



Forum Risk Management

obiettivo sanità & salute

26-29 NOVEMBRE 2024
AREZZO FIERE E CONGRESSI

19

NUOVE FORME DI PROCUREMENT PER L'INNOVAZIONE IN SANITA'

La digitalizzazione della Pubblica amministrazione è la vera grande sfida dei prossimi anni per realizzare in chiave moderna “la riforma del sistema economico- sociale e per essere quindi, pronti a creare e utilizzare la nuova fase di ricchezza e di conoscenza rappresentata dai dati”.

Processo, quello della digitalizzazione, che pone come obiettivo privilegiato quello di abbandonare la gestione e lo svolgimento delle procedure secondo la modalità tradizionale per rendere il ciclo della vita dei contratti pubblici (inteso come l'insieme di tutte le attività che si susseguono dalla programmazione alla definizione del fabbisogno fino alla completa esecuzione del contratto) interamente nativo digitale.

In base al comunicato Anac 20.5.2024:

- La digitalizzazione introdotta dal nuovo codice dei contratti pubblici e operativa dal 1 gennaio 2024, ha già mostrato notevoli progressi. Nei primi quattro mesi sono state avviate oltre 1,65 milioni di procedure di affidamento tramite la piattaforma digitale, per un valore complessivo di oltre 100 miliardi di euro.
- Al 1 maggio 2024, le stazioni appaltanti qualificate erano 4.353, di cui 545 centrali di committenza che gestiscono gare per amministrazioni più piccole o non qualificate.
- Le amministrazioni convenzionate con quelle centrali sono 8.630. Inoltre 675 stazioni appaltanti hanno raggiunto il livello massimo di punteggio, permettendo loro di gestire gare senza limiti di importo.

Sessanta piattaforme digitali certificate interoperano con la Piattaforma dei contratti pubblici di Anac.

- Dal gennaio 2024, una piattaforma per la pubblicità legali degli atti centralizza i bandi di gara in un unico portale digitale, collegato a livello europeo con l'Ufficio delle Pubblicazioni della UE. Il Fascicolo virtuale dell'operatore economico facilita l'accesso ai documenti necessari per l'affidamento dei contratti pubblici, consentendo alle imprese di inserire i documenti una sola volta e alle stazioni appaltanti di accedere facilmente ai dati.
- E' però necessario migliorare l'interconnessione tra le banche dati di Anac e quelle degli enti certificanti, superando le resistenze esistenti. Una piena interoperabilità è cruciale per un sistema digitalizzato ed efficiente.

In breve, tutti gli attori in campo sono consapevoli che la digitalizzazione rappresenta una sfida culturale importante ed è il primo indispensabile passo per soluzioni tecnologiche per una migliore efficienza del mercato pubblico.

Ma la formazione e l'investimento nel personale della Pubblica Amministrazione sono essenziali per cogliere queste opportunità.

Il nuovo D.Lgs 36/2023, all'art. 2 (principio della fiducia) prevede per riqualificare le stazioni appaltanti e per rafforzare e dare valore alle capacità professionali dei dipendenti l'adozione di piani di formazione di cui all'art. 15 comma 7.

Al comma 7 dell'art. 15 è previsto che “le stazioni appaltanti e gli enti concedenti in coerenza con il programma degli acquisti di beni e servizi e del programma dei lavori pubblici di cui all'art. 37, adottano un piano di formazione per il personale che svolge funzioni relative alle procedure in materia di acquisti di lavori servizi e forniture”.

In assenza di formazione, le potenzialità del digitale nel settore degli appalti pubblici sono enormi, ma in gran parte inesplorate. L'utilizzo efficace dei dati, supportato da intelligenza artificiale ed algoritmi, può migliorare la gestione delle gare pubbliche.

Gli strumenti normativi di base ci sono. L'art. 30, comma 1 del d.lgs 36/2023 stabilisce che per migliorare l'efficienza, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti provvedono, ove possibile “ ad automatizzare le proprie attività ricorrendo a soluzioni tecnologiche, ivi incluse l'intelligenza artificiale e le tecnologie di registri distribuiti”.

L'automatizzazione presuppone, però, un'innovazione tecnologica. Il Codice dei Contratti Pubblici impone, nell'ambito dell'istituto degli incentivi alle funzioni tecniche, una destinazione obbligatoria delle risorse finanziarie per l'acquisizione di beni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione e per incentivare “ l'efficientamento informatico, con particolare riferimento alle metodologie e strumentazioni elettroniche per i controlli “. (ex art.45 d.lgs 36/2023).

Sia le disposizioni sulla digitalizzazione sia quelle sull'automatizzazione ricorrendo a soluzioni tecnologiche vanno lette in combinato disposto con le norme del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs 82/2005). La giustizia amministrativa ha costantemente espresso il principio della chiara predilezione del legislatore per la digitalizzazione dell'attività amministrativa mediante l'uso di software ed algoritmi di calcolo applicati alle procedure selettive (TAR Lazio Sez. III bis , 30 giugno 2021, n.77 69).

Nell'ambito delle selezioni concorsuali scolastiche sono già da tempo presenti software e algoritmi che “sostituiscono” per certi versi, l'operato dell'uomo secondo una prospettiva di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e dell'efficienza (in questi termini, TAR Lazio Sez. III bis 14 marzo 2023, n.4455).

In conclusione, come rilevato dall'Anac con la comunicazione del 20 maggio 2024: “le potenzialità del digitale nel settore dei contratti pubblici restano, comunque, enormi e in gran parte ancora inesplorate. I dati possono diventare lo strumento primo di governo della realizzazione dell'opera, anche attraverso l'applicazione dell'intelligenza artificiale e di algoritmi, che possono girare su dati qualificati, puliti, certificati. Oggi va registrata un'incapacità generale della Pubblica amministrazione a utilizzare appieno tale mole di dati per misurare l'efficienza o l'inefficienza dell'azione amministrativa stessa.

Sarà necessaria l'azione coerente e convinta delle amministrazioni pubbliche e delle persone che operano all'interno di esse, in stretta energia con le imprese private che partecipano al mercato dei contratti pubblici. La sfida numero uno sarà proprio la sfida culturale con la formazione delle persone e l'investimento nella professionalità di coloro che lavorano nella Pubblica amministrazione”.

La Commissione europea ha avviato nell'ultimo decennio un processo di sensibilizzazione e di crescente sostegno finanziario che mira ad un utilizzo sempre maggiore di strumenti di approvvigionamento di innovazione “**demand driven**”, contribuendo, con una spinta alle industrie europee, a sviluppare soluzioni basandosi direttamente sui bisogni espressi dal settore pubblico, con la possibilità di ricevere riscontro e feedback per migliorare il prodotto/processo non commercializzato e guadagnare così vantaggio una volta approdati sul mercato.

Tali strumenti sono l'**appalto pre-commerciale** (Pre-Commercial Procurement, PCP) e l'**appalto pubblico di soluzioni innovative** (Public Procurement of Innovative solution, PPI)

I due strumenti, distinti ma complementari nella loro finalità ultima di sagomare l'innovazione ai bisogni del ricevente, costituiscono due varianti dell'appalto in chiave "tradizionale". In confronto ad un normale appalto, in cui un soggetto acquista la soluzione per le sue necessità dalla disponibilità del mercato, PCP e PPI prevedono che non ci siano ancora soluzioni adeguate sul mercato e ulteriori azioni siano necessarie prima di arrivare alla soluzione ideale per il committente ("**procurer**"), potendo quindi testare e confrontare diverse soluzioni provenienti da diversi fornitori ("**supplier**") ed evitando i rischi legati allo sviluppo su larga scala.

Partenariato per l'innovazione ex art.75 d.lgs 36/2023

Come chiarito dalla Commissione Europea relativa agli orientamenti in materia di appalti per l'innovazione “ l'elemento principale che contraddistingue i partenariati per l'innovazione riguarda il fatto che il processo innovativo si verifica durante l'esecuzione del contratto stesso “laddove nella procedura competitiva con negoziazione e nel dialogo competitivo “l'acquirente pubblico conosce già il tipo di soluzione che acquisterà: il processo di innovazione ha luogo nella fase pre- contrattuale e termina generalmente con la conclusione del contratto, quando vengono concordate le caratteristiche esatte della soluzione“ (cfr. Comunicazione della Commissione n.2021 / C 267/01).

Le stazioni appaltanti possono ricorrere al partenariato per l'innovazione quando 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 essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato, a condizione che le forniture, i servizi o i lavori che ne risultano corrispondano ai livelli di prestazione e ai costi massimi concordati tra le stazioni appaltanti e i partecipanti (art. 70, c.5).

La procedura si differenzia dagli appalti pubblici pre-commerciali relativi ai servizi di ricerca e sviluppo, non soggetti all'applicazione della dir. 2014/24/UE e del Codice (cfr. art. 14, dir. com. 2014/24/UE e art. 135, d.lgs. n. 36/2023). In primo luogo non rientrano nell'oggetto degli appalti pubblici pre-commerciali quelli relativi a lavori e forniture in materia di ricerca e sviluppo, che restano quindi assoggettati alla disciplina generale degli appalti. Inoltre, gli appalti pre-commerciali si caratterizzano per la condivisione dei rischi della ricerca tra la stazione appaltante e l'aggiudicatario, rappresentati dall'eventualità che la ricerca non conduca a risultati applicabili.

I partenariati per l'innovazione hanno invece ad oggetto attività di ricerca più circoscritta, finalizzata alla soluzione di problemi meno complessi e mirano allo sviluppo di soluzioni con una prospettiva ragionevole di commercializzazione; per tali motivi l'oggetto dell'appalto può essere anche la fornitura dei prodotti stessi, che, invece, non rientra nell'appalto pre-commerciale.

GLI APPALTI PRE-COMMERCIALI

Il termine appalto pre-commerciale mira a descrivere un approccio all'aggiudicazione di appalti di servizi (R&S) diversi 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. La nozione di appalto pre-commerciale non si mostra con contorni ben definiti, dal momento che segue le continue evoluzioni e le dinamiche dei mercati in cui si inseriscono e sono necessarie continue ricerche e sperimentazioni.

Contesti rilevanti per l'implementazione di soluzioni attraverso l'appalto pre-commerciale sono strutture di assistenza sanitaria di base, cure ambulatoriali, ospedali, centri specializzati e strutture di lungodegenza. Il pianificare il coinvolgimento degli utenti finali della soluzione può portare a proposte di maggiore impatto, soprattutto se combinate con solide analisi costi-efficacia/costi-benefici.