

Gennaio 2014



## Fabbisogni di innovazione nella Pubblica Amministrazione

*Gli appalti pre-commerciali per il  
finanziamento dell'Innovazione*

Osservatorio  
ICT Calabria

**RAPPORTO DI RICERCA**

Il presente documento “*Fabbisogni di Innovazione nella Pubblica Amministrazione*” è realizzato dall’**Osservatorio ICT** del Polo di Innovazione Regionale Tecnologie dell’Informazione e delle Telecomunicazioni [Attività AT5.1 “Attivazione di servizi innovativi per le imprese” del Programma di Attività Definitivo].

L’Osservatorio nasce nel maggio del 2012 per monitorare il processo di diffusione delle Tecnologie dell’Informazione e della Comunicazione in Calabria. L’obiettivo è quello di fornire un servizio informativo, conoscitivo e di supporto per le imprese ed i gruppi di ricerca del Polo di Innovazione, per i decisori pubblici e tutti i soggetti interessati al mondo dell’ICT.

Per perseguire tale finalità l’Osservatorio promuove e realizza studi e ricerche su:

- *trend* evolutivi delle imprese ICT del sistema produttivo locale, con particolare riferimento a quelle aderenti al Centro di Competenza ICT-SUD e al Polo di Innovazione ICT;
- tendenze di mercato del settore dell’ICT a livello regionale, nazionale e mondiale;
- domanda di ICT proveniente da specifici settori produttivi e dalla pubblica amministrazione regionale;
- iniziative promosse a livello regionale in tema di ICT.

Il coordinamento tecnico-scientifico dell’Osservatorio ICT è affidato al *Centro di Competenza Contesti Srl*. Il gruppo di lavoro è composto da Valerio Costanzo, Mariangela Cuzzola, Federica di Vico, Giuseppe Farace, Alfredo Fortunato, Giovanni Fortunato, Fabrizio Guzzo, Damiano Marino, Vito Nardi, Carmelofrancesco Origlia, Alessandra Perri.



**POR FESR Calabria 2007/2013 - Asse I Ricerca Scientifica, Innovazione Tecnologica e Società dell’Informazione**

Linea d’Intervento 1.1.1.1 “Azioni per il potenziamento delle infrastrutture della Rete Regionale dei Poli di Innovazione”

Linea di Intervento 1.1.2.2 “Azioni per il potenziamento dei servizi tecnologici dei Poli di Innovazione”

# Fabbisogni di innovazione nella Pubblica Amministrazione

---

## *Gli appalti pre-commerciali come forma di sostegno all'innovazione nel contesto europeo*

A partire dal 2005, in seguito alla revisione del Processo di Lisbona, la Commissione Europea ha raccomandato di orientare sempre più le **politiche per l'innovazione al lato della domanda**, partendo dalla domanda pubblica per beni e servizi.

In tale contesto ha proposto nella Comunicazione 799 del 14 dicembre 2007 "Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa" uno schema di *procurement* innovativo (*Pre -Commercial Procurement* ovvero *Appalto Pre-commerciale*) che si incentra sull'appalto relativo alla fase di ricerca e sviluppo (R&S) prima della commercializzazione. Si tratta di uno strumento sostenuto con forza dalla Commissione europea nei confronti degli Stati membri, quale modalità aggiuntiva ed integrativa rispetto alle formule di finanziamento tradizionali per incentivare la domanda pubblica di soluzioni innovative basate su R&S.

Vediamo nel dettaglio le principali caratteristiche degli appalti pre-commerciali.

→ Sono uno *strumento di approvvigionamento di beni e servizi riservato al settore pubblico* che, se implementato correttamente dalla

stazione appaltante, non è assoggettato alla normativa generale o settoriale in materia di appalti pubblici né alla disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato.

→ *L'oggetto è rappresentato da attività di ricerca, sviluppo e innovazione*; in particolare deve riguardare l'acquisto di beni e servizi non ancora esistenti sul mercato come prodotti commerciali e orientati a soddisfare un fabbisogno specifico della stazione appaltante.

→ *Condivisione dei rischi e dei benefici alle condizioni di mercato*: l'acquirente pubblico non riserva al suo uso esclusivo i risultati delle attività di R&S. I rischi e i benefici sono condivisi tra le parti in modo che esse abbiano interesse a promuovere un'ampia commercializzazione e adozione di nuove soluzioni.

→ *Sviluppo competitivo in fasi*: per ridurre i rischi ed i costi delle attività di R&S è prevista l'aggiudicazione degli appalti in "fasi" da espletare nell'arco di un certo periodo di tempo. Le fasi previste sono le seguenti:

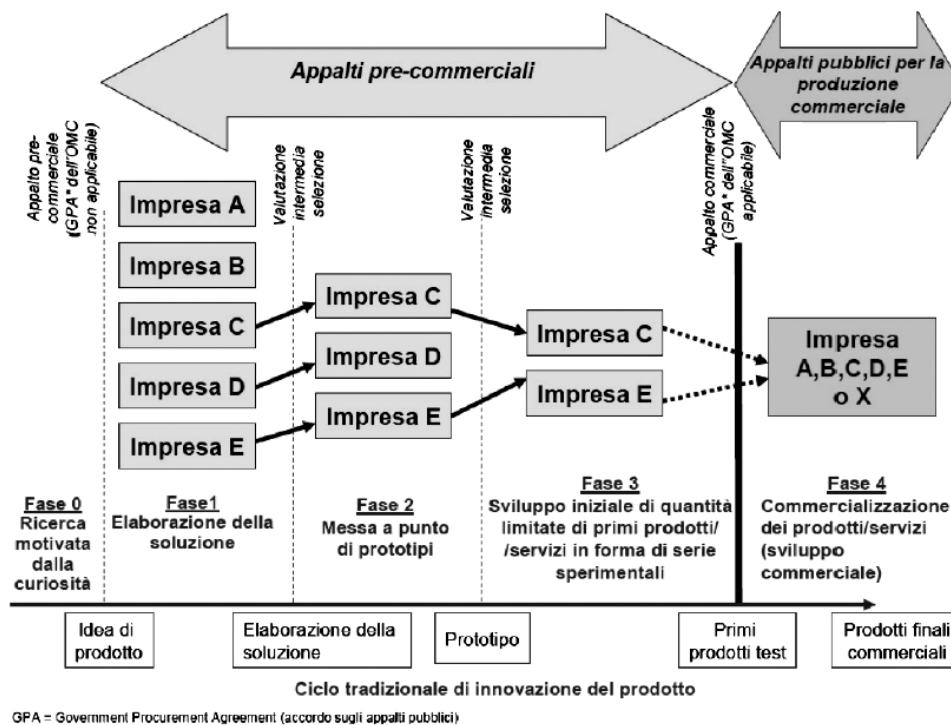
- **FASE 0**: Ricerca motivata della curiosità;
- **Fase 1**: Elaborazione della soluzione;
- **Fase 2**: Messa a punto dei prototipi;
- **Fase 3**: Sviluppo iniziale di quantità limitate di primi prodotti/servizi;
- **Fase 4**: Commercializzazione dei prodotti/servizi.

Lo sviluppo competitivo in fasi stimola la concorrenza tra imprese per creare una gamma di opzioni alternative, volte a colmare il fabbisogno di innovazione individuato. L'acquirente pubblico può individuare in tal modo le soluzioni migliori che il mercato è in grado di offrire.

ciò consente agli acquirenti pubblici di filtrare i rischi tecnologici delle attività di R&S di potenziali soluzioni alternative, prima di impegnarsi in appalti di produzione su vasta scala.

→ Separazione tra fase di R&S e fase di commercializzazione dei prodotti finiti:

Figura 1 - Esempio di procedura di aggiudicazione degli appalti pre-commerciali in fasi



Fonte: COM (2007) 799 del 14 dicembre 2007

*Gli appalti pre-commerciali per il finanziamento delle innovazioni nelle regioni Obiettivo Convergenza*

A livello nazionale il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) ed il Ministero dello

Sviluppo economico (MiSE) nell'ambito del **Piano di Azione e Coesione** hanno condiviso la necessità di promuovere una nuova azione di sostegno all'innovazione attraverso la domanda pubblica, prevedendo interventi per l'acquisto da parte dei soggetti pubblici di beni e servizi

innovativi al fine di fornire alla collettività servizi pubblici di elevata qualità.

In particolare con il *Decreto Direttoriale n. 437 del 13 marzo 2013* il MIUR ed il MiSE hanno avviato nelle 4 regioni dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) una rilevazione dei *Fabbisogni di innovazione* nei *Servizi di interesse generale*<sup>1</sup>.

Le risorse finanziarie stanziare sono pari a **150 milioni di euro**, di cui 100 messi a disposizione dal MIUR e 50 dal MiSE.

L'obiettivo della rilevazione è individuare precisi fabbisogni di innovazione attualmente non soddisfatti o soddisfatte in modo parziale dalle soluzioni tecnologiche e/o organizzative già presenti sul mercato al fine di adottare azioni mirate di promozione e valorizzazione della R&S attraverso la procedura degli appalti pre-commerciali. L'Avviso pubblico DD 437 costituisce, dunque, la prima fase della procedura di aggiudicazione definita dalla Commissione Europea (*Fase 0: Ricerca motivata dalla curiosità*).

Tramite l'Avviso pubblico D.D. 437 i Ministeri hanno invitato le Pubbliche Amministrazioni a presentare le *Manifestazioni di interesse*, che dovevano contenere oltre alla descrizione del fabbisogno di innovazione e delle caratteristiche di innovatività, anche altri elementi, tra cui la qualificazione della soluzione desiderata in relazione al sistema economico-produttivo dei territori potenzialmente interessati.

L'iter procedurale delineato nel D.D. 437 prevede che in seguito alla valutazione di ammissibilità e di merito delle *Manifestazioni di interesse* pervenute, ai sensi dell'art.5, e all'organizzazione di un

*“Dialogo tecnico con il mercato”*, ovvero di incontri informali tra la pubblica amministrazione ed il settore privato e della ricerca finalizzati all'accertamento dello stato dell'arte e all'eventuale esistenza di soluzioni tecnologiche e/o organizzative potenzialmente in grado di soddisfare i fabbisogni di innovazioni individuati in una *Manifestazione di interesse*, i fabbisogni di innovazione individuati possono divenire oggetto di appalti pre-commerciali.

Figura 2 – L'iter previsto dal D.D. 437 del 13 marzo 2013



Fonte: nostra elaborazione

### Una breve analisi delle Manifestazioni di interesse pervenute

Il termine per la presentazione delle *Manifestazioni di interesse* previsto nel D.D. 437 inizialmente era il 28 giugno 2013 e successivamente è stato prorogato al 16 luglio 2013.

Le *Manifestazioni di interesse* pervenute sono 199, di cui 14 a carattere

in ambito sanitario, dei trasporti, dell'energia, dell'ambiente, dell'istruzione, ecc...

<sup>1</sup> Per *Servizi di interesse generale* si intendono i servizi erogati da amministrazioni pubbliche e loro enti derivati

multiregionale ovvero realizzate da soggetti afferenti a diverse regioni.

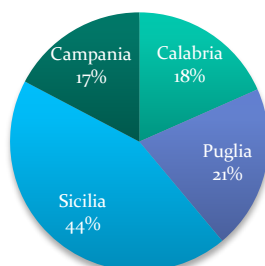
Focalizzando l'analisi sulle 185 *Manifestazioni di interesse* monoregionali emerge che il 44% proviene da pubbliche amministrazioni sicule, il 21% da quelle pugliesi, il 18% dalle PA calabresi ed il 17% da quelle campane.

La Calabria è coinvolta in tre *Manifestazioni di interesse* multi-regionali con attori della Puglia; in tre

*Manifestazioni* con attori della Campania e della Puglia ed infine in una *Manifestazione* presentata in modo congiunto da istituzioni delle 4 regioni Convergenza.

Complessivamente le risorse finanziarie ammontano a 849.895.589 euro; in particolare le risorse connesse alle *Manifestazioni di interesse* della Calabria sono 164.928.748 euro.

Figura 3 – Distribuzione % delle Manifestazioni di interesse per regione



Fonte: nostra elaborazione su dati MIUR/MiSE

Tabella 1 – Il quadro complessivo delle Manifestazioni di interesse

Manifestazioni per Regione	N. Manifestazioni	Costo
<b>Calabria</b>	34	164.928.784,01
<b>Puglia</b>	38	156.580.723,60
<b>Sicilia</b>	81	211.320.500,00
<b>Campania</b>	32	172.325.382,00
<b>Totale</b>	<b>185</b>	<b>705.155.389,61</b>
Manifestazioni Multi-regionali	N. Manifestazioni	Costo
<b>Campania, Puglia</b>	4	33.210.000,02
<b>Calabria, Puglia</b>	3	14.699.000,00
<b>Calabria, Campania, Puglia</b>	3	50.700.000,00
<b>Campania, Puglia, Sicilia</b>	3	34.278.200,00
<b>Calabria, Campania, Puglia, Sicilia</b>	1	11.853.000,00
<b>Totale</b>	<b>14</b>	<b>144.740.200,02</b>
<b>Totali</b>	<b>199</b>	<b>849.895.589,63</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati MIUR/MiSE