

Cotec—



VII Simposio COTEC Europa

Genova, 13 ottobre, 2011

“Il Public Procurement di Innovazione Tecnologica: opportunità e criticità”

Claudio Roveda

**Direttore Generale e Consigliere Delegato,
Fondazione Cotec**

1. Premessa

Attualmente tutti i governi dei Paesi della UE si trovano ad affrontare sfide rilevanti nel campo delle politiche per la Ricerca & Innovazione (R&I), ossia:

- a) razionalizzare la spesa a supporto della R&I attraverso la definizione di priorità di obiettivi e di tematiche;
- b) accrescere l'efficacia e l'efficienza delle risorse dedicate ai diversi settori della Scienza & Tecnologia;
- c) integrare in una visione sistemica gli strumenti utilizzati per il sostegno della R&I, soprattutto per quanto riguarda quelli sul versante della offerta di ricerca con quelli sul versante della domanda di innovazione da parte del sistema produttivo.

Quest'ultima esigenza viene ulteriormente rafforzata da queste considerazioni:

- i) la non linearità del processo che lega la ricerca scientifica e i suoi output alla innovazione tecnologica
- ii) le restrizioni alla finanza pubblica con la conseguente riduzione delle risorse finanziarie dedicate alla R&I.

In questo contesto emerge l'opportunità rappresentata dalla spesa delle Amministrazioni Pubbliche per prodotti e servizi acquistati dall'esterno, assai rilevante in tutti i Paesi, per lo meno con riferimento ad alcune aree critiche di intervento pubblico, unitamente alla opportunità di qualificare l'offerta pubblica di servizi ai cittadini e alle imprese, per affrontare e tentare di risolvere grandi sfide sociali, quali salute, sicurezza, ambiente.

Se è vero che la gran parte degli acquisti di prodotti e di servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni si rivolge a elementi già disponibili sul mercato e quindi solo indirettamente legati ad attività di R&I, nondimeno è possibile l'acquisto, con una spesa rilevante, di innovazioni tecnologiche da svilupparsi

ad hoc per migliorare la qualità dei servizi offerti. Si tratta in definitiva del Procurement orientato alla innovazione tecnologica.

Nella seguente tabella si descrivono le possibili tipologie di Procurement da parte dell'operatore pubblico e i loro possibili effetti sull'innovazione, da quella incrementale a quella radicale.

Procurement types and possible effects of Public sector interventions on innovation

	Role of the public sector	Main motivation of procurement or award	Potential innovation type	Innovation-related risks on the supply side	Geography of procurement
Efficient procurement	Large efficiency-driven user	Best value for money	Incremental	Overdependence on public markets, risk of obsolescence	Centralised specifications (standard)
Adapted procurement	Niche user	The best adapted solution	Market niche	Market uncertainty	Regional specifications, regional procurement
Technological procurement	Large (sophisticated) customer	The best available solution	Architectural	Insufficiently reliable demand to justify investment	Centralised specifications, national procurement
Experimental procurement	Experimental (lead) user	The most innovative solution	Radical	Market uncertainty, difficult user-producer communication, insufficient incentives (e.g. IP protection)	Regional specifications, national procurement

Source: OECD, adapted from Uyarra and Flanagan (2010).

In definitiva si possono individuare due categorie di Public Procurement (PP) finalizzato all'innovazione:

- PP di prodotti e servizi innovativi
- PP di servizi di R&S (denominato Pre-Commercial Procurement - PCP)

Per queste ragioni il PP orientato all'innovazione tecnologica è assunto a priorità nelle politiche per R&I dei governi alle diverse scale territoriali (europea, nazionale, regionale), attivando ampi dibattiti ed elaborazioni "teoriche", ma incontrando diverse difficoltà sul piano della corretta attuazione.

Le più rilevanti criticità incontrate sono relative a:

- la necessità di assicurare coerenza ed equilibrio fra gli obiettivi generali della PA (acquisto di prodotti e servizi con caratteristiche di qualità e di economicità) e il nuovo potenziale obiettivo (sostegno alla R&S nel settore privato, oltre che in quello pubblico);
- l'obiettivo di superare la frammentazione e la compartimentalizzazione delle domande pubbliche (provenienti spesso da diversi livelli di governo), che possono limitare gli effetti di economie di scala, necessarie per gli sviluppi innovativi;
- la selezione degli ambiti tecnologici e dei settori produttivi sui quali intervenire;
- la possibile distorsione della concorrenza, conseguente il consentire qualche forma di priorità al soggetto che ha realizzato il prototipo innovativo nell'accedere alla successiva fornitura di larga scala.

2. Il PP nella UE

A livello europeo la legislazione relativa al PP è costituita da due Direttive:

- la Direttiva 2044/17/EC del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31.03.2004, che coordina le procedure di procurement di soggetti che operano nei settori dell'energia, dell'acqua, dei trasporti e dei servizi postali
- la Direttiva 2004/18/EC DEL Parlamento Europeo e del Consiglio del 31.03.2004 sul coordinamento delle procedure di assegnazione di contratti per lavori pubblici, per forniture e per servizi.

Entrambe le Direttive introducono nuovi strumenti di policy, orientati a promuovere nuovi modelli di PP, lasciando agli Stati Membri il compito di

implementarli; inoltre tendono ad assicurare condizioni per un PP a scala europea, basato su piattaforme ICT.

Le principali opportunità che scaturiscono da tali Direttive si possono individuare in:

- facilitazione del dialogo fra autorità appaltanti e fornitori attraverso procedure negoziali
- riferimento a standard e definizione di specifiche tecniche, che includono anche requisiti di performance
- possibilità dei fornitori di sottomettere varianti
- migliori condizioni per la gestione degli IPR e il loro trasferimento al fornitore.

3. La situazione in Italia, Portogallo, Spagna

3.1 Italia

In Italia il PP include gli acquisti del governo centrale e quelli delle amministrazioni locali, rappresentando i primi il 23% del totale.

Un attore chiave del PP è CONSIP, società per azioni del Ministero Economia e Finanze, la cui attività si articola su due direttrici: lo sviluppo e la gestione di sistemi ICT a supporto del PP; l'implementazione del programma per la Razionalizzazione della Spesa Pubblica in Prodotti e Servizi, attraverso l'utilizzo di ICT e di altri strumenti innovativi di acquisto.

Relativamente al PP orientato all'innovazione, nel Codice degli Appalti si definiscono due modelli:

- Dialogo Competitivo (DC)
- Partenariato Pubblico- Privato (PPP).

Il primo consiste nella negoziazione fra l'acquirente pubblico e i potenziali fornitori riguardo le caratteristiche economiche, finanziarie e tecniche dei beni da acquistare. La maggiore criticità di questa procedura consiste nella mancanza di reali incentivi per le imprese a partecipare al processo di negoziazione e a effettuare l'investimento necessario per elaborare una offerta completa, senza alcuna garanzia di poter acquisire la commessa di fornitura.

Con il PPP il governo può selezionare attori privati che possono contribuire a cofinanziare progetti assai innovativi, le cui specifiche economiche e finanziarie sono state definite dalla PA. In questo senso il PPP ricade all'interno della categoria del Project Financing e riguarda contratti che includono le seguenti attività: progettazione, costruzione, gestione e manutenzione di opere pubbliche e public utilities, fornitura di servizi, con una bilanciata ripartizione dei rischi fra soggetti pubblici e privati.

Il concetto alla base del PPP è che favorendo l'integrazione di tutti i task di un progetto complesso che prevede una sequenza di attività, ad un solo operatore si ottengono risultati ottimali, sia di efficienza complessiva sia di sviluppo di innovazioni. Inoltre, evitando che la PA debba definire ex-ante tutti i dettagli tecnici di un progetto si evita di porre vincoli troppo stringenti agli operatori privati, che possono così realizzare soluzioni ottimali.

Infine nel contesto del PPP gli operatori privati sono obbligati ad una più alta accountability.

A livello locale i risultati del PP orientato all'innovazione sono ancora eterogenei e poco confrontabili a causa dell'assenza di coordinamento fra gli attori. La modalità più frequente di implementare il PP di innovazione è quella di centralizzare gli acquisiti a scala regionale.

3.2 Portogallo

In Portogallo non esistono attualmente sperimentazioni del PP di innovazione tecnologica. L'attenzione del Governo si è concentrata finora sull'economicità degli acquisti, istituendo nel 2007 un Sistema Nazionale di Acquisti Pubblici (SNCT), che tutte le Amministrazioni centrali sono obbligate ad utilizzare.

L'utilizzo del sistema da parte di altri soggetti (governi locali, imprese pubbliche) è solo facoltativo.

Con l'istituzione del SNCT si sono perseguiti i seguenti obiettivi:

- Contribuire al miglioramento dei conti pubblici, monitorando e riducendo la spesa pubblica
- Contribuire a modernizzare e rendere più efficienti le strutture amministrative centrali
- Promuovere la competizione fra i fornitori in condizioni di trasparenza e di uguaglianza.

All'interno del SNCT è stata costituita nel 2007 l'Agenzia Nazionale per gli Acquisti Pubblici (ANCP), con la funzione di implementare le seguenti linee guida:

- Attuare gradualmente accordi quadri per specifiche tipologie di prodotti e servizi
- Introdurre modelli e strumenti di acquisto basati sulle ICT
- Adottare pratiche di acquisto che promuovono la sostenibilità ambientale.

3.3 Spagna

Fra i provvedimenti legislativi adottati in Spagna riguardo il PP orientato alla innovazione, si ricordano i seguenti:

- La Legge 30/2007, che regole i contratti del settore pubblico, tendendo ad eliminare gli ostacoli all'acquisto di prodotti e servizi innovativi, attraverso:
 - la focalizzazione negli aspetti di performance dei beni acquistati, anziché su quelli strettamente tecnici
 - il riconoscimento delle varianti tecniche proposte dal fornitore al fine di migliorare gli obiettivi della fornitura
 - l'assegnazione del contratto attraverso procedure negoziali, come il Dialogo Competitivo
 - l'utilizzo di criteri multipli per la valutazione delle offerte, specialmente nel caso di prodotti complessi e tecnologicamente avanzati.
- L'Atto Economia Sostenibile (2011), che include condizioni per stimolare l'acquisto pubblico di innovazioni, in modo da incrementare l'efficienza della PA ed acquisire risorse finanziarie private attraverso la PPP, con particolare attenzione alle PMI.

Inoltre nel 2011 il Parlamento spagnolo ha approvato una legge su Scienza, Tecnologia, Innovazione, che include anche alcune prescrizioni riguardo gli acquisti pubblici con l'invito a Regioni e Amministrazioni locali ad elaborare piani che contemplino il PreCommercial PP.

In questo contesto il Ministero della Scienza & Innovazione è stato incaricato di:

 - definire i prodotti e i servizi da acquistare con la formula del PP di innovazione
 - progettare opportuni meccanismi per la sua implementazione
 - definire una road-map delle iniziative di acquisto dei vari Ministeri per informare tempestivamente i potenziali fornitori

- determinare il budget da assegnare al PP di innovazione nel quadro della collaborazione Scienza-Industria.

Infine sono stati concepiti alcuni strumenti per promuovere l'utilizzo del PP di innovazione, quali:

- una metodologia rapida per identificare le opportunità PP/PCP, fornire supporto tecnico alle autorità appaltanti e promuovere l'acquisto di beni tecnologicamente avanzati
- l'allocazione di budget al PCP
- il finanziamento delle attività di R&S relative a prodotti e servizi acquistati dalle PA
- un nuovo programma "Innocompra", finalizzato a supportare l'utilizzo del PP di innovazione in diverse Regioni e Comunità Autonome.

4. Le prospettive del PP di Innovazione Tecnologica

4.1 Le sfide

La precedente analisi della situazione del PP in Italia, Portogallo, Spagna ed EU consente di evidenziare alcuni aspetti rilevanti:

- La crescente attenzione alle politiche di R&I basate sulla domanda, e in questo contesto l'utilizzo del PP come driver dell'innovazione. Nonostante le molteplici esperienze in questo campo si richiedono ancora significativi miglioramenti, soprattutto riguardo gli aspetti tecnici e procedurali
- La quota di PIL dovuta agli acquisti pubblici è in Italia e Spagna assai vicina alla media UE. Ciò significa che dedicando una quota anche

ridotta di tale spesa per acquisire prodotti e servizi innovativi si possono ottenere benefici comparabili con quelli di altri Paesi UE

- Emerge l'esigenza di assicurare la partecipazione di PMI alle gare pubbliche di innovazione tecnologica, evitando che l'aggregazione delle domande costituisca per loro una barriera insormontabile; la suddivisione di grandi contratti in sottoinsiemi, come fatto in certi casi in Italia, può rappresentare una efficace linea di azione a questo fine
- Occorre conciliare le opposte esigenze della PA e del fornitore dell'innovazione.

La prima deve assicurare condizioni di trasparenza e di pari opportunità alle imprese per accedere alle forniture su larga scala che fanno seguito alla sperimentazione delle soluzioni innovative; il secondo si aspetta qualche forma di priorità nell'accedere a tale domanda, avendo sostenuto i rischi dell'innovazione.

Tre sono i maggiori benefici ottenibili da un ampio utilizzo di PP di Innovazioni Tecnologiche:

- promozione della nascita e della crescita di mercati innovativi
- il sostegno all'incremento dell'efficienza del settore pubblico
- il contributo alla soluzione dei grandi sfide sociali.

4.2 Alcune indicazioni di policy

Al fine di intensificare e arricchire tali benefici si propongono le seguenti linee di azione:

i) Migliorare il ruolo della PPP

Considerando l'asimmetria informativa fra la PA e le imprese fornitrici di soluzioni tecnologiche, da un lato, e la scarsità di risorse finanziarie e

pubbliche dedicabili a R&S, occorre rafforzare ed estendere la prassi del PPP a fini di innovazione, che è oggi ancora sottoutilizzato, al fine di:

- raggiungere la massa critica di risorse necessarie per realizzare grandi progetti
- incrementare il valore aggiunto creato dagli investimenti pubblici, che vanno aldilà delle esternalità positiva indiretta sulla competitività del settore privato
- mantenere la posizione di leadership tecnologica di imprese in domini chiave
- attivare un circuito virtuoso fra la spesa pubblica in innovazione e i profitti delle imprese che ne derivano e possono essere investiti in nuovi progetti.

ii) Attivare la PA come acquirente “intelligente”

Dati gli attuali modelli di innovazione tecnologica, emerge l’esigenza che la PA acquirente sia in grado di gestire tutte le fasi di acquisti complessi, non solo quelle della pianificazione generale, ma includendo l’analisi del ciclo di vita del prodotto-servizio con riferimento alle condizioni di utilizzo. In particolare a livello strategico la PA deve essere in grado di selezionare le tematiche di innovazione nel contesto dello sviluppo generale dell’innovazione. A livello operativo la PA deve essere in grado di effettuare analisi costi-benefici e azioni di Project Management.

Ciò richiede il rafforzamento delle capacità tecniche della PA e l’utilizzo di strumenti moderni nella gestione della tecnologia, quali il Technology Foresight e il Technology Scouting e Assessment.

iii) Introdurre sistemi di valutazione delle offerte basati su criteri di performance e non solo di funzionalità

I metodi tradizionali della PA per selezionare le offerte di fornitura si basano sul principio della migliore soluzione al minor costo possibile:

essi possono così prevenire l'acquisto di soluzioni più avanzate, ma anche più costose. Il Dialogo Competitivo può fornire una risposta a questa criticità. In questo modo si può superare l'asimmetria informativa fra PA e fornitore (in quanto la PA può non essere in grado di individuare da sola tutte le soluzioni tecnologiche alternative a un certo problema) ed evitare il rischio di essere catturato dal fornitore di soluzioni pronte all'uso.