ottobre 2017.



stipulato. Entro 48 ore dalla sottoscrizione del contratto, l'amministrazione aggiudicatrice deve inviare un avviso di assegnazione del contratto per la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE.

In questa fase finale, il progetto necessita di tempo e risorse disponibili al fine di gestire e raggiungere i risultati, che devono essere monitorati e valutati - anche attraverso incontri a cadenza regolare tra ente appaltante e operatore economico - con indicatori precisi e significativi, in modo da poter apprendere lezioni da utilizzare in future iniziative di appalto innovativo e a beneficio della più complessiva politica sull'innovazione. Quindi, sembra utile sottolineare il ruolo cruciale di un solido regime di gestione del contratto, in modo che entambe le parti comprendano i propri obblighi, eseguano i loro compiti nel modo più adeguato possibile, risolvano le controversie in modo tempestivo ed efficace.

Come fare?

Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero monitorare le attività dei fornitori durante l'esecuzione del contratto PPI, valutare i risultati ottenuti e i loro impatti sui bisogni non soddisfatti in modo da garantire che gli obiettivi del contratto/progetto siano raggiunti e che gli operatori economici rispettino i propri obblighi contrattuali. Un sistema di controllo efficace - che opera a tutti i livelli di gestione e comprende relazioni formali e comunicazioni informali - può aiutare l'ente appaltante ad affrontare adeguatamente i rischi presenti nella fase di esecuzione del contratto e a correggere in tempo le *performance* dell'operatore economico. Un sistema così definito dovrebbe includere:

- **un continuo follow-up durante l'esecuzione del PPI** in relazione alla *performance*, al contesto, agli obiettivi, ai risultati, alle attività e ai mezzi;
- **una valutazione finale dei risultati del PPI** in confronto agli obiettivi pianificati, inclusi i requisiti di funzionalità/*performance*, prezzo e durata del contratto;
- **valutazione ex-post dell'impatto**, compresa una valutazione più generale dell'impatto del processo d'appalto non solo sull'amministrazione aggiudicatrice, ma anche sull'operatore economico e sulla società/economia nel suo complesso.

SCHEDA SU COME ESEGUIRE UN CONTRATTO

Non appena il contratto è stato assegnato e gli altri candidati correttamente informati, l'amministrazione aggiudicatrice può pianificare un incontro con l'aggiudicatario, al fine di decidere in dettaglio come eseguire il contratto e di raggiungere un accordo su alcuni fattori chiave: cadenza degli incontri, partecipazione, verbali, relazioni sull'avanzamento dei lavori e piani di scalabilità. Un piano di implementazione dettagliato dovrebbe includere la distribuzione delle responsabilità nella conduzione di ogni attività e un cronoprogramma con scadenze entro cui ogni attività deve essere terminata, concentrandosi in particolare sulle seguenti questioni:

- 1) identificazione delle funzioni di gestione del contratto, i parametri applicabili, le risorse da mettere a disposizione e la responsabilità per la loro gestione;
- 2) definizione del quadro di gestione del contratto, inclusi i ruoli e le responsabilità dell'ente appaltante e dell'operatore economico;
- 3) identificazione del grado di coinvolgimento di consumatori/utenti e altri *stakeholder*, e affidamento della responsabilità relativa alla loro gestione;
- 4) messa in opera delle necessarie linee di comunicazione, in linea con il piano di comunicazione generale;



5) identificazione dei termini principali del contratto tra le varie parti coinvolte nelle fasi di transizione e implementazione;

6) inclusione di previsioni relative al monitoraggio e alla revisione dei progressi da parte del *project manager*, in modo da avvertire il comitato di monitoraggio di ogni modifica o questione successivamente insorte.

Nell'implementare il processo d'appalto, poi, sia le amministrazioni aggiudicatrici che gli operatori economici selezionati dovrebbero prendere in considerazione un'attuazione in fasi, per permettere agli *stakeholder* di agire con maggiore consapevolezza, adeguando allo stesso tempo i termini della gestione del contratto.

Allo scadere del contratto, poi, le autorità contraenti e i fornitori dovrebbero tenere un incontro di revisione al fine di valutare come il contratto è stato eseguito in relazione alle aspettative iniziali. Una considerazione importante nella fase di chiusura del progetto riguarda la comunicazione dei fattori di successo e l'attribuzione di opportuno riconoscimento a chi è stato coinvolto nel raggiungimento del risultato, imparando dai problemi superati e dai rischi affrontati.

Alcune delle domande da farsi in sede di revisione del progetto:

- 1) è stato ottenuto quanto richiesto?
- 2) è stato ottenuto ciò di cui effettivamente c'era bisogno?
- 3) è possibile vedere una differenza tra bisogno identificato e quanto ottenuto?
- 4) è possibile spiegare tale differenza?
- 5) è possibile capire come l'appalto potrà influenzare gli appalti futuri e la gestione del progetto?
- 6) ci sono lezioni apprese che possano influenzare i contratti/progetti futuri?

Errori più comuni

Un errore frequente riguarda la riduzione nell'ambito di applicazione del contratto, con conseguente pregiudizio delle opportunità di candidatura da parte delle imprese più piccole: una volta venute a conoscenza della riduzione di grandezza del contratto, infatti, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero cancellare la gara e far ripartire il processo con un contratto di scala ridotta. Gli enti appaltanti talora affidano ulteriori contratti senza competizione: tale azione è illegittima ove non si riscontrino giustificate ragioni di urgenza correlate ad eventi imprevedibili. Al contrario, dovrebbe essere messo a gara un altro contratto. L'accettazione di una *performance* minore rispetto a quanto promesso è un rischio durante l'esecuzione del contratto, con pregiudizio della concorrenza e vantaggi indebiti per il candidato vincitore.

Lezioni apprese

Durante l'esecuzione del contratto, le amministrazioni aggiudicatrici devono tenere incontri a cadenza regolare con gli aggiudicatari al fine di garantire la corretta esecuzione del contratto, con l'inclusione nel processo di attività di monitoraggio e *feedback* per evitare contenziosi inaspettati. I ruoli e le responsabilità delle parti devono essere concordati e reciprocamente compresi.

In ogni fase, l'ente appaltante deve monitorare l'adempimento degli obblighi contrattuali in relazione alla fornitura di supporto/informazione sulle soluzioni PPI e sulla contribuzione alla standardizzazione. Inoltre, gli enti appaltanti devono monitorare il rispetto delle clausole su riservatezza e trasferimento tecnologico durante la *performance* del contratto.



Messaggi da ricordare

- La valutazione delle *performance* dell'aggiudicatario avviene durante la fase dell'esecuzione e si basa sulla conformità rispetto all'offerta presentata
- In tal caso, i pagamenti sono legati al completamento soddisfacente ed efficace degli indicatori chiave di performance (key performance indicators, KPIs) - ossia "pietre miliari" soggettive o oggettive descritte nel contratto d'appalto
- In caso di non-conformità dei risultati rispetto a quanto previsto dal contratto, l'ente appaltante dovrebbe procedere all'applicazione delle misure definite nei documenti di gara (es. azioni correttive, cancellazione dei pagamenti, sospensione dei pagamenti fino al raggiungimento di risultati soddisfacenti, recupero di pagamenti già effettuati, applicazione di penali, risoluzione del contratto)

CHECKLIST PER L'IMPLEMENTAZIONE DI QUESTIONI CONTRATTUALI O POST-CONTRATTUALI

FASE DEL PROCESSO STEP-BY-STEP	CHECKLIST/LISTA DELLE COSE DA FARE	DOMANDE A CUI RISPONDERE	STRUMENTI
Esecuzione del contratto e questioni post-contrattuali	<ul style="list-style-type: none"> - Disporre di risorse adeguate e indicatori chiave di <i>performance</i> sulla base dei quali valutare le prestazioni dell'aggiudicatario - Formare staff per il monitoraggio della corretta esecuzione dei contratti - Identificare le azioni più appropriate da intraprendere in caso di non-conformità in base alle previsioni dei documenti di gara - Stabilire un sistema di incentivi in caso di conformità - Affrontare possibili conflitti di interesse - Promuovere e disseminare i risultati del PPI - Follow-up sulle questioni di proprietà intellettuale e 	<ul style="list-style-type: none"> - Ho incluso un meccanismo di monitoraggio dell'esecuzione nei documenti di gara? - Il team d'appalto include esperti nel campo dell'esecuzione dei contratti? - Sono in atto procedure per valutare e affrontare i conflitti di interesse? - Quale approccio è stato scelto per le questioni di riservatezza e trasferimento tecnologico? Tale approccio è stato applicato correttamente? 	<ul style="list-style-type: none"> - Contatto continuo con gli aggiudicatari -Strumenti di <i>micro-management</i>



	condivisione dei rischi e dei benefici con i fornitori		
--	--	--	--

2.6.1. Attuazione ed esecuzione del contratto in Italia

L'attività di vigilanza sui contratti (anche su quelli esclusi dall'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici) è svolta dall'Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC che sta lavorando anche per favorire l'innovazione nella pubblica amministrazione mediante l'attività contrattuale.¹³²

Agenzia per l'Italia Digitale e ANAC hanno stipulato un protocollo d'intesa¹³³ con l'obiettivo di regolare la collaborazione tra le due istituzioni e prevedendo un reciproco scambio di informazioni finalizzato a migliorare la qualità delle prestazioni conseguite dalle amministrazioni pubbliche, da un lato, e al contrasto della corruzione nei contratti pubblici relativi a soluzioni ITC, dall'altro.

In particolare AgID supporterà ANAC nell'accertamento di casi di uso improprio del frazionamento delle forniture, nella verifica della corretta esecuzione contrattuale da parte delle grandi stazioni appaltanti, nell'individuazione di procedure e di appalti da sottoporre a verifiche più puntuali nel corso degli accertamenti ispettivi e nella fase preparatoria delle ispezioni.

L'ANAC fornirà sostegno giuridico-amministrativo nella redazione di pareri, nell'interpretazione di norme in tema di appalti pubblici e nel monitoraggio sull'esecuzione dei contratti pubblici ICT di rilevante importo.

AgID e ANAC inoltre potranno definire linee guida volte a prevenire fenomeni corruttivi e a favorire la regolarità e la trasparenza nell'affidamento e nella gestione dei contratti informatici. Tutte le attività svolte in collaborazione tra le due istituzioni saranno coordinate da un "Gruppo Tecnico operativo" formato da membri dei due enti.

2.6.2. Attuazione ed esecuzione del contratto nel settore SMART-ICT

Questa fase ha a che fare con l'identificazione dei processi e delle attività correlati alle forniture e ai servizi richiesti, così come alla preparazione di tutti i documenti alla definizione delle competenze e responsabilità coinvolte nell'acquisto del bene fornito; d'altro canto, è importante gestire le relazioni con il consumatore ed il fornitore attraverso una struttura organizzativa adeguata e risorse professionali funzionali.

A tal fine, è necessario che l'amministrazione supporti in modo appropriato, dal punto di vista operativo e di cultura aziendale, i meccanismi di *governance* del contratto ICT e

¹³² d.lgs. n. 50 del 2016, art. 213, c. 3, lett. a).

¹³³ AgID - ANAC, protocollo d'intesa firmato il 28 aprile 2016, accessibile in <http://www.agid.gov.it/sites/default/files/uploads/193/protocolloanac-agid.pdf>.



L'implementazione delle *performance* fornite dall'operatore economico nel settore ICT. Questi strumenti comprendono:

- La direzione del *project management* (gestione del progetto);
- Il monitoraggio degli indicatori di qualità e dei livelli di servizio, per verificare la corrispondenza con le richieste contrattuali (monitoraggio e controllo);
- La conduzione di test sui prodotti e beni digitali, realizzati o distribuiti dal fornitore per supportare i servizi ICT (controllo qualità);
- L'uso di certificazioni di qualità dei processi implementati dal fornitore per fornire i servizi richiesti (assicurazione di qualità) al fine di assicurare migliore trasparenza, tracciabilità, verificabilità delle attività condotte;
- La comparazione periodica dei costi e la misurazione dei livelli di servizio relativi al sistema di informazione con riferimento a rilevanti indicatori per altre organizzazioni funzionali, dimensionali, organizzative e tecnologiche (benchmarking).

Alla rilevanza strategica e operativa del contratto ICT, si aggiunge il fatto che esso rappresenta la prima assicurazione per il raggiungimento dell'obiettivo indicato dall'ente appaltante o dall'utente finale. Questo elemento si basa sull'uso di strumenti di supporto alla *governance*. In altre parole, un monitoraggio efficace della manodopera, l'affidabilità ed il controllo della qualità sono il risultato di un contratto ICT ben negoziato tra le parti coinvolte. Nel suo ruolo di elemento di garanzia, il contratto costituisce un punto di riferimento, il documento base per la misurazione della qualità dei servizi forniti dall'appaltante.

Per tale ragione, al di là dei servizi coperti dal contratto, è necessario anche definire le attività e le responsabilità correlate alla prestazione dei servizi, la qualità dei livelli di servizio e i metodi di misurazione di tali livelli. Quale che sia la natura dell'appalto ICT, il contratto costituisce l'elemento primario di ogni fornitura di lavori o servizi ed il requisito essenziale per ogni azione di monitoraggio e controllo che l'ente dovrà esercitare nella fase di attuazione delle operazioni previste da parte del fornitore.

Il ruolo giocato dal contratto ICT e, di conseguenza, l'attenzione necessaria a metterlo in opera diventa ancor più importante in considerazione della crescente:

- Complessità dei servizi, dei rischi e del valore dei servizi;
- Importanza del fattore-tempo in relazione al ciclo di vita del contratto;
- Grandezza dell'ente aggiudicatore e dell'organizzazione fornitrice.

I servizi, a differenza dei beni, non sono sempre facili da definire. Ciò è particolarmente vero alla luce del fatto che lo stesso tipo di servizio può dipendere ampiamente dal modo in cui viene gestito, specie in relazione a progetti di sviluppo o integrazione di sistemi. Il valore del servizio non è direttamente proporzionale al costo sostenuto per ottenerlo, ma è principalmente legato all'entità economica dei possibili danni derivanti dalla fornitura



scorretta o mancante, oppure dalla sospensione del servizio. Per quanto riguarda l'ordine di grandezza, esso è potenzialmente più significativo del costo stesso del servizio, ed è espresso in relazione all'estensione del bacino di utilizzatori e alla complessità derivante da tale grandezza per l'utilizzatore. Il fattore-tempo, a fronte di tempistiche limitate per l'attivazione del servizio ma critiche per il successo del progetto, richiede un alto livello di parallelizzazione delle attività. Tali fattori rendono tali attività più complesse da pianificare, mentre cresce parallelamente la difficoltà ad assorbire i ritardi dovuti ad eventi non prevedibili. L'amministrazione e il fornitore devono prima conoscersi e capire come proseguire in accordo, per poi comunicare con protocolli di interazione e procedure che stabiliscano un linguaggio comune.

È altresì importante elaborare un manuale operativo che dia elementi di base per l'attuazione di contratti compositi che inglobino diverse categorie contrattuali.

Non esiste infatti un contratto ICT standard che possa essere considerato universalmente applicabile. Ogni contratto ICT quindi è a sé stante, risultato di richieste fatte dagli utilizzatori del servizio appaltato, in alcuni casi migliorato sulla base di esperienze precedentemente fatte sia dall'ente che dal fornitore.

Il cd. **Service level agreement (SLA)** sembra essere la forma legislativa ideale di accordo reciproco tra ente aggiudicatore e fornitore del servizio. Un esempio di SLA nel settore ICT e delle costruzioni può essere consultato sul sito: <https://www.givainc.com/wp/sample-it-help-desk-service-level-agreement-sla.cfm>



3. Gestione del rischio

La gestione del rischio (*risk management*) contribuisce a creare un buon bilanciamento tra i rischi e i benefici associati con gli appalti innovativi, specie se intesa come strumento che mira a porre i rischi in relazione ai benefici: in tal senso, i rischi non devono essere valutati solo alla luce delle conseguenze del loro verificarsi, ma anche in relazione ai benefici derivanti dall'appalto per tutte le parti coinvolte.

Gli enti appaltanti - e in particolare i *project manager* - devono intraprendere azioni proattive al fine di affrontare le questioni che emergono in ogni fase della procedura d'appalto, in base alla sua grandezza e complessità.

Figura 45. Mappa dei rischi negli appalti innovativi

Source type	Institutional/ societal	Financial	Market	Technological	Other	Source type
Stages in the Procurement cycle	Definition risk Failure to define needs & communicate to market	Financial planning risk Innovation far beyond initial budget	Supplier market risk Not enough capable bidders	Technical risk Solution not feasible or suboptimal		Stages in the Innovation cycle
Planning and preparation					Turbulence risk Unforeseen events mainly associated with large scale-projects	R&D stage
Notification and pre-qualification	Legal/regulatory Changes in regulations, misalignment with & proc. objectives	Financial market risk Failure to secure funding	Supply chain risk Supplier taking hidden risks Supply chain deficient	Contract design/award/evaluation proc. not adequate for technology		Adoption by public client
Tendering						Diffusion in Public Realm
Evaluation	Adaptation risks Internal Integration/ external acceptance		Market spillover risk No spill over to private markets	Lack of complementarities with networks/ standards		Diffusion in Private Markets
Contract Award						
Contract Management	Policy spill over No adoption/ use by other services/ policies	Cost monitoring Poor cost controlling, and choice of payment modalities	Market competition risk Dependency on few suppliers/ Distorsion of competition	High cost of upgrade and maintenance		
Evaluation				Technological Lock-in		New cycle
	Procurement Risks					Innovation Risks

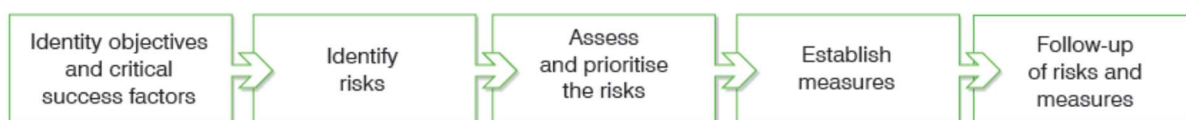
Fonte: Commissione Europea - Risk Management in the procurement of innovation (http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/risk_management.pdf)



3.1. Identificazione dei rischi

Una valutazione iniziale dei rischi dovrebbe essere effettuata in una fase embrionale della pianificazione. Infatti, al fine di affrontare i rischi associati con l'appalto, il primo passo è identificare l'obiettivo dell'appalto e i bisogni da soddisfare, in modo da fornire un *benchmark* sulla base del quale valutare i rischi. Per tale ragione, è di importanza fondamentale coinvolgere *stakeholder* ed esperti al fine di definire i bisogni e gli obiettivi in maniera chiara e specifica. In particolare, la definizione dei fattori critici di successo (critical success factors, CSFs) - cioè quei fattori essenziali al raggiungimento degli obiettivi - è uno step fondamentale nell'identificazione dei rischi, che rappresentano il lato "negativo" dei CSFs, ossia quegli eventi che minacciano il raggiungimento degli obiettivi dell'appalto. Esempi dei rischi rilevanti in questa fase sono il cambiamento nelle priorità politiche o nell'organizzazione dell'ente appaltante, la mancanza di esperienza negli appalti innovativi, l'insufficienza dei fondi, la mancanza di tecnologie capaci di soddisfare le esigenze, la mancanza di adeguata concorrenza sul mercato ed i prezzi alti delle soluzioni innovative. Dal momento che i cambi possono avvenire durante ogni fase del progetto, sarebbe utile effettuare una mappatura periodica del rischio per controllare l'emergere di nuovi rischi. Questo può avvenire attraverso interviste con individui che abbiano esperienza nell'area specifica; incontri o *workshop* con coloro che parteciperanno alla valutazione ed alla formulazione congiunta dei rischi; o suggerimenti ottenuti per iscritto. Il tipo di metodo di mappatura dipende di solito dal tempo disponibile, da un lato, e dall'ambito e complessità dell'appalto, dall'altro.

Figura 46. Road-map per la gestione del rischio



Fonte: Innobuild Project - Risk management in PPI

Messaggi da ricordare

I rischi devono essere formulati in modo conciso e specifico, con un focus sulla descrizione del rischio in sé stesso più che delle sue conseguenze. Inoltre, il numero dei rischi deve essere ridotto ad un numero gestibile. Occorre inoltre una formulazione degli stessi che li renda mutualmente esclusivi e non sovrapponibili.



3.2. Valutazione dei rischi

Dopo aver mappato tutti i possibili rischi, è tempo di procedere alla valutazione dei più critici sulla base di due dimensioni principali: probabilità e conseguenze. Dopo aver ordinato i rischi, è importante che il team di progetto discuta sul perché una particolare condizione costituisca un rischio e quali siano le conseguenze di ogni singolo rischio in modo da pensare alle possibili contromisure. A seconda della serietà del rischio, l'ente appaltante decide quali misure adottare (dall'inazione in caso di rischio basso a adozione di iniziative di contrasto in caso di rischi con alta probabilità e serie conseguenze). I rimedi più utilizzati riguardano la riduzione del rischio attraverso misure che influenzino la probabilità o le conseguenze; il trasferimento o la condivisione del rischio tra le parti; l'elusione del rischio con la cancellazione di alcune azioni; o l'accettazione di un rischio "calcolato".

Messaggi da ricordare

Un possibile modo di valutare la probabilità e le conseguenze di un rischio è quello di definire un modello che metta in ordine i rischi in una scala da 1 (bassa probabilità che il rischio si verifichi e, nel caso in cui si verificasse produrrebbe conseguenze minime che si potranno rettificare facilmente) fino a 4 (elevata probabilità che la condizione incerta accada, con conseguente infattibilità della soluzione suggerita) per entrambe le dimensioni: probabilità e conseguenze. In tal senso, è possibile determinare il livello di rischio moltiplicando la probabilità per le conseguenze, generando una matrice di rischio - da basso a medio ad alto - che dia una rappresentazione visuale dei fattori di rischio identificati.

Figura 47. Probabilità e conseguenze del rischio

Likelihood of risk		
Level	Description	Likelihood criteria - either or
1	Very low	The incident will only occur under very special circumstances (0-5 % chance of occurring)
2	Low	The incident may occur under rare circumstances (5-10 % chance of occurring)
3	Moderate	The incident may occur under some circumstances (10-30 % chance of occurring)
4	Large	The incident may occur under several circumstances (30-70 % chance of occurring)
5	Very large	The incident will occur under most circumstances (70-80 % chance of occurring)



Consequences of risk		
Level	Description	Consequence criteria - ranked by most serious consequences
1	Insignificant	Insignificant effect on attaining objective (X)
2	Low	Little effect on attaining objective (X)
3	Moderate	Moderate effect on attaining objective (X)
4	Serious	Serious effect on attaining objective (X)
5	Very serious	Very serious effect on attaining objective (X)

Fonte: Innobuild Project - Risk management in PPI

Figura 48. Matrice di rischio



Figure 1 Risk matrix

Fonte: Innobuild Project - Risk management in PPI



3.3. Gestione dei rischi

Una volta identificati i rischi, devono essere prese misure sulla base delle risorse disponibili e dei costi conseguenti: in tal senso, la misura da prendere deve essere descritta in modo specifico, identificando coloro ai quali spetti la responsabilità di attuarla, la scadenza per l'attuazione e le risorse da utilizzare. Una volta identificata la misura correttiva, è utile operare un follow-up al fine di valutare l'efficacia e la tempestività della misura stessa. In caso di inefficacia, ci sarebbe chiaramente bisogno di ulteriori interventi. In ogni caso, è importante collocare l'attività di gestione del rischio nelle mani della parte (ente appaltante o operatore economico) più adeguata a controllare il rischio, oppure dividere il rischio in più elementi, in modo da condividere la gestione tra le parti. La gestione del rischio, insomma, dovrebbe divenire parte integrante e fondamentale del contratto.

Messaggi da ricordare

Il contratto di aggiudicazione di un bene o servizio dovrebbe contenere i risultati e gli obblighi che vincolano il fornitore, i criteri sulla base dei quali l'ente appaltante valuterà la *performance*, le clausole sulla gestione del contratto, un sistema di bonus/incentivi (e possibili sanzioni) in base ai risultati raggiunti, la regolamentazione dei diritti di proprietà intellettuale, delle informazioni riservate e delle questioni di trasferimento tecnologico.



3.4. Natura dei rischi in ogni step dell'appalto

3.4.1. Valutazione dei bisogni

Rischi tipici in questa fase riguardano uno scostamento tra bisogni identificati e strategia di lungo periodo dell'organizzazione, o la mancanza di un ancoraggio con i livelli organizzativi superiori o inferiori; l'identificazione di un bisogno "falsato" da un desiderio guidato da eccessivo interesse verso le novità della tecnologia; una mancanza di pensiero originale, innovazione o creatività; una definizione imprecisa dei bisogni degli utenti. In tali casi, le misure per ridurre il rischio riguardano l'istituzione di routine per valutare i bisogni sulla base dei piani di lungo periodo dell'organizzazione e la convocazione di *workshop* con gli utenti al fine di svelare i bisogni reali.

3.4.2. Pianificazione e organizzazione

Rischi tipici di questa fase riguardano la mancanza delle capacità adeguate in un team; un'alta percentuale di ricambio nello staff; una mancanza di tempo e/o risorse; continui cambiamenti nell'organizzazione. Le misure per ridurre il rischio includono la precisa definizione delle aspettative e un buon sistema interno di ricompensa; un impegno costante nella costruzione del team; tempistiche realistiche e risorse sufficienti che permettano di favorire l'innovazione; la costruzione di un team efficace per l'appalto

3.4.3. Dialogo con il mercato

Possibili rischi in questa fase riguardano la bassa partecipazione alla consultazione preliminare del mercato, o l'impossibilità di contattare le giuste imprese nel settore privato; altri rischi riguardano la gestione professionale di informazioni sensibili ricevute dai fornitori e la mancanza di interesse da parte del mercato, con dialoghi o altre misure di consultazione con pochi partecipanti. Misure di gestione del rischio includono un'ampia pubblicizzazione delle attività di dialogo e la fornitura di materiale informativo (es. una sezione Q&A nei documenti d'appalto o incontri informativi con i fornitori).

3.4.4. Implementazione della strategia d'appalto e procedura di aggiudicazione

Rischi tipici in questa fase possono essere connessi alla strategia d'appalto, che limita la partecipazione o influenza i prezzi proposti dagli operatori economici e le loro capacità effettive di consegna; il livello complessivo di competitività della procedura d'appalto; la calibrazione delle specifiche nei requisiti tecnici; la formulazione precisa degli elementi da valutare ove si ricorra al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Possibili misure di gestione del rischio includono il coinvolgimento di figure professionali nella definizione della strategia d'appalto, dei documenti di gara, dei criteri di aggiudicazione e



degli elementi da valutare. È altresì importante avere a disposizione un comitato di valutazione delle candidature, scegliere una procedura adeguata e mantenere un dialogo costante con i fornitori al fine di spiegare precisamente i requisiti e le specifiche.

3.4.5. Follow-up e valutazione

Dopo l'assegnazione di un contratto, i rischi riguardano una fornitura sbagliata o l'uso scorretto delle nuove tecnologie. Le misure di gestione, quindi, includono attività di test e formazione all'interno del contratto, un sistema per coinvolgere gli impiegati e gli utilizzatori e la stesura di criteri di successo appropriati al fine di valutare i costi e i benefici dell'innovazione.



3.5. Rischi specifici nel settore SMART-ICT

Gli appalti ICT sono rischiosi per una serie di ragioni:

- Il contenuto tecnico è vario e difficile da definire.
- Le componenti ICT dipendono dal processo commerciale di una organizzazione.
- L'ICT e le metodologie associate cambiano rapidamente.
- I contratti ICT di solito comportano un mix di servizi professionali e intellettuali, così come parti hardware e software.
- Un appalto efficace comporta anche la gestione dei cambiamenti nell'organizzazione.
- I costi dell'ICT non iniziano né finiscono con il costo di un PC, ma includono hardware, infrastrutture, software, accesso internet, formazione, altri tipi di supporto e consumo - oltre alla successiva sostituzione.
- Invasioni e violazioni di dati sensibili.
- Sicurezza fisica delle infrastrutture.

Per queste ed altre ragioni, le amministrazioni devono pianificare ed eseguire l'appalto ICT con cura e devono impegnarsi a supervisionare l'installazione, l'integrazione e l'operationalizzazione del sistema acquistato nel lungo periodo. È quindi essenziale avere a disposizione procedure ben congegnate ed una strategia ICT che sia parte di un piano strategico più ampio.

Dopo l'identificazione di un bisogno, l'appalto ICT deve essere gestito come ogni altro progetto. Le fasi del processo sono:

- Strategia dettagliata di appalto, pianificazione e inizio,
- Processo di sollecitazione,
- Strutturazione di costi e pagamenti, questioni che emergono in quasi ogni fase dell'appalto,
- Invio e gestione del contratto,
- Lancio, implementazione e chiusura dell'appalto ICT.

Strategie di mitigazione del rischio nel settore ICT

In generale, la mitigazione del rischio è una metodologia sistematica usata ad alti livelli di management per ridurre i rischi.

La mitigazione del rischio può essere ottenuta attraverso una delle seguenti opzioni:

- **Assunzione del rischio.** Accettare il potenziale rischio e continuare a operare il sistema ICT o a implementare controlli in modo da minimizzare il rischio ad un livello accettabile
- **Evitare il rischio.** Eliminare la causa del rischio e/o le sue conseguenze (es. sospendere alcune funzioni o chiudere il sistema nel quale sono identificati i rischi)



- **Limitazione del rischio.** Limitare il rischio attraverso controlli che minimizzino l'impatto negativo di una minaccia evidenzia rispetto ad una vulnerabilità da essa evidenziata (es. uso di controlli di supporto, preventivi o di indagine)
- **Pianificazione del rischio.** Gestire il rischio sviluppando un piano di mitigazione che assegni priorità, modalità di attuazione e controllo.
- **Ricerca e identificazione.** Limitare il rischio di perdita riconoscendo la vulnerabilità o la falla e mettere in atto controlli che correggano la vulnerabilità
- **Trasferimento del rischio.** Trasferire il rischio usando altre opzioni per compensare la perdita, ad esempio comprando una polizza assicurativa.

Nel settore ICT è importante usare alcune strategie standard di mitigazione del rischio, ad esempio:

- Condurre regolarmente controlli di sicurezza con l'uso di compagnie esterne di specialisti
- Sicurezza fisica delle reti
- UPS - battery power backup
- Monitoraggio dell'ambiente fisico
- Attuare forme di sicurezza fisica (es. implementare il cd. *bit-locking* su tutti gli strumenti mobili, cifrare i dati su ogni macchina e ideare password per accedere ai laptop)
- Informazioni sulla sicurezza delle reti e gestione delle situazioni

Data la continua evoluzione in materia di gestione del rischio e delle problematiche di sicurezza nel settore ICT, ulteriori informazioni possono essere trovate sul sito: <https://www.hhs.gov/sites/default/files/ocr/privacy/hipaa/administrative/securityrule/nist800-30.pdf>



4. GLOSSARIO

A

Accordo quadro - Un accordo quadro è un accordo con i fornitori sui termini che regolano il contratto, fissando termini e condizioni per specifici acquisti (ordini o *call-off*) successivi.

Amministrazione aggiudicatrice - autorità statali, regionali o locali, enti di diritto pubblico, associazioni formate da tali autorità o enti.

Appalto - Acquisto di un prodotto, servizio o fornitura da parte di un'istituzione pubblica nel mercato.

Appalto di soluzioni innovative (Public procurement of innovation, PPI) - acquisto di soluzioni innovative non ancora presenti sul mercato su vasta scala. Ovviamente, soluzioni che sono innovative in un mercato possono non esserlo in un altro. Il PPI si ha solitamente dal lato della domanda (bisogni delle autorità pubbliche), ma può anche succedere che potenziali fornitori contattino un'istituzione pubblica per offrire soluzioni innovative non richieste (innovazione dal lato dell'offerta). Il PPI si ha solitamente quando le autorità pubbliche agiscono come utenti di lancio di beni e servizi innovativi. Questi prodotti o servizi non sono solitamente disponibili su larga scala commerciale e possono essere sottoposti a test di conformità.

Appalto pre-commerciale (Pre-Commercial Procurement, PCP) - Il PCP avviene quando alcuni enti appaltanti si associano con i fornitori e decidono di condividere il rischio del progetto, della prototipazione e degli eventuali test. Il PCP è acquisto di servizi di ricerca e sviluppo di nuove soluzioni innovative prima che siano commercialmente disponibili.

Avviso di pre-informazione (Prior Information Notice, PIN) - Un avviso di pre-informazione o avviso periodico di informazione è un avviso emesso da un ente appaltante per pubblicizzare un imminente contratto da aggiudicare. La pubblicazione di un PIN non è garanzia di aggiudicazione del contratto.

B

Bisogno (non soddisfatto) - Un bisogno non soddisfatto in un processo PCP o PPI è l'esigenza - che gli enti appaltanti hanno ora o (preferibilmente) avranno nel futuro - di prodotti, servizi o forniture che non sono presenti sul mercato o lo sono in scala commerciale ridotta. Un bisogno non soddisfatto spesso diviene apparente quando un ente appaltante deve risolvere un problema che impatta negativamente sull'efficienza delle proprie operazioni



interne o sulla qualità dei servizi di pubblico interesse offerti ai cittadini, oppure quando un'amministrazione aggiudicatrice deve implementare obiettivi politici o attuare disposizioni di carattere legislativo e regolamentare.

C

Consultazione preliminare del mercato - Una consultazione preliminare del mercato mira a creare un dialogo aperto tra ente appaltante e mercato, per l'identificazione dell'operatore economico capace di soddisfare i bisogni dell'ente appaltante. Tutti gli operatori economici interessati alla consultazione sono invitati a partecipare (attraverso annunci sul mercato o nell'European Tender Database). Una consultazione del mercato rivela se esiste una soluzione commerciale disponibile o se sono necessarie soluzioni di R&S (PCP) o innovazioni vicine al mercato (PPI). Quando la soluzione al bisogno non è prontamente disponibile, la consultazione del mercato aiuta gli enti appaltanti a scegliere la forma più adeguata di appalto innovativo. Se l'attività di R&S è richiesta per soddisfare il bisogno, il PCP è la scelta più opportuna. Se ci sono già soluzioni innovative vicine alla commercializzazione che abbiano già passato la fase R&S e siano pronte a essere immesse sul mercato da un utente di lancio, il PPI è la scelta più adeguata.

D

Dialogo competitivo - procedura in cui un operatore economico può richiedere di partecipare e nella quale l'amministrazione aggiudicatrice conduce un dialogo con i candidati ammessi alla procedura, con l'obiettivo di sviluppare una o più alternative idonee a soddisfare le proprie richieste, e sulla base del quale i candidati prescelti sono invitati a presentare offerte.

Diritti di proprietà intellettuale - diritti assegnati a individui o imprese per creazioni originarie. Danno solitamente un diritto esclusivo all'uso dell'invenzione per un determinato periodo di tempo.

E

Ente appaltante (o stazione appaltante) - organizzazione con il ruolo di amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore in base alle definizioni contenute nelle direttive 2014/24/UE, 2014/25/UE 2009/81/CE.

G



Gara d'appalto - avviso pubblicato da organizzazioni che stanno cercando candidati capaci di fornire determinati servizi, prodotti o lavori in cambio di remunerazione. Le gare d'appalto sono una delle fasi della procedura che conduce alla conclusione del contratto.

I

Interoperabilità - la capacità di diversi sistemi di informazione e applicazioni software di comunicare, scambiare dati e usare informazioni che possono essere scambiate.

P

Partenariato per l'innovazione - introdotto nel marzo 2014 dalla nuova direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici, tale modello facilita le relazioni tra enti appaltanti e fornitori, ma non è ancora del tutto implementato nelle legislazioni nazionali. Autorizza un ente appaltante a entrare in un partenariato strutturato con un fornitore con l'obiettivo di sviluppare un prodotto, servizio o lavoro innovativo, con il conseguente acquisto della soluzione. Unisce PCP e PPI in un'unica procedura.

R

Ricerca e Sviluppo (R&S) - attività condotte per migliorare i prodotti esistenti o sviluppare nuovi prodotti e procedure.



5. LINK UTILI

Il sito della DG Mercato sugli appalti pubblici è la fonte primaria di informazione sulle questioni legate agli appalti nell'UE

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm

http://ec.europa.eu/dgs/internal_market/index_en.htm

Modelli standard usati negli appalti a livello europeo, a cui si può accedere online via eNotices

<http://simap.europa.eu/enotices/viewFormTypes.do>

Il sito SIMAP contiene molte informazioni utili sugli appalti, comprese schede e modelli per le pubblicazioni e documenti chiave

<http://www.simap.eu.int>

Spiegazioni sul Common Procurement Vocabulary (CPV) e relativi codici

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/rules/cpv/index_en.htm

Forum sugli appalti

<https://procurement-forum.eu/>

Appalti sostenibili

http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm

http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm

<http://www.iclei-europe.org/topics/sustainable-procurement>

Innovazione negli appalti

<https://www.innovation-procurement.org/>

Testi normativi

<http://eur-lex.europa.eu/>

Siti web di progetti d'appalto innovativi

- C4E - <http://www.cloudforeurope.eu>
- CHARM - <http://www.bit.ly/charm.phcp>
- DECIPHER - <http://www.decipherpcp.eu>
- EcoQuip - <http://www.ecoquip.eu>
- EHPPA - <http://www.ehppa.com/>



- ENIGMA - <http://www.bit.ly/enigma-project>
- FIRED-uP - <http://www.fired-up.eu>
- HAPPI - <http://www.happi-project.eu>
- IMAILE - <http://www.bit.ly/IMAILE-FP7>
- Innobooster - <http://www.innobooster.eu>
- Innobuild - <http://www.innobuild.eu>
- INNOCAT - <http://www.sustainable-catering.eu>
- Inspire networking project - <http://www.inspirecampus.eu>
- NYMPHA-MD - <http://www.nympha-md-project.eu>
- PREFORMA - <http://www.preforma-project.eu>
- PAPIRUS - <http://www.papirus-project.eu>
- PRACE - <http://www.bit.ly/1mXUwTA>
- PROBIS - <http://www.probisproject.eu>
- ProLITE - <http://www.prolite-partnership.eu>
- SILVER - <http://www.silverpcp.eu>
- SPEA - <http://www.speaproject.eu>
- Smart@Fire - <http://www.smartatfire.eu>
- SYNCRO - <http://www.syncromobility.eu>
- STOP AND GO - <http://stopandgoproject.eu>
- THALEA - <http://www.thalea-pcp.eu>
- TRANSFORM - <http://www.transformproject.eu>
- UNWIRED-HEALTH - <http://www.unwiredhealth.eu>
- V-CON - <http://www.rws.nl/v-con>