



# Acquisti di innovazione.

## Le procedure di appalto per PCP e PPI: caratteristiche essenziali

Guglielmo de Gennaro

Agenzia per l'Italia Digitale – Presidenza del Consiglio dei Ministri

Servizio Strategie di Procurement e Innovazione del Mercato

## Cosa si intende con l'acronimo PCP?

Pre – Commercial Procurement ossia Appalti Pre – Commerciali.

Acquisti che hanno ad oggetto servizi Ricerca e Sviluppo e loro progettazione finalizzati a prototipare nuove soluzioni innovative atte a soddisfare l'esigenza previamente individuata.

Pre – Commerciali in quanto sono il prodromo di futuribili acquisti delle soluzioni innovative sviluppate quando rese commercialmente disponibili.





## Cosa si intende con l'acronimo PPI?

Public Procurement of Innovative Solutions ossia Appalti Pubblici di Soluzioni Innovative.

Acquisti che hanno ad oggetto beni, servizi o lavori, con caratteristiche innovative, non ancora commercializzati su larga scala



Il Public Procurement of Innovative Solutions non coincide con il Partnerariato per l'Innovazione



## Cosa si intende per innovazione?

*"The introduction of a new or significantly improved product (good or service) of a process, a new marketing method or a new organizational method in the internal practice of a company, organization of the workplace or external relations". (Manuale di Oslo, OCSE)*

## Cosa si intende per Ricerca e Sviluppo?

*"Research and experimental development (R&D) comprise creative work undertaken on a systematic basis in order to increase the stock of knowledge, including knowledge of man, culture and society, and the use of this stock of knowledge to devise new applications". (Manuale di Frascati, OCSE)*







## Definizione esigenza

**Che risultato voglio ottenere?**

**Individuazione dei requisiti  
funzionali e non tecnici**

**Secondo le informazioni a cui  
posso attingere prima facie,  
esiste sul mercato una soluzione  
soddisfacente?**

**Individuazione del mercato  
della domanda**

# Avvio consultazioni di mercato

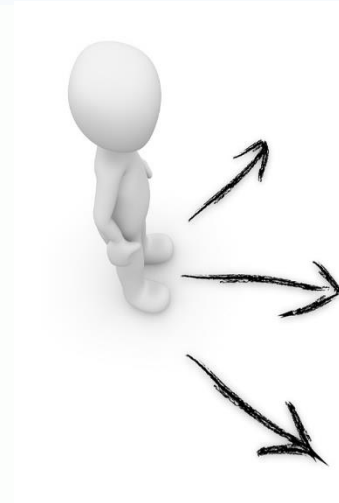
Pubblico un avviso in cui rendo noto l'esigenza e i suoi requisiti funzionali

Diffondo la notizia individuando i canali di trasmissione che ritengo potenzialmente più interessati ma non mi limito solo ad essi (conosco l'esigenza ma non la soluzione)

Istaurisco il dialogo con gli operatori interessati, prevedendo incontri face to face, aprendo un forum o avvalendomi di quanto più utile allo scopo, avendo cura di non creare asimmetrie informative



Agenzia per l'Italia Digitale  
Presidenza del Consiglio dei Ministri



## Individuazione oggetto dell'acquisto

Servizi di Ricerca e Sviluppo e loro  
progettazione

Soluzioni Innovative

Soluzioni Commerciali

# Dall'esigenza al capitolato

**Definisco il contesto operativo**

**Utilizzo le risultanze della consultazione di mercato per meglio individuare i requisiti della soluzione richiesta, funzionali nel PCP, funzionali e/o tecnici nel PPI**

**Descrivo i casi reali**







## Individuazione della procedura d'acquisto



Servizi di Ricerca e Sviluppo e loro progettazione



Procedura di appalto pre-commerciale disciplinata dalla Com. 799/2007 CE ????

Soluzioni Innovative



Procedure disciplinate dalla normativa europea e nazionale del settore degli appalti pubblici

Soluzioni Commerciali



Procedure disciplinate dalla normativa europea e nazionale del settore degli appalti pubblici

*D. Lgs. 50/2016 Art. 16. (Contratti e concorsi di progettazione aggiudicati o organizzati in base a norme internazionali)*

*1. ... omissis ...*

*2. Il presente codice non si applica agli appalti pubblici, ai concorsi di progettazione e alle concessioni che le stazioni appaltanti aggiudicano in base a norme previste da un'organizzazione internazionale o da un'istituzione finanziaria internazionale, quando gli appalti, i concorsi di progettazione o le concessioni sono interamente finanziati dalla stessa organizzazione o istituzione; nel caso di appalti pubblici, concorsi di progettazione o concessioni cofinanziati prevalentemente da un'organizzazione internazionale o da un'istituzione finanziaria internazionale, le parti si accordano sulle procedure di aggiudicazione applicabili.*

*3. ... omissis ...*





# Finanziamenti di Horizon 2020 per il biennio 2017/2016

## 2016-2017 calls in support of PCP and PPI

Click on a topic identifier (e.g. ICT-34)

to go to the corresponding call page



### 2016 (~40 M€)

- **PCP actions**
  - E-health: 18 M€ ([PM-12](#))
  - ICT based solutions for any area of public interest: 4 M€ ([ICT-34](#))
  - Earth observation: 3 M€ ([EO-2](#))
- **PPI actions**
  - ICTs Ageing: 10,5M€ ([PM-13](#))
- **CSA actions**
  - Urban transport deployment: 2M€ ([MG-4.4](#))
  - Climate – environment- raw materials - resource efficiency: part of larger call ([SC5-27](#))
  - Civil protection: 1,5M€ ([2-DRS](#))

### 2017 (~84 M€)

- **PCP actions**
  - Robotics for smart cities: 7 M€ ([ICT-27\(d\)](#))
  - Soil decontamination: 5 M€ ([SC5-26](#))
  - Broadband coms security: 10 M€ ([4-DRS](#))
  - Forensics: 10 M€ ([9-FCT](#))
  - Border control: 10 M€ ([13-BES](#))
- **PPI actions**
  - E-health standards: 8,26 M€ ([PM-19](#))
  - Supercomputing: 26 M€ ([INFRA-21](#))
  - Energy efficiency: part of larger call ([EE-19](#))
- **CSA actions**
  - Competence centers & procurer networks any area preparing PCP/PPIs: 4 M€ ([ICT-33](#))

PCP actions: co-finance (90%) actual procurement cost for joint PCPs + coordination costs

PPI actions: co-finance (35%) actual procurement cost for joint and **coordinated** PPIs + coordination costs

CSA actions: co-finance (100%) only coordination costs e.g. procurer networks preparing future PCPs/PPIs

**!! New in 2017 calls: procurers have the choice between joint and coordinated PPI procurement !!**



# Scelta previa in base all'oggetto dell'acquisto finanziabile

Percorso PCP

- Individuazione esigenza
- Individuazione del mercato della domanda
- Consultazione del mercato
- Bando di gara



Percorso PPI

- Individuazione esigenza
- Individuazione del mercato della domanda
- Consultazione del mercato
- Bando di gara

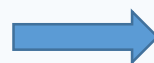


Servizi di Ricerca e Sviluppo e loro progettazione

Soluzioni Innovative

Soluzioni Commerciali

## Individuazione della procedura d'acquisto



Procedura di appalto pre-commerciale disciplinata dalla Com. 799/2007 CE ????



Procedure disciplinate dalla normativa europea e nazionale del settore degli appalti pubblici



Procedure disciplinate dalla normativa europea e nazionale del settore degli appalti pubblici



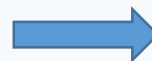
## Definizione PPI

Secondo l'accezione data dalla commissione Europea (cfr. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/public-procurement-innovative-solutions>), si ha PPI quando acquirenti pubblici agiscono sul mercato come «*early adopter*» di soluzioni innovative non ancora commercializzate su larga scala.

L'acquisto deve riguardare una «*massa critica*» di *soggetti* tale da indurre una produzione idonea al raggiungimento di prezzi e standard di qualità che consentano l'adozione della soluzione su larga scala.



Soluzioni Innovative



Procedure disciplinate dalla normativa europea e nazionale del settore degli appalti pubblici

Requisiti tecnici capitolato

Procedure ordinarie (aperta, ristretta), negoziata senza pubblicazione del bando (se ricorrono i requisiti dell'art. 63 D.Lgs 50/2016)

Requisiti funzionali capitolato

Procedura competitiva con negoziazione, dialogo competitivo (art. 59 co. 2 D.Lgs. 50/2016)

*Art. 59. (Scelta delle procedure e oggetto del contratto)*

*1. Nell'aggiudicazione di appalti pubblici, le stazioni appaltanti utilizzano le procedure aperte o ristrette, previa pubblicazione di un bando o avviso di indizione di gara. Esse possono altresì utilizzare il partenariato per l'innovazione quando sussistono i presupposti previsti dall'articolo 65, la procedura competitiva con negoziazione e il dialogo competitivo quando sussistono i presupposti previsti dal comma 2 ... omissis...*

*2. Le amministrazioni aggiudicatrici utilizzano la procedura competitiva con negoziazione o il dialogo competitivo nelle seguenti ipotesi, e con esclusione dei soggetti di cui al comma 4, lettere b) e d):*

*1) ... omissis...*

*2) implicano progettazione o soluzioni innovative;*

*3) ... omissis ...*



# Il Public Procurement of Innovative Solutions non coincide con il Partnerariato per l'Innovazione



## Art. 65. (Partenariato per l'innovazione)

1. *Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori possono ricorrere ai partenariati per l'innovazione nelle ipotesi in cui l'esigenza di sviluppare prodotti, servizi o lavori innovativi e di acquistare successivamente le forniture, i servizi o i lavori che ne risultano non può, in base a una motivata determinazione, essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato, a condizione che le forniture, servizi o lavori che ne risultano, corrispondano ai livelli di prestazioni e ai costi massimi concordati tra le stazioni appaltanti e i partecipanti.*
2. *... omissis ...*
3. *... omissis ...*
4. *L'amministrazione aggiudicatrice e l'ente aggiudicatore possono decidere di instaurare il partenariato per l'innovazione con uno o più operatori economici che conducono attività di ricerca e sviluppo separate. ... omissis ...*
5. *Il partenariato per l'innovazione è strutturato in fasi successive secondo la sequenza delle fasi del processo di ricerca e di innovazione, ... omissis ...*
6. *... omissis ...*
7. *... omissis ...*
8. *... omissis ...*
9. *... omissis ...*
10. *L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore assicura che la struttura del partenariato e, in particolare, la durata e il valore delle varie fasi, riflettano il grado di innovazione della soluzione proposta e la sequenza di attività di ricerca e di innovazione necessarie per lo sviluppo di una soluzione innovativa non ancora disponibile sul mercato. Il valore stimato delle forniture, dei servizi o dei lavori non deve essere sproporzionato rispetto all'investimento richiesto per il loro sviluppo.*

- È una procedura
- È mono o multiaggiudicataria
- È multifase
- È un acquisto integrato di ricerca e sviluppo e della soluzione innovativa non presente sul mercato
- Non richiede una massa critica di acquirenti
- **Proporzione investimento sviluppo/valore stimato dell'acquisto della soluzione**







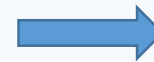
## Individuazione della procedura d'acquisto



**Servizi di Ricerca e Sviluppo e loro progettazione**

**Soluzioni Innovative**

**Soluzioni Commerciali**



**Procedura di appalto pre-commerciale disciplinata dalla Com. 799/2007 CE ????**



**Procedure disciplinate dalla normativa europea e nazionale del settore degli appalti pubblici**



**Procedure disciplinate dalla normativa europea e nazionale del settore degli appalti pubblici**

# Norma di riferimento acquisti di servizi ricerca e sviluppo: Decreto Legislativo 16 aprile 2016 (Codice dei Contratti Pubblici) art. 158



Agenzia per l'Italia Digitale  
Presidenza del Consiglio dei Ministri



Testo corrispondente  
all'art. 14 della  
Direttiva 2014/24/UE  
del Parlamento  
Europeo e del Consiglio  
del 26 febbraio 2014

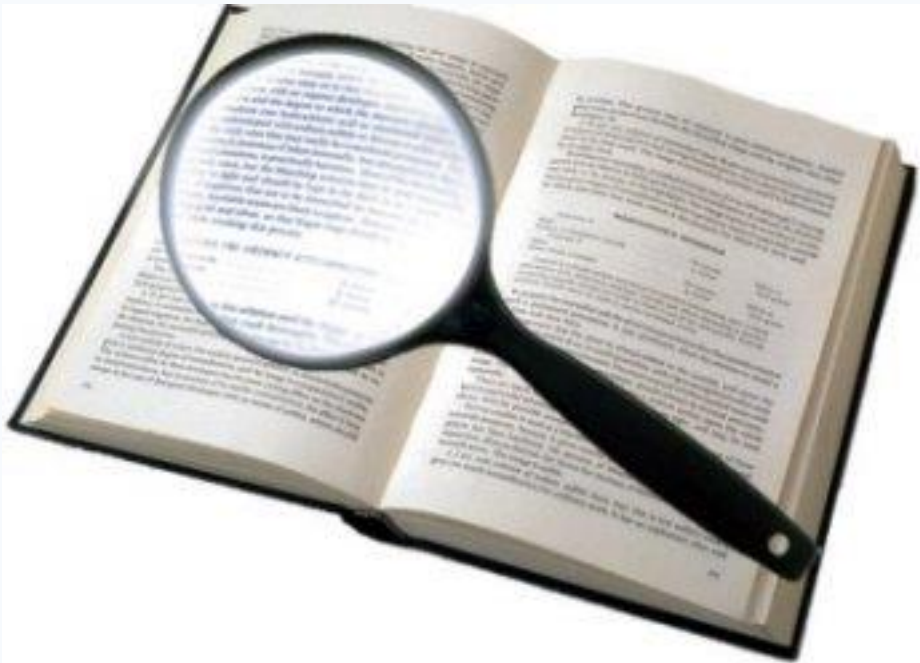
## **Capo V – SERVIZI DI RICERCA E SVILUPPO** **Art. 158. (Servizi di Ricerca)**

1. *Relativamente ai servizi di ricerca e sviluppo le disposizioni di cui al presente codice **si applicano esclusivamente** ai contratti per servizi di ricerca e sviluppo identificati con i codici **CPV da 73000000-2 a 73120000-9, 73300000-5, 73420000-2 o 73430000-5**, purché siano soddisfatte entrambe le seguenti **condizioni**:*

- a) i risultati **appartengono esclusivamente** all'amministrazione aggiudicatrice e all'ente aggiudicatore, affinché li usi nell'esercizio della sua attività;*
- b) la prestazione del servizio è **interamente retribuita** dall'amministrazione aggiudicatrice e dall'ente aggiudicatore.*

2. ... omissis ...

# Codici CPV (Vocabolario comune per gli appalti pubblici, Common Procurement Vocabulary) per servizi di Ricerca e Sviluppo



73000000-2	Servizi di ricerca e sviluppo nonché servizi di consulenza affini		
73100000-3	Servizi di ricerca e sviluppo sperimentale		
73110000-6	Servizi di ricerca		
73111000-3	Servizi di laboratorio di ricerca		
73112000-0	Servizi di ricerca marina		
73120000-9	Servizi di sviluppo sperimentale		
73200000-4	Consulenza nel campo della ricerca e dello sviluppo		
73210000-7	Servizi di consulenza nel campo della ricerca		
73220000-0	Servizi di consulenza nel campo dello sviluppo		
73300000-5	Progettazione e realizzazione di ricerca e sviluppo		
73400000-6	Servizi di ricerca e sviluppo di materiali di sicurezza e di difesa		
73410000-9	Ricerca e tecnologia militare		
73420000-2	Studi di prefattibilità e dimostrazione tecnologica		
73421000-9	Sviluppo di attrezzature di sicurezza		
73422000-6	Sviluppo di armi da fuoco e munizioni		
73423000-3	Sviluppo di veicoli militari		
73424000-0	Sviluppo di navi da guerra		
73425000-7	Sviluppo di velivoli militari, missili e velivoli spaziali		
73426000-4	Sviluppo di sistemi elettronici militari		
73430000-5	Collaudo e valutazione		
73431000-2	Collaudo e valutazione di attrezzature di sicurezza		
73432000-9	Collaudo e valutazione di armi da fuoco e munizioni		





# Norma di riferimento acquisti di servizi ricerca e sviluppo: Decreto Legislativo 16 aprile 2016 (Codice dei Contratti Pubblici) art. 158

## Capo V – SERVIZI DI RICERCA E SVILUPPO

### Art. 158. (Servizi di Ricerca)

1. ... omissis...

Significato  
bivalente

Testo non presente  
nell'art. 14 Direttiva  
2014/24/UE del  
Parlamento Europeo e  
del Consiglio  
del 26 febbraio 2014

2. Le stazioni appaltanti **possono** ricorrere, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 4 del presente codice, agli appalti pubblici pre-commerciali, destinati al **conseguimento di risultati non appartenenti in via esclusiva all'amministrazione aggiudicatrice e all'ente aggiudicatore perché li usi nell'esercizio della sua attività e per i quali la prestazione del servizio non è interamente retribuita dall'amministrazione aggiudicatrice e dall'ente aggiudicatore, così come definiti nella comunicazione della Commissione europea COM 799 (2007) del 14 dicembre 2007, nelle ipotesi in cui l'esigenza non possa essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato.**

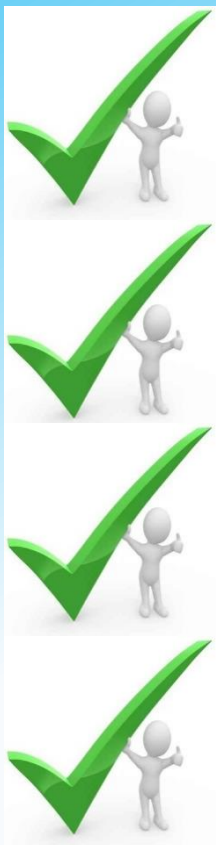


Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri



# Requisiti previsti dal co.2 art.158 D. Lgs. 50/2016 per poter ricorrere agli appalti pubblici Pre-Commerciali così come definiti dalla **COM 799 (2007) del 14 dicembre 2007 della Commissione europea**



*L' esigenza non può essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato.*

**Rispetto principi art. 4 D. lgs. 50/2016 (economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica).**

*Risultati non appartenenti in via esclusiva all'amministrazione aggiudicatrice, che l'ente aggiudicatore userà nell'esercizio della sua attività.*

*Prestazione del servizio non interamente retribuita dall'amministrazione aggiudicatrice e dall'ente aggiudicatore.*





# Definizione degli appalti Pre-commerciali nella Com. 799/2007

**«La presente comunicazione si incentra sul concetto di “appalto pre-commerciale”, ossia di appalto relativo alla fase di ricerca e sviluppo (R&S) prima della commercializzazione. Ai fini della presente comunicazione, il termine “appalto pre-commerciale” mira a descrivere un approccio all’aggiudicazione di appalti di servizi di R&S diverso da quelli “i cui risultati appartengono esclusivamente all’amministrazione aggiudicatrice perché li usi nell’esercizio della sua attività, a condizione che la prestazione del servizio sia interamente retribuita da tale amministrazione” e che non costituisce un aiuto di Stato.»**

L'inciso virgolettato riporta parte del testo della lett. f) dell'art. 16 della Direttiva 2004/18/CE, e individua la fattispecie di acquisto di servizi di R&S per la quale si applica la normativa sugli appalti.







# Definizione degli appalti Pre-commerciali nella Com. 799/2007



**Il campo di applicazione è limitato ai servizi di R&S.**

Forniture di ricerca e sviluppo: art. 63 co. 3 D. Lgs. 50/2016

*Art. 63. (Uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara)*

*... omissis ...*

*3. Nel caso di appalti pubblici di forniture, la procedura di cui al presente articolo è, inoltre, consentita nei casi seguenti:*

*a) qualora i prodotti oggetto dell'appalto siano fabbricati esclusivamente a scopo di ricerca, di sperimentazione, di studio o di sviluppo, salvo che si tratti di produzione in quantità volta ad accertare la redditività commerciale del prodotto o ad ammortizzare i costi di ricerca e di sviluppo;*

*... omissis ...*





Agenzia per l'Italia Digitale  
Presidenza del Consiglio dei Ministri

## Il Ciclo dell'Innovazione descritto dalla Com. 799/2007



Il campo di applicazione è limitato ai servizi di R&S.





# Definizione degli appalti Pre-commerciali nella Com. 799/2007



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri



**Il campo di applicazione è limitato ai servizi di R&S.**



**Si applica la condivisione dei rischi e dei benefici e in particolare dei DPI, avendo come parametro prezzi non superiori a quelli di mercato, in modo da non configurare aiuti di Stato.**



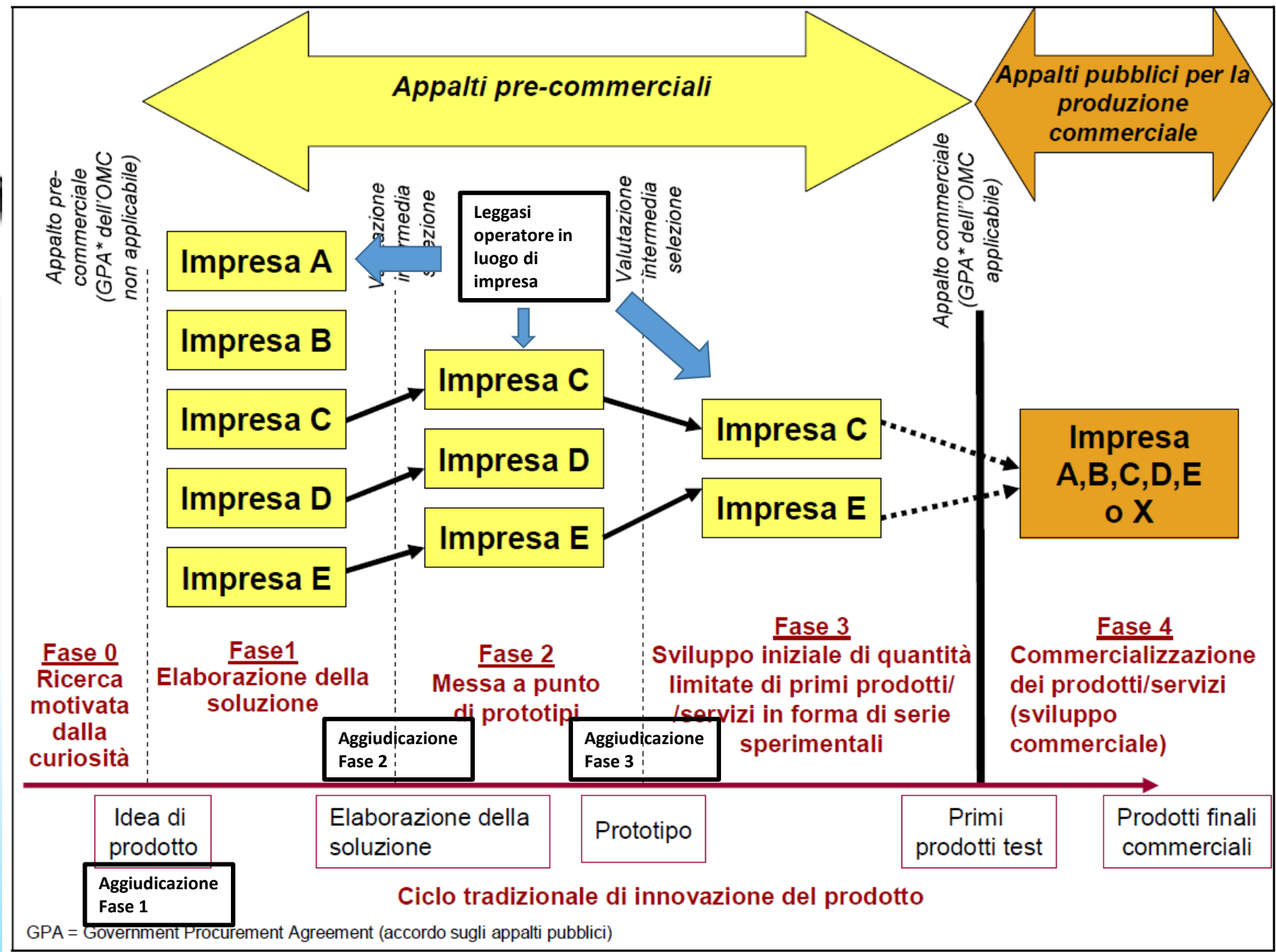
**Appalti competitivi, che non siano discriminatori nei confronti di qualsivoglia potenziale fornitore e in particolare delle P.M.I., ma remunerati a prezzi non superiori a quelli di mercato, in modo da non configurare aiuti di Stato.**





# Sviluppo competitivo in fasi descritto dalla Com. 799/2007

Appalti competitivi...





# Chi può partecipare come offerente ad una procedura di appalto a cui si applica in toto il Codice dei Contratti?

## Art. 45. (Operatori economici)

1. ***Sono ammessi a partecipare alle procedure di affidamento dei contratti pubblici gli operatori economici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera p) nonché gli operatori economici stabiliti in altri Stati membri, costituiti conformemente alla legislazione vigente nei rispettivi Paesi. Gli operatori economici, i raggruppamenti di operatori economici, comprese le associazioni temporanee, che in base alla normativa dello Stato membro nel quale sono stabiliti, sono autorizzati a fornire la prestazione oggetto della procedura di affidamento, possono partecipare alle procedure di affidamento dei contratti pubblici anche nel caso in cui essi avrebbero dovuto configurarsi come persone fisiche o persone giuridiche, ai sensi del presente codice.***
2. ... omissis ...



## Art. 3. (Definizioni)

1. ***Ai fini del presente codice si intende per:***  
... omissis ...  
***p) «operatore economico», una persona fisica o giuridica, un ente pubblico, un raggruppamento di tali persone o enti, compresa qualsiasi associazione temporanea di imprese, un ente senza personalità giuridica, ivi compreso il gruppo europeo di interesse economico (GEIE) costituito ai sensi del decreto legislativo 23 luglio 1991, n. 240, che offre sul mercato la realizzazione di lavori o opere, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi;***  
... omissis ...







# Chi può partecipare come offerente ad una procedura PCP?

Qualsiasi soggetto capace di svolgere il servizio oggetto dell'affidamento!



Requisiti del bando



Idea progettuale



Capacità di esecuzione



Capacità di commercializzazione successiva



## Si cercano portatori sani di idee!





## Il Disciplinare in una procedura PCP: qualche suggerimento

- Non può essere un documento di gara di un ordinario appalto a cui è stato modificato l'oggetto
- L'uso della terminologia codicistica dei contratti pubblici ha un portato di significati che va analizzato caso per caso ( es. operatore economico)
- Analogamente deve essere valutato il disposto delle norme del Codice che si intende richiamare, preferendo la trascrizione della disposizione rispetto al rinvio normativo (che può suscitare nel lettore la convinzione di cimentarsi con un appalto ordinario)
- I requisiti devono tener conto dei soggetti a cui si apre la concorrenza e dell'indeterminatezza della soluzione, per cui non dovranno creare sbarramenti alla partecipazione e, per l'esperienza pregressa, dovranno limitarsi a richiedere una capacità di metodo a factor comune
- Anche la procedura stessa dovrà essere quanto più sburocratizzata in ragione della tipologia di interlocutore che dovrà avere semplicità di accesso alla gara fin dalla compilazione dei documenti richiesti

**Follia è fare sempre la stessa cosa e aspettare  
risultati diversi – Albert Einstein**

# Grazie per l'attenzione!



**Guglielmo de Gennaro**

**Servizio strategie di Procurement e Innovazione del mercato**

**Area Innovazione della Pubblica Amministrazione**

**Viale Liszt, 21 - 00144 Roma**

**Tel. 06.85264.231**

**Mobile 3332167525**

**[guglielmo.degennaro@agid.gov.it](mailto:guglielmo.degennaro@agid.gov.it)**

**<https://www.linkedin.com/feed/?trk=msn-top-it>**

**[www.agid.gov.it](http://www.agid.gov.it)**

**[twitter @AgidGov](https://twitter.com/AgidGov)**