

PROTOCOLLO D'INTESA

PER L'INDIVIDUAZIONE DELLE STRATEGIE PER POTENZIARE IL RUOLO DELLA DOMANDA PUBBLICA COME LEVA D'INNOVAZIONE

PREMESSA

La domanda pubblica rappresenta un importante strumento di politica industriale. In Italia la spesa pubblica per beni e servizi si attesta intorno a 140 miliardi di euro e rappresenta oltre l'8% del PIL. È dunque evidente l'influenza sul mercato e sulle filiere produttive delle scelte operate dalla Pubblica Amministrazione attraverso i propri acquisti.

Perché la domanda pubblica possa espletare il suo potenziale è però necessario un cambio di impostazione: il passaggio da un approccio puramente amministrativo, che considera gli appalti una mera procedura di acquisto di prodotti o servizi, ad un approccio strategico, che sfrutti gli appalti per favorire gli investimenti nell'economia reale e stimoli la domanda, in un'ottica di accrescimento della competitività, basata sull'innovazione e sulla digitalizzazione.

Si tratta di potenziare, in modo particolare, l'utilizzo degli strumenti messi a disposizione dalla legislazione nazionale e comunitaria, quali gli appalti pre-commerciali (PCP) e i partenariati per l'innovazione, che sono in grado di orientare le imprese sui fabbisogni prestazionali e tecnologici, spingendole alla programmazione e all'innovazione e alla pianificazione dei relativi investimenti.

Ciò risponderebbe pienamente alle sfide dell'attuale contesto in evoluzione, consentendo la transizione verso un sistema di appalti pubblici efficace, trasparente, digitale e intelligente.

Tra i tanti impulsi si citano:

- la comunicazione COM (2006) 502 della Commissione europea recante “*Mettere in pratica la conoscenza: un’ampia strategia dell’innovazione per l’UE*” che promuove un’azione strategica tra pubblico e privato per attivare sinergie ai fini dello sviluppo della capacità di innovazione del mercato.
- la comunicazione COM (2007) 799 della Commissione europea, intitolata «*Appalti pre-commerciali: promuovere l’innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa*», propone un approccio innovativo basato sull'integrazione degli strumenti per l'innovazione con gli appalti pre-commerciali.
- la comunicazione SEC (2007) 280 della Commissione europea recante “*Guide on dealing with innovative solutions in public procurement*” in materia di Appalti pubblici di soluzioni innovative (PPI).
- l’Agenda Digitale Europea (obiettivo V “Ricerca e innovazione”) individua l’utilizzo del procurement pre-commerciale quale strumento per stimolare l’innovazione del mercato a partire dalla qualificazione della domanda pubblica.

- la Direttiva 24 del 2014 al Considerando n. 47 afferma: *«La ricerca e l'innovazione, comprese l'ecoinnovazione e l'innovazione sociale, sono uno dei principali motori della crescita futura e sono state poste al centro della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Le autorità pubbliche dovrebbero utilizzare gli appalti pubblici strategicamente nel miglior modo possibile per stimolare l'innovazione».*
- l'Accordo Quadro per la Crescita e la cittadinanza digitale verso gli obiettivi EU2020 tra le Regioni e le Province Autonome e l'Agenzia per l'Italia Digitale ratificato in data 15 febbraio 2018.

L'Italia sta svolgendo un ruolo di primo piano nel procurement pre-commerciale in Europa: secondo la *“best practice collection on PCP”* Italia, Paesi Bassi e Regno Unito sono ai primi posti nell'attuazione di procedure pre-competitive su scala europea; alcune Regioni italiane hanno già dato attuazione a un programma di innovazione basato sull'utilizzo sistematico del pre-commercial procurement. Tra esse il Trentino Alto Adige, la Lombardia, la Puglia e la Campania. Si ritiene sia necessario dare vigore a questo processo in atto.

Tale approccio, oltre a permettere di creare soluzioni più confacenti all'esigenza dell'acquirente pubblico, consente di ampliare la concorrenza e di evitare situazioni di blocco sul mercato.

Ma per guidare il cambiamento è necessario avere titolarità dell'azione, funzionale ad assicurare una adozione diretta dell'innovazione nei processi di erogazione dei servizi, visione strategica ed un elevato livello di competenza da parte dei committenti pubblici. Un miglioramento delle competenze, comprese le competenze informatiche, in tutte le fasi delle procedure di appalto è di vitale importanza per un cambiamento di approccio.

Ciò è stato ribadito con forza dalla Commissione europea nella recente Comunicazione 572 del 3 ottobre 2017 *“Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa”*, che sostiene che *“L'integrazione di criteri innovativi, ecologici e sociali, un maggiore uso della consultazione preliminare di mercato o di valutazioni qualitative, nonché gli appalti per soluzioni innovative nella fase pre-commerciale richiedono non solo un elevato livello di competenza da parte dei committenti pubblici, ma soprattutto visione strategica e titolarità politica”.*

Il cambiamento di approccio va perseguito anche in relazione alla spinta all'aggregazione della domanda pubblica indotta dal nuovo Codice dei Contratti Pubblici, il cui obiettivo di fondo non è solo il contenimento della spesa pubblica ma anche il miglioramento qualitativo delle prestazioni richieste al mercato.

Le centrali di committenza gestiscono quote crescenti dei mercati di appalti pubblici e stanno diventando soggetti importanti nella promozione della riforma degli appalti pubblici, ivi compresa l'attuazione di un approccio strategico, che tuttavia non assolvono pienamente restando assegnato alle amministrazioni competenti, la formulazione del fabbisogno, la sperimentazione e l'introduzione dell'innovazione.

Le Parti riconoscono la centralità del ruolo dei Soggetti Aggregatori, nell'attuazione e gestione delle politiche sopra indicate, in quanto dotati delle sufficienti competenze e dimensioni per contribuire in modo significativo al perseguimento dei fini della presente intesa.

E' necessario, oltre all'impostazione tradizionale, che si basa sulla individuazione di soluzioni innovative per l'attuazione dei servizi sulla base dell'offerta del mercato e quindi sulla spinta che da essa si genera (approccio *market push*), valorizzare anche un approccio *demand driven* all'innovazione: non è solo il mercato, l'offerta, a proporsi all'amministrazione con i propri servizi e prodotti innovativi. È anche l'amministrazione che assume una capacità di concreta visione che sappia traguardare non solo il risultato di breve periodo ma ponga anche l'attenzione sulle ricadute e sull'impatto che, in un tempo anche più lungo, gli interventi di innovazione devono essere in grado di produrre.

L'amministrazione, con questo approccio, si deve assumere la capacità di focalizzare il problema da risolvere, nonché la domanda da soddisfare. L'oggetto della gara si tramuta nella individuazione di una sfida da porre al mercato, da formulare in modo che lasci agli offerenti sfidati la libertà di approcci differenti e multidisciplinari, valorizzando competenza e innovazione.

L'obiettivo che si intende raggiungere con questo Protocollo è promuovere una migliore conoscenza e fruizione del sistema degli appalti pubblici come leva di accrescimento delle prestazioni innovative degli operatori economici in risposta ai fabbisogni espressi dalla Pubblica Amministrazione, anche in un'ottica di ottimizzazione della spesa pubblica.

TUTTO QUANTO SOPRA PREMESSO

La **Confederazione Generale dell'Industria Italiana**, d'ora innanzi denominata "Confindustria", con sede legale in Roma in Viale dell'Astronomia 30, codice fiscale n. 80017770589, rappresentata dal Presidente, Vincenzo Boccia

La **Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome**, d'ora innanzi denominata "Conferenza", con sede in Via Parigi n. 11 Roma, rappresentata dal Presidente, Dott. Stefano Bonaccini

L'**Agenzia per l'Italia Digitale**, d'ora innanzi denominata "AgID", con sede in Roma, via Listz n. 21, CAP 00144, codice fiscale n. 97735020584, in persona del Direttore Generale reggente e legale rappresentante, Dott. Francesco Tortorelli

L'**Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale**, d'ora innanzi denominato ITACA, organo tecnico della Conferenza delle

Regioni, nonché portavoce delle istanze/esperienze del Tavolo dei Soggetti Aggregatori regionali, con sede in via del Viminale 43 Roma, rappresentato dal Presidente, Arch. Anna Casini.

di seguito congiuntamente definite le “Parti” convengono e stipulano quanto segue:

Art. 1

Le premesse formano parte integrante e sostanziale del presente Protocollo.

Art.2 (Oggetto)

Con la sottoscrizione del seguente Protocollo, le Parti intendono instaurare un rapporto di collaborazione finalizzato a:

- promuovere la conoscenza e favorire l'utilizzo dell'appalto pre-commerciale quale strumento per l'esecuzione di attività di ricerca e sviluppo, così come definiti dalla Comunicazione della Commissione europea 799/2007, cui fa rinvio l'art. 158 del Dlgs. 50/2016, (di seguito Codice dei Contratti Pubblici).
- promuovere e favorire l'utilizzo di altri strumenti di procurement innovativo (*Partenariato per l'innovazione e il Public Procurement of Innovative Solutions*), al fine di sostenere l'innovazione dell'offerta di mercato, mantenere e incrementare la presenza sul territorio nazionale di significative competenze di ricerca e innovazione industriale;
- definire ed implementare azioni efficaci per favorire la valorizzazione dei risultati raggiunti e il trasferimento tecnologico.

Art. 3 (Azioni previste)

La collaborazione riguarderà, in particolare, le azioni che le Parti hanno deciso di implementare nel perseguimento dei propri fini istituzionali, in ragione dei quali:

A **Confindustria** spetta:

- l'attivazione di un piano di sensibilizzazione del sistema confederale per la diffusione dell'iniziativa;
- la promozione di un percorso di informazione e sensibilizzazione dei livelli decisionali aziendali (imprenditori e manager), affinché si diffonda nel sistema produttivo italiano la consapevolezza dell'importanza dell'utilizzo del PCP e del PPI, nonché del *Public Procurement of Innovative Solutions*;
- la formazione professionale del capitale umano delle aziende e delle associazioni del sistema confederale più direttamente interessate per una efficace e efficiente partecipazione ad appalti pubblici pre-commerciali, di partenariato per l'innovazione, di PPI (Public Procurement for Innovative Solutions);

- la mappatura delle best practices realizzate nell'ambito degli appalti pre-commerciali dalle imprese italiane;
- la collaborazione per la creazione di una piattaforma digitale finalizzata all'acquisizione di un quadro completo delle informazioni relative alla domanda e all'offerta di innovazione e sviluppo. L'obiettivo è quello di offrire agli operatori dell'innovazione uno spazio di confronto per lo scambio di conoscenze, favorendo la creazione di ecosistemi di innovazione aperta, che affrontino tematiche sfidanti e che facilitino il networking propedeutico alla partecipazione alle gare di appalto;
- l'attivazione di un piano di comunicazione.

All'**Agenzia per l'Italia Digitale**, nel rispetto delle competenze e della programmazione regionali in materia, spetta:

- il supporto, ove richiesto, per la definizione di strategie, programmi e iniziative di procurement innovativo per l'attuazione dell'Agenda digitale italiana, anche in collaborazione con le Autorità di gestione dei programmi operativi nazionali e regionali (PON e POR 2014-2020);
- il supporto, ove richiesto, in materia di appalti di innovazione, nell'implementazione della Strategia Nazionale e Regionale di Specializzazione Intelligente, anche ad adiuvandum dell'azione implementata dall'Agenzia per la Coesione Territoriale;
- l'implementazione di quanto necessario per dare attuazione alle disposizioni di cui all'art. 19 del DL 179/2012, recante: "Grandi progetti di ricerca e innovazione e appalti pre-commerciali", in coerenza con l'intesa stabilita con il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca e il Ministero dello Sviluppo Economico;
- la selezione, nell'ambito delle innovazioni relative alla *digital transformation*, dei modelli di appalto prescelti per l'attuazione delle iniziative strategiche anche mediante accordi con le centrali di committenza, nazionali e regionali;
- la diffusione dei modelli di appalto, elaborati dalle Parti, più efficaci ed efficienti per l'attuazione delle iniziative strategiche anche mediante accordi con le pubbliche amministrazioni competenti;
- la realizzazione di una piattaforma di servizi digitali per le amministrazioni e gli operatori, che ne facciano richiesta, nell'ambito dell'azione di sistema Italia Login, finanziato dal PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, che supporti l'utilizzo degli appalti pubblici di innovazione strategicamente orientati per stimolare la modernizzazione dell'amministrazione e l'innovazione dell'offerta.

Alla **Conferenza delle Regioni e Province autonome**, per il tramite delle sue articolazioni a partire da ITACA, spettano:

- le azioni di promozione della cultura degli strumenti di procurement innovativo presso i Soggetti Aggregatori e la Pubblica Amministrazione tutta;
- l'organizzazione di seminari e convegni con finalità di divulgazione e sensibilizzazione dell'innovazione nella Pubblica Amministrazione e delle opportunità offerte dal Protocollo;

- l'attivazione, tramite il coordinamento dei Soggetti Aggregatori regionali, di “laboratori dell'innovazione” con la finalità di trasferire know-how dai soggetti regionali già operativi sui PCP a regioni che abbiano volontà di sperimentare nuove soluzioni, fornendo supporto strategico ed operativo e cooperazione;
- l'attivazione presso i soggetti che abbiano attivato piattaforme di *open innovation* di iniziative volte alla diffusione ed alla facilitazione dell'utilizzo dei nuovi strumenti da parte di tutta la Pubblica Amministrazione;
- l'attivazione di percorsi formativi in materia, attraverso la piattaforma e-learning Itaca-CINSEDO e le piattaforme regionali, di cui all'articolo 3 del Protocollo d'intesa sottoscritto il 17 novembre 2016 tra il Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Agenzia per la coesione territoriale, la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) e la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, come HUB di sviluppo dei percorsi formativi per la crescita delle competenze;
- l'attivazione di percorsi formativi specifici finalizzati all'introduzione ed all'utilizzo dei nuovi strumenti.

Art. 4 (Organizzazione e attuazione del Protocollo)

Ai fini dell'attuazione del presente Protocollo è costituito un Comitato di coordinamento fra i rappresentanti delle Parti. Il Comitato è costituito da:

- due rappresentanti della Conferenza delle Regioni e Province Autonome;
- due rappresentanti di ITACA, di cui uno designato nell'ambito dei Soggetti Aggregatori regionali;
- due rappresentanti di Confindustria;
- due rappresentanti di AGID.

Il Comitato definirà, entro sei mesi dalla sottoscrizione del Presente Protocollo, un Piano operativo delle attività nonché della relativa tempistica, nel quale verranno dettagliate le azioni e i progetti individuati dall'articolo 3.

Il Protocollo non prevede assunzione di impegni di natura economico-finanziaria tra le parti.

Art. 5 (Durata)

Il presente Protocollo ha una validità di tre anni dalla data della sottoscrizione e potrà essere rinnovato, con apposito atto scritto

Art. 6 (Recesso)

Ciascuna delle Parti può recedere anticipatamente dal presente Protocollo previa comunicazione scritta, da inviarsi con un preavviso di almeno 30 giorni a mezzo posta elettronica certificata o con raccomandata con ricevuta di ritorno.

Il recesso dovrà essere compatibile nei tempi e nelle modalità con le attività già programmate in ragione del presente atto.

Art. 7 (Pubblicità)

A decorrere dalla sottoscrizione del presente Protocollo, ciascuna delle parti autorizza le altre a pubblicare sul proprio sito internet le notizie relative a eventuali iniziative comuni.

Art. 8 (Trattamento dei dati personali)

Le Parti provvedono al trattamento dei dati personali relativi al presente Protocollo in conformità al Regolamento Ue n. 679/2016 e al D.Lgs n. 196/2003, nonché ai provvedimenti dall'Autorità Garante per la protezione dei dati personali

Ciascuna Parte si impegna a trattare i dati personali forniti dall'altra unicamente per le finalità connesse all'esecuzione del presente Protocollo e ad avvisare prontamente l'altra Parte qualora rilevasse un illegittimo trattamento da parte di terzi soggetti.

Roma, lì

Per **Confindustria**
Vincenzo Boccia - Presidente
Stefan Pan - Vice Presidente
Giulio Pedrollo - Vice Presidente

Per la **Conferenza**
Stefano Bonaccini – Presidente

Per **AGID**
Francesco Tortorelli

Per **ITACA**
Anna Casini