



Bruxelles, 15.5.2018
C(2018) 3051 final

Comunicazione della Commissione
Orientamenti in materia di appalti per l'innovazione

Orientamenti in materia di appalti per l'innovazione

Clausola di esclusione della responsabilità

Scopo della presente comunicazione è fornire orientamenti pratici in materia di appalti pubblici nel settore dell'innovazione. Tale comunicazione non è giuridicamente vincolante. Sebbene riformuli occasionalmente le disposizioni della normativa dell'UE, non intende ampliare né ridurre i diritti e gli obblighi stabiliti dalla detta normativa. Per quanto tale comunicazione possa essere considerata un'interpretazione della normativa dell'UE, è necessario sottolineare che la Corte di giustizia dell'Unione europea è la sola competente a fornire un'interpretazione giuridicamente vincolante del diritto dell'Unione.

Gli esempi menzionati nella presente comunicazione non sono stati verificati ai fini della conformità con il diritto dell'Unione. Sarebbe necessario istituire una biblioteca elettronica di esempi nel quadro del centro e-Competence per accrescere la condivisione delle esperienze.

Sommario

SINTESI	3
1 COSA SONO GLI APPALTI PER L'INNOVAZIONE.....	4
1.1 Perché ricorrere agli appalti per l'innovazione?	4
1.1.1 Servizi pubblici di migliore qualità ad un prezzo ottimale.....	4
1.1.2 Far fronte alle nuove esigenze.....	5
1.1.3 Modernizzare i servizi pubblici.....	6
1.1.4 Promuovere l'avvio e la crescita di start-up e di PMI innovative.....	7
1.1.5 Stimolare i mercati all'innovazione.....	8
1.2 Che cosa s'intende per appalti per l'innovazione?	8
1.3 Perché elaborare orientamenti sugli appalti per l'innovazione?	9
2 METTERE A PUNTO UN QUADRO STRATEGICO IN MATERIA DI APPALTI PER L'INNOVAZIONE.....	11
2.1 Un mandato strategico chiaro	11
2.2 L'innovazione come strumento per raggiungere diversi obiettivi strategici.....	14
2.3 Definire il livello di ambizione	15
2.4 Tradurre le ambizioni in azioni e impegni	16
2.5 Rafforzamento delle capacità.....	17
2.5.1 Formazione e assistenza per i soggetti interessati	18
2.5.2 Ricorso agli appalti cooperativi	19
2.6 Ovviare all'avversione al rischio offrendo incentivi a favore dell'innovazione	22
3 ATTRARRE GLI INNOVATORI	24
3.1 Aprire le porte degli appalti pubblici anche ai piccoli innovatori	25
3.1.1 Ridurre l'onere amministrativo.....	25
3.1.2 Adeguamento dei criteri di selezione	26
3.1.3 L'impiego dei lotti	27

3.1.4	L'impiego di standard, dati aperti, interfacce aperte e software open source	28
3.1.5	Concepire regimi di pagamento più adatti alle PMI.....	29
3.2	Mobilizzare gli intermediari dell'innovazione	30
4	ATTRARRE L'INNOVAZIONE	32
4.1	Strumenti a favore dell'innovazione per tutti i tipi di procedure	32
4.1.1	Valutazione delle esigenze	32
4.1.2	Consultazione preliminare di mercato.....	34
4.1.3	Specifiche tecniche	36
4.1.3.1	Requisiti descrittivi	36
4.1.3.2	Requisiti funzionali.....	37
4.1.4	Varianti	38
4.1.5	Criteri di aggiudicazione	38
4.1.5.1	Prezzo	39
4.1.5.2	Costo	39
4.1.5.3	Qualità.....	40
4.1.6	Gestione dei diritti di proprietà intellettuale.....	41
4.1.7	Esecuzione dell'appalto	42
4.2	Procedure di appalto specifiche per soluzioni innovative	43
4.2.1	Adattare le soluzioni innovative pronte all'uso - procedure con negoziazione	43
4.2.1.1	Procedura competitiva con negoziazione	44
4.2.1.2	Dialogo competitivo.....	44
4.2.2	Concorsi di progettazione	45
4.2.3	Stimolare l'innovazione mediante appalti di servizi di ricerca e sviluppo	46
4.2.3.1	Appalti di servizi di ricerca e sviluppo e attribuzione dei diritti di proprietà intellettuale.....	46
4.2.3.2	Appalto pre-commerciale.....	47
4.2.3.3	Appalti di forniture di ricerca e sviluppo	49
4.2.3.4	Partenariati per l'innovazione	49

SINTESI

Adottato nel quadro della comunicazione "Una nuova agenda europea per la ricerca e l'innovazione – l'opportunità dell'Europa di plasmare il proprio futuro" e del contributo al pranzo informale dei leader dell'UE che ha avuto luogo a Sofia il 16 maggio 2018, il presente documento di orientamento espone in modo conciso gli aspetti fondamentali che caratterizzano gli appalti per l'innovazione: **perché** sono importanti, **chi** nutre interesse in merito e **in che modo** possono essere eseguiti.

Nell'ambito del pacchetto sugli appalti pubblici dell'ottobre del 2017¹ è stata avviata una consultazione delle parti interessate riguardante gli orientamenti. Il presente documento rispecchia le molteplici risposte ricevute nel quadro della consultazione. Il grado di dettaglio è stato deliberatamente scelto per raggiungere un pubblico di professionisti quanto più vasto possibile (acquirenti, responsabili delle politiche e fornitori) e per suscitare l'interesse di coloro che non hanno mai riflettuto sull'argomento, che non si sono mai sentiti coinvolti, oppure di coloro che hanno mostrato esitazione. Anche i lettori più esperti troveranno esempi e riferimenti utili in merito alle recenti iniziative.

Le direttive sugli appalti pubblici aggiornate nel 2014² hanno adeguato la normativa sugli appalti pubblici alle esigenze degli acquirenti pubblici e degli operatori economici derivanti dagli sviluppi tecnologici, dalle tendenze economiche e dalla maggiore attenzione rivolta dalla società alla sostenibilità della spesa pubblica.

Le norme sugli appalti pubblici non si concentrano più soltanto sul **"come acquistare"**, ma promuovono anche il **"cosa acquistare"**, senza tuttavia dare disposizioni in merito. L'obiettivo di **spendere bene il denaro dei contribuenti** sta acquisendo sempre più rilevanza rispetto alla mera necessità di soddisfare le esigenze primarie degli enti pubblici. In occasione di ogni acquisto pubblico, l'opinione pubblica è giustamente interessata a sapere se la soluzione oggetto dell'appalto sia non solo conforme a livello formale, ma anche in grado di generare il **miglior valore aggiunto in termini ambientali, di qualità, di efficienza economica e di impatto sociale**, e se offra **opportunità per il mercato dei fornitori**.

Gli appalti per l'innovazione rispondono a tutte le questioni summenzionate: permettono infatti il ricorso a **soluzioni** di maggiore **qualità ed efficienza a favore di benefici ambientali e sociali**, una migliore **efficacia in termini di costi** e **nuove opportunità commerciali per le imprese**.

Il presente documento è strutturato come segue:

Capitolo 1: illustra il **concetto di "appalti per l'innovazione"**, la sua dimensione globale e il valore aggiunto.

Capitolo 2: definisce il **quadro strategico** necessario a rendere decisivo il ricorso agli appalti per l'innovazione.

Capitolo 3: chiarisce in che modo **aprire le porte degli appalti pubblici agli innovatori**, tra cui le start-up e le PMI innovative.

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3543_it.htm.

² Le espressioni "direttive sugli appalti pubblici aggiornate" o "norme dell'UE aggiornate" impiegati nel presente documento si riferiscono alle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE. I riferimenti ad articoli specifici riguardano le disposizioni della direttiva 2014/24/UE, sebbene la maggior parte dei principi menzionati si riferiscano anche alle direttive 2014/23/UE e 2014/25/UE.

Capitolo 4: descrive come **mettere in atto le procedure di appalto pubblico** per modernizzare i servizi pubblici tramite soluzioni innovative e creare crescita e posti di lavoro.

Questi orientamenti possono rappresentare una fonte di ispirazione per tutti gli attori coinvolti negli appalti pubblici:

- i funzionari responsabili degli appalti pubblici,
- gli utenti finali che beneficiano delle soluzioni oggetto dell'appalto,
- i decisori e i responsabili delle politiche, il cui contributo è fondamentale per la creazione di condizioni favorevoli,
- i fornitori, i quali possono così apprendere come essere più competitivi negli appalti pubblici presentando le loro soluzioni innovative.

1 COSA SONO GLI APPALTI PER L'INNOVAZIONE

1.1 Perché ricorrere agli appalti per l'innovazione?

1.1.1 Servizi pubblici di migliore qualità ad un prezzo ottimale

È raro che una determinata soluzione venga acquistata solamente per il suo carattere innovativo. Nella maggior parte dei casi, tale soluzione acquisisce interesse per gli acquirenti pubblici quando produce risultati analoghi o addirittura migliori ottimizzando i costi.

<p>ESEMPIO L'INNOVAZIONE PRODUCE MIGLIORI RISULTATI PER I PAZIENTI A COSTI OTTIMIZZATI</p> <p><i>Un approccio innovativo per l'acquisto di defibrillatori impiantabili</i></p> <p>Perché optare per una soluzione innovativa?</p> <p>I principali ospedali della Spagna, del Regno Unito, dei Paesi Bassi e dell'Italia stavano valutando come gestire i costi legati all'acquisto di defibrillatori cardiaci impiantabili (ICD), dispositivi complessi utilizzati nei pazienti a rischio di insufficienze cardiache improvvise. La domanda di tali dispositivi era in aumento, mentre il bilancio a disposizione restava invariato.</p> <p>Quali sono state le novità?</p> <p>L'obiettivo generale degli acquirenti era di ottimizzare i costi delle cure, limitando il numero delle visite ospedaliere tramite check-up a distanza. A tal fine, si è passati innanzitutto da appalti per l'acquisto di dispositivi a quelli per l'acquisto di servizi. In secondo luogo, i rischi sono stati ripartiti tra gli ospedali e il contraente. In terzo luogo, parte dei pagamenti dipendeva dai risultati (il 3 % dell'importo totale).</p> <p>Quali sono stati i risultati?</p> <p>Il nuovo approccio ha portato a una riduzione del 9,8 % delle visite ospedaliere. Le scariche inappropriate erogate dagli ICD, che aumentano il rischio di morte, sono inoltre diminuite del 29 % e gli impianti sono riusciti nel 98,12 % dei casi, rispetto al 90 % registrato con l'impiego dell'approccio precedente.</p> <p>Per maggiori informazioni, consultare il seguente sito: http://stopandgoproject.eu (Progetto cofinanziato dal programma di sostegno alla politica CIP TIC)</p>
--

<p>ESEMPIO L'INNOVAZIONE RENDE I SERVIZI PUBBLICI MENO ONEROSI PER I CONTRIBUENTI E L'AMBIENTE</p>

Perché optare per una soluzione innovativa?

L'ente responsabile dei trasporti pubblici di Londra, Transport for London (TfL), è stato obbligato a ridurre i costi di 2,5 miliardi di GBP nel corso di cinque anni e, allo stesso tempo, a contribuire all'obiettivo della città di Londra di ridurre le emissioni di carbonio del 60 % rispetto al livello degli anni 1990. Ciò ha indotto la TfL a valutare i costi energetici, di installazione e manutenzione delle lampade fluorescenti utilizzate nella metropolitana di Londra.

Quali sono state le novità?

La TfL ha effettuato un'analisi di fattibilità economica nel quadro della quale sono stati valutati i costi del ciclo di vita e i benefici dell'illuminazione a LED per stabilire se e, nel caso, quando gli investimenti in tale tecnologia più recente avrebbero prodotto utili. L'analisi ha evidenziato che, sebbene i costi dell'impiego dell'illuminazione a LED fossero a breve termine superiori a quelli della tecnologia in uso, i benefici sul medio/lungo termine, in particolare i risparmi in termini di costi energetici e di manodopera, avrebbero abbondantemente compensato la spesa iniziale.

Tale analisi ha inoltre contribuito a ridurre il rischio iniziale dell'investimento effettuato dalla TfL: l'illuminazione a LED è stata infatti inizialmente installata solo al di sopra delle scale mobili e nelle aree di accesso nelle ore notturne, dove il costo dell'illuminazione tradizionale, e quindi il potenziale risparmio, era maggiore. I risparmi generati nella fase iniziale sono stati in seguito impiegati per installare l'illuminazione a LED in altre parti della rete metropolitana di Londra.

Quali sono stati i risultati?

Nell'ambito del contratto quadro del valore di 8 milioni di GBP e della durata di 8 anni, l'introduzione dell'illuminazione a LED sta generando risparmi del 50 %, che ammontano a milioni di sterline. La valutazione sul lungo termine del rapporto qualità/prezzo ha inoltre permesso di orientare la scelta verso prodotti che, con un consumo energetico da cinque a sei volte inferiore, risultano effettivamente migliori per l'ambiente.

Per maggiori informazioni, consultare il seguente indirizzo:

http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue64_Case_Study_128_London.pdf

(Progetto cofinanziato dal meccanismo per collegare l'Europa - MCE)

1.1.2 Far fronte alle nuove esigenze

In alcuni casi, gli appalti per l'innovazione rappresentano una risposta necessaria a esigenze insoddisfatte o a nuove aspettative per cui le soluzioni esistenti sul mercato non risultano adeguate.

ESEMPIO L'INNOVAZIONE COME RISPOSTA AL CAMBIAMENTO SOCIALE

Motivare gli studenti con l'ausilio della tecnologia

Perché optare per una soluzione innovativa?

Oggigiorno molti bambini sono più interessati ai videogiochi che alla matematica o alle scienze. Il tasso dell'abbandono scolastico e universitario aumenta con il diminuire dell'entusiasmo mostrato per l'apprendimento di queste materie "ostiche", influenzando negativamente sulle opportunità della prossima generazione di cittadini europei di trovare buoni posti di lavoro in un'economia sempre più basata sulla conoscenza.

Quali sono state le novità?

Alcune scuole di Halmstad (Svezia), Viladecans (Spagna), Magdeburgo (Germania) e Konnevesi (Finlandia) hanno deciso di collaborare negli appalti per affrontare tale sfida. Hanno dunque commissionato lavori di ricerca e sviluppo a sette fornitori innovativi e hanno in seguito testato e

confrontato le soluzioni proposte. Tra questi sette fornitori, quattro si sono fermati alla fase di prototipazione, mentre due sono riusciti a realizzare strumenti innovativi che le scuole hanno adottato. Analizzando continuamente i comportamenti con l'ausilio dell'intelligenza artificiale, ai ragazzi delle scuole primarie e secondarie viene offerta un'esperienza di apprendimento più personalizzata e simile a un gioco.

Quali sono stati i risultati?

Nei quattro paesi interessati sono stati condotti test che hanno visto la partecipazione di oltre 600 studenti e di 45 insegnanti; da tali test è emerso come l'impiego delle nuove soluzioni avesse generato un aumento del 55-75 % della motivazione e dei successi nell'apprendimento della matematica, della tecnologia, della fisica e della chimica, nonché dell'intenzione di proseguire la propria carriera scolastica in tali ambiti. Tali soluzioni innovative permettono inoltre agli insegnanti di ridurre del 30-40 % il tempo impiegato nella pianificazione e nella valutazione scolastica e alle scuole di risparmiare nell'acquisto di materiale didattico.

Per maggiori informazioni, consultare il seguente indirizzo:

www.imaile.eu

(Progetto cofinanziato da Orizzonte 2020)

1.1.3 Modernizzare i servizi pubblici

Tramite gli appalti per l'innovazione è possibile fare in modo che l'offerta di servizi pubblici corrisponda alle aspettative di cittadini sempre più tecnofili, rispettosi dell'ambiente e socialmente consapevoli, ed è possibile migliorare la fruizione del servizio pubblico.

ESEMPIO L'INNOVAZIONE RIDUCE L'UTILIZZO DEI VEICOLI RISERVATI ALLE AUTORITÀ PUBBLICHE

Piattaforma di gestione condivisa del parco automobili del ministero della Sanità portoghese

Perché optare per una soluzione innovativa?

Il ministero della Sanità portoghese ha cercato di ottimizzare la gestione degli itinerari stradali, di ridurre l'impatto ambientale e il costo complessivo del parco automobili impiegato da tutti i servizi che fanno capo al ministero e alle istituzioni del servizio sanitario nazionale portoghese.

Quali sono state le novità?

Invece di limitarsi ad acquistare nuovi veicoli, il ministero della Sanità ha ripensato la modalità di impiego del parco automobili, prevedendo una piattaforma elettronica in cui centralizzare tutte le informazioni riguardanti l'utilizzo del parco automobili. In seguito a una procedura di appalto pubblico è stato selezionato un contraente esterno, il quale nel 2017 ha consegnato un progetto di gestione condivisa della piattaforma del parco automobili del ministero della Sanità (GPFMS) che rispondeva ai requisiti funzionali richiesti.

Quali sono stati i risultati?

La piattaforma permetterà agli utenti di condividere tutte le risorse disponibili (veicoli e itinerari), riducendo così il numero di veicoli, i costi connessi (costi di assicurazione, carburante, gestione ecc.) e l'impatto ambientale. Verranno inoltre presentate relazioni sull'impiego in tempo reale delle risorse che forniranno indicatori in grado di garantire che la pianificazione, la gestione, l'utilizzo e il controllo del parco automobili siano efficienti, trasparenti e consapevoli.

Per maggiori informazioni, consultare il seguente sito:

<http://spms.min-saude.pt/2016/05/spms-desenvolve-gestao-partilhada-frota-do-ministerio-da-saude>

ESEMPIO L'INNOVAZIONE AL SERVIZIO DELLE ESIGENZE AMBIENTALI

Tutelare l'approvvigionamento idrico

Perché optare per una soluzione innovativa?

In Austria, l'acqua residua derivante dalla produzione di monete conteneva una quantità di sostanze chimiche che oltrepassava il limite previsto dalla legge.

Quali sono state le novità?

L'agenzia federale austriaca per gli appalti ha avviato una procedura di appalto pubblico in tre fasi con l'intento di trovare una soluzione innovativa per la zecca di Stato austriaca (l'ente responsabile della produzione di monete). I potenziali fornitori sono stati invitati a trasmettere informazioni riguardo a esperienze consolidate e innovative in materia. Le clausole contrattuali riportavano obiettivi precisi per il trattamento delle acque.

Quali sono stati i risultati?

È stato scelto un meccanismo di evaporazione sotto vuoto di facile installazione in grado di filtrare un'ampia gamma di particelle tra cui metalli, prodotti galvanici, materiale fotografico, inchiostro, prodotti farmaceutici e alimentari, e quindi adatto per l'impiego in molteplici settori industriali. Inoltre, l'impiego di acqua dolce, necessario per le attività della zecca di Stato austriaca, è stato ridotto del 97 %, con un risparmio di 4 milioni di litri di acqua all'anno.

Per maggiori informazioni, consultare il seguente indirizzo:

http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue58_Case_Study117_BBG_Austria.pdf

1.1.4 Promuovere l'avvio e la crescita di start-up e di PMI innovative

A livello dell'UE, il potere d'acquisto degli acquirenti pubblici rappresenta circa il 14 % del PIL³; in molte parti d'Europa, costituisce una quota considerevole delle economie locali. Per questa ragione, gli acquirenti pubblici possono non solo incentivare l'innovazione tra gli operatori di mercato già avviati, ma anche offrire opportunità concrete a PMI e a imprese innovative di recente costituzione che, pur avendo sviluppato soluzioni in grado di rispondere a esigenze insoddisfatte, hanno difficoltà a immettere i loro prodotti sul mercato.

In veste di cliente principale, gli acquirenti pubblici sono in grado di offrire alle imprese innovative l'opportunità di testare in condizioni reali le nuove soluzioni da loro realizzate. Per di più, diventando loro clienti e contribuendo ad aumentarne il fatturato, le amministrazioni aggiudicatrici potrebbero incoraggiare altri investitori, sia pubblici che privati, a investire nelle loro attività.

RISULTATI DELL'INDAGINE RIGUARDANTE GLI APPALTI PRE-COMMERCIALI FINANZIATI DALL'UE⁴

³ http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_it

È possibile consultare gli studi annuali sugli indicatori riguardanti gli appalti pubblici al seguente indirizzo:

http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks_it

⁴ L'appalto pre-commerciale, definito in seguito nella sezione 4.2.3.2, rappresenta una deroga a quanto previsto all'articolo 14 della direttiva e consiste nell'appalto di servizi di ricerca e sviluppo da diversi operatori economici. In tale contesto, l'acquirente pubblico non riserva al suo uso esclusivo tutti i benefici del contratto relativo ai servizi di ricerca e sviluppo. Rischi e benefici devono essere condivisi con gli operatori economici a condizioni di mercato, conformemente alle norme in materia di aiuti di Stato e, in particolar modo, alla sezione 2.3 della *Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca*,

QUADRO GENERALE

Metà delle soluzioni sviluppate nell'ambito degli appalti pre-commerciali finanziati dall'UE è stata impiegata entro l'anno:

- aprendo il mercato a start-up e a PMI innovative (il 71 % degli appalti è stato aggiudicato da PMI/start-up);
- stimolando un'espansione transfrontaliera (il 34,6 % degli appalti è stato aggiudicato a livello transfrontaliero), nonché
- rafforzando la competitività europea (il 97,5 % dei contraenti svolge il 100 % delle attività di ricerca e sviluppo in Europa).

Per maggiori informazioni, consultare il seguente indirizzo:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/results-eu-funded-pre-commercial-procurements>

ESPERIENZE INDIVIDUALI

Le start-up hanno tratto diversi benefici dalla partecipazione agli appalti pre-commerciali: diminuzione del tempo di commercializzazione, accesso più rapido ai primi clienti che assumono il ruolo di ambasciatori per la promozione delle loro soluzioni innovative su mercati più vasti, opportunità di crescita a livello internazionale, crescita dell'attività commerciale fino a quattro volte più rapida.

Per conoscere le esperienze delle imprese (e degli acquirenti pubblici), consultare il seguente indirizzo:

<http://eafip.eu/resources/videos>

1.1.5 Stimolare i mercati all'innovazione

Quando un prodotto non è immediatamente disponibile sul mercato o quando vengo offerti solo prodotti di bassa qualità, il potere d'acquisto degli acquirenti pubblici può spronare i mercati ad adottare soluzioni innovative.

ESEMPIO L'INNOVAZIONE COME RISPOSTA ALLE PREOCCUPAZIONI DEI CITTADINI

Un'assistenza più salutare per i pazienti negli ospedali

Perché optare per una soluzione innovativa?

La città svedese di Örebro intendeva acquistare cateteri privi di sostanze dannose contenenti PVC. Sebbene il mercato non offriva una vasta scelta di tali prodotti, la città ha deciso comunque di indire una gara d'appalto. All'epoca, solo un fornitore è riuscito a partecipare al bando.

Quali sono state le novità?

Nonostante alcune controversie legali, la città è riuscita ad acquistare i cateteri desiderati.

Quali sono stati i risultati?

Otto anni dopo, tutti i fornitori disponevano di un prodotto senza PVC.

1.2 Che cosa s'intende per appalti per l'innovazione?

Il termine "innovazione" può avere molteplici significati⁵. Il presente documento propone una visione ad ampio raggio. L'espressione "appalti per l'innovazione" si riferisce a qualsiasi appalto che presenti almeno uno dei seguenti aspetti:

sviluppo e innovazione (Disciplina RSI); Cfr. COM (2014) 3282, *Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627(01)&from=EN)

⁵ Esempi di definizioni:

- l'acquisto del processo di innovazione – servizi di ricerca e sviluppo – con risultati (parziali);
- l'acquisto dei prodotti dell'innovazione creati da altri.

Nel primo caso, l'acquirente pubblico acquista i servizi di ricerca e sviluppo di prodotti, servizi o processi non ancora esistenti. L'acquirente pubblico indica le sue esigenze e incoraggia le imprese e i ricercatori a sviluppare prodotti, servizi o processi innovativi che rispondano alle sue esigenze.

Nel secondo caso, l'acquirente pubblico, invece di acquistare un prodotto già disponibile in commercio, assume il ruolo di utente pioniere e acquista un prodotto, un servizio o un processo ancora sconosciuto al mercato e contraddistinto da caratteristiche fondamentalmente innovative⁶.

Tali innovazioni, assicurando migliori prestazioni e valore aggiunto a diverse parti interessate, a volte si addicono al contesto tradizionale (**innovazione incrementale**), sebbene spesso turbino il sistema consolidato generando attori, flussi e valori diversi (**innovazione dirompente**) o addirittura richiedano una trasformazione più globale, provvedendo a esigenze insoddisfatte e rispondendo a richieste di riforme strutturali e organizzative (**innovazione trasformativa**). I presenti orientamenti sottolineano i benefici apportati da diverse forme di innovazione e spiegano come tenerne conto nelle procedure di appalto pubblico.

1.3 Perché elaborare orientamenti sugli appalti per l'innovazione?

A causa del controllo pubblico e della pressione sulle finanze pubbliche, gli acquirenti pubblici manifestano una comprensibile avversione al rischio e mirano principalmente a far sì che agli appalti abbiano un risultato quanto più stabile e affidabile possibile. Tali acquirenti tendono a ridurre i rischi

- i. cercando operatori economici già avviati con una reputazione e uno storico fiscale impeccabili e un fatturato considerevole e
- ii. richiedendo soluzioni ordinarie di cui è stata accertata l'affidabilità.

In tale contesto, può essere difficile promuovere prodotti e servizi innovativi che implicano un margine di rischio maggiore. È dunque fondamentale che la decisione di acquistare tali innovazioni apporti vantaggi evidenti all'acquirente pubblico. I potenziali benefici – che si tratti

-
- la direttiva 2014/24/UE definisce l'innovazione come "*l'attuazione di un prodotto, servizio o processo nuovo o significativamente migliorato, tra cui, ma non solo, i processi di produzione, di edificazione o di costruzione, un nuovo metodo di commercializzazione o organizzativo nelle prassi commerciali, nell'organizzazione del posto di lavoro o nelle relazioni esterne, tra l'altro allo scopo di contribuire ad affrontare le sfide per la società o a sostenere la strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*";
 - il manuale di Oslo dell'OCSE definisce l'innovazione come la realizzazione di un prodotto (bene o servizio) o di un processo nuovo o sensibilmente migliorato, di un nuovo metodo di commercializzazione o di un nuovo metodo organizzativo nelle pratiche commerciali, nell'organizzazione del luogo di lavoro o nelle relazioni esterne.

⁶ L'espressione "utente pioniere" si riferisce al primo 20 % di clienti sul mercato che acquista un prodotto, un servizio o un processo nuovo o significativamente migliorato. Ciò include l'appalto di prodotti, servizi o processi già presentati su scala ridotta, che stanno per entrare sul mercato o vi sono già presenti in piccola quantità, ma non ancora ampiamente adottati. Sono incluse anche soluzioni esistenti che saranno impiegate secondo modalità nuove e innovative.

Il ruolo svolto dagli utenti pionieri nel diffondere le innovazioni è ampiamente riconosciuto, anche nel settore pubblico: Rogers Everett (2003), "[Diffusion of Innovations](#)", 5^a edizione, Simon & Schuster, ISBN 978-0-7432-5823-4. OCSE (2014), "Intelligent Demand: Policy Rationale, Design and Potential Benefits".

di risparmi, di soluzioni a nuove esigenze o di risposte migliori a esigenze già note – devono essere identificati chiaramente, descritti in modo dettagliato e trasparente, definiti come obiettivi e misurati in modo oggettivo. I rischi giuridici, di bilancio e di reputazione dovrebbero essere previsti e attenuati. L'obiettivo di questi orientamenti è di fornire ai responsabili delle politiche in materia di appalti pubblici l'impulso iniziale e le idee per accettare tale sfida.

Di norma, le autorità pubbliche utilizzano risorse statali per acquistare prodotti o servizi. È dunque di fondamentale importanza verificare se un'impresa partecipante a una gara d'appalto riceve un vantaggio superiore rispetto alle condizioni di mercato⁷. Per tale ragione, i presenti orientamenti fanno riferimento ad alcuni criteri che un appalto pubblico di servizi di R&S dovrebbe soddisfare per evitare che siano concessi aiuti di Stato al fornitore⁸. In generale, se una procedura di gara d'appalto aperta è stata condotta conformemente alle direttive applicabili, la Commissione riterrà che non sia stato concesso alcun aiuto di Stato alle imprese che forniscono i servizi di R&S in questione.

Con l'ausilio di diversi partner, la Commissione europea ha già pubblicato una serie di documenti di orientamento sull'argomento che costituiscono un valido punto di riferimento⁹. Sulla base delle esperienze pregresse e delle ripetute sollecitazioni delle parti interessate, i presenti orientamenti offrono considerazioni strategiche più dettagliate, concentrandosi su alcuni aspetti non ancora approfonditi degli strumenti proposti dalle norme aggiornate dell'UE, presentandoli in una prospettiva più ampia, che includesse il contesto del sostegno fornito da tutta l'UE alle start-up e alle PMI innovative.

I presenti orientamenti intendono dunque:

- fornire elementi per elaborare studi di fattibilità a sostegno degli appalti per l'innovazione;
- suggerire azioni strategiche in grado di offrire il sostegno politico e organizzativo necessario ai progetti innovativi e

⁷ A norma dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

⁸ Tali criteri sono specificati al punto 2.3 della disciplina RSI: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627(01)&from=EN)

⁹ Le fonti principali degli orientamenti a livello dell'UE sugli appalti per l'innovazione comprendono:

- il pacchetto di strumenti dell'iniziativa EAFIP - Assistenza europea per gli appalti in materia di innovazione (2018), <http://eafip.eu/toolkit>
- Appalti pubblici, un volano dell'innovazione nelle PMI e nei servizi pubblici (2015), <https://publications.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/f5fd4d90-a7ac-11e5-b528-01aa75ed71a1>
- "Public Procurement of Innovation Guidance" (versione aggiornata al 2014) <http://www.innovation-procurement.org/about-ppi/guidance/>
- https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/policy/public-procurement_it
- http://ec.europa.eu/research/participants/docs/h2020-funding-guide/cross-cutting-issues/innovation-procurement_en.htm

Poiché la promozione dell'innovazione è anche un elemento centrale della politica di coesione dell'UE, gli "Orientamenti in materia di appalti pubblici per professionisti su come evitare gli errori più comuni nei progetti finanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europei" fanno riferimento ai metodi per fare in modo che le procedure di appalto pubblico riflettano gli obiettivi ambientali, sociali e in materia d'innovazione: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/guide/

- contribuire a superare le incertezze tramite non solo la spiegazione del quadro giuridico dell'UE per gli appalti pubblici inerenti a procedure innovative ma anche grazie a esempi concreti.

Gli esempi menzionati nel presente documento dimostrano che le proposte presentate dovrebbero essere realizzabili in tutti gli Stati membri, dato che le norme principali sugli appalti pubblici derivano dalle medesime direttive in materia. Perché siano una fonte di ispirazione e un modello di riferimento credibile, tali esempi verranno presentati in modo più dettagliato in schede specifiche pubblicate sulla pagina web del **centro e-Competence**¹⁰ della Commissione europea dedicata agli appalti pubblici e l'elenco degli esempi verrà regolarmente ampliato. Se disponibili, si farà riferimento ai bandi di gara, alle specifiche tecniche, ai contratti o alla documentazione post-contrattuale, per renderne agevole l'impiego in altri contesti o come fonte di ispirazione dettagliata.

2 METTERE A PUNTO UN QUADRO STRATEGICO IN MATERIA DI APPALTI PER L'INNOVAZIONE

Gli appalti per l'innovazione rappresentano un'opportunità per acquirenti pubblici, cittadini e imprese. Per trasformare tale opportunità in realtà, è essenziale mettere a punto un quadro strategico globale che indichi un programma, una strategia e mezzi appropriati. Nei paragrafi successivi verranno presentate le componenti principali di un quadro strategico in materia di appalti per l'innovazione.

2.1 Un mandato strategico chiaro

È importante che, a livello politico, le istituzioni e i professionisti coinvolti in appalti strategici abbiano un piano strategico chiaro che conferisca loro il mandato necessario per agire. Tale piano strategico ha maggiori possibilità di successo se accompagnato da una campagna di comunicazione chiara e se sostenuto da un impegno di bilancio a lungo termine.

ESEMPIO IL CONSIGLIO NAZIONALE SVEDESE PER L'INNOVAZIONE

Il Consiglio nazionale svedese per l'innovazione raggruppa i ministri del governo dotati di un portafoglio per l'innovazione ed esperti. Tale Consiglio è presieduto dal primo ministro. Questo forum rappresenta la sede adeguata per discussioni di alto livello riguardanti il settore dell'innovazione e contribuisce a consolidare la strategia governativa. Ad esempio, ha permesso di chiarire l'impiego di criteri funzionali nell'ambito degli appalti pubblici

Per maggiori informazioni, consultare il seguente sito:

<http://www.government.se/government-policy/national-innovation-council>

Il potenziale strategico degli appalti per l'innovazione è immenso, soprattutto per quanto riguarda il sostegno allo sviluppo tecnologico nel settore pubblico e da parte di quest'ultimo. È possibile che la domanda proveniente dal settore pubblico possa motivare le industrie che dipendono dalle vendite al settore pubblico a proporre innovazioni e ad adottare nuove tecnologie. Diversi settori sociali come l'assistenza sanitaria, il trattamento delle acque, il teleriscaldamento, le infrastrutture stradali e ferroviarie dipendono quasi esclusivamente dalla domanda pubblica. In tali casi, gli appalti pubblici sono un chiaro veicolo per dar voce a tale domanda e per stimolare il progresso tecnologico.

ESEMPIO L'INNOVAZIONE CONTRIBUISCE A CONSEGUIRE GLI OBIETTIVI

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers_it

AMBIENTALI A LIVELLO COMUNALE

Gli obiettivi ambientali di Copenaghen conseguiti grazie alle tecnologie innovative

Perché optare per una soluzione innovativa?

In vista dell'ambizioso obiettivo di diventare una città a zero emissioni di carbonio entro il 2025, Copenaghen sta attualmente trasformando il modo di gestire l'energia. Uno dei requisiti fondamentali per conseguire tale obiettivo consiste nella riduzione sostanziale del consumo energetico proveniente dall'illuminazione stradale. A tal fine, è stato necessario sostituire circa 20 000 lampioni stradali.

Gli obiettivi in materia di illuminazione della città di Copenaghen erano i seguenti:

- sostituire le lampade a sodio ad alta pressione presenti lungo le vie residenziali, le strade di maggiori dimensioni e le autostrade di Copenaghen con lampioni a LED progettati su misura ed efficienti a livello energetico;
- ottenere un risparmio energetico e di CO₂ sostanziale per contribuire a far sì che Copenaghen possa conseguire l'obiettivo di diventare una città a zero emissioni di carbonio entro il 2025;
- migliorare la qualità dell'illuminazione stradale per maggiore sicurezza e benessere;
- integrare le attività di controllo dell'illuminazione all'interno del sistema di gestione dei dati sulla densità del traffico per adattare in futuro i livelli di illuminazione in base alla circolazione stradale;
- sviluppare un sistema centrale per garantire un controllo e una gestione efficaci dell'illuminazione stradale.

Quali sono state le novità?

L'amministrazione aggiudicatrice ha optato per una procedura di dialogo competitivo, i cui criteri di valutazione sono stati equilibrati: il 25 % per il prezzo, il 25 % per l'esecuzione e l'organizzazione dei compiti, il 20 % per la soluzione di illuminazione e il 30 % per la qualità energetica e ambientale. Tale procedura si è protratta per 16 mesi prima di giungere alla firma del contratto.

Quali sono stati i risultati?

Con l'impiego dei lampioni a LED, il consumo energetico si è ridotto del 57 %, con la conseguente diminuzione dell'impronta di carbonio e dei costi di manutenzione (1,6 milioni di EUR all'anno, per un investimento pari a 26 milioni di EUR).

Per maggiori informazioni, consultare le pagine seguenti:

<http://spice-project.eu>

http://spice-project.eu/wp-content/uploads/sites/14/2017/08/Copenhagen_Street_Light.pdf

È importante riconoscere che, insieme a numerosi vantaggi, gli appalti per l'innovazione comportano anche rischi e costi. Per tale ragione è necessario un cambiamento culturale non solo tra gli acquirenti pubblici, ma anche all'interno dell'intero ecosistema: tra le autorità politiche, gli organi di ricorso, i revisori e addirittura la stampa. In tale contesto, è necessario elaborare una chiara dichiarazione strategica per ovviare all'avversione al rischio e a possibili costi aggiuntivi causati da un arresto dell'innovazione.

ESEMPIO COINVOLGIMENTO DEI FUNZIONARI ELETTI

LA COMMISSIONE PER GLI APPALTI PUBBLICI DELLA CITTÀ DI PARIGI

Perché optare per una soluzione innovativa?

La città di Parigi voleva rafforzare il suo approccio strategico in materia di appalti pubblici e attuarlo in modo più efficiente, nonché coinvolgere maggiormente i membri (eletti) del

Consiglio.

Quali sono state le novità?

Nel 2016 il Consiglio di Parigi ha istituito una commissione per gli appalti pubblici (*Commission d'anticipation des achats*), composta da 10 membri in rappresentanza di tutti i gruppi politici che costituiscono il Consiglio di Parigi.

La commissione discute i futuri progetti di appalti pubblici e la modalità di attuazione dell'approccio strategico da impiegare in procedure specifiche. In tal modo, i rappresentanti eletti possono ricevere informazioni, scambiare pareri e apportare il loro contributo durante la fase iniziale, ben prima dell'avvio delle procedure.

Quali sono stati i risultati?

Grazie al maggiore coinvolgimento di tutti i gruppi politici in fase iniziale, l'approccio strategico relativo agli appalti pubblici ha acquisito maggiore legittimità, perfezionandosi costantemente in seguito alle discussioni approfondite avvenute in seno alle riunioni della commissione. Le procedure di appalto pubblico specifiche tengono maggiormente conto delle considerazioni strategiche.

Inoltre, grazie a questo approccio inclusivo e al maggior coinvolgimento dei politici si è ridotta la durata delle procedure di appalto pubblico (da 1 a 3 mesi in meno rispetto al periodo antecedente la costituzione della commissione).

Un modo efficace per esprimere un solido mandato strategico consiste nello stabilire obiettivi, ossia nel definire una percentuale di acquisti pubblici da destinare agli appalti per l'innovazione. Sebbene possa non essere adeguato a tutti i contesti e presenti diverse difficoltà, in particolare in termini di definizione, misurazione e attendibilità, questo approccio può generare forti incentivi istituzionali per ovviare all'inerzia amministrativa e all'avversione al rischio.

GLI OBIETTIVI A LIVELLO MONDIALE ED EUROPEO

Le amministrazioni di diverse parti del mondo hanno fissato degli obiettivi al fine di destinare una determinata percentuale del proprio bilancio per gli appalti pubblici alla ricerca, allo sviluppo e all'innovazione. Ad esempio, gli Stati Uniti intendono spendere almeno 50 milioni di USD (circa il 2,5 % del PIL) in appalti di ricerca e sviluppo, mentre la Corea del Sud mira a spendere il 5 % delle risorse destinate agli appalti pubblici nello sviluppo e il 20 % nella diffusione di soluzioni innovative.

In Europa, sono presenti obiettivi di carattere nazionale e regionale. In genere, la percentuale di appalti pubblici destinata all'aggiornamento delle innovazioni varia tra il 2 % e il 5 %, sebbene alcune amministrazioni locali abbiano fissato obiettivi più elevati. Ad esempio, la città di Gand ha riservato il 10 % del bilancio destinato agli appalti nel settore delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni alla ricerca, allo sviluppo e all'innovazione. Il manifesto "Scale-up Europe" raccomanda un obiettivo minimo del 3 % per gli appalti pre-commerciali e del 20 % per gli appalti pubblici nel settore delle soluzioni innovative.

Gli obiettivi di Gand:

https://www.digipolis.be/sites/default/files/20140929_DO_charter%20pdf.pdf

Gli obiettivi nazionali/regionali nell'UE:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/innovation-procurement-initiatives-around-europe>

Il manifesto "Scale Up Europe"

<http://scaleupeuropemanifesto.eu>

Il parere del CSER

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1209-2015-INIT/en/pdf>

Per consultare lo studio riguardante l'analisi comparativa dei quadri strategici nazionali e della spesa destinata agli appalti per l'innovazione, consultare la pagina seguente:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/study-benchmarking-strategic-use-public-procurement-stimulating-innovation-digital-economy>

2.2 L'innovazione come strumento per raggiungere diversi obiettivi strategici

Il mandato per gli appalti in materia di innovazione deve sottolineare chiaramente che l'innovazione costituisce sia un fattore determinante per la crescita sostenibile cui il potere d'acquisto del settore pubblico può contribuire in modo decisivo, sia uno strumento importante per migliorare il rapporto qualità/prezzo dei servizi pubblici di cui il governo è responsabile.

ESEMPIO L'INNOVAZIONE CONTRIBUISCE AL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI DI SOSTENIBILITÀ

La normativa scozzese in materia di appalti pubblici

Perché optare per una soluzione innovativa?

Sin dal 2008, la Scozia applica una politica sull'impiego di clausole sociali negli appalti pubblici. In Scozia, la legge di riforma sugli appalti del 2014 ("Procurement Reform (Scotland) Act 2014") ha introdotto l'obbligo di appalti sostenibili ("sustainable procurement duty") al fine di chiarire il quadro giuridico per le decisioni in materia di appalti che apporteranno ulteriori benefici sociali e ambientali.

Quali sono state le novità?

L'obbligo di appalti sostenibili:

- si applica a beni, servizi e lavori;
- prevede l'obbligo di agevolare l'accesso a diversi tipi di attività (PMI, terzo settore e imprese finanziate);
- prevede l'obbligo di tener conto delle opportunità di innovazione ed
- è formulato in modo trasparente.

Ad esempio, conformemente a tale legge di riforma, gli organismi pubblici che gestiscono una fetta importante della spesa per gli appalti pubblici devono preparare e pubblicare strategie organizzative in materia di appalti, nonché riferirne in merito ogni anno. Tale procedura incentiverà la visibilità delle attività di committenza di tali organismi e permetterà loro di dimostrare in che modo le attività relative agli appalti pubblici assicurano l'efficienza economica e favoriscono obiettivi e scopi di più ampia portata.

In Scozia, il settore pubblico ha ricevuto diversi tipi di formazione e di orientamenti in modo da poter conoscere le priorità strategiche e il margine di manovra offerti dalla nuova serie di testi legislativi.

Quali sono stati i risultati?

Più di 140 organismi pubblici hanno pubblicato le prime strategie in materia di appalti conformemente alla legge di riforma. Si prevede che le prime relazioni annuali sugli appalti verranno elaborate da tali organismi successivamente all'esercizio 2017-18 e la prima relazione dei ministri scozzesi sull'attività riguardante gli appalti pubblici in Scozia si fonderà sulle informazioni contenute nei singoli appalti annuali previsti per la fine di marzo 2019.

Per maggiori informazioni sulla legge scozzese di riforma sugli appalti del 2014 ("Procurement Reform (Scotland) Act 2014"), consultare i seguenti indirizzi:

<http://www.legislation.gov.uk/asp/2014/12/contents>

<http://www.gov.scot/procurementreform>

Per maggiori informazioni sugli orientamenti regolamentari, consultare il seguente sito:

<http://www.gov.scot/publications/2016/03/8410>

Per maggiori informazioni sugli strumenti di gestione degli appalti sostenibili, consultare i seguenti indirizzi:

<http://www.gov.scot/Topics/Government/Procurement/policy/corporate-responsibility/Sustainability/ScottishProcess>

<http://www.gov.scot/Topics/Government/Procurement/policy/corporate-responsibility/Sustainability/ScottishProcess/SustainableProcurementTools>

È inoltre necessario che il programma strategico menzioni chiaramente le relazioni tra gli appalti per l'innovazione e altri obiettivi strategici come la riduzione dell'impronta ambientale, l'aumento dell'efficienza energetica, la lotta contro i cambiamenti climatici, un'assistenza sanitaria sostenibile in vista dell'invecchiamento della popolazione, l'agevolazione dell'accesso delle start-up e delle PMI al mercato, la riduzione dei costi del ciclo di vita, la modernizzazione dell'erogazione dei servizi pubblici ecc.

ESEMPIO L'INNOVAZIONE A SOSTEGNO DELL'ATTUAZIONE DI POLITICHE AMBIENTALI E SANITARIE

Un approccio innovativo per ridurre la temperatura in un ospedale polacco

Perché optare per una soluzione innovativa?

A causa dei cambiamenti climatici, le ondate di calore sono diventate un fenomeno sempre più comune in Polonia. L'ospedale nella città di Sucha Beskidzka è uno dei tanti ospedali polacchi interessati da una questione sempre più urgente: l'effetto negativo dell'alta temperatura ambiente sul benessere del personale e dei pazienti, nonché sulle apparecchiature mediche. Il ministero della Sanità pubblica è intervenuto richiedendo a tutti gli addetti del settore sanitario di installare apparecchiature in grado di impedire ai raggi solari di penetrare nelle stanze dei pazienti maggiormente esposte alla luce solare. Tuttavia, l'impiego dell'aria condizionata per rinfrescare le stanze dei pazienti durante i mesi estivi costituiva un aggravio per il bilancio dell'ospedale di Sucha Beskidzka.

Quali sono state le novità?

Invece di acquistare dispositivi della stessa tipologia, l'ospedale ha richiesto al mercato, nel quadro di un dialogo tecnico, quali fossero le soluzioni disponibili. In seguito, avvalendosi di criteri funzionali (riduzione della temperatura di 2°C), invece di prescrivere una soluzione specifica nel quadro di una procedura aperta, l'ospedale ha optato per una soluzione più sostenibile e rispettosa della salute dei pazienti: la facciata dell'edificio è stata dotata di pannelli solari ombreggianti che, tuttavia, non oscurano le camere. L'impiego di un modello di calcolo del costo del ciclo di vita è stato cruciale per far sì che i risultati dell'appalto avessero una ricaduta positiva sui pazienti, sul personale e sulla gestione dell'ospedale.

Quali sono stati i risultati?

La temperatura all'interno dell'ospedale è diminuita del 10 %, sebbene la temperatura esteriore fosse aumentata del 20 %. I pannelli solari assicurano inoltre il 5 % del fabbisogno di energia elettrica dell'ospedale, compensando così l'investimento iniziale.

Per maggiori informazioni, consultare le seguenti pagine:

<http://www.ecoquip.eu/procurement-projects/cost-effective-and-low-carbon-solutions-to-maintain-the-thermal-comfort-of-patients.html>

http://eafip.eu/wp-content/uploads/2016/11/2_M.Kautsch.pdf

2.3 Definire il livello di ambizione

"Partire in piccolo per progredire velocemente": questo è il motto che contraddistingue gli appalti per l'innovazione. Le esperienze in questo campo possono rivelarsi impegnative ed è forse dunque meglio adottare un approccio fondato su un processo di apprendimento graduale. In altri termini, è necessario che i molteplici cambiamenti (a livello culturale e procedurale) richiesti nel settore degli appalti per l'innovazione avvengano gradualmente. La concezione di un progetto di

successo che implichi soluzioni innovative potrebbe anche basarsi su un approccio dal basso verso l'alto, ossia partendo dalla risoluzione di problemi semplici e pratici.

I responsabili delle politiche e gli acquirenti pubblici potrebbero inizialmente individuare una serie di tematiche (ad esempio, l'ambiente/i cambiamenti climatici, la sanità ecc.) su cui concentrarsi e che trarrebbero beneficio da un approccio innovativo. Ci si potrebbe inizialmente concentrare su quei settori e progetti in cui l'innovazione può essere attuata in modo più semplice e là dove può fare realmente la differenza. "Partire in piccolo" consentirebbe di creare la credibilità e la fiducia necessarie a incentivare progetti di maggiore portata.

L'aggiornamento delle norme dell'UE ha permesso di fornire agli acquirenti pubblici una serie di strumenti idonei a tutti i possibili diversi livelli di ambizione. Tali strumenti verranno presentati al capitolo 4.

ESEMPIO SOLUZIONI PER TUTTI I LIVELLI DI AMBIZIONE

I criteri ambientali di riferimento dell'agenzia svedese per gli appalti pubblici

Perché optare per una soluzione innovativa?

Molti acquirenti pubblici accolgono con favore l'impiego di orientamenti, criteri di riferimento e modelli di documento, sebbene un unico modello non possa soddisfare tutte le esigenze.

Quali sono state le novità?

L'agenzia svedese per gli appalti pubblici ha ripartito i criteri ambientali nel settore dell'innovazione impiegati nell'ambito delle procedure di appalto pubblico su tre livelli: di base, avanzato e d'avanguardia (ad esempio, le automobili a idrogeno rientrano attualmente nella categoria delle soluzioni d'avanguardia). I criteri e i livelli vengono decisi in occasione di riunioni che si tengono tra tutte le parti interessate pertinenti: acquirenti pubblici a livello locale, regionale e nazionale, produttori, rivenditori di autoveicoli, compagnie di taxi, ditte di trasporto ecc., aggiornati regolarmente a seconda dei progressi tecnologici avvenuti in ogni campo. Una volta concordato un criterio, l'agenzia elabora un documento giuridico corrispondente valido per il tribunale, che possa essere inserito da ogni acquirente pubblico nel capitolato d'onere degli appalti pubblici. Tali criteri sono volontari e possono essere impiegati liberamente.

Quali sono stati i risultati?

Tale approccio ha favorito l'impiego e la diffusione sul mercato di soluzioni innovative in settori ad alta intensità energetica, come gli elettrodomestici, i trasporti pubblici o il riscaldamento, riducendo del 15 % la dipendenza della Svezia dall'energia nucleare.

Per maggiori informazioni, consultare il seguente indirizzo:

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/en/sustainable-public-procurement/sustainable-procurement-criteria>

Per un caso di studio specifico, consultare la seguente pagina:

<http://www.ecomotion.us/results/pdfs/108es.pdf>

2.4 Tradurre le ambizioni in azioni e impegni

Affinché le ambizioni si traducano in azioni sul campo, è importante concepire un quadro strategico insieme a un piano d'azione per appalti in materia di innovazione. In genere, il quadro strategico specifica le priorità e gli obiettivi strategici, includendo definizioni, indicatori, ruoli e responsabilità. Un piano d'azione contiene impegni relativi a una serie di azioni chiaramente definite, attori, strumenti, risorse, bilanci, risultati attesi e un calendario di attuazione. Il coinvolgimento dalle parti interessate rappresenta un aspetto fondamentale nella concezione del piano d'azione, in quanto garantisce l'impegno di tutte le parti coinvolte.

ESEMPIO TRASFORMARE UN'IDEA IN AZIONE

La strategia federale dell'Austria in materia di ricerca, tecnologia e innovazione

Perché optare per una soluzione innovativa?

In Austria, dal 2011, gli appalti pubblici a favore dell'innovazione rappresentano una priorità nel quadro della strategia federale in materia di ricerca, tecnologia e innovazione.

Quali sono state le novità?

È stato adottato un piano d'azione per mettere in pratica tale strategia e per rafforzare le sinergie con altri ambiti di intervento. L'Agenzia federale per gli appalti funge da [centro di competenza centrale dell'Austria per gli appalti in materia di innovazione](#) e offre formazione, documentazione, assistenza e [sovvenzioni](#) di piccola entità agli acquirenti pubblici dell'Austria in vista della preparazione di appalti pre-commerciali o di appalti pubblici per soluzioni innovative. Le PMI possono ottenere garanzie finanziarie con l'obiettivo di agevolare l'accesso alle offerte. Nel 2014 è stato istituito un sistema di monitoraggio per misurare la spesa annuale sostenuta dall'Austria nel settore degli appalti per l'innovazione.

Per maggiori informazioni, consultare i seguenti indirizzi:

<http://www.ioeb.at>

<https://era.gv.at/object/document/2177>

Gli appalti per l'innovazione non possono aver luogo in maniera isolata, in quanto generano migliori risultati se sostenuti da altre politiche settoriali e orizzontali in grado di favorire l'innovazione. È possibile prevedere azioni mirate riguardanti appalti per l'innovazione in quadri strategici e piani d'azione per settori specifici (ad esempio, sicurezza, sanità, cambiamenti climatici ecc.) e per altre politiche di sostegno orizzontali (ad esempio, ricerca e innovazione, fiscalità ecc.). In tale contesto, il nuovo piano d'azione dell'UE sull'IVA¹¹ intende consentire agli Stati membri di fissare aliquote IVA ridotte, permettendo loro di fissare addirittura aliquote IVA pari a zero, ad esempio nell'ambito di appalti pubblici per servizi di ricerca e sviluppo in grado di creare crescita e occupazione in Europa¹².

2.5 Rafforzamento delle capacità

Nel quadro degli appalti per l'innovazione è necessario intraprendere una serie di attività specifiche che non possono essere improvvisate. A prescindere dal livello di ambizione, tali attività necessitano di tempo, denaro e competenze. Un'offerta formativa specialistica (2.5.1), la realizzazione di appalti cooperativi (2.5.2) e la promozione di una cultura imprenditoriale possono incentivare l'acquisizione delle capacità necessarie ad attuare gli appalti per l'innovazione a costi accessibili.

Diversi Stati membri hanno istituito centri di competenza nazionali sugli appalti per l'innovazione che fungono da sportello unico in grado di condurre azioni di sensibilizzazione sul tema, coordinare le attività di sviluppo delle capacità e assistere gli acquirenti pubblici nell'attuazione degli appalti per l'innovazione¹³.

¹¹ Piano d'azione dell'UE sull'IVA: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/action-plan-vat_en

¹² Grazie alle aliquote IVA pari a zero, gli acquirenti pubblici potrebbero acquistare servizi di ricerca e sviluppo ad un prezzo inferiore dal 18 % (Malta) al 27 % (Ungheria), Ciò potrebbe dare un reale impulso agli appalti per l'innovazione in Europa.

¹³ Esempi di centri di competenza in Europa:

- <https://www.pianoo.nl/en>

CENTRI DI COMPETENZA

La Commissione europea finanzia attività di collaborazione tra centri di competenza nazionali tramite la rete europea di centri di competenza nazionali sugli appalti per l'innovazione, vale a dire il progetto "Procure2Innovate".

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/eu-funded-projects>

<https://www.innovation-procurement.org/projects/procure2innovate/>

https://cordis.europa.eu/project/rcn/213117_it.html

Le organizzazioni professionali e le associazioni di categoria possono apportare un sostegno analogo tramite manuali, documenti di orientamento, modelli di documenti, proposte di criteri di valutazione o metodologie di misurazione. Sulla base delle loro accurate conoscenze di mercato, la trasmissione delle competenze agli acquirenti pubblici consentirebbe a questi ultimi di definire le esigenze e preparare le specifiche tecniche secondo modalità quanto più all'avanguardia possibile¹⁴.

2.5.1 Formazione e assistenza per i soggetti interessati

Per garantire una reale efficienza economica, i soggetti coinvolti negli appalti per l'innovazione devono essere fortemente motivati e disporre di competenze elevate. La professionalità è uno dei fattori alla base del successo. Alcuni degli esempi di appalti per l'innovazione di maggior successo, come quelli riscontrati a Barcellona, in Lombardia, in Austria o in Svezia, hanno unito un mandato strategico efficace, che pone l'innovazione al centro delle politiche economiche locali, con personale altamente motivato e qualificato.

Per partecipare con successo ad appalti per l'innovazione, un acquirente pubblico dovrebbe sfruttare al meglio conoscenze e competenze nei seguenti ambiti:

- conoscenze:
 - coinvolgimento del mercato e delle parti interessate;
 - prodotti o servizi pertinenti;
- competenze di base:
 - quadro giuridico pertinente;

-
- <http://www.procurementcompetence.fi/>
 - <https://www.koinno-bmwi.de/en/>
 - <https://www.vinnova.se/en/>
 - <http://www.ioeb.at/>

¹⁴ Esempi di documenti di orientamento settoriali, non approvati dalla Commissione europea:

- ristorazione: <http://www.contract-catering-guide.org/it/index.html>
- servizi di vigilanza: http://www.securebestvalue.org/wp-content/uploads/2015/03/Best_Value_Manual_IT_FINAL.pdf
- assistenza sanitaria (quadro concettuale):
 - http://www.medtecheurope.org/sites/default/files/resource_items/files/ECONOMIC%20VALUE%20AS%20A%20GUIDE%20FOR%20INVESTING%20IN%20HEALTH%20AND%20CARE%20Concept%20Framework_3.pdf
- assistenza sanitaria (quadro strategico):
 - http://www.medtecheurope.org/sites/default/files/resource_items/files/ECONOMIC%20VALUE%20AS%20A%20GUIDE%20FOR%20INVESTING%20IN%20HEALTH%20AND%20CARE%20Policy%20Framework_3.pdf
- Appalti basati sul valore nel settore dell'assistenza sanitaria in Canada:
<http://www.conferenceboard.ca/e-library/abstract.aspx?did=7480>

- trattativa;
- gestione dei contratti;
- competenze specifiche nel settore dell'innovazione:
 - valutazione dei rischi;
 - gestione dei diritti di proprietà intellettuale (DPI);
 - imprenditorialità strategica.

Tali capacità possono essere acquisite tramite formazione interna, assunzioni mirate, avvalendosi di esperti e consulenti esterni o condividendo competenze con altri acquirenti pubblici. Anche a un livello di ambizione inferiore, sarebbe utile possedere una buona conoscenza del mercato e la capacità di impiegare gli strumenti di base presentati dalle norme dell'UE aggiornate, come, ad esempio, i criteri riguardanti l'offerta economicamente più vantaggiosa o i requisiti funzionali.

Tale processo di apprendimento non riguarda solo gli acquirenti pubblici. Anche le imprese, specialmente le start-up e le PMI innovative, devono infatti gradualmente iniziare a partecipare con il settore pubblico ai processi aziendali incentrati sull'innovazione e acquisire familiarità con pratiche amministrative specifiche.

ESEMPIO PROFESSIONALIZZAZIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI
Formazione del personale del consiglio comunale di Barcellona

Perché optare per una soluzione innovativa?

Gli appalti per l'innovazione necessitano di competenze e conoscenze.

Quali sono le novità?

Il consiglio comunale di Barcellona, in collaborazione con l'Istituto europeo di pubblica amministrazione (IEPA), organizza un programma di formazione sugli appalti per l'innovazione per segretari comunali, dipendenti pubblici, consulenti, imprese e consulenti legali. Questo programma di appalti pubblici per l'innovazione e di appalti pre-commerciali nelle città offre informazioni concrete su come un città possa riuscire a promuovere al meglio l'innovazione dal punto di vista della domanda.

Per maggiori informazioni, consultare i seguenti indirizzi:

<http://seminars.eipa.eu/en/activities09/show/&tid=6141>

<http://formacio.eapc.gencat.cat/infoactivitats/AppJava/DetalleActividad.do?codi=10251&ambit=1&edicio=1&any=2017>

ESEMPIO CONDIVISIONE DELLE ESPERIENZE A LIVELLO INTERNAZIONALE

La Commissione europea ha cofinanziato la creazione di una piattaforma online per la condivisione di esperienze in materia di appalti per l'innovazione. Tale piattaforma è gestita dall'ICLEI e, tramite un forum per gli appalti e un centro di risorse documentarie, permette agli acquirenti pubblici, ai responsabili delle politiche, ai ricercatori e ad altre parti interessate di sfruttare al meglio le potenzialità degli appalti per l'innovazione.

Per maggiori informazioni, consultare il seguente indirizzo:

www.innovation-procurement.org

2.5.2 Ricorso agli appalti cooperativi

La formula "appalti cooperativi" qualifica diverse modalità di cooperazione tra acquirenti pubblici.

L'istituzione di organismi appositi, come le centrali di committenza, le associazioni di città, i consorzi per un'infrastruttura europea di ricerca (ERIC)¹⁵ o i gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT)¹⁶, a cui viene affidato l'incarico di svolgere regolarmente appalti cooperativi, costituisce la modalità di cooperazione più organizzata. Le centrali di committenza sono istituzioni che si occupano della gestione della procedura di appalto per altri acquirenti pubblici. Le amministrazioni statali possono scegliere di istituire centrali di committenza a livello nazionale, mentre le amministrazioni locali possono fare altrettanto a livello locale. Tali centrali di committenza possono inoltre essere istituite da acquirenti pubblici nell'ambito di un settore specifico.

LE CENTRALI DI COMMITTEZZA

Le centrali di committenza stanno diventando un elemento fondamentale per l'organizzazione degli appalti pubblici negli Stati membri dell'UE. In tutta Europa sono state istituite molte centrali che operano a diversi livelli (centrale¹⁷, regionale¹⁸ e settoriale¹⁹). Sono circa 50 le centrali di committenza che aggiudicano oltre 15 appalti all'anno, mentre non meno di 200 aggiudicano tra i 5 e i 15 appalti.

Ulteriori informazioni sono disponibili sul sito:

https://ec.europa.eu/growth/content/public-buyers-save-money-cooperative-procurement-0_it

Gli appalti cooperativi in generale e l'impiego di strutture permanenti in particolare sono in grado di agevolare gli appalti per l'innovazione grazie ad alcune caratteristiche che li contraddistinguono:

I consorzi per un'infrastruttura europea di ricerca (ERIC) sono soggetti giuridici costituiti a norma del quadro giuridico comunitario volti a istituire e gestire infrastrutture nuove o esistenti di interesse europeo per la promozione di ricerca e innovazione. Gli ERIC sono esenti dal pagamento dell'IVA e possono adottare procedure proprie per gli appalti, sempre nel rispetto dei principi del trattato. Esistono, ad esempio, ERIC che gestiscono infrastrutture in diversi Stati membri nel campo sanitario, dell'invecchiamento della popolazione, della cattura dell'anidride carbonica, dei big data, in ambito marittimo, nel quadro dei cambiamenti climatici ecc. Per maggiori informazioni, consultare il seguente sito:

<https://ec.europa.eu/research/infrastructures/index.cfm?pg=eric>

¹⁶ I gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT) costituiscono uno strumento giuridico nel quadro della politica regionale europea volto a favorire e promuovere la cooperazione interregionale transfrontaliera. Grazie ai GECT, le autorità pubbliche di diversi Stati membri riescono a collaborare e a fornire servizi congiunti, senza che i parlamenti nazionali siano obbligati a firmare e a ratificare in via preventiva un accordo internazionale. Si applica la normativa sugli appalti dello Stato membro in cui si trova la sede ufficiale dei GECT. Per maggiori informazioni:

http://ec.europa.eu/regional_policy/nl/policy/cooperation/european-territorial/egtc/

¹⁷ Tra gli esempi da citare: <http://ogp.gov.ie/>; <http://www.consip.it/>; <https://www.bbg.gv.at/english/about-the-fpa/>; <https://www.ugap.fr/>; <https://www.espap.pt/Paginas/home.aspx>; <https://www.avropa.se/topplankar/In-English/>; <https://contratacioncentralizada.gob.es/en/quehacemos>.

¹⁸ Tra gli esempi da citare: <https://bric.brussels/en/our-solutions/purchasing-group>; <https://www.estar.toscana.it>

¹⁹ Tra gli esempi da citare: <http://www.resah.fr/>; <http://www.amgros.dk/en>; <https://www.gdekk.de>

- facilitano l'assunzione di personale qualificato dotato delle giuste competenze per esprimere esigenze specifiche e complesse, permettono di entrare in contatto con il mercato in modo strutturato e di elaborare procedure in grado di generare innovazione;
- favoriscono economie di scala necessarie alla creazione di mercati d'ingresso per prodotti e servizi innovativi;
- permettono alle soluzioni innovative di avere un impatto maggiore, poiché ogni soluzione può essere impiegata da diversi acquirenti pubblici.

È tuttavia importante evidenziare che gli appalti cooperativi devono, in quanto tali, fare in modo che il mercato degli appalti pubblici non diventi inaccessibile ai prodotti personalizzati a causa di un'eccessiva standardizzazione.

Gli appalti cooperativi possono inoltre assumere forme meno strutturate, come nel caso delle reti e delle associazioni di acquirenti pubblici che collaborano, su una base ad hoc, per attuare appalti in materia di innovazione specifici, organizzare scambi di buone pratiche e favorire l'apprendimento reciproco.

ESEMPIO COLLABORAZIONE NEL QUADRO DI UN GRUPPO DI ACQUIRENTI AD HOC PER L'INNOVAZIONE

Appalti pubblici nel settore del calcolo ad alte prestazioni

Perché optare per una soluzione innovativa?

Il calcolo ad alte prestazioni (HPC) viene impiegato in diverse aree del settore pubblico, tra cui la cibersicurezza, l'energia, i cambiamenti climatici e la sanità, poiché permette di sviluppare, testare ed eseguire applicazioni particolarmente complesse.

Quali sono state le novità?

Nel 2017 alcuni tra i centri di supercalcolo più importanti in Francia, Italia, Spagna e Germania hanno costituito un gruppo di acquirenti ad hoc per eseguire un appalto pubblico congiunto per l'innovazione riguardante soluzioni innovative. Gli acquirenti pubblici hanno coordinato le rispettive tabelle di marcia per fornire risorse HPC in tutta Europa.

Quali sono i risultati attesi?

Il bilancio totale previsto per questo primo appalto congiunto di soluzioni HPC innovative ammonta a 73 milioni di EUR. Tale appalto permetterà di migliorare in modo significativo l'infrastruttura HPC a partire dal 2019 e consentirà ulteriori investimenti congiunti in Europa dal valore di 1 miliardo di EUR per mezzo dell'impresa comune EuroHPC costituita tra l'UE e gli Stati membri nel gennaio 2018.

Per maggiori informazioni, consultare i seguenti indirizzi:

<http://www.prace-ri.eu/pcp>

<https://www.ppi4hpc.eu>

<http://eurohpc.eu>

I benefici degli appalti cooperativi possono inoltre essere sfruttati da singoli acquirenti pubblici con un potere d'acquisto sufficiente, come le grandi città o le aziende di servizi pubblici di maggiore entità. Tali acquirenti pubblici rappresentano i candidati ideali per gli appalti in materia di innovazione, in quanto sono in grado di identificare e testare prodotti e servizi innovativi prima di acquistarli in grande quantità come prodotto tradizionale.

ESEMPIO COLLABORAZIONE NEL QUADRO DI UN'AZIONE STRUTTURATA ORIENTATA ALL'INNOVAZIONE

Il programma di sviluppo norvegese a favore dei fornitori nazionali

Perché optare per una soluzione innovativa?

Molte procedure di appalti pubblici per l'innovazione intraprese da singoli acquirenti pubblici propongono soluzioni valide che, tuttavia, non superano la fase pilota o di prototipazione, poiché un singolo acquirente non rappresenta una domanda sufficiente.

Quali sono state le novità?

Il programma di sviluppo norvegese a favore dei fornitori nazionali si impegna sistematicamente a promuovere, sin dall'inizio, la collaborazione di acquirenti pubblici con interessi ed esigenze simili (come, ad esempio, il conseguimento di un obiettivo particolare in ambito climatico o sanitario) che possano imporsi insieme sul mercato in modo da proporre una soluzione che permetta loro di realizzare un obiettivo comune. La concezione di progetti congiunti garantisce ai potenziali fornitori una certa prevedibilità e chiarezza, e, soprattutto, il volume necessario per la commercializzazione e la produzione in serie.

Quali sono stati i risultati?

Nel quadro di un progetto congiunto, il programma di sviluppo ha collaborato con i maggiori acquirenti pubblici della Norvegia che si occupano di avviare e supervisionare progetti edili, tra cui la realizzazione di nuove scuole, asili, università, ospedali ed edifici amministrativi. Il loro obiettivo comune era di elaborare processi di edificazione più sostenibili in modo da contribuire all'adempimento degli impegni assunti dalla Norvegia nel quadro dell'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici. Con il sostegno del programma di sviluppo, tali acquirenti pubblici hanno sfidato congiuntamente il mercato a produrre macchinari in grado di rendere i cantieri a emissioni zero, divulgando il bilancio combinato destinato all'attività di costruzione per i prossimi cinque anni, con l'intento di dimostrare ai potenziali fornitori la possibile entità del mercato. È in corso un processo di sviluppo tecnologico che non sarebbe stato possibile senza il relativo volume di mercato.

Per maggiori informazioni, consultare il seguente indirizzo:

<http://innovativeanskaffelser.no/about>

2.6 Ovviare all'avversione al rischio offrendo incentivi a favore dell'innovazione

È fondamentale riconoscere che gli appalti per l'innovazione comportano determinati rischi, come la mancata fornitura di un prodotto o di un servizio, lo squilibrio tra i risultati attesi e la soluzione offerta ecc. Poiché gestiscono denaro pubblico, gli acquirenti pubblici sono spesso restii a correre ulteriori rischi durante le procedure di appalto. Inoltre, dato che non sono soggetti alla stessa pressione esercitata dal mercato sugli operatori economici, è più difficile giustificare il rischio derivante dagli appalti a favore di soluzioni innovative. È dunque opportuno tenere debito conto di tali preoccupazioni durante la concezione dei progetti di appalto per l'innovazione.

Per ovviare all'avversione al rischio, occorre fare ricorso ad incentivi finanziari e non, con l'intento di rafforzare la motivazione degli acquirenti pubblici.

Si parla di incentivi non finanziari, ma comportamentali quando, ad esempio, vengono premiate le buone pratiche (ad es., tramite premi nazionali per appalti nel settore dell'innovazione), quando la promozione di appalti per l'innovazione diventa un obiettivo professionale che i funzionari o i responsabili preposti agli appalti devono conseguire annualmente (ad es., fissando indicatori chiave di prestazione), oppure quando vengono fornite migliori opportunità di promozione agli acquirenti pubblici che attuano con successo appalti per l'innovazione in grado di modernizzare in modo più rapido i servizi pubblici. Un'altra possibilità consiste nel concentrarsi sull'impatto esercitato dagli appalti per l'innovazione sugli elettori.

RICONOSCIMENTI PER GLI APPALTI PER L'INNOVAZIONE

Ogni anno, il centro di competenza tedesco KOINNO per gli appalti per l'innovazione premia, sotto l'egida del ministero federale tedesco degli Affari economici e dell'energia, gli appalti per l'innovazione più rappresentativi tramite i quali gli acquirenti pubblici tedeschi hanno apportato notevoli benefici alla società.

Analogamente, la rete europea per gli appalti sostenibili, Procura+, assegna ogni anno dei premi per appalti a favore di soluzioni sostenibili e innovative. Accedendo al loro sito web, è possibile leggere una breve descrizione dei progetti premiati nella quale vengono evidenziate le caratteristiche più importanti dell'approccio innovativo impiegato.

Per maggiori informazioni, consultare i seguenti siti:

<https://www.koinno-bmw.de/koinno/innovationspreis>

<http://www.procuraplus.org/awards>

I finanziamenti sono spesso un fattore decisivo per l'avvio di appalti per l'innovazione, soprattutto quando il livello di ambizione in termini di innovazione è elevato. Per poter giustificare la decisione di destinare il bilancio previsto per gli appalti pubblici all'innovazione, è fondamentale che gli acquirenti pubblici conducano un valido studio di fattibilità che dimostri chiaramente come i benefici attesi dalle soluzioni innovative (ad esempio, i miglioramenti in termini di qualità e/o efficienza, la riduzione dei costi del ciclo di vita ecc.) superino i costi necessari per l'investimento. Nel formulare lo studio di fattibilità, è dunque necessario che l'acquirente pubblico dimostri i possibili benefici delle nuove tecnologie per sostenere decisioni di investimento. La certificazione di soluzioni innovative permette di rassicurare gli acquirenti pubblici sul fatto che le nuove tecnologie possono tener fede alle promesse.

Esistono inoltre diverse fonti di finanziamento in grado di fornire incentivi finanziari ad acquirenti pubblici desiderosi di partecipare ad appalti per l'innovazione. Alcuni finanziamenti specifici possono coprire molti dei costi aggiuntivi associati agli appalti per l'innovazione, come, ad esempio, i costi legati alla preparazione e alla gestione degli appalti, alle consultazioni preliminari di mercato, alle trattative, alla ricerca e allo sviluppo (ad es. prototipazione, sperimentazione e certificazione), nonché quelli per mobilitare competenze specifiche in ambito tecnico o giuridico, per adeguare le procedure amministrative ecc. Tali finanziamenti possono inoltre compensare i costi immateriali generati dal cambiamento culturale e delle abitudini.

REGIMI DI SOSTEGNO NAZIONALE E REGIONALE A FAVORE DEGLI APPALTI PER L'INNOVAZIONE

Alcuni paesi dell'UE hanno istituito regimi di sostegno nazionale o regionale a favore degli appalti per l'innovazione. In genere, tali regimi erogano finanziamenti a favore di acquirenti pubblici per la preparazione e/o l'attuazione di appalti per l'innovazione finalizzati a compensare i rischi generati dalle soluzioni innovative. Ad esempio, in Finlandia il programma a sostegno degli appalti per l'innovazione ha già finanziato più di 70 appalti in tale settore. La Regione Lombardia ha inserito gli appalti pre-commerciali e gli appalti pubblici a favore di soluzioni innovative tra gli obiettivi politici della legislazione regionale e ha erogato fondi per organizzare regolarmente inviti a presentare proposte volti a raccogliere informazioni sulle necessità di innovazione degli acquirenti pubblici della regione, in virtù delle quali vengono avviate nuove procedure di appalto.

Per maggiori informazioni, consultare i seguenti indirizzi:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/innovation-procurement-initiatives-around-europe>

<http://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/impresericerca-e-innovazione-per-le-impres/appalti-pre-commerciali>

MECCANISMI DI FINANZIAMENTO DELL'UE

L'UE sostiene gli appalti per l'innovazione attraverso vari programmi di finanziamento.

Il programma principale dell'UE destinato alla ricerca e all'innovazione, Orizzonte 2020, finanzia regolarmente inviti a presentare proposte nel quadro di azioni di coordinamento e di sostegno (finanziamento di attività di coordinamento e di collaborazione in vista della preparazione di futuri appalti per l'innovazione), inviti nel quadro di misure riguardanti appalti pre-commerciali (che cofinanziano inoltre i costi degli appalti per la ricerca, lo sviluppo e la sperimentazione di soluzioni innovative), nonché inviti riguardanti appalti pubblici per misure a favore di soluzioni innovative (che cofinanziano anche i costi per l'acquisto e la diffusione di soluzioni innovative).

Per avere un quadro generale di tutti gli appalti per l'innovazione finanziati fino ad ora, consultare il seguente sito:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/eu-funded-projects>

Per ottenere maggiori informazioni sui finanziamenti erogati a favore degli appalti per l'innovazione tramite il programma Orizzonte 2020, consultare i seguenti siti:

http://ec.europa.eu/research/participants/docs/h2020-funding-guide/cross-cutting-issues/innovation-procurement_en.htm

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/innovation-procurement>

Il programma dell'UE destinato al sostegno delle piccole e medie imprese (PMI) – COSME (<https://ec.europa.eu/easme/en/cosme>) finanzia progetti innovativi riguardanti le PMI.

Gli Stati membri dell'UE e le regioni possono inoltre cofinanziare appalti per l'innovazione, tra cui gli appalti pre-commerciali, tramite i fondi strutturali e di investimento europei (SIE) nel contesto di strategie di specializzazione intelligente. Consultare la guida specifica riguardante le sinergie tra i fondi SIE per il finanziamento degli appalti per l'innovazione e i fondi stanziati dal programma Orizzonte 2020:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/synergy/synergies_it.pdf.

Alcuni esempi di progetti di appalti per l'innovazione finanziati dai fondi SIE sono disponibili alla [pagina](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_30.pdf) seguente:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_30.pdf.

ESEMPIO: IL PROGRAMMA DI SOSTEGNO AGLI APPALTI PER L'INNOVAZIONE DELLA LITUANIA FINANZIATO DAI FONDI SIE

Nel 2017 in Lituania sono stati avviati 15 appalti pre-commerciali in seguito al primo invito pubblicato nel 2016 dal governo nel quadro del programma di sostegno agli appalti pre-commerciali cofinanziato dai fondi SIE. Nel 2017 è stato pubblicato un secondo invito per esortare gli acquirenti pubblici lituani a presentare idee innovative per futuri progetti di appalti pre-commerciali.

Per maggiori informazioni, consultare il seguente sito:

<https://www.interregeurope.eu/ecoris3/news/news-article/1607/the-start-of-pre-commercial-procurement-in-lithuania>

In futuro si potrebbero valutare meccanismi di gestione del rischio, come sistemi di assicurazione e garanzia.

3 ATTRARRE GLI INNOVATORI

Una delle sfide principali degli appalti per l'innovazione consiste nell'attrarre gli innovatori, in particolare le start-up nei settori ad alta tecnologia e le PMI innovative. In alcuni settori, tali

imprese contano molto sugli acquirenti pubblici per diffondere le loro soluzioni innovative²⁰; al contempo, è possibile che gli acquirenti pubblici abbiano bisogno del loro potenziale innovativo per offrire servizi pubblici all'avanguardia. Simultaneamente, le start-up e le PMI sono spesso prive di quelle comprovate capacità e di quell'esperienza generalmente richiesta dagli acquirenti pubblici.

Gli acquirenti pubblici possono valutare due strade principali: adattare le procedure degli appalti alle caratteristiche degli innovatori (3.1) e mobilitare gli intermediari dell'innovazione (3.2).

3.1 Aprire le porte degli appalti pubblici anche ai piccoli innovatori

Conformemente ai principi del trattato, tutti gli appalti per l'innovazione, di importo inferiore o superiore alla soglia, devono essere aperti agli operatori economici di qualsiasi entità. Tuttavia, diversamente da quanto accade per gli appalti tradizionali per prodotti di uso comune, gli appalti per l'innovazione attirano maggiormente l'interesse delle piccole imprese innovative. Le norme dell'UE del 2014 in materia di appalti pubblici hanno permesso agli acquirenti pubblici di elaborare procedure adeguate non solo per le imprese di grandi dimensioni, ma anche per i fornitori innovativi più piccoli.

3.1.1 Ridurre l'onere amministrativo

L'onere amministrativo dissuade spesso le PMI e le start-up dal partecipare alle procedure di appalto pubblico. A seconda dello Stato membro o dell'amministrazione aggiudicatrice, le imprese devono fornire certificati amministrativi che dimostrino la loro legittimazione ad agire e le capacità economiche e finanziarie, nonché presentare la loro offerta per verificare i criteri di esclusione e di selezione.

Le nuove norme dell'UE hanno semplificato tali obblighi. Attualmente infatti gli offerenti possono presentare un'autodichiarazione che documenti la conformità o meno a tutti i requisiti amministrativi, corredata in seguito di certificati che ne attestino la validità solo se l'offerta presentata viene considerata la migliore. Ha infatti più senso raccogliere i certificati necessari poco prima della firma del contratto piuttosto che all'inizio di una procedura.

Grazie alla versione elettronica di tale autodichiarazione – il documento di gara unico europeo (DGUE)²¹ – la procedura è diventata ancora più semplice. Il DGUE permette di riutilizzare i dati in modo da velocizzare la procedura di presentazione delle offerte. Tale semplificazione risulta significativa sia per gli acquirenti pubblici che per gli offerenti.

Questo nuovo approccio diventerà ancora più semplice per gli acquirenti pubblici nel momento in cui gli Stati membri inseriranno il DGUE²² nei quadri giuridici nazionali e nelle piattaforme interoperabili per gli appalti elettronici. Attualmente, nel 2018, i servizi relativi al DGUE sono già disponibili in diversi Stati membri e, negli anni a venire, altri Stati integreranno tali servizi. Il DGUE è un elenco predefinito di elementi che possono costituire un'autodichiarazione e che possono essere necessari per partecipare alle procedure di appalto pubblico. Nell'ambito di ogni procedura, gli acquirenti pubblici selezionano i requisiti pertinenti che l'offerente deve soddisfare.

In un sistema che prevede una maggiore integrazione tra amministrazione elettronica e appalti elettronici²³, si promuovere l'applicazione del principio "una tantum" per la gestione dei

²⁰ In alcuni settori (come le infrastrutture stradali, la gestione della circolazione, dei rifiuti ecc.) la domanda da parte dei privati è molto scarsa. Il mercato degli appalti pubblici rappresenta lo sbocco commerciale principale, se non l'unico, per le soluzioni proposte.

²¹ <https://ec.europa.eu/tools/espdl/filter?lang=it>

²² Articolo 59 della direttiva 2014/24/UE.

²³ Gli appalti elettronici saranno obbligatori a partire da ottobre 2018.

collegamenti elettronici tra il DGUE e i registri elettronici statali tramite i quali si accede ai certificati pertinenti. Sulla base di tale principio, gli acquirenti pubblici possono accedere direttamente ai certificati necessari, sollevando così gli offerenti dall'incombenza di dover presentare su supporto cartaceo le informazioni già presenti nei sistemi degli Stati membri. Insieme al servizio e-Certis²⁴, un sistema informatico in grado di individuare i certificati provenienti da tutti i paesi europei, il DGUE opera in un contesto transfrontaliero.

I SERVIZI DEL DOCUMENTO DI GARA UNICO EUROPEO (DGUE)

La Finlandia dimostra il potenziale di semplificazione del servizio

I servizi del DGUE sono attualmente disponibili in tutta Europa. Alcuni offrono funzionalità di base, come la prova dell'adempimento dei criteri di esclusione (pagamento delle imposte, delle prestazioni sociali ecc.). Tuttavia, esistono sempre più servizi in grado di collegare il DGUE alle banche dati nazionali e altri servizi a valore aggiunto, come, ad esempio, l'archiviazione di profili aziendali per ridurre l'onere amministrativo di amministrazioni e fornitori.

In Finlandia, il servizio centrale per gli appalti elettronici è stato collegato a otto banche dati nazionali durante l'attuazione del servizio DGUE. Le amministrazioni sono attualmente in grado di accedere alle informazioni comunicate dai fornitori che verranno archiviate in un profilo aziendale per essere facilmente riutilizzate. Inoltre, il contraente principale può invitare i membri di un consorzio e i subappaltatori a compilare il DGUE direttamente sulla piattaforma per gli appalti elettronici, agevolando così la partecipazione delle PMI a progetti di appalti pubblici di maggiore entità.

Per maggiori informazioni, consultare i seguenti siti:

<https://ec.europa.eu/tools/esp/filter?lang=it>

www.hanki-palvelu.fi

3.1.2 Adeguamento dei criteri di selezione

Gli operatori economici devono spesso fornire garanzie finanziarie molto elevate per dimostrare la loro capacità finanziaria e il fatturato richiesto può anche essere nettamente superiore al valore del contratto in questione. Tale requisito tuttavia non garantisce necessariamente la corretta esecuzione del contratto e, per di più, esclude tutti i potenziali offerenti che, pur avendo fatturati di minore entità, potrebbero disporre delle capacità richieste e, soprattutto, di una soluzione migliore.

Nel quadro delle nuove norme, gli acquirenti pubblici non possono richiedere un fatturato che superi il doppio del valore stimato dell'appalto, salvo in circostanze specifiche debitamente motivate²⁵. Tale norma agevola la partecipazione delle start-up e delle PMI innovative che, con molta probabilità, sono di recente costituzione e potrebbero avere un fatturato relativamente esiguo.

ESEMPIO CREARE OPPORTUNITÀ PER LE PMI

Droni ed equipaggiamento di protezione personale per interventi contro gli incendi boschivi in Bulgaria e in Serbia

Perché optare per una soluzione innovativa?

Le città di Kula, in Bulgaria, e di Boljevac, in Serbia, avevano intenzione di acquistare veicoli speciali, droni di sorveglianza ed equipaggiamenti di protezione personale per gli interventi contro gli incendi boschivi. Poiché in tale settore le PMI possono fornire soluzioni di buona

²⁴ <https://ec.europa.eu/tools/ecertis/search>

²⁵ Articolo 58, paragrafo 3, secondo trattino, della direttiva 2014/24/UE.

qualità, gli acquirenti pubblici hanno voluto assicurarsi che gli appalti fossero accessibili a tali imprese.

Quali sono state le novità?

Le due città hanno indetto gare d'appalto simili. Il fatturato minimo richiesto conformemente ai criteri riguardanti le capacità finanziarie corrispondeva al valore dell'offerta presentata (non superiore). Il fatturato medio annuo dell'offerente a esercizio chiuso negli ultimi tre anni doveva superare il valore dell'offerta.

Poiché gli acquirenti hanno inoltre diviso l'appalto in lotti - il valore totale del contratto è stato suddiviso tra i diversi lotti (veicolo, drone ed equipaggiamento di protezione) - le PMI hanno considerato fattibili i requisiti riguardanti le capacità finanziarie.

Quali sono stati i risultati?

Tale approccio ha permesso alle PMI di vincere le gare d'appalto per la fornitura di equipaggiamenti innovativi.

Per maggiori informazioni, consultare i seguenti indirizzi:

<http://obshtina-kula.com/bg/?p=1915>

<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:222939-2017:TEXT:IT:HTML&tabId=1> (per Kula)

<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:433112-2017:TEXT:IT:HTML&tabId=1>

<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:99979-2018:TEXT:IT:HTML&tabId=1> (per Boljevac)

(cofinanziato dal programma transfrontaliero interregionale IPA Bulgaria-Serbia - "Interreg-IPA Cross-Border Programme Bulgaria-Serbia")

3.1.3 L'impiego dei lotti

Suddividere gli appalti pubblici in lotti è un'altra modalità per attrarre gli innovatori. La portata di ogni lotto può essere proporzionale alle capacità operative delle start-up e delle PMI innovative. L'impiego dei lotti è inoltre finalizzato a ridurre la dipendenza da un unico fornitore, anche nel caso di fornitori prevalentemente di grande entità. In tali casi, l'acquirente pubblico può stabilire requisiti in materia di interoperabilità e/o di standard aperti per collegare i diversi blocchi di un sistema che gli appaltatori forniscono in vari lotti. A tal riguardo, il contratto concluso con il fornitore dovrebbe stabilire delle norme sull'impiego futuro di qualsiasi nuovo diritto di proprietà intellettuale derivante dal progetto.

Nel quadro delle nuove norme dell'UE, si prevede che gli acquirenti pubblici prendano in considerazione la suddivisione in lotti di tutti gli appalti pubblici²⁶. Nella pratica, gli acquirenti pubblici devono trovare il giusto equilibrio tra due fattori: da una parte, l'impiego dei lotti per agevolare la partecipazione di fornitori innovativi di minore entità e favorire il passaggio a soluzioni più aperte e interoperabili; dall'altra, la riduzione al minimo del proprio carico amministrativo firmando un contratto con un unico contraente che si occupi di tutti gli incarichi da svolgere.

ESEMPIO OPPORTUNITÀ PER LE PMI NEL QUADRO DI PROGETTI DI MAGGIORE ENTITÀ

Centri di gestione del traffico in Inghilterra e nei Paesi Bassi adeguati alle esigenze future

Perché optare per una soluzione innovativa?

Le autorità stradali olandesi e inglesi, la *Rijkswaterstaat* e la *Highways England*, intendevano adottare una piattaforma software aperta e modulare per i centri di gestione del traffico di futura

²⁶ Articolo 46 della direttiva 2014/24/UE.

generazione. L'obiettivo era di evitare la dipendenza da un unico fornitore e di consentire a imprese innovative di minore entità di fornire nuovi servizi innovativi.

Quali sono state le novità?

Per conseguire tale obiettivo, gli acquirenti pubblici hanno avviato due procedure congiunte di appalto svoltesi in parallelo:

- 1) un appalto pubblico finalizzato a sostituire la piattaforma software dedicata con una dotata di interfacce aperte;
- 2) un appalto pre-commerciale per sviluppare nuovi moduli per una gestione del traffico innovativa da applicare alla nuova piattaforma aperta. Per garantire un livello sufficiente di concorrenza tra fornitori e di interoperabilità tra i diversi moduli, gli acquirenti pubblici hanno suddiviso l'appalto pre-commerciale in lotti differenti a seconda dei moduli.

Quali sono stati i risultati?

Il primo appalto ha generato una sana concorrenza tra i fornitori esistenti di maggiore entità per rendere accessibile la piattaforma software sottostante. Con il secondo appalto di ricerca e sviluppo più PMI sono riuscite ad accedere a tale mercato, comprese quelle che in passato non erano attive nel settore della gestione del traffico.

In seguito a tali appalti, sono stati sviluppati moduli innovativi di eccellente qualità finalizzati i) alla gestione avanzata di un'architettura di tipo distribuito volta a ridurre gli ingorghi stradali e le emissioni di CO₂, ii) alla previsione e alla prevenzione di incidenti stradali con l'intento di incrementare la sicurezza sulle strade e iii) alla messa a punto di sistemi cooperativi di trasporto intelligente che agevolino l'introduzione di autoveicoli intelligenti e di altre innovazioni tecnologiche.

Inoltre, è stata effettuata un'analisi comparativa dell'approccio fondato su tale architettura modulare aperta per consentire un risparmio del 20 % sui costi.

Per maggiori informazioni, consultare il seguente indirizzo:

<http://charmprogramme.com>

3.1.4 L'impiego di standard, dati aperti, interfacce aperte e software open source

L'impiego di standard, dati aperti, interfacce aperte e software open source rappresenta un altro modo di rendere accessibili alcuni ecosistemi, consentendo a innovatori di minore entità di contribuire a progetti di grandi dimensioni o di aggiudicarsi appalti per proprio conto e di ampliare la loro attività. Nell'ambito di tali appalti dovrebbero tuttavia essere definite le norme per accedere a diritti di proprietà intellettuale già esistenti necessari per completare il processo innovativo, e quelle per accedere ai nuovi diritti di proprietà intellettuale derivanti da tale processo.

ESEMPIO APPALTI NEL QUADRO DEL PROCESSO DI INNOVAZIONE APERTA

Una rete intelligente per la "città della luce"

Perché optare per una soluzione innovativa?

La città di Eindhoven, nei Paesi Bassi, intendeva migliorare la qualità della vita dei suoi cittadini e accrescere la sua reputazione come "città della luce".

Quali sono state le novità?

Invece di acquistare un prodotto o una soluzione in particolare, il comune ha deciso di avviare una gara d'appalto nel quadro di un processo di innovazione aperta. Questo nuovo approccio si è basato su una tabella di marcia che definisce gli obiettivi della città fino al 2030 ed è stato caratterizzato da una continua cooperazione tra un prestatore di servizi, i cittadini, istituti di ricerca e il comune. L'essenza di tale approccio risiede nel coinvolgimento degli utenti in un

"laboratorio vivente" nel quale è stato possibile cogliere e rispondere ai cambiamenti che l'acquirente non ha potuto prevedere all'inizio.

La procedura di appalto ha contemplato una consultazione di mercato, un dialogo competitivo (in tre fasi consecutive, con tre consorzi preselezionati), una fase di offerta e una fase che ha preceduto l'aggiudicazione del contratto per convalidare l'offerta migliore. Tra i criteri di selezione figurava il "potere innovativo", che racchiude i pareri, le strategie e le esperienze riguardanti l'attuazione dell'innovazione aperta. Il processo di selezione si è avvalso di una metodologia che permettesse di ottenere il miglior rapporto qualità/prezzo.

Quali sono stati i risultati?

La città di Eindhoven ha aderito a un partenariato per l'innovazione. Il fornitore ha messo a punto un sistema di collegamento "aperto", progettato in modo intelligente, di impianti di illuminazione nei luoghi pubblici, che è impiegato (o che può essere impiegato) da altri fornitori innovativi, tra cui start-up e PMI innovative, con l'intento di offrire molteplici servizi volti a dare continuità al processo innovativo.

Per maggiori informazioni, consultare il seguente indirizzo:

<https://www.jouwlichtop040.nl>

ESEMPIO VALORIZZARE LE PMI PER FAVORIRE LA CRESCITA

Preservare il patrimonio culturale in archivi digitali innovativi open source

Perché optare per una soluzione innovativa?

Le istituzioni culturali nazionali, gli archivi audiovisivi, le biblioteche pubbliche e gli istituti locali per la tutela del patrimonio culturale di Svezia, Belgio, Irlanda, Paesi Bassi, Germania, Spagna, Estonia e Grecia hanno inteso rispondere alla stessa sfida: migliorare la qualità dei file digitali che conservano il materiale culturale in una prospettiva a lungo termine per prevenire il deterioramento nel tempo della qualità di archiviazione dei dati.

Quali sono state le novità?

Sono stati acquistati, di comune accordo, servizi di ricerca e sviluppo, forniti da diverse imprese, con l'intento di concepire nuovi strumenti open source standardizzati che permetteranno agli archivisti di garantire la conformità di tutti i file ai requisiti necessari ad assicurarne la conservazione a lungo termine.

Quali sono stati i risultati?

Ad aggiudicarsi le gare d'appalto sono state imprese innovative di piccole dimensioni, soprattutto start-up. Tra le sei imprese che hanno partecipato all'appalto, tre sono riuscite a mettere a punto strumenti innovativi in grado di i) ridurre i costi e ii) migliorare l'accuratezza e la qualità complessiva della digitalizzazione e della conservazione a lungo termine del materiale culturale.

Gli istituti per la tutela del patrimonio culturale presenti in altre parti del mondo, tra cui gli Stati Uniti, utilizzano alcune delle soluzioni più avanzate sviluppate dalle start-up summenzionate.

Per maggiori informazioni, consultare il seguente indirizzo:

<http://www.preforma-project.eu>

3.1.5 Concepire regimi di pagamento più adatti alle PMI

Le start-up e le PMI innovative necessitano di pagamenti anticipati e regolari in quanto non sono dotate delle ingenti riserve finanziarie possedute dalle grandi imprese. Gli acquirenti pubblici possono prevedere diversi sistemi di pagamento a seconda che la PMI in questione sia un contraente diretto o un subappaltatore.

Nel caso sia un contraente diretto, prevedere pagamenti anticipati potrebbe essere un fattore decisivo per permettere alle PMI di partecipare.

Nel caso sia invece un subappaltatore, è possibile che gli Stati membri richiedano agli acquirenti pubblici di procedere a pagamenti diretti a favore dei subappaltatori. Accorciando la catena dei pagamenti, i subappaltatori, come le start-up e le PMI innovative, potranno essere pagati anticipatamente, escludendo così il rischio di ritardi nei pagamenti dovuti a eventuali carenze da parte del contraente principale.

Qualora i pagamenti diretti non dovessero costituire l'opzione più appropriata, i subappaltatori possono essere sostenuti in altri modi, incentivando, ad esempio, i contraenti principali a ridurre i tempi di pagamento.

SOSTENERE LE START-UP TRAMITE PAGAMENTI PUNTUALI

Prevedere pagamenti anticipati

La città di Parigi ha osservato che i regimi di pagamento abituali, caratterizzati da pagamenti intermedi di piccola entità e da pagamenti di grande portata corrisposti alla fine della procedura di appalto, costituivano un ostacolo alla partecipazione delle PMI. Per consentire la partecipazione delle start-up e delle PMI innovative agli appalti pubblici, nel 2017 la città di Parigi ha incrementato il tasso dei pagamenti anticipati dal 5 % al 20 %.

Per maggiori informazioni, consultare il seguente sito:

https://www.paris.fr/professionnels/l-entreprise-au-quotidien/achats-et-marches-publics-3526#la-politique-fournisseur_1

Disincentivare i pagamenti posticipati

Conformemente al codice spagnolo per gli appalti pubblici, le amministrazioni aggiudicatrici possono inserire, tra i criteri per la valutazione della capacità finanziaria, il tempo medio impiegato per corrispondere ai subappaltatori i pagamenti dovuti. Nel 2016, la città di Madrid ha inserito in un appalto per la raccolta dei rifiuti una sanzione per il mancato pagamento dei subappaltatori che potrebbe ammontare fino al 50 % dell'importo dovuto.

Per maggiori informazioni, consultare il seguente sito:

https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=031_Codigo_de_Contratos_del_Sector_Publico&modo=1

3.2 Mobilitare gli intermediari dell'innovazione

I rapporti tra le start-up che offrono soluzioni innovative e le PMI innovative, da una parte, e gli acquirenti pubblici, dall'altra, sono spesso deboli e non nascono spontaneamente. Gli intermediari dell'innovazione possono però agevolare la creazione e il rafforzamento.

Qualsiasi istituzione avente la capacità e la finalità di far corrispondere un'innovazione nascente a un'esigenza sul lato della domanda può essere un intermediario dell'innovazione. L'intermediario può partecipare all'intero ciclo di vita del processo di innovazione e rappresentare la forza trainante alla base degli appalti in tale settore. Può impegnarsi attivamente ad indirizzare idee provenienti da potenziali fornitori di soluzioni innovative verso reti di potenziali acquirenti pubblici, come città, ospedali, autorità responsabili della protezione civile o altri acquirenti pubblici pertinenti, e, in parallelo, comunicare ai settori pertinenti le esigenze degli acquirenti pubblici. Gli intermediari dell'innovazione possono inoltre agevolare l'elaborazione di idee innovative per procedure di appalto pubblico specifiche.

Tra i compiti dell'intermediario figurano:

- attività di consulenza a favore di acquirenti pubblici per definire le necessità che potrebbero essere soddisfatte tramite gli appalti per l'innovazione;

- la costituzione di reti di acquirenti pubblici interessati ad appalti per l'innovazione finalizzate alla condivisione di conoscenze, di buone pratiche e alla comunicazione con il mercato (ad es., consultazioni di mercato, impegno congiunto per appalti futuri nel settore dell'innovazione);
- l'identificazione di soluzioni innovative promettenti adeguate alle esigenze degli acquirenti pubblici. In genere, tali soluzioni hanno un buon potenziale di commercializzazione e tendono ad affermare il carattere dirompente piuttosto che incrementale dell'innovazione.

A seconda del loro modello operativo, gli intermediari possono inoltre agevolare l'accesso a forme di finanziamento e la gestione dei diritti di proprietà intellettuale.

Il loro compito non dovrebbe essere quello di vendere agli acquirenti pubblici proposte spontanee, né quello di fare le veci degli acquirenti pubblici. A questi ultimi è infatti affidata la responsabilità di fare in modo che l'intera procedura – dal confronto con il mercato prima degli appalti all'esecuzione dell'appalto stesso²⁷ – resti aperta, trasparente e non discriminatoria.

L'INTERMEDIAZIONE DELL'INNOVAZIONE IN EUROPA

TekesMatch in Finlandia

TekesMatch, una soluzione innovativa sviluppata recentemente in Finlandia, è un software di matching semantico in grado di abbinare, entro pochi minuti, investitori e innovatori, un'azione che, prima dell'impiego di tale strumento innovativo, richiedeva tre settimane. L'invenzione di TekesMatch è stata resa possibile grazie a un concorso di progettazione e a un hackathon. Questo tipo di software è in grado di facilitare gli investimenti e, di conseguenza, di garantire alle start-up straordinarie opportunità di crescita.

Per maggiori informazioni, consultare i seguenti siti:

<http://www.aalto.fi/en/current/news/2017-03-06/>

<https://www.twobirds.com/en/news/press-releases/2017/finland/tekesmatch>

Una piattaforma di matching in Austria

Costruire ponti tra acquirenti pubblici e fornitori è la missione del centro di competenza sugli appalti per l'innovazione in Austria (IÖB-Servicestelle). Per mettere in pratica questa idea, il centro IÖB-Servicestelle ha avviato con successo una piattaforma digitale sempre più utilizzata dagli acquirenti pubblici per svolgere le regolari attività di ricerca di mercato.

Tale piattaforma contiene informazioni, tra cui i recapiti, su una vasta gamma di prodotti e servizi innovativi differenti, che vengono valutati da esperti indipendenti e che sono pronti per essere impiegati nel settore pubblico. Per di più, permette agli acquirenti pubblici di diffondere notizie in merito alle ultime sfide da affrontare, in modo da poter consultare il mercato in relazione a idee e concetti innovativi.

Ad oggi, più di 100 soluzioni innovative appartenenti al settore delle tecnologie dell'informazione, dell'energia, della mobilità, della gestione delle risorse o della sanità sono disponibili online al fine di permettere ai fornitori di prendere contatto con gli acquirenti pubblici. Al contempo, oltre una decina di acquirenti pubblici hanno divulgato informazioni riguardo alle sfide affrontate nel campo dell'automazione, del marketing e delle relazioni

²⁷ Anche se parte di tale procedura viene attuata da un intermediario dell'innovazione per loro conto.

pubbliche, della tecnologia dei sensori e della gestione delle risorse, ricevendo da parte del mercato oltre 230 idee differenti.

Per maggiori informazioni, consultare il seguente sito:

www.innovationspartnerschaft.at

Progetto pilota per la definizione della figura dell'intermediario europeo dell'innovazione

Nel 2017 la Commissione europea ha avviato un progetto pilota per definire la figura dell'intermediario per gli appalti in materia di innovazione, con l'intento di sviluppare e attuare un metodo sostenibile in grado di agevolare tali appalti. Il progetto pilota si concentrerà principalmente sulla vasta gamma di questioni legate alla sostenibilità ambientale e all'efficienza energetica all'interno del mercato unico europeo.

La finalità generale dell'invito a presentare proposte è di istituire la figura dell'intermediario per gli appalti in materia di innovazione, che avrà il ruolo di favorire la cooperazione e le relazioni commerciali tra acquirenti pubblici, fornitori di soluzioni innovative (con un'attenzione particolare alle PMI e alle start-up), investitori e ricercatori.

Per maggiori informazioni, consultare il seguente sito:

<https://ec.europa.eu/easme/en/cos-linkpp-2017-2-02-innovation-procurement-broker-creating-links-facilitation-public-procurement>

4 ATTRARRE L'INNOVAZIONE

Una volta aperta la porta a tutti i tipi di potenziali innovatori, gli acquirenti pubblici possono concentrare la loro attenzione sulle modalità per attrarre soluzioni innovative nel quadro di ogni procedura di appalto pubblico.

È possibile integrare molteplici strumenti in qualsiasi procedura di appalto pubblico, incluse le procedure aperte e ristrette, che risultano essere le più utilizzate (4.1). Alcune procedure di appalto pubblico alternative, come la procedura competitiva con negoziazione, il dialogo competitivo, i concorsi di progettazione, i partenariati per l'innovazione oppure l'approccio dell'appalto pre-commerciale, possono inoltre occuparsi specificamente del settore dell'innovazione (4.2).

La scelta della procedura e delle specifiche tecniche spetta agli acquirenti pubblici. In ultima analisi, il successo delle soluzioni innovative dipenderà dalle loro decisioni. Quanto segue non rappresenta una soluzione univoca da applicare in tutti i casi; si tratta piuttosto di un insieme di strumenti da applicare in modo flessibile per proporre nuovi approcci nel contesto delle norme aggiornate dell'UE.

4.1 Strumenti a favore dell'innovazione per tutti i tipi di procedure

La presente sezione descrive le opzioni disponibili per tutti i progetti di appalti pubblici. È sufficiente un investimento relativamente esiguo per preparare e organizzare una procedura d'appalto favorevole a soluzioni innovative e per iniziare a vedere i benefici apportati all'acquirente pubblico e al mercato dei fornitori.

4.1.1 Valutazione delle esigenze

Prima di redigere le specifiche tecniche, gli acquirenti pubblici dovrebbero condurre una valutazione delle esigenze ad ampio raggio per definire il problema da risolvere. Tale fase potrebbe sembrare superflua, in quanto la finalità della procedura di appalto pubblico è generalmente ovvia. In realtà, si tratta di un momento cruciale per la possibile diffusione di soluzioni innovative. Invece di sostituire semplicemente le attrezzature obsolete con altre della

stessa tipologia o di rinnovare appalti di servizi scaduti, l'acquirente pubblico esegue un'analisi funzionale delle esigenze dell'organizzazione e dei suoi partner/utenti per identificare i problemi e i settori da migliorare. Tale analisi rivelerà se le attrezzature e i servizi utilizzati fino ad allora sono (ancora) i più adeguati.

ESEMPIO ASCOLTARE LE ESIGENZE DEGLI UTENTI DEI SERVIZI PUBBLICI

Il porto "intelligente" di Tallinn

Perché optare per una soluzione innovativa?

Per affrontare il problema della gestione del traffico in continuo aumento, l'autorità portuale di Tallinn, in Estonia, ha deciso di acquistare un nuovo sistema elettronico di accettazione per passeggeri e veicoli di trasporto.

Quali sono state le novità?

Per individuare le esigenze, l'acquirente pubblico ha condotto quaranta interviste con i passeggeri, sei interviste con i conducenti, quattro interviste con i rappresentanti degli operatori di traghetto, due interviste con i fornitori di servizi svolti dagli stivatori e quattro interviste con gli impiegati del porto.

Quali sono stati i risultati?

La valutazione delle esigenze degli utenti ha permesso all'acquirente pubblico di acquistare una soluzione innovativa in grado di gestire tutto il processo che va dalla registrazione online all'accettazione di macchine e camion, nonché di gestire in modo totalmente automatico il traffico di veicoli da indirizzare verso le imbarcazioni.

Per maggiori informazioni, consultare il seguente indirizzo:

<http://www.portoftallinn.com/smart-port>

ESEMPIO VALUTARE LE ESIGENZE EFFETTIVE INVECE DI RICORRERE SEMPRE AGLI STESSI SERVIZI

La transizione di Malta al cloud computing

Perché optare per una soluzione innovativa?

Alla fine del ciclo di vita di un dispositivo di archiviazione dei dati, gli acquirenti pubblici tendono generalmente a indire un altro appalto pubblico tramite cui acquistare un server dati simile. Questo atteggiamento potrebbe non essere il modo migliore per rispondere alle esigenze attuali, che potrebbero infatti differire dalle precedenti.

Quali sono state le novità?

Il governo di Malta sta operando una transizione verso un'infrastruttura basata sul cloud computing per ottimizzare l'archiviazione dei dati riguardanti il settore pubblico. Gli acquirenti pubblici valutano le esigenze in materia di archiviazione dei dati in termini di capacità, sicurezza, condizioni di accesso per diverse categorie di utenti (ad es. risorse umane interne rispetto ai telelavoratori), mobilità ecc. Possono inoltre considerare soluzioni alternative, come, ad esempio, un centro dati condiviso con altre amministrazioni o soluzioni cloud. Oltre ai risparmi sui costi di acquisto di hardware e di gestione, l'archiviazione dei dati sul cloud migliora inoltre la portabilità dei dati e, di conseguenza, la mobilità dei lavoratori.

Maggiori informazioni sulla strategia adottata da Malta sono disponibili al seguente sito:

<https://procurement.mta.gov.mt/open-calls/t04717-on-premise-private-cloud-enabling-infrastructure-and-software>

(Progetto cofinanziato dai fondi strutturali e d'investimento europei)

Per definire le esigenze, è necessario valutare la vecchia soluzione con distacco sufficiente a permettere un giudizio quanto più imparziale possibile. È importante mantenere un atteggiamento di apertura e valutare l'introduzione di modifiche o la sostituzione completa delle soluzioni

esistenti. In alcuni casi, potrebbe risultare necessario un profondo cambiamento dal punto di vista organizzativo, soprattutto in caso di automazione dei flussi di lavoro. Nella pratica, è possibile che la valutazione delle esigenze porti a prendere in considerazione un tipo di appalto differente rispetto a quello tradizionale: rispetto a un appalto di forniture, un appalto di servizi o un appalto misto (di forniture e di servizi) potrebbe risultare più adatto per le nuove tecnologie o i nuovi processi.

Per favorire nuove tendenze e rafforzare l'obiettività, la valutazione delle esigenze può essere eseguita, sulla base di un appalto di servizi, da enti esterni specializzati o da potenziali fornitori dotati delle competenze necessarie. Per evitare qualsiasi tipo di trattamento preferenziale, tutte le informazioni scambiate dovrebbero essere pubblicate o comunicate ad altri potenziali offerenti²⁸. L'ottimizzazione dei costi e il miglioramento dell'efficienza del servizio pubblico dovrebbero compensare i costi di tale servizio.

4.1.2 Consultazione preliminare di mercato

Una volta definite le esigenze, gli acquirenti pubblici possono esaminare il mercato in cerca di nuove soluzioni. Soluzioni innovative adeguate potrebbero essere già disponibili o risultare dall'adattamento o dalla combinazione di soluzioni esistenti. È possibile che il mercato sia anche in grado di sviluppare in tempo una soluzione innovativa, ammesso che ne abbia l'opportunità. La finalità principale della consultazione preliminare di mercato²⁹ è dunque di valutare lo stato dell'arte.

Dedicando un articolo specifico alle consultazioni preliminari di mercato, la direttiva aggiornata 2014/24/UE ha istituzionalizzato il precedente "dialogo tecnico" menzionato al considerando 8 della direttiva 2004/18/CE per rafforzare la certezza del diritto degli acquirenti pubblici nelle consultazioni di mercato prima di redigere le specifiche tecniche.

La consultazione può avvenire sotto forma di riunioni in presenza e virtuali, oppure sotto forma di questionari. A integrazione di tali riunioni, possono essere presentati e analizzati campioni di prodotti che permettono agli utenti finali di verificare l'idoneità delle soluzioni proposte alle condizioni di vita reale. È possibile considerare metodi meno convenzionali, come i confronti competitivi, gli hackathon, i mercati delle idee o le tabelle di marcia di innovazione per categoria.

ESEMPIO CONSULTAZIONI PRELIMINARI DI MERCATO SUL WEB PER LE APPARECCHIATURE MEDICHE

Istituto di malattie cardiovascolari della Slovacchia orientale (VÚSCH)

Perché optare per una soluzione innovativa?

Come centro medico specialistico, il VÚSCH aveva bisogno di sviluppare un mezzo di comunicazione con i potenziali fornitori per l'acquisto di apparecchiature mediche specialistiche. Nel 2015, il VÚSCH ha sviluppato il proprio sito web per condurre consultazioni preliminari di mercato con fornitori di apparecchiature mediche. L'obiettivo principale era di velocizzare la fase preparatoria dell'appalto e di rafforzarne l'efficacia.

Quali sono state le novità?

Questo strumento elettronico permette al pubblico di accedere all'intero processo di consultazione, garantendo trasparenza e partecipazione. Durante le consultazioni, i partecipanti interessati possono facilmente rivolgere domande o presentare le proprie osservazioni in formato elettronico. È importante considerare il fatto che, grazie a tale strumento online, la durata delle consultazioni preliminari di mercato si è ridotta in modo significativo, da 180 a circa 90 giorni.

²⁸ Articolo 41 della direttiva 2014/24/UE.

²⁹ Articolo 40 della direttiva 2014/24/UE.

Quali sono stati i risultati?

Grazie all'efficacia comunicativa di tale strumento, il centro medico in questione può definire parametri idonei, evitare di fissare criteri discriminatori, garantire una partecipazione elevata e ottenere un miglior rapporto qualità/prezzo con riduzioni di prezzo significative nelle offerte. Inoltre, si tratta di uno strumento in grado di aumentare la trasparenza e di creare interesse a partecipare all'offerta.

Per maggiori informazioni, consultare le seguenti pagine:

<http://www.vusch.sk/pripravne-trhove-konzultacie>

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_22.pdf

La consultazione deve sempre essere trasparente e non discriminatoria, ossia non favorire alcun prodotto, tecnologia o processo rispetto ad altri. Nell'era digitale attuale, l'impiego di una piattaforma elettronica in cui pubblicare avvisi a livello nazionale o dell'UE risulta più appropriato per pubblicizzare future consultazioni preliminari di mercato e diffondere informazioni essenziali e conclusioni.

Dato che le soluzioni innovative comportano inevitabilmente incertezza e possibili deviazioni, è fondamentale avviare il processo di consultazione il prima possibile. Nel caso di appalti realizzati con una certa regolarità, può essere utile portare avanti in maniera continuativa il processo di consultazione preliminare di mercato.

ESEMPIO UN APPROCCIO PROATTIVO NEL QUADRO DEGLI APPALTI

Telemedicina salvavita nei reparti di terapia intensiva degli ospedali europei

Perché optare per una soluzione innovativa?

Gli ospedali dei Paesi Bassi, della Spagna, del Belgio e della Finlandia intendevano sviluppare una piattaforma di telemedicina altamente interoperabile per il rilevamento e la cura a distanza di pazienti in reparti di terapia intensiva a rischio elevato di mortalità per sepsi.

Quali sono state le novità?

Gli ospedali hanno annunciato l'avvio di una consultazione preliminare di mercato tramite un avviso di preinformazione su Tenders Electronic Daily (i cui risultati sono stati in seguito pubblicati online). La consultazione di mercato è stata condotta tramite una serie di incontri in presenza, integrati da un questionario online. Tale approccio ha permesso agli acquirenti pubblici di ottenere una visione ad ampio raggio dello stato dell'arte attuale, confermando la congruenza del bilancio previsto per l'appalto ed evidenziando le ulteriori informazioni da convalidare.

Quali sono stati i risultati?

L'appalto pre-commerciale che ha avuto luogo in seguito ha permesso di sviluppare algoritmi innovativi e di presentare soluzioni migliori per la previsione dei rischi, tramite cui ottenere una diagnosi più precoce e migliorare in modo significativo l'efficienza dei reparti di terapia intensiva. Grazie a tali soluzioni innovative, il tasso di mortalità per sepsi si è ridotto del 25 %, mentre la durata delle degenze ospedaliere è diminuita del 20-50 %.

Nel quadro di un appalto successivo, gli ospedali hanno ampliato il gruppo di acquirenti in modo da diffondere maggiormente tali soluzioni innovative in tutta Europa, avviando una nuova consultazione di mercato aperta per restare aggiornati sugli ultimi sviluppi dello stato dell'arte.

Per maggiori informazioni, consultare i seguenti indirizzi:

<http://www.thalea-pcp.eu/market-consultation>

<http://www.thalea-pcp.eu/thalea-2-ppi-overview>

<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:69348-2018:TEXT:IT:HTML&tabId=1>

4.1.3 Specifiche tecniche

Tramite una consultazione di mercato appropriata, gli acquirenti pubblici possono ottenere una conoscenza più approfondita delle soluzioni esistenti, dei relativi parametri, proprietà particolari e indicatori misurabili. Tale approccio può aiutarli a redigere specifiche tecniche di migliore qualità, che permettano alle soluzioni più efficienti e innovative, incluse le più recenti, di essere competitive, e a fornire all'acquirente pubblico i migliori benefici. Concretamente, gli acquirenti pubblici possono elaborare le specifiche tecniche in modo descrittivo o funzionale. Ciascun metodo presenta vantaggi, anche se i requisiti funzionali sono di gran lunga più idonei nel quadro delle soluzioni innovative.

4.1.3.1 Requisiti descrittivi

Sono piuttosto scarse le probabilità che le specifiche tecniche descrittive stimolino il mercato a generare soluzioni innovative. Tutt'al più, tali specifiche rifletteranno le capacità del mercato al momento della redazione. Nel caso di specifiche tecniche descrittive che vanno oltre ciò che il mercato offre in quel momento, l'acquirente pubblico rischia di non ricevere risposta.

È possibile che la portata di tali specifiche non sia sufficientemente ampia da permettere una concorrenza leale tra soluzioni basate su diversi tipi di tecnologie, processi o applicazioni. Si corre dunque il rischio di favorirne una soluzione particolare e di mettere a repentaglio la procedura di aggiudicazione dell'appalto a causa di possibili ricorsi. Prima di preparare le specifiche, gli acquirenti pubblici hanno dunque un ulteriore motivo di verificare lo stato dell'arte attraverso un'appropriata consultazione preliminare di mercato.

Per mezzo delle specifiche tecniche descrittive, l'acquirente pubblico prescrive la soluzione specifica ricercata e se ne assume la piena responsabilità in termini di qualità e di livelli di prestazione. È possibile che alcuni operatori economici offrano una soluzione notevolmente superiore ai requisiti minimi fissati da specifiche tecniche descrittive. Si tratta però di una possibilità remota: una soluzione più conveniente ma meno innovativa, che tuttavia soddisfa i requisiti minimi, può avere migliori possibilità di successo. In un processo competitivo fondato sul rapporto qualità/prezzo, il margine di manovra nel campo dell'innovazione è alquanto ridotto.

L'impiego di specifiche tecniche descrittive è dunque consigliato in casi in cui l'amministrazione aggiudicatrice conosce alla perfezione il potenziale del mercato. Anche in questi casi, un ricorso seppur parziale al processo innovativo nella realizzazione di una soluzione può contribuire al conseguimento del risultato richiesto.

ESEMPIO SPECIFICHE DESCRITTIVE IMPIEGATE IN MODO EFFICACE

La costruzione del museo Guggenheim di Bilbao

Perché optare per una soluzione innovativa?

Il museo Guggenheim di Bilbao è uno degli edifici più emblematici in Europa. Le dettagliate specifiche tecniche elaborate dall'architetto Frank Gehry stabilivano la forma, la dimensione e i materiali esatti da utilizzare. La fase più difficile della costruzione della struttura è stata la realizzazione del tetto curvilineo di titanio, la forma e il colore, che devono essere resistenti al sole e al vento.

Quali sono state le novità?

Per rendere realizzabile questa opera architettonica, e per rispettare le specifiche, la tempistica e i vincoli, i contraenti hanno fatto ricorso a processi produttivi e di costruzione innovativi. Hanno infatti utilizzato un software avanzato concepito per l'industria aerospaziale per calcolare le dimensioni, e per tagliare e piegare i pannelli di titanio.

Quali sono stati i risultati?

La digitalizzazione dei processi di progettazione, produzione e costruzione, nonché l'uso di pannelli di titanio super sottili, hanno rivoluzionato il mondo dell'edilizia. Grazie a tale opera, l'impresa che si è occupata dei lavori di realizzazione del tetto in titanio ha ottenuto riconoscimenti e successo a livello mondiale.

Per maggiori informazioni, consultare le seguenti pagine:

<https://www.guggenheim-bilbao.eus/en/the-building/the-construction>

http://www.gastdoz.arch.ethz.ch/pmeyer/Infos/Pollalis/case_Guggenheim.pdf

4.1.3.2 Requisiti funzionali

Le specifiche tecniche redatte in termini di requisiti funzionali affidano al mercato la responsabilità di conseguire migliori risultati. L'acquirente pubblico definisce requisiti minimi per evitare un'offerta dai risultati mediocri, ma non stabilisce vincoli eccessivi per quanto riguarda le modalità impiegate per raggiungere il risultato desiderato. Gli operatori economici godono di apertura e flessibilità per ottenere prestazioni ottimali.

Formulare requisiti funzionali corretti e criteri per valutarli resta tuttavia una sfida, affrontabile grazie a una buona conoscenza delle potenzialità del mercato e delle tecnologie più adeguate. Tale conoscenza, fondamentale per definire requisiti ambiziosi ma realistici, può essere acquisita mediante una consultazione preliminare di mercato.

Potrebbe essere istituita una piattaforma in cui gli acquirenti pubblici e gli operatori economici avrebbero la possibilità di condividere, commentare e valutare le loro esperienze con le specifiche tecniche funzionali e i criteri di aggiudicazione³⁰. Sebbene una tale banca dati non fornirà informazioni giuridicamente inattaccabili, molti utenti hanno mostrato interesse in una fonte di ispirazione simile.

ESEMPIO CAMBIARE LA PROSPETTIVA DEGLI APPALTI

L'approccio funzionale dell'autorità italiana per gli appalti pubblici

Perché optare per una soluzione innovativa?

L'obiettivo è di accrescere le possibilità di riuscita tramite specifiche per gli appalti fondate sulla finalità da raggiungere piuttosto che sui mezzi per conseguire tali risultati.

Quali sono state le novità?

CONSIP, la centrale acquisti nazionale della pubblica amministrazione italiana, gestisce l'innovazione da un punto di vista funzionale. Invece di acquistare sistemi di riscaldamento o di raffreddamento, CONSIP acquista "temperatura" per i suoi clienti. Nel capitolato d'appalto sono indicati i requisiti che i fornitori devono rispettare: un livello prestabilito di comfort, risparmio energetico e riduzione delle emissioni di biossido di carbonio. Le specifiche includono l'indicazione di una temperatura da rispettare all'interno degli edifici, l'installazione di contatori elettronici per il controllo costante della temperatura interna, la valutazione del livello di consumo ottimale per il riscaldamento e i servizi energetici e la diagnosi energetica per tutti gli edifici. Il contratto include una clausola di esecuzione che impone un livello minimo di risparmio energetico.

Quali sono stati i risultati?

Il risparmio energetico ottenuto nell'ambito del contratto quadro è sedici volte superiore al livello minimo richiesto.

Per maggiori informazioni, consultare le seguenti pagine:

http://www.sppregions.eu/fileadmin/user_upload/Resources/POBS_Best_Practice_Report.pdf

³⁰ Esiste già un sito web di questo genere contenente i criteri stabiliti per gli appalti pubblici verdi:
http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm

4.1.4 Varianti

Gli acquirenti pubblici possono autorizzare offerte con "varianti": una o più soluzioni alternative generalmente basate su tecnologie o processi alternativi possono accompagnare l'offerta che risponde esattamente alle specifiche tecniche. I fornitori possono proporre, insieme ad una soluzione tradizionale "sicura", un'altra più innovativa, che può attirare l'attenzione degli acquirenti pubblici per la possibilità di determinare risultati migliori del previsto in termini di costi, qualità o flessibilità. Gli acquirenti pubblici possono addirittura richiedere solamente la presentazione di varianti (che rispettino i requisiti minimi), agevolando così la partecipazione di start-up e di PMI innovative che forniscono solo una soluzione innovativa.

Nel caso in cui gli acquirenti pubblici autorizzino o richiedano varianti, i documenti di gara devono indicare i requisiti minimi che le varianti devono rispettare, tra cui la relativa presentazione. È importante chiarire se un offerente può presentare solo varianti, o se queste ultime devono integrare necessariamente un'offerta (che non è una variante).

L'impiego delle varianti è una delle modalità più semplici e sicure per stimolare l'innovazione nel quadro degli appalti pubblici. L'acquirente pubblico deve solamente autorizzarne l'uso. Se le varianti più innovative non dovessero avere un esito positivo, un operatore economico ha ancora la possibilità di aggiudicarsi l'appalto con l'offerta più tradizionale.

L'impiego di varianti risulta maggiormente efficiente quando è associato a requisiti funzionali e a criteri di aggiudicazione in grado di mettere a confronto diverse soluzioni in termini di prestazioni, efficienza, convenienza, versatilità o durata. In assenza di tali parametri, è difficile confrontare le varianti.

ESEMPIO RISCHI MINORI TRAMITE LE VARIANTI

La transizione graduale delle località francesi verso le fonti di energia rinnovabili

Perché optare per una soluzione innovativa?

Durante la ricerca di un nuovo fornitore di servizi energetici, le autorità locali di Bourg-en-Bresse erano intenzionate a optare per soluzioni innovative, senza dover tuttavia sostenere costi supplementari o correre rischi elevati.

Quali sono state le novità?

Le specifiche dell'offerta hanno permesso ai fornitori di proporre varianti all'offerta tradizionale di combustibili fossili, sebbene quest'ultima opzione fosse sempre disponibile.

Quali sono stati i risultati?

Grazie alle varianti, un fornitore ha presentato un'offerta che includeva il 3 % di biogas con garanzie di origine e senza quasi nessun costo aggiuntivo.

Per maggiori informazioni, consultare la seguente pagina:

http://primes-eu.net/media/12194495/1-case-study-bba-natural-gaz-1_vulc-4.pdf

4.1.5 Criteri di aggiudicazione

Il criterio di aggiudicazione dell'"offerta economicamente più vantaggiosa" è l'unico menzionato nella direttiva aggiornata. Definire in modo intelligente i criteri di aggiudicazione dell'"offerta economicamente più vantaggiosa", che premiano sia la qualità che il prezzo, rappresenta un enorme potenziale per gli appalti per l'innovazione.

I criteri sono di seguito indicati.

4.1.5.1 Prezzo

Gli acquirenti pubblici possono decidere di impiegare solamente il criterio relativo al prezzo, se autorizzato dalla normativa nazionale (nel quadro del recepimento della direttiva, gli Stati membri hanno la possibilità di rendere obbligatori altri criteri, come nel caso della Scozia)³¹. In tal caso, il prezzo si riferisce solamente al valore di acquisto di forniture, servizi o lavori (a prescindere dalle modalità di pagamento), e non comprende nessun costo aggiuntivo relativo all'uso, alla manutenzione, al riciclaggio o allo smaltimento. L'impiego esclusivo del prezzo come criterio di aggiudicazione stimola l'innovazione in misura alquanto ridotta, a meno che non venga applicato in combinazione con requisiti funzionali e/o varianti.

4.1.5.2 Costo

Oltre al criterio del prezzo, gli acquirenti pubblici possono considerare anche il costo, che, in genere, si riferisce al valore monetario della produzione, dell'acquisizione, dell'utilizzo, del consumo, della manutenzione, dell'interconnessione, del riciclaggio e/o dello smaltimento dell'oggetto dell'appalto pubblico. Per calcolare il costo, gli acquirenti pubblici dovrebbero impiegare metodologie accessibili e oggettive per la valutazione dei costi del ciclo di vita.

Una metodologia di valutazione dei costi appropriata attribuirà valori numerici significativi agli interessi legittimi dell'acquirente pubblico, come, ad esempio, nel caso dei costi relativi al consumo e alla manutenzione di un parco automobili. Il valore attribuito ad ogni elemento di costo varia a seconda della natura dell'acquirente pubblico e delle sue esigenze specifiche. Ad esempio, i veicoli destinati al servizio postale che operano in un contesto urbano richiedono una valutazione differente dei criteri rispetto ai veicoli interurbani per le consegne che percorreranno autostrade e zone di campagna con inferiori possibilità di rifornimento e di assistenza tecnica.

La combinazione di criteri di aggiudicazione riguardanti i prezzi e i costi può stimolare l'innovazione. Un veicolo innovativo potrebbe offrire migliori risultati in termini di consumo, di energia pulita o di intervalli di manutenzione, anche se il prezzo dell'acquisto iniziale è più elevato rispetto a quello di un'offerta tradizionale. L'acquirente pubblico avrà così la possibilità di ottimizzare i costi del ciclo di vita: non solo potrà recuperare la spesa iniziale, ma, grazie alla soluzione innovativa, il costo complessivo del ciclo di vita potrebbe essere inferiore. Al contempo, gli operatori economici avranno l'opportunità di vendere prodotti innovativi, che altrimenti rischierebbero di non poter essere piazzati sul mercato, grazie alle migliori prestazioni riconosciute conformemente ai criteri di costo.

ESEMPIO GARANTIRE RISULTATI MIGLIORI TRAMITE UNA METODOLOGIA PER LA VALUTAZIONE DEI COSTI DEL CICLO DI VITA

Veicoli più ecologici per i servizi pubblici della Slovenia

Perché optare per una soluzione innovativa?

In Slovenia, l'agenzia per gli appalti pubblici si occupa di acquistare veicoli per 130 autorità pubbliche ed è tenuta ad effettuare acquisti "ecologici" nel quadro del piano d'azione nazionale a favore degli appalti pubblici verdi.

Quali sono state le novità?

³¹ Gli articoli 67 e 68 della direttiva 2014/24/UE forniscono alcune istruzioni pratiche sulla modalità di impiego dei criteri riguardanti l'offerta economicamente più vantaggiosa. Articolo 67, paragrafo 2, ultimo trattino: "Gli Stati membri possono prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici non possano usare solo il prezzo o il costo come unico criterio di aggiudicazione o limitarne l'uso a determinate categorie di amministrazioni aggiudicatrici o a determinati tipi di appalto".

Per l'acquisto dei veicoli, l'agenzia calcola il costo del ciclo di vita dei veicoli impiegando la metodologia comune obbligatoria per il calcolo dei costi relativi alle emissioni di CO₂ nell'intero arco di vita definita nella direttiva UE sui veicoli puliti.

Esempio: Costo di esercizio relativo alle emissioni di CO₂ di un'autovettura nell'intero arco di vita per una vettura con emissioni di CO₂ pari a 155 g/km: 200 000 km x 0,155 kg/km x 0,04 EUR/kg = **31 000,04 EUR** di costi di esercizio relativi alle emissioni di CO₂ imputati nell'intero arco di vita.

Tale valore può in seguito essere aggiunto al prezzo di acquisto e a qualsiasi altro costo di esercizio. Il veicolo offerto avente il miglior valore aggregato combinando tutti i parametri (prezzo, costo e valore sociale delle emissioni di CO₂) si aggiudicherà l'appalto.

Quali sono stati i risultati? Inserendo la valutazione dei costi del ciclo di vita tra i criteri di aggiudicazione e stabilendo requisiti riguardo ai livelli massimi di CO₂ consentiti, l'agenzia slovena per gli appalti pubblici riceve offerte di veicoli con emissioni di CO₂ meno elevate, con una conseguente diminuzione delle emissioni attestatasi tra i 3g/km ai 45g/km a veicolo.

Per maggiori informazioni, consultare le seguenti pagine:

https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/vehicles/directive_en

http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue17_Case_Study40_Slovenia_vehicles.pdf

4.1.5.3 Qualità

Le norme aggiornate dell'UE parlano di miglior rapporto qualità/prezzo per definire la relazione tra il prezzo dell'oggetto di un appalto pubblico e qualsiasi criterio di particolare importanza per l'acquirente pubblico. I criteri qualitativi possono includere gli aspetti qualitativi, ambientali, sociali o innovativi di prodotti, servizi o lavori. Gli acquirenti pubblici godono di un ampio margine di discrezionalità nella formulazione dei criteri e nella relativa ponderazione in base alle esigenze specifiche.

ESEMPIO INSISTERE SULLA QUALITÀ NEL PROCESSO DI SELEZIONE

Stampanti più ecologiche e di facile impiego per la Commissione europea

Perché optare per una soluzione innovativa?

La Commissione europea cerca di ridurre l'impatto dell'amministrazione sull'ambiente e di migliorare l'ambiente di lavoro per il personale, tra cui gli impiegati con esigenze particolari.

Quali sono state le novità?

Vengo tenute in considerazione solo stampanti per ufficio che rispondono pienamente ai requisiti stabiliti dal programma Energy Star 2.0 e dalla direttiva RoHS (restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose). Tali stampanti devono inoltre permettere l'impiego di carta riciclata al 100 %.

La valutazione dei costi del ciclo di vita viene impiegata per tener conto di considerazioni ambientali e per ridurre al minimo il consumo energetico in tutto il ciclo di vita di una stampante, fino allo smaltimento finale come rifiuto.

Le offerte possono inoltre aggiudicarsi ulteriori punti di valutazione se presentano caratteristiche aggiuntive, come, ad esempio, riduzione della rumorosità, cartucce riutilizzabili o conformazione ergonomica per utenti sulla sedia a rotelle.

Per maggiori informazioni, consultare il seguente indirizzo:

<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:287253-2016:TEXT:IT:HTML&tabId=1>

Requisiti fondati sul miglior rapporto qualità/prezzo scelti con attenzione possono giustificare oggettivamente la preferenza accordata a prodotti, servizi o processi che, grazie alle loro caratteristiche innovative, corrispondono meglio all'ethos e alle esigenze dell'acquirente pubblico.

ESEMPIO CONDURRE UNA PROCEDURA D'APPALTO SECONDO UNA VISIONE OLISTICA

L'acquisto di pannoloni per l'incontinenza in Danimarca

Perché optare per una soluzione innovativa?

L'acquirente pubblico ha deciso di condurre una procedura d'appalto basandosi su una visione olistica: era chiaro che i costi principali in questo settore non derivassero dai pannoloni in sé, ovvero dal prezzo del prodotto, bensì da tutti i costi supplementari. Ad esempio, era necessario considerare il tempo impiegato dalle infermiere per cambiare un pannolone e tutte le spese connesse, se vengono utilizzati pannoloni sbagliati per i pazienti ecc.

Quali sono state le novità?

I criteri di attribuzione utilizzati sono stati i seguenti:

- Economicità 40 %
 - Prezzo del prodotto 30 %
 - Costi totali 70 %
- Qualità 25 %
- Formazione/consulenza 20 %
- Follow-up economico: 15 %

Per maggiori informazioni, consultare il seguente sito:

<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:69650-2015:TEXT:IT:HTML&tabId=1>

4.1.6 Gestione dei diritti di proprietà intellettuale

Per tutti gli appalti pubblici che possono riguardare soluzioni innovative, è importante che gli acquirenti pubblici definiscano chiaramente sin dall'inizio, nei documenti di gara, l'attribuzione dei diritti di proprietà intellettuale connessi all'appalto pubblico³². Le direttive UE sugli appalti pubblici e le norme in materia di aiuti di Stato lasciano libera la scelta di attribuire i diritti di proprietà intellettuale all'acquirente pubblico o di trasferire questi ultimi agli operatori economici partecipanti³³.

Esistono due opzioni principali, sebbene tra le due siano possibili anche alcune varianti. La prima opzione consiste nella possibilità per l'acquirente pubblico di ottenere tutti i nuovi diritti di proprietà intellettuale derivati dal progetto. La seconda opzione riguarda, invece, la possibilità per il fornitore di ottenere tutti i nuovi diritti di proprietà intellettuale derivati dal progetto. La prima è l'opzione classica in cui l'ente appaltante ha diritto a tutti i risultati ottenuti dal progetto per averne sostenuto tutti i costi. Le imprese deplorano tuttavia il fatto che, rispetto ad altre parti del mondo, gli acquirenti pubblici europei reprimono l'innovazione tenendo per sé i diritti di proprietà intellettuale, senza un motivo legittimo³⁴. È dunque possibile che i fornitori non possano riutilizzare o addirittura adattare/migliorare il prodotto o il servizio in un contesto differente o per un cliente diverso.

In particolare, qualora non ci fosse un interesse pubblico prevalente che spinga gli acquirenti pubblici a mantenere tutti o alcuni diritti di proprietà intellettuale, tali diritti possono essere lasciati ai fornitori. In determinate circostanze, i fornitori possono avere maggiori capacità, rispetto agli acquirenti pubblici, di commercializzare le innovazioni derivate da un appalto

³² Punto 33, lettera b), COM(2014) 3282, *Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627(01)&from=EN)

³³ Articolo 42 della direttiva 2014/24/UE e articolo 60 della direttiva 2014/25/UE.

³⁴ Consultazione pubblica sul rispetto del DPI e dei segreti commerciali negli appalti pubblici in Europa, 2016, http://ec.europa.eu/growth/content/consultation-respect-intellectual-property-public-procurement-procedures_it.

pubblico, di garantire una protezione adeguata della proprietà intellettuale e di difendere i diritti di proprietà intellettuale in tribunale. In tali casi tuttavia è possibile che gli acquirenti pubblici ritengano necessario conservare i diritti, a titolo gratuito, per impiegare le soluzioni innovative. Gli acquirenti pubblici possono inoltre richiedere ai fornitori di concedere in licenza i diritti a taluni terzi a condizioni di mercato eque e ragionevoli. Tali accordi potrebbero risultare necessari in caso di proroga o di ripresa di un progetto per evitare la dipendenza da un unico fornitore.

GESTIONE DEI DIRITTI DI PROPRIETÀ INTELLETTUALE NEL QUADRO DEGLI APPALTI PUBBLICI IN DIVERSI PAESI

I principali partner commerciali europei assegnano automaticamente i diritti di proprietà intellettuale connessi ad appalti pubblici agli operatori economici partecipanti, a meno che non vi siano in gioco interessi pubblici prevalenti di carattere eccezionale. Tuttavia, solo alcuni paesi europei, in particolare il Belgio, la Finlandia, la Francia, la Svezia e la Svizzera, concedono la proprietà dei diritti automaticamente alle imprese. Nella maggior parte degli Stati membri dell'UE il quadro giuridico relativo agli appalti pubblici non attribuisce direttamente alle imprese i diritti di proprietà intellettuale.

Per maggiori informazioni, consultare la seguente pagina:

http://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection.cfm?item_id=56812

Concedere ai fornitori la possibilità di conservare i diritti di proprietà intellettuale può incentivare la commercializzazione di soluzioni innovative a livello industriale e ridurre i costi relativi agli appalti sostenuti dal settore pubblico. Gli Stati membri potrebbero dunque considerare la possibilità di concedere tali diritti automaticamente ai fornitori partecipanti nel quadro delle condizioni summenzionate, nonché di garantire che gli incentivi concessi alle imprese per l'innovazione non vengano falsati e che l'accesso ai mercati non venga precluso.

4.1.7 Esecuzione dell'appalto

Gli strumenti descritti precedentemente non potranno svolgere la loro funzione in modo adeguato a meno che le clausole contrattuali non riflettano gli aspetti pertinenti idonei alle soluzioni innovative. Se l'appalto viene aggiudicato sulla base di criteri di qualità e di esecuzione, ma non può essere eseguito a causa di penalità contrattuali, come l'indicizzazione dei prezzi o la cessazione anticipata del contratto, l'acquirente pubblico potrebbe perdere l'occasione di realizzare una soluzione innovativa. Ciò potrebbe anche condurre a diverse tipologie di ricorsi.

Le clausole di esecuzione di un appalto dovrebbero comprendere almeno i seguenti elementi:

- criteri di esecuzione dell'appalto, indicatori di qualità misurabili e obiettivi di prestazione³⁵;
- clausole di recesso in caso di scarso rendimento o nel caso in cui il mercato dovesse presentare soluzioni addirittura migliori rispetto a quella in corso di realizzazione (con condizioni di recesso eque per il fornitore);

³⁵ A titolo esemplificativo, consultare il modello di riferimento delle specifiche europee ("European Specifications Template"), nel quadro del progetto "Stop and Go", per comprendere in che modo la documentazione di gara viene preparata impiegando un approccio olistico e utilizzando indicatori chiave di prestazione (ICP) nella fase di esecuzione dell'appalto basata sui risultati:

- http://stopandgoproject.eu/wp-content/uploads/2017/04/WP2_STOPandGO_D2.2_Update_European_Specification_Template_v1.2.pdf

- clausole di modifica contrattuale per volatilità ed elevato potenziale innovativo accertato durante l'esecuzione del contratto.

Le clausole di esecuzione di un appalto possono inoltre comprendere le cosiddette clausole di analisi del valore³⁶. Queste ultime incoraggiano i fornitori non solo a realizzare soluzioni che rispondano ai requisiti in materia di prestazioni, ma anche a continuare a migliorare la qualità e il costo delle soluzioni fornite durante la fase di esecuzione. Tali clausole possono prevedere il pagamento di bonus a favore dei fornitori per incentivare il miglioramento della qualità delle soluzioni; i risparmi supplementari sui costi registrati dall'acquirente pubblico durante l'esecuzione dell'appalto possono infatti essere condivisi con i fornitori. Per maggiori informazioni sull'analisi del valore, cfr. il modulo 3 del pacchetto di strumenti dell'iniziativa "Assistenza europea per gli appalti in materia di innovazione" (<http://eafip.eu/toolkit>).

ESEMPIO INSISTERE SULLA QUALITÀ DURANTE L'ESECUZIONE DEGLI APPALTI

Continuo miglioramento della qualità delle acque nel Limburgo

Perché optare per una soluzione innovativa?

Un'azienda idrica della provincia del Limburgo intendeva acquistare un sistema informatico più conveniente e affidabile per la gestione della rete di distribuzione idrica.

Quali sono state le novità?

Poiché lo sviluppo dei software costituisce un campo in continua evoluzione, anche dopo la firma di un contratto, l'acquirente pubblico ha previsto clausole di analisi del valore per incoraggiare i fornitori a migliorare la qualità e a diminuire il costo delle soluzioni realizzate durante l'esecuzione dell'appalto.

Quali sono stati i risultati?

Tale approccio ha permesso lo sviluppo di un sistema di maggiore qualità a un costo inferiore: il numero di server è stato ridotto, insieme ai costi di manutenzione, da 50 a 4, mentre il tempo di inattività per guasti è diminuito, fino a raggiungere lo 0,005 %.

Per maggiori informazioni, consultare le seguenti pagine:

<http://eafip.eu/wp-content/uploads/2015/06/ParijsLV7.pdf>

<https://www.croonwolterendros.nl/nl/industrie/actueel/revolutie-procesautomatisering-waterketen-helder-proces-voor-schoon-water>

4.2 Procedure di appalto specifiche per soluzioni innovative

4.2.1 Adattare le soluzioni innovative pronte all'uso - procedure con negoziazione

Una delle novità delle norme UE aggiornate è la possibilità di ricorrere a una procedura negoziata nel quadro di appalti pubblici che richiedono l'adozione di soluzioni immediatamente disponibili (tra cui progettazioni o soluzioni innovative) di natura particolarmente complessa, oppure se le specifiche tecniche non possono essere stabilite con sufficiente precisione³⁷. In tali circostanze, le

³⁶ Per maggiori informazioni sui regimi di pagamento/analisi del valore orientati al risultato, consultare gli esempi alle seguenti pagine:

- www.senat.fr/rap/r16-668/r16-6685.html
- <http://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=47450>
- <https://innovation.cms.gov/initiatives/cjr>

³⁷ Articolo 26, paragrafo 4, della direttiva 2014/24/UE.

norme UE aggiornate permettono agli acquirenti pubblici di scegliere tra due procedure: procedura competitiva con negoziazione³⁸ e dialogo competitivo³⁹.

La differenza sostanziale tra la procedura competitiva con negoziazione e il dialogo competitivo consiste nel livello di consapevolezza che l'acquirente ha riguardo al progetto. Nel primo caso, l'acquirente pubblico ha un'idea più precisa della natura e dell'oggetto del contratto di appalto pubblico, mentre nel secondo caso occorre compiere ulteriori scelte a monte.

PROCEDURA COMPETITIVA CON NEGOZIAZIONE E DIALOGO COMPETITIVO

La procedura competitiva con negoziazione risulta più adeguata quando l'acquirente pubblico sa che un tunnel a doppio senso di marcia deve essere costruito sotto il letto di un fiume nel quadro di un appalto pubblico di lavori finanziato dal bilancio interno. Le negoziazioni si concentreranno solamente sugli aspetti tecnici dei lavori, incluse le considerazioni riguardanti il prezzo e la qualità.

Per contro, l'acquirente pubblico potrebbe far uso del dialogo competitivo per decidere se costruire un ponte o un tunnel (a unico o a doppio senso di marcia, sopra o sotto il letto di un fiume) nel quadro di un appalto pubblico di lavori o di una concessione di lavori, nonché per determinare se il finanziamento deve avvenire tramite i propri fondi o tramite fonti di finanziamento esterne.

4.2.1.1 Procedura competitiva con negoziazione

La procedura competitiva con negoziazione offre agli acquirenti pubblici maggiore flessibilità nell'aggiudicazione di appalti, in casi in cui il mercato non presenta soluzioni immediatamente disponibili. Può inoltre essere impiegata se una negoziazione relativamente chiara, trasparente e documentata permette agli acquirenti pubblici di negoziare l'adeguamento di elementi o condizioni esistenti per lo sviluppo di una soluzione innovativa che risponda alle esigenze descritte nelle specifiche tecniche.

Tale procedura dovrebbe avvicinare gli acquirenti pubblici all'industria e favorire un dialogo diretto su caratteristiche specifiche delle soluzioni da realizzare.

Per ottenere innovazione nel quadro di tale procedura è consigliabile ricorrere a requisiti funzionali o in materia di prestazioni, a criteri di attribuzione appropriati in termini di qualità e ad altri indicatori misurabili, nonché, infine, a una fase di prototipazione.

Poiché la procedura competitiva con negoziazione è stata introdotta solo di recente dalle direttive sugli appalti pubblici del 2014, recepite nella maggior parte degli Stati membri nel 2016, non sono stati trovati esempi pertinenti al momento della redazione del presente documento all'inizio del 2018. In futuro sarà tuttavia possibile inserire esempi nella biblioteca elettronica del centro e-Competence⁴⁰.

4.2.1.2 Dialogo competitivo

Il dialogo competitivo è una procedura in due fasi, in cui l'acquirente pubblico descrive le sue esigenze in un documento descrittivo o in un bando di gara, stabilisce i requisiti minimi per i candidati e definisce i criteri di aggiudicazione dell'appalto sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo.

³⁸ In precedenza, la procedura negoziata con pubblicazione di un bando di gara era limitata esclusivamente a situazioni specifiche dovute al risultato insoddisfacente prodotto da altre procedure.

³⁹ Il dialogo competitivo è stato notevolmente semplificato nel quadro delle direttive aggiornate.

⁴⁰ https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers_it

Dopo la verifica dei criteri di selezione dei candidati, l'acquirente avvia un dialogo competitivo con i partecipanti che soddisfano i requisiti minimi. Le negoziazioni hanno luogo individualmente con ciascun candidato per garantire la riservatezza di ciascuna soluzione e richiedono un livello di competenze elevato da parte del personale dell'acquirente pubblico, nonché la concessione di un lasso di tempo sufficiente. La definizione di target intermedi permette di valutare il progresso delle negoziazioni e, infine, di selezionare i candidati.

Il potenziale innovativo di tale procedura consiste nella vasta gamma di soluzioni che i partecipanti possono proporre. Nell'ambito di una negoziazione così accurata e approfondita, i candidati dovrebbero avere il tempo necessario per acquisire tutte le informazioni pertinenti grazie alle quali poter fornire una soluzione innovativa personalizzata. Il carattere innovativo può consistere negli aspetti tecnici, finanziari o amministrativi, oppure nella completa riorganizzazione del processo operativo dell'acquirente pubblico.

Quando l'acquirente pubblico ritiene che il dialogo competitivo abbia raggiunto una fase ottimale, i partecipanti rimanenti sono invitati a presentare le offerte finali. L'appalto viene aggiudicato sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo. La richiesta iniziale di offerte deve includere criteri qualitativi definiti accuratamente in modo da essere oggettivamente misurabili e comparabili.

È possibile consultare esempi di dialoghi competitivi alle seguenti sezioni:

- sezione 2.2., esempio di Copenaghen;
- sezione 3.1.4., esempio di Eindhoven.

4.2.2 Concorsi di progettazione

Il concorso di progettazione è generalmente impiegato per progettare lavori nell'ambito dell'urbanistica, dell'architettura, dell'ingegneria e del trattamento dei dati. Tuttavia, nel quadro delle norme dell'UE, tale procedura risulta idonea anche per altri tipi di progetti, come quelli nell'ambito dell'ingegneria finanziaria. I concorsi di progettazione possono essere organizzati in vista dell'aggiudicazione di premi (con pagamenti) o di appalti di servizi per mezzo di una procedura negoziata successiva senza pubblicazione di un bando di gara.

Tramite tali concorsi, l'acquirente pubblico concede ai partecipanti un ampio margine di manovra per proporre la soluzione migliore alle esigenze descritte nel bando di concorso. Ed è proprio in ciò che risiede il potenziale innovativo. Una commissione autonoma, composta da membri indipendenti dai partecipanti, effettua la valutazione delle proposte di progetto. Almeno un terzo dei membri della commissione dovrebbe possedere la qualifica professionale richiesta ai partecipanti. È possibile che la commissione richieda ai partecipanti precisazioni e decida sulla base di criteri stabiliti nel bando.

Il concorso di progettazione presenta inoltre un vantaggio specifico. In tale contesto, la commissione può fornire una valutazione professionale e autonoma di criteri quali la facilità di impiego, l'idoneità, l'ergonomia, nonché il carattere artistico, reputazionale o innovativo della proposta. È possibile che tutti questi aspetti siano più difficili da misurare, confrontare e valutare in altri tipi di procedure in cui la definizione e la classifica di indicatori oggettivi e misurabili può risultare complicata.

Tale procedura ha l'obiettivo di assicurare una modalità di valutazione che sia il più obiettiva e trasparente possibile. A tal fine, può essere opportuno impiegare una combinazione di criteri, come quelli relativi ai costi di acquisizione e delle prestazioni, all'efficienza e alla qualità che siano oggettivamente misurabili, secondo una relazione proporzionata e giustificabile.

Per maggiori informazioni riguardo all'impiego dei concorsi di progettazione per l'appalto di idee innovative, consultare l'esempio riguardante TekesMatch nella sezione 3.2 dedicata agli intermediari dell'innovazione.

4.2.3 Stimolare l'innovazione mediante appalti di servizi di ricerca e sviluppo

Un acquirente pubblico potrebbe aver bisogno di appaltare servizi di ricerca e sviluppo per mettere a punto una soluzione innovativa personalizzata. Tale necessità potrebbe sorgere qualora il mercato non dovesse presentare una soluzione soddisfacente oppure in casi in cui risulta improbabile che l'adattamento delle soluzioni esistenti possa rispondere a determinate esigenze. A seconda della procedura impiegata, il risultato del processo di ricerca e sviluppo contribuirà alla preparazione delle specifiche tecniche necessarie per la fase successiva, che consiste nell'appalto della realizzazione pratica della soluzione innovativa.

L'appalto di forniture o servizi fondamentali di ricerca e sviluppo rappresenta un compito specifico svolto da istituzioni aventi determinate competenze. Rappresenta inoltre un'opzione per tutti gli acquirenti pubblici, volta a permettere loro di introdurre sul mercato un'innovazione rivoluzionaria o di adottare a proprio vantaggio una soluzione innovativa presente in un altro settore. L'appalto di servizi di ricerca e sviluppo richiede ovviamente un certo livello di capacità professionali e finanziarie, di esperienza e di resistenza ai rischi generati da tali progetti innovativi.

Tuttavia, se tali appalti vengono preparati accuratamente e se hanno risultati positivi, tutte le difficoltà e i costi di sviluppo supplementari saranno compensati da costi più convenienti, da una migliore qualità e dai benefici sociali apportati dalle soluzioni innovative per gli acquirenti pubblici, come, ad esempio, nel caso di misure volte ad assicurare l'accessibilità di persone con disabilità. Il mercato potrà inoltre beneficiare della presenza di clienti di riferimento in caso di appalti di soluzioni innovative basate sui risultati di ricerca e sviluppo, creando così le basi di possibili sviluppi ulteriori o di nuove opportunità commerciali.

Per garantire il rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato, gli acquirenti pubblici dovrebbero prestare particolare attenzione al punto 33 della disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione che si applica a tutti i casi in cui non sia stata eseguita alcuna procedura aperta conformemente alle direttive in materia di appalti pubblici.

Le sezioni seguenti descrivono le caratteristiche principali delle procedure specifiche di appalto pubblico riguardanti l'appalto di ricerca e sviluppo. In molti casi, è possibile che finanziamenti specifici per la fase di ricerca e sviluppo siano disponibili a livello nazionale e dell'UE. Tale aspetto non è trattato nel presente documento.

4.2.3.1 Appalti di servizi di ricerca e sviluppo e attribuzione dei diritti di proprietà intellettuale

Per appaltare servizi di ricerca e sviluppo, così come qualsiasi altro tipo di servizio, è possibile impiegare una delle procedure elencate nelle direttive UE (ad esempio, le procedure aperte o ristrette). Se una procedura di gara aperta e trasparente è stata eseguita conformemente alle direttive sugli appalti pubblici, la Commissione riterrà generalmente che non sia stato concesso alcun aiuto di Stato ai fornitori. Lo stesso vale per le procedure ristrette, a meno che ai fornitori interessati non sia impedito, senza validi motivi, di presentare offerte.

Conformemente alle norme UE aggiornate⁴¹, nel caso in cui l'acquirente pubblico dovesse riservare al suo uso esclusivo tutti i benefici che risultano da servizi di ricerca e sviluppo (tra cui i diritti di proprietà intellettuale), l'acquisto di tali servizi rientra nella sfera di competenza delle direttive sugli appalti pubblici. In caso contrario, a tali acquisti non si applicano le disposizioni delle direttive sugli appalti pubblici⁴². Una parte significativa delle specifiche tecniche e del successivo appalto dovrebbe dunque essere dedicata all'attribuzione dei diritti di proprietà intellettuale derivanti dai servizi di ricerca e sviluppo.

Se l'acquirente pubblico conserva i diritti di proprietà intellettuale, può decidere di realizzare la soluzione innovativa derivante dal processo di ricerca. In tal caso, le specifiche tecniche di qualsiasi procedura di appalto pubblico successiva possono basarsi sul risultato di tale contratto di ricerca e sviluppo. È inoltre possibile che l'acquirente pubblico decida di concedere in licenza i nuovi diritti di proprietà intellettuale a tutte le parti interessate a titolo gratuito, con l'obiettivo di stimolare ulteriormente l'innovazione. I termini della licenza potrebbero prevedere che qualsiasi ulteriore innovazione fondata su tali diritti di proprietà intellettuale sia messa a disposizione di altre parti interessate a titolo gratuito.

Se l'acquirente pubblico decide di concedere i nuovi diritti di proprietà intellettuale derivanti dall'appalto di ricerca e sviluppo al fornitore, è necessario stabilire determinate condizioni onde evitare che gli aiuti di Stato falsino la concorrenza. In particolare, il fornitore deve versare una remunerazione equivalente al prezzo di mercato. Il valore di mercato effettivo dei diritti di proprietà intellettuale derivanti dalla procedura di gara può essere determinato ex post.

L'acquirente pubblico può prevedere ulteriori condizioni che, ad esempio, permettono a lui stesso di impiegare tali diritti per realizzare una determinata soluzione e/o che invitano il fornitore a concedere in licenza i diritti a terze parti in determinate situazioni a condizioni di mercato eque (aperte, trasparenti e non discriminatorie) e ragionevoli.

4.2.3.2 Appalto pre-commerciale

L'appalto pre-commerciale consiste nell'appaltare servizi di ricerca e sviluppo a condizioni vantaggiose da diversi operatori economici.

Si tratta di un approccio disponibile sin dal 2007⁴³, che mette in pratica la deroga alle disposizioni della direttiva sugli appalti pubblici per servizi di ricerca e sviluppo in un caso specifico⁴⁴: quando l'acquirente pubblico non riserva al suo uso esclusivo tutti i benefici derivanti dall'appalto di servizi di ricerca e sviluppo, ma li condivide con gli operatori economici a condizioni di mercato⁴⁵.

Nell'ambito di tale regime di ripartizione dei benefici, l'acquirente pubblico concede i nuovi diritti di proprietà intellettuale derivanti dal contratto agli operatori economici partecipanti, ma conserva ii) il diritto di far uso dei risultati di ricerca e sviluppo e ii) il diritto di (richiedere agli operatori economici di) concedere tali diritti in licenza a terze parti a condizioni di mercato eque e ragionevoli. Tale soluzione può essere reciprocamente vantaggiosa. Gli operatori economici possono commercializzare tali soluzioni con altri acquirenti pubblici o su altri mercati. Per

⁴¹ Articolo 25 della direttiva 2014/23/UE, articolo 14 della direttiva 2014/24/UE e articolo 32 della direttiva 2014/25/UE.

⁴² Consultare la sezione sottostante 4.2.3.2. sugli appalti pre-commerciali.

⁴³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0799&from=EN>

⁴⁴ Articolo 14 della direttiva 2014/24/UE

⁴⁵ L'appalto pre-commerciale prevede la condivisione dei rischi e dei benefici e, di conseguenza, la cessione dei diritti di proprietà intellettuale al fornitore non costituirebbe, in principio, un aiuto di Stato.

quanto riguarda gli acquirenti pubblici, oltre al diritto di impiegare e di concedere in licenza tale soluzione in un appalto pubblico successivo per la sua diffusione, questi possono risparmiarsi l'oneroso processo di registrazione e/o manutenzione derivante dalla titolarità dei diritti di proprietà intellettuale.

L'oggetto del contratto di appalto pre-commerciale rientra in una o più categorie di attività di ricerca e sviluppo (ricerca fondamentale, ricerca industriale, sviluppo sperimentale). Tale contratto deve essere di durata limitata e può includere lo sviluppo di prototipi o di quantità limitate di primi prodotti o servizi sotto forma di serie sperimentali. L'acquisto di quantità commerciali dei prodotti o servizi non deve formare l'oggetto del medesimo contratto⁴⁵. Tuttavia, il contratto può includere l'acquisto di prototipi e/o di quantità limitate di prodotti o servizi finali sviluppati durante l'appalto pre-commerciale se il valore dei servizi supera quello dei prodotti oggetto del contratto.

Da ciò si può dedurre che i contratti di servizi di ricerca e sviluppo sono impiegati in settori in cui le soluzioni esistenti sul mercato non rispondono alle esigenze dell'acquirente pubblico.

L'acquirente pubblico può beneficiare di diversi vantaggi: può ottenere un valido contributo in vista di un appalto pubblico futuro e assistere alla concorrenza di più operatori economici, selezionati progressivamente sulla base delle prestazioni valutate secondo target intermedi e delle offerte presentate per la fase successiva. Infine, l'acquirente pubblico ha la possibilità di concludere il progetto in qualsiasi momento, quando i risultati non rispondono agli obiettivi attesi.

Anche per gli operatori economici tale procedura può essere allettante. È infatti possibile in tal modo offrire una soluzione a un'esigenza cui il mercato attuale non può rispondere in modo soddisfacente. In caso di esito positivo, si potrebbe aprire un mercato interessante tra acquirenti pubblici simili che risentono della medesima mancanza di soluzioni immediatamente disponibili sul mercato.

L'acquirente pubblico può integrare gli insegnamenti tratti dall'appalto pre-commerciale nei documenti di gara di un appalto successivo che deve sempre essere non discriminatorio per consentire la partecipazione di tutti gli operatori economici. L'acquirente pubblico non può, tuttavia, divulgare informazioni in merito che i) ostacolerebbero l'applicazione del diritto, ii) sarebbero contrarie all'interesse pubblico, iii) danneggerebbero gli interessi commerciali legittimi di fornitori coinvolti nell'appalto pre-commerciale⁴⁶ o vi) potrebbero distorcere la concorrenza leale tra i fornitori di servizi di ricerca e sviluppo partecipanti o altri presenti sul mercato.

Grazie agli appalti pre-commerciali è inoltre possibile ridurre il tempo di commercializzazione. Nelle specifiche circostanze della procedura di appalto, gli operatori economici hanno l'opportunità di sviluppare e testare le proprie soluzioni innovative per un periodo di tempo determinato. Tale esperienza risulta vantaggiosa sia per gli acquirenti che per i fornitori: gli acquirenti hanno la possibilità di entrare in stretto contatto con gli operatori del mercato, mentre i fornitori possono ottenere una risposta tempestiva da parte dei clienti sul potenziale innovativo della soluzione proposta in circostanze reali.

Si tratta di una possibilità particolarmente interessante per le start-up innovative, le scale-up o le PMI desiderose di ricevere le prime referenze da parte di potenziali clienti. L'accesso a tale procedura è alquanto semplice. Dato che non riguarda l'appalto di quantità commerciali di soluzioni innovative, gli offerenti devono solamente rispettare i requisiti di qualifica

⁴⁶ Ad esempio, in riferimento a specificità riguardanti i singoli approcci alle soluzioni e tutelate dai diritti di proprietà intellettuale.

professionale e di capacità finanziaria stabiliti per le attività di ricerca e sviluppo, e non per la diffusione di quantità commerciali di soluzioni.

Per maggiori informazioni su progetti di appalti pre-commerciali, consultare gli esempi seguenti:

- Opportunità per le PMI nel quadro di progetti di maggiore entità, nella sezione 3.1.3.
- Il progetto "Thalea" alla sezione 4.1.2.

4.2.3.3 Appalti di forniture di ricerca e sviluppo

L'appalto di forniture di ricerca e sviluppo comprende l'acquisto di prototipi o dei primi prodotti o servizi completi messi a punto in seguito ad attività di ricerca e sviluppo, il relativo collaudo e valutazione per selezionare l'opzione migliore prima dell'acquisto finale su larga scala. Tale acquisto può avvenire tramite qualsiasi procedura di appalto pubblico.

È prevista un'eccezione specifica che autorizza l'impiego di una procedura negoziata senza pubblicazione per l'appalto di forniture di ricerca e sviluppo. I prodotti o i servizi oggetto dell'appalto devono essere forniti puramente a scopo di ricerca, sperimentazione, studio o sviluppo e il contratto non comprende la produzione in quantità volta ad accertare la redditività commerciale del prodotto o ad ammortizzare i costi di ricerca e di sviluppo. Tale procedura negoziata senza pubblicazione può essere impiegata per acquistare una quantità limitata di forniture sviluppate durante un appalto pre-commerciale.

4.2.3.4 Partenariati per l'innovazione

I partenariati per l'innovazione⁴⁷ rappresentano una nuova tipologia di procedura di appalto pubblico prevista dalla direttiva 2014/24/UE che può essere impiegata solo nei casi in cui sul mercato non esista alcuna soluzione che risponda alle esigenze di un acquirente pubblico. In tali casi, i partenariati per l'innovazione costituiscono una delle possibilità proposte dalla direttiva per acquistare e realizzare soluzioni innovative.

L'elemento principale che contraddistingue i partenariati riguarda il fatto che il processo innovativo si verifica durante l'esecuzione del contratto stesso. Nella maggior parte delle altre procedure⁴⁸, 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 soluzione⁴⁹.

Nel quadro di un partenariato per l'innovazione, l'acquirente pubblico entra in contatto con i fornitori di soluzioni innovative potenzialmente migliori. Si prevede che i fornitori sviluppino le soluzioni innovative e che siano in grado di assicurarne la realizzazione su scala reale per l'acquirente pubblico. Le esigenze dell'acquirente pubblico dovrebbero essere descritte con sufficiente precisione per permettere ai potenziali offerenti di comprendere la natura e la portata dell'incarico e di ottenere informazioni sufficienti per decidere se partecipare o meno.

Il processo riguardante i partenariati per l'innovazione si sviluppa in tre fasi:

- La **fase di selezione** ha luogo all'inizio della procedura, quando vengono selezionati uno o più partner adeguati sulla base di competenze e abilità. Gli appalti che istituiscono i

⁴⁷ Articolo 31 della direttiva 2014/24/UE.

⁴⁸ Escluse le procedure per l'acquisto di servizi di ricerca e sviluppo, tra cui l'appalto pre-commerciale.

⁴⁹ Come descritto in precedenza nella sezione 4.1.7, tali caratteristiche possono essere ulteriormente sviluppate sulla base di disposizioni contrattuali sottoposte ad analisi del valore, sebbene non costituiscano generalmente la parte essenziale della soluzione innovativa.

partenariati vengono in seguito aggiudicati sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo proposto. Questa fase è simile alla procedura ristretta.

- Nella fase successiva, i partner sviluppano la nuova soluzione in collaborazione con l'acquirente pubblico. La **fase di ricerca e sviluppo** può essere ulteriormente suddivisa in diverse fasi previste per la valutazione di idee, per lo sviluppo di prototipi e/o per la verifica delle prestazioni. Durante ognuna di queste fasi, il numero di partner può diminuire sulla base di criteri predefiniti.
- Nella **fase commerciale**, i partner forniscono i risultati finali.

È importante considerare due aspetti:

- i criteri di selezione del partner dotato delle migliori capacità per condurre attività di ricerca e sviluppo, nonché per realizzare su scala reale le soluzioni innovative (ad esempio, basandosi su prestazioni passate, referenze, composizione del team, strutture, sistemi di garanzia di qualità ecc.) e
- le clausole di esecuzione di un appalto che permetteranno all'amministrazione aggiudicatrice di:
 - controllare la qualità delle prestazioni tramite indicatori in grado di misurare il livello di conformità;
 - recedere dal contratto se gli obiettivi di prestazione tecnica, operativa o economica non vengono raggiunti;
 - recedere dal contratto se il mercato fornisce una soluzione alternativa e il partenariato per l'innovazione diventa superfluo (secondo condizioni eque per il fornitore);
 - assicurarsi che i diritti di proprietà intellettuale siano proporzionati all'interesse dell'acquirente pubblico nel conservarli, tenendo conto di esigenze future riguardanti l'adattamento, la modifica o il trasferimento dei processi relativi alla soluzione innovativa a un diverso acquirente pubblico;
 - garantire che il partenariato per l'innovazione (in particolare, la durata e il valore) rifletta il grado di innovazione della soluzione proposta;
 - garantire un equilibrio tra il valore delle forniture e l'investimento necessario per il loro sviluppo con l'intento di prevenire un uso improprio di tale procedura.

Infine, sebbene ci si riferisca alla presente procedura con il termine di "partenariato" e ai partecipanti con il termine di "partner", si tratta sempre di una procedura di appalto pubblico, soggetta alle norme pertinenti dell'UE e dell'OMC, e, in particolare, al principio fondamentale di non discriminazione sancito nel trattato UE.

L'assenza di una procedura di appalto separata per l'acquisto di quantità commerciali di prodotti o servizi finiti richiede inoltre di prestare particolare attenzione ai principi dell'UE in materia di aiuti di Stato, in particolare al principio secondo il quale l'aiuto di Stato viene evitato solamente se, tra le altre cose, *"l'appalto non conferisce ad alcuno dei fornitori partecipanti un trattamento preferenziale nell'offerta di quantità commerciali dei prodotti o servizi finali."*⁵⁰ Ciò è particolarmente importante se il processo innovativo ricercato dall'acquirente pubblico è dirimpente, poiché, in questo caso, sussiste un rischio elevato di esclusione della concorrenza nei mercati delle tecnologie e degli investimenti nei settori di ricerca e sviluppo.

⁵⁰ Punto 33, lettera c), della disciplina RSI.

Di conseguenza, per ridurre al minimo i rischi che ne derivano, la presunzione di assenza di aiuti di Stato sussiste solo in situazioni in cui un acquirente pubblico acquista prodotti o servizi talmente unici o specializzati che quest'ultimo è il solo potenziale acquirente e non esistono altri fornitori potenziali sul mercato, al di fuori del partenariato per l'innovazione, che potrebbero risultarne svantaggiati.

Al fine di evitare gli aiuti di Stato, l'acquirente pubblico deve essere capace di individuare, prima dell'avvio della procedura, tutti gli operatori economici in grado di assicurare sia il processo di sviluppo che la fornitura di prodotti o servizi finali.⁵¹ A titolo esemplificativo, sarebbe possibile ottenere informazioni pertinenti sulla disponibilità della soluzione ricercata o sugli offerenti potenzialmente interessati tramite una consultazione preliminare di mercato, pubblicata prima dell'avvio della procedura di appalto.

Poiché i partenariati per l'innovazione sono stati introdotti recentemente dalle direttive sugli appalti pubblici del 2014 e recepite nella maggior parte degli Stati membri nel 2016, solo di recente si è cominciato a mettere in pratica esempi di tali partenariati. In futuro, tali esempi dovrebbero essere aggiunti alla biblioteca elettronica nel quadro del centro e-Competence⁵².

⁵¹ La nota 29 al punto 33, lettera c), della disciplina RSI, spiega che l'appalto non conferisce alcun trattamento preferenziale "*fatte salve le procedure che disciplinano sia lo sviluppo che il successivo acquisto di prodotti o servizi unici o specializzati*"; [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627(01)&from=EN)

⁵² https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers_it