

NETWORK **DIGITAL** 360

I NOSTRI SERVIZI

MENU

Agenda  Digitale 

Cittadinanza digitale ▾

Sicurezza Informatica ▾

Sanità digitale

ACCEDI



ON SITE > 4-6 NOVEMBRE



L'ANALISI

Appalti innovativi, una leva per la competitività: ma non mancano i problemi

Home > Procurement Dell'innovazione



Dare supporto agli appalti innovativi in Italia significa fornire una spinta per l'innovazione, dando la possibilità al Paese di esprimere appieno il proprio potenziale: tuttavia permangono attualmente aspetti critici che rischiano di limitare questa occasione

1 minuto fa

Gianpiero Ruggiero

Esperto in valutazione e processi di innovazione del CNR



Argomenti

[E](#) eprocurement [F](#) formazione [O](#)

Canali

[Procurement dell'innovazione](#)

Articoli correlati



procurement concept with money and graph chart analysis

Un maggior ricorso ad **appalti di ricerca e innovazione** può rivelarsi una leva per la competitività. Andrebbero favorite anche le Public Private Partnership per coinvolgere tutti e fare al meglio l'interesse nazionale. Il potenziale degli ecosistemi innovativi è enorme ma ancora inespresso: dal 2013 al 2019 le pubbliche amministrazioni italiane hanno avviato ottanta gare d'appalto innovative per un valore di **470 milioni di euro**. Ci sono alcuni nodi da sciogliere e alcune riforme da fare. Vediamo quali.

Indice degli argomenti

Appalti innovativi: lo stato dell'arte in Italia

Con la pubblicazione del set di dati [Appaltinnovativi](#), Agid è riuscita a scattare una fotografia sulle sfide lanciate dalle pubbliche amministrazioni italiane negli ultimi sei anni. Un risultato in linea con gli obiettivi dell'Agenda digitale italiana, che nel 2012 poneva lo sviluppo del procurement innovativo tra le azioni da perseguire. Agid ha così raggiunto in anticipo l'obiettivo di dotarsi di uno strumento di monitoraggio della spesa nel settore degli appalti precommerciali e di innovazione, così come previsto **dall'azione 76 del Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2019-2021** (DPCM 21 febbraio 2019), che ne prevedeva l'attivazione per la fine del 2021. Approntata dall'unità Strategie di Procurement e Innovazione del Mercato di Agid, che ne cura anche l'implementazione, la banca dati rappresenta una preziosa fonte informativa su quelle tipologie di procedure, previste dalla legislazione comunitaria e nazionale che rivoluzionano le modalità e l'oggetto degli acquisti della pubblica amministrazione, che consentono lo sviluppo e la sperimentazione di soluzioni innovative utili per migliorare e rendere più efficienti i servizi ai cittadini e alle imprese. Man mano che il set di open data si affinerà^[1], la banca dati rappresenta già oggi, con tutte le cautele del caso, un esempio di buona pratica a livello europeo per l'unicità delle fonti e la specificità del contesto.

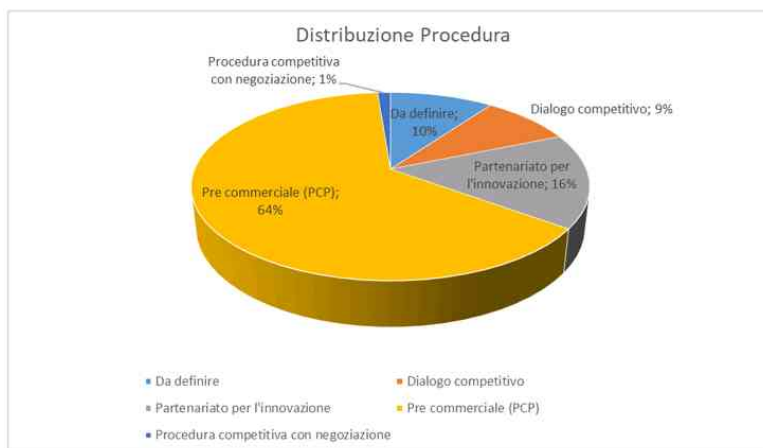
La fotografia scattata ci dice che, dal 2013 al 2019, le PA hanno avviato 80 procedure d'appalto innovative per un valore totale di oltre 470 milioni di euro. Dall'analisi delle procedure adottate per la

scelta del contraente, si evince che l'appalto precommerciale la fa da padrona, con **oltre il 64% di casi, seguito dai partenariati per l'innovazione (16%)**, dai dialoghi competitivi (9%), dalle procedure competitive per negoziazione (1%), mentre nel 10% dei casi l'amministrazione ha già espresso il suo fabbisogno d'innovazione ma starebbe ancora valutando la procedura più idonea da adottare.

Le sfide

Anno	Numero Sfide	Valore Sfide
2012	2	2,8 mln €
2013	4	11,9 mln €
2014	3	5,8 mln €
2015	5	112,3 mln €
2016	5	14,8 mln €
2017	24	86,2 mln €
2018	19	214,5 mln €
2019	18	23,3 mln €
Totale	80	471,5 mln €

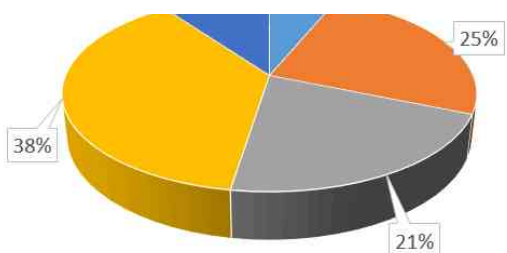
Fonte: AGID



Ogni sfida è stata classificata con riferimento alle aree tematiche nazionali (S3) individuate dalla [Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente](#). Il settore che ha fatto maggiormente ricorso agli appalti innovativi è quello della Salute e Alimentazione (38%), seguito da Energia e Ambiente (21%), Mobilità intelligente, Smart Communities e Agenda digitale (25%), Turismo e Patrimonio culturale (10%), Aerospazio e difesa (6%).

Oggetto della sfida per settore





- Aereospazio e difesa
- Agenda Digitale, Smart Communities, Sistemi di mobilità intelligente
- Industria intelligente e sostenibile, energia e ambiente
- Salute, alimentazione, qualità della vita
- Turismo, Patrimonio culturale e industria della creatività

Open innovation da rafforzare

L'Italia negli ultimi anni ha seguito con particolare attenzione gli indirizzi comunitari nel settore del procurement di innovazione e precommerciale^[2], in alcuni casi con un approccio proattivo, ed è uno dei Paesi più dinamici. Le norme attuative, connesse al D.L. 5/2012 come modificato dal D.L. 179/2016, richiamano esplicitamente gli appalti precommerciali da realizzarsi secondo un approccio demand driven. Sulla scia del **D.L. 179/2016**, l'Agid e il MIUR (amministrazione antesignana nel settore degli appalti innovativi) nel biennio 2016-17 hanno avviato un Programma di appalti precommerciali che ha dato buoni frutti. I risultati del Programma confermano che sussistono, in concreto, le condizioni per costituire una filiera istituzionale che utilizzi gli appalti pubblici per attuare una visione strategica di stimolo alla ricerca e all'innovazione, in un mercato competitivo che punti sulla qualità e non solo sul prezzo.

Tale modello di collaborazione istituzionale è definito dall'articolo 19 del citato D.L. 179/2012, che a tutt'oggi però non è ancora pienamente attuato. La norma individua le amministrazioni coinvolte (MIUR, MiSE, Agenzia per la Coesione Territoriale, le Regioni, oltre all'Agenzia per l'Italia Digitale) che, nel loro complesso, formerebbero quel nucleo di un sistema istituzionale in grado di indirizzare gli obiettivi strategici, coordinare l'utilizzo delle risorse finanziarie ed attuare progetti strategici di innovazione della Pubblica Amministrazione. La costruzione di questo sistema istituzionale ha iniziato a prendere forma nel primo semestre del 2018, quando Agid ha iniziato a perfezionare una serie di accordi istituzionali per facilitare il ricorso alle procedure innovative e la

partecipazione delle imprese e dei centri di ricerca alle gare: il Protocollo d'intesa con Confindustria, Conferenza Regioni e Itaca per potenziare il ruolo della domanda pubblica come leva d'innovazione; vari accordi regionali e più di recente [l'accordo con il Mise](#) che dà piena attuazione al decreto sui bandi di domanda pubblica intelligente, con una dotazione di **50 milioni di euro per la realizzazione di gare d'appalto innovative**. Sono i primi passi nella direzione giusta. La domanda pubblica innovativa è un'importante leva di politica industriale, per cui l'Italia ha tutte le carte in regola per primeggiare, essendo il secondo paese manifatturiero d'Europa, ma il potenziale è ancora inespresso. Per questo, attori pubblici e privati, compreso gli attori sociali, devono sentirsi responsabilizzati a stare insieme per rafforzare l'open innovation, così da scaricare a terra l'enorme potenziale di competenze che abbiamo.

L'accordo Agid-Mise e il programma "Smarter Italy"

★ DIGITAL EVENT, 29 APRILE

Le professionalità dei dati: quali competenze per i Data Science?

Intelligenza Artificiale # Risorse Umane/Organizzazione

Fatti Ispirare

Con il programma "**Smarter Italy**", il Ministro dello Sviluppo Economico intende utilizzare gli appalti come strumenti per soddisfare la domanda pubblica di innovazione, con l'obiettivo di migliorare la qualità della vita dei cittadini, innovare il contesto imprenditoriale del territorio nazionale e generare un impatto rilevante sull'efficienza della Pubblica Amministrazione che potrà, così, soddisfare i "fabbisogni smart" provenienti dal territorio. Il programma nasce con il DM 31 gennaio 2019 che ha destinato 50 milioni di euro per l'attuazione dei bandi di domanda pubblica intelligente. A seguito del Decreto è stata stipulata [una convenzione tra Agid e MiSE](#) per la gestione dell'iniziativa.

Il Ministero, infatti, si avvarrà della collaborazione dell'Agenzia per

selezionare i progetti innovativi presentati dalle imprese. L'Agenzia, in particolare, valuterà i fabbisogni espressi dalle pubbliche amministrazioni secondo criteri generali di accessibilità, innovazione e scalabilità, su indicazione del MiSE, e svolgerà il ruolo di centrale di committenza nelle gare d'appalto. Si tratta di **procedure innovative estremamente agili**, che favoriranno un dialogo aperto con il mercato, incentivando lo sviluppo di soluzioni moderne e all'avanguardia, unite a una razionalizzazione della spesa pubblica. Il fondo di 50 milioni di euro, già previsto dall'accordo, potrebbe essere alimentato con ulteriori risorse rese disponibili dalle PA nell'ambito dei programmi operativi nazionali e regionali per il finanziamento di appalti d'innovazione^[3]. Peculiarità della convenzione è che ad essa possono aderire anche altre amministrazioni interessate a sostenere lo sviluppo del proprio territorio grazie allo strumento degli appalti innovativi. Da questo punto di vista, sarebbe utile non lasciare in solitaria il MiSE, ma prevedere un'adesione di altre amministrazioni, ad esempio, del Ministero dell'Università e Ricerca, del Ministero della Salute, di Autorità di gestione dei PON/POR, nonché di altri soggetti come l'Agenzia territoriale per la Coesione, la Cassa Depositi e Prestiti.

Dalla sanità, al turismo, passando per l'ambiente: diversi sono i settori che potranno beneficiare delle soluzioni avanzate, non presenti sul mercato, che saranno di volta in volta selezionate. Il programma prevede, al momento, tre linee d'azione, la prima delle quali è incentrata sul tema delle **Città Intelligenti, Smart Mobility & Logistics**. Questa azione ha coinvolto, già tra dicembre e febbraio 2020, un primo gruppo di undici Comuni italiani che hanno aderito alla sperimentazione della rete 5G: Bari, Catania, Cagliari, Matera, Roma, L'Aquila, Prato, Genova, Modena, Milano e Torino. Il Ministro Patuanelli ha sottolineato come "il confronto che stiamo portando avanti al MiSE consentirà di individuare le misure e le risorse da destinare alla pianificazione della rete infrastrutturale del Paese, al fine di supportare la diffusione dei nuovi servizi di mobilità sostenibile. L'obiettivo è quello di realizzare un modello di sviluppo infrastrutturale capace di realizzare sinergie tra pubblico e privato. Per questo motivo siamo impegnati ad incidere profondamente sulla transizione in atto in un settore strategico come quello dell'automotive".

Il ruolo delle città

I risultati degli incontri confluiranno in un documento finale, insieme a quelli del gruppo di lavoro sul sostegno alla domanda già tenutosi il 4 febbraio 2020 al Ministero e a quelli che saranno definiti nell'incontro sull'offerta in programma il prossimo 4 marzo. Imprese, startup e centri di ricerca avranno così la possibilità di partecipare ai bandi presentando i loro progetti pensati per soddisfare i fabbisogni "smart" del Paese. Il percorso avrà come esito finale la pubblicazione, da parte di Agid, dei primi bandi di domanda pubblica intelligente, in particolare i primi bandi su **Smart Mobility** previsti in uscita per l'inizio dell'estate.

Farebbero bene, quindi, le città a essere più protagoniste e a dotarsi di figure specializzate, veri e propri "City Science Office" in grado di rafforzare i modi in cui la scienza e la ricerca possono aiutare ad affrontare le sfide urbane e a sviluppare un approccio strutturato all'elaborazione di politiche basate sull'evidenza a livello di città^[4]. Così come farebbero bene le amministrazioni regionali a incrementare la capacità tecnica di supportare le amministrazioni locali, dotandosi di soggetti cui affidare la progettazione e la gestione delle infrastrutture sia fisiche che digitali e allo stesso tempo il ciclo degli acquisti aggregati degli enti locali. L'intervista rilasciata dal neo presidente dell'[Agenzia della Regione Lombardia per l'Innovazione e gli Acquisti \(Aria\)](#) è una testimonianza di dove sta andando il ruolo del broker innovativo. Va ricordato, infine, che Agid mette a disposizione la propria esperienza per supportare le pubbliche amministrazioni **in tutto il ciclo di esecuzione delle gare innovative**, rendendo disponibili alle PA competenze tecniche, metodologie, iniziative di formazione mirate rivolte ai RUP. L'Agenzia svolge anche il ruolo di stazione di committenza ausiliaria per l'esecuzione di appalti di innovazione, a favore delle Regioni e delle altre pubbliche amministrazioni che ne facciano richiesta.

Le condizioni abilitanti per l'innovazione utile

Emblematica, dal punto di vista dell'open innovation, è l'esperienza della **Casa delle Tecnologie emergenti**, coordinata dal Comune di Matera [in convenzione con il MiSE](#), con attività sviluppate dal Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) in collaborazione con

l'Università della Basilicata ed il Politecnico di Bari. Una strategia di innovazione della città basata sulle tecnologie emergenti (IoT, [5G](#), [blockchain](#), Robotica e AI) e sulle loro applicazioni che contribuisce a rendere Matera un esempio straordinario di storia e innovazione. Insieme a questo progetto, il CNR sarà impegnato, con il Comune di Matera, anche sul versante dello sviluppo di nuove forme per il controllo della accessibilità urbana, sul monitoraggio ambientale in relazione al bacino idrico del torrente Gravina e delle problematiche ad esso connesse^[5].

Sebbene i contesti regionali possono andare bene per un'innovazione più di carattere locale, di rigenerazione urbana in ambiti circoscritti, dovendo scontare un limite proprio nella dimensione dei confini territoriali, per le innovazioni più strategiche è la dimensione nazionale quella più adeguata. In questo caso **diventa cruciale il ruolo del Governo**, delle Amministrazioni centrali, dei Centri di ricerca, quale rete di relazioni funzionali alla creazione di idee innovative, che favoriscano l'emersione, la qualificazione e l'eventuale aggregazione dei fabbisogni di innovazione dell'intera nazione, in uno sforzo di crescita collettiva in cui i sistemi locali crescono se trainati da operatori economici nazionali e PA centrali.

Investimenti pubblici: i problemi

Pur tuttavia sulle grandi opere del Paese, sulla sua dotazione infrastrutturale, pesano problemi enormi, macigni che ne frenano la realizzazione. Gli investimenti pubblici ammontavano al 3,3% del Pil nel 2009. Sono crollati **un decennio dopo (2018) al 2,1%**. Secondo l'Ance, l'Associazione che riunisce le imprese di costruzione, vi sarebbero opere pubbliche, per complessivi 40 miliardi, bloccate solo per la mancanza di firme, lentezze burocratiche, la semplice paura di funzionari assumersi responsabilità personali, penali e patrimoniali. Un recente rapporto del Servizio studi della Camera, a venti anni dalla legge obiettivo sulle grandi opere (25 per 90 miliardi), svela che sono state ultimate solo per il 21%. Lo studio della Banca d'Italia **"Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti"** ha analizzato, nel periodo 2000-2013, gli interventi dell'Agenzia territoriale per la coesione. La durata media delle opere era di 4 anni e 10 mesi che saliva inspiegabilmente a 11 anni per importi di spesa superiori ai 5 milioni. La progettazione (quando vi erano le

professionalità per farla) prendeva il 40% del già lunghissimo tempo. Gli affidamenti in media 6 mesi. Non è, quindi, solo un problema di soldi ma anche di procedure amministrative, di competenze tecniche che molti enti locali hanno perduto. Le piattaforme elettroniche di e-procurement^[6] non decollano non per problemi di software, che ci sono, ma per complessità tecniche e procedurali, cosicché i funzionari ricorrono ogni volta alle ordinarie procedure di acquisto.

Occorre perciò interrogarsi su cosa vuol dire oggi innovazione e come si fa oggi innovazione, ragionare sul concetto di innovazione utile. Se occorre, rivedere anche il concetto di utilità, sia dal punto di vista economico che giuridico. Se guardiamo al tempo dell'innovazione, ci accorgiamo che **non abbiamo più tempo per non innovare**. Il costo opportunità di non muoversi è elevato. Ferruccio de Bortoli, sul Corriere Economia, ha parlato di "una dotazione di capitale che si impoverisce mentre accumuliamo debito ingrossato da spese correnti, sussidi, bonus che non ci possiamo permettere. Gli investimenti netti non sono sufficienti a compensare il deterioramento dei nostri mezzi di produzione. La ruggine fisica e virtuale cresce. Questa dovrebbe essere la vera emergenza del Paese".

Se è vero che la liquidità nel mondo è elevata e manifesta da qualche anno un crescente appetito per gli investimenti nel settore infrastrutturale, bisogna avere la consapevolezza che ciò accade quando i progetti sono ben strutturati, il loro rendimento è attraente e i rischi sono moderati. L'innovazione utile avrà quindi bisogno di competenze per mettere a sistema i vari silos (industriali, organizzativi, cognitivi, normativi). Franco Bassanini, in un suo articolo, ha elencato alcune proposte per rendere più funzionali gli appalti e attrarre investimenti. Si tratta di creare le condizioni favorevoli, "in primis la certezza delle regole, dei contratti, delle concessioni e della loro interpretazione **da parte dei giudici civili, penali, amministrativi e contabili**; la rapidità e semplicità delle procedure di decisione, autorizzazione, controllo e dei procedimenti contenziosi; non interferenze della politica nel merito delle scelte tecniche, finanziarie e gestionali; adeguata remunerazione del capitale investito e delle spese di gestione; ragionevoli carichi fiscali; e una corretta ripartizione dei rischi tra pubblico e privato. Come è

ovvio che sia, nel mercato globale, gli investimenti vanno dove i rendimenti sono migliori, i rischi più contenuti, e il contesto più business friendly" ^[7].

Conclusioni

In questi giorni ci si interroga se il sistema giuridico italiano sia o meno favorevole a chi decide di fare investimenti; se i vincoli di una giustizia ordinaria siano funzionali alle esigenze di chi vuole innovare, se le lentezze della giustizia siano compatibili con i tempi dell'era tecnologica in cui viviamo, e se non converrebbe forse affidare le grandi opere a Commissari straordinari con poteri speciali. Senza **uno sblocco dei cantieri**, la crisi economica che potrebbe raggiungere il nostro Paese, sarebbe ancora più grave. Per questo Presidenza del Consiglio e la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) hanno firmato pochi giorni fa il Protocollo di intesa ^[8] per il sostegno dell'attività di InvestItalia, la struttura della Presidenza del Consiglio nata con la Legge finanziaria 2019 dedicata al rilancio degli investimenti pubblici e privati.

In attesa di capire che strada prenderà la politica sul modo di sbloccare e affrontare gli investimenti infrastrutturali e gli appalti pubblici, la parola chiave diventa "sistema", soprattutto **per i partenariati pubblico-privati** e per gli appalti di innovazione, dove è possibile coinvolgere tutti (capitali pubblici e privati) e fare al meglio l'interesse nazionale. Qui le priorità sembrano essere quelle dell'armonizzazione delle regole e di stabilizzazione del quadro normativo. Le norme ci sono, basta non cambiarle ancora, perché a chi decide di fare investimenti occorre dare certezze che quel sistema di regole non sarà variato in continuazione.

La domanda pubblica di innovazione è **una potente leva di politica industriale per cui l'Italia avrebbe tutte le carte per primeggiare**.

Ecco perché valorizzare gli appalti innovativi significa dare una spinta agli ecosistemi innovativi, creare le condizioni di contesto per sprigionare un potenziale enorme ancora inespresso.

—

Note