

PROPOSTA N. 9 Gli appalti innovativi per servizi a misura delle persone

Si propone di promuovere con diversi strumenti il ricorso da parte delle amministrazioni, soprattutto locali, agli appalti innovativi per l'acquisto di beni e servizi, che consentono (come mostrano le poche ma positive esperienze italiane) di orientare le innovazioni tecnologiche ai bisogni delle persone e dei ceti deboli. In particolare, gli strumenti proposti sono: formazione dei funzionari pubblici; rimozione degli ostacoli alla partecipazione; campagna pubblica di informazione; ricorso a consultazioni pubbliche per il disegno del bando.

L'Amministrazione pubblica influenza ogni giorno il cambiamento tecnologico in modo capillare ma continuo senza averne in genere consapevolezza: attraverso gli appalti per l'acquisto di beni e servizi. Con questa proposta miriamo a risvegliare questa consapevolezza e a individuare alcuni modi con cui, anche attraverso un'iniziativa nazionale, l'operatore pubblico potrebbe meglio attrezzarsi a sollecitare con piccoli atti quotidiani il cambiamento tecnologico in direzione della giustizia sociale.

L'operatore pubblico decide come e cosa acquistare: mezzi di trasporto, macchinari e servizi per ospedali e scuole, informatica hard e soft per la PA, macchinari e ITC per la sicurezza, sorveglianza dei beni naturali. Potrebbe quindi utilizzare, e talvolta (come vedremo) già utilizza, la propria domanda di beni capitali, materiali e immateriali per perseguire obiettivi che accrescano la giustizia sociale. È un'opportunità ben presente ad Anthony Atkinson, che, con riguardo a uno degli obiettivi che il ForumDD ha fatto propri – favorire nei servizi la permanenza di un'opzione che prevede una componente umana nell'erogazione del servizio – scrive: “Quando bandisce servizi sul mercato, l'amministrazione pubblica, nazionale o locale, può assegnare un peso all'esistenza di una componente umana nel servizio” (cfr. Atkinson 2015, p. 122)

Da tempo anche a livello europeo è stata posta enfasi sul ruolo della domanda pubblica come stimolo all'innovazione,

anche perché sussidi e incentivi fiscali, solitamente utilizzati come strumenti di stimolo e supporto all'innovazione, rischiano di essere inefficaci quando la finalità è quella di introdurre innovazioni con elevato impatto sociale. La strategia sugli appalti pubblici della Commissione varata nel 2017 prevede tra le priorità di azione la produzione di nuove linee guida sugli appalti innovativi e socialmente responsabili. Inoltre si prevede la promozione attiva dello scambio di buone pratiche in alcuni settori di riferimento (tra cui la salute).

Nell'ambito degli appalti pubblici è possibile distinguere tra: appalti pubblici pre-commerciali; appalti pubblici per soluzioni innovative; e appalti pubblici innovativi (o meglio, utilizzo innovativo degli appalti pubblici). Gli *appalti pubblici pre-commerciali* sono commesse per servizi di Ricerca e Sviluppo i cui risultati, se positivi, saranno utilizzati per lo sviluppo di nuovi prodotti e servizi. Si tratta di uno strumento potente che consente all'operatore pubblico di sollecitare una concorrenza fra idee innovative migliori per raggiungere un dato obiettivo, ad esempio, un obiettivo di giustizia sociale; di scegliere poi l'idea che appare più convincente e di farne la base per una tradizionale appalto commerciale volto a realizzare quell'idea. In Italia la loro diffusione appare decisamente modesta (cfr. Box 1). Si tratta di un'occasione perduta di orientare il processo innovativo.

APPALTI PUBBLICI PRE-COMMERCIALI: I CASI DELLA LOMBARDIA, DELLA PUGLIA E DELLA VALLE D'AOSTA

L'indizione delle gare d'appalto in Lombardia è stata preceduta da una ricognizione dei fabbisogni in ambito sanitario attraverso la pubblicazione di un invito rivolto alle aziende socio-sanitarie (pubbliche e private) operanti nella regione. Le strutture e il personale medico hanno indicato le esigenze dei pazienti che, alla luce delle tecnologie esistenti, risultavano insoddisfatte e, dopo aver verificato l'indisponibilità sul mercato dei beni/servizi necessari, la Regione ha predisposto tre gare per appalti pubblici pre-commerciali, tutte attinenti al settore della sanità e finanziati attraverso i fondi POR FESR 2014-2020. Il primo bando richiede una soluzione innovativa relativa alla bronco-aspirazione sicura; il secondo un Sistema meccatronico per la somministrazione di terapia motoria riabilitativa a pazienti neurologici con disabilità motoria dell'arto superiore e la terza relativa alla realizzazione di un'innovazione tecnologica per valutare la fragilità della placca aterosclerotica coronarica¹.

1 Per ulteriori informazioni, cfr. Regione Lombardia [\[link\]](#)

In Puglia, gli appalti pre-commerciali sono stati utilizzati sia nel settore sanitario che, più recentemente, per la realizzazione di un nuovo dispositivo per la localizzazione delle perdite idriche delle condotte, il monitoraggio dello stato delle condotte e il rilevamento georeferenziato delle condotte nelle reti idriche urbane di distribuzione. È interessante notare come, nella presentazione del bando (che ha portato allo sviluppo di una serie di tecnologie di cura volte ad assistenza e cura personalizzata²) l'allora Assessore al Welfare colleghi l'utilizzo di questi appalti alla creazione di nuovi prodotti per migliorare la qualità della vita dei cittadini e fare in modo che i bisogni diversi di ogni persona, la storia e il desiderio di libertà e autonomia, siano soddisfatti³.

La Valle d'Aosta ha abbinato l'utilizzo dei *living labs* (ecosistemi di innovazione aperta e guidata dagli utenti basata sullo sviluppo continuo di partnership tra governi, imprese e ricercatori) - parte del progetto di cooperazione transfrontaliera Alcotra Innovazione – ad appalti pre-commerciali per lo sviluppo di *smart energies ed Intelligent mobility*, lanciati nel 2012⁴.

2 Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n. 54 del 17-4-2018

3 Cfr. Comunicato Stampa Sistema Puglia, 8 settembre 2012

4 Per ulteriori approfondimenti, cfr. ForumPA [\[link\]](#)

Gli *appalti pubblici per soluzioni innovative* sono commesse per beni e servizi innovativi che non sono commerciati su larga scala. In questo caso, quindi, la PA agisce come “*early adopter*” impegnandosi ad acquistare beni e servizi innovativi e riducendo così i rischi di mercato per l'impresa offerente. In questo caso, i bandi non specificano rigidamente i beni e servizi richiesti ma indicano le funzionalità e le prestazioni necessarie. In tal modo, i potenziali fornitori sono incentivati a proporre soluzioni innovative⁵.

Infine, *gli appalti pubblici innovativi* “in senso ampio” sono utilizzati soprattutto a livello locale e riguardano innovazioni incrementali, ricombinazioni di innovazioni esistenti applicate in ambiti nuovi, spesso con obiettivi di sviluppo sostenibile; si tratta spesso, quindi, di un utilizzo innovativo degli appalti pubblici. A livello europeo ne esistono molteplici esempi (cfr. Box.2). Per quanto riguarda l'Italia, un esempio è quello delle mense scolastiche: qui l'obiettivo era di favorire il consumo di prodotti alimentari sostenibili, biologici e/o tipici. Si tratta quindi di un caso in cui, grazie alla procedura adottata, è possibile favorire i produttori locali, senza infrangere le normative di non-discriminazione della legislazione europea. Come illustrato da Morgan e Sonnino (2017), infatti, attraverso l'enfasi sull'educazione alimentare, l'approccio italiano nei confronti del ruolo della scuola e delle mense scolastiche fornisce un valido supporto all'utilizzo “creativo” degli appalti. Poiché alle mense scolastiche e ai pasti consumati a scuola è assegnato il compito di mantenere le tradi-

5 Questo tipo di appalto è stato utilizzato, ad esempio, dalla città di Copenaghen per sostituire il sistema di illuminazione delle vie residenziali con l'obiettivo di ottenere risparmio energetico e diventare una città a zero emissioni di carbonio entro il 2025 (cfr. Commissione Europea, 2018).

zioni locali, il sistema legislativo italiano legittima la possibilità di discriminare a favore dei produttori locali. Come affermato dal Consiglio di Stato nel 1992, un comune può consentire la partecipazione alle gare d'appalto ai soli produttori che operano nella provincia data la necessità di tenere in considerazione i gusti dei consumatori locali e la garanzia di immediatezza di comunicazione e intervento nel caso di problemi. In altre parole, attraverso il legame tra il cibo, la cultura locale e le tradizioni, si è trovato il modo per fare prevalere l'obiettivo delle radici locali del servizio di mensa sul principio di non-discriminazione.

Lo scarso utilizzo delle tre forme di appalto pubblico innovativo e la loro potenzialità per imprimere piccoli ma continui indirizzi al processo innovativo in direzione della giustizia sociale, suggerisce che è necessario ampliarne l'utilizzo. Ciò va fatto tenendo conto delle differenze di costo e di preparazione fra gli appalti pre-commerciali e le altre due forme di appalto pubblico innovativo.

Gli appalti pre-commerciali sono indubbiamente più costosi e impegnativi e presentano i rischi propri di tutte le attività di investimento in ricerca e sviluppo. Per quanto riguarda i costi, una soluzione può essere trovata nelle forme di co-finanziamento che esistono sia a livello nazionale che europeo. Quanto ai rischi, essi possono essere affrontati ricorrendo a consultazioni pubbliche per la rilevazione dei bisogni: esse possono fornire una fonte di legittimazione per le amministrazioni pubbliche locali a investire nelle attività di R&S. Se il ricorso agli appalti pre-commerciali fosse promosso a livello nazionale, le “Linee guida” nazionali potrebbero utilmente contenere il riferimento a un insieme di obiettivi specifici di giustizia sociale come quelli individuati dal ForumDD.

APPALTI INNOVATIVI: ALCUNI CASI EUROPEI

A livello europeo esistono vari esempi di appalti innovativi. Ad esempio, considerando che lo scarso entusiasmo mostrato nell'apprendimento di alcune materie aumenta la probabilità di uscita precoce dal sistema scolastico, alcune scuole svedesi, tedesche, spagnole e finlandesi hanno collaborato per commissionare lavori di ricerca e sviluppo che sviluppassero nuovi strumenti di apprendimento: analizzando i comportamenti degli studenti, anche attraverso l'utilizzo di strumenti di intelligenza artificiale, questi strumenti hanno permesso di sviluppare esperienze di apprendimento più personalizzate e simili a un gioco⁶. In Olanda, per garantire un'assistenza più salutare ai degenti negli ospedali, la città di Örebro ha indetto una gara d'appalto per acquistare cateteri privi di sostanze dannose contenenti PVC. Al momento del bando solo un fornitore è riuscito a partecipare al bando ma, otto anni dopo, tutti i fornitori disponevano di prodotti simili⁷. In Polonia, l'ospedale di Sucha Beskidzka ha indetto una gara per far fronte all'effetto negativo, su pazienti e utenti, delle ondate di calore. Invece di prescrivere una soluzione specifica, la gara specificava criteri funzionali (l'abbassamento della temperatura di 2 gradi centigradi) che tenessero conto anche della sostenibilità ambientale ed economica, nonché del rispetto della salute dei pazienti. La soluzione adottata è consistita nel dotare la facciata dell'edificio di pannelli solari che non oscurano le camere. I pannelli hanno consentito non solo di ridurre la temperatura ma anche di assicurare parte del fabbisogno energetico dell'ospedale. Infine, Belgio, Germania Francia e Regno Unito hanno utilizzato un bando pre-commerciale per sviluppare soluzioni innovative allo scopo di migliorare i sistemi di localizzazione dei vigili del fuoco per accrescerne la sicurezza quando intervengono su incendi che si sviluppano in luoghi chiusi.

6 Per maggiori dettagli e informazioni www.imaile.eu

7 Cfr. Commissione Europea (2018). Comunicazioni della Commissione Europea. Orientamenti in materia di appalti per l'innovazione.

Andrebbe poi garantito il reale coinvolgimento di tutti i cittadini e potenziali stakeholder interessati, attraverso una comunicazione che non si limiti alla pubblicizzazione sul web ma utilizzi gli strumenti più adatti a seconda del target di riferimento e si leghi alla costruzione delle piattaforme digitali collettive descritte nella Proposta n. 7. Durante le consultazioni pubbliche dovrebbe essere spiegata l'importanza dell'appalto (anche in termini finanziari) e le finalità che si intendono perseguire. Dovrebbero essere ben esplicitati quali sono i criteri su cui sarà basata la scelta del/dei bisogni insoddisfatti per i quali avviare la gara d'appalto. Nella scelta dei bisogni vanno, infine, esplicitate le conseguenze (positive e negative) sui vari segmenti della società e sui diversi *stakeholders*.

Gli appalti pre-commerciali dovrebbero poi regolamentare in anticipo i diritti di sfruttamento della proprietà intellettuale. Quelli che riguardano le tecnologie digitali dovrebbero includere requisiti di *open source* e *open standard* in modo da consentire il riutilizzo di soluzioni innovative anche in altri ambiti territoriali. Inoltre, anche per accrescere il grado di concorrenza tra le imprese, occorre favorire una maggiore partecipazione delle piccole e medie imprese e delle cooperative attraverso: una minore complessità e maggiore trasparenza delle procedure; minori requisiti di solvibilità e di fatturato pregresso relativo all'oggetto del bando di gara; maggiore percentuale di pagamenti anticipati e una riduzione dei ritardi nei pagamenti.

In sostanza, esistono le condizioni per diffondere la conoscenza degli appalti pre-commerciali attraverso un'ampia campagna di informazione e divulgazione delle esperienze esistenti. Ne è condizione una formazione dei funzionari pubblici, soprattutto di quelli che operano a livello locale e che quindi hanno una maggiore capacità di coinvolgere cit-

tadini e altri stakeholder nell'identificazione di bisogni poco soddisfatti. Gli appalti pre-commerciali richiedono infatti un elevato livello di competenze del personale della PA che, come evidenziato nel documento della Commissione europea, devono disporre di: conoscenze in materia di prodotti e servizi pertinenti, e di coinvolgimento del mercato e delle parti interessate; competenze di base circa il quadro giuridico di riferimento, le trattative e la gestione dei contratti; competenze specifiche nel settore dell'innovazione in materia di valutazione dei rischi, gestione dei diritti di proprietà intellettuale e imprenditorialità strategica. Una possibilità, è quella di seguire l'esempio di quanto fatto dal consiglio comunale di Barcellona che, in collaborazione con l'IEPA (Istituto Europeo di Pubblica Amministrazione) organizza un programma di formazione sugli appalti per l'innovazione per imprese, consulenti, dipendenti pubblici e segretari comunali⁸.

Un simile (ma meno impegnativo) investimento andrebbe compiuto per la diffusione delle altre due categorie di appalti innovativi. Anche a questo scopo sarebbe auspicabile un'iniziativa nazionale che favorisca la circolazione dell'informazione sulle esperienze in corso, assicuri un processo di apprendimento e indirizzi la formazione. In questo contesto potrebbe essere possibile promuovere in tutto il paese l'introduzione nei bandi di criteri premiali in relazione agli obiettivi specifici di giustizia sociale sul tipo di quelli proposti dal Forum.

Interventi simili dovrebbero riguardare anche le altre (meno complesse) forme di appalto innovativo. Questi appalti si prestano anche all'introduzione, di cui si hanno sperimentazioni, di criteri relativi a obiettivi di giustizia sociale in tema di lavoro. In particolare, si possono premiare non

8 *ibidem*

solo le offerte che si impegnano a soddisfare elementi quantitativi (come il mantenimento del livello di occupazione esistente) e normativi (come il rispetto del contratto collettivo del lavoro e il numero di ore di lavoro settimanali) ma anche qualitativi (relativi, ad esempio, alla formazione del personale dipendente, alla sicurezza, alla conciliazione fra di tempi di lavoro e di vita). È del resto una pratica già utilizzata⁹. A questo proposito, ad esempio, si potrebbe pensare

9 Un esempio è il bando d'appalto per il servizio mense scolastiche a ridotto impatto ambientale del territorio di Recanati e Montelupone (2018). Nel bando vengono specificate non solo la tipologia di alimenti richiesti e la distanza massima dal luogo di produzione ma si specificano anche aspetti relativi ai rapporti di lavoro all'interno dell'impresa aggiudicataria. In particolare, la ditta aggiudicataria si impegna ad applicare integralmente tutte le norme contenute nel contratto nazionale di lavoro e negli accordi integrativi, territoriali ed aziendali, per il settore di attività e per la località dove sono eseguiti i servizi. Le medesime condizioni devono essere garantite ai/alle soci/e lavoratori/lavoratrici dipendenti da società cooperative. Tra gli altri elementi che la ditta è tenuta a garantire c'è la partecipazione del

di “premiare” quelle imprese che garantiscono la partecipazione del personale impiegato a corsi di formazione ed aggiornamento professionale e quelle che, nel corso dei due anni precedenti, hanno ottenuto dall'INAIL una riduzione del tasso di premio applicato alle aziende a seguito di interventi per il miglioramento delle condizioni di salute e igiene nei luoghi di lavoro, in aggiunta a quelli minimi previsti dalla normativa in materia.

personale impiegato nel servizio a corsi di formazione ed aggiornamento professionale, secondo quanto indicato in sede di offerta, nonché ad iniziative di educazione alimentare e di informazione rivolte alle famiglie degli utenti e promosse dal Comune. Infine, tra i criteri di valutazione dell'offerta tecnica (che vale 85 nel punteggio posto uguale a 100 a fronte dei 15 attribuiti all'offerta economica) risaltano: il riassorbimento del personale impiegato nella gestione uscente (8 punti) e la qualità del progetto relativo al personale, specificata in numero di addetti, orario settimanale, qualifica professionale, numero di corsi di formazione e aggiornamento professionale nel quinquennio di durata del contratto, argomenti da trattare e numero di dipendenti coinvolti ogni anno.