



EXECUTIVE DOCUMENT SUGLI APPALTI INNOVATIVI

*Appalti per innovare e stimolare il mercato:
stazioni appaltanti e imprese a confronto*

Una definizione di Appalto Innovativo e di Innovazione

L'**appalto innovativo** si riferisce a qualsiasi appalto che presenti almeno uno dei seguenti aspetti:

- l'acquisto del processo di innovazione — servizi di ricerca e sviluppo — con risultati (parziali);
- l'acquisto dei risultati dell'innovazione.

L'acquirente pubblico indica innanzitutto le sue esigenze e incoraggia le imprese e i ricercatori a sviluppare prodotti, servizi o processi innovativi che non esistono ancora sul mercato per rispondere a tali 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 innovative.

La **Direttiva sugli appalti pubblici 24/2014**, all'articolo 1 punto 22), così definisce l'innovazione: «**innovazione**»: l'attuazione di un prodotto, servizio o processo nuovo o significativamente migliorato, tra cui, ma non solo, i processi di edificazione o di costruzione, un nuovo metodo di commercializzazione, un processo di produzione 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.

Tale definizione verrà poi ripresa dalla **Comunicazione 4320 del 18/6/2021** "Orientamenti in materia di appalti per l'innovazione".

Invece il manuale **di Oslo dell'OCSE (2018)** definisce l'innovazione come «un prodotto o processo nuovo o migliorato (o una loro combinazione) che differisce in modo significativo dai prodotti o dai processi precedenti dell'unità e che è stato messo a disposizione dei potenziali utilizzatori (prodotto) o messo in uso dall'unità (processo)».

Più in generale si può dire che:

- **l'appalto aperto all'innovazione** consente agli offerenti di introdurre elementi di innovazione nell'offerta, anche se l'innovazione non è elemento necessario, ma è favorito e consente di ottenere un punteggio più alto in sede di valutazione dell'offerta (appalto con varianti in sede di offerta o forme di appalto flessibile, come la negoziazione o il dialogo competitivo);
- **l'appalto pre-commerciale** si limita all'acquisto di servizi di ricerca e sviluppo finalizzati alla realizzazione di un prodotto innovativo, ma non nell'acquisto del prodotto innovativo risultante, né tantomeno comporta la commercializzazione di un prodotto;
- **l'appalto innovativo in senso proprio**, con il quale si risponde ad un'esigenza della pubblica amministrazione non soddisfacibile con la tecnologia presente sul mercato al momento di pubblicazione del bando.

Una sintesi sull'importanza dell'innovazione nell'economia

In campo economico molti studiosi hanno riflettuto sull'importanza dell'innovazione sullo sviluppo economico e la prosperità.

Innanzitutto, **Joseph Alois Schumpeter** che ha parlato di 5 tipologie di innovazione:

1. **Innovazione di prodotto:** Introduzione di un nuovo bene o servizio nel mercato. Il lancio sul mercato di prodotti e servizi completamente nuovi o interventi finalizzati a incrementare la gamma di prodotti esistenti (ad esempio il lancio dello smartphone, dei primi computer portatili);
2. **Innovazione di processo:** Adottare un nuovo metodo di produzione o di organizzazione del lavoro. Tutti quei cambiamenti nelle modalità in cui un'impresa svolge le proprie attività: dalle tecniche di produzione alla logistica, passando per i sistemi informativi, il marketing e la comunicazione;
3. **Innovazione di mercato:** Aprire un nuovo mercato o estendere la portata geografica di un mercato esistente;
4. **Innovazione di approvvigionamento:** Conquistare una nuova fonte di materie prime o di fattori produttivi;
5. **Innovazione organizzativa/di struttura industriale:** Riorganizzare la struttura di un settore industriale, ad esempio attraverso la nascita di nuove forme organizzative o di nuove strutture di offerta.

Un altro economista di fama mondiale, **Christopher Freeman**, studioso di processi innovativi ha riflettuto sulle due principali tipologie di innovazione:

1. **Innovazioni incrementali:** rappresentano miglioramenti a prodotti e processi produttivi esistenti, si manifestano con una successione costante nel tempo e sono stimulate dalla domanda. Richiedono l'acquisizione di conoscenze e competenze non significativamente diverse da quelle già possedute e presentano livelli minimi di incertezza e investimento;
2. **Innovazioni radicali:** si distribuiscono in modo discontinuo nel tempo, tendono a diffondersi in tutte le imprese appartenenti a un settore e aprono opportunità per lo sviluppo di nuovi mercati. La forza del cambiamento apportato è tale da creare nuovi business e distruggere quelli esistenti. Costituiscono insomma una novità assoluta, completamente differenti da prodotti e servizi preesistenti. Tutto ciò, però, non deve far pensare che le seconde siano migliori delle prime: anche in questo caso, infatti, la dicotomia va letta sotto un'ottica di complementarità.

È stato **Gary Pisano** a costruire una matrice per classificare le principali quattro forme dell'innovazione:

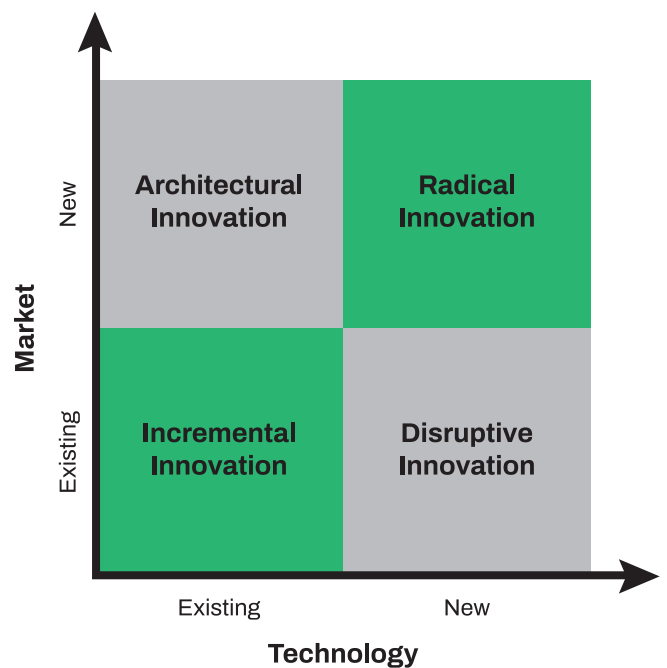
1. **Routine innovation:** si basano su competenze, tecnologie e modelli di business esistenti. Rientrano in questa categoria quelle che Freeman chiamava innovazioni incrementali perché costituiscono un miglioramento dell'esistente. Un esempio è dato dal lancio dell'ultimo modello di iPhone;
2. **Disruptive innovation:** si basano su competenze tecnologiche esistenti e su nuovi

modelli di business in quanto si rivolgono a nuovi gruppi di consumatori o soddisfano nuovi bisogni latenti. Si pensi al business model di Netflix che ha sostituito il noleggio di Blockbuster;

3. **Radical innovation:** prevedono l'implementazione di nuove tecnologie non possedute dall'impresa per creare prodotti che si rivolgono alla stessa base di consumatori o che soddisfano gli stessi bisogni. Un esempio è rappresentato dall'introduzione delle auto elettriche;
4. **Architectural innovation:** prevedono lo sviluppo di nuove competenze tecnologiche e si rivolgono a nuovi mercati. La forma più complessa di innovazione.

L'innovazione aziendale non è una questione di genialità individuale ma un processo continuo di combinazione di idee, un movimento costante tra ampliamento e costruzione, una pratica quotidiana di ricerca e sintesi che richiede infrastrutture cognitive.

Infine, il recente contributo di **Mariana Mazuccato**, nel suo libro «Lo Stato Innovatore», nel quale sostiene che il contributo attivo dello Stato nel creare innovazione tecnologica è largamente sottostimato e taciuto e il settore privato non è in grado di produrre da solo l'innovazione necessaria per garantire crescita economica e risposte ai più urgenti problemi globali.



La tesi centrale è legata alla **differenza tra i concetti di rischio e di incertezza** (Frank Hyneman Knight): il rischio caratterizza la condizione di indeterminatezza rispetto a una serie di eventi che potrebbero verificarsi. Non si può sapere prima del lancio quale sarà il risultato, ma si può calcolare con precisione la distribuzione probabilistica dei due eventi possibili: il rischio è quantificabile, misurabile e gestibile con assicurazioni, contratti derivati e altri tipi di strumenti economici. L'incertezza è la completa incapacità di prevedere un evento futuro, proprio come nel caso di uno scienziato che conduce un esperimento per scoprire una nuova tecnologia. Secondo Mazzucato l'innovazione si basa sul concetto di incertezza ed è per questo che il settore privato – aziende e venture capitalist, cioè quegli investitori specializzati nel finanziare progetti innovativi e altamente rischiosi – non ha gli incentivi giusti e quel “capitale paziente” che permetterebbe all'innovazione di fiorire.

L'innovazione negli appalti pubblici

I primi strumenti per favorire l'innovazione negli appalti pubblici

La **Comunicazione “Investire nella ricerca: un piano d'azione per l'Europa” (COM(2003) 226)**, al punto 5.2, relativo agli appalti pubblici, afferma che “un obiettivo importante consiste nel sensibilizzare maggiormente gli acquirenti pubblici sulle possibilità offerte dal quadro legislativo e nel sostenere la raccolta e la diffusione di informazioni che consentano loro di utilizzare a fondo e correttamente le possibilità in questione. Ciò potrebbe avere un impatto significativo sugli appalti di servizi e prodotti più innovativi, dando ulteriore impulso alla ricerca e all'innovazione.”

Le **Direttive europee 2004/18/CE e 2004/17/CE** hanno introdotto, nel diritto europeo, uno strumento giuridico finalizzato ad utilizzare la domanda pubblica per sostenere lo sviluppo tecnologico attraverso gli appalti.

Si tratta dei cosiddetti «**appalti pre-commerciali**», collocati (dall'**articolo 16 punto f** della Direttiva 18/2004) al di fuori delle direttive stesse in quanto il cofinanziamento dei programmi di ricerca non deve essere oggetto della direttiva stessa, a condizione che i contratti di ricerca non siano interamente retribuiti dall'amministrazione ed utilizzati solo dalla stessa amministrazione aggiudicatrice.

Infatti, il “**Considerando 23**” della **Direttiva 18/2004** afferma che “A norma dell'articolo 163 del trattato, la promozione della ricerca e dello sviluppo tecnologico costituisce uno dei mezzi per potenziare le basi scientifiche e tecnologiche dell'industria della Comunità e l'apertura degli appalti pubblici di servizi contribuisce al conseguimento di questo obiettivo. Il cofinanziamento di programmi di ricerca non dovrebbe essere oggetto della presente direttiva: risultano pertanto esclusi i contratti per servizi di ricerca e sviluppo diversi da quelli i cui risultati appartengono esclusivamente all'amministrazione aggiudicatrice perché li usi nell'esercizio della propria attività, a condizione che la prestazione dei servizi sia interamente retribuita da tale amministrazione.”

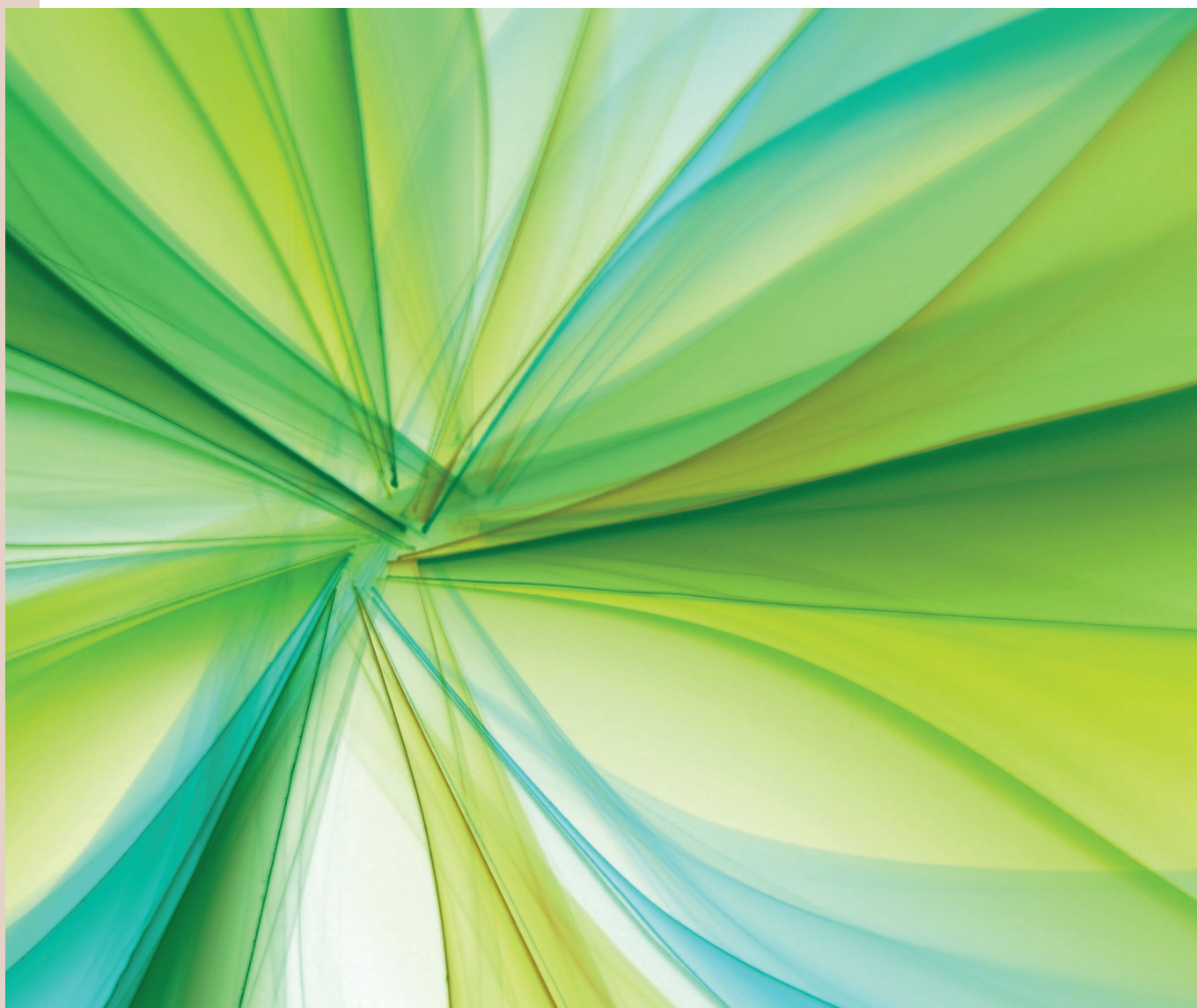
Le Direttive Appalti del 2004 hanno anche introdotto o riformulato alcuni **moduli procedurali «innovation friendly»** nel senso che, pur non essendo esplicitamente pensati e costruiti per stimolare l'innovazione tecnologica, ammettono che l'innovazione possa esser presa in considerazione quale elemento di valutazione.

Essi sono, ad esempio:

- le **indagini di mercato pre-gara** ed il dialogo tecnico;
- i **concorsi di progettazione**;
- la possibilità di inserire **varianti** in fase di presentazione dell'offerta;
- il **dialogo competitivo**: una procedura che permette alle amministrazioni aggiudicatrici di aprire un dialogo con i candidati per individuare e definire gli strumenti più adatti a soddisfare le esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice, anche con idee e soluzioni innovative.

Ma si è avuto uno scarso utilizzo del dialogo competitivo nello sviluppo dell'innovazione a causa di tre ragioni:

- a. la scarsa propensione dei concorrenti a mettere in competizione le proprie soluzioni innovative;
- b. la limitazione oggettiva del dialogo competitivo ai soli appalti particolarmente complessi, che può non coincidere con gli appalti potenzialmente innovativi;
- c. i maggiori costi, in termini di tempo, denaro e risorse umane, che i concorrenti devono sopportare, il che disincentiva la partecipazione delle PMI e ostacola il ricorso allo strumento in chiave innovativa.



Le indicazioni del Decalogo per favorire l'innovazione negli appalti pubblici

A seguito delle Direttive Europee del 2004 è stato inoltre pubblicato un **Decalogo per una gestione dell'innovazione negli appalti pubblici (Commission Staff Working Document – SEC(2007) 280)** che evidenzia alcune buone pratiche:

Agire da consumatore intelligenti: pianificare gli acquisti e comunicarlo

Per garantire il successo degli appalti pubblici nel campo dell'innovazione, gli acquirenti pubblici devono essere clienti intelligenti, in grado di pianificare ciò che devono acquistare e come acquistarlo. Comunicare i piani a lungo termine al mercato, sia ai fornitori esistenti che a quelli potenziali, dà al mercato il tempo di reagire e sviluppare soluzioni alle esigenze definite. La comunicazione tempestiva dei piani al mercato può assumere molte forme, tra cui l'organizzazione di giornate aperte per i potenziali offerenti, la pubblicazione dei piani annuali di appalti pubblici. Per ragioni di trasparenza e concorrenza, qualsiasi informazione fornita alle parti interessate dovrebbe naturalmente essere resa disponibile in modo uguale a tutte le parti interessate.

Consultare il mercato

L'amministrazione pubblica dovrebbe identificare, tramite il dialogo tecnico o altri mezzi, ciò che è effettivamente disponibile sul mercato, prima di decidere se e cosa acquistare. La definizione degli obiettivi e dei requisiti è un primo passo essenziale nel processo di appalto pubblico. Essa determina se i potenziali offerenti possono presentare proposte innovative. Le esigenze dovrebbero essere già state identificate prima di avviare le discussioni con il mercato, in modo da poter individuare i potenziali fornitori. Le discussioni riveleranno normalmente se i requisiti possono essere soddisfatti e se vi sono sufficienti potenziali fornitori per una concorrenza efficace. Il dialogo consente di conoscere le opinioni del mercato prima di avviare la procedura di gara offrendo al mercato l'opportunità di comprendere il problema e offrire soluzioni ottimali.

Coinvolgere le parti interessate

È importante garantire la partecipazione attiva di tutte le parti interessate chiave interne durante tutto il ciclo di vita dell'appalto. In particolare, dovrebbero essere coinvolti gli utenti del servizio, gli esperti tecnici e i consulenti legali. È essenziale instaurare un dialogo tempestivo tra queste parti interessate. Garantire che i futuri responsabili dei contratti contribuiscano alla definizione dei requisiti, ad esempio, aiuta ad assicurare il successo della fornitura, poiché i responsabili dei contratti saranno in ultima analisi incaricati di garantire che i risultati siano forniti dal fornitore selezionato. Coinvolgere gli utenti nel processo di appalto aiuta a ottenere una definizione chiara dei requisiti e facilita l'attuazione con successo. Pertanto, la stimolazione dell'innovazione può richiedere investimenti nella cultura organizzativa e nella formazione.

Lasciare che il mercato possa proporre soluzioni innovative

Per ottenere soluzioni innovative, le aziende devono essere in grado di offrirle nell'ambito delle condizioni di gara. Non prescrivendo la soluzione, ma riferendosi alle prestazioni o ai requisiti funzionali; ai fornitori viene data la possibilità di proporre soluzioni innovative. Se le autorità non concedono agli appaltatori la libertà di fornire soluzioni innovative, il mercato non sarà in grado di soddisfare le loro esigenze nel miglior modo possibile.

Cercate il rapporto qualità/prezzo

L'innovazione può portare a una riduzione dei costi, ma di solito è legata a una migliore qualità. Per soddisfare entrambi i criteri, si può scegliere di aggiudicare l'appalto economicamente più vantaggioso. Ciò consente di tenere conto dei costi dell'intero ciclo di vita e di altri elementi importanti come la qualità e il merito tecnico dell'offerta innovative. I costi di vita utile possono essere influenzati da condizioni quali i modelli di manutenzione, compresi i potenziali tempi di inattività, l'affidabilità, i costi di manutenzione per tutta la durata di vita e la tempestività della fornitura.

Decidere come gestire i rischi

L'acquisto di qualcosa di innovativo comporta inevitabilmente dei rischi. È utile avere una politica chiara su come affrontarli. Gli appalti pubblici innovativi possono promettere un rendimento più elevato, ma con un rischio maggiore rispetto all'acquisto di prodotti standard. I rischi possono variare in termini di entità e impatto. Il fallimento può essere totale, se un fornitore è semplicemente incapace di consegnare, o parziale, se le prestazioni sono inferiori alle aspettative o la consegna è in ritardo. Quando si prende in considerazione una soluzione innovativa, è particolarmente importante identificare i rischi coinvolti, valutarne il potenziale impatto sul progetto e assegnare la responsabilità della gestione di tali rischi.

Accordi contrattuali per gestire l'innovazione

I contratti possono comportare risparmi e miglioramenti sostanziali e sono quindi importanti per l'innovazione. Essi definiscono le condizioni per la fornitura di beni, servizi o lavori oggetto dell'appalto. È quindi auspicabile che il contratto specifichi le modalità di gestione delle condizioni che influenzano il prezzo, quali la responsabilità e le garanzie. I contratti possono promuovere ulteriori miglioramenti innovativi da parte delle aziende. Gli incentivi potrebbero essere stipulati in un contratto per fornire all'amministrazione aggiudicatrice ulteriori miglioramenti innovativi. Le amministrazioni aggiudicatrici possono beneficiare di questi miglioramenti a condizione che siano stipulati in anticipo nel bando di gara e siano uguali per tutti i potenziali offerenti.

Sviluppare un piano di attuazione

Anche dopo la firma del contratto, il processo non è ancora terminato. È necessario dedicare tempo e risorse alla gestione del contratto. La gestione dell'esecuzione del contratto comporta il monitoraggio e la valutazione, i cui risultati possono essere utilizzati per trarre insegnamenti utili per future procedure di appalto pubblico, contratti, progetti e politiche. Una buona gestione del contratto è di fondamentale importanza quando si acquista qualcosa di innovativo. È quindi utile disporre di un solido sistema di gestione dei contratti pianificato il più presto possibile nel processo di appalto.



Adattare l'organizzazione pubblica all'innovazione

È fondamentale che tutta l'organizzazione pubblica - dall'amministrazione alla politica - sia pronta a stimolare, recepire, attuare ciò che deriva dai processi d'innovazione. Per valorizzare i benefici, per dare un giusto peso ai costi e i fallimenti per gestire i rischi, per promuovere il suo valore.

Il «**Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti**» ((COM(2011) 15)), al **capitolo 4.3** si occupa di Innovazione e fornisce una prima valutazione della difficoltà a utilizzare il dialogo competitivo, per la paura delle imprese di veder rivelate informazioni sensibili, e delle prime scarse applicazioni degli appalti pre-commerciali.

La Comunicazione 799 del 2007 sugli appalti pre-commerciali (PCP)

Ma è con la successiva **Comunicazione della Commissione COM (2007) 799, «Appalti precommerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa»**, del 14 dicembre 2007, esclusivamente dedicata agli appalti pre-commerciali, che la Commissione esplicita meglio la sua politica in materia di supporto all'innovazione precisando che il campo di applicazione dell'appalto pre-commerciale è limitato alla R&S ed infatti esso può giungere fino alla predisposizione di prototipo, ma non può arrivare allo sviluppo commerciale ed alla produzione di massa. Per ulteriori approfondimenti sugli appalti precommerciali si rimanda alla pagina 29.

Lo scopo è di condividere il rischio della ricerca con le imprese private – ed in questo in effetti l'appalto pre-commerciale si distingue dal semplice finanziamento della ricerca – e deve comunque essere organizzato in modo da evitare aiuti di Stato, il che impone di rispettare i principi di trasparenza e concorrenza nella scelta dell'impresa con cui condividere la ricerca.

Gli appalti pre-commerciali di cui parla la Comunicazione riguardano gli appalti in ricerca e sviluppo prima della commercializzazione:

- A. il campo di applicazione è limitato ai servizi di R&S: la R&S può coprire attività che vanno dalla ricerca, all'elaborazione di soluzioni, alla messa a punto di prototipi fino allo sviluppo iniziale di quantità limitate di primi prodotti o servizi in forma di serie sperimentali;
- B. si applica la condivisione dei rischi e dei benefici: nell'appalto pre-commerciale, l'acquirente pubblico non riserva al suo uso esclusivo i risultati delle attività di R&S. Le autorità pubbliche e le imprese condividono i rischi e i benefici delle attività di R&S necessarie allo sviluppo di soluzioni innovative, più efficienti di quelle disponibili sul mercato;
- C. appalti competitivi miranti a evitare gli aiuti di Stato: organizzando la condivisione dei rischi e dei benefici, nonché l'intera procedura dell'appalto in modo da garantire il massimo di concorrenza, trasparenza, apertura, correttezza e fissazione dei prezzi alle condizioni di mercato, l'acquirente pubblico può individuare le soluzioni migliori che il mercato è in grado di offrire.

L'acquirente pubblico condivide i risultati delle attività di R&S con altre autorità pubbliche e imprese tramite la pubblicazione dei risultati, la loro standardizzazione e la loro commercializzazione.

Per fare in modo che tale meccanismo sia vantaggioso sia per l'acquirente pubblico che per le imprese partecipanti agli appalti pre-commerciali, i rischi e i benefici delle attività di R&S sono condivisi tra le parti in modo che esse abbiano entrambe interesse a promuovere un'ampia commercializzazione e adozione delle nuove soluzioni.

Quando i benefici condivisi includono i DPI (Diritti di Proprietà Intellettuale), occorre fare in modo che i diritti di proprietà vengano accordati alle imprese partecipanti agli appalti pre-commerciali in modo da non conferire loro vantaggi ingiusti in eventuali

appalti futuri, e in modo da permettere all'acquirente pubblico di avere accesso ad una catena di approvvigionamento sufficientemente ampia e competitiva.

Ad esempio, l'acquirente pubblico può imporre alle imprese partecipanti di concedere in licenza i DPR ai terzi a condizioni di mercato giuste e ragionevoli.

L'acquirente pubblico può anche richiedere la licenza gratuita per lo sfruttamento ad uso interno dei risultati delle attività di R&S.

Se la condivisione dei rischi e dei benefici non avviene alle condizioni di mercato e se il prezzo pagato per i servizi forniti è più elevato del prezzo di mercato, si riterrà di norma che si è in presenza di un aiuto di Stato.

La **partecipazione dell'acquirente pubblico fin dalle prime fasi delle attività di R&S** potrebbe generare un più grande **valore aggiunto** per 3 ragioni:

- la valutazione delle prestazioni dei prototipi e dei prodotti sperimentali in un ambiente operativo reale permette agli acquirenti pubblici di adeguare lo sviluppo dei prodotti alle priorità del cliente in una fase in cui è ancora possibile influire sui piani delle imprese e sugli standard in preparazione. La possibilità di prevedere meglio la domanda di nuove soluzioni consente di ridurre i tempi di commercializzazione per i fornitori e consente alle autorità pubbliche di adottare nuove soluzioni più rapidamente;
- una partecipazione precoce al processo di innovazione permette alle autorità pubbliche di evidenziare in una fase iniziale potenziali problemi di politica e normativi che occorre risolvere per garantire l'introduzione tempestiva delle nuove soluzioni nei servizi pubblici e in altri mercati;
- un controllo precoce della compatibilità delle attività di R&S svolte dalle imprese con le esigenze concrete in materia di acquisti pubblici massimizza l'efficacia del processo di R&S e consente di ottimizzare la spesa a favore di R&S.

Un altro strumento per ridurre i rischi e i costi delle attività di R&S consiste nel procedere all'aggiudicazione di appalti in fasi, nell'arco di un certo periodo di tempo, assicurando la concorrenza tra le imprese per creare una gamma di opzioni.

I principi di base sono i seguenti:

- a. sfidare il mercato in modo aperto e trasparente e invitare un certo numero di imprese a elaborare, in concorrenza, le migliori soluzioni possibili per risolvere il problema;
- b. procedere ad analizzare e confrontare i pro e i contro di soluzioni alternative. Questo processo di apprendimento reciproco tra acquirenti pubblici e imprese permette di avere solide conferme sulle esigenze funzionali e sui requisiti di prestazione sul lato della domanda, e sulle capacità e sulle limitazioni dei nuovi sviluppi tecnologici sul lato dell'offerta;
- c. organizzare gli appalti come una procedura graduale, che preveda valutazioni dopo ogni fase di R&S, per selezionare gradualmente le soluzioni migliori;
- d. gli sforzi compiuti dopo ogni fase di R&S per garantire l'interoperabilità e l'intercambiabilità delle soluzioni alternative in corso di elaborazione preparano il terreno a standard aperti ed evitano il rischio che i primi ad adottare soluzioni innovative siano penalizzati con l'onere supplementare di dover adeguare la loro soluzione a standard fissati a posteriori;
- e. mantenere almeno due imprese partecipanti fino alla fase finale per garantire condizioni di concorrenza sul futuro mercato.

A causa del **rischio di fallimento inerente alle attività di R&S**, può darsi che non sia sempre possibile arrivare al successo tecnologico. Soltanto alla fine dell'appalto pre-commerciale l'acquirente pubblico dispone di elementi di confronto che permettono di stabilire se le soluzioni sviluppate siano realmente migliori di quelle disponibili sul mercato al momento.

Il fatto che un'impresa abbia effettuato le attività di R&S e abbia messo a punto una serie sperimentale operativa non può costituire di per sé la garanzia dell'ottenimento di un contratto di fornitura in massa.

Gli appalti pre-commerciali sono un esercizio preparatorio che permette agli acquirenti pubblici di filtrare i rischi tecnologici delle attività di R&S di potenziali soluzioni alternative prima di impegnarsi in appalti per la produzione commerciale su vasta scala.

La separazione rispetto agli appalti pubblici per la produzione commerciale consente di concentrare gli appalti pre-commerciali sull'acquisizione delle conoscenze necessarie per individuare le "migliori" soluzioni che il mercato può offrire nella fase della produzione commerciale, senza comportare aiuti di Stato unilaterali a favore delle imprese.

In Italia l'**ANAC** è intervenuto sul tema relativo alla definizione dei servizi di ricerca e sviluppo. Il Comunicato del Presidente del 9 marzo 2016 dell'ANAC definisce servizi di ricerca e sviluppo quei servizi che consistono in un progresso scientifico ottenuto nei vari campi delle scienze naturali o sociali nelle tre aree della ricerca e sviluppo, ovvero: ricerca di base, ricerca applicata e sviluppo sperimentale.

Gli appalti pubblici pre-commerciali (PCP) comprendono unicamente i contratti di appalto di servizi di ricerca e sviluppo tecnologico (R&S) che prevedono:

- a. la condivisione dei rischi e dei benefici alle condizioni di mercato tra acquirente pubblico e soggetti aggiudicatari per lo sviluppo di soluzioni innovative, non già presenti sul mercato, a partire dall'ideazione fino allo sviluppo iniziale di quantità limitate di prodotti o servizi sperimentali idonee a risolvere un problema irrisolto e tecnologicamente complesso, posto dall'acquirente pubblico;
- b. la clausola di «non esclusiva», in funzione della quale la stazione appaltante non riserva al suo uso esclusivo i risultati derivanti dalle attività di R&S;
- c. il cofinanziamento da parte delle imprese aggiudicatarie.

Tali servizi di R&S sono:

1. svolti per il raggiungimento di uno scopo obiettivamente e intrinsecamente aleatorio (non deve sussistere certezza dell'effettiva riuscita della ricerca) e
2. non possono essere diretti alla realizzazione di soluzioni la cui ripetibilità è assicurata dall'esistenza di soluzioni offerte dal mercato già prima dell'indizione della gara; essi devono essere rivolti, infatti, allo sviluppo di una soluzione non disponibile o non pienamente disponibile sul mercato.

Con l'appalto pre-commerciale la ricerca è mirata a un progetto altamente innovativo, più difficile da gestire rispetto a situazioni nelle quali l'elemento della innovatività è presente ma assai limitato.

Le Direttive Europee del 2014 e i partenariati per l'innovazione

La **Direttiva sugli appalti pubblici 24 del 2014** è intervenuta con **due considerando e un articolo**.

Considerando 47

La ricerca e l'innovazione, comprese l'eco-innovazione e l'innovazione sociale, sono uno dei principali motori della crescita futura e sono state poste al centro della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Le autorità pubbliche dovrebbero utilizzare gli appalti pubblici strategicamente nel miglior modo possibile per stimolare l'innovazione. L'acquisto di prodotti, lavori e servizi innovativi svolge un ruolo fondamentale per migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici e nello stesso tempo affrontare le principali sfide a valenza sociale. Ciò contribuisce a ottenere un rapporto più vantaggioso qualità/prezzo nonché maggiori benefici economici, ambientali e per la società attraverso la generazione di nuove idee e la loro traduzione in prodotti e servizi innovativi, promuovendo in tal modo una crescita economica sostenibile.

È opportuno ricordare che la comunicazione della Commissione del 14 dicembre 2007 intitolata «Appalti pre- commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa» - riguardante gli appalti dei servizi di R&S che non rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva - riporta una serie modelli di aggiudicazione di appalti. Questi modelli continuerebbero ad essere disponibili, ma la presente direttiva dovrebbe anche contribuire ad agevolare gli appalti pubblici nel settore dell'innovazione e aiutare gli Stati membri nel raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in questo ambito.

Considerando 49

Se l'esigenza di sviluppare prodotti, servizi o lavori innovativi e di acquistare successivamente le forniture, i servizi o i lavori che ne risultano non può essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero avere accesso a una procedura di appalto specifica per quanto riguarda gli appalti che rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva.

Questa procedura specifica dovrebbe consentire alle amministrazioni aggiudicatrici di istituire un partenariato per l'innovazione a lungo termine per lo sviluppo e il successivo acquisto di prodotti, servizi o lavori caratterizzati da novità e innovazione, a condizione che tale prodotto o servizio possa essere fornito o tali lavori possano essere effettuati nel rispetto dei livelli di prestazione e dei costi concordati, senza bisogno di una procedura d'appalto distinta per l'acquisto.

Il partenariato per l'innovazione dovrebbe basarsi sulle norme procedurali applicabili alla procedura competitiva con negoziazione e l'unico criterio di aggiudicazione degli appalti dovrebbe essere quello del miglior rapporto qualità/prezzo, che è il più adatto per comparare le offerte concernenti soluzioni innovative. Riguardo a progetti innovativi di grandi dimensioni o a progetti di entità minore, il partenariato per l'innovazione dovrebbe essere strutturato in modo da poter creare la necessaria domanda di mercato che sia in grado di incentivare lo sviluppo di una soluzione innovativa senza precludere l'accesso al mercato stesso.

L'**articolo 31** della Direttiva sugli appalti pubblici 24 del 2014 prevede che:

Nei **partenariati per l'innovazione** qualsiasi operatore economico può presentare una domanda di partecipazione in risposta a un bando di gara, presentando le informazioni richieste dall'amministrazione aggiudicatrice per la selezione qualitativa.

Nei documenti di gara l'amministrazione aggiudicatrice identifica l'esigenza di prodotti, servizi o lavori innovativi che non può essere soddisfatta acquistando prodotti, servizi o lavori disponibili sul mercato.

Indica altresì quali elementi della descrizione definiscono i requisiti minimi che tutti gli offerenti devono soddisfare. Le informazioni fornite sono sufficientemente precise per permettere agli operatori economici di individuare la natura e l'ambito della soluzione richiesta e decidere se chiedere di partecipare alla procedura.



L'amministrazione aggiudicatrice può decidere di instaurare il partenariato per l'innovazione con un solo partner o con più partner che conducono attività di ricerca e sviluppo separate. Il termine minimo per la ricezione delle domande di partecipazione è di trenta giorni dalla data di trasmissione del bando di gara. Soltanto gli operatori economici invitati dalle amministrazioni aggiudicatrici in seguito alla valutazione delle informazioni fornite possono partecipare alla procedura.

Gli appalti sono aggiudicati unicamente sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo criterio di aggiudicazione del miglior rapporto qualità/prezzo conformemente all'articolo 67.

Il partenariato per l'innovazione punta a sviluppare prodotti, servizi o lavori innovativi e al successivo acquisto delle forniture, servizi o lavori che ne risultano, a condizione che essi corrispondano ai livelli di prestazioni e ai costi massimi concordati tra le amministrazioni aggiudicatrici e i partecipanti. Il partenariato per l'innovazione è strutturato in fasi successive secondo la sequenza delle fasi del processo di ricerca e di innovazione, che può comprendere la fabbricazione dei prodotti o la prestazione dei servizi o la realizzazione dei lavori.

Il partenariato per l'innovazione fissa obiettivi intermedi che le parti devono raggiungere e prevede il pagamento della remunerazione mediante congrue rate.

In base a questi obiettivi, l'amministrazione aggiudicatrice può decidere, dopo ogni fase, di risolvere il partenariato per l'innovazione o, nel caso di un partenariato con più

partner, di ridurre il numero dei partner risolvendo singoli contratti, a condizione che essa abbia indicato nei documenti di gara tali possibilità e le condizioni per avvalersene.

Nel corso delle negoziazioni le amministrazioni aggiudicatrici garantiscono la parità di trattamento fra tutti gli offerenti. A tal fine, esse non forniscono in maniera discriminatoria informazioni che possano avvantaggiare determinati offerenti rispetto ad altri. Esse informano per iscritto tutti gli offerenti le cui offerte non sono state escluse ai sensi del paragrafo 5 delle modifiche alle specifiche tecniche o ad altri documenti di gara diversi da quelli che stabiliscono i requisiti minimi. A seguito di tali modifiche, le amministrazioni aggiudicatrici concedono agli offerenti un tempo sufficiente per modificare e ripresentare, ove opportuno, le offerte modificate.

Conformemente all'articolo 21, le amministrazioni aggiudicatrici non rivelano agli altri partecipanti informazioni riservate comunicate da un candidato o da un offerente che partecipa alle negoziazioni senza l'accordo di quest'ultimo. Tale accordo non assume la forma di una deroga generale ma si considera riferito alla comunicazione di informazioni specifiche espressamente indicate.

Le negoziazioni nel corso delle procedure di partenariato per l'innovazione possono svolgersi in fasi successive per ridurre il numero di offerte da negoziare applicando i criteri di aggiudicazione specificati nel bando di gara, nell'invito a confermare interesse o nei documenti di gara. Nel bando di gara, nell'invito a confermare interesse o nei documenti di gara, l'amministrazione aggiudicatrice indica se si avvarrà di tale opzione.

Nel selezionare i candidati, le amministrazioni aggiudicatrici applicano in particolare i criteri relativi alle capacità dei candidati nel settore della ricerca e dello sviluppo e nella messa a punto e attuazione di soluzioni innovative.

Soltanto gli operatori economici invitati dalle amministrazioni aggiudicatrici in seguito alla valutazione delle informazioni richieste potranno presentare progetti di ricerca e di innovazione al fine di soddisfare le esigenze individuate dall'amministrazione aggiudicatrice, che non possono essere soddisfatte con soluzioni esistenti.

Nei documenti di gara l'amministrazione aggiudicatrice definisce il regime applicabile ai diritti di proprietà intellettuale. Nel caso di un partenariato per l'innovazione con più partner, l'amministrazione aggiudicatrice non rivela agli altri partner, conformemente all'articolo 21, le soluzioni proposte o altre informazioni riservate comunicate da un partner nel quadro del partenariato, senza l'accordo dello stesso.

L'amministrazione aggiudicatrice assicura che la struttura del partenariato e, in particolare, la durata e il valore delle varie fasi riflettano il grado di innovazione della soluzione proposta e la sequenza di attività di ricerca e di innovazione necessarie per lo sviluppo di una soluzione innovativa non ancora disponibile sul mercato.

La Comunicazione 4320 del 2021: come favorire l'innovazione negli appalti

La **Comunicazione 4320 del 18/6/2021 “Orientamenti in materia di appalti per l'innovazione”** individua l'innovazione quale **fattore determinante per la crescita sostenibile, la ripresa e la resilienza** al quale 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.

Inoltre, l'innovazione potrebbe individuare una serie di tematiche (ad esempio, l'ambiente/i cambiamenti climatici, la sanità, l'invecchiamento della popolazione, lo spopolamento delle aree marginali, il diffondersi dell'antibiotico-resistenza) 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. Le norme dell'UE hanno permesso di fornire agli acquirenti pubblici una serie di strumenti idonei a tutti i possibili diversi livelli di ambizione.

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, etc. 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 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 esempio, 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 (con indicatori 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, oppure concentrandosi sull'impatto esercitato dagli appalti per l'innovazione sugli elettori.

La Comunicazione 4320 ha il merito di accompagnare passo dopo passo le istituzioni pubbliche nel processo di implementazione degli «appalti per l'innovazione», ovvero di qualsiasi appalto che presenti almeno uno dei seguenti aspetti:

- l'acquisto del processo di innovazione — servizi di ricerca e sviluppo — con risultati (parziali): l'acquirente pubblico indica innanzitutto le sue esigenze e incoraggia le imprese e i ricercatori a sviluppare prodotti, servizi o processi innovativi che non esistono ancora sul mercato per rispondere a tali esigenze.
- l'acquisto dei risultati dell'innovazione: 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 innovative. 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.

Ma vediamo con quali modalità la Comunicazione intende **favorire la mobilitazione degli innovatori** a vantaggio della soluzione alle sfide strategiche (ambientali, sociali, relative alla salute) che sono individuate per il benessere dei cittadini e delle cittadine.

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. È la sfida più difficile per la tradizionale distanza tra le imprese, tanto più se innovative, e la pubblica amministrazione, che non godono di questa fama. In alcuni settori, tali imprese contano molto sugli acquirenti pubblici per diffondere le loro soluzioni innovative; al contempo, è possibile che gli acquirenti pubblici abbiano bisogno del loro potenziale innovativo per offrire servizi pubblici all'avanguardia.

Allo stesso tempo, 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 alternative principali:

- adattare le procedure degli appalti alle caratteristiche degli innovatori;
- mobilitare gli intermediari dell'innovazione.

Fattore propedeutico è la capacità di costruire le condizioni per l'attivazione di un dialogo aperto e fruttuoso; tali condizioni possono essere sintetizzate come segue.



Instaurare un dialogo

Questo approccio estremamente semplice affronta due problemi: una scarsa conoscenza degli appalti pubblici da parte delle imprese; e la mancanza di fiducia. Dialogare direttamente con un operatore economico può risolvere entrambi questi problemi. Come nel caso delle campagne di vendita, il dialogo diretto può persino convincere un'impresa altrimenti scettica a entrare in affari con acquirenti pubblici.

Ridurre i costi amministrativi

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.

Adeguare i criteri di selezione

Gli acquirenti pubblici spesso chiedono agli operatori economici di dimostrare di possedere la capacità finanziaria e/o economica per eseguire un contratto. Si tratta, di norma, di un approccio basato sulla dovuta diligenza per attenuare ogni eventuale rischio che un contraente si trovi in liquidazione nel corso di un contratto e che ciò incida sulle forniture al servizio pubblico. A tal fine generalmente gli acquirenti pubblici cercano informazioni sui conti annuali e sui livelli di fatturato. Per dimostrare tali capacità, talvolta gli operatori economici hanno dovuto soddisfare importanti requisiti finanziari: il livello minimo di fatturato richiesto è spesso nettamente superiore al valore del contratto in questione.

Suddividere gli appalti pubblici in lotti

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 grandi dimensioni. 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 deve stabilire le regole sull'impiego futuro di qualsiasi nuovo diritto di proprietà intellettuale derivante dal progetto.

Standard e dati aperti

L'impiego di standard, dati aperti, interfacce aperte e software open source rappresenta un altro modo di rendere accessibili alcuni mercati, consentendo a innovatori più piccoli 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 devono 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.

Adeguare i regimi di pagamento

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.

Inoltre, è fondamentale **attivare i cosiddetti 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 agevolarne la creazione e il rafforzamento. Può essere un intermediario dell'innovazione qualsiasi istituzione avente la capacità e la finalità di far corrispondere un'innovazione nascente a un'esigenza sul lato della domanda.

L'intermediario può:

- a. partecipare all'intero ciclo di vita del processo di innovazione e rappresentare la forza trainante alla base degli appalti in tale settore;
- b. può impegnarsi attivamente a 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;
- c. può agevolare l'elaborazione di idee innovative per procedure di appalto pubblico specifiche.



Tra i **compiti dell'intermediario** dell'innovazione figurano:

- l'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, allo scambio di buone pratiche e alla comunicazione con il mercato (ad esempio, consultazioni di mercato, impegno congiunto per appalti futuri nel settore dell'innovazione);
- l'identificazione di soluzioni innovative promettenti adeguate alle esigenze degli acquirenti pubblici; soluzioni che possono avere 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. È

poi necessario **integrare molteplici strumenti in qualsiasi procedura di appalto pubblico**, incluse le procedure aperte e ristrette, che risultano essere le più utilizzate.

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.

Prima di redigere le specifiche tecniche, gli acquirenti pubblici devono effettuare una valutazione ad ampio raggio delle esigenze in modo da definire il problema da risolvere. Tale fase potrebbe sembrare superflua, in quanto la finalità della procedura di appalto pubblico è generalmente ovvia, ma è 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.

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

Per favorire nuove tendenze o sfruttare i vantaggi tecnologici di cui non sono ancora a conoscenza, gli acquirenti pubblici possono anche analizzare il mercato, scoprire nuove soluzioni innovative per fornire servizi pubblici, aumentare i livelli di servizio o aggiungere ulteriori funzioni attraverso il ricorso a nuove tecnologie.

Altro elemento sostanziale risulta invece saper **coinvolgere il mercato attraverso la «consultazione preliminare del mercato»**.

La finalità della consultazione preliminare di mercato è di valutare lo stato dell'arte prima di avviare una procedura di appalto. Per conoscere meglio il mercato pertinente, gli acquirenti pubblici possono comunicare con i potenziali fornitori nel corso di consultazioni di mercato preliminari, utilizzabili per raccogliere delle informazioni, in particolare sulla struttura dei prezzi e sulle capacità di mercato.

Soluzioni innovative adeguate potrebbero essere già disponibili o essere ottenute adeguando o combinando soluzioni esistenti. È possibile che il mercato sia anche in grado di sviluppare in tempo una soluzione innovativa, ammesso che ne abbia l'opportunità. Un'adeguata consultazione preliminare di mercato può contribuire a superare il problema dell'assenza o l'esiguo numero di ricerche di mercato precedenti, che non consente la stesura di specifiche aggiornate.

È fondamentale garantire che tutte le informazioni fornite durante la consultazione di mercato siano messe a disposizione anche di altri operatori e che sia concesso un periodo di tempo sufficiente per la presentazione delle offerte. Gli acquirenti pubblici hanno la responsabilità di garantire che tutti gli offerenti ricevano un trattamento paritario nelle procedure di appalto; pertanto, la consultazione di mercato non può comportare un vantaggio o uno svantaggio sleale per un offerente.

La consultazione preliminare di mercato consentirà all'acquirente pubblico di: trarre idee creative dal mercato; definire le condizioni per risolvere il problema; creare opportunità di collaborazione tra i partecipanti al mercato e con gli acquirenti pubblici; misurare la capacità della propria organizzazione di assumersi il rischio dell'innovazione.

È necessario svolgere ricerche per redigere una nota di sintesi della consultazione che comprenda:

1. gli obiettivi perseguiti dal processo di consultazione di mercato;
2. le caratteristiche previste del processo, quali la categoria di beni/servizi, l'apertura o meno a una soluzione innovativa, il potenziale per appalti congiunti transfrontalieri ecc.;
3. informazioni sull'attuale mercato disponibile, compresi i leader del mercato, i nuovi operatori, le alternative ecc.;
4. informazioni sul modo in cui altri acquirenti operano in questo mercato (acquirenti del settore pubblico e privato);
5. i vari vincoli imposti al progetto di appalto (calendario, attrezzature esistenti, processi e costi interni, vincoli di bilancio ecc.);
6. quali sono i principali portatori di interessi interni per il progetto di appalto (acquirenti pubblici, esperti tecnici, utenti finali ecc.).

Preparazione della consultazione di mercato

L'acquirente può invitare i fornitori a presentare i loro contributi, pubblicando una richiesta di informazioni (sulle piattaforme per gli appalti elettronici, sulla pagina web degli acquirenti, su siti web specializzati o contattando potenziali fornitori tramite forum dedicati). Tutte queste iniziative possono contribuire ad ampliare il gruppo di soggetti che avranno la possibilità di far conoscere le loro idee e/o soluzioni innovative prima dell'elaborazione delle specifiche tecniche.

Preparazione e conduzione delle interviste/riunioni

La preparazione all'intervista/riunione è una tappa fondamentale del processo e uno dei fattori chiave per la sua buona riuscita: l'acquirente deve raccogliere quante più informazioni possibili che consentano di definire la necessità e impostare il progetto.

La preparazione può assumere la forma di una tabella delle interviste, che consentirà di controllare gli scambi e confrontare le risposte fornite dai fornitori (il modello di questionario figura nell'allegato III). Tale tabella può essere inviata ai fornitori prima della riunione.

L'acquirente deve garantire che tutti i fornitori ricevano le stesse informazioni.

Per le riunioni in presenza l'acquirente deve garantire la partecipazione di almeno due persone e redigere verbali dettagliati.

È fondamentale **saper utilizzare i risultati della consultazione preliminare di mercato**. È consigliabile tenere un registro dettagliato della consultazione di mercato: nel corso della riunione l'acquirente dovrebbe prendere nota di tutti i punti importanti, delle soluzioni e delle informazioni che fornisce al fornitore. Dopo la riunione l'elaborazione di una relazione su ogni singola conversazione consentirà all'acquirente di seguire gli scambi nel modo più efficiente possibile.

Al termine della consultazione di mercato è importante redigere una relazione di sintesi che chiarisca le informazioni più utili e contribuisca a formalizzare la strategia di appalto

definitiva (scelta della procedura di appalto e dei criteri di selezione, aspetti relativi alla performance della soluzione ricercata ecc.).

Da ultimo, ma non per importanza, all'atto della pubblicazione del bando di gara, l'acquirente deve adottare tutte le misure necessarie per garantire che la concorrenza non sia falsata. 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.

Questo approccio di “dialogo con il mercato” può aiutare 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. Gli acquirenti pubblici possono elaborare le specifiche tecniche in modo descrittivo o funzionale:

Requisiti descrittivi - Sono piuttosto scarse le probabilità che le specifiche tecniche descrittive stimolino il mercato a generare soluzioni innovative; la portata di tali specifiche in genere non è così ampia da permettere una concorrenza leale tra soluzioni basate su diversi tipi di tecnologie, processi o applicazioni.

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.

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.

Gli acquirenti pubblici possono autorizzare offerte con «varianti»: una o più soluzioni alternative basate su tecnologie o processi alternativi possono accompagnare l'offerta che risponde esattamente alle specifiche tecniche. I fornitori possono proporre, insieme a 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.

Per il processo di aggiudicazione va ricordato che il **criterio di aggiudicazione dell'«offerta economicamente più vantaggiosa» è l'unico menzionato nella direttiva.**

Gli acquirenti pubblici possono decidere di impiegare solamente il criterio relativo al prezzo, se autorizzato dalla normativa nazionale. In tal caso, il prezzo si riferisce solamente al valore di acquisto di forniture, servizi o lavori, 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 ridotta.

Gli acquirenti pubblici possono prendere in considerazione 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 devono impiegare metodologie accessibili e oggettive per la valutazione dei costi del ciclo di vita. L'utilizzo del costo come criterio di aggiudicazione può stimolare l'innovazione.

Le norme 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.

Un capitolo importante e rilevante dell'intero processo relativo agli appalti innovativi riguarda invece i rischi e i **Diritti di Proprietà Intellettuale**.

Gli Stati membri e gli acquirenti pubblici sono invitati ad adottare un approccio strategico in materia di DPI nell'ambito degli appalti pubblici. Gli appalti pubblici di beni o servizi innovativi - in particolare quando sono appaltati servizi, studi o software di ricerca e sviluppo - possono generare nuovi diritti di proprietà intellettuale.

Nelle gare di appalto che non mirano specificamente ad acquistare prodotti o servizi innovativi, un contraente può anche proporre un'innovazione durante l'esecuzione del contratto. Il trasferimento dei diritti di proprietà intellettuale dall'operatore economico partecipante all'acquirente pubblico.

Esistono **due opzioni di base a disposizione degli acquirenti pubblici per l'assegnazione dei diritti di proprietà intellettuale derivanti da un progetto**, con varie sfumature intermedie:

- a. l'acquirente pubblico richiede il trasferimento dei nuovi diritti di proprietà intellettuale;
- b. l'acquirente pubblico non richiede tale trasferimento e i diritti di proprietà intellettuale restano al contraente.

Poiché tali diritti costituiscono una risorsa preziosa e possono incidere sull'attrattiva degli appalti pubblici per gli innovatori, è importante che gli acquirenti pubblici definiscano chiaramente nei documenti di gara l'attribuzione dei diritti di proprietà intellettuale connessi all'appalto pubblico, tenendo conto dei vari interessi in gioco, in particolare l'interesse pubblico e gli obiettivi strategici. Le imprese deplorano quindi 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 legittimo.

Gli acquirenti pubblici devono prendere in considerazione la **possibilità di lasciare i diritti di proprietà intellettuale (DPI) ai fornitori**, a meno che non vi siano interessi pubblici prevalenti in gioco, quando il fornitore non può essere autorizzato a utilizzare i risultati dell'appalto pubblico, non è in grado di utilizzare i risultati dell'appalto pubblico o l'acquirente pubblico deve rendere pubblici tutti i risultati.

Lasciare i diritti di proprietà intellettuale ai fornitori, ove opportuno, può contribuire a migliorare l'attrattiva degli appalti pubblici per gli innovatori. Nei casi in cui i diritti di proprietà intellettuale siano lasciati ai fornitori, gli acquirenti pubblici possono e devono

tutelare i seguenti diritti, specificandolo nel contratto:

- a. adeguati diritti di utilizzo e adattamento: diritti a titolo gratuito di utilizzare e adattare le soluzioni innovative. Per consentire l'uso e l'adattamento, gli acquirenti pubblici devono avere accesso alla documentazione e possono anche avere il diritto di condividerla con un numero limitato di organismi simili;
- b. il diritto subordinato di concedere licenze: gli acquirenti pubblici devono avere il diritto di chiedere ai fornitori di concedere licenze a determinati soggetti terzi per utilizzare/modificare la soluzione per l'acquirente a condizioni di mercato eque e ragionevoli;
- c. adeguati diritti di pubblicazione: garantendo il diritto di accesso e di pubblicazione per i dati derivati.

Concedere ai fornitori la possibilità di conservare i diritti di proprietà intellettuale può incentivare la commercializzazione di soluzioni innovative a livello industriale garantendo la piena protezione degli interessi ragionevoli degli acquirenti pubblici e riducendo i costi sostenuti dal pubblico. La decisione di non ottenere la titolarità dei DPI consente comunque all'acquirente pubblico di ottenere tutti i diritti necessari per tutelare la propria libertà di operare, lasciando nel contempo al contraente la responsabilità e i costi da sostenere per proteggere e mantenere i DPI e per gestire eventuali azioni legali.



Nel caso in cui l'acquirente pubblico non ottenga la titolarità dei DPI, i documenti di gara devono sempre **indicare di quali diritti intende comunque disporre l'acquirente, la loro portata e per quali territori, la relativa durata e i beneficiari**:

- a. per quanto riguarda la portata, si deve prestare attenzione a ottenere diritti sufficientemente ampi, anche per le esigenze future prevedibili;
- b. per quanto riguarda il territorio, è possibile prevedere, ove opportuno, che il contraente conceda all'acquirente pubblico tali diritti in tutto il mondo;
- c. per quanto riguarda la durata, l'acquirente pubblico deve valutare se sia sufficiente una durata limitata o se la durata debba essere equivalente alla durata dei diritti di proprietà intellettuale in questione;
- d. per quanto riguarda i beneficiari, la licenza può dover includere la possibilità di mettere i risultati a disposizione di un elenco di altre istituzioni o organismi predefiniti, ad esempio altre amministrazioni che devono interconnettersi con l'acquirente.

Il fatto di concedere la titolarità della proprietà intellettuale al contraente comporta di norma un **prezzo inferiore da pagare** e potrebbe richiamare un maggior numero di offerenti. Può non essere sempre facile verificare che ciò avvenga.

Una possibilità può essere quella di chiedere agli offerenti di indicare due prezzi:

- un «prezzo effettivo» per una licenza;
- un «prezzo virtuale» per una cessione di titolarità.

In alternativa, il contratto può prevedere che debbano essere pagati alla pubblica amministrazione i diritti d'autore in relazione allo sfruttamento commerciale del prodotto o servizio sul mercato. Sono possibili vari metodi di pagamento (somma forfettaria, proporzionale, una tantum, ricorrente ecc.); se sono previsti tali diritti d'autore, devono far parte del contratto anche meccanismi di audit.

In qualche caso potrebbe essere opportuno includere ulteriori diritti per l'acquirente pubblico in modo da impedire la dipendenza da un unico fornitore e salvaguardare l'accesso futuro a una catena di approvvigionamento sufficientemente competitiva.

Di seguito, un **elenco dei diritti per l'acquirente pubblico**:

- a. l'acquirente pubblico può conservare il diritto di esigere che il contraente conceda licenze a terzi per sfruttare i risultati per l'acquirente a condizioni eque, trasparenti, ragionevoli, proporzionate e/o non discriminatorie;
- b. se il contraente fa un uso improprio dei risultati che lede gli interessi pubblici o non sfrutta a livello commerciale i risultati entro un periodo ragionevole prestabilito dopo la conclusione del contratto, l'acquirente può conservare il diritto di chiedere al contraente di trasferire all'acquirente la proprietà dei risultati (compresi i DPI) derivanti dal contratto, previa consultazione del contraente sui motivi del mancato sfruttamento;
- c. nel caso in cui si desideri un utilizzo più ampio dei risultati al di là dei beneficiari definiti nel contratto, o qualora sia importante l'interoperabilità o l'interconnettività con altri sistemi presenti sul mercato, il contratto può prevedere il diritto per l'acquirente pubblico e/o l'obbligo per il contraente di contribuire alla normalizzazione (durante e/o dopo il contratto) e/o di pubblicare sintesi dei risultati.

Il contratto deve inoltre distinguere chiaramente le disposizioni in materia di Proprietà Intellettuale (PI) che si applicheranno al materiale preesistente (talvolta definita «PI relativa alla conoscenza di base») dalle disposizioni in materia di PI che si applicheranno al materiale di nuova creazione nel contratto («PI relativa alla conoscenza acquisita»). Concedere al contraente la titolarità dei DPI relativi sia alle conoscenze acquisite sia alle conoscenze di base può consentire allo stesso di gestire in modo ottimale l'insieme completo di diritti preesistenti e acquisiti e di offrire all'acquirente pubblico un pacchetto migliore per i diritti d'uso di entrambi.

Al fine di evitare la dipendenza da un unico fornitore, può anche essere utile che l'acquirente pubblico, prima di aggiudicare l'appalto, chieda agli offerenti di dichiarare i DPI preesistenti e di fornire, su richiesta, informazioni più ampie in merito.

Le clausole di esecuzione di un appalto devono comprendere almeno gli elementi seguenti:

- a. criteri di esecuzione dell'appalto, indicatori di qualità misurabili e obiettivi di prestazione;
- b. 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);
- c. 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 valore – che possono prevedere il pagamento di bonus a favore dei fornitori per incentivare il miglioramento della qualità delle soluzioni condividendo con i fornitori i risparmi supplementari sui costi registrati dall'acquirente pubblico durante l'esecuzione dell'appalto – che 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.

Una delle novità delle norme UE 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 precisione.

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 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.

Il dialogo competitivo è una procedura in 2 fasi, in cui l'acquirente pubblico:

1. descrive le sue esigenze in un documento descrittivo o in un bando di gara, stabilisce i requisiti minimi per i candidati;
2. definisce i criteri di aggiudicazione dell'appalto sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo.

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 congruo lasso di tempo.

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 devono avere il tempo necessario per acquisire tutte le informazioni pertinenti grazie alle quali poter fornire una soluzione innovativa personalizzata.

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.

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.

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 nei casi in cui risulta improbabile che l'adattamento delle soluzioni esistenti possa rispondere a determinate esigenze. 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 bassi, da una migliore qualità e dai benefici sociali apportati dalle soluzioni innovative per gli acquirenti pubblici.

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 pubblici.

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 non conservare i nuovi diritti di proprietà intellettuale derivanti dal contratto di ricerca e sviluppo con il fornitore, le specifiche tecniche devono riflettere tale distribuzione dei diritti di proprietà intellettuale, in particolare il valore di mercato dei diritti lasciati al fornitore, al fine di evitare potenziali distorsioni della concorrenza. L'acquirente pubblico può, ad esempio, prevedere di impiegare tali diritti per realizzare una determinata soluzione e/o invitare il fornitore a concedere in licenza i diritti a soggetti terzi in determinate situazioni a condizioni di mercato eque e ragionevoli.

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 2007), che deroga alle disposizioni delle direttive sugli appalti pubblici per i servizi di ricerca e sviluppo in un caso specifico in cui 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 mercato.

In base a tale approccio, l'acquirente pubblico concede i nuovi diritti di proprietà intellettuale derivanti dal contratto agli operatori economici partecipanti, ma conserva il diritto:

- a. di utilizzare per le proprie esigenze i risultati della ricerca e dello sviluppo;
- b. di (richiedere agli operatori economici di) concedere licenze a soggetti terzi a condizioni di mercato eque e ragionevoli.

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 contratto, anche se 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.

Dacìò 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.

Per l'acquirente pubblico vi sono 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. 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 possibile 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. 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 ostacolerebbero l'applicazione del diritto, sarebbero contrarie all'interesse pubblico, danneggerebbero gli interessi commerciali legittimi di fornitori coinvolti nell'appalto pre-commerciale o 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.

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 loro 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.

Il **partenariato per l'innovazione** costituisce un tipo relativamente nuovo di procedura di appalto pubblico previsto dalla direttiva 2014/24/UE (64).

Esso può essere utilizzato solo nei casi in cui non sia disponibile sul mercato alcuna soluzione che risponda alle esigenze di un acquirente pubblico. L'elemento principale



che contraddistingue i partenariati per l'innovazione riguarda il fatto che il processo innovativo si verifica durante l'esecuzione del contratto stesso. Nella maggior parte delle altre procedure, l'acquirente pubblico conosce già il tipo di soluzione che acquisterà: il processo di innovazione ha luogo nella fase pre-contrattuale e termina generalmente con la conclusione del contratto, quando vengono concordate le caratteristiche esatte della soluzione. 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.

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

La fase di selezione si svolge all'inizio della procedura. A seguito di un bando di gara vengono selezionati uno o più partner adeguati sulla base di competenze e abilità. Gli appalti che istituiscono i partenariati vengono in seguito aggiudicati sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo proposto. Questa fase è simile a una procedura ristretta con previo bando di gara.

Nella fase intermedia 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. In ognuna di queste fasi il numero di partner può diminuire sulla base di criteri predefiniti.

Nella fase commerciale i partner forniscono i risultati finali, ma solo se corrispondono ai livelli di prestazione e ai costi massimi concordati tra l'acquirente pubblico e i partner.

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, in particolare, ai principi fondamentali degli appalti per quanto riguarda concorrenza, trasparenza e non discriminazione.

Nel condurre un partenariato per l'innovazione è quindi importante prestare attenzione ai seguenti aspetti:

Conoscenza del mercato di riferimento.

Gli acquirenti pubblici devono: stabilire quale prerequisito per la creazione di un partenariato per l'innovazione la necessità di una soluzione innovativa che non sia già disponibile sul mercato; e comprendere che vi sono seri indizi che le loro esigenze sono fattibili, senza essere limitati nel desiderio di cercare anche soluzioni innovative.

Gli acquirenti pubblici possono ottenere informazioni utili e pertinenti da ricerche di mercato raccolte da precedenti consultazioni di mercato, da esperienze di precedenti gare d'appalto infruttuose e da conferenze e fiere o da analisi delle norme aziendali;

Bando di gara: il bando di gara obbligatorio deve contenere informazioni dettagliate sull'innovazione ricercata; ciò garantisce che tutti gli operatori economici in grado di sviluppare e successivamente fornire la soluzione possano chiedere di partecipare al partenariato per l'innovazione;

Criteri utilizzati per la selezione dei partner dotati 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.);

Numero di partner: la costituzione di partenariati per l'innovazione con diversi partner può agevolare la concorrenza e consentire di esplorare diverse soluzioni. L'innovazione che ne risulta deve corrispondere ai livelli di prestazione e ai costi massimi concordati in anticipo tra gli acquirenti pubblici e i partner;

Equilibrio tra il valore delle forniture e gli investimenti necessari per svilupparle, in modo da impedire l'utilizzo abusivo di tale procedura. La durata dell'eventuale periodo di fornitura successivo della soluzione non deve essere sproporzionata rispetto ad essa;

Clausole di esecuzione.

Le clausole di esecuzione di un appalto permetteranno all'acquirente di:

- monitorare la qualità delle prestazioni mediante indicatori che consentano di misurare i livelli di conformità;
- recedere dal contratto se gli obiettivi non vengono raggiunti, relativamente a:

- prestazione tecnica, operativa o economica;
- recedere dal contratto se il mercato fornisce una soluzione alternativa e il partenariato per l'innovazione diventa superfluo;
- 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 rifletta il grado di innovazione della soluzione proposta.

Infine, nell'aggiudicazione di appalti pubblici, **le risorse pubbliche sono utilizzate per pagare agli operatori economici l'acquisto di beni, servizi o lavori, non per fornire degli aiuti di stato.**

Di norma, le operazioni economiche effettuate da organismi pubblici non conferiscono un vantaggio alle controparti, e pertanto non si configurano come aiuti di Stato, se sono svolte in linea con le normali condizioni di mercato.

Ad ogni modo la comunicazione della Commissione fa riferimento ad alcune circostanze specifiche in cui le procedure di appalto pubblico non consentono di stabilire un prezzo di mercato, ad esempio:

- le procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara, nei casi in cui le circostanze specifiche non consentono di stabilire il prezzo di mercato;
- nei casi specifici in cui viene presentata una sola offerta, l'amministrazione aggiudicatrice deve dimostrare che il risultato della procedura di gara riflette il prezzo di mercato in uno dei modi indicati di seguito:
- dimostrando il carattere obiettivo del capitolato d'onori che non favorisce alcun operatore economico particolare;
- verificando, con ulteriori mezzi, che l'esito della procedura corrisponda al prezzo di mercato.

Inoltre, per quanto riguarda gli appalti di servizi di ricerca e sviluppo occorre essere certi che:

1. la procedura di selezione è competitiva, trasparente e non discriminatoria, e si basa su criteri di selezione e di aggiudicazione oggettivi e predefiniti;
2. gli accordi contrattuali previsti che descrivono tutti i diritti e gli obblighi delle parti, anche per quanto riguarda i diritti di proprietà intellettuale, sono messi a disposizione di tutti gli offerenti interessati prima della procedura di gara;
3. l'appalto non conferisce ad alcuno dei fornitori partecipanti un trattamento preferenziale nell'offerta di quantità commerciali dei prodotti o servizi finali;
4. ed è soddisfatta una delle seguenti condizioni:
 - a. tutti i risultati che non danno luogo a diritti di proprietà intellettuale possono avere larga diffusione (ad esempio mediante pubblicazione, insegnamento o contributo agli organismi di standardizzazione, in modo tale da consentire ad altre imprese di riprodurli);
 - b. e gli eventuali diritti di proprietà intellettuale sono integralmente attribuiti all'acquirente pubblico;
 - c. oppure un prestatore di servizi al quale sono attribuiti i risultati che danno luogo ai diritti di proprietà intellettuale è tenuto a concedere all'acquirente pubblico un accesso illimitato e gratuito a tali risultati.

In ultimo è utile inserire, a mò di sintesi, una tabella riepilogativa dell'intera materia relativa agli appalti per l'innovazione, che possa guidare nelle scelte circa gli strumenti da utilizzare, le possibilità di dialogo, la ripartizione dei benefici e dei rischi connessi agli investimenti e a diritti di proprietà intellettuale.

Strumenti	Riferimenti Normativi
<i>Appalti per l'innovazione</i>	
Appalti pre-commerciali (PCP)	COM. 799 del 2007 al di fuori del Codice dei Contratti
Paternariato per l'innovazione (PPI)	Art. 75 L. 36/2023
<i>Strumenti esistenti Innovation Friendly</i>	
Indagini preliminari di mercato	Art. 77 L. 36/2023
Concorsi di progettazione	Art. 46 L. 36/2023
Varianti migliorative	Art. 120 Modifica dei contratti in corso di esecuzione
Dialogo competitivo	Art. 74 L. 36/2023
Procedura competitiva con negoziazione	Art. 73 L. 36/2023

Finanziare gli appalti innovativi

I bandi aperti di Horizon Europe che riguardano gli appalti pubblici innovativi sono inclusi nell'area degli ecosistemi dell'innovazione (EIE). Tra le opportunità attive c'è il bando **Interconnected Innovation Ecosystems 2026**, con scadenza il 20 gennaio 2026, che mira a rafforzare gli ecosistemi dell'innovazione e supporta le attività di appalto innovativo. Le risorse sono disponibili sul portale europeo dedicato.

Bandi specifici

- HORIZON-EIE-2026-01-CONNECT-01 - European network of national competence centers for innovation procurement: Creare una rete europea di centri di competenza nazionali per l'appalto innovativo, con scadenza il 20 gennaio 2026.
- HORIZON-EIE-2026-01-CONNECT-02 - Expanding Investment Ecosystems: Espandere gli ecosistemi di investimento, anche per facilitare l'ingresso di finanziatori in ecosistemi meno connessi, con scadenza il 20 gennaio 2026.
- HORIZON-EIE-2026-01-CONNECT-03 - Scaling up deep tech ecosystems: Promuovere l'innovazione e la crescita degli ecosistemi legati alle tecnologie profonde, con scadenza il 20 gennaio 2026.

Bibliografia

ANAC - Comunicato del Presidente del 9 marzo 2016 (sugli appalti pre-commerciali)

Comunicazione della Commissione, «Investire nella ricerca: un piano d'azione per l'Europa», C(2003), 489, 4/6/2003

Comunicazione della Commissione “Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevate qualità in Europa”, C(2017) 799, 14/2/2007

Commission Staff Working Document, “Guide on Dealing with Innovative Solutions in Public Procurement” - 10 elements of good practice – C(2007) 280, 23/2/2007

Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici - Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti, C (2011) 15, 27/1/2011

Comunicazione della Commissione - «Una nuova agenda europea per la ricerca e l'innovazione – l'opportunità dell'Europa di plasmare il proprio futuro», C(2018) 306, 15/5/2018

Comunicazione della Commissione “Orientamenti in materia di appalti per l'innovazione”, C(2021) 4320, 18/6/2021

Direttiva 2004/18/2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi del 31/3/2004

Direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici

EAFIP - Toolkit Module 1: A strategic module addressed to policy makers, providing economic and case evidence about the impacts and benefits of PCP and PPI, 2015

EAFIP - Toolkit Module 2: An operational module addressed to public procurers aimed at clarifying the prerequisites and key steps to design and implement an innovation procurement process (PCP and PPI), 2015

EAFIP - Toolkit Module 3: A legal / operational module addressed to legal services aimed at clarifying legal issues and provide practical ‘how-to’ guidelines, supported by templates, 2015

Edler, Georghiou, Public procurement and innovation-resurrecting the demand side, in Research Policy, 2007

V. Lember, R. Kettel, T. Kalvet (a cura di), Public Procurement, Innovation and Policy, Berlin Heidelberg, 2014

N. Dimitri, G. Piga, G. Spagnolo - Handbook of Procurement, 2006, Cambridge University Press

