

REPORT 2016



Il procurement pubblico

Strumenti innovativi
e innovazione dei processi
d'acquisto



DIGITAL 360 | Group

La redazione del report *Il procurement pubblico tra strumenti innovativi e innovazione dei processi d'acquisto* è stata curata da Cristian Campagna, con il contributo di Mauro Draoli.
I contenuti del report rappresentano il risultato del lavoro di rielaborazione degli spunti emersi nel corso del dibattito tra i protagonisti del tavolo.

CANTIERI DELLA PA DIGITALE

Il procurement pubblico tra strumenti innovativi e innovazione dei processi d'acquisto
- Edizioni ForumPA - ISBN 9788897169406

I contenuti sono rilasciati nei termini della licenza Creative Commons 2.5 Italia: Attribuzione Non Commerciale.
Finito di impaginare: Dicembre 2016

con il contributo di:



REPORT 2016



Il procurement pubblico

Strumenti innovativi
e innovazione dei processi
d'acquisto

INDICE

1. L'INIZIATIVA CANTIERI DELLA PA DIGITALE	pag 5
2. IL CANTIERE DEL PROCUREMENT	pag 7
3. IL QUADRO ATTUALE	pag 8
3.1 Ambito oggettivo di interesse	
3.2 Un'analisi di contesto	
4. GLI AMBITI DI PROPOSTA	pag 18
4.1 Strategie di procurement e new demand management	
4.2 Change management: gestione dei processi e risorse umane	
4.3 Contrasto al lock-in e contendibilità del mercato	
5. I PROTAGONISTI DEL TAVOLO	pag 26

1.

L'INIZIATIVA CANTIERI DELLA PA DIGITALE

di **Carlo Mochi Sismondi**, Presidente FPA

“Cantieri della PA digitale” è un’iniziativa di FPA per accompagnare lo sviluppo digitale dell’amministrazione italiana attraverso molteplici canali di confronto, approfondimento e ricerca tra amministrazioni (con particolare attenzione a quelle più innovative), università e ricerca, imprese di tecnologia e servizi avanzati, rappresentanza della cittadinanza organizzata.

L’idea che ci ha guidato non era di moltiplicare i tavoli, ce ne sono anche troppi, ma di costruire un confronto che avesse in sé due novità importanti che lo legittimasse e lo rendesse effettivamente utile allo sviluppo equo e sostenibile del Paese: la prima è di metodo ed è rappresentata dall’integrazione di soggetti, di approcci epistemologici e di interessi diversi in un lavoro realmente collaborativo, ma strutturato. Sino ad ora infatti i tavoli sono stati o istituzionali, e quindi tendenzialmente “rappresentativi” ma ingessati, o spontanei e quindi legati alle possibilità e alla buona volontà dei singoli partecipanti. La seconda novità è di contenuto: al centro dei cantieri (sia dei tavoli di lavoro sia dei siti Internet dedicati) non c’è “cosa” fare nei vari settori, le agende infatti sono anche troppo note, ma il “come” farlo. È infatti questo un tempo più per i manuali che per le norme, più per le cassette degli attrezzi che per i grandi piani, più per le ricette che per i menu appetitosi, ma irrealizzabili.

I Cantieri hanno preso il via all’inizio del 2016 e, in questo primo anno, hanno costituito sette

tavoli di lavoro e dieci canali verticali sul web, dedicati ciascuno ad un tema specifico del processo di digitalizzazione dell’amministrazione: sanità, giustizia, scuola, cittadinanza digitale, cybersecurity, pagamenti digitali, procurement innovativo, documenti digitali, Infrastruttura, data management.

Ciascun cantiere si è composto quindi di:

- un ristretto tavolo di lavoro che, attraverso un lavoro collaborativo, ha esaminato in quattro incontri in presenza e tramite interazione in rete lo stato dell’arte del tema; gli ostacoli normativi, di risorse o di comportamenti che rendono problematico il cambiamento; le migliori esperienze italiane e straniere; gli scenari tecnologici più avanzati e le possibilità che questi possono aprire; le modalità di realizzazione dei progetti; la mappatura degli attori.
- un sito Internet che ha raccolto molte decine di articoli originali con opinioni, testimonianze, esperienze sul tema e ha costituito un repository di “saperi” messi in condivisione. Ogni sito ha prodotto una newsletter quindicinale.

Le community di operatori hanno coinvolto circa 1.500 tra vertici delle amministrazioni e delle aziende e ricercatori; le newsletter hanno visto circa 50mila iscrizioni e le pagine sul sito hanno avuto una media di 30/35.000 visitatori unici al mese.

Ogni tavolo di lavoro ha prodotto un report che, oltre ad un’analisi completa dello stato dell’arte, riporta in un’agile sintesi le principali racco-

mandazioni che il tavolo di lavoro consegna ai decisori politici responsabili nella politica settoriale interessata.

Il lavoro del tavolo è stato completato da una mappa delle figure maggiormente rappresentative, che hanno in piedi i progetti più interessanti, che, ciascuna nella propria amministrazione, sono responsabili dell'execution della politica. Cosa abbiamo imparato da questo primo anno?

Tre cose prima di tutto:

- che di questi "cantieri" interattivi, aperti, multidisciplinari c'era veramente bisogno perché le politiche fossero esaminate da diversi punti di vista, perché si rompessero i "silos" e i giardinetti privati, perché uscissero fuori piccoli e grandi ostacoli e, insieme, le soluzioni per superarli.
- Che parlando della PA digitale non abbiamo parlato di un settore, di un aspetto laterale dell'azione pubblica, ma della PA tout court. Non esiste infatti una PA digitale oggetto dei nostri cantieri e una "PA non digitale". Il "digi-

tale" non è infatti uno strumento né tantomeno un settore della nostra vita economica, sociale, relazionale, culturale ma è il mare in cui nuotiamo, è l'aria che respiriamo, è l'ecosistema in cui è immersa la nostra vita. In questo senso possiamo tranquillamente affermare che l'agenda digitale è semplicemente l'agenda dello sviluppo del Paese, perché qualsiasi politica di sviluppo economico non potrà che appoggiarsi sulla trasformazione digitale dei prodotti, dei processi, delle relazioni, dei ruoli. Altrettanto possiamo dire che la PA digitale è semplicemente una PA migliore, più veloce, più semplice, più vicina ai cittadini, più adatta a produrre "valore pubblico" per i contribuenti. Una buona PA o è digitale o non è.

- Che la Partnership-Pubblico-Privato deve uscire dalle sale dei convegni ed entrare nei "cantieri" delle politiche verticali. È stato subito evidente infatti che l'innovazione non può che venire da un'azione congiunta di tutte e quattro le componenti: government, imprese, università e ricerca, cittadinanza organizzata.

2.

IL CANTIERE DEL PROCUREMENT

Il Cantiere della PA digitale dedicato al tema del procurement ha posto grande attenzione al processo di approvazione del Nuovo Codice degli Appalti (D.Lgs. 50/2016), adottato nell'aprile di quest'anno con un unico decreto legislativo per rispondere alla duplice esigenza di recepire le tre direttive europee sul tema (2014/23/UE sui contratti di concessione; 2014/24/UE sugli appalti pubblici nei settori ordinari; 2014/25/UE sui settori speciali) e procedere al riordino complessivo della disciplina vigente. Uno dei principali obiettivi del processo di riforma è quello di rendere le amministrazioni, o meglio le centrali di acquisto, dei veri e propri "smart buyer" in grado di rappresentare elementi di sostegno e di indirizzo delle politiche di sviluppo, al fine di ottenere un miglior uso delle risorse pubbliche, un livello aggiornato e avanzato di innovazione (tecnologica ed organizzativa) all'interno degli uffici pubblici ed un innalzamento della qualità dei servizi offerti a cittadini ed aziende.

Il dibattito del tavolo di lavoro ha preso le mosse da una riflessione circa le possibili relazioni tra il tema del procurement e il concetto di innovazione, soffermandosi poi sull'analisi degli elementi qualificanti delle nuove possibili strategie di procurement e di demand management, sia in termini di programmazione degli acquisti e misurazione delle performance, sia dal punto di vista della valorizzazione degli strumenti di procurement di innovazione previsti dal nuovo codice. Grande attenzione è stata poi riservata al tema della contendibilità del mercato e dei principali ostacoli che, pur nel quadro della riforma, con-

tinuano a influire negativamente sulle possibilità di PMI e start-up di accedere al mercato pubblico. Ultimo, ma non ultimo, il tema del change management, vero e proprio *fil rouge* nel lavoro di analisi svolto dai diversi Cantieri, in termini di gestione dei processi, assetti organizzativi e qualificazione delle risorse umane.

Nelle pagine che seguono alle riflessioni, all'analisi, alle indicazioni di metodo e alle segnalazioni di esperienze positive si affiancano precise raccomandazioni che il "tavolo" offre al decisore politico (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Parlamento) e ai responsabili di questa complessa politica (AgID, Consip, MIT, ANAC).

IL QUADRO SINOTTICO DELLE RACCOMANDAZIONI

Macrotematica 1	Strategia di procurement e new demand management
<i>Raccomandazioni</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Programmare gli acquisti, transitando verso l'e-procurement ent-to-end 2. Valorizzare il dialogo tra gli attori coinvolti nel procurement 3. Semplificazione effettiva - Tregua normativa - Gestione dei tempi delle riforme 4. Misurare la performance dei soggetti aggregatori 5. Ricorre alla "funzione d'uso" quale criterio discrezionale della domanda di innovazione 6. Approntare un nuovo modello di controllo della performance 7. Valorizzare gli strumenti del procurement di innovazione 8. Sganciare l'innovazione dai tempi delle procedure classiche 
Macrotematica 2	Change management: gestione dei processi e delle risorse umane
<i>Raccomandazioni</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Attuare delle politiche mirate di reclutamento del personale delle stazioni appaltanti 2. Change management negli approvvigionamenti del settore sanità 3. Condivisione delle esperienze: benchmarking come leva/stimolo per l'innovazione 4. Definire incentivi per gli innovatori della PA 
Macrotematica 3	Contrasto al lock-in
<i>Raccomandazioni</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprire il sistema degli appalti alle start-up, alle PMI e alle microimprese 

3.

IL QUADRO ATTUALE

3.1 AMBITO OGGETTIVO DI INTERESSE

3.1.1. Innovazione del procurement e procurement di innovazione

Il percorso che ha condotto alla recente riforma della normativa sugli appalti ha rinvigorito il dibattito sulle tecniche e sugli **strumenti innovativi** per il public procurement management, andando ad arricchire l'altro tema sul procurement che, negli ultimi tempi, aveva catalizzato l'attenzione di studiosi e operatori, quello degli **appalti di innovazione**. In sede di confronto dialettico la tentazione della *reductio ad unum* è forte, ed è in parte giustificata dalla *public procurement strategy* dell'UE che contempla entrambe le prospettive. La suggestione nasce dalla riconduzione dell'uno e dell'altro aspetto alla categoria dell'**innovazione**. Stando alle norme, nell'orgia definitoria del nuovo Codice degli appalti trova spazio proprio il termine "innovazione", definito come "*l'attuazione 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*" (art. 3, lett. nnnn), d. lgs. 50/2016).

Senza entrare, in questa sede, in una speculazione ontologica del concetto in parola, appare evidente come il primo aspetto afferisca all'innovazione nelle/delle *procedure* di gara – che tradizionalmente è riconducibile all' *e-procurement* e, dopo la riforma del Codice degli appalti, alla *digitalizzazione delle procedure* – mentre il secondo inerisca all'innovazione nell' *oggetto* del

procurement, specie quello legato al campo della ricerca e sviluppo.

L'**innovazione del procurement** e il **procurement di innovazione** rappresentano due tematiche distinguibili ma non separabili, non essendo l'una avulsa dall'altra. Il punto è il seguente: l'innovazione del procurement è funzionale al procurement di innovazione e viceversa? Come è immediatamente intuibile, un appalto di innovazione può di per sé rappresentare uno strumento innovativo nella cassetta degli attrezzi del contraente pubblico, oltretutto commissionare soluzioni innovative per l'approvvigionamento dei beni e servizi da parte della stazione appaltante. Altrettanto evidente è anche il vantaggio, in termini di efficienza ed economicità, dell'e-procurement applicato a una procedura di appalto di innovazione: in questo senso il primo, inteso quale innovazione di processo, può essere considerato un pre-requisito del secondo. Ma c'è di più: gli strumenti innovativi di acquisto, oltre alle finalità per le quali sono concepiti – garantire vantaggi prestazionali e razionalizzare l'approvvigionamento del committente pubblico – sono funzionali agli appalti di innovazione per il fatto di agevolare l'incontro tra domanda e offerta di innovazione. È ciò che avviene, ad esempio, nel MePA (Mercato elettronico della pubblica amministrazione), in cui le PMI innovative hanno l'occasione di mettersi in mostra, mentre alle PA è data l'occasione di conoscere realtà che altrimenti avrebbero difficoltà a incontrare.

3.1.2 Digitalizzazione vs informatizzazione

Lo stesso concetto di "innovazione", peraltro, merita specificazioni, se applicato ad ambiti specifici

ci. In particolare, come detto, quando si parla di “*innovazione del procurement*” si fa generalmente riferimento all’e-procurement, ovvero all’*informatizzazione* dei procedimenti di acquisto, cioè la trasposizione di procedure analogiche su una piattaforma informatica. Erroneamente si pensa che questo rappresenti *innovazione digitale (digitalizzazione)*. In realtà la *digitalizzazione* consiste nell’aumentare il *rendimento* di un processo, accorciarne i *tempi*, diminuire le *persone coinvolte* in esso. L’innovazione digitale, rispetto all’informatizzazione, alza l’asticella della sfida su un piano di *sistema*, di *vision*. Il potenziale equivoco di fondo è la convinzione che per innovare un processo basti il supporto tecnologico (il software, la piattaforma). In realtà per innovare, nel senso di *digitalizzare*, occorre: una profonda revisione del *processo*, una profonda revisione degli *skills*, una profonda revisione dell’*organizzazione*. La tecnologia è l’ultimo aspetto da considerare ed è abilitante per tutto il resto. Invece, quando si affronta l’innovazione in una prospettiva programmatica, il punto di partenza è sempre, erroneamente, la tecnologia.

Sull’acquisto di innovazione, c’è un equivoco di fondo: la pretesa di applicare un unico procedimento per acquistare ogni genere di bene o servizio, non tenendo in conto che essi hanno caratteristiche profondamente diverse. Nell’acquistare servizi, specie quelli digitali, si acquista qualcosa di immateriale, il che richiederebbe modi e tempi diversi da quelli tradizionalmente concepiti per i beni. Il fattore tempo, in particolare, riveste un ruolo decisivo: l’innovazione (digitale) non aspetta i tempi dettati dai procedimenti di acquisto. Se una PA vuole acquistare una soluzione innovativa di una start-up - ammesso che lo possa fare - deve farlo con i procedimenti di acquisto tradizionali, che impongono una modalità di selezione attraverso bando pubblico. Ma l’interesse, da parte della PA che ha espresso il fabbisogno di innovazione, è per quella specifica soluzione innovativa e inoltre una procedura d’acquisto tradizionale richiede tempi molto lunghi, all’esito dei quali l’innovazione potrebbe non essere più tale.



Sull’acquisto di innovazione c’è un equivoco di fondo: la pretesa di applicare un unico procedimento per acquistare ogni genere di bene o servizio, non tenendo in conto che essi hanno caratteristiche profondamente diverse

Fabrizio Rauso

3.2 UN’ANALISI DI CONTESTO

Ferma restando la presa d’atto delle importanti novità introdotte con il nuovo Codice degli appalti, non si può omettere di rappresentare il quadro attuale del Paese, anche in considerazione del fatto che una parte consistente del regime regolatorio è ancora in divenire, attraverso la soft law in corso di definizione. Per questa ragione tenere in considerazione gli spunti, articolati in termini di **punti di forza** e **punti di debolezza**, provenienti dagli operatori del settore, può costituire un utile ausilio per il regolatore in sede di definizione delle misure operative che daranno concretezza ai principi contenuti nel nuovo Codice degli appalti. La convinzione è che qualunque forma di progressione (*to be*) debba necessariamente partire dall’esistente (*as is*).

3.2.1 Punti di forza

a) Patrimonio delle esperienze del Paese nel settore degli appalti

Le importanti esperienze nazionali e internazionali che hanno visto come protagoniste diverse realtà italiane, sia pubbliche amministrazioni che operatori del mercato, gran parte delle quali rappresentate nel Tavolo di lavoro sul procurement, consegnano un incoraggiante patrimonio di abilità e competenze su cui fare leva per agevolare il cambiamento in atto. Per ciò che concerne il mercato dell’e-procurement, la gestione della gare, dal punto di vista tecnologico, è ormai un problema superato. La nuova sfida è rappresentata da due nuovi fronti: la fase istruttoria alla gara gestione (come la raccolta di

fabbisogni, l'analisi della spesa, la gestione del budget,) e la fase del post-gara (come la verifica del rispetto delle condizioni contrattuali da parte del fornitore). Su questi aspetti le imprese italiane sono all'avanguardia, specialmente nei mercati esteri, dal momento che quello nazionale non risulta, allo stato attuale, aggredibile. Sul lato della domanda diverse amministrazioni pubbliche sono impegnate nello sforzo di innovare, nonostante le difficoltà di contesto (normative, di risorse, di competenze, come di seguito esplicitate). Da queste best practice occorre ripartire: fare *formazione* pratica, operativa, in una prospettiva bottom-up e *affiancamento* nei confronti delle amministrazioni che hanno difficoltà di innovare metodi e procedure.

Anche per ciò che riguarda il procurement di innovazione le istituzioni italiane, sia a livello centrale che periferico, fanno registrare importanti contributi in ambito comunitario.

b) Varietà degli strumenti a disposizione

Il codice degli appalti contempla varie forme di acquisto dell'innovazione da parte della PA. Con il partenariato per l'innovazione, introdotto dal nuovo Codice degli appalti, il ventaglio di strumenti di procurement di innovazione a disposizione del contraente pubblico è il seguente:

- **appalto pre-commerciale (PCP)**, la cui caratteristica è quella di avere ad oggetto attività di ricerca e sviluppo prevalenti. Per espressa previsione normativa è fuori dall'ambito oggettivo di applicazione del codice degli appalti;
- **dialogo competitivo**;
- **partenariato per l'innovazione**, recepito nel nuovo codice degli appalti, rientra nel relativo ambito oggettivo di applicazione. Tende a mitigare il problema della sindrome del binario morto;
- **procedure competitive con negoziazione**.

La separazione della fase di ricerca e sviluppo da quella della fornitura consente al PCP di favorire la partecipazione delle PMI, richiedendo, l'appalto precommerciale, solo R&S e non anche la promessa della fornitura su larga scala che le PMI, evidentemente, non sarebbero in grado

di soddisfare. Il PCP, dunque, è uno strumento funzionale a una ristrutturazione del mercato, attraverso l'innescio di una competizione per evitare lock-in e per ridurre i costi delle soluzioni, ovviando potenziali situazioni di monopolio/oligopolio. È questa la peculiarità di questo strumento che va utilizzato solamente in mercati particolarmente concentrati. Ricerche empiriche evidenziano come il costo del lock-in in Europa sia di 1,1 miliardi di euro.

c) Efficacia ed efficienza dell'azione

Le procedure *joint Pre-Commercial Procurement* sono esempi virtuosi di efficacia dell'azione pubblica come driver di innovazione, per via dell'aggregazione della domanda, dunque della ripartizione dell'investimento tra più stazioni appaltanti, e del co-investimento tra stazioni appaltanti e fornitori. A titolo di esempio, la gara joint PCP *Cloud for Europe*, di cui AgID è stazione appaltante per proprio conto e centrale di committenza per conto di altri 4 paesi dell'UE, garantisce un rendimento elevato: il rapporto tra l'investimento della PA italiana e la quantità (stimata) di lavoro in ricerca e sviluppo, effettuata in Italia, è di 1/7, mentre il rapporto tra il valore investito dalla PA italiana (in questo caso AgID) e il valore stimato del risultato è di 1/30. A ciò si aggiunga che i risultati ottenuti, nella maggior parte dei casi di PCP, sono soprattutto conoscenza (proprietà intellettuale o diritti d'uso) che, per definizione, costituiscono un bene non frazionabile. Ciò vuol dire che un investitore pubblico, investendo solo una parte delle risorse necessarie, entra nella disponibilità dell'intero risultato e non di una quota-parte di esso.

d) Il modello italiano: il ruolo delle istituzioni di ricerca

Rispetto agli altri paesi, in Italia si registra un maggiore coinvolgimento della ricerca pubblica (università e altre istituzioni pubbliche di ricerca) nel procurement di innovazione. Questo può dipendere da un settore molto sviluppato, ma anche perché si assiste alla crisi del tessuto industriale, per cui gli operatori economici tendono a stringere partnership con le uni-

versità per qualificarsi sul fronte della ricerca. Questa caratteristica può porre nuovi problemi alle stazioni appaltanti. Ad esempio, come porsi di fronte alla partecipazione, come concorrenti, di più dipartimenti dello stesso ateneo in una medesima procedura di gara? Impedire la partecipazione multipla delle articolazioni di un medesimo ateneo, anche se appare la soluzione più semplice dal punto di vista della legittimità della gara, significa scatenare dei vincoli a catena sulle aziende partner, compromettendone la partecipazione.

Questa peculiarità, che è percepita come un'anomalia tutta italiana dall'Unione Europea, non può essere concepita solo come un modo per far lavorare in modo diverso il sistema di ricerca pubblico e funziona solo quando a rispondere è il soggetto che riesce a capitalizzare la ricerca.

3.2.2 Punti di debolezza

a) Mancanza di coordinamento tra gli attori istituzionali

Il processo di innovazione del procurement sconta il ritardo di anni di immobilismo, dovuto alla mancanza di coordinamento tra i vari soggetti istituzionali. Con le nuove e recenti norme si ha la grande occasione di riprendere il percorso verso l'innovazione. C'è un grande lavoro da fare, interpretare le norme, i ruoli, le competenze. La sfida, come chiede il nuovo Codice, è accelerare l'innovazione del procurement per arrivare a svolgere il cento per cento delle procedure di gara attraverso procedure telematiche entro il 2018. A ciò si aggiunga che questa mancanza di coordinamento ha prodotto la mancanza di una condivisione della conoscenza tra i diversi attori istituzionali, la mancanza di modelli da seguire, di linee guida, ad esempio sul rilevamento dei fabbisogni nella sanità.

Per la prima volta il nuovo Codice appalti definisce una governance nazionale per l'e-procurement, già peraltro introdotta nel documento "*Strategia per la crescita digitale 2014-2020*". A questa si affiancano la stretta collaborazione con la Commissione europea e la partecipazione degli stakeholders istituzionali, individuati dal Codice appalti, ai bandi di finanziamento del

programma CEF (*Connecting Europe Facility*), grazie ai quali saranno definiti i tasselli portanti dell'infrastruttura nazionale per l'e-procurement pubblico."

b) Deficit di domanda innovativa

L'innovazione del procurement deve passare anche per un'innovazione sostanziale dei capitoli: non limitarsi a una mera manutenzione dell'esistente, ma proporre sfide innovative.

Tradizionalmente manca la domanda innovativa da parte delle PA. Per stimolarla bisognerebbe ricorrere al concetto del benchmarking: effettuare una mappatura delle esperienze innovative realizzate dalle diverse stazioni appaltanti, sia in ambito nazionale che internazionale, in modo che queste fungano poi da leva per stimolare l'innovazione. Esistono best practice italiane anche a livello europeo, ad esempio in tema di tecnologie per l'aggregazione e la standardizzazione della spesa, ma nel paese non c'è una domanda in questo senso.

c) Scarsa attenzione della PA all'offerta di innovazione

Quando si parla di innovazione nella PA ci si concentra quasi unicamente sul lato della domanda, mentre occorrerebbe porre maggiore attenzione sull'offerta di innovazione, in quanto la seconda, spesso, anticipa la prima.

d) Difficoltà nell'ingaggiare le start-up

Una difficoltà riscontrata da più soggetti partecipanti al Tavolo riguarda il coinvolgimento delle start-up all'atto di domandare innovazione. Si rilevano difficoltà normative, in quanto queste realtà spesso non sono ancora azienda e, in quanto tali, non possono essere coinvolte direttamente nelle procedure di appalto. Nell'aggirare i limiti normativi - evidentemente nel perimetro del lecito - per consentire di fare ricorso a queste risorse, il rischio è di farle cannibalizzare dalle aziende più grandi, quelle che sono già sul mercato.

Allo stato attuale i servizi innovativi offerti dalle start-up non trovano riscontro nel MePA. Gli ostacoli si configurano in termini di requisiti di

accesso, di servizi che possono offrire, ma si registra anche l'impossibilità che le start-up partecipino alle forniture tramite subappalto per altre aziende appaltatrici perché, generalmente, l'accordo quadro o il contratto specifico non prevede un tipo di fornitura innovativa. L'impegno di Sogei e Consip è quello di aggiornare i cataloghi dei meta prodotti in modo da consentire a queste realtà di affacciarsi al mercato della PA.

e) I rischi legati all'accentramento degli acquisti

Il quadro delineato dalle nuove norme sugli appalti prevede, soprattutto nel ambito dell'IT, il seguente meccanismo: 1) Una pianificazione pluriennale in capo ad AgID; 2) Un procedimento di acquisto sempre più centralizzato in capo a Consip o alle altre centrali di committenza; 3) Un procedimento interamente telematizzato. Questo meccanismo implica il forte rischio di creare **lock-in** perché questi processi, innalzando il tasso tecnico delle forniture e scremando il numero dei procedimenti di acquisizione, sminuiscono il principio della concorrenza. In generale il rischio concreto dell'accentramento è quello di favorire l'accesso al mercato delle grandi imprese marginalizzando, invece, quelle piccole e medie, costituendo il presupposto di fatto per la creazione di situazioni di oligopolio o monopolio. Il quadro normativo, infatti, non presenta alcuna novità oggettiva nel senso di coinvolgere le start-up all'interno di un procedimento di acquisto e l'accentramento non favorisce un cambio di rotta. Le PA, del resto, subiscono le carenze del mercato, che non riesce a selezionare le migliori iniziative di start-up come, invece, avviene in altri paesi.

Lo spazio di libertà delle PA, specialmente per quelle di piccole e medie dimensioni (quindi quelle a carattere locale), si è profondamente ridotto. Accentrare troppo può essere pericoloso perché il demand management può diventare dominio del governo della fornitura: si corre il rischio che i grandi players possano diventare interlocutori delle poche stazioni appaltanti sul mercato (rischio lock-in). L'innovazione può essere garantita dalle start-up o dalle microaziende.

f) Esclusione delle Pmi

I meccanismi attuali di gara producono l'effetto di escludere dalla competizione le PMI, che rappresentano l'ossatura di questo paese.

Vi è innanzitutto un **problema legato agli importi**: le gare nell'IT che partono da basi d'asta di 400-500 milioni di euro escludono il 99% delle realtà italiane. Un secondo profilo di criticità, strettamente legato al primo, è ancora quello del **rischio lock-in**, con 8 grandi aziende che in Italia si aggiudicano gli appalti nell'IT, finendo poi per definire la politica di settore, mentre le PMI, per poter operare, sono costrette a cedere un obolo del 20-30%.

Le PMI europee contribuiscono al 78% del Pil europeo, mentre partecipano agli appalti pubblici per il 28%. Il problema non è tanto nell'aggiudicazione delle gare (quando le PMI partecipano alle gare tendono ad aggiudicarsi gli appalti in maniera proporzionale alla capacità delle grandi di imprese di vincere) ma c'è un problema partecipativo. La battaglia è rendere il mercato più contendibile, lasciando che siano le forze di mercato a organizzarsi per competere nell'innovazione. Quando si appalta innovazione è irrazionale fissare i requisiti di partecipazione basati sulla capacità finanziaria tecnica. Se chiediamo di innovare stiamo chiedendo, per definizione, qualcosa che non esiste sul mercato, quindi non possono esistere esperienze affini o similari: la capacità innovativa pertiene alla grande impresa come alla piccola impresa. In Italia si sono adottate soluzioni di "serie b", come la suddivisione delle gare in lotti e la facilitazione del subappalto. Sono palliativi perché a carico delle PMI e perché incentivano le grandi imprese a strozzare le piccole realtà non garantendo la contendibilità del mercato.

La promozione delle PMI nel settore appalti deve



Quando si appalta innovazione è irrazionale fissare i requisiti di partecipazione basati sulla capacità finanziaria e tecnica

Sara Bedin

tenere conto di due aspetti fondamentali:

- **Internazionalizzazione:** la difficoltà delle PMI negli appalti pubblici dipende in larga misura da normative nazionali che ostacolano l'internazionalizzazione degli appalti, restringendo la libera concorrenza e negando alle PMI la possibilità di affacciarsi al mercato unico comunitario;
- **Change management:** in riferimento al nuovo Codice degli appalti, il problema non è soltanto normativo (la legge si ispira infatti alla promozione e valorizzazione delle PMI) ma organizzativo e comportamentale. Occorre cioè attivare un processo di change management nelle stazioni appaltanti, in modo da indurre un cambiamento culturale tale da riconoscere un ruolo alle PMI in questo settore.

Occorre quindi creare trasparenza nelle RTI, rendendo note le tariffe che le PMI, in raggruppamenti con le grandi imprese, ricevono per una data fornitura. Ciò impedirebbe alle grandi imprese di spuntare competitività a scapito delle PMI (es. l'attività di project management è svolta, di norma, dalle PMI ma è imputata anche alle grandi imprese mandatarie). Occorre verificare i presupposti giuridici di compatibilità con la normativa comunitaria per consentire questo genere di trasparenza.

g) Problema nel pagamento dei fornitori

Nell'ambito delle procedure d'appalto non si può dimenticare il problema del pagamento: inutile perseverare nel proporre contratti "time and material" quando si chiede innovazione.

I criteri di contabilità pubblica che si applicano sono di una legge del 1923 (legge di contabilità, ndr). Le modifiche più recenti riguardano sostanzialmente l'"estetica", la forma di rappresentazione dei bilanci pubblici ma, nella sostanza, le regole contabili alla base dei pagamenti si informano ai criteri del 1923. Probabilmente va cambiato il modo in cui la responsabilità viene vissuta all'interno della PA - in questo c'è ampio spazio per interventi del Legislatore - perché il sistema dei controlli e le fasi del pagamento si fondano sul presupposto che la PA è fatta di irresponsabili che voglio lucrare sulle risorse

pubbliche. I medesimi problemi investono le imprese private ma la risposta, probabilmente, è diversa, essendo diverse le regole di "ingaggio" delle responsabilità.

Nel corso dei lavori, è stata inoltre ricordata la proposta risalente al 2010 di istituire una *procurement card* per accelerare i processi di pagamento verso i fornitori. Si tratta di una carta di pagamento prepagata da dare in dotazione a tutti i funzionari e dirigenti della PA responsabili degli acquisti. Dalla sua istituzione sarebbero derivati alcuni vantaggi: accelerare i processi di pagamento verso i fornitori; non prevedere giacenze esterne alla gestione di tesoreria in quanto l'esborso per la PA avviene solo al momento del pagamento, non a quello dell'accreditamento della carta. La proposta, prevista in un intervento normativo ad hoc, è rimasta poi lettera morta.

h) Standardizzazione come potenziale freno all'innovazione

Nell'ambito dell'innovazione la *standardizzazione* si riferisce al lato della domanda. Per rendersi competitiva un'impresa usa la leva della *differenziazione*, quindi del *prezzo*. Un soggetto pubblico, per rendersi competitivo, deve *standardizzare*, facendo leva sul *costo*. È nella formulazione della domanda che si può e si deve attuare la *standardizzazione*, per cui il tema delle "funzioni d'uso" rientra a pieno titolo nel concetto di *standardizzazione*. Per altro, formulare la domanda di innovazione in chiave di fabbisogni e prestazione è esattamente quello che chiede la Commissione UE: questo è il comune denominatore di tutte le esperienze di innovazione a livello comunitario. La *standardizzazione*, quindi, va vista dal lato della domanda, mentre, se considerata dal lato dell'offerta, ingessa l'innovazione.

“

La standardizzazione va vista dal lato della domanda, mentre se considerata dal lato dell'offerta ingessa l'innovazione

Sara Bedin

Occorre allora stabilire a che livello porre la standardizzazione, pena il rischio di demotivare chi ha intenzione di innovare.

Centralizzare non vuol dire standardizzare: il livello di innovazione non è generalizzabile ma dipende dalle singole realtà. Non esistono soluzioni standardizzate ma occorre lavorare sulla standardizzazione delle interfacce, tra soluzioni diverse. Ciò consente a diversi enti, che partono da un livello diverso di innovazione, di dialogare attraverso un canale di collegamento. Questa soluzione rappresenta un'apertura nelle procedure di gara, perché implica il superamento del requisito della capacità tecnica: servizi di questo genere sono a metà strada tra la soluzione standard e la consulenza per l'ente appaltante.

Anche con l'aggregazione delle procedure, le amministrazioni parteciperanno comunque all'acquisto, dal momento che centralizzare non vuol dire omogeneizzare le esigenze.

“

Centralizzare le procedure di acquisto non vuol dire omogeneizzare le esigenze delle PA
Ilenia Filippetti

Le centrali di committenza sono mandatarie dell'acquisto di soluzione altamente ripetibili e standardizzabili, ma quando si domanda innovazione la standardizzazione decade automaticamente: è evidente che chiedendo innovazione stiamo abilitando la risposta plurima e divergente.

i) Mancanza di progettualità negli acquisti

Prima di procedere con una procedura di acquisto bisogna capire cosa si ha in mente, quale sia il progetto e calibrare il contratto con la fase di esecuzione. Per fare questo occorre assecondare la governance del progetto e coinvolgere competenze multidisciplinari, sia nella fase di scelta che in quella della vigilanza.

Negli acquisti che sono parte di progetti complessi, le amministrazioni non hanno chiarezza dei processi di progettazione che ne rappresen-

tano i presupposti. L'aspetto progettuale dell'acquisto è limitato al momento della definizione del capitolato, ma il capitolato coincide con il progetto oppure esiste (o dovrebbe esistere) un progetto dal quale derivi il capitolato stesso? Questa carenza deriva anche da un'incertezza normativa. Sempre con riferimento agli acquisti che sono parte di progetti complessi, non è chiaro, ad esempio, il ruolo che il Codice assegna al RUP, se di responsabile di un procedimento di acquisto o di capo progetto. Il fatto che sia nominato nel primo atto, che non necessariamente coincide con la determina di indizione della gara, indurrebbe a ritenere che il RUP sia un capo progetto, come sarebbe auspicabile che fosse. È in questa fase, infatti, che si progetta, eventualmente, l'acquisto. Ma il Codice ci sta inducendo, implicitamente, un modello organizzativo complesso? È il RUP che conduce tutto il processo, il work flow in cui la procedura di acquisto si incardina.

Probabilmente l'esigenza di un modello organizzativo complesso è stata compresa dallo stesso legislatore e anche in maniera piuttosto concreta: si concepiscono strutture permanenti a supporto del RUP; si parla di qualificazione delle stazioni appaltanti, arrivando a una certificazione. Le recenti linee guida dell'ANAC ripercorrono la stessa strada. L'utilizzo degli strumenti a supporto del processo organizzativo è molto importante in quanto agevolano la pianificazione/organizzazione dell'appalto e la parte successiva, aiutando la stazione appaltante ad adattare la propria struttura.

Con l'accentramento degli acquisti si corre il rischio che le PA diventino soggetti sostanzialmente passivi. Inoltre, attraverso questo meccanismo si assiste a una sorta di spersonalizzazione dei rapporti. Ecco che il ruolo del RUP può fungere da baluardo contro questa deriva: mettere un soggetto come responsabile in un processo automatizzato salvaguarda la componente umana, garantisce una funzione interpretativa "psicologica" dei bisogni dell'amministrazione, porta quel grado di responsabilità personale che in questo meccanismo trituratore, fatto di giganti, rischia di perdersi.



Con l'accentramento degli acquisti si corre il rischio che le PA diventino dei soggetti passivi

Pietro Perrone

1) "Sindrome del binario morto" nel PCP

Con il decreto legge 179/2012 il legislatore ha affermato che, nell'ambito dell'attuazione dell'Agenda digitale italiana, l'obiettivo strategico del procurement di innovazione è il sostegno di significative competenze di ricerca e innovazione industriale nel nostro Paese. Pertanto ha indicato per questa forma di procurement un obiettivo diretto e specifico oltre a soddisfare un bisogno di approvvigionamento, come è tipico ogni procedura d'appalto. Questo obiettivo strategico rileva a livello di *sistema-paese*, non come obiettivo di ogni singola gara. Dalla norma menzionata deriva una serie di attività che coinvolge diversi attori pubblici in quella che si può concepire come una *filiera istituzionale dell'innovazione*, costituita dalle seguenti fasi:

- individuazione dei bisogni di innovazione della PA/manifestazione dell'interesse (soggetto competente: AgID)
- qualificazione tecnico-funzionale dei bisogni: è un bisogno di ricerca? È un bisogno di innovazione? È un bisogno che trova già soddisfacimento sul mercato? (soggetti competenti: AgID, Università, CNR...)
- individuazione delle fonti di finanziamento all'innovazione (ad esempio: Cassa depositi e prestiti, Banca europea degli investimenti...)
- realizzazione dell'appalto precommerciale (soggetti competenti: AgID, come centrale di committenza nazionale, o altro soggetto pubblico);
- dispiegamento commerciale dei risultati della R&S (soggetti competenti: Consip, AgID...).

La quinta fase non è esplicitata dalla norma, ma è auspicabile al fine di superare il principale limite del pre-commercial procurement (PCP), la cosiddetta "**sindrome del binario morto**".

Il pre-commercial procurement (PCP) ha come elemento peculiare la ricerca e lo sviluppo pre-

valenti, quindi la produzione di nuova conoscenza scientifica. La fornitura commerciale su larga scala dell'eventuale bene/servizio risultante è esclusa da questa procedura e può, auspicabilmente, seguire attraverso una tradizionale procedura di appalto commerciale. La sensazione, rilevata soprattutto dall'industria, è che la non diretta e certa consequenzialità tra il momento della ricerca e sviluppo e quello dell'exploitation sul mercato, rappresenti un rischio, per gli operatori economici partecipanti, di non rientrare dell'investimento impiegato in R&S (da cui l'immagine del PCP come "*binario morto*"). Ciò può costituire un deterrente per gli operatori economici dal partecipare a iniziative di appalto precommerciale.

Un'azione per mitigare la sindrome del binario morto passa anche per l'aggregazione della domanda e quindi della spesa, come sta avvenendo a livello nazionale con il **Tavolo dei soggetti aggregatori** per l'acquisto di beni e servizi, specialmente nel settore sanità. In questo ambito, in particolare, se si attuasse un programma di stimolo alla ricerca e all'innovazione, tramite PCP o un bando classico di ricerca e sviluppo, sulle categorie merceologiche individuate da quel Tavolo, si integrerebbe una filiera che va dalla ricerca e sperimentazione fino alle gare commerciali che sarebbero necessariamente ri-bandite, perché afferiscono a una spesa che rientra già nel fabbisogno ordinario della PA. Questo, oltre a rappresentare uno stimolo per le PMI in un mercato dominato da multinazionali estere, rappresenta uno sforzo per coniugare l'innovazione del procurement con il procurement di innovazione.

La *sindrome del binario morto* può dipendere da un utilizzo improprio dell'appalto precommerciale, quando sia impiegato come strumento di politica industriale per favorire la competitività, come avvenuto in passato in Italia. I PCP sono comunque appalti e come tali sono funzionali all'ottimizzazione della spesa pubblica di approvvigionamento di beni e servizi. D'altro canto è la stessa soft law dell'UE (COM COM/2007/799) ha ribadire il ruolo della domanda pubblica di innovazione, formalizzata attraverso il PCP,

come leva per modernizzare la PA, da un lato, e per rinnovare il mercato, dall'altro.

m) Esigenza insoddisfatta di change management e problema delle competenze

Un punto di debolezza comune alla distinzione proposta tra innovazione del procurement e procurement di innovazione, è relativa al cambiamento organizzativo come leva del cambiamento innovativo. Sia nell'una che nell'altra accezione, infatti, si avverte l'esigenza di precedere/accompagnare l'innovazione tanto con un cambiamento dei processi quanto con un cambiamento nelle risorse umane (formazione). L'innovazione organizzativa, in entrambe le accezioni, manca profondamente nella PA.

A titolo di esempio, si pensi che consistenti quote del personale delle PA non sono attratte a lavorare nelle centrali di acquisto per timore di affacciarsi a un lavoro che può creare problematiche. La causa è la mancanza di formazione e conoscenza.

“

Il personale delle PA non è attratto a lavorare nelle centrali di acquisto perché ha paura di affacciarsi a un lavoro che può creare problematiche. La causa è la mancanza di formazione e conoscenza

Stefano Acanfora

Quando, poi, si fa riferimento al processo di innovazione/digitalizzazione, come affermato all'inizio, l'esigenza di change management diviene questione fondativa. L'innovazione digitale, infatti, richiede: una profonda revisione del *processo*, una profonda revisione degli *skills*, una profonda revisione dell'*organizzazione*. In altri termini, occorrono: 1. un driver di management dell'innovazione; 2. un driver tecnologico verticale. Questi elementi mancano in tutte le amministrazioni, specialmente quelle territoriali. Alla base c'è un deficit di competenze nella gestione dell'innovazione.

“

L'innovazione digitale richiede una profonda revisione del processo, una profonda revisione degli skills, una profonda revisione dell'organizzazione

Fabrizio Rauso

Sempre sul fronte del procurement di innovazione si registra una distanza fisica tra il momento genetico della rilevazione del fabbisogno, quindi della sfida innovativa, e il momento dell'*execution*: chi si occupa del primo non si cura del secondo. Nel modello organizzativo attuale questi due punti risultano molto distanti tra loro. Occorre un nuovo modello organizzativo che asseconi l'innovazione. Funzionale a questo è costruire le *competenze* necessarie all'interno delle PA per non limitarsi all'approvvigionamento dall'esterno. I concorsi per selezionare le nuove figure devono andare al di là delle classiche procedure di reclutamento, richiedendo competenze nuove oltre alle classiche con cui si seleziona da decenni il personale delle PA.

“

Nel modello organizzativo del procurement di innovazione si registra una distanza fisica tra il momento genetico della rilevazione del fabbisogno e il momento dell'execution: chi si occupa del primo non si cura del secondo

Fabrizio Cobis

n) Gestione della proprietà intellettuale

Alcune forme di procurement di innovazione, quelle che prevedono la registrazione di diritti di proprietà legati alla soluzione, implicano il monitoraggio delle relative royalties da parte della stazione appaltante, in quanto co-finanziatrice dell'attività di R&S. Il monitoraggio nel tempo di queste royalties, che può protrarsi anche per tempi medio-lunghi e successivi all'esecuzione del contratto, è uno dei caveat per le PA, che non

hanno i mezzi informativi per la gestione di tale attività.

o) Trade-off tra la territorialità dei programmi di incentivo all'innovazione e l'esigenza della dimensione comunitaria delle gare

Un problema percepito a livello regionale è la difficoltà di accedere ai fondi per la domanda di innovazione. Allo stato, le uniche risorse disponibili sono quelle garantite dai fondi strutturali dell'UE. Ciò pone problemi di compatibilità tra l'aspettativa di territorialità degli interventi, a livello locale, e l'aspettativa di gare transnazionali, a livello comunitario. Il rischio è di vanificare gli obiettivi degli interventi cui sono destinati i fondi per lo sviluppo di aree specifiche. La territorialità non è una condizione realmente praticabile con questo tipo di finanziamento.

p) Interoperabilità dei sistemi e data management

Sulla gestione della fornitura in un meccanismo di aggregazione della spesa: chi esprime l'esigenza spesso non ha il controllo della gara, per cui si trova una fornitura predisposta da altri. Questo determina uno scollamento che si può sanare con l'interoperabilità delle piattaforme. Sarebbe auspicabile un "mercato dei soggetti aggregatori" per cui la stazione appaltante può decidere se un soggetto aggregatore è più efficiente di un altro e avere la possibilità di scegliere in base ai servizi. In ogni caso l'interoperabilità non è un tentativo di rendere tutte le soluzioni identiche, ma di definire standard comuni che consentano il colloquio tra le piattaforme e tra queste ed i sistemi degli operatori economici. Occorre intendersi su dove è indirizzata l'interoperabilità tra i sistemi. Se l'obiettivo è consentire alle stazioni appaltanti di navigare liberamente sui portali di acquisto dei soggetti aggregatori, questo è poco significativo. L'interoperabilità deve consistere nello scambio e nella condivisione delle informazioni sugli acquisti e nella valutazione dei fornitori che vengono ingaggiati. Esiste già un patrimonio informativo del genere in Italia, ad esempio attraverso le esperienze Consip e ANAC. Interoperabilità può consistere nello sviluppare queste banche dati e creare un'interfaccia che possa essere utilizzata da tutte le stazioni appaltanti.

L'interoperabilità non è più un'esigenza negli altri Paesi, dove è stata abbandonata perché superata da soluzioni alternative, che si servono della tassonomia e della semantica. Nel Regno Unito, ad esempio, si fanno analisi di spesa pubblica con refresh periodici, mensili per la PA centrale, semestrali per le PA locali. Ci sono più di 1000 sistemi operativi che trasmettono dati, senza interoperabilità. Esistono dei layer, con regole semantiche tassonomiche, che prendono le informazioni decentralizzate e le portano a sintesi a favore di cabine di regia, deputate ad analizzare i dati e a decidere. Anche nel privato c'è questa tendenza: le grandi corporation stanno abbandonando il concetto di interoperabilità. Il modello di riferimento deve essere assolutamente pluralista: nessuno pensa più a un'unica piattaforma, e l'auspicio è che non si voglia arrivare a questa soluzione, piuttosto si coglie la necessità di definire degli standard che mettano in condizione gli utilizzatori e i provider dei servizi di sviluppare servizi che abbiano regole condivise, in modo che la PA appaltante sappia che quel dato servizio sia conforme alle leggi, ai requisiti riconosciuti, al set di regole stabilito.

Nel sistema italiano degli approvvigionamenti pubblici esistono sistemi istituzionali centralizzati - come la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, gestita da ANAC - che richiedono l'alimentazione delle informazioni da parte delle stazioni appaltanti. Il problema è che quanto più ci si allontana dalla procedura, tanto più si perde la qualità del dato. Esistono soluzioni diverse in cui c'è la possibilità di svincolare l'origine del dato dall'uso del dato, saltando la sua standardizzazione per andare direttamente all'interpretazione, attraverso una procedura automatizzata, anche se gli acquisti transitano su una pluralità di piattaforme. Al momento questo avviene solo per alcune piattaforme, occorrerebbe che il sistema fosse messo a sistema ed esteso. A tal fine è opportuno identificare le stazioni appaltanti, ma prima ancora il soggetto che gestisce l'anagrafica unica delle stazioni appaltanti. È necessario trovare un minimo linguaggio comune. L'impressione è che ci sia un profluvio di dati, ma che nessuno sia in grado di gestirli e utilizzarli. Il suggerimento è fare un breve censimento e utilizzare i dati che sono già disponibili.

4.

GLI AMBITI DI PROPOSTA

Alla luce dello stato dell'arte rilevato, gli scenari evolutivi che qui si propongono sono riconducibili a tre macro-tematiche, che costituiscono i pilastri attorno ai quali si sono sviluppate le proposte di interventi migliorativi:

1. Strategia di procurement e new demand management

2. Sviluppo delle competenze e change management

3. Contrasto al lock-in e contendibilità del mercato

Per ciascuna macro-tematica sono riportate le raccomandazioni individuate come prioritarie. Per ciascuna di esse, dopo una breve ricognizione del tema, è riportato uno schema riassuntivo articolato per obiettivi/finalità, azioni concrete, benefici attesi e rischi connessi al mancato intervento.

Macrotematica 1 Strategia di procurement e new demand management

Raccomandazioni

1. Programmare gli acquisti, transitando verso l'e-procurement ent-to-end
2. Valorizzare il dialogo tra gli attori coinvolti nel procurement
3. Semplificazione effettiva - Tregua normativa - Gestione dei tempi delle riforme
4. Misurare la performance dei soggetti aggregatori
5. Ricorre alla "funzione d'uso" quale criterio discrezionale della domanda di innovazione
6. Approntare un nuovo modello di controllo della performance
7. Valorizzare gli strumenti del procurement di innovazione
8. Sganciare l'innovazione dai tempi delle procedure classiche

Macrotematica 2 Change management: gestione dei processi e delle risorse umane

Raccomandazioni

1. Attuare delle politiche mirate di reclutamento del personale delle stazioni appaltanti
2. Change management negli approvvigionamenti del settore sanità
3. Condivisione delle esperienze: benchmarking come leva/stimolo per l'innovazione
4. Definire incentivi per gli innovatori della PA

Macrotematica 3 Contrasto al lock-in

Raccomandazioni

1. Aprire il sistema degli appalti alle start-up, alle PMI e alle microimprese

Tabella 1 - Le macrocategorie individuate e le relative raccomandazioni prioritarie

4.1 STRATEGIE DI PROCUREMENT E NEW DEMAND MANAGEMENT

4.1.1 Programmare gli acquisti, transitando verso l'e-procurement end-to-end

Pensare all'innovazione *del* procurement significa, oggi, pensare all'innovazione di tutta la filiera: occorre guardare all'intero **ciclo dell'appalto**, dalla fase "a monte" (il momento genetico della rilevazione dei fabbisogni) a quella "a valle" (l'esecuzione del contratto), superando l'idea che l'innovazione *del* procurement si risolva nelle *procedure innovative d'acquisto* (che, peraltro, dal punto di vista dell'offerta, rappresentano ormai una commodity, anche se risultano poco utilizzate dalle amministrazioni pubbliche, infatti gli acquisti in modalità telematica da parte delle PA rappresentano una bassa percentuale del totale). La vision è andare oltre l'e-procurement, transitando verso l'e-procurement end-to-end. Questa vision ha come obiettivo un guadagno in termini di *tempi* e *costi*, e si basa sulla **programmazione** degli acquisti, che consente un'attività di risk management per cui quanto più si programma, tanto più si crea valore e si evita la dissipazione di costi infraprocedurali.

Andare oltre l'e-procurement vuol dire anche utilizzare processi di analisi e controllo della spesa delle PA, in cui il budget deve diventare, come succede nei contesti privati, la linea guida di riferimento di tutte le attività del procurement. Analizzare la spesa consente di concretizzare i processi di aggregazione e standardizzazione della domanda dei soggetti aggregati e di misurare il grado di mantenimento degli impegni assunti dagli stessi soggetti aggregati: sono da evitare situazioni nelle quali alcune amministrazioni pubbliche manifestano bisogni che poi non vengono soddisfatti con gli accordi quadro definiti dai soggetti aggregatori.

Il nuovo Codice degli appalti tiene conto di questa esigenza di programmazione degli acquisti e va oltre, definendo una serie di passaggi che portano a definire una **strategia di innovazione del public procurement** a livello di *sistema-paese* (basti ricordare, tra le altre cose, la definizione di standard tra piattaforme, l'istituzione di una cabina di regia, la definizione di linee guida strategiche, l'attuazione dell'Agenda digitale anche attraverso il public procurement). In altri termini, siamo nelle condizioni di fare un salto di qualità, per cui occorre imprimere un'accelerazione al processo, definendo un modello di governance in grado di governare questo cambiamento.



RACCOMANDAZIONE: PROGRAMMARE GLI ACQUISTI, TRANSITANDO VERSO L'E-PROCUREMENT END-TO-END

Finalità/obiettivi: implementare un full procurement cycle (e-procurement end-to-end)

Azioni concrete per l'attuazione:

- rendere obbligatoria la pianificazione degli acquisti per tutti i soggetti aggregatori;
- pianificare gli acquisti (budgeting) da parte di tutte le stazioni appaltanti, perlomeno per tutti gli acquisti storici e ripetitivi;
- identificare all'interno di ciascuna stazione appaltante una figura che svolga l'attività di risk management.

Benefici attesi dall'azione/rischi derivanti dalla stasi:

- benefici per le stazioni appaltanti in termini di garanzia dei tempi adeguati per la preparazione adeguata delle gare e riduzione a zero del rischio di proroghe;
- la programmazione, se resa pubblica, costituirebbe uno strumento di grande valore per tutto il sistema produttivo del Paese;
- stimare il rischio e sviluppare le strategie per gestirlo significa evitare spreco di tempo e di denaro.

4.1.2 Valorizzare il dialogo tra gli attori coinvolti nel procurement

Tra le nuove disposizioni del nuovo Codice degli appalti l'articolo 66 individua nella **consultazione preliminare di mercato** uno dei meccanismi *propedeutici alla preparazione* dell'appalto, al fine (anche) di informare gli operatori economici circa gli appalti *già programmati* dalle stazioni appaltanti. La ratio della norma è certamente condivisibile, tuttavia, come è stato rilevato in più occasioni, uno dei punti di maggiore debolezza della domanda pubblica (soprattutto di innovazione) è la definizione del fabbisogno, nonché degli strumenti adeguati per soddisfarlo. La consultazione di mercato, peraltro, può rappresentare un'opportunità a disposizione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza se utilizzata già in sede di programmazione, quindi una fase precedente

“

L'innovazione richiede un dialogo ben costruito tra il committente, il fornitore e l'utilizzatore finale: tenere insieme queste tre dimensioni è un modo per co-progettare l'innovazione
Manuela Brusoni

rispetto a quanto definito dall'articolo 66. Colmare il deficit informativo già dalla fase di programmazione, consente all'acquirente pubblico di effettuare una valutazione prognostica (ex ante) dell'intervento d'acquisto, attraverso le informazioni provenienti dai soggetti che vantano interessi specifici del settore.

I vantaggi di una simile soluzione sono molteplici: definire in maniera più puntuale il fabbisogno della stazione appaltante; valutare l'opportunità di procedere effettivamente all'acquisto; valutare quale, tra le procedure d'acquisto definite dal

Codice, consente di soddisfare meglio il fabbisogno espresso dalla stazione appaltante; definire modelli da proporre al sistema di aggregazione di riferimento (*sistema-paese*, Tavolo degli aggregatori ...).

Fare questo non è facile in un contesto in cui l'integrità e la trasparenza sono esigenze preordinate alle altre. Lo stesso articolo 66 dispone, doverosamente, il rispetto dei principi, tra gli altri, della trasparenza. Entrambe sono aspetti certamente fondamentali, ma il loro perseguimento non deve

RACCOMANDAZIONE: VALORIZZARE IL DIALOGO TRA GLI ATTORI COINVOLTI NEL PROCUREMENT

Finalità/obiettivi:

Effettuare una valutazione prognostica (ex ante) dell'intervento d'acquisto, tenendo in considerazione le informazioni provenienti dai soggetti che vantano interessi specifici, al fine di: definire in maniera più puntuale il fabbisogno della stazione appaltante; valutare l'opportunità di procedere effettivamente all'acquisto; valutare quale, tra le procedure d'acquisto definite dal Codice, consente di soddisfare meglio il fabbisogno espresso dalla stazione appaltante; definire modelli da proporre al sistema di aggregazione di riferimento (*sistema-paese*, Tavolo degli aggregatori ...).

Azioni concrete per l'attuazione:

- Estendere anche alla fase di programmazione le consultazioni preliminari di mercato (ex art. 66 del d. lgs. 50/2016), per tutti gli appalti.

Benefici attesi dall'azione/rischi derivanti dalla stasi:

Il coinvolgimento degli attori coinvolti nel processo di procurement (committente, utilizzatore e fornitore) consentirebbe una crescita dell'ecosistema del procurement pubblico, garantendo una reale innovazione del procurement (non solo di quello innovativo), i cui processi sono spesso articolati in comparti stagni, con modalità emulative e poco efficienti, sia in termini di costi che di valore finale dell'acquisto.

infiacciare l'efficacia dell'intervento di approvvigionamento, il cui ultimo fine è il soddisfacimento di un interesse pubblico. Si avverte l'esigenza di garantire una maggiore discrezionalità nei confronti delle amministrazioni appaltanti, come avviene in altri contesti nazionali, nei quali una dose di discrezionalità è considerata un valore aggiunto, mentre in Italia è spesso interpretata come un modo per occupare uno spazio sacrificato alla trasparenza. Bisogna operare affinché questo deficit culturale sia colmato e, a tal fine, il tema delle competenze è dirimente.

“

L'integrità e la trasparenza sono aspetti certamente fondamentali, ma il loro perseguimento non deve infiacciare l'efficacia dell'intervento

Manuela Brusoni

4.1.3 Semplificazione effettiva - tregua normativa - gestione dei tempi delle riforme

Il nuovo Codice degli appalti rappresenta certamente un tentativo di semplificazione rispetto alla norma precedente, tuttavia manca ancora una parte cospicua della normativa di supporto. Ci si attende che, una volta a regime, la nuova disciplina sarà consistente della precedente. Allo stato attuale, quindi, abbiamo assistito a una semplificazione formale (abbassamento della fonte, con la regolazione demandata alla soft law), alla quale però non fa da contraltare una semplificazione sostanziale. La soft law contempla una miriade di micro discipline di settore, che non depongono a favore di una semplificazione per gli operatori del sistema. Occorre una semplificazione più incisiva della normativa in quanto il risultato ottenuto non è ancora paragonabile alla snellezza delle discipline sugli appalti degli altri paesi dell'UE. Peraltro la mancata semplificazione deriva anche da un'inadeguata gestione dei tempi delle riforme: bisogna abbandonare la "cultura dell'accensione-spegnimento di un interruttore" quando si cambiano le norme, come avvenuto con il nuovo Codice appalti. Occorrono periodi di transizione, di osservazione dalla vecchia alla nuova disciplina, pena il rischio di imbarcarsi in maniera assiomatica in nuove soluzioni che non è detto che funzionino.

“

Il legislatore sta legiferando troppo. C'è l'illusione che si possa fare innovazione con nuovi interventi legislativi, quando invece occorrerebbe lasciar sedimentare le norme prima di modificarle

Andrea Lisi

RACCOMANDAZIONE: SEMPLIFICAZIONE EFFETTIVA - TREGUA NORMATIVA - GESTIONE DEI TEMPI DELLE RIFORME

Finalità/obiettivi: favorire il "radicamento" della cultura di soft law

Azioni concrete per l'attuazione:

- evitare la continua promulgazioni di nuove disposizioni che generano incertezza normativa e favoriscono il contenzioso;
- assicurare adeguati periodi di transizione tra una riforma e l'altra al fine di consentire il monitoraggio degli effetti prodotti dalle novelle introdotte.

Benefici attesi dall'azione/rischi derivanti dalla stasi:

- i benefici della semplificazione normativa sono riconducibili ai minori oneri a carico del sistema-paese (amministrazioni pubbliche, operatori economici, istituzioni..);
- con un profluvio irrazionale di norme il rischio è quello di imbarcarsi in maniera assiomatica in nuove soluzioni che non è detto che funzionino.



Sarebbe opportuno che le stazioni appaltanti valutassero l'operato dei soggetti aggregatori, in modo da stabilire dei meccanismi incentivanti per questi ultimi
Ezio Melzi

4.1.4 Misurare le performance dei soggetti aggregatori

Occorre affiancare alla valutazione del fornitore nell'esecuzione del contratto anche la valutazione della performance del soggetto aggregatore. Le amministrazioni periferiche sono obbligate dalle norme ad affidarsi ai soggetti aggregatori, quindi questi ultimi agiscono in regime di business captive, non avendo alcun incentivo al

miglioramento della performance. Occorre identificare i processi e le procedure per valutare la performance dei soggetti aggregatori, in una prospettiva di *total cost*.



RACCOMANDAZIONE: MISURARE LE PERFORMANCE DEI SOGGETTI AGGREGATORI

Finalità/obiettivi: responsabilizzare i soggetti aggregatori e le centrali di committenza, al fine di meglio rispondere alle esigenze delle stazioni appaltanti.

Azioni concrete per l'attuazione:

- valutare le performance dei soggetti aggregatori in termini di efficacia ed efficienza: livello di servizio/livello di soddisfazione delle amministrazioni beneficiarie, risultati in termini di benefici e cost saving, tempi di esecuzione, livello di competizione delle gare, corrispondenza in termini di qualità e quantità tra il richiesto ed il ricevuto;
- aggiungere al complesso di attività su cui basare la qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza, di cui all'art.38 del d. lgs. 50/2016, anche i processi di valutazione ex post;
- verificare le funzioni dei soggetti aggregatori, sviluppando quelle che tali soggetti sono in grado di sostenere, come la selezione dei fornitori.

Benefici attesi dall'azione/Rischi derivanti dalla stasi:

- rischio che i soggetti aggregatori diventino dei semplici "garifici";
- rischio di uno scollamento di interessi tra chi negozia (soggetto aggregatore) e chi beneficia dei risultati delle negoziazioni (amministrazione beneficiaria).

4.1.5 Ricorrere alla "funzione d'uso" quale criterio discretivo della domanda di innovazione

La domanda di innovazione necessita di un cambio di paradigma: occorre spostare l'attenzione da "come gestire la gara" a "come preparare la gara". Il primo momento è diventato ormai una commodity, dunque la sfida di oggi è rappresentata dal secondo momento, in particolare per ciò che attiene la raccolta dei fabbisogni e la standardizzazione.



La domanda di innovazione necessita di un cambio di paradigma: deve essere formulata in termini di "funzione d'uso", per cui il committente pubblico esprime l'esigenza, non più l'oggetto che, si presume, possa soddisfare quell'esigenza
Ezio Melzi

Per rispondere a questa esigenza, la domanda di innovazione deve essere formulata in termini di "funzione d'uso", per cui il committente pubblico esprime l'esigenza, non più l'oggetto che, si presume, possa soddisfare quell'esigenza.

Per innovare occorre comprare il know how dei fornitori e quindi non ragionare in termini di oggetti, che tendenzialmente diventano delle commodities. Bisogna ragionare in termini di pac-

chetti di **service level agreement (SLA)**, di livelli che si vogliono raggiungere. Per stabilire gli obiettivi da raggiungere è fondamentale conoscere gli impatti dell'innovazione sul campo e per questo, probabilmente, non abbiamo ancora gli strumenti adeguati. Un primo passo può essere rappresentato dalla condivisione delle esperienze, andando a guardare ai progetti pilota.

Sarebbe auspicabile applicare il concetto di "funzione d'uso" anche agli appalti tradizionali. Dal nuovo sistema derivante dal nuovo Codice emergono due problemi: 1) bisogna essere abili a descrivere in maniera puntuale il fabbisogno, un problema che attiene alle competenze e al know how del personale delle stazioni appaltanti, specie quelle territoriali; 2) la valutazione compete a una Commissione esterna, composta da soggetti esterni sia alla stazione appaltante che all'ente utilizzatore. Il compito non facile della Commissione dovrà essere quello di valutare le soluzioni in base a un fabbisogno che non ha espresso.

Sulle "funzioni d'uso" è bene distinguere tra forniture generaliste e forniture informatiche, in cui c'è una centralizzazione notevole. Se parliamo di "funzioni d'uso specifiche" queste possono sicuramente essere inserite in un capitolato per meglio apprezzare l'elemento innovativo della soluzione. In questo caso, però, occorre standardizzare, altrimenti si potrebbe creare l'occasione per cercare il particolarismo che elude le regole. Occorre pensare a cosa può essere standardizzato, definire cosa può essere ricondotto al *make* e cosa demandato al *buy*.



RACCOMANDAZIONE: RICORRERE ALLA "FUNZIONE D'USO" QUALE CRITERIO DISCRETIVO DELLA DOMANDA DI INNOVAZIONE

Finalità/obiettivi:

- ricondurre l'onere di innovare al suo naturale interprete, ovvero il mercato;
- liberare il potenziale innovativo inespresso delle imprese;
- agevolare i processi di aggregazione e standardizzazione;
- aggirare l'insoddisfacente livello della domanda innovativa delle PA.

Azioni concrete per l'attuazione:

- favorire il radicarsi di una nuova modalità di formulazione della "domanda" in termini di "funzione d'uso", per cui il committente pubblico esprime l'esigenza, non più l'oggetto. In tal modo l'offerente potrebbe svolgere un ruolo maggiormente "attivo" in termini di innovazione con possibili ripercussioni positive nel processo di acquisto;
- per il raggiungimento di tale finalità è necessario un cambiamento dell'Amministrazione sin dalla fase della programmazione per poi consentire una diversa e, conseguente, impostazione della procedura di gara;
- fornire gli strumenti giuridici per consentire ai dirigenti e ai funzionari pubblici di operare in maniera più serena.

Benefici attesi dall'azione/rischi derivanti dalla stasi:

- raggiungimento di più elevati livelli qualitativi delle forniture e dei servizi acquistati dalle PA;
- razionalizzazione delle risorse impiegate negli approvvigionamenti di servizi e forniture di innovazione;
- miglioramento dei servizi pubblici.

4.1.6 Approntare un nuovo modello di controllo della performance

Il controllo della performance del fornitore di un bene o servizio è un aspetto particolarmente rilevante nel ciclo dell'appalto.

Sul "come", occorre implementare metodologie per la misurazione della performance, esplorando una baseline e verificando se esiste una discrezionalità automatizzata: la discrezionalità nella valutazione è fondamentale ma bisogna renderla standardizzata. I processi di valutazione della

performance, infatti, devono basarsi principalmente su elementi oggettivi, meglio se ricavabili direttamente da sistemi informativi della stazione appaltante. Nel caso si rendessero necessarie valutazioni soggettive, per ridurre il rischio di favoreggiamenti o false dichiarazioni, bisognerebbe allargare il più possibile la platea dei valutatori. Ne caso dei contratti negoziati dai soggetti aggregatori la platea degli utenti beneficiari è generalmente ampia, pertanto nella valutazione si può ammettere anche un giudizio soggettivo da parte di ciascuno, almeno per alcuni parametri del livello di servizio.

Sul “quando”, si può immaginare di realizzare un monitoraggio in corso d’opera, al fine di indirizzare le procedure di gara per correggere gli errori rilevati: ciò consente di agire in maniera sistematica e strategica, soprattutto quando si chiede innovazione.

“

L'accentramento degli acquisti rischia di deresponsabilizzare il beneficiario dell'acquisto, al quale dovrebbe sempre spettare la valutazione del fornitore, attraverso un dialogo costante con la centrale di committenza
Ferruccio Ferranti

Sul “chi”, ossia quali soggetti sono deputati a effettuare questo controllo, è il caso di rilevare come il soggetto aggregatore debba sempre dialogare con il beneficiario dell’acquisto. A quest’ultimo spetterebbe il compito di monitorare il fornitore, in quanto è il beneficiario stesso che risponde del servizio. Negare questo significa deresponsabilizzare chi ha la responsabilità gestionale di un determinato servizio o di una determinata azienda pubblica.

Il mancato coinvolgimento del beneficiario è impensabile e, peraltro, è una soluzione antieconomica. Se la valutazione è operata dall’inter-

mediario (soggetto aggregatore) non è credibile, quindi il mercato si adegua. Con l’innovazione c’è bisogno di una governance a più livelli, il soggetto aggregatore non può fare tutto.



RACCOMANDAZIONE: APPRONTARE UN NUOVO MODELLO DI CONTROLLO DELLA PERFORMANCE

Finalità/obiettivi: standardizzare le modalità di soddisfacimento dell’esigenza, arricchendo un sistema di knowledge management and sharing tra centrali di committenza.

Azioni concrete per l’attuazione:

- definire un processo digitalizzato per la rilevazione delle esigenze di fornitura, estendendo l’esperienza di Consip alle altre centrali di committenza;
- definire/consolidare un processo digitalizzato di monitoraggio della qualità delle forniture e delle prestazioni erogate (tramite MePA, convenzioni e accordi quadro) come direttamente rilevate dall’utente finale (stazione appaltante) e rendendo disponibili tali informazioni a Consip e alle altre centrali di committenza;
- strutturare un processo e delle procedure che rendano sistematica e obbligatoria la valutazione delle performance operative del fornitore.

Benefici attesi dall’azione/rischi derivanti dalla stasi:

- un rischio è la deresponsabilizzazione delle stazioni appaltanti;
- un rischio ulteriore è che il soggetto aggregatore si limiti a una valutazione di processo, non essendo in grado di valutare la fornitura;
- evitare il disallineamento di interessi tra coloro che negoziano e coloro che beneficiano dei beni/servizi/lavori negoziati da altri e che devono altresì provvedere al pagamento.

4.1.7 Valorizzare gli strumenti del procurement di innovazione

I problemi legati al procurement di innovazione, come la “sindrome del binario morto”, hanno spinto il legislatore – comunitario prima, nazionale poi – a concepire lo strumento del partenariato per l’innovazione (PPI), con il quale si tende a superare questo rischio, giustapponendo una fase precommerciale a una fase di commercializzazione in un’unica procedura, dando così una prospettiva certa di sviluppo agli operatori economici partecipanti.

L’attivazione di bandi PPI garantirebbe non solo di superare la sindrome del binario morto per i processi di procurement innovativo, ma consentirebbe di innescare processi di innovazione del procurement “classico” di beni e servizi, in quelle categorie che costituiscono l’area di mercato più interessante per le imprese e dove le PMI si scontrano sempre con requisiti di accesso “classici” (es. fatturato su servizi analoghi nel triennio precedente alla gara), che nei fatti bloccano il sistema di procurement a vantaggio dei grandi players internazionali di beni e servizi. Il PPI, inoltre, consentirebbero anche di ridurre il rischio di lock-in, a favore delle imprese più piccole e innovative. Peraltro, già con dal decreto legge 179/2012 il legislatore lascia intravedere la possibilità di definire una “filiera istituzionale dell’innovazione”, con la quale, da una serie di attività che coinvolgono diversi attori pubblici, si crea un sistema razionale per la valorizzazione del procurement di innovazione. In quella che si può concepire come una filiera istituzionale dell’innovazione, dando la garanzia dell’exploitation sul mercato delle soluzioni risultanti dall’attività di ricerca e sviluppo cofinanziate dalle amministrazioni pubbliche, e creando una continuità tra le procedure di inno-



Occorre concepire una filiera istituzionale dell’innovazione, che va dalla ricerca e lo sviluppo fino alle gare commerciali, coinvolgendo diversi attori pubblici come AgID e Consip
Mauro Draoli



RACCOMANDAZIONE: VALORIZZARE GLI STRUMENTI DI PROCUREMENT DI INNOVAZIONE

Finalità/obiettivi:

- definire una “filiera istituzionale dell’innovazione”;
- superare la “sindrome del binario morto” nel PCP;
- dare concretezza allo strumento del partenariato per l’innovazione;
- definire specifici incentivi per valorizzare l’offerta di innovazione.

Azioni concrete per l’attuazione:

- prevedere esplicitamente che i risultati dei PCP costituiscano oggetto di gare Consip;
- attivare bandi di partenariato per l’innovazione tarati sulle categorie merceologiche a maggior tasso tecnologico, tra quelle previste dal DPCM di cui all’art. 9, comma 3 del DL 66/2014, per l’anno 2016;
- creare un marchio o un sigillo che identifichi le soluzioni scaturite dall’attività di ricerca e sviluppo che non abbiano prodotto risultati in termini industriali (non siano state ingegnerizzate, non siano state brevettate);
- creare un catalogo ad hoc nel MePA che raccolga queste soluzioni.

Benefici attesi dall’azione/rischi derivanti dalla stasi:

- rendere efficaci gli strumenti di procurement innovativo come PCP e PPI;
- il rischio è disincentivare gli operatori economici dal partecipare agli appalti di innovazione, rinunciando al potenziale innovativo proveniente dal mercato.

vazione (come il PCP) e le procedure classiche di approvvigionamento (come le gare predisposte da Cosip).

In generale, non è detto che il mercato sia incentivato a rispondere alla sfida innovativa perché le aziende non sono sufficientemente mature oppure perché le aspettative che la domanda di innovazione crea nel mercato non sono sostenute da valide soluzioni. In questo secondo caso c'è il rischio di vanificare il potenziale della domanda innovativa, se non si predispongono adeguati incentivi per il mercato.

“

I tempi dettati dalle procedure ordinarie di procurement non consentono di acquistare innovazione, in special modo quella digitale. Il valore aggiunto dell'innovazione è inversamente proporzionale al tempo richiesto per il suo acquisto

Fabrizio Rauso

4.1.8 Sganciare l'innovazione dei tempi alle procedure classiche

Il fattore *tempo* è un aspetto di capitale importanza nell'approvvigionamento di innovazione da parte della PA. I tempi dettati dalle procedure ordinarie di procurement non consentono di acquistare innovazione, in special modo quella digitale. I tempi che ne derivano vanificano il potenziale innovativo della soluzione individuata e ne limitano la competitività.

I processi di acquisto dei beni materiali e dei beni immateriali oggi coincidono: è chiaro che

con la digital transformation gli acquisti immateriali prendono il sopravvento, diversificando anche la modalità di fornitura degli stessi (es. crowdsourcing, on demand). Questa è una grande occasione per ripensare quindi il flusso e renderlo compatibile con l'innovazione digitale.



RACCOMANDAZIONE: SGANCIARE L'INNOVAZIONE DAI TEMPI DELLE PROCEDURE CLASSICHE

Finalità/obiettivi: riconsiderare i tempi dei procedimenti per l'acquisto di soluzioni innovative da parte della PA, dal momento che il valore aggiunto dell'innovazione è inversamente proporzionale al tempo richiesto per il suo acquisto.

Azioni concrete per l'attuazione:

- prevedere una significativa riduzione dei tempi delle fasi di acquisto di soluzioni innovative in modo da giungere al termine della procedura in tempi celeri e comunque tali da garantire che quanto acquistato sia ancora "innovativo";
- il ciclo di vita del procurement dell'innovazione deve essere non superiore ai 24 mesi per il PCP e 18 mesi per il PPI. Procedimenti di durata superiore ai 24 mesi vanificano lo sforzo di investimento di qualunque iniziativa connotabile come "innovativa";
- diversificare i processi di acquisto dei beni materiali e dei beni immateriali.

Benefici attesi dall'azione/rischi derivanti dalla stasi:

- il rischio, legato all'inadeguatezza dei tempi e alla mancanza di incentivi per il mercato, è di vanificare il potenziale innovativo proveniente dal mercato.

4.2 CHANGE MANAGEMENT: GESTIONE DEI PROCESSI E DELLE RISORSE UMANE

4.2.1 Attuare delle politiche mirate di reclutamento del personale delle stazioni appaltanti

La *formazione* e il *cambiamento* nelle risorse umane si avvertono come necessari quando si tratta di riconsiderare il cambio di paradigma imposto dalle nuove procedure innovative di procurement. Da parte delle PA si registra un elevato bisogno di professionalità e il rischio paradossale, suffragato dalla realtà, è quello di escludere dal cambiamento innovativo le generazioni nativo-digitali, facendo esclusivo affidamento sulle risorse convertito-digitali. Per sostenere il cambiamento innovativo in atto la priorità è costruire delle professionalità in grado di presidiare e sostenere il cambiamento stesso.

“

Da parte delle PA si registra un elevato bisogno di professionalità e il rischio paradossale, suffragato dalla realtà, è quello di escludere dal cambiamento innovativo le generazioni nativo-digitali, facendo esclusivo affidamento sulle risorse convertito-digitali

Pietro Perrone



RACCOMANDAZIONE: ATTUARE DELLE POLITICHE MIRATE DI RECLUTAMENTO DEL PERSONALE DELLE STAZIONI APPALTANTI

Finalità/obiettivi: costruire delle professionalità in grado di presidiare e sostenere il cambiamento in atto. Azioni concrete per l'attuazione:

- prevedere, almeno per i soggetti aggregatori e le stazioni appaltanti, un'iniezione di personale specializzato proveniente dalle esperienze private. Ciò dovrebbe trovare applicazione soprattutto in alcune figure apicali e di coordinamento all'interno delle grandi stazioni appaltanti;
- definire dei profili professionali ideali per tutte le figure che svolgono un ruolo nelle organizzazioni del procurement;
- sblocco del turnover per approvvigionarsi di nuove professionalità;
- centralizzare le competenze, costituendo un hub che aggrega di volta in volta le competenze necessarie. Ciò consente, tra l'altro, di portare al centro le istanze della periferia. In questa prospettiva il profilo delle competenze di chi acquista cambia: dalla capacità di fare l'acquisto alla capacità di governare un processo. L'innovazione diviene così un outcome naturale di tale processo, senza il bisogno di ricercarla a priori e in maniera spasmodica
- avvicinare, in un rapporto di cinque a due, i dipendenti pubblici over 55 con giovani nativo-digitali;
- espletare corsi obbligatori per il personale coinvolto nel cambiamento, con l'affiancamento di risorse nativo-digitali che conoscono molto bene gli strumenti messi a disposizione.

Benefici attesi dall'azione/rischi derivanti dalla stasi:

- aumento della produttività;
- risposta a parte della disoccupazione giovanile.

4.2.2 Change management negli approvvigionamenti del settore sanità

L'esigenza di un cambiamento dei processi si rileva particolarmente urgente nell'ambito specifico delle procedure di acquisto nel settore della sanità, in cui l'aggregazione della domanda richiederebbe una reingegnerizzazione della logistica e un'innovazione organizzativa per ciò che riguarda i sistemi informativi contabili delle aziende fornitrici.

L'aggregazione della domanda nel settore della sanità richiede innovazione organizzativa (change management), intesa come: reingegnerizzazione della logistica, innovazione organizzativa per ciò

che riguarda i sistemi informativi contabili delle aziende fornitrici.

Creare una governance che soddisfi sia le necessità organizzative che la condivisione e lo sviluppo delle competenze. Un esempio nel settore salute, con il ruolo della Conferenza Stato-Regioni: occorre una suddivisione territoriale e merceologica tra le stazioni appaltanti per poter assicurare la continuità della fornitura, con specializzazioni, sia interne che condivise, che possano intervenire per aggredire problemi comuni.

RACCOMANDAZIONE: CHANGE MANAGEMENT NEGLI APPROVVIGIONAMENTI DEL SETTORE SANITÀ

Finalità/obiettivi: aggredire quote più rilevanti di spesa pubblica.

Azioni concrete per l'attuazione:

- attuare una reingegnerizzazione della logistica, con dei sistemi integrati fornitori/ committenti/utenti finali;
- ripartire le responsabilità tra i vari soggetti (Consip e centrali di committenza) in termini di: ambiti di intervento, specializzazioni merceologiche, lotti geografici, strumenti, in modo da creare un'organizzazione rete a livello nazionale, tenendo conto delle capacità organizzative e competenze reali disponibili.

Benefici attesi dall'azione/rischi derivanti dalla stasi:

- assicurare la continuità della fornitura.

4.2.3 Condivisione delle esperienze: benchmarking come leva/stimolo per l'innovazione

Effettuare una mappatura delle esperienze innovative realizzate dalle diverse stazioni appaltanti, sia in ambito nazionale che internazionale, in modo che fungano da leva per stimolare per l'innovazione. È bene che questa attività di collezione di best practices sia svolta da una terza parte rispetto alle aziende e alle stazioni appaltanti.

RACCOMANDAZIONE: CONDIVISIONE DELLE ESPERIENZE: BENCHMARKING COME LEVA/STIMOLO PER L'INNOVAZIONE

Finalità/obiettivi: benchmarking interno e/o funzionale

Azioni concrete per l'attuazione:

- identificare un soggetto (ad esempio Consip) che raccolga le best practices di procurement pubblico e le renda disponibili per tutte le stazioni appaltanti;
- creare un repository per tracciare le esperienze di PCP, sia a livello nazionale che comunitario;
- realizzare progetti pilota, dei trials su questioni molto pratiche nella quotidianità amministrativa delle PA (difficoltà nella definizione del processo, nella pianificazione dell'attività, nella consuntivazione delle attività, contratti a scadenza senza che sia pronta una nuova procedura di approvvigionamento ...).

Benefici attesi dall'azione/rischi derivanti dalla stasi:

- evidenziare le criticità e le eventuali azioni correttive da porre in essere;
- togliere ogni alibi sulla fattibilità di certi processi di innovazione;
- calcolare le "occasioni perse", in termini di costo delle inefficienze nel non avere replicato le migliori prassi;
- le best practice possono fungere da spunto per la definizione di obiettivi di risultato per le singole stazioni appaltanti che continueranno ad operare in autonomia, oltretutto per i soggetti aggregatori.

4.2.4 Definire incentivi per gli innovatori della PA

L'innovazione è un fenomeno economico e sociale, coinvolge la collettività, chiede investimenti, infrastrutture, politiche dedicate. Un ambiente altamente sfidante per i singoli e sistemi d'incentivazione non basati sul puro incremento retributivo creano uno scenario favorevole allo sviluppo dell'innovazione. A tale fine, bisognerebbe incentivare chi crede e lavora per favorire l'innovazione premiando il merito e riconoscendo l'eccellenza. Si potrebbero creare dei premi ad hoc per i dipendenti delle PA che si sono distinti per attività e comportamenti innovativi.

RACCOMANDAZIONE: DEFINIRE INCENTIVI PER GLI INNOVATORI DELLA PA

Finalità/obiettivi: Stimolare la cultura dell'innovazione nelle PA

Azioni concrete per l'attuazione:

- applicare gli incentivi esistenti (come il premio annuale per l'innovazione, ex art. 22, d.lgs. 150/2009), e crearne di nuovi, per i dipendenti pubblici che si distinguono per iniziative innovative.

Benefici attesi dall'azione/rischi derivanti dalla stasi:

- i principali benefici sono lo sviluppo dell'innovazione e il diffondersi di pratiche innovative nelle PA.

4.3 CONTRASTO AL LOCK-IN E CONTENDIBILITÀ DEL MERCATO

4.3.1 Aprire il sistema degli appalti alle start-up, alle PMI e alle microimprese

Oggi i "mondi virtuali" come Google, Apple, Windows, "imprigionano" l'utente, pubblico e privato, all'interno di ecosistemi sostanzialmente chiusi o fortemente vincolati, limitando in maniera significativa la concorrenza, in modo particolare per quanto riguarda il sistema delle PMI.

Prevedere strumenti per agevolare il coinvolgimento diretto e autonomo delle start-up nelle procedure di acquisto di innovazione.

RACCOMANDAZIONE: APRIRE IL SISTEMA DEGLI APPALTI ALLE START-UP, ALLE PMI E ALLE MICROIMPRESE

Finalità/obiettivi: contrastare il lock-in per non pregiudicare il potenziale innovativo derivante da start-up, PMI e microimprese.

Azioni concrete per l'attuazione:

- specificare le regole attraverso cui determinare la ripartizione delle attività all'interno dei raggruppamenti di imprese, in modo che a ogni singola azienda del raggruppamento siano direttamente fatturate la propria quota di attività, evitando che le aziende più grandi trattengano marginalità spettanti alle PMI, come potrebbe accadere mantenendo accentrati sulla mandataria la fatturazione e i pagamenti;
- promuovere e diffondere un quadro di regole tecniche che rendano obbligatorio il dialogo fra diversi ecosistemi e/o linguaggi informatici, per impedire, o quantomeno limitare, l'impatto della "cattura" (lock-in);
- dare la possibilità alle PMI di partecipare agli appalti pubblici, senza prefissati limiti o requisiti particolarmente restrittivi;
- individuare una metodologia "pubblica" per la valutazione delle start-up e dei loro potenziali di innovazione rispetto al mercato;
- creare un incubatore di innovazione per la PA, finanziato con risorse di mercato (ad esempio da Cassa depositi e prestiti) da innestare nel sistema della pianificazione pluriennale affidata ad AGID e Consip, per compensare i rischi che tale accentramento può comportare;
- diffondere iniziative di contatto fra le PA, le aziende e le start-up per la selezione delle iniziative più profittevoli in termini di beneficio dei servizi da rendere alla collettività (maggiore efficienza unita a minori costi).

Benefici attesi dall'azione/rischi derivanti dalla stasi:

- si amplia la platea degli interessati, con una conseguente maggiore competitività nella ricerca delle soluzioni;
- si valorizzano in massima misura le risorse dalla PA.

5.

I PROTAGONISTI DEL TAVOLO



Mauro DRAOLI

Responsabile Servizio strategie di procurement e innovazione del mercato - Agenzia per l'Italia Digitale

Laureato nel 1994 in ingegneria elettronica con indirizzo informatico, presso l'Università Sapienza di Roma "Sapienza" (voto 110/110). Ha una esperienza ultradecennale nella pianificazione, realizzazione e gestione di iniziative di ricerca e sviluppo ICT e per la digitalizzazione della PA, con competenze specialistiche nei settori del service management, grid e cloud computing, motori di ricerca, gestione della conoscenza e trattamento automatico del linguaggio. Attualmente funzionario presso AgID, ove conduce, nell'ambito di partnership nazionali e internazionali, progetti di innovazione per la PA, tra cui il Portale nazionale del Cittadino e l'iniziativa Cloud for Europe.



Stefano ACANFORA

Direttore della Direzione Regionale Centrale acquisti - Regione Lazio

Laureato in Economia e Commercio presso l'Università di Napoli "Federico II", dottore commercialista e revisore contabile. Dopo numerose esperienze nel settore privato, nel 2010 assume la carica di Direttore Amministrazione e Controllo presso Sogei, società ICT interamente posseduta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Ritornato nel 2013 alla libera professione, dal gennaio 2015 assume la carica di Direttore della Direzione Regionale Centrale Acquisti della Regione Lazio.



Sara BEDIN

Esperto della Commissione Europea in materia di innovation procurement

Laureata con lode in Economia presso la Bocconi di Milano, è riconosciuta a livello europeo come esperto in materia di innovation procurement e politiche di domanda di innovazione. È membro dell'iniziativa EAFIP della Commissione Europea (DG-Connect) come specialista di appalti pubblici pre-commerciali, tema sul quale ha collaborato con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e con il MIUR. Dal 2008 affianca oltre quaranta importanti PA, italiane ed europee, nel processo di riqualificazione ed ottimizzazione della spesa, mediante la progettazione ed implementazione di appalti pubblici pre-commerciali e di innovazione riconosciuti come best practices a livello europeo.



Manuela BRUSONI

Presidente ARCA - Azienda Regionale Centrale Acquisti Regione Lombardia

Laureata con lode in Ingegneria Civile presso l'Università di Pavia (1979), ottiene il Master of Business Administration presso la SDA Bocconi School of Management (1984), dove dal 1985 svolge attività di docenza nell'area Public Management and Policy. È stata direttrice del Master MASAN - Management degli Approvvigionamenti in Sanità (2010-2013) ed è Direttrice del Quality Accreditation and Benchmarking (dal 2006). È Presidente di ARCA SpA, Azienda Regionale Centrale Acquisti, soggetto aggregatore della Regione Lombardia.



Cristian CAMPAGNA

Funzionario - Ministero dell'Economia e delle Finanze

Laurea magistrale in Politiche Pubbliche presso l'Università di Roma Tre, Master in "Management e politiche delle amministrazioni pubbliche" presso la SNA e la Luiss School of Government. Vincitore di concorso pubblico, è funzionario del MEF, nel quale si occupa di valorizzazione dell'attivo e del patrimonio pubblico. Ha lavorato in E&Y come consulente in appalti pre-commerciali, prendendo parte all'attività dell'AgID in supporto alla gara europea Cloud for Europe (Premio nazionale dell'innovazione 2016) e al programma di PCP "Domanda Pubblica come strumento per sollecitare la propensione dell'impresе all'innovazione", nell'ambito del PONReC 2007-13.



Leonardo CARONNA

Direttore Agenzia Provinciale per gli Appalti e Contratti - Provincia Autonoma di Trento

Laureato in Giurisprudenza nel 1992, consegue il Master in "Diritto e Pratica dei Lavori Pubblici" presso la Scuola Superiore di Amministrazione Pubblica e degli Enti Locali e il Master in "E-procurement - La gestione dei processi di acquisto nella Pubblica Amministrazione". Direttore dell'Ufficio Appalti della Provincia Autonoma di Trento dal 2004 al 2009, dal 2010 Dirigente presso l'APAC - l'Agenzia Provinciale per gli Appalti e i Contratti - di cui diventa Direttore nel 2014. È membro del Comitato Scientifico e Revisore dei Conti di I.T.A.C.A. (Istituto per la trasparenza, l'aggiornamento e la certificazione degli appalti).



Fabrizio COBIS

Dirigente Ufficio Promozione e incentivazione della specializzazione, cooperazione e coesione territoriale della ricerca - Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca

Laurea in Giurisprudenza presso l'Università Sapienza di Roma, dal 1994 al MIUR, dove comincia ad occuparsi di politiche della ricerca e relativi sistemi di incentivazione. Dal 2009 è Dirigente dell'Ufficio VII della DG per il Coordinamento e lo Sviluppo della Ricerca. Dal 2010 ricopre il ruolo di Autorità di Gestione del PON "Ricerca e Competitività" 2007/2013 con la diretta responsabilità della gestione di fondi da destinare ad investimenti in ricerca e innovazione nelle Regioni Obiettivo Convergenza. In particolare ha curato l'attuazione e la gestione del bando Smart Cities.



Salvatore DEL PIZZO

Public Affair Sales Executive - VeniceCom

Attivo in ambito ICT fin dagli anni '80, ha lavorato come consulente di direzione per Ernst&Young, Deloitte Consulting, KPMG e altre importanti realtà. Focalizzando le sue attività su cambiamento organizzativo e innovazione tecnologica, ha contribuito alla creazione e alla crescita di numerosi progetti e startup hi-tech in vari settori. Ha lavorato per importanti organizzazioni su impostazione strategica, gestione delle transizioni del business e miglioramento dell'eccelesenza operativa, favorendo lo sviluppo e le trasformazioni del business. In Venicecom si occupa di consulenza alle direzioni acquisti di importanti Enti supportandone il miglioramento delle performance e promuovendo l'adozione della piattaforma di e-Procurement PRO-Q.



Marco DI CIANO

Responsabile Ufficio Ricerca e Sviluppo - InnovaPuglia

Laurea con lode in Ingegneria Elettronica presso il Politecnico di Bari, dottorato di ricerca in Ingegneria Elettronica presso la Katholieke Universiteit Leuven in Belgio. Ha guidato attività di ricerca per conto del CNR, è stato assunto in qualità di progettista-ricercatore presso il Centro Interuniversitario di Microelettronica IMEC a Leuven e ha lavorato come group leader per la Philips di Zurigo. Dal 2000 al Parco Scientifico Tecnopolis CSATA di Valenzano - Bari come coordinatore dell'unità "Elettronica e Sistemi" su diversi progetti pilota per le PMI e la PA. Dal 2009 lavora per InnovaPuglia, società in-house della Regione Puglia come responsabile dell'Ufficio Ricerca.



Ferruccio FERRANTI

Direttore Generale - CSI Piemonte

Laureato in Scienze Politiche e Sociali, dal 1977 al 1999 ha lavorato presso importanti multinazionali USA. Nel 1999 è stato advisor del CdA di Lombardia Informatica e poi DG di Lombardia Integrata Servizi Infotelematici per il territorio, alla guida del progetto di ricerca e sperimentazione infotelematico Carta Regionale dei Servizi - SISS. È stato AD di Consip (2002-2005) e di Sviluppo Italia (2005-2007). Nel 2007 ha curato lo start up della Centrale Acquisti regionale della Lombardia. È stato Consigliere Delegato di Sviluppo Sistema Fiera (2007-2010) e AD dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (2009-2011). Direttore Generale di CSI-Piemonte da ottobre 2013.



Ilenia FILIPPETTI

Responsabile Sezione Monitoraggio appalti di servizi e forniture - Regione Umbria

Laureata in Giurisprudenza, Avvocato, nel 2005 ha conseguito il Master di II livello "Diadema" presso l'Università di Siena. Nel 2012 ha conseguito anche la Laurea in Scienza della Pubblica Amministrazione. Responsabile della Sezione Monitoraggio Appalti di servizi e forniture della Regione Umbria, è autrice di numerose pubblicazioni, anche a carattere scientifico, con una particolare attenzione al tema della tutela della legalità negli appalti pubblici. Svolge correntemente attività di docenza in materia di appalti pubblici ed è Presidente di FORUM APPALTI.



Monica GABRIELLI

Responsabile Strategia e Innovazione, Direzione Digital Organization - SOGEI

È la responsabile della funzione aziendale che si occupa di Strategia e Innovazione Digitale nell'ambito della Direzione Digital Organization, collocata a diretto riporto dell'AD e funzionale all'esercizio del ruolo di Chief Digital Officer (CDO) che ha il compito di assistere l'azienda nello sviluppo e nell'attuazione di una specifica e pervasiva strategia digitale con cui ridefinire la vision, gli obiettivi, le opportunità e le iniziative da intraprendere. È membro del Digital Board aziendale che sovrintende il colloquio con gli interlocutori sia associativi che istituzionali nell'ambito delle attività di promozione della trasformazione digitale della PA.



Luca GASTALDI

Direttore Osservatorio Agenda Digitale - Politecnico di Milano

Luca Gastaldi è Direttore dell'Osservatorio Agenda Digitale e Senior Advisor dell'Osservatorio Innovazione digitale in Sanità del Politecnico di Milano, dove insegna "Economia e Organizzazione Aziendale", "Analisi e Progettazione dei Processi Aziendali" e "Leadership and Innovation". È stato ricercatore presso l'Aalborg University in Danimarca e presso il Royal Institute of Technology (KTH) in Svezia, dove ha studiato la digitalizzazione dei relativi sistemi sanitari. È stato consulente in KPMG Advisory, dove ha sviluppato esperienza negli ambiti dell'eLearning e del Business Process Reengineering. Ha un PhD in Management e una laurea magistrale in ingegneria gestionale.



Marco GIOVANNETTI

Responsabile Piattaforme per l'eProcurement e la fatturazione elettronica, Programmazione Regionale ed Europea in Ambito Agenda Digitale - Regione Toscana

Laureato in Ingegneria Elettronica, è responsabile di Posizione Organizzativa presso il Settore Infrastrutture e Tecnologie per lo sviluppo della Società dell'Informazione della Regione Toscana. È responsabile della progettazione e della gestione dei sistemi di e-procurement per lo svolgimento di processi di affidamento di gare, della piattaforma di fatturazione elettronica e della sua integrazione con i sistemi telematici di acquisto. Cura la stesura, la gestione e la rendicontazione dei documenti di programmazione regionale e delle linee di intervento in materia di Agenda Digitale nei programmi POR FESR e PSR FEASR.



Francesco LAZZARO

Dirigente del Centro Interservizi Amministrativi Cooperazione Internazionale - Ministero degli Affari Esteri

Laurea in Giurisprudenza e Scienze Politiche all'Università di Genova, dottorato di ricerca in Diritto Amministrativo all'Università di Milano. Dopo essere stato Capo Sezione personale civile presso il Comando servizi base, La Spezia, è stato allievo del IV corso-concorso di formazione dirigenziale della SNA. Capo della sezione legale, ordinamento e contenzioso del Comando in capo del dipartimento militare marittimo dell'Alto Tirreno, è stato consigliere ministeriale assegnato alla DG per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni del MAE ed infine ne è divenuto dirigente.



Andrea LISI

Segretario Generale ANORC - Associazione Nazionale per Operatori e Responsabili della Conservazione Sostitutiva

Avvocato, si occupa di diritto dell'informatica da oltre 15 anni. È coordinatore del Digital&Law Department dello Studio Legale Lisi, Presidente di ANORC Professioni, Segretario generale di ANORC (Associazione Nazionale per Operatori e Responsabili della Conservazione digitale dei documenti), Segretario Generale di AIFAG - Associazione Italiana Firma elettronica Avanzata e Grafometrica, Fondatore e Coordinatore degli Stati Generali della Memoria Digitale.



Cataldo LOLLI

Responsabile Marketing - Studio A.M.I.C.A.

Laureato in Scienze Economiche e Bancarie con area principale di esperienza in materia di e-Procurement, tecniche e metodi di quality management, norme ISO, modalità di certificazione, C.A.D, contrattualistica pubblica, digitalizzazione di processi complessi della PA. Per conto di Studio Amica Soc. Coop ha gestito e condotto un complesso progetto di progettazione e realizzazione di una piattaforma, denominata "Tutto Gare" per la gestione interamente telematica delle gare d'appalto. Iscritto ad ANORC ed in possesso dell'attestato di qualità professionale "Responsabile della conservazione digitale".



Fabio MASSIMI

Project Manager - Agenzia per l'Italia Digitale

Ingegnere, specialista di innovazione e digitalizzazione dei processi aziendali, esperto di gestione e conservazione del documento informatico fiscale e normativo e di pagamenti elettronici presso l'Agenzia per l'Italia Digitale. Membro della Commissione Uninfo "eBusiness e servizi finanziari", delegato italiano presso il CEN TC434 "on electronic invoicing" e CEN TC440 "on electronic public procurement".



Luca MASTROGREGORI

Responsabile Strategie Innovative di Acquisto - Consip

Laureato in Economia e Commercio, è il responsabile dell'Area Strategie innovative di acquisto di Consip, occupandosi della definizione delle strategie di impiego, realizzazione e sviluppo degli strumenti di e-procurement (gare telematiche, mercato elettronico, Accordi Quadro e Sistemi Dinamici di Acquisto), indirizzando l'adozione operativa dei nuovi strumenti e gestendo il Mercato Elettronico della PA. Prima dell'ingresso in Consip (2001) ha maturato una esperienza di quasi venti anni nel settore Informatico e delle TLC, occupandosi in particolare dell'area "e-business" (infrastrutture Internet, e-commerce, e-government).



Ezio MELZI

Consigliere Delegato - BravoSolution Italia

Ha contribuito al lancio dell'azienda, avvenuto nel 2000, ricoprendo il ruolo di Senior Director. Dal 2007 ha ampliato le proprie responsabilità diventando Direttore Generale di BravoSolution Italia e, dal 2015, Consigliere Delegato. Proviene da una lunga carriera professionale maturata in aziende dei settori consulenza, con particolare riferimento al mondo della Pubblica Amministrazione, e manifatturiero, in qualità di Manager ed Executive.



Alessia ORSI

Responsabile Area ICT - IntercentER - Agenzia per lo sviluppo dei mercati telematici della Regione Emilia Romagna

Dal 2011 si occupa dello sviluppo dei processi di acquisto telematici, attraverso la gestione ed evoluzione della piattaforma di intermediazione digitale dell'Agenzia. Gestisce lo scambio di fatture elettroniche strutturate secondo standard europei aderendo a OPENPEPPOL. Gestisce le gare in ambito ICT ed è responsabile del Mercato Elettronico regionale. Precedentemente ha coordinato i progetti regionali ICT per l'area sanitaria e socio-sanitaria con, particolare riferimento alla realizzazione della rete SOLE (Sanità On LinE), alla definizione del FSE e del Patient Summary, monitoraggio dei tempi di attesa e CUPIntegratore.



Laura PAVAN

e-Procurement Senior Consultant - VeniceCom

In oltre 15 anni di esperienza nel settore informatico, Laura Pavan ha collaborato con grandi aziende, sia nel ruolo di Technical Sales Executive che di BID Manager e Product Consultant. Grazie alle competenze tecniche in ambito ICT e alla pluriennale esperienza nelle attività di acquisto di grandi aziende e Pubbliche Amministrazioni, Laura Pavan è oggi un'esperta delle nuove dinamiche di approvvigionamento elettronico e Senior Consultant per la piattaforma di e-Procurement PRO-Q, portale specializzato per la gestione degli acquisti della PA, realizzato da Venicecom.



Pietro PERRONE

Dirigente Ufficio Servizi Amministrativi, Direzione Centrale per l'Organizzazione Digitale - INAIL
Dal 1987 al 1999 è stato funzionario presso la Ragioneria Generale dello Stato (MEF), occupandosi di tematiche di finanza pubblica. Dal 1999 è dirigente in Inail dove ha svolto i seguenti incarichi: dirigente di sedi territoriali provinciali (Perugia e Roma) (1999 - 2005); responsabile ufficio Bilancio dell'Inail (2005 - 2007) presso la D.C. Ragioneria con funzioni vicarie della Direzione; capo della Segreteria tecnica del collegio sindacale dell'Inail (2007 - 2015); dirigente dell'Ufficio attività Amministrative della DCOD (IT) dell'Inail, svolge funzioni vicarie della direzione (2015 - 2016).



Fabrizio RAUSO

Direttore Digital Organization - SOGEI

Laurea in Ingegneria Elettrotecnica presso l'Università Sapienza di Roma. Lunga esperienza nel mondo ICT a livello nazionale ed internazionale, dove ha ricoperto diversi ruoli nell'ambito del Marketing, Vendite, Operations, Supply Chain e General Management in varie multinazionali. Inizia la sua carriera nel 1991 in Italcable, per proseguire in Telecom Italia ed in TMI con ruoli di crescente responsabilità. Approda in Lucent Technologies nel 2000 dove rimane fino al 2011, ricoprendo ruoli di direttore operations e vendite. Nel maggio del 2011 lavora in Huawei come Business Unit Director del mercato OLO. Dal maggio 2012 è in Sogei.



Francesco SURICO

Direttore Generale InnovaPuglia

Esperto di programmazione strategica comunitaria, da oltre vent'anni si occupa di progettazione e gestione di strumenti pubblici a sostegno della R&I in ambito digitale, in particolare a favore di PMI e PA. Dal 2013 ha coordinato il gruppo di lavoro della società che di concerto con il Dipartimento Sviluppo economico della Regione ha introdotto e sperimentato nuovi modelli di promozione e diffusione della ricerca e innovazione in ambito territoriale, mediante l'utilizzo di fondi strutturali, quali i living labs e il PCP. È responsabile anche del Soggetto Aggregatore della regione Puglia, nell'ambito del Tavolo Tecnico Nazionale coordinato da CONSIP.



Maurizio TORRE

Direttore Direzione Amministrazione - Città Metropolitana di Genova

Nato a Genova il 10 giugno 1961. Laureato in giurisprudenza nel 1988, nel 1993 consegue l'abilitazione alla professione di avvocato. Dal 1989 lavora presso la Provincia di Genova e fino al 1999 è responsabile dell'ufficio relazioni sindacali e dello sviluppo dei progetti organizzativi dell'ente. Nel 1999, come dirigente, assume la responsabilità del neo costituito servizio gare e contratti, che nel 2001 inizia l'attività di stazione appaltante per le PA del territorio. Il servizio diventa SUA nel 2011 e poi soggetto aggregatore. Attualmente è responsabile della Direzione Amministrazione della Città Metropolitana di Genova e del servizio legale dell'ente.



Daniele TUMIETTO

Esperto - UNINFO

Commercialista, Partner Menocarta, consulente di aziende, PA e studi professionali in materia di gestione digitale di processi e documenti (FE, e-procurement, eIDA). Componente: del Forum Italiano sulla Fattura Elettronica presso l'Agenzia delle Entrate; dell'Expert Group di supporto al CEN per lo sviluppo dello standard europeo per la "Core Invoice" CEN/TC 434-; dell'Advisory Group del CEF, presso la Commissione Europea, per lo sviluppo di un "Match-making Website" per le PA Europee. Membro delle commissioni UNINFO: CEN/TC434 "Electronic Invoicing" e CEN/TC440 "Electronic public procurement".



FPA, i nostri asset

Da 28 anni FPA è leader in Italia nell'offerta a Pubbliche Amministrazioni e Aziende di servizi di comunicazione, eventi, contenuti editoriali, formazione, advisory e advocacy nell'ambito dell'innovazione della PA e dei sistemi territoriali.

Dal 2015 FPA è entrata a far parte del gruppo Digital 360, realtà di successo nell'ambito della ricerca e consulenza sui temi dell'innovazione digitale. L'azienda oggi può così contare su un ulteriore network di professionalità in ambito tecnologico, redazionale e legale nella progettazione e sviluppo dei propri progetti innovativi.

Mission: accompagnare i protagonisti pubblici e privati verso l'innovazione tecnologica, istituzionale e organizzativa di PA e territori.

FPA svolge il suo ruolo di accompagnamento all'innovazione attraverso:

Networking per favorire relazioni e partnership tra amministratori, referenti politici, aziende e cittadinanza organizzata.

Capacity building delle Amministrazioni e dei soggetti coinvolti nei processi di modernizzazione della PA: imprese, soggetti intermedi, università cittadini.

Rappresentazione dei fenomeni emergenti per individuare, studiare e promuovere l'applicazione di nuovi modelli di *government*.

Valorizzazione delle best practice sviluppate da imprese, amministrazioni e operatori territoriali, con lo scopo di favorirne la diffusione e il riuso.

Gli asset FPA

Reputazione derivante da 28 anni di attività nel settore pubblico.

Relazioni istituzionali con vertici e dirigenti di 70 Enti della PA Centrale, 20 Regioni, 110 comuni capoluogo e circa 120 aziende sanitarie.

Il più ampio, completo e aggiornato **database** della **PA** con **100.000 nominativi** della dirigenza pubblica centrale, locale e regionale.

Comunicazione web e community on line. FPA si conferma anche per il 2016 punto di riferimento sulle tematiche della Riforma della PA e dell'Agenda digitale con la testata giornalistica www.forumpa.it, la newsletter settimanale FPA net, i dieci canali tematici de "I Cantieri della PA digitale", la presenza sui principali social network e la repository degli atti on line degli eventi organizzati durante l'anno. I numeri sul web **nel 2016**: oltre **730.000** utenti unici, **76.000** iscritti alle newsletter, di cui **9.400** alle newsletter tematiche, con un incremento medio mensile del 3%.

FORUM PA (Roma, maggio 2017)

La convention di maggio rappresenta da 28 anni l'evento nazionale dedicato all'innovazione nella Pubblica Amministrazione e nei territori.

FORUM PA è il luogo delle relazioni istituzionali tra Governo centrale, Regioni, Comuni e Aziende Innovative.

FORUM PA è il luogo della formazione e del capacity building degli operatori pubblici e di chi collabora ai

processi di modernizzazione della PA.

FORUM PA è il luogo della comunicazione a stakeholder ed opinione pubblica sull'execution di politiche e processi in atto, anche grazie alla copertura mediatica riservata alla Manifestazione.

I **numeri del 2016**: 131 Partner pubblici e privati; 14.000 partecipanti unici; 90 eventi tra conferenze, tavole rotonde e laboratori; 100 workshop di formazione e presentazione di best practice; 900 relatori pubblici e privati; 20 ore di diretta streaming su tre canali.

Eventi tematici e territoriali

Oltre alla Manifestazione di maggio, FPA sostiene durante tutto l'anno, con molteplici iniziative dedicate a temi specifici o focalizzate sui territori, l'azione di ricerca e confronto con gli stakeholder dell'innovazione: I **FORUM PA Regionali** sono eventi di uno o due giorni in collaborazione con l'amministrazione regionale, per promuovere le linee di innovazione del territorio specifico. Le aziende partner possono partecipare a una plenaria istituzionale in cui confrontarsi con il vertice politico della Regione e a sessioni parallele di lavoro su tematiche verticali. Le tappe già in programma per il 2017 sono: Emilia Romagna, Campania, Veneto, Marche.

- **ICity Lab** fornisce ad Aziende e Comuni gli strumenti per conoscere, misurare e confrontare il livello di *smartness* delle città italiane attraverso i dati. Icity Lab si compone di: un **evento nazionale** con Sindaci, Assessori e dirigenti a innovazione e smart city dei comuni; **ICity Rate**, la classifica delle smart city italiane e la piattaforma di data analysis che misura la *smartness* delle città.
- **S@lute** è una convention sull'innovazione tecnologica e organizzativa per la salute ed il benessere dei cittadini. Aderiscono gli Enti pubblici del SSN, le Regioni, le ASL/AO, le professioni sanitarie, le società scientifiche. Le imprese partner partecipano portando proposte di innovazione nella sessione congressuale e scegliendo tra i diversi livelli di partnership.
- **Roadshow territoriali** vengono progettati ed organizzati sulle specifiche esigenze dell'Ente. Nell'organizzazione FPA si occupa di tutti gli aspetti relativi a progettazione dei contenuti, coinvolgimento di stakeholder e pubblico di interesse, logistica e tecnologia, promozione e comunicazione dell'iniziativa a livello territoriale.
- **Tavoli di confronto e laboratori di advocacy** su temi specifici, aperti a esperti, sperimentatori e stakeholder.

Cantieri della PA Digitale: tavoli di lavoro e canali di approfondimento on line

Cantieri della PA digitale sono dieci "laboratori" in cui i più autorevoli operatori pubblici e privati disegnano i percorsi di attuazione della PA digitale in altrettante aree verticali e trasversali dell'informatica pubblica: sanità, giustizia, procurement, documenti, pagamenti, cittadinanza, scuola, data management, infrastruttura, sicurezza.

Ciascun Cantiere rappresenta un'area di lavoro multicanale, dedicata ad un tema specifico, volta a monitorare, stimolare e favorire l'effettiva execution dei progetti e delle iniziative d'innovazione attraverso attività di advocacy, networking e lavoro collaborativo.

I Cantieri operano attraverso **due modalità** principali:

- un tavolo di lavoro ristretto che esamina lo stato dell'arte del tema; gli ostacoli normativi, di risorse o di comportamenti che rendono problematico il cambiamento; le migliori esperienze italiane e straniere; gli scenari tecnologici più avanzati e le possibilità che questi possono aprire; le modalità di realizzazione dei progetti.
- Dieci canali on line che raccolgono opinioni, testimonianze, esperienze sul tema e costituiscono un repository di "saperi" da mettere in condivisione e veicolato attraverso newsletter tematiche quindicinali. Ciascun canale tematico si propone come il luogo di riferimento della *digital transformation* in ciascun campo trattato.

I webinar

I Webinar sono seminari on line della durata di un'ora basati su piattaforma specializzata che permette la comunicazione audio e video in modalità sincrona e la condivisione di materiali.

Il webinar è un valore aggiunto per le organizzazioni che devono raggiungere attori diversi sul territorio nazionale. E' lo strumento ideale per: informare su norme, determine e regolamenti; formare su adempimenti e processi amministrativi; favorire lo scambio di buone pratiche; promuovere temi di innovazione.

I numeri del 2016: 21 webinar per un totale di oltre 7.300 partecipanti.

Advisory e Formazione

FPA vanta un team qualificato che si occupa della progettazione, gestione e realizzazione di **progetti di ricerca, analisi, formazione e community building** rivolti ad Aziende e PA. FPA co-disegna i singoli progetti in stretta collaborazione con le organizzazioni partner a partire da specifiche opportunità ed esigenze rilevate.

Academy Premium: i webinar formativi di FPA

Academy Premium è la **piattaforma di formazione** per accrescere le competenze degli operatori pubblici e dei soggetti privati che collaborano con la PA, fornendo una "cassetta degli attrezzi" e sapere utile, immediatamente spendibile all'interno delle proprie organizzazioni, su processi, norme, strumenti e tecnologie. Il programma di FPA Academy Premium è rivolto ad amministratori e dipendenti pubblici, aziende di servizi e organizzazioni non profit, imprenditori, operatori e studenti che vogliono rimanere al passo con il presente. Le iniziative all'interno del programma FPA Academy Premium prevedono una quota di partecipazione.

DIGITAL360 | Group

DIGITAL360 ha la missione di «accompagnare imprese e pubbliche amministrazioni nella comprensione e nell'attuazione della Trasformazione Digitale e dell'Innovazione Imprenditoriale, e favorirne l'incontro con i migliori fornitori tecnologici», attraverso una piattaforma multicanale unica in Italia composta da Contenuti Editoriali, Comunicazione, Lead Generation, Eventi, Advisory e Advocacy.

Per far questo **DIGITAL360** integra un **mix multidisciplinare e multiculturale di professionalità e competenze:** professori universitari, giornalisti, consulenti, ricercatori, professionisti degli eventi ed esperti di comunicazione, tutti accumulati da una grande passione e missione: il digitale e l'innovazione – visti come i motori della crescita e dell'ammodernamento di questo Paese.

ALCUNI NUMERI

- 40 testate e portali B2B dedicati all'innovazione digitale e imprenditoriale, frequentati ogni mese da oltre 600 mila tra manager, professionisti e funzionari pubblici;
- 13.000 articoli, 600 white paper e 320 video realizzati nell'ultimo anno;
- 420 convegni/workshop e 110 webinar organizzati nell'ultimo anno;
- 36 giornalisti, che da sempre interpretano e commentano l'innovazione digitale e imprenditoriale di questo Paese;
- 44 professionisti specializzati nella comunicazione, nella gestione di eventi e nella lead generation;
- 40 consulenti, che tutti i giorni supportano, con un approccio fortemente basato su metodologie e dati, imprese e pubbliche amministrazioni in alcuni dei temi più rilevanti della trasformazione digitale e dell'innovazione, smart working, open innovation, digital capability, B2B e fatturazione elettronica, ICT governance, ICT legal & compliance.



DIGITAL 360 | Group

