

IV

*(Informazioni)*INFORMAZIONI PROVENIENTI DALLE ISTITUZIONI, DAGLI ORGANI E
DAGLI ORGANISMI DELL'UNIONE EUROPEA

COMMISSIONE EUROPEA

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Orientamenti in materia di appalti per l'innovazione

(2021/C 267/01)

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, occorre sottolineare che la Corte di giustizia dell'Unione europea è la sola competente a fornire un'interpretazione giuridicamente vincolante del diritto dell'Unione.

Sebbene le informazioni contenute nella presente guida siano state attentamente verificate, la Commissione europea declina ogni responsabilità per i casi specifici in essa menzionati.

SOMMARIO

	<i>pagina</i>
SINTESI	5
1. COSA SONO GLI APPALTI PER L'INNOVAZIONE	6
1.1. Che cosa s'intende per appalti per l'innovazione?	6
1.2. Perché ricorrere agli appalti per l'innovazione?	7
1.2.1. Promuovere la ripresa economica, le transizioni verde e digitale e la resilienza dell'UE	7
1.2.2. Servizi pubblici di migliore qualità a un prezzo ottimale	8
1.2.3. Far fronte alle nuove esigenze	8
1.2.4. Modernizzare i servizi pubblici	9
1.2.5. Promuovere l'avvio e la crescita di start-up e di PMI innovative	10
1.2.6. Promuovere l'innovazione nei mercati	10
1.3. Perché elaborare orientamenti sugli appalti per l'innovazione?	11
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	17
2.5.2. Ricorso agli appalti cooperativi	18
2.6. Ovviare all'avversione al rischio offrendo incentivi a favore dell'innovazione	22

	<i>Pagina</i>
3. ATTRARRE GLI INNOVATORI	24
3.1. Aprire le porte degli appalti pubblici anche ai piccoli innovatori	24
3.1.1. Interagire con il mercato	24
3.1.2. Ridurre l'onere amministrativo	26
3.1.3. Adeguamento dei criteri di selezione	26
3.1.4. L'impiego dei lotti	28
3.1.5. L'impiego di standard, dati aperti, interfacce aperte e software open source	29
3.1.6. Concepire regimi di pagamento più adatti alle PMI	30
3.2. Sviluppare un approccio ecosistemico all'innovazione	30
3.3. Mobilitare gli intermediari dell'innovazione	31
4. ATTRARRE L'INNOVAZIONE	33
4.1. Strumenti a favore dell'innovazione per tutti i tipi di procedure	33
4.1.1. Valutazione delle esigenze	33
4.1.2. Consultazione preliminare di mercato	35
4.1.3. Utilizzo di campi facoltativi nei formulari standard	38
4.1.4. Specifiche tecniche	38
4.1.4.1. Requisiti descrittivi	38
4.1.4.2. Requisiti funzionali	39
4.1.5. Varianti	40
4.1.6. Criteri di aggiudicazione	41
4.1.6.1. Prezzo	41
4.1.6.2. Costo	41
4.1.6.3. Qualità	42

	<i>Pagina</i>
4.1.7. Gestione dei diritti di proprietà intellettuale (DPI)	43
4.1.8. Esecuzione dell'appalto	46
4.2. Procedure di appalto specifiche per soluzioni innovative	47
4.2.1. Adattare le soluzioni innovative pronte all'uso - procedure con negoziazione ...	47
4.2.1.1. Procedura competitiva con negoziazione	48
4.2.1.2. Dialogo competitivo	48
4.2.2. Concorsi di progettazione	48
4.2.3. Stimolare l'innovazione mediante appalti di servizi di ricerca e sviluppo	49
4.2.3.1. Appalti di servizi di ricerca e sviluppo e attribuzione dei diritti di proprietà intellettuale	49
4.2.3.2. Appalto pre-commerciale	50
4.2.3.3. Appalti di forniture di ricerca e sviluppo	51
4.2.3.4. Partenariati per l'innovazione	52
5. AIUTI DI STATO	56
ALLEGATO I — DIRITTI DI PROPRIETÀ INTELLETTUALE (DPI)	58
Parte I — Aspetti generali relativi ai DPI	58
Parte II — Tipo di deliverable appaltati e DPI	60
ALLEGATO II — MODELLI DI INVITO PER I FORNITORI	65
ALLEGATO III — MODELLO DI QUESTIONARIO PER INCONTRARE I FORNITORI	67

SINTESI

Gli appalti per l'innovazione possono migliorare la ripresa economica dell'UE dopo la crisi della COVID-19 con investimenti pubblici migliori. Si tratta di uno strumento importante per promuovere la trasformazione della nostra economia verso un'economia verde e digitale. Adottato nel contesto della comunicazione «Una nuova agenda europea per la ricerca e l'innovazione — l'opportunità per l'Europa di plasmare il proprio futuro» e del contributo al pranzo informale dei leader tenutosi a Sofia il 16 maggio 2018, il presente documento di orientamento è aggiornato in seguito all'adozione della strategia europea per le PMI e della strategia industriale ⁽¹⁾, nonché del dispositivo per la ripresa e la resilienza ⁽²⁾. Esso mira a sostenere gli acquirenti pubblici affinché possano contribuire meglio alla ripresa economica, alla duplice transizione verde e digitale e alla resilienza dell'UE.

I presenti orientamenti illustrano in modo conciso gli aspetti fondamentali degli appalti per l'innovazione: **perché** sono importanti, **chi** nutre interesse in merito e **in che modo** possono essere eseguiti.

Il presente documento rispecchia le risposte ricevute nell'ambito di una consultazione pubblica preliminare. 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. Anche i lettori più esperti troveranno esempi e riferimenti utili in merito alle recenti iniziative.

Le direttive del 2014 sugli appalti pubblici 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.

Gli appalti per l'innovazione offrono opportunità non sfruttate per le start-up e lo sviluppo di soluzioni innovative, come sottolineato dalla Commissione nella strategia per le PMI e nel piano d'azione dell'UE sui diritti di proprietà intellettuale di recente adozione ⁽³⁾.

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 organismi 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**. Inoltre i presenti orientamenti vanno letti unitamente alle linee guida della Commissione del 2019 sulla partecipazione di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE, che trattano anche gli appalti strategici e per l'innovazione ⁽⁴⁾, e fornisce agli acquirenti pubblici consigli pratici su come gestire la partecipazione di paesi terzi ai loro appalti pubblici.

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.

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, in particolare per quanto riguarda la gestione dei diritti di proprietà intellettuale (DPI).

⁽¹⁾ Comunicazione della Commissione — Una nuova strategia industriale per l'Europa, COM(2020) 102 final del 10.3.2020 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52020DC0102>). Comunicazione della Commissione — Una strategia per le PMI per un'Europa sostenibile e digitale, COM(2020) 103 final del 10.3.2020 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52020DC0103>).

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en

⁽³⁾ Comunicazione della Commissione. Sfruttare al meglio il potenziale innovativo dell'UE — Piano d'azione sulla proprietà intellettuale per sostenere la ripresa e la resilienza dell'UE. COM(2020) 760 final del 25.11.2020 (<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/43845>).

⁽⁴⁾ C(2019) 5494, accessibile all'indirizzo seguente: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/36601>

Capitolo 5 fa riferimento a determinati criteri che gli appalti per l'innovazione devono soddisfare per evitare la concessione di **aiuti di Stato** a un fornitore.

Allegati forniscono agli acquirenti informazioni pratiche sui DPI e strumenti per aiutarli a organizzare riunioni con i fornitori.

I presenti orientamenti possono rappresentare una fonte di ispirazione per tutti i soggetti 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. *Che cosa s'intende per appalti per l'innovazione?*

Il termine «innovazione» può avere molteplici significati ⁽⁵⁾. 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:

- 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 ⁽⁶⁾.

Tali innovazioni, assicurando migliori prestazioni e valore aggiunto a diversi portatori di interessi, talvolta 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.

⁽⁵⁾ Esempi di definizioni:

- ai fini della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 65), il suo articolo 2, paragrafo 22, 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 del 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)».

⁽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».

1.2. Perché ricorrere agli appalti per l'innovazione?

1.2.1. Promuovere la ripresa economica, le transizioni verde e digitale e la resilienza dell'UE

Gli investimenti pubblici e l'innovazione sono due strumenti essenziali per affrontare le sfide della ripresa, la transizione verde e digitale e la creazione di un'economia più resiliente nell'UE. Il nuovo dispositivo per la ripresa e la resilienza (7) stimolerà gli investimenti pubblici dopo la crisi della COVID-19 e gran parte di questi investimenti sarà convogliata attraverso appalti pubblici. L'analisi comparativa dell'UE mostra che l'Europa sfrutta solo metà del potenziale degli appalti per l'innovazione per alimentare la ripresa economica e che vi è una forte carenza di investimenti, in particolare negli appalti per soluzioni digitali e negli appalti di ricerca e sviluppo, entrambi elementi essenziali per rafforzare l'autonomia strategica e la competitività dell'UE (8). Gli acquirenti pubblici dovranno promuovere gli appalti per l'innovazione e aiutare le imprese a sviluppare soluzioni innovative nei principali ecosistemi industriali, in particolare nei casi in cui gli acquirenti pubblici sono investitori di importanza cruciale. Gli acquirenti pubblici dovranno inoltre promuovere la resilienza dell'economia europea diversificando le fonti di approvvigionamento di prodotti essenziali (ad esempio le sostanze farmaceutiche come ha evidenziato la pandemia di COVID-19) e promuovendo nuove soluzioni.

L'utilizzo degli appalti per l'innovazione per le applicazioni spaziali dell'UE da parte delle autorità pubbliche a livello nazionale, regionale e locale può contribuire notevolmente all'attuazione del Green Deal e alla digitalizzazione dell'interazione tra imprese/cittadini e pubbliche amministrazioni. Presenta inoltre un notevole potenziale per la cooperazione transfrontaliera. I dati e i servizi spaziali forniti dal programma spaziale dell'UE possono essere applicati in molti settori in cui l'acquisto di soluzioni innovative rappresenta l'approccio più efficace per stimolare le transizioni digitale e verde, in quanto le forze di mercato da sole non sarebbero in grado di produrre risultati.

ESEMPIO

SERVIZI SPAZIALI

Perché optare per una soluzione innovativa?

Le autorità pubbliche costituiscono un importante utilizzatore della tecnologia spaziale, in particolare in settori quali:

- la sicurezza pubblica (servizi di emergenza e soccorso in caso di catastrofi, ricerca e soccorso, lotta contro gli incendi, gestione delle frontiere);
- la protezione delle infrastrutture critiche;
- i trasporti pubblici (gestione dei trasporti pubblici, navette autonome, città intelligenti);
- le operazioni marittime, aeronautiche e ferroviarie gestite o controllate da autorità pubbliche.

Quali sono state le novità?

Gli appalti per l'innovazione possono essere uno strumento promettente per promuovere l'uso di tecnologie e servizi spaziali avanzati, fornendo alle autorità pubbliche incentivi per coinvolgere le imprese innovative come «prime clienti». Nell'ottobre 2019 la Commissione europea ha pubblicato l'invito pilota H2020-SPACE-EGNSS-2020 «Appalti pre-commerciali di applicazioni EGNSS (EGNOS & Galileo) per le autorità pubbliche», allo scopo di sviluppare soluzioni innovative utilizzando la tecnologia GNSS dell'UE per affrontare questioni di interesse pubblico per le quali vi è una carenza di offerta sul mercato (un tipico fallimento del mercato dovuto alla percezione di un elevato rischio tecnologico/del mercato e al monopsonio/alla domanda limitata).

Quali sono stati i risultati?

Il progetto BROADGNSS selezionato sfrutterà le caratteristiche uniche e avanzate dei segnali EGNOS e Galileo nelle applicazioni di sicurezza pubblica a valle, al fine di migliorare i servizi delle organizzazioni di sicurezza pubblica e di soccorso in caso di catastrofe (PPDR) per i cittadini europei.

(7) Il 27 maggio 2020 la Commissione ha proposto il dispositivo quale elemento centrale di NextGenerationEU, uno strumento temporaneo per la ripresa che consente alla Commissione di raccogliere fondi per contribuire a porre rimedio ai danni economici e sociali provocati nell'immediato dalla pandemia di coronavirus. Cfr. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en

(8) «Benchmarking of R&D procurement and innovation procurement in Europe», Commissione europea, ottobre 2020 (https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=69920).

Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo seguente:

<https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/space-egnss-5-2020>

1.2.2. Servizi pubblici di migliore qualità a un prezzo ottimale

Una soluzione innovativa viene raramente acquistata solo per il suo carattere innovativo. Nella maggior parte dei casi, tale soluzione acquisisce interesse per gli acquirenti pubblici quando consente risultati analoghi o addirittura migliori ottimizzando i costi.

*ESEMPIO***ENERGIA PIÙ VERDE E PIÙ ECONOMICA PER I CITTADINI GRAZIE ALL'INNOVAZIONE**

Impianto di cogenerazione di energia elettrica e termica a Vilnius

Perché optare per una soluzione innovativa?

Per i cittadini di Vilnius le importazioni di gas hanno comportato costi elevati per il riscaldamento. Inoltre la forte dipendenza della città dal consumo di gas ha danneggiato l'ambiente a causa delle elevate emissioni di CO₂.

Quali sono state le novità?

Nel 2018 la città ha deciso di investire in un impianto nazionale innovativo per produrre energia verde e ridurre la sua dipendenza dalle importazioni di gas e l'impronta di CO₂. L'intero progetto di appalto è stato completato in un anno. L'impianto di cogenerazione è composto da un impianto di incenerimento dei rifiuti e da due sistemi di produzione di biocombustibili. La maggior parte degli investimenti è stata possibile grazie all'aiuto dei fondi strutturali dell'UE e a un prestito della Banca europea per gli investimenti (BEI).

Quali sono stati i risultati?

Quasi il 40 % dei cittadini può ora soddisfare il proprio fabbisogno di energia con una minore quantità di emissioni di CO₂. Quando il sistema funzionerà a pieno regime a metà del 2020, si stima che i prezzi per i cittadini diminuiranno del 20 %. Le emissioni di CO₂ possono essere ridotte in modo significativo di circa 436 000 tonnellate l'anno. L'innovazione contribuisce all'economia circolare grazie a un'agevole conversione dei rifiuti in energia.

Ulteriori informazioni sono disponibili agli indirizzi seguenti:

<https://renewablesnow.com/news/lietuvos-energija-breaks-ground-on-vilnius-chp-scheme-601749/>

<https://www.euroheat.org/news/vilnius-chp-project-gets-green-light-ec/>

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/projects/major/lithuania/new-power-plant-boosts-renewable-energy-use-in-vilnius-lithuania

<https://www.eib.org/attachments/registers/74370788.pdf>

1.2.3. 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?

Oggi giorno 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 basata sulla ludicizzazione.

Quali sono stati i risultati?

La partecipazione di oltre 600 studenti e 45 insegnanti in tutti e quattro i paesi ha dimostrato che le nuove soluzioni generano un aumento del 55-75 % della motivazione degli studenti 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. Nel frattempo le soluzioni sono state vendute a varie scuole. La scuola di Kuulammen koulu in Finlandia, ad esempio, ha confermato che le 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 (1 licenza costa 10 volte meno dei libri scolastici per l'intera scuola). La società che ha fornito la soluzione in Finlandia ha nel frattempo attirato investimenti in capitale di rischio e ha esteso la propria attività anche ad altri segmenti di mercato (per la formazione dei dipendenti delle imprese).

Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo seguente:

www.imaile.eu

(Programma quadro dell'UE — Settimo progetto cofinanziato)

1.2.4. 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, in linea con gli obiettivi delle transizioni digitale e verde della Commissione.

Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo seguente:

<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.

Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo seguente:

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

1.2.5. 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 PIL⁽⁹⁾; 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. Infine, utilizzando ampiamente le piattaforme digitali, gli acquirenti pubblici possono offrire maggiori opportunità agli operatori economici (PMI, start-up) di sviluppare o proporre soluzioni innovative e facilitare l'accesso transfrontaliero ai mercati degli appalti pubblici⁽¹⁰⁾.

1.2.6. Promuovere l'innovazione nei mercati

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 offrisse 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.

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en

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_en

⁽¹⁰⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52020DC0103>

Quali sono state le novità?

Nonostante i problemi, 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.

1.3. Perché elaborare orientamenti sugli appalti per l'innovazione?

L'obiettivo principale degli acquirenti pubblici è di far sì che gli 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 questo contesto può essere difficile giustificare prodotti e servizi innovativi che comportano un maggiore margine di rischio, nonostante il fatto che la decisione di acquistare il prodotto innovativo rechi evidenti benefici all'acquirente pubblico. Tali benefici — che si tratti 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. Occorre prevedere e attenuare i rischi giuridici, di bilancio e di reputazione. L'obiettivo dei presenti orientamenti è di fornire ai responsabili delle politiche in materia di appalti pubblici l'impulso iniziale e le idee per raccogliere questa sfida.

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 riferimento⁽¹⁾. Sulla base delle esperienze pregresse e delle ripetute sollecitazioni dei portatori di interessi, i presenti orientamenti offrono considerazioni pratiche più dettagliate, concentrandosi su alcuni aspetti non ancora approfonditi degli strumenti proposti dalle norme 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 in grado di offrire il sostegno necessario ai progetti innovativi;
- contribuire a superare le incertezze sulla base di una 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.

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.

⁽¹⁾ 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 per l'innovazione (2018), <http://eafip.eu/toolkit>
- appalti pubblici, un volano dell'innovazione nelle PMI e nei servizi pubblici (2015), <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f5fd4d90-a7ac-11e5-b528-01aa75ed71a1>
- https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/policy/public-procurement_en
- http://ec.europa.eu/research/participants/docs/h2020-funding-guide/cross-cutting-issues/innovation-procurement_en.htm

Poiché la promozione dell'innovazione costituisce 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/).

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.

Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo seguente:

<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 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, con criteri di valutazione ponderati nel modo seguente: 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).

Ulteriori informazioni sono disponibili agli indirizzi 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 gli operatori economici, le autorità politiche, i revisori dei conti e persino il mondo accademico. In tale contesto è necessario elaborare una chiara dichiarazione strategica per superare l'avversione al rischio ed evitare possibili costi aggiuntivi causati da un blocco 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 uno a tre 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 500 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://scaleupeuropemaniesto.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 (che fornisce una panoramica degli obiettivi utilizzati in tutta Europa) si rimanda alla pagina seguente:

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

QUADRI STRATEGICI NAZIONALI IMPRONTATI ALL'INNOVAZIONE — STUDIO

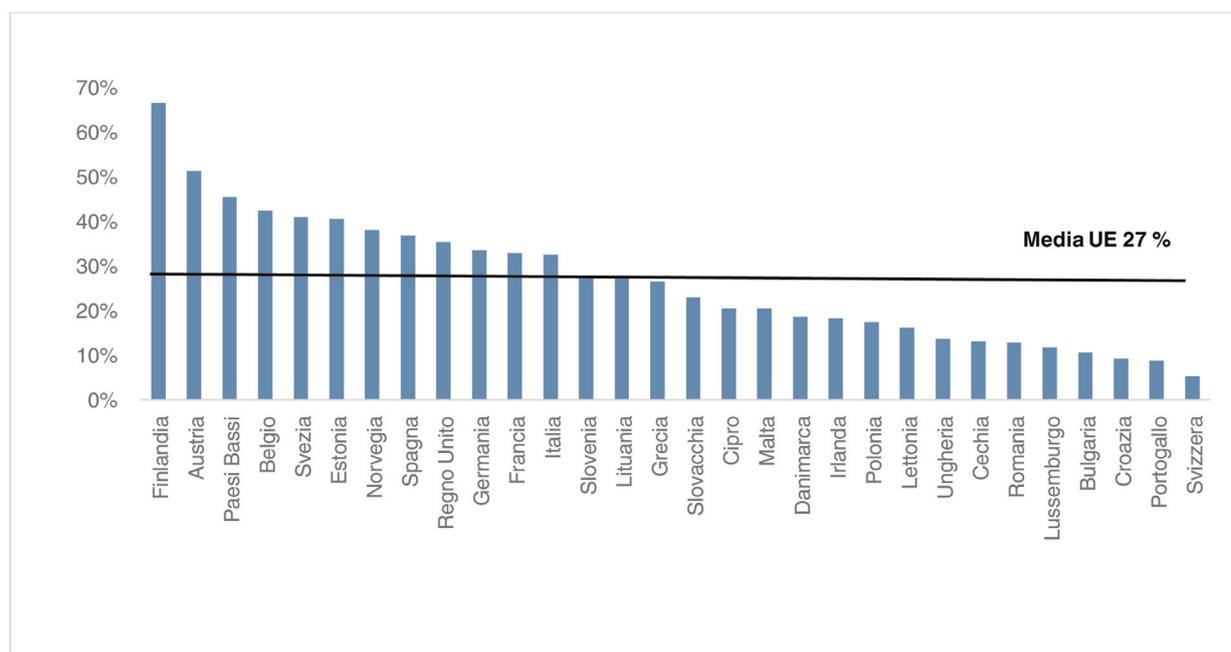
I risultati dell'analisi comparativa evidenziano i progressi compiuti a tutt'oggi dall'Europa nell'attuazione dei quadri strategici nazionali per gli appalti per l'innovazione. Il quadro strategico complessivo relativo all'innovazione in tutta Europa sta funzionando solo a poco più di un quarto del suo potenziale.

A livello mondiale, si osserva che gli appalti per l'innovazione non sono ancora una priorità strategica in molti paesi. Gli incentivi e le strutture di sviluppo delle capacità sono inoltre insufficienti per sostenere gli acquirenti pubblici nell'attuazione di appalti per l'innovazione.

È stato tuttavia accertato che gli Stati membri che sono all'avanguardia dell'innovazione in generale hanno anche istituito un quadro politico per gli appalti per l'innovazione. Il rafforzamento degli investimenti nello sviluppo di un quadro politico più strategico relativo agli appalti pubblici per l'innovazione in Europa potrebbe pertanto contribuire ad accrescere la competitività dell'economia europea.

Grafico 1

Analisi comparativa a livello europeo dei quadri strategici nazionali in materia di appalti per l'innovazione



Fonte: per consultare lo studio riguardante l'analisi comparativa dei quadri strategici nazionali e della spesa destinata agli appalti per l'innovazione, si rimanda al riquadro in alto.

2.2. L'innovazione come strumento per raggiungere diversi obiettivi strategici

L'innovazione è sia un 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.

Il programma strategico deve inoltre menzionare chiaramente le relazioni tra gli appalti per l'innovazione e altri obiettivi strategici quali il rafforzamento della resilienza dell'economia, 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 al mercato per le start-up e le PMI, 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 quella esteriore fosse aumentata del 20 %. I pannelli solari assicurano inoltre il 5 % del fabbisogno di energia elettrica dell'ospedale, compensando così l'investimento iniziale. Questo esempio dimostra il ruolo significativo che gli appalti pubblici e l'innovazione possono svolgere per affrontare le sfide della ripresa e della transizione verde.

Ulteriori informazioni sono disponibili agli indirizzi seguenti:

<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 opportuno 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.

Il punto di partenza potrebbe essere l'individuazione di una serie di tematiche (ad esempio, l'ambiente/i cambiamenti climatici, la sanità) 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.

Le norme dell'UE hanno 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?**

In Svezia, le politiche nazionali in materia di ambiente, energia e trasporti riconoscono negli appalti per l'innovazione una priorità strategica. Tuttavia l'attuazione pratica di queste ambizioni politiche richiede orientamenti specifici, criteri di riferimento e documenti modello. Tuttavia un unico modello non può 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 tutti i portatori di interessi pertinenti: acquirenti pubblici a livello locale, regionale e nazionale, produttori, rivenditori di autoveicoli, società 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?

Questo 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.

Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo seguente:

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

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

<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 gli appalti per l'innovazione. In genere, il quadro strategico specifica le priorità e gli obiettivi strategici, tra cui le definizioni, gli indicatori, i ruoli e le 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. La partecipazione dei portatori di interessi rappresenta un aspetto fondamentale nella concezione del piano d'azione, in quanto garantisce l'impegno di tutte le parti coinvolte.

In Europa, come evidenziato dallo studio comparativo di cui sopra, quattro Stati membri (Austria, Belgio, Finlandia e Paesi Bassi) hanno adottato un piano d'azione specifico per gli appalti per l'innovazione, mentre altri cinque (Danimarca, Estonia, Grecia, Francia e Svezia) hanno inserito obiettivi specifici e misure concrete in materia di appalti per l'innovazione nelle strategie o nei programmi nazionali più generali, spesso con una dotazione di bilancio specifica e un chiaro impegno dei principali attori.

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 per l'innovazione e offre formazione, documentazione, assistenza e sovvenzioni di piccole dimensioni 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.

Ulteriori informazioni sono disponibili agli indirizzi seguenti:

<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) e per altre politiche di sostegno orizzontali (ad esempio, ricerca e innovazione, fiscalità ecc.).

2.5. Rafforzamento delle capacità

Nel quadro degli appalti per l'innovazione occorre 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.

Dodici 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'innovazione ⁽¹²⁾.

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://procure2innovate.eu>

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

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. Grazie alla loro approfondita conoscenza del mercato, la trasmissione delle competenze agli acquirenti pubblici consentirà a questi ultimi di definire le esigenze e preparare le specifiche tecniche secondo modalità quanto più all'avanguardia possibile ⁽¹³⁾.

2.5.1. Formazione e assistenza per i soggetti interessati

La professionalità ⁽¹⁴⁾ 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.

⁽¹²⁾ Esempi di centri di competenza in tutta Europa (per maggiori informazioni cfr. <https://procure2innovate.eu>):

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

⁽¹³⁾ Esempi di documenti di orientamento specifici per settore

- ristorazione: <http://www.contract-catering-guide.org>
- servizi di vigilanza: <http://www.securebestvalue.org>
- 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>

⁽¹⁴⁾ La Commissione ha recentemente adottato una raccomandazione che riguarda questo settore [raccomandazione 2017/1805 della Commissione, del 3 ottobre 2017, relativa alla professionalizzazione degli appalti pubblici — Costruire un'architettura per la professionalizzazione degli appalti pubblici (GU L 259 del 7.10.2017, pag. 28)] disponibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32017H1805>

Per partecipare con successo ad appalti per l'innovazione, un acquirente pubblico deve 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;
 - 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, 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 una città possa riuscire a promuovere al meglio l'innovazione dal punto di vista della domanda.

Ulteriori informazioni sono disponibili agli indirizzi seguenti:

<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 altri portatori di interessi di sfruttare al meglio le potenzialità degli appalti per l'innovazione.

Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo seguente:

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⁾, le imprese comuni (IC) ⁽¹⁶⁾ o i gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT) ⁽¹⁷⁾, 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: centrale ⁽¹⁸⁾, regionale ⁽¹⁹⁾ e settoriale ⁽²⁰⁾. 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:

- 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 per l'innovazione specifici, organizzare scambi di buone pratiche e favorire l'apprendimento reciproco.

ESEMPIO

COLLABORAZIONE IN MATERIA DI APPALTI PER IL CALCOLO AD ALTE PRESTAZIONI

Da un gruppo di acquirenti ad hoc a un'entità contraente ad hoc

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.

⁽¹⁵⁾ 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 da IVA, alle condizioni e nei limiti stabiliti dalle convenzioni internazionali che li istituiscono o dagli accordi sulla sede, e possono adottare procedure di appalto proprie 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, si consulti il sito: <https://ec.europa.eu/research/infrastructures/index.cfm?pg=eric>

⁽¹⁶⁾ Le imprese comuni sono imprese costituite congiuntamente dall'UE e da altri partner ai sensi dell'articolo 187 del trattato (https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/joint_undertaking.html).

⁽¹⁷⁾ 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. Per maggiori informazioni: cfr. articolo 39, paragrafo 5, della direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici (http://ec.europa.eu/regional_policy/nl/policy/cooperation/european-territorial/egtc/).

⁽¹⁸⁾ 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>.

⁽¹⁹⁾ Tra gli esempi da citare: <https://bric.brussels/en/our-solutions/purchasing-group>; <https://www.estar.toscana.it>

⁽²⁰⁾ Tra gli esempi da citare: <http://www.resah.fr/>; <http://www.amgros.dk/en>; <https://www.gdekk.de>

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. Le prime applicazioni hanno portato a un significativo miglioramento dell'infrastruttura HPC. La proficua collaborazione ha spianato la strada a ulteriori investimenti congiunti in Europa per un valore di 1 miliardo di EUR, attraverso l'impresa comune EUROHPC, un'entità ad hoc istituita nel gennaio 2018 dall'UE e dagli Stati membri per realizzare, in futuro, appalti HPC in tutta Europa in modo coordinato.

Ulteriori informazioni sono disponibili agli indirizzi seguenti:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/european-procurement-cooperation-delivers-more-powerful-and-energy-efficient-supercomputers>

<https://www.ppi4hpc.eu>

<https://eurohpc-ju.europa.eu/>

ESEMPIO

L'INIZIATIVA «GRANDI ACQUIRENTI»

Appalti pubblici per beni e servizi innovativi in settori specifici

Soddisfare le esigenze dei grandi acquirenti

Perché optare per una soluzione innovativa?

L'obiettivo principale di questa iniziativa pilota era aumentare la diffusione degli appalti per l'innovazione in Europa attraverso partenariati con gli acquirenti pubblici. L'ICLEI ha condotto l'iniziativa pilota unitamente a EUROCITIES per conto della DG Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI (DG GROW) della Commissione europea, gestendo la segreteria del progetto. Nell'ambito del progetto pilota, i grandi acquirenti (principalmente grandi città, ma anche servizi di pubblica utilità o centrali di committenza) hanno individuato nei tre sottogruppi seguenti i settori su cui concentrarsi: cantieri di costruzione a emissioni zero, veicoli pesanti elettrici e materiali per l'edilizia circolare.

Quali sono state le novità?

A titolo di esempio, i partecipanti al sottogruppo relativo ai veicoli pesanti elettrici (Amsterdam, Budapest, Helsinki, Lisbona, Malmoe, Oslo, Parigi, Porto, Rotterdam, Poste belghe e Stavenger): i) hanno unito le loro competenze per preparare insieme la cooperazione con i fornitori; e ii) hanno condiviso le informazioni per la preparazione delle gare (pianificazione, documentazione di gara, criteri di aggiudicazione, risultati di iniziative pilota riguardanti veicoli senza emissioni ecc.).

Quali sono i risultati attesi?

L'obiettivo è quello di redigere una dichiarazione comune sulle esigenze e trovare un accordo su una serie di questioni e sui criteri tecnici/giuridici dell'invito a presentare proposte. L'invito riguarderà lo sviluppo di veicoli elettrici pesanti (camion per la raccolta dei rifiuti, pulizia delle strade, consegne pesanti), attualmente non disponibili sul mercato. La collaborazione tra grandi acquirenti dovrebbe contribuire a stimolare il mercato dei prodotti innovativi. Un approccio analogo è stato adottato negli altri sottogruppi.

Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo seguente:

<http://www.bigbuyers.eu/>

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

ESEMPIO

EHPPA (EUROPEAN HEALTH PUBLIC PROCUREMENT ALLIANCE)

Che cos'è l'EHPPA?

L'EHPPA è un'alleanza di organizzazioni senza scopo di lucro per gli appalti nel settore sanitario. Il suo obiettivo è quello di mettere in comune le competenze, migliorare le prestazioni e fornire ai suoi membri una posizione strategica nel mercato europeo degli appalti nel settore sanitario. Fondata nel 2012, l'EHPPA è un'associazione registrata di diritto francese con sede a Parigi.

Che cos'ha fatto l'EHPPA per accelerare l'acquisto di innovazione?

Il 28 e il 29 settembre 2017 CCI France International e l'EHPPA hanno organizzato a Parigi le prime «giornate EHPPA», un forum europeo per gli appalti nel settore dell'innovazione in ambito sanitario.

L'obiettivo dell'evento era quello di mettere in contatto gli acquirenti pubblici del settore sanitario (ad esempio, centrali di committenza, ospedali ecc.) con fornitori innovativi francesi ed europei, nonché ottenere informazioni sulle diverse pratiche di acquisto di ciascun paese europeo.

Chi vi ha partecipato?

All'evento hanno partecipato start-up, PMI, imprese di medie dimensioni e fornitori francesi ed europei che offrono soluzioni innovative in tutti gli ambiti del settore sanitario, tra cui: farmacia, patologia, ingegneria biomedica, gestione dei pazienti, attrezzature mediche, biotecnologie, sanità elettronica e supporto digitale, alloggi, infrastrutture e servizi tecnici, energia e sviluppo sostenibile, servizi informatici e di telecomunicazione.

Relazione delle Giornate EHPPA 2017:

<http://www.ehppa.com/Ressources/FCK/files/EHPPA%20Days%202017%20-%20Web%20REPORT.pdf>

Iniziative analoghe:

<https://beneluxa.org/>

<https://www.euractiv.com/section/health-consumers/news/southern-eu-states-present-unified-front-in-drug-talks/>

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 strategico 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 dimensione del mercato. È in corso un processo di sviluppo tecnologico che non sarebbe stato possibile senza il relativo volume di mercato.

Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo seguente:

<http://innovativeanskaffelser.no/about>

2.6. *Opviare 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 conto di tali preoccupazioni durante la concezione dei progetti di appalto per l'innovazione. Per opviare 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 (ad esempio, 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 premi agli appalti che propongono soluzioni sostenibili e innovative. Accedendo al suo sito web, è possibile leggere una breve descrizione dei progetti premiati nella quale vengono evidenziate le caratteristiche più importanti dell'approccio innovativo impiegato.

Ulteriori informazioni sono disponibili agli indirizzi seguenti:

<https://www.koinno-bmwi.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 assicurare 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 negoziazioni, alla ricerca e allo sviluppo (ad esempio, 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

Quattordici Stati membri 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.

Ulteriori informazioni sono disponibili agli indirizzi seguenti:

<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 sito seguente:

<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 siti seguenti:

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_en.pdf

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

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

Dal 2016 sono già stati avviati 21 appalti pre-commerciali (PCP) e 13 sono in procinto di iniziare nel 2020 in Lituania a seguito di inviti periodici nel quadro del programma di sostegno ai PCP del governo. Il programma di sostegno è cofinanziato dai fondi SIE. Gli inviti a presentare proposte pubblicati periodicamente incoraggiano gli acquirenti pubblici lituani a presentare idee innovative per futuri progetti di appalti pre-commerciali.

Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo seguente:

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

Si potrebbero valutare anche meccanismi di gestione del rischio, come i prestiti, i sistemi di assicurazione o garanzia. Sono già stati sperimentati meccanismi di assicurazione e garanzia volti a compensare i rischi connessi all'innovazione per gli acquirenti pubblici, in particolare per coprire i potenziali danni in caso di mancata attuazione della soluzione. Questo sistema contribuisce a ridurre il rischio sostenuto dall'acquirente, creando così un clima di fiducia tra i portatori di interessi.

SFRUTTARE GLI STRUMENTI FINANZIARI PER ATTENUARE I RISCHI

La Banca europea per gli investimenti (BEI) e il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) forniscono, con il sostegno del programma di lavoro «Accesso al capitale di rischio» di **Orizzonte 2020**, due tipi di strumenti finanziari volti a ridurre il rischio che gli appalti per l'innovazione comportano sia per gli acquirenti pubblici sia per le imprese (in particolare per le start-up e le PMI).

Nell'ambito degli strumenti «*InnovFin per grandi progetti/per la scienza*», la BEI eroga prestiti a un singolo acquirente pubblico o a gruppi di acquirenti pubblici per avviare appalti pre-commerciali e appalti pubblici per soluzioni innovative. In tal modo gli acquirenti sono in grado di superare la difficoltà finanziaria legata all'investimento immediato in un'innovazione che porterà i suoi frutti solo in un secondo momento.

Il periodo di ammortamento del prestito può essere fissato in modo che l'acquirente pubblico debba iniziare a rimborsare il prestito solo dopo che l'innovazione inizia a produrre miglioramenti effettivi in termini di qualità e di costi per l'acquirente. Il prestito può anche attenuare le difficoltà legate alla sincronizzazione delle risorse finanziarie nel quadro dell'avvio di un appalto cooperativo, in quanto può consentire a tutti i membri del gruppo di avviare l'appalto simultaneamente, mentre ognuno di loro rimborserà la propria quota in tempi diversi.

Alla luce dello strumento «*InnovFin per gli innovatori*», la BEI e il FEI possono aiutare le imprese che partecipano ad appalti pre-commerciali e appalti pubblici di soluzioni innovative ad accedere più facilmente a prestiti, garanzie, controgaranzie, finanziamenti ibridi, mezzanini e azionari per ampliare le loro attività durante un appalto per l'innovazione, in vista di una più ampia commercializzazione delle soluzioni.

Ulteriori informazioni sono disponibili agli indirizzi seguenti:

InnovFin grandi progetti/scienza:

<https://www.eib.org/en/products/blending/innovfin/products/science.htm>

InnovFin per gli innovatori: <https://www.eib.org/en/products/blending/innovfin/index.htm>

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 innovative ⁽²¹⁾; 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 alternative principali: adattare le procedure degli appalti alle caratteristiche degli innovatori (3.1) e mobilitare gli intermediari dell'innovazione (3.3).

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 degli appalti pubblici, devono essere aperti agli operatori economici di qualsiasi dimensione. 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 alle imprese di grandi dimensioni, ma anche ai fornitori innovativi più piccoli.

3.1.1. **Interagire con il mercato**

Il primo passo per ricevere un'offerta da un innovatore è semplice: 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.

⁽²¹⁾ 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 spesso rappresenta lo sbocco commerciale principale, se non l'unico, per le soluzioni proposte in tali settori.

Le imprese previamente individuate potrebbero essere contattate tramite e-mail o per telefono. Si potrebbero inoltre creare reti e diffondere informazioni durante le fiere commerciali. La comunicazione può essere minima e poco impegnativa (ad esempio, inviando un link a un bando di gara ad alcune imprese o associazioni di categoria) o più ampia (ad esempio, una presentazione dei documenti di gara durante una fiera commerciale, un webinar o una campagna condotta sui social media). Nei paesi in cui il livello di fiducia negli appalti pubblici è basso, tali contatti svolgono anche un ruolo importante in quanto consentono di associare un volto umano a una procedura e di accrescere la fiducia delle imprese nel fatto che l'appalto sarà aggiudicato sulla base di una concorrenza leale.

Tuttavia per evitare discriminazioni e disparità di trattamento anche gli acquirenti pubblici sono soggetti a restrizioni sui mezzi mediante i quali condividono le informazioni con i fornitori. Per garantire una concorrenza aperta ed effettiva, nessun potenziale fornitore può ottenere un accesso esclusivo o preferenziale a documenti o informazioni. Gli acquirenti pubblici devono inoltre documentare adeguatamente qualsiasi comunicazione orale intercorsa con le imprese ⁽²²⁾.

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 iniziato a promuovere immediatamente l'imminente appalto, pubblicando un avviso di preinformazione (PIN) su TED e raccogliendo informazioni dai potenziali offerenti attraverso una consultazione preliminare di mercato condotta sotto forma di una serie di riunioni fisiche, integrate da una consultazione online. Tale approccio ha permesso agli acquirenti pubblici di conoscere a fondo la situazione attuale, confermando l'adeguatezza del bilancio previsto per l'appalto ed evidenziando le ulteriori informazioni da convalidare.

La promozione degli appalti è iniziata attraverso il sito web THALEA ⁽²³⁾ e tramite post su altri siti web, forum e newsletter riguardanti gli appalti nel settore sanitario, informatico e dell'innovazione. Gli acquirenti hanno inoltre diffuso l'avviso di preinformazione e il bando di gara in occasione di fiere del settore sanitario e informatico. Sono stati inviati email mirati alle associazioni di categoria, alla camera di commercio, ai punti di contatto nazionali del programma Orizzonte 2020 per il settore sanitario e informatico e alle imprese notoriamente attive nel settore. La promozione è stata rafforzata attraverso i social media per raggiungere in particolare le PMI, ad esempio mediante l'iniziativa Start-up Europe, lo strumento dell'UE per le PMI, il mercato unico digitale dell'UE e gli account Twitter dell'UE sulla salute.

Quali sono stati i risultati?

Gli appalti pre-commerciali hanno attirato offerte non solo da grandi imprese ma anche da innovatori di piccole dimensioni, comprese le start-up. A seguito di tale appalto due start-up e un grande operatore hanno sviluppato algoritmi innovativi e presentato soluzioni migliori per l'individuazione 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 questo appalto, al fine di promuovere il nuovo bando di gara rivolto agli innovatori e restare aggiornati sugli ultimi sviluppi dello stato dell'arte.

Ulteriori informazioni sono disponibili agli indirizzi seguenti:

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

⁽²²⁾ Per ulteriori dettagli si rimanda alla sezione 4.1.2 sulla consultazione preliminare di mercato.

⁽²³⁾ THALEA è un acronimo riferito a un sistema di telemedicina per soddisfare le richieste degli ospedali per quanto riguarda l'allarme rapido con l'ausilio di TIC innovative per salvare la vita di pazienti affetti da comorbilità in Europa, nell'ambito di un programma di assistenza personalizzata al paziente. Il sistema THALEA è stato finanziato dall'Unione europea nell'ambito del Settimo programma quadro (PQ7-ICT-611855).

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

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

3.1.2. 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 norme aggiornate dell'UE hanno semplificato tali obblighi. Attualmente infatti gli offerenti possono presentare un'autodichiarazione che documenti la conformità o meno a tutti i prerequisiti 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) ⁽²⁴⁾ — 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 sia per gli offerenti.

I servizi relativi al DGUE sono operativi nella maggior parte degli Stati membri ⁽²⁵⁾. 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 elettronici ⁽²⁶⁾, si promuove l'applicazione del principio «una tantum» per la gestione dei 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-Certis ⁽²⁷⁾, 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 più importanti.

Ulteriori informazioni sono disponibili agli indirizzi seguenti:

<https://ec.europa.eu/tools/espdp>

www.hanki-palvelu.fi

3.1.3. Adeguamento dei 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.

⁽²⁴⁾ <https://ec.europa.eu/tools/espdp>

⁽²⁵⁾ Un elenco dei fornitori di servizi DGUE è disponibile all'indirizzo <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/38181>

⁽²⁶⁾ A norma delle direttive sugli appalti pubblici, la presentazione elettronica dell'offerta è diventata obbligatoria a partire dall'ottobre 2018.

⁽²⁷⁾ <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/ecertis>

Per dimostrare tali capacità, talvolta gli operatori economici hanno dovuto soddisfare importanti requisiti finanziari. Il livello minimo di fatturato richiesto, ad esempio, è spesso 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 più bassi, 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 motivate⁽²⁸⁾. 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 innovative possono fornire soluzioni di buona 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.

Ulteriori informazioni sono disponibili agli indirizzi seguenti:

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

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

<http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:433112-2017:TEXT:EN:HTML&src=0&ticket=ST-28215527-OcEvhL2HhcgUNWcpu88X7fxW924VOOHEzNzxKwtt9AEmKozNQ9Ffi8e7wylKL0NjYuXOTNYeuacOZtTzn5lzVzXG-PHslUMVSXYC6iO06UxAkYy-4J10I8LIWSzTszVd8YtfzXCoSHCMGZ8cHeoDwhWflqLC>

<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»)

Per dimostrare di possedere le capacità tecniche per eseguire l'appalto pubblico in questione, gli operatori economici sono spesso tenuti a fornire un elenco dei lavori eseguiti, delle forniture consegnate o dei servizi prestati in passato. Tale elenco deve essere spesso accompagnato da certificati di buona esecuzione o da altri particolari. Si tratta di un requisito problematico per le start-up, che essendo di recente creazione non hanno ancora avuto il tempo di ottenere referenze. Questo approccio potrebbe pertanto escluderle dalla partecipazione ad alcune procedure di appalto pubblico, sebbene possano avere le capacità necessarie per eseguire l'appalto, probabilmente anche con una soluzione tecnica più innovativa.

Gli acquirenti pubblici hanno la possibilità di richiedere altri elementi agli operatori economici come mezzi di prova⁽²⁹⁾. A seconda del contratto, l'operatore economico può fornire i titoli di studio e professionali del prestatore di servizi o del contraente, oppure quelli dei dirigenti dell'impresa o un'indicazione dei sistemi di gestione e di tracciabilità della catena

⁽²⁸⁾ Articolo 58, paragrafo 3, secondo trattino, della direttiva 2014/24/UE.

⁽²⁹⁾ Cfr. allegato XII, parte II, della direttiva 2014/24/UE.

di approvvigionamento che l'operatore economico potrà utilizzare nell'esecuzione dell'appalto. Mezzi di prova che non richiedono che un offerente sia in attività da molti anni consentono anche alle start-up di competere per l'appalto.

3.1.4. 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 grandi dimensioni. 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 deve stabilire le regole 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 pubblici⁽³⁰⁾. 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 più piccoli 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 GRANDI DIMENSIONI

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 generazione. L'obiettivo era di evitare la dipendenza da un unico fornitore e di consentire a imprese innovative più piccole 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 personalizzata con una dotata di interfacce aperte;
- 2) un appalto pre-commerciale per sviluppare nuovi moduli di gestione del traffico innovativi 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 più grandi volta a 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.

Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo seguente:

<http://charmprogramme.com>

⁽³⁰⁾ Articolo 46 della direttiva 2014/24/UE.

3.1.5. 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 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.

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?

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.

Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo seguente:

<https://www.jouwlichtop040.nl>

ESEMPIO

VALORIZZARE LE PMI PER FAVORIRE LA CRESCITA

Preservare il patrimonio culturale in archivi digitali open source innovativi

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 intendevano 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.

Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo seguente:

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

3.1.6. 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 piccole somme e da un importante pagamento finale alla conclusione 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 %.

Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo seguente:

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.

Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo seguente:

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

3.2. Sviluppare un approccio ecosistemico all'innovazione**Che cos'è un ecosistema nell'innovazione?**

L'ecosistema dell'innovazione è costituito dalle imprese partecipanti, dalle start-up, dal mondo accademico, dai servizi tecnici e di supporto e dai singoli che guidano l'innovazione. Ciascuno di essi svolge un ruolo significativo nella creazione di valore nell'ecosistema più ampio, trasformando nuove idee in realtà attraverso l'accesso agli investimenti finanziari. L'ecosistema dell'innovazione crea un flusso attivo di informazioni e risorse affinché le idee possano trasformarsi in realtà. Attraverso questi ecosistemi gli innovatori e gli imprenditori sviluppano e avviano soluzioni in grado di risolvere problemi reali con maggiore rapidità rispetto a quanto avverrebbe senza l'ecosistema. Questo processo crea competenze in nuovi settori, contribuisce a diversificare l'economia e consente alle imprese di incontrare i propri clienti nel luogo in cui essi si trovano.

Che cos'è un approccio ecosistemico all'innovazione?

Gli obiettivi di un approccio ecosistemico sono quelli di individuare i principali innovatori (start-up, innovatori e mondo accademico), interagire con loro e coinvolgerli per contribuire allo sviluppo delle capacità di innovazione.

Cosa significa per gli acquirenti pubblici?

L'ecosistema dell'innovazione offre all'acquirente pubblico una visione migliore su diversi aspetti: da dove arriverà la prossima generazione di idee e concetti? Quanto sono interessanti gli sviluppi innovativi? In quale fase dello sviluppo dell'innovazione è importante partecipare? Quale valore potrebbe creare la soluzione innovativa rispetto alle soluzioni esistenti? Chi sono gli attori emergenti dell'ecosistema da tenere d'occhio nel contesto delle informazioni sul mercato dei fornitori?

L'acquirente pubblico dovrebbe creare legami con gli ecosistemi dell'innovazione: cluster, incubatori, agenzie per l'innovazione o laboratori viventi (a livello locale, regionale, nazionale o anche europeo) e imparare a collaborare con loro. Un'altra buona pratica per conoscere gli attori di un ecosistema specifico può essere rappresentata dagli hackathon ⁽³¹⁾.

Grazie a queste attività, l'acquirente pubblico sarà in grado di individuare meglio gli innovatori con cui poter avviare una valida collaborazione in materia di co-creazione, valutare la preparazione di un nuovo prodotto e individuare i costi di applicazione delle tecnologie innovative.

ESEMPIO

SEMINARIO ORGANIZZATO DAL MINISTERO FRANCESE DEI TRASPORTI CON ACQUIRENTI PUBBLICI E ATTORI DELL'ECOSISTEMA DELL'INNOVAZIONE NEL SETTORE DELLA MOBILITÀ (GENNAIO 2020)

Il ministero francese dei Trasporti ha organizzato un seminario formativo in un laboratorio vivente, che ha riunito diverse amministrazioni locali di varia dimensione (dalle città con più di 2 milioni di abitanti a quelle con più di 30 000 abitanti), grandi imprese che si occupano di infrastrutture di mobilità (come i trasporti pubblici), start-up ed esperti tecnici nel settore dei trasporti. L'organizzazione di questo seminario in un laboratorio vivente ha consentito agli acquirenti di entrare in contatto con gli attori dell'innovazione nel settore della mobilità.

L'obiettivo dell'evento era quello di organizzare uno sforzo collaborativo tra tutti i partecipanti, innanzitutto per rivedere le specifiche tecniche per l'acquisto di un'applicazione di carpooling e, in secondo luogo, per elaborare specifiche tecniche innovative che consentissero alle imprese innovative di presentare un'offerta.

Il seminario è stato istruttivo sia per le imprese, che sono state in grado di comprendere meglio il quadro giuridico degli appalti pubblici, sia per gli acquirenti pubblici, che hanno potuto riflettere su come rendere un progetto più aperto all'innovazione. Gli acquirenti hanno elaborato, ad esempio, un quadro operativo per determinare i risultati attesi da una soluzione innovativa. Gli acquirenti hanno inoltre proposto di includere nelle specifiche un breve video di sintesi che illustri i punti principali della richiesta.

Ulteriori informazioni sono disponibili agli indirizzi seguenti:

<https://www.francemobilites.fr/>

<https://www.liberte.paris/>

3.3. 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 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. Gli intermediari dell'innovazione possono inoltre agevolare l'elaborazione di idee innovative per procedure di appalto pubblico specifiche.

⁽³¹⁾ La parola hackathon è una combinazione delle parole «hack» e «marathon», laddove «hack» rappresenta la risoluzione sperimentale e creativa di problemi con un approccio ludico e «marathon» indica la durata dell'evento. L'hackathon ha origine nell'ingegneria del software e dell'hardware, ma il concetto è ora ampiamente applicato anche in altri settori per lo sviluppo di soluzioni innovative. Un hackathon dura tra le 24 e le 48 ore ed è dedicato a un argomento o una sfida specifici. I partecipanti lavorano in piccoli gruppi in un ambiente unico che favorisce il pensiero creativo e lo sviluppo di nuovi concetti, idee e prototipi sorprendentemente innovativi. Il risultato dell'hackathon è un prototipo finito per un prodotto, un servizio o un modello operativo innovativo.

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, 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. 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 deve 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 stesso ⁽³²⁾ — resti aperta, trasparente e non discriminatoria.

ESEMPIO

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.

Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo seguente:

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

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

Una piattaforma di matching in Austria

Costruire un ponte 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 missione, 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. Essa consente inoltre 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.

Nel 2018 più di 100 soluzioni innovative appartenenti al settore delle tecnologie dell'informazione, dell'energia, della mobilità, della gestione delle risorse o della sanità figuravano sulla piattaforma, permettendo ai fornitori di prendere contatto con gli acquirenti pubblici. Nel frattempo oltre una decina di acquirenti pubblici ha divulgato informazioni sulle sfide da affrontare nel campo dell'automazione, del marketing e delle relazioni pubbliche, della tecnologia dei sensori e della gestione delle risorse. Questi acquirenti pubblici hanno ricevuto dal mercato più di 230 idee diverse attraverso la piattaforma.

Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo seguente:

www.innovationspartnerschaft.at

Progetto pilota per la definizione della figura dell'intermediario europeo dell'innovazione ⁽³³⁾

L'obiettivo del progetto è creare un modello per un intermediario di appalti per l'innovazione che riunisca amministrazioni aggiudicatrici, fornitori di innovazione (con un'attenzione particolare per le PMI e le start-up), investitori e ricercatori al fine di agevolare gli appalti di beni e servizi innovativi.

⁽³²⁾ Anche se parte di tale procedura viene attuata da un intermediario dell'innovazione per loro conto.

⁽³³⁾ Elenco degli intermediari esistenti:

— <https://www.agid.gov.it/>

— <https://www.gate21.dk/>

— <http://procurementtransformationinstitute.com/>

Per valutare la possibilità di creare un intermediario di appalti per l'innovazione, nel 2018 è stato pubblicato un invito a presentare proposte. È stato costituito un consorzio di sette entità diverse (due agenzie per l'innovazione, una rete, una società di consulenza specializzata in materia di appalti e un'amministrazione aggiudicatrice), grazie al quale in cinque diversi Stati membri (Spagna, Danimarca, Irlanda, Germania e Austria) si stanno sperimentando cinque reti di intermediari di appalti per l'innovazione. Ciò dovrebbe agevolare l'individuazione del tipo di organizzazione e del metodo maggiormente in grado di istituire un sistema di intermediari dell'innovazione.

Il progetto biennale, conclusosi nell'agosto 2020, ha portato allo sviluppo e all'attuazione di un modello operativo di intermediario dell'innovazione, ma anche alla creazione di opportunità commerciali per le PMI con acquirenti pubblici negli Stati membri interessati. Saranno varati in totale otto progetti di acquisto di soluzioni innovative, principalmente in materia di innovazione sostenibile.

Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo seguente:

<https://innovation-procurement.org/innobrokers/>

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 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. 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 la pagina seguente:

<http://www.portofallinn.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 esempio, risorse umane interne rispetto ai telelavoratori), mobilità ecc. Possono inoltre considerare soluzioni alternative, come 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 anche la portabilità dei dati e, di conseguenza, la mobilità dei lavoratori.

Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo seguente:

<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: invece di 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 o sfruttare i vantaggi tecnologici di cui non sono ancora a conoscenza, gli acquirenti pubblici possono anche analizzare il mercato⁽³⁴⁾. Potrebbero scoprire nuove soluzioni innovative per fornire servizi pubblici, aumentare i livelli di servizio o aggiungere ulteriori funzioni attraverso il ricorso a nuove tecnologie. Gli acquirenti pubblici possono quindi adattare le proprie esigenze sulla base di una conoscenza approfondita del mercato, il che consente loro anche di integrare soluzioni innovative nella procedura di appalto.

Per rafforzare l'obiettività, la valutazione delle esigenze può anche essere eseguita, sulla base di un appalto pubblico di servizi, da organismi esterni specializzati o da potenziali fornitori dotati delle competenze necessarie. Per evitare qualsiasi tipo di trattamento preferenziale, tutte le informazioni scambiate devono essere pubblicate o comunicate ad altri potenziali offerenti⁽³⁵⁾. L'ottimizzazione dei costi e il miglioramento dell'efficienza del servizio pubblico dovrebbero compensare i costi di tale servizio.

⁽³⁴⁾ Cfr. la sezione 4.1.2 sulle consultazioni preliminari di mercato.

⁽³⁵⁾ Articolo 41 della direttiva 2014/24/UE e articolo 59 della direttiva 2014/25/UE, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE T (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 243).

4.1.2. Consultazione preliminare di mercato

La finalità principale della consultazione preliminare di mercato è di valutare lo stato dell'arte prima di avviare una procedura di appalto. Gli appalti per l'innovazione richiedono una buona preparazione da parte dell'acquirente pubblico. Per conoscere meglio il mercato pertinente, gli acquirenti pubblici possono comunicare con i potenziali fornitori nel corso di consultazioni di mercato preliminari, che possono utilizzare per raccogliere 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 un problema ricorrente osservato nell'applicazione delle norme in materia di appalti, vale a dire l'assenza o l'esiguo numero di ricerche di mercato precedenti, che non consente la stesura di specifiche realistiche o aggiornate.

Una consultazione preliminare di mercato può assumere varie forme. In alcuni casi, gli acquirenti pubblici potrebbero già avere una buona conoscenza e una visione d'insieme del mercato e quindi necessitare solo di qualche piccolo chiarimento o aggiornamento, mentre in altri casi potrebbero essere indispensabili ricerche approfondite per acquisire le conoscenze necessarie ad avviare una procedura di appalto. Non esiste quindi un approccio unico valido per tutte le consultazioni preliminari di mercato.

L'articolo 40 della direttiva 2014/24/UE stabilisce che è possibile chiedere la consulenza di esperti o autorità indipendenti o di partecipanti al mercato, purché ciò non abbia l'effetto di falsare la concorrenza e non comporti una violazione dei principi di non discriminazione e di trasparenza.

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.

Se effettuato correttamente, il processo di consultazione di mercato consente all'acquirente pubblico di ottenere un feedback dal mercato su un progetto proposto, anche esaminando le opportunità, i rischi e le soluzioni potenziali ad esso associati. Ciò dovrebbe portare, in ultima analisi, alla definizione delle migliori condizioni contrattuali.

Per condurre correttamente un processo di consultazione di mercato occorre seguire alcune fasi.

Fase 1: svolgere ricerche per redigere una nota di sintesi della consultazione che comprenda:

- gli obiettivi perseguiti dal processo di consultazione di mercato;
- 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.;
- informazioni sull'attuale mercato disponibile, compresi i leader del mercato, i nuovi operatori, le alternative ecc.;
- informazioni sul modo in cui altri acquirenti operano in questo mercato (acquirenti del settore pubblico e privato);
- i vari vincoli imposti al progetto di appalto (calendario, attrezzature esistenti, processi e costi interni, vincoli di bilancio ecc.);
- quali sono i principali portatori di interessi interni per il progetto di appalto (acquirenti pubblici, esperti tecnici, utenti finali ecc.).

La nota di sintesi consentirà all'acquirente pubblico di individuare il tipo migliore di consultazione preliminare di mercato da svolgere e, in termini generali, i principali argomenti da discutere durante le future interviste/riunioni. L'acquirente deciderà quale tipo di consultazione di mercato sia utile, ad esempio un questionario online, eventi «incontra l'acquirente» (riunione di gruppo o di partecipazione individuale), riunioni online/fisiche, hackathon, sfide ecc.

Fase 2: 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.

L'avviso di preinformazione (PIN) è uno strumento utile che può essere impiegato a tal fine per pubblicizzare ufficialmente una consultazione.

Fase 3: 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.
- I fornitori possono essere invitati a rispondere alle domande per posta elettronica, tramite un questionario online, per telefono o in una riunione in presenza (cfr. il modello di invito per i fornitori nell'allegato II). 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.

Fase 4: utilizzare i risultati

- 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, soprattutto, 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 dalla partecipazione degli operatori economici che hanno partecipato alle consultazioni preliminari di mercato.

ESEMPIO

COLLABORAZIONE DEL MERCATO CITTADINO AI CANTIERI A EMISSIONI ZERO

Un approccio innovativo agli appalti di macchinari mobili non stradali a Copenaghen

Perché optare per una soluzione innovativa?

In linea con gli ambiziosi obiettivi in materia di clima di Copenaghen, la città stava cercando di ridurre al minimo le emissioni di carbonio legate al settore edile. I cantieri sono notoriamente destabilizzanti nei centri urbani a causa delle emissioni di rumore, polvere e gas legate ai macchinari pesanti utilizzati.

Quali sono state le novità?

Copenaghen ha tenuto dialoghi esplorativi per sondare la disponibilità del mercato all'introduzione di macchine che non utilizzassero combustibili fossili e a zero emissioni. Il riscontro del mercato ha orientato gli appalti strategici della città e i piani pilota per la transizione verso macchinari per l'edilizia più sostenibili. Copenaghen ha costituito un forum di collaborazione sui cantieri a emissioni zero con portatori di interessi dell'intera catena del valore e ha sperimentato l'uso di diverse macchine elettriche di piccole dimensioni stabilendo requisiti minimi nelle gare d'appalto.

Quali sono stati i risultati?

La capitale danese si sta gradualmente muovendo in direzione di cantieri a zero emissioni mediante progetti pilota e il perfezionamento del suo approccio in materia di appalti. La città ha istituito con i fornitori «partenariati fiduciari» a più lungo termine per bilanciare i suoi investimenti iniziali in macchinari innovativi. Copenaghen sta inoltre collaborando con altre città ambiziose sul tema dell'appalto di cantieri a emissioni zero nell'ambito di un gruppo di lavoro dell'iniziativa «Grandi acquirenti» finanziata dalla Commissione europea.

ESEMPIO

COLLABORAZIONE DEL MERCATO CITTADINO ALLA FORNITURA DI PRODOTTI E SERVIZI A ZERO EMISSIONI

Cambiare le modalità di fornitura di prodotti e servizi a Oslo

Perché optare per una soluzione innovativa?

La città di Oslo intende ridurre le emissioni di CO₂ del 95 % entro il 2030. Gli studi hanno dimostrato che una quota significativa del traffico urbano e delle emissioni di gas di scarico proveniva dai veicoli che forniscono prodotti o servizi (interventi all'impianto idraulico, pulizia vetri, manutenzione e smaltimento dei rifiuti) all'amministrazione comunale.

Quali sono state le novità?

L'amministrazione comunale ha condotto un programma di attività di coinvolgimento del mercato nel corso del 2018 e del 2019 con fornitori di servizi nella città. Il programma prevedeva interviste individuali con i fornitori esistenti, un questionario per i fornitori e un evento di dialogo congiunto, con l'obiettivo di comprendere i possibili percorsi per conseguire opzioni di fornitura a zero emissioni nel breve e medio termine. La risposta è stata molto positiva e il mercato ha indicato chiaramente di essere interessato e di poter realizzare forniture a zero emissioni, purché ci fosse una domanda chiara e continua da parte di clienti come l'amministrazione comunale.

Sulla scorta delle risposte ricevute è stata svolta una serie di attività di appalto pilota, dando la preferenza, nella fase di valutazione, all'impiego di veicoli a zero emissioni nell'erogazione di servizi. I risultati sono stati addirittura migliori del previsto.

Quali sono stati i risultati?

Oslo ha ora pubblicato orientamenti in materia di appalti per la fornitura a zero emissioni, da utilizzare in tutti i contratti per gli appalti pubblici delle città. Gli orientamenti includono requisiti minimi per i veicoli utilizzati, nonché criteri di aggiudicazione per l'impiego di veicoli a zero emissioni, con la possibilità di introdurli nella fornitura di servizi durante il contratto. Tali orientamenti saranno aggiornati periodicamente.

Nel 2020 a Copenaghen, Helsinki e Trondheim sono stati avviati cantieri completamente privi di combustibili fossili. Amsterdam, Bruxelles, Budapest e Vienna stanno individuando siti pilota idonei per avviare la sperimentazione dei primi cantieri senza combustibili fossili e/o emissioni. Diffondendosi in tutte queste città, l'iniziativa può potenzialmente aiutare gli operatori economici a sviluppare soluzioni innovative in un ecosistema industriale chiave (edilizia) in cui gli acquirenti pubblici sono investitori di importanza cruciale.

Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo seguente:

http://www.buyzet.eu/wp-content/uploads/2019/05/POLIS_BUYZET-Handbook_EN_web.pdf

ESEMPIO**COSTRUZIONE DI UNA SCUOLA DELL'INFANZIA SOSTENIBILE**

Collaborare con il mercato per garantire la conformità al marchio di qualità ecologica

Perché optare per una soluzione innovativa?

Il comune finlandese di Hyvinkää intendeva integrare negli obiettivi ambientali delineati nella propria strategia comunale una particolare attenzione a un ambiente di apprendimento sano e sicuro per i bambini, nel rispetto della legge nazionale sull'educazione e la cura della prima infanzia. In tale contesto il comune ha deciso di realizzare la prima scuola dell'infanzia dotata del marchio di qualità ecologica.

Quali sono state le novità?

Riconoscendo la natura innovativa dei requisiti fissati, il comune ha deciso di avviare subito un dialogo con il mercato per comprendere quali fossero le opzioni disponibili. Sul portale nazionale finlandese degli appalti è stata pubblicata una richiesta di informazioni, seguita da un questionario più dettagliato e da interviste individuali con i fornitori che avevano risposto al questionario.

Quali sono stati i risultati?

Il coinvolgimento del mercato ha dimostrato la sua capacità di realizzare una scuola dell'infanzia dotata del marchio di qualità ecologica. Ha inoltre lasciato al mercato un periodo di tempo sufficiente per preparare offerte di qualità. I requisiti per il marchio di qualità ecologica sono stati stabiliti nel capitolato d'oneri. Sono state infine ricevute cinque offerte conformi, che sono state presentate a un costo molto inferiore al previsto. Di conseguenza il comune ha vinto il premio 2017 Procura+ per gli appalti sostenibili.

Ulteriori informazioni sono disponibili agli indirizzi seguenti:

https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue75_Case_Study_150_Hyvinkaa.pdf

<https://procuraplus.org/dev/awards/awards-2017/>

ESEMPIO

L'«EPITCHING WITH PROCURERS» DEL CEI (CONSIGLIO EUROPEO PER L'INNOVAZIONE) DEDICATO ALLA COVID-19

Trovare insieme soluzioni comuni (Appalti nell'ecosistema europeo dell'innovazione)

In un evento svoltosi interamente online, il Consiglio europeo per l'innovazione (CEI) ha riunito più di 50 acquirenti pubblici e privati, cinque imprese europee e oltre 20 PMI sostenute dal CEI nel primo «ePitching with Procurers», una sessione dedicata alle soluzioni per la COVID-19.

Nel pomeriggio gli acquirenti del settore pubblico e privato e le PMI hanno avuto l'opportunità di presentare le loro esigenze e le rispettive soluzioni e follow-up nell'ambito di specifici incontri individuali.

Sono state organizzate due diverse sessioni, in cui le PMI hanno presentato le loro soluzioni relative a dispositivi medici e nuove applicazioni biotecnologiche innovative. Al termine di ogni sessione i partecipanti hanno avuto l'opportunità di scegliere la presentazione migliore.

L'evento ha evidenziato l'importanza di creare sinergie tra PMI e acquirenti.

<https://ec.europa.eu/easme/en/news/eic-epitching-procurers-covid19-finding-common-solutions-together>

4.1.3. Utilizzo di campi facoltativi nei formulari standard

A partire dal 25 ottobre 2023 gli acquirenti pubblici dovranno compilare formulari standard nuovi e aggiornati ⁽³⁶⁾, che consentano loro di fornire informazioni sull'uso degli appalti per l'innovazione. Nei formulari standard aggiornati sarà presente un campo facoltativo in cui gli acquirenti pubblici potranno indicare che stanno acquistando beni, lavori o servizi innovativi mediante la procedura di appalto. Utilizzando questa opzione, gli acquirenti pubblici consentono una raccolta di dati più accurata e un'analisi più precisa del ricorso agli appalti per l'innovazione nel loro paese e in tutta l'UE.

La corretta implementazione dei formulari elettronici è un investimento. Richiede tempo e risorse sufficienti, ma avrà risultati notevoli in termini di tempo risparmiato per tutti i soggetti attuatori e gli utenti. In particolare, contrariamente ai precedenti formulari standard, i formulari elettronici saranno in larga misura compilati automaticamente dai sistemi di appalti elettronici e non dagli utenti, il che ridurrà in modo significativo gli oneri amministrativi.

I formulari elettronici possono essere adattati alle esigenze nazionali. Per comprendere meglio il processo e le diverse opzioni, si consulti il manuale di attuazione della politica in materia di formulari elettronici ⁽³⁷⁾.

4.1.4. 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.

4.1.4.1. 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.

⁽³⁶⁾ Regolamento di Esecuzione (UE) 2019/1780 della Commissione, del 23 settembre 2019, che stabilisce formulari standard per la pubblicazione di avvisi e bandi nel settore degli appalti pubblici e che abroga il regolamento di esecuzione (UE) 2015/1986 («formulari elettronici») (GU L 272 del 25.10.2019, pag. 7).

⁽³⁷⁾ Cfr. https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/eforms_en

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.

Ulteriori informazioni sono disponibili agli indirizzi seguenti:

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

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

4.1.4.2. 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 aggiudicazione⁽³⁸⁾. Sebbene una tale banca dati non sia in grado di fornire informazioni giuridicamente inattaccabili, molti utenti hanno mostrato interesse per 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 quello di accrescere le possibilità di riuscita tramite specifiche per gli appalti fondate sulla finalità da raggiungere piuttosto che sui mezzi per conseguire tali risultati.

⁽³⁸⁾ 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

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 mantenere 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.

Ulteriori informazioni sono disponibili agli indirizzi seguenti:

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

<http://www.consip.it/media/news-e-comunicati/consip-vince-il-premio-european-energy-service-award>

4.1.5. 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 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. 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 che consentono all'acquirente 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.

ESEMPI

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.

Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo seguente:

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

4.1.6. Criteri di aggiudicazione

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

I criteri sono di seguito indicati.

4.1.6.1. 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) ⁽³⁹⁾. 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.

4.1.6.2. Costo

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.

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 a 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.

L'utilizzo del costo come criterio di aggiudicazione 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?

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 × 0,155 kg/km × 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.

⁽³⁹⁾ Gli articoli 67 e 68 della direttiva 2014/24/UE spiegano come utilizzare i 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».

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 attestata tra i 3 g/km ai 45 g/km a veicolo.

Ulteriori informazioni sono disponibili agli indirizzi seguenti:

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

4.1.6.3. Qualità

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. 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?

Vengono 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.

Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo seguente:

<http://ted.europa.eu/TED/notice/udl?uri=TED:NOTICE:287253-2016:TEXT:EN:HTML>

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 %

Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo seguente:

<http://ted.europa.eu/TED/notice/udl?uri=TED:NOTICE:069650-2015:TEXT:DA:HTML>

4.1.7. Gestione dei diritti di proprietà intellettuale (DPI)

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 (ad esempio, brevetti o diritti d'autore, disegni o modelli, marchi commerciali). 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. È quindi importante per tutti gli appalti pubblici definire clausole chiare in materia di diritti di proprietà intellettuale nei documenti di gara ⁽⁴⁰⁾.

Gli acquirenti pubblici devono garantire che l'assegnazione dei diritti di proprietà intellettuale nell'ambito dei loro appalti tenga conto del quadro giuridico applicabile in materia di DPI a livello europeo ⁽⁴¹⁾ e nazionale ⁽⁴²⁾, come ad esempio le disposizioni sui diritti minimi d'uso degli utenti legittimi di software, banche dati ecc. Fatto salvo il presente quadro giuridico in materia di DPI, le direttive dell'UE in materia di appalti pubblici e le norme in materia di aiuti di Stato consentono di richiedere nei documenti di gara il trasferimento dei diritti di proprietà intellettuale dall'operatore economico partecipante all'acquirente pubblico ⁽⁴³⁾. 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:

- l'acquirente pubblico richiede il trasferimento dei nuovi diritti di proprietà intellettuale; oppure
- 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 ⁽⁴⁴⁾.

Poiché l'entità contraente si fa carico del 100 % dei costi, spesso ritiene di avere diritto a tutti i risultati. Tuttavia il trasferimento dei diritti di proprietà intellettuale connessi a tali risultati agli acquirenti pubblici può frenare l'innovazione. Impedire ai contraenti di riutilizzare o persino di adattare/migliorare l'innovazione in un contesto diverso o per un cliente diverso, potrebbe anche comportare una qualità inferiore e costi più elevati per l'acquirente pubblico. In molti casi i fornitori hanno maggiori capacità, rispetto agli acquirenti pubblici, di commercializzare le innovazioni derivanti da un appalto pubblico, di garantire una protezione adeguata della proprietà intellettuale e di difendere i diritti di proprietà intellettuale in tribunale. 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 ⁽⁴⁵⁾.

⁽⁴⁰⁾ Orientamenti utili sui DPI per l'acquisizione di innovazioni basate sulle TIC e modelli per le disposizioni in materia di DPI figurano nel documento di lavoro dei servizi della Commissione «Guide for the procurement of standards-based ICT — Elements of good Practice», SWD(2013) 224 final.

⁽⁴¹⁾ Cfr. in particolare la legislazione dell'UE in materia di diritto d'autore. Si tratta di una serie di 13 direttive e due regolamenti che armonizzano i diritti essenziali degli autori, degli artisti interpreti o esecutori, dei produttori e delle emittenti (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/eu-copyright-legislation>).

⁽⁴²⁾ Cfr. l'indicatore 10, il sottoindicatore «regime DPI», studio SMART 2016/0040 «Benchmarking of national innovation procurement policy frameworks across Europe» (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/benchmarking-national-innovation-procurement-policy-frameworks-across-europe>).

⁽⁴³⁾ L'articolo 42 della direttiva 2014/24/UE e l'articolo 60 della direttiva 2014/25/UE stabiliscono che «Le specifiche tecniche possono altresì indicare se sarà richiesto il trasferimento dei diritti di proprietà intellettuale».

⁽⁴⁴⁾ 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)).

⁽⁴⁵⁾ Consultazione pubblica sul rispetto del DPI e dei segreti commerciali negli appalti pubblici in Europa, 2016 (https://ec.europa.eu/growth/content/consultation-respect-intellectual-property-public-procurement-procedures_it).

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. Nella maggior parte degli Stati membri dell'UE, il quadro giuridico per gli appalti pubblici non disciplina l'assegnazione dei DPI e lascia all'acquirente pubblico il compito di definire l'attribuzione dei diritti di proprietà intellettuale nei suoi documenti di gara. Poiché non sempre si tratta di un compito facile per i singoli acquirenti, 11 paesi europei hanno adottato una politica nazionale in materia di assegnazione dei diritti di proprietà intellettuale negli appalti pubblici che, in linea di principio, assegna i DPI ai contraenti: in particolare Belgio e Spagna (mediante la legislazione sugli appalti pubblici), Finlandia, Francia e Svizzera (mediante le condizioni generali per i contratti pubblici) ed Estonia, Irlanda, Lussemburgo, Ungheria e Slovenia (mediante orientamenti ufficiali).

Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo seguente:

Assegnare i DPI alle imprese negli appalti pubblici — pratiche in tutto il mondo:

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

Maggiori dettagli sull'assegnazione dei DPI negli appalti pubblici in diversi paesi europei:

cfr. indicatore 10 nei profili per paese dello studio SMART 2016/0040

Gli acquirenti pubblici devono pertanto prendere in considerazione la possibilità di lasciare i diritti di proprietà intellettuale ai fornitori, a meno che non vi siano interessi pubblici prevalenti in gioco. Ciò potrebbe verificarsi quando il fornitore non può essere autorizzato a utilizzare i risultati dell'appalto pubblico (ad esempio, per motivi di sicurezza o di riservatezza), quando il fornitore non è in grado di utilizzare i risultati dell'appalto pubblico (ad esempio, la progettazione di campagne di marketing o loghi specificamente destinati agli acquirenti pubblici) o quando l'acquirente pubblico deve rendere pubblici tutti i risultati (ad esempio, determinate relazioni/studi strategici, obiettivi di dati aperti). Adottare l'approccio che lascia 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 loro ragionevoli interessi, nonché l'interesse pubblico. Può essere quindi necessario che gli acquirenti pubblici conservino i seguenti diritti, specificandoli nel contratto ⁽⁴⁶⁾:

- 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 (ad esempio, altre amministrazioni che devono interconnettersi con la soluzione dell'acquirente);
- 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. Se il fornitore si rifiuta, l'acquirente pubblico deve avere il diritto di concedere esso stesso tali licenze a soggetti terzi, al fine di tutelare gli interessi pubblici;
- adeguati diritti di pubblicazione: sebbene sia consigliabile concedere il diritto di proprietà intellettuale all'acquirente pubblico se tutti i risultati devono essere resi pubblici (ad esempio, il diritto d'autore per determinate relazioni/studi strategici), nei casi in cui i DPI sono lasciati al fornitore, deve essere garantito il diritto di accesso e di pubblicazione per i dati derivati (ad esempio, alcuni dati pubblici che rivestono interesse per la popolazione generale o che l'acquirente pubblico potrebbe voler pubblicare per consentirne il riutilizzo da parte di soggetti terzi, ad esempio allo scopo di sviluppare altre soluzioni innovative).

In conclusione, concedere ai fornitori la possibilità di conservare i diritti di proprietà intellettuale può incentivare la commercializzazione di soluzioni innovative a livello industriale garantendo al contempo la piena protezione degli interessi ragionevoli degli acquirenti pubblici e riducendo i costi relativi agli appalti sostenuti dal settore pubblico. Gli Stati membri potrebbero dunque considerare la possibilità di concedere tali diritti ai fornitori 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.

Per ulteriori informazioni sui DPI, tra cui gli aspetti generali e il tipo di deliverable nell'ambito degli appalti, cfr. allegato I. Per informazioni sull'interazione tra DPI e aiuti di Stato, cfr. capitolo 5.

⁽⁴⁶⁾ Per maggiori dettagli, si veda l'allegato I sui diritti di proprietà intellettuale (DPI).

ESEMPIO

IL PROGETTO DI APPALTO PRE-COMMERCIALE DEL CONSIGLIO COMUNALE DI DUBLINO

Gestione delle alluvioni mediante il controllo dei pozzetti stradali

Perché optare per una soluzione innovativa?

Negli ultimi anni le piogge di Dublino, a causa di fenomeni meteorologici più estremi e del conseguente blocco dei canali di scolo e dei pozzetti stradali, hanno spesso avuto la meglio sull'attuale sistema di drenaggio. Strade e terreni nell'area della città di Dublino hanno dovuto quindi soccombere alle alluvioni. L'attuale sistema di gestione delle alluvioni si avvaleva delle conoscenze locali e delle informazioni storiche, ma il Consiglio comunale ha ravvisato il potenziale vantaggio di disporre di informazioni in tempo reale per agevolare la gestione delle situazioni nel loro evolversi. Tali informazioni potrebbero inoltre contribuire alla pianificazione a lungo termine della gestione delle alluvioni nella zona.

Dall'analisi di mercato è emerso che, sebbene fosse disponibile un ridotto numero di possibili soluzioni tecnologiche, queste non erano a basso costo o scalabili, due obiettivi fondamentali rispetto a quanto richiesto dal consiglio comunale di Dublino.

Quali sono state le novità?

Enterprise Ireland è l'organizzazione governativa responsabile dello sviluppo e della crescita delle imprese irlandesi sui mercati mondiali. L'organizzazione è stata incaricata di promuovere gli appalti pre-commerciali attraverso il suo programma di ricerca sull'innovazione per le piccole imprese ⁽⁴⁷⁾. Il consiglio comunale di Dublino ha indetto una gara di appalto per l'innovazione relativamente a una soluzione di monitoraggio dei pozzetti stradali attraverso questo programma, offrendo finanziamenti a una serie di imprese impegnate nello sviluppo di un risultato a basso costo, adattabile e sostenibile. Al fine di promuovere l'ulteriore sviluppo delle imprese al di là della procedura di appalto, sono stati loro concessi i diritti di proprietà intellettuale (DPI), ma il consiglio comunale di Dublino (DCC) ha mantenuto alcuni diritti d'uso e ha inserito una clausola aggiuntiva in virtù della quale i diritti torneranno al DCC su richiesta qualora non siano stati utilizzati dalle imprese a scopi commerciali entro tre anni.

Quali sono stati i risultati?

Nel corso della gara d'appalto il Consiglio ha finanziato studi di fattibilità, la costruzione di prototipi e la sperimentazione di soluzioni in un ambiente reale. Il DCC, dopo aver iniziato a lavorare con sei imprese per sperimentare e testare le soluzioni proposte e averne eliminate quattro mediante un processo concorrenziale, sta attualmente lavorando con due imprese per co-progettare dispositivi a basso consumo e a basso costo in grado di inviare segnali di allarme nell'ambiente ostico di un pozzetto stradale.

Il consiglio sta attualmente convalidando i risultati di 50 siti attivi e spera di ottenere una soluzione modulabile e a basso costo entro la fine del processo. Una delle imprese sta vendendo la propria soluzione e le sue varianti ad altre città.

Ulteriori informazioni sono disponibili agli indirizzi seguenti:

<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:158589-2017:TEXT:IT:HTML&tabId=1> (bando di gara)

<https://smartcitiesireland.org/projects/gully-monitoring/>

ESEMPIO

APPALTI PRECOMMERCIALI DELL'UE CON BLOCKCHAIN

Nuovi servizi transfrontalieri per i cittadini, le imprese e le amministrazioni pubbliche dell'UE

Perché optare per una soluzione innovativa?

La Commissione europea, in cooperazione con gli Stati membri dell'UE, la Norvegia e il Liechtenstein, sta creando l'infrastruttura europea di servizi blockchain (*European Blockchain Service Infrastructure* — EBSI). Sono necessarie innovazioni basate sulla blockchain per fornire servizi pubblici transfrontalieri ad alta capacità in tutta l'UE con i più elevati standard di sicurezza e privacy, riducendo nel contempo l'impatto ambientale.

⁽⁴⁷⁾ Nonostante il nome, il programma irlandese per gli appalti pre-commerciali SBIR non si limita alle piccole imprese. Possono infatti parteciparvi le imprese di qualsiasi dimensione.

Quali sono state le novità?

La Commissione europea ha dato avvio all'appalto pre-commerciale dell'UE sulla blockchain per far sviluppare e testare nuove soluzioni innovative. Poiché l'EBSI ha anche l'obiettivo di favorire la creazione di nuove opportunità commerciali e di consolidare nuovi settori di leadership per le imprese europee, sono state elaborate clausole specifiche per gli appalti al fine di rafforzare le opportunità per le imprese di proteggere i loro DPI e commercializzare le loro soluzioni in Europa e di rinsaldare anche l'autonomia della strategia, la resilienza e gli interessi in materia di sicurezza dell'UE.

Quali sono stati i risultati?

Sono state messe in pratica le raccomandazioni di cui sopra dei presenti orientamenti: i contraenti possono ottenere la titolarità dei DPI e al contempo alla Commissione europea e ai paesi EBSI sono garantiti adeguati diritti di utilizzo e adattamento, il diritto subordinato di concedere licenze e opportuni diritti di pubblicazione. L'amministrazione aggiudicatrice invita i contraenti a favorire la standardizzazione e la pubblicazione dei risultati. L'UE ha il diritto di opporsi al trasferimento o alla concessione in licenza di DPI a paesi terzi per motivi di autonomia e sicurezza strategica dell'Unione. La partecipazione all'appalto è limitata agli operatori economici stabiliti nei paesi del SEE o controllati da tali paesi. Le condizioni relative al luogo di esecuzione sono utilizzate per garantire che il 70 % del lavoro per il contratto e il 100 % dei lavori sulle componenti di sicurezza siano effettuati in Europa. L'UE ha il diritto di esigere il trasferimento all'acquirente dei DPI generati dal contraente durante l'appalto, nel caso in cui i contraenti non realizzino un'ampia commercializzazione dei risultati in Europa entro quattro anni dall'appalto, in linea con l'autonomia strategica e gli interessi concernenti la sicurezza dell'UE, o se il contraente non rispetta i requisiti relativi al luogo di esecuzione e al controllo, oppure se l'acquisizione o la fusione del contraente avrebbe un impatto negativo sull'accesso ai risultati o sulla loro commercializzazione, in linea con l'autonomia strategica e gli interessi riguardanti la sicurezza dell'UE. Per accrescere la resilienza e la competitività nella catena di approvvigionamento, nell'ambito dell'appalto ci si avvale di molteplici fonti: è stata stanziata una dotazione di bilancio per acquistare R&S da sette fornitori simultaneamente nella prima fase di progettazione, da quattro fornitori nella fase di prototipazione e da tre fornitori nella fase di sviluppo e collaudo del prodotto.

Il mercato ha mostrato grande interesse per l'approccio adottato nell'appalto. Oltre 500 persone hanno partecipato alle diverse fasi della consultazione preliminare di mercato e 268 partecipanti hanno lasciato i propri recapiti nello spazio online dedicato alle collaborazioni per l'appalto pre-commerciale dell'UE sulla blockchain, indicando il loro interesse a collaborare con altri portatori di interessi nell'ambito di tale appalto.

Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo seguente:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/european-blockchain-pre-commercial-procurement>

4.1.8. 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 devono comprendere almeno gli elementi seguenti:

- criteri di esecuzione dell'appalto, indicatori di qualità misurabili e obiettivi di prestazione ⁽⁴⁸⁾;
- 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);
- clausole di modifica contrattuale per volatilità ed elevato potenziale innovativo accertato durante l'esecuzione del contratto ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁸⁾ 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

⁽⁴⁹⁾ Articolo 72, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2014/24/UE e articolo 89, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2014/25/UE.

Le clausole di esecuzione di un appalto possono inoltre comprendere le cosiddette clausole di analisi del valore ⁽⁵⁰⁾. 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 per l'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 per il servizio idrico 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 %.

Ulteriori informazioni sono disponibili agli indirizzi seguenti:

<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 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 ⁽⁵¹⁾. In tali circostanze, le norme UE permettono agli acquirenti pubblici di scegliere tra due procedure: procedura competitiva con negoziazione ⁽⁵²⁾ e dialogo competitivo ⁽⁵³⁾.

La differenza sostanziale tra una situazione in cui si impiega la procedura competitiva con negoziazione e una situazione in cui si impiega 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.

⁽⁵⁰⁾ Per maggiori informazioni sui regimi di pagamento/analisi del valore orientati al risultato, consultare gli esempi alle pagine seguenti:

— 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>

⁽⁵¹⁾ Articolo 26, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2014/24/UE.

⁽⁵²⁾ 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.

⁽⁵³⁾ Il dialogo competitivo è stato notevolmente semplificato nel quadro delle direttive.

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.

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.

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 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 2.1., esempio di Copenaghen;
- sezione 3.1.5., 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 deve 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 bassi, 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 a persone con disabilità (che, salvo in casi debitamente giustificati, sono obbligatorie per le specifiche tecniche relative agli appalti destinati all'uso da parte di persone fisiche). 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 devono prestare particolare attenzione alla sezione 5 del presente documento di orientamento, che descrive, tra l'altro, le condizioni alle quali la Commissione considererà che gli appalti pubblici di servizi di ricerca e sviluppo non comportino aiuti di Stato.

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

Conformemente alle norme UE,⁽⁵⁴⁾ 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⁽⁵⁵⁾. Una parte significativa delle specifiche tecniche e del successivo appalto deve 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 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 (aperte, trasparenti e non discriminatorie) e ragionevoli.

⁽⁵⁴⁾ Articolo 25 della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 1), articolo 14 della direttiva 2014/24/UE e articolo 32 della direttiva 2014/25/UE.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. la sezione 4.2.3.2 sugli appalti pre-commerciali, COM(2007) 799 final e SEC(2007) 1668.

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 2007, che mette in pratica la deroga alle disposizioni delle direttive sugli appalti pubblici per i servizi di ricerca e sviluppo in un caso specifico ⁽⁵⁶⁾ 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 ⁽⁵⁷⁾.

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:

- i) di utilizzare per le proprie esigenze i risultati della ricerca e dello sviluppo; e
- ii) di (richiedere agli operatori economici di) concedere licenze a soggetti terzi 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 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. La documentazione degli appalti pre-commerciali dimostra che il prezzo era in media del 50 % inferiore, la qualità delle offerte era superiore e il numero di offerte ricevute era quattro volte quello normale ⁽⁵⁸⁾.

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. 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 ⁽⁵⁹⁾.

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.

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. 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-commerciale ⁽⁶⁰⁾ o vi) potrebbero distorcere la concorrenza leale tra i fornitori di servizi di ricerca e sviluppo partecipanti o altri presenti sul mercato.

⁽⁵⁶⁾ Articolo 25 della direttiva 2014/23/UE, articolo 14 della direttiva 2014/24/UE, articolo 32 della direttiva 2014/25/UE e articolo 13, lettere f) e j), della direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (GU L 216 del 20.8.2009, pag. 76).

⁽⁵⁷⁾ Gli appalti pre-commerciali costituiscono un approccio specifico agli appalti di servizi di R&S (sviluppo competitivo in fasi) in base al quale l'acquirente pubblico non riserva i risultati di R&S esclusivamente al proprio uso, ma condivide i rischi e i benefici della R&S con i fornitori di servizi. L'organizzazione della condivisione dei rischi e dei benefici, e dell'intera procedura di appalto, in modo da garantire la massima concorrenza, la parità di trattamento e la trasparenza, consente all'acquirente pubblico di individuare le migliori soluzioni possibili che il mercato può offrire e di evitare aiuti di Stato a determinate condizioni. Cfr. la sezione 2.3 della «Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione», C(2014) 3282, (disciplina per la 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)).

⁽⁵⁸⁾ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/impacts-eu-funded-pre-commercial-procurements>

⁽⁵⁹⁾ Questa possibilità è stata utilizzata, ad esempio, dal progetto THALEA di cui alla sezione 3.1.1, che ha acquistato, nell'ambito dell'appalto pre-commerciale, l'uso delle soluzioni sviluppate per quattro anni dopo il progetto.

⁽⁶⁰⁾ Ad esempio, per quanto riguarda le specificità dei loro approcci di soluzione individuale che sono commercialmente riservati o protetti da diritti di proprietà intellettuale.

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

Generalmente, gli impegni internazionali dell'UE a livello bilaterale o multilaterale non contemplano tali servizi. Qualora i servizi di R&S siano oggetto di appalti separati e la titolarità dei diritti di proprietà intellettuale derivanti dalle attività di R&S resti dei fornitori (come avviene nel caso degli appalti pre-commerciali), gli operatori economici dei paesi terzi non hanno un accesso garantito. Tali servizi possono essere soggetti a condizioni relative al luogo di esecuzione ⁽⁶¹⁾.

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

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 73,5 % degli appalti è stato aggiudicato da PMI/start-up);
- stimolando un'espansione transfrontaliera (il 33,1 % degli appalti è stato aggiudicato a livello transfrontaliero);
- rafforzando la competitività europea (il 99,5 % dei contraenti svolge il 100 % delle attività di ricerca e sviluppo in Europa);
- il tasso di successo della commercializzazione delle imprese partecipanti è raddoppiato (nell'arco di un anno: il 50 % ha generato entrate, il 24 % ha attirato investimenti azionari, il 18 % ha collaborato con grandi imprese, il 12 % è stato oggetto di una fusione o acquisizione, il 3 % ha già effettuato un'IPO).

Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo seguente:

<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 gli indirizzi seguenti:

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

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/pre-commercial-procurement-showcases>

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

- opportunità per le PMI nel quadro di progetti di maggiore dimensione di cui alla sezione 3.1.4;
- progetti Imaile, Thalea e di calcolo ad alte prestazioni di cui alle sezioni 2.5.2 e 3.1.1.

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 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.

⁽⁶¹⁾ Linee guida della Commissione sulla partecipazione di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE (https://ec.europa.eu/growth/content/new-guidance-participation-third-country-bidders-eu-procurement-market_it).

È prevista un'eccezione specifica ⁽⁶²⁾ 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.

ESEMPIO

APPALTI ALL'AVANGUARDIA DELLA TECNOLOGIA

Rapporti fornitore — contraente nell'ambito di progetti scientifici di grande portata presso il CERN

Perché optare per una soluzione innovativa?

La riuscita di grandi progetti scientifici dipende dalla competenza dei fornitori e dei contraenti. L'esperienza dell'Organizzazione europea per la ricerca nucleare (CERN) al riguardo è eloquente.

Quali sono state le novità?

Un fattore chiave negli appalti organizzati dal CERN è che, in ogni nuovo aggiornamento dei suoi acceleratori, i requisiti e le prestazioni sono più impegnativi e spingono i fornitori al limite. Inoltre in alcuni casi il mercato è troppo limitato per investire nella produzione di volumi ridotti di forniture altamente sofisticate e all'avanguardia. Ciò induce il CERN a progettare i propri prototipi e a collaborare strettamente con i suoi fornitori.

Quali sono stati i risultati?

L'esito di questo tipo di collaborazione ha anche un'importante contropartita commerciale per i fornitori. Da uno studio relativo all'appalto e alla stipula dei contratti per il grande collisore di adroni (LHC) sono emersi i chiari vantaggi per i fornitori del CERN: circa il 38 % di loro aveva sviluppato nuovi prodotti, il 44 % aveva migliorato l'apprendimento tecnologico e il 60 % aveva acquisito nuovi clienti grazie a contratti con il CERN.

L'Università di Milano sta conducendo un altro studio che fornisce un'analisi costi-benefici dell'LHC e del suo potenziamento. I risultati preliminari mostrano già una significativa relazione positiva tra l'appalto per l'LHC e i miglioramenti nello sforzo di R&S, nella capacità di innovazione e nelle prestazioni economiche dei fornitori.

Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo seguente:

<https://home.cern/fr/resources>

4.2.3.4. Partenariati per l'innovazione

Il partenariato per l'innovazione ⁽⁶³⁾ 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 ⁽⁶⁵⁾, 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 ⁽⁶⁶⁾.

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 devono 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.

⁽⁶²⁾ Articolo 32, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2014/24/UE.

⁽⁶³⁾ Articolo 31 della direttiva 2014/24/UE.

⁽⁶⁴⁾ Cfr. anche l'articolo 49 della direttiva 2014/25/UE.

⁽⁶⁵⁾ Escluse le procedure per l'acquisto di servizi di ricerca e sviluppo, tra cui l'appalto pre-commerciale.

⁽⁶⁶⁾ Come descritto 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.

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 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. 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, soggetta alle norme pertinenti dell'UE e dell'OMC, e, in particolare, ai principi fondamentali degli appalti per quanto riguarda concorrenza, trasparenza e non discriminazione.

Il partenariato per l'innovazione è stato concepito specificamente per consentire agli acquirenti pubblici di istituire un partenariato al fine di sviluppare, e successivamente acquistare, una nuova soluzione innovativa. È quindi importante che il partenariato per l'innovazione sia strutturato in modo tale da poter creare la necessaria «domanda di mercato», ossia che sia in grado di incentivare lo sviluppo di una soluzione innovativa senza precludere l'accesso al mercato stesso ⁽⁶⁷⁾.

A tale riguardo, anche l'assenza di una procedura di appalto distinta per l'acquisto di volumi commerciali di prodotti o servizi finali richiede un'attenzione particolare ai principi dell'UE in materia di aiuti di Stato (cfr. sezione 5 sugli aiuti di Stato). Per garantire che gli acquirenti pubblici non utilizzino i partenariati per l'innovazione in modo da impedire, limitare o falsare la concorrenza ⁽⁶⁷⁾, la direttiva 2014/24/UE, in particolare l'articolo 31 sui partenariati per l'innovazione, stabilisce norme volte a garantire che un partenariato per l'innovazione sia aperto, trasparente, non discriminatorio e competitivo.

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 ⁽⁶⁷⁾;
- 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;

⁽⁶⁷⁾ Cfr. considerando 49, della direttiva 2014/24/UE.

- 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 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;
 - 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 (cfr. la sezione 4.1.7 e l'allegato I);
 - garantire che il partenariato per l'innovazione (in particolare, la durata e il valore) rifletta il grado di innovazione della soluzione proposta.

PARTENARIATI PER L'INNOVAZIONE NELLA PRATICA

Dall'introduzione del partenariato per l'innovazione ai sensi della direttiva 2014/24/UE sono state pubblicate decine di progetti in tutta l'UE. Diversi tipi di organismi pubblici si sono avvalsi di questa procedura, dai ministeri e dalle agenzie pubbliche agli enti locali. Le esigenze affrontate sono varie e coinvolgono diversi tipi di settori e industrie. In tutti i casi, la ricerca di mercato condotta dagli acquirenti aveva dimostrato che nessuna soluzione esistente era in grado di soddisfare le esigenze.

ESEMPI

1. SEDE DELLO STADIO OLIMPICO DI HELSINKI

<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:98072-2018:TEXT:IT:HTML&tabId=0>

Finalità del progetto

Lo stadio olimpico e le sue strutture circostanti sono protetti dalla legge finlandese sul patrimonio culturale. Il Consiglio nazionale delle antichità aveva sottolineato che le vecchie panchine di legno costituivano una parte importante dell'architettura dello stadio e che i nuovi progetti dovevano soddisfare le esigenze estetiche relative alla protezione degli edifici.

Lo studio di mercato ha rivelato che non erano disponibili soluzioni che soddisfacessero i requisiti del progetto di ristrutturazione dello stadio olimpico, ossia:

- i sedili devono essere parte integrante dell'architettura dello stadio e vanno ricostruiti con cura in caso di ristrutturazione in modo da richiamare la forma precedente;
- in base alla progettazione funzionale, alcuni sedili devono soddisfare i requisiti antincendio dei materiali;
- il progetto non deve sostenere costi di manutenzione onerosi relativi a verniciatura, protezione antincendio o riparazioni delle maglie di legno;
- deve essere possibile utilizzare fissaggi per vecchie panchine di legno (design innovativo).

Procedura

La procedura è stata avviata con due requisiti minimi obbligatori:

- sedili con meccanismo girevole;
- sedili e schienali con possibilità di essere rimossi separatamente.

Nel giugno 2017 è stato pubblicato un bando di gara accompagnato da un invito preliminare basato sui piani dell'architetto. A ciò ha fatto seguito la fase di partecipazione, che si è conclusa con la selezione degli offerenti. I candidati selezionati hanno quindi ricevuto un invito a negoziare. Questa fase si è conclusa con l'attribuzione del partenariato a tre società selezionate sulla base dei criteri seguenti: sedile prototipo, piano di sviluppo e stima dei costi. Il partenariato per l'innovazione è stato avviato all'inizio di dicembre 2017 e prevedeva due fasi di sviluppo e un obiettivo intermedio. I criteri di valutazione per ciascuna fase di sviluppo erano i seguenti: valutazione dei sedili, materiale/ciclo di vita/manutenzione e prezzo. Il contratto di appalto è stato firmato nel dicembre 2018.

2. ACQUISIZIONE DI CONVOGLI INNOVATIVI AD ALTISSIMA VELOCITÀ E RELATIVI ELEMENTI DI SUPPORTO

<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:234086-2015:TEXT:IT:HTML&tabId=0>

Finalità del progetto

L'obiettivo del progetto avviato dalla società ferroviaria francese SNCF era la progettazione, la produzione e la consegna di convogli in grado di circolare principalmente in Francia e in altri paesi europei a una velocità pari o superiore a 320 km/h in condizioni ottimali in termini di costi e di ambiente.

Il progetto si articola in tre fasi:

- i. fase di ricerca e sviluppo per preparare una specifica dettagliata di convogli innovativi ad altissima velocità a un prezzo di acquisizione prestabilito;
- ii. fase di progettazione e di industrializzazione di convogli innovativi ad altissima velocità;
- iii. fase di produzione e consegna di una quantità prevista di treni (tra 50 e 200) e relativi elementi di supporto per l'utilizzo e la manutenzione dei treni.

Procedura

È stato effettuato uno studio di mercato per dimostrare che la necessità individuata non poteva essere soddisfatta da una soluzione esistente sul mercato. Questo parametro di riferimento globale del materiale rotabile ad alta velocità disponibile ha permesso di stabilire che il treno previsto non era disponibile sul mercato e che la necessità di un treno innovativo era reale.

Sono stati poi fissati i livelli di prestazione e i livelli massimi di costo. La fase di acquisizione poteva essere realizzata solo se ci fosse stata una corrispondenza tra il risultato della fase di R&S e il livello di prestazione e il costo massimo concordati tra la società SNCF e il partner. Tali obiettivi di costo e di prestazione sono stati indicati nell'offerta.

Per scegliere il vincitore del partenariato sono state condotte negoziazioni con i candidati selezionati. Le discussioni si sono incentrate sugli adeguamenti dell'offerta alla luce delle esigenze di progettazione, sviluppo e produzione, nonché sui diritti di proprietà intellettuale associati a ciascuna fase del progetto.

3. ERHVERVSSTYRELSEN, ALBERTSLUND KOMMUNE, ESBJERG KOMMUNE, FREDERIKSSUND KOMMUNE (APPALTO CONGIUNTO — AUTORITÀ LOCALI DANIMARCA)

<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:209875-2016:TEXT:IT:HTML&tabId=0>

Finalità del progetto

Il partenariato per l'innovazione mirava a sviluppare nuove soluzioni innovative per prevenire o attenuare la disidratazione delle persone con più di 65 anni. L'obiettivo era ridurre, per le persone di questa età, i ricoveri evitabili in ospedale, molto spesso dovuti alla disidratazione.

Procedura

Come introduzione al processo del partenariato per l'innovazione, l'autorità danese per le imprese ha condotto un approfondito dialogo di mercato sotto forma di due seminari con imprese, esperti e utenti nei comuni partecipanti.

La fase preparatoria, che ha preceduto l'avvio del partenariato per l'innovazione, si è concentrata sul calcolo del potenziale di acquisto e del potenziale di mercato al fine di attrarre imprese innovative. È stata necessaria l'assistenza di esperti.

La fase negoziale ha permesso di valutare diversi modelli per lo sviluppo di soluzioni informatiche e anche di discutere i punti chiave del partenariato per l'innovazione: codici sorgente, dati personali ecc.

Sono stati premiati due partenariati per l'innovazione. Durante la fase di sviluppo (post-aggiudicazione), uno dei due partner non è stato in grado di fornire un prototipo che soddisfacesse i livelli di prestazione stabiliti nel contratto. Si è pertanto deciso di porre fine al partenariato con tale consorzio.

In conclusione, i principali fattori della riuscita di un partenariato per l'innovazione sono i seguenti:

- una fase di valutazione ben condotta per determinare se sia veramente necessaria una fase di R&S, oltre a un approccio strategico ai diritti di proprietà intellettuale;
- la previsione della pianificazione generale e delle diverse fasi dell'appalto;
- la creazione di un gruppo di progetto multidisciplinare con esperti del settore interessato e l'avvio di un vero e proprio processo di orientamento/monitoraggio del contratto a lungo termine. Ciò consentirà all'acquirente pubblico di valutare i risultati intermedi dei partner;
- l'attuazione di un metodo di lavoro collaborativo e agile per lo scambio e la costruzione congiunta con i partner; e
- il rispetto della parità di trattamento dei partner e del segreto commerciale durante la fase di attuazione del partenariato.

5. AIUTI DI STATO

Nell'aggiudicazione di appalti pubblici, le risorse pubbliche sono utilizzate per pagare agli operatori economici l'acquisto di beni, servizi o lavori. Le autorità pubbliche devono pertanto garantire che, nello svolgimento di tali operazioni (indipendentemente dalla procedura di appalto pubblico utilizzata), non siano concessi aiuti di Stato in violazione delle norme dell'UE in materia. In particolare, è fondamentale verificare se un'impresa cui viene aggiudicato un contratto a seguito di una procedura di appalto pubblico riceva o no un pagamento superiore a quello che riceverebbe a condizioni di mercato. Per tale ragione, i presenti orientamenti fanno riferimento ad alcuni criteri che un appalto per l'innovazione deve soddisfare per evitare che siano concessi aiuti di Stato a un fornitore.

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 ⁽⁶⁸⁾. Secondo la comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato ⁽⁶⁹⁾, ciò avviene di norma se la procedura di gara è concorrenziale, trasparente, non discriminatoria e incondizionata, coerentemente con le pertinenti direttive dell'UE in materia di appalti pubblici. La gara deve consentire di selezionare l'offerta economicamente più vantaggiosa che corrisponde al valore del 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 ⁽⁷⁰⁾:
- dimostrando il carattere obiettivo del capitolato d'onere che non favorisce alcun operatore economico particolare;
- oppure 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 (compresi gli appalti pre-commerciali), la disciplina della Commissione in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione stabilisce le condizioni specifiche cumulative elencate di seguito, che le autorità pubbliche devono rispettare per evitare che si configurino aiuti di Stato ⁽⁷¹⁾:

- la procedura di selezione è competitiva, trasparente e non discriminatoria, e si basa su criteri di selezione e di aggiudicazione oggettivi e predefiniti;

⁽⁶⁸⁾ 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, falsano o minacciano di falsare la concorrenza.

⁽⁶⁹⁾ Cfr. i punti 89 e seguenti della comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, C/2016/2946 [[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52016XC0719(05))].

⁽⁷⁰⁾ Tali condizioni non sono cumulative (cfr. punto 93 della summenzionata comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato).

⁽⁷¹⁾ Tali criteri sono specificati nella sezione 2.3 della disciplina in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:C:2014:198:TOC>).

- 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;
- l'appalto non conferisce ad alcuno dei fornitori partecipanti un trattamento preferenziale nell'offerta di quantità commerciali dei prodotti o servizi finali ⁽⁷²⁾;
- ed è soddisfatta una delle seguenti condizioni:
 - 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);
e gli eventuali diritti di proprietà intellettuale sono integralmente attribuiti all'acquirente pubblico;
 - 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 e a concedere l'accesso a terzi, per esempio mediante licenze non esclusive, alle condizioni di mercato.

Se le condizioni di cui sopra non sono soddisfatte, le autorità pubbliche possono avvalersi di un esame individuale dei termini del contratto tra l'acquirente pubblico e l'impresa o, nel dubbio, notificare la misura alla Commissione.

Per le situazioni che comportano aiuti di Stato si applicano le normali norme in tale materia, vale a dire che l'aiuto può essere considerato compatibile con il trattato se soddisfa determinate condizioni ⁽⁷³⁾.

⁽⁷²⁾ Fatte salve le procedure che disciplinano sia lo sviluppo che il successivo acquisto di prodotti o servizi unici o specializzati.

⁽⁷³⁾ Le condizioni alle quali gli aiuti di Stato a favore della RSI possono essere considerati compatibili con il trattato sono stabilite nella disciplina sulla RSI e nel regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato (GU L 187 del 26.6.2014, pag. 1) modificato dal regolamento (UE) 2017/1084, cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0651-20170710>. Il regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis» (GU L 352 del 24.12.2013, pag. 1) stabilisce le condizioni alle quali gli aiuti possono essere considerati «de minimis» e possono essere dispensati dall'obbligo di notifica (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32013R1407>).

ALLEGATO I

Diritti di proprietà intellettuale (DPI)

Il presente allegato illustra le questioni relative ai diritti di proprietà intellettuale che possono sorgere nella pratica degli appalti pubblici, quando si ritiene che la titolarità della proprietà intellettuale spetti al contraente perché l'appalto in questione si qualifica come «appalto per l'innovazione» e/o perché si ritiene che tale costruzione giuridica sia appropriata per sostenere l'innovazione.

Sono forniti alcuni orientamenti supplementari in merito a:

- quando può essere opportuno che l'amministrazione aggiudicatrice conceda al contraente la titolarità dei diritti di proprietà intellettuale dei deliverable creati a seguito dell'appalto pubblico e,
- in tali casi, in che modo ciò deve tradursi in adeguati meccanismi contrattuali.

La parte I fornisce dettagli sugli aspetti generali relativi ai DPI, mentre la parte II esamina i diversi tipi di deliverable e il modo in cui questi si riferiscono ai DPI.

Parte I — Aspetti generali relativi ai DPI

Nel redigere o discutere le clausole del contratto relative ai DPI, la pubblica amministrazione deve tenere conto dei suoi obiettivi strategici e dei suoi interessi, che di norma sono: ottenere i diritti necessari alle sue esigenze, al prezzo corretto, evitando nel contempo una futura dipendenza (dal contraente) o azioni legali (da parte di terzi o del contraente).

Il principio guida deve essere «*Acquista tutto ciò di cui hai bisogno, ma solo ciò di cui hai bisogno, anche in futuro*».

L'acquirente pubblico deve essere il titolare dei DPI?

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. Tuttavia potrebbe non essere l'approccio più appropriato se l'obiettivo è quello di mettere gratuitamente a disposizione di un pubblico più ampio i risultati del contratto (a meno che l'acquirente pubblico non ottenga una licenza aperta).

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

- per quanto riguarda la **portata**, si deve prestare attenzione a ottenere diritti sufficientemente ampi (da utilizzare, modificare ecc.), anche per le esigenze future prevedibili. In base al diritto contrattuale in molte giurisdizioni, in caso di dubbio sulla portata esatta, la licenza sarebbe probabilmente interpretata a favore del licenziante piuttosto che del licenziatario;
- per quanto riguarda il **territorio**, è possibile prevedere, ove opportuno, che il contraente conceda all'acquirente pubblico tali diritti in tutto il mondo;
- 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. In pratica, in quest'ultimo caso, ciò significa che la licenza è irrevocabile (a condizione che l'amministrazione ne rispetti i termini e le condizioni);
- 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 (anche se ciò equivale in pratica a limitare il mercato futuro del nuovo prodotto o servizio).

Le decisioni in materia di titolarità dei DPI incidono sui prezzi?

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 e 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 che modo l'acquirente pubblico può essere protetto se non è titolare dei DPI?

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 ⁽¹⁾. Di seguito è riportato un elenco di tali diritti.

- L'acquirente pubblico può conservare il diritto di esigere che il contraente conceda (o, in caso contrario, di concedere egli stesso) licenze a terzi per sfruttare i risultati per l'acquirente (vale a dire per praticare il servizio innovativo o per fabbricare il prodotto innovativo per l'acquirente) a condizioni eque, trasparenti, ragionevoli, proporzionate e/o non discriminatorie;
- 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 (la cosiddetta clausola di richiamo), previa consultazione del contraente sui motivi del mancato sfruttamento;
- 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 (sempre in consultazione con il contraente, al fine di salvaguardare un'adeguata tutela dei DPI).

Come vanno gestiti i diritti di proprietà intellettuale preesistenti?

Il contratto deve distinguere chiaramente le disposizioni in materia di 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.

Come si gestisce il trasferimento del contratto?

Se l'identità del contraente è importante (contratto *intuitu personae*) o se sussistono preoccupazioni in materia di sicurezza o di autonomia strategica, il contratto potrebbe imporre alcune restrizioni circa la possibilità che il contraente trasferisca ulteriormente o conceda in licenza esclusiva la titolarità della proprietà intellettuale a soggetti terzi (ad esempio a un soggetto terzo al di fuori dell'UE); potrebbe includere l'obbligo di notificare preventivamente l'intenzione di trasferire o di concedere licenze in esclusiva, un diritto di veto da parte dell'acquirente pubblico o meccanismi quali le clausole di «modifica del controllo».

Infine per valutare la validità giuridica dei meccanismi di tutela della proprietà intellettuale previsti, occorre tener conto delle norme in materia di diritto della concorrenza (in particolare in riferimento agli aiuti di Stato, cfr. capitolo 5).

⁽¹⁾ Questi diritti aggiuntivi sono predefiniti negli appalti pre-commerciali finanziati dall'UE. Per maggiori informazioni, consultare il sito seguente: http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/other/gm/h2020-guide-pcp-procurement-docs_en.docx

Parte II — Tipo di deliverable appaltati e DPI

Esistono diversi tipi di deliverable che un acquirente pubblico può appaltare e il tipo oggetto dell'appalto può incidere sull'approccio ai DPI.

Invenzioni tecniche

Le invenzioni tecniche possono essere protette da diversi tipi di diritti di proprietà intellettuale: i diritti di proprietà intellettuale registrati, quali brevetti e modelli di utilità, e i diritti di proprietà intellettuale non registrati, quali i segreti commerciali.

Quando il deliverable oggetto di una gara d'appalto potrebbe trasformarsi in un'invenzione tecnica, si pone anche la questione se sia meglio che l'acquirente pubblico ottenga la titolarità della proprietà intellettuale (e protegga, difenda e persegua lo sfruttamento dell'invenzione) o se sia preferibile lasciare la titolarità (e l'eventuale protezione, le controversie e lo sfruttamento/le competenze tecniche) al contraente.

La risposta dipenderà, tra l'altro, da considerazioni di interesse pubblico e in materia di sicurezza; dipenderà inoltre dal fatto se l'acquirente pubblico intenda essere solo un utente della tecnologia futura o se intenda proseguirne attivamente il suo sfruttamento sul mercato mediante accordi di trasferimento di tecnologia (ad esempio, come futura norma tecnica). Nel primo caso, può non essere necessariamente il titolare dell'invenzione. Un'altra importante considerazione è se l'acquirente pubblico abbia la missione, le competenze e le risorse finanziarie e giuridiche atte a proteggere e difendere i diritti di proprietà intellettuale connessi alle invenzioni tecniche. In molti casi, i fornitori hanno maggiori capacità, rispetto agli acquirenti pubblici, di commercializzare le innovazioni derivate da un appalto pubblico, di garantire una protezione adeguata della proprietà intellettuale e di difendere i diritti di proprietà intellettuale in sede giudiziaria.

Se si decide di lasciare la titolarità della proprietà intellettuale al contraente, il contratto deve tenere debitamente conto degli elementi seguenti, oltre che delle questioni menzionate nella parte I:

- occorre operare una chiara distinzione tra i diritti di proprietà intellettuale registrati, ad esempio brevetti e modelli di utilità, e i diritti di proprietà intellettuale non registrati, come i segreti commerciali; per le invenzioni tecniche, il contratto deve imporre al contraente di informare l'acquirente pubblico quando realizza un'invenzione, se decide di proteggerla mediante DPI registrati e, in tal caso, in quali giurisdizioni. In tal modo, l'acquirente pubblico è sempre consapevole della copertura dei DPI garantita dal contraente e, qualora questa non sia sufficiente, l'acquirente pubblico può comunque chiedere un'ulteriore tutela della proprietà intellettuale per le invenzioni che il contraente sceglie di non proteggere;
- le esigenze di divulgazione delle informazioni sul nuovo prodotto o servizio da parte della pubblica amministrazione devono essere rese compatibili con l'interesse del contraente a mantenere riservate alcune informazioni (competenze tecniche, segreti commerciali), in particolare prima che siano state depositate eventuali domande di brevetto;
- almeno inizialmente, potrebbe essere necessaria un'assistenza tecnica fornita dal contraente;
- il contratto deve chiarire se la pubblica amministrazione ha diritto a futuri miglioramenti dell'invenzione e, in caso affermativo, a quali condizioni;
- per quanto riguarda gli altri beni di proprietà intellettuale, la licenza concessa alla pubblica amministrazione deve essere sufficientemente ampia da soddisfare le esigenze attuali e future della stessa, ad esempio il diritto di modificare l'invenzione, il diritto di autorizzare alcune altre amministrazioni pubbliche a utilizzare l'invenzione e il diritto di ottenere informazioni tecniche.

Software

Quando il deliverable oggetto di un bando di gara è rappresentato da un software che sarà sviluppato specificamente per l'amministrazione aggiudicatrice (supponendo pertanto che tale software non sia ancora disponibile sul mercato), occorre esaminare se l'amministrazione aggiudicatrice abbia bisogno della titolarità della proprietà intellettuale sul software o solo di una licenza. È opportuno ricordare, a tale proposito, che la direttiva dell'UE sulla tutela giuridica dei programmi per elaboratore ⁽²⁾ concede agli utenti legali una serie di diritti minimi che non possono essere revocati per contratto; l'acquirente pubblico beneficerà quindi di tali diritti, ma nella maggior parte dei casi ciò non sarà sufficiente a coprire le sue esigenze.

⁽²⁾ Direttiva 2009/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa alla tutela giuridica dei programmi per elaboratore (versione codificata) (GU L 111 del 5.5.2009, pag. 16).

La direttiva sull'apertura dei dati ⁽³⁾ non si applica ai software; ciò significa che gli Stati membri, anche qualora siano i titolari dei diritti di proprietà intellettuale sul software, non sono tenuti a metterlo a disposizione come open source. Tuttavia la direttiva sull'apertura dei dati consente agli Stati membri di decidere se includere il software nell'ambito di applicazione della legislazione nazionale di attuazione ⁽⁴⁾.

La richiesta della titolarità della proprietà intellettuale può essere giustificata da vari motivi, quali:

- se l'obiettivo è quello di rendere generalmente disponibile il software come «open source» (compresi i codici sorgente), nella pratica occorrerà fare in modo che il contraente trasferisca all'amministrazione aggiudicatrice la titolarità della proprietà intellettuale del software di nuova creazione; ciò può avvenire, ad esempio, se l'amministrazione aggiudicatrice intende garantire la trasparenza del software o incentivare i contributi da parte della comunità; in linea di principio, un'alternativa potrebbe essere quella di lasciare la proprietà intellettuale al contraente pur obbligandolo a concedere in licenza il software come open source (ma ciò lo priverebbe della possibilità di ricavare introiti dalla concessione di licenze);
- se per motivi di sicurezza o altri motivi il software non può essere assolutamente messo a disposizione di altri potenziali utenti, ma deve anzi rimanere riservato, occorre anche ottenere la titolarità della relativa proprietà intellettuale; un'alternativa potrebbe essere quella di obbligare contrattualmente il contraente a mantenere riservato il software, anche se questa soluzione potrebbe essere più difficile da applicare.

Una conseguenza logica dell'acquisizione della titolarità della proprietà intellettuale del software è che l'amministrazione aggiudicatrice deve ricevere i codici sorgente (e tutta la documentazione tecnica utile), in modo da poter esercitare efficacemente i propri diritti di titolarità.

Tuttavia, in molti altri casi, può essere più interessante lasciare la titolarità della proprietà intellettuale allo sviluppatore del software, lasciando così al contraente anche la possibilità di concedere in licenza il nuovo software ad altri clienti:

- logicamente, l'offerta finanziaria dell'offerente dovrebbe di norma essere più vantaggiosa per l'amministrazione aggiudicatrice;
- se il contraente è poi in grado di concedere in licenza il software ad altri clienti, è probabile che continui anche a migliorare il software e a mettere a disposizione aggiornamenti e miglioramenti, anche per l'amministrazione aggiudicatrice, che ne trarrà così beneficio (eventualmente a condizione che si stipuli un contratto di manutenzione).

Nel caso in cui l'acquirente pubblico lasci la titolarità della proprietà intellettuale al contraente, nel contratto occorre prestare particolare attenzione agli aspetti seguenti:

- la licenza, nella quale sono elencati i diritti d'uso del software da parte dell'amministrazione, deve includere il diritto di:
 - realizzare le copie necessarie per la distribuzione interna, l'archiviazione, il back-up, i test ecc.;
 - adattare il software in futuro (anche per la manutenzione e la correzione degli errori) e di esternalizzare tale adattamento e la manutenzione a soggetti terzi;
 - ottenere tutta la documentazione tecnica e i codici sorgente, in modo da poter adattare efficacemente il software (e non dipendere dalla continuità dell'attività del contraente);
 - mettere il software a disposizione dei suoi contraenti e subappaltatori (ad esempio, in caso di esternalizzazione) per soddisfare le esigenze della loro missione per l'amministrazione aggiudicatrice;
 - a seconda dei casi, il diritto dell'amministrazione aggiudicatrice di mettere il software a disposizione di altre istituzioni pubbliche;
- la licenza non deve tuttavia consentire l'uso del software a fini commerciali né il diritto di metterlo a disposizione di utenti diversi dagli utenti autorizzati; inoltre deve vietare alla pubblica amministrazione di mettere a disposizione il software sulla base di una licenza open source;

⁽³⁾ Direttiva (UE) 2019/1024 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico (GU L 172 del 26.6.2019, pag. 56).

⁽⁴⁾ Ad esempio, la Francia applica al software la logica della direttiva sull'apertura dei dati. <https://www.data.gouv.fr/fr/>.

- il contratto deve indicare la durata della licenza (ad esempio, l'intera durata della protezione del diritto d'autore) e l'ambito geografico (ad esempio, tutto il mondo); logicamente, la licenza non sarebbe esclusiva (altrimenti il contraente non potrebbe commercializzare il software e cederlo ad altri clienti);
- potrebbero essere necessari ulteriori meccanismi per evitare la dipendenza da un unico fornitore e consentire all'amministrazione aggiudicatrice, al termine del progetto di sviluppo, di essere completamente indipendente dallo sviluppatore e avere la possibilità di gestire il progetto interamente a livello interno o di proseguire con un altro contraente (la cosiddetta «questione della reversibilità»). Tali meccanismi possono comprendere la fornitura di tutta la documentazione tecnica sul software, la formazione del personale interno, la disponibilità di informazioni esaustive su materiali preesistenti di soggetti terzi ecc.;
- oltre alla licenza, può essere utile un contratto di manutenzione con il fornitore. deve essere preso in considerazione almeno il diritto di beneficiare dei miglioramenti apportati al software da parte del contraente;
- l'utilizzo di software preesistente nel deliverable finale o in combinazione con esso deve essere chiaramente disciplinato nel contratto, al fine di chiarire i diritti d'uso (comprese le condizioni finanziarie) dell'amministrazione aggiudicatrice sugli elementi del software preesistenti (che potrebbero appartenere al contraente o a soggetti terzi).

Dati e banche dati

Quando i deliverable oggetto di un bando di gara sono dati, serie di dati o banche dati, l'organismo pubblico deve prestare particolare attenzione alle modalità di gestione delle disposizioni in materia di PI nel bando di gara.

In molti casi le serie di dati sono già disponibili presso un fornitore di dati esistente (o editore di dati). In questa situazione il modello normale sarà un accordo di licenza con il fornitore dei dati e la direttiva sull'apertura dei dati non sarà applicabile tali serie di dati. L'organismo pubblico dovrebbe comunque cercare, entro i limiti imposti dalle norme in materia di appalti pubblici, di negoziare e garantire che le limitazioni normalmente imposte dalla licenza siano compatibili con i propri obiettivi (in particolare in termini di condivisione dei dati con altri organismi pubblici con i quali l'acquirente pubblico deve cooperare, o con altri contraenti che lavorano per l'acquirente pubblico in contratti di appalto in corso o futuri).

Quando i dati non sono disponibili come tali sul mercato, i deliverable del contratto saranno costituiti dai dati che devono essere prima raccolti e/o da una nuova banca dati che deve essere creata. Si pone quindi la questione se l'organismo pubblico debba ottenere la titolarità della proprietà intellettuale sulle serie di dati o lasciarla al contraente.

Il presente documento di orientamento raccomanda, se giustificato, di lasciare la titolarità della proprietà intellettuale al contraente. Tuttavia l'argomentazione secondo cui è opportuno lasciare la PI al contraente, di cui alla sezione 4.1.7, deve essere utilizzata con particolare cautela quando i deliverable sono costituiti da dati; sebbene il software sia di norma uno strumento «con un unico scopo», i dati possono essere considerati *informazioni* destinate a «molteplici scopi» e considerazioni in materia di trasparenza e responsabilità, nonché i principi e la logica della direttiva sull'apertura dei dati (comprese le cosiddette «serie di dati di elevato valore», cfr. articolo 14 di tale direttiva) devono anch'essi svolgere un ruolo nella decisione sull'assegnazione della proprietà intellettuale e possono condurre alla necessità di concedere all'amministrazione aggiudicatrice la proprietà dei dati (titolarità della PI o altri meccanismi di controllo) ⁽⁵⁾.

Ogni acquirente pubblico deve valutare attentamente se intende rendere disponibili i dati come «open data», e vi possono essere diversi i motivi per i quali l'organismo pubblico desideri agire in questo senso. Alcuni esempi:

- la raccolta di dati avviene nel contesto di un'iniziativa strategica e tali dati devono essere «aperti» per motivi di trasparenza e responsabilità;
- l'acquirente pubblico intende pubblicare i dati ad uso gratuito da parte di imprese private, come le start-up, al fine di promuovere lo sviluppo di nuovi prodotti e servizi.

⁽⁵⁾ Nel presente documento, i riferimenti alla «proprietà dei dati» non vanno essere intesi nel senso stretto di «proprietà giuridica», bensì come l'insieme di prerogative che consentono di controllare lo sfruttamento e l'uso dei dati.

Occorre quindi esaminare se l'acquirente abbia o no bisogno della titolarità della proprietà intellettuale. A tale proposito è opportuno ricordare che la direttiva UE sulle banche di dati ⁽⁶⁾ conferisce un certo numero di diritti minimi agli utenti legittimi delle banche di dati e che qualsiasi disposizione contrattuale in contrasto con tali diritti minimi è nulla e priva di effetti ⁽⁷⁾; l'acquirente pubblico beneficerà quindi di tali diritti, ma nella maggior parte dei casi ciò non sarà sufficiente a soddisfare le sue esigenze future.

Se la decisione degli acquirenti pubblici è quella di lasciare il diritto di proprietà intellettuale al contraente, occorre prestare attenzione ai punti seguenti:

- in alcuni casi tale decisione risulterebbe nel concedere al contraente privato una specie di monopolio sulle serie di dati e cosa che potrebbe anche non essere auspicabile. Anche se la conseguenza è che il prezzo dell'offerta del contraente sarebbe inferiore (rispetto a un trasferimento della titolarità all'amministrazione), l'amministrazione deve valutare se, nella situazione particolare, tale vantaggio finanziario costituisca un motivo sufficiente per lasciare la proprietà intellettuale al contraente;
- in alcuni casi, i dati sono raccolti tramite sensori per cui è stata autorizzata l'installazione in spazi pubblici o su infrastrutture pubbliche (strade, ferrovie ecc.) o potrebbero essere raccolti solo previa autorizzazione rilasciata da un'amministrazione (ad esempio, partenariati pubblico-privato, imprese pubbliche o concessioni nel settore dei servizi di pubblica utilità). In tutti questi casi, sarà spesso preferibile garantire che i dati siano disponibili come dati aperti; ciò potrebbe avvenire su iniziativa della pubblica amministrazione o come obbligo imposto al contraente;
- talvolta i dati possono essere considerati di interesse pubblico. In tali casi potrebbe valere la pena pagare un prezzo più elevato al contraente per ottenere il pieno controllo dei dati, in particolare per incentivare la creazione di applicazioni e servizi nuovi e innovativi. In caso contrario, l'amministrazione potrebbe finire per dover rinegoziare successivamente un diritto di accesso ai dati di cui è titolare la società privata, mentre una siffatta situazione si sarebbe potuta evitare fin dall'inizio garantendo l'acquisizione della proprietà dei dati.

Vi saranno anche situazioni in cui il bando di gara non riguarderà principalmente i dati, bensì nuove attrezzature o nuovi servizi, e in cui i dati saranno prodotti/ricavati come conseguenza o sottoprodotto della diffusione del nuovo servizio o dell'uso delle nuove apparecchiature. Occorre inoltre esaminare attentamente la questione della proprietà rispetto alla licenza e tenere conto anche delle considerazioni di cui sopra.

Studi e documenti

Quando il deliverable oggetto di un bando di gara è uno studio destinato a essere utilizzato nel contesto di una futura **iniziativa o programma politico** o inteso a valutare l'effetto di una politica o di un programma esistente, la proprietà intellettuale tipica da applicare a tale studio sarà il diritto d'autore. Lasciare il diritto d'autore al contraente significherebbe che quest'ultimo avrebbe il diritto di decidere quando lo studio può essere pubblicato, con quali modalità, a quali condizioni ecc.

In questi casi di norma non si raccomanda di lasciare la titolarità della proprietà intellettuale al contraente. Le ragioni sono varie:

- essa conferisce all'acquirente pubblico la piena libertà di pubblicare il documento e di consentirne il riutilizzo, a fini di trasparenza e responsabilità, rispettando nel contempo l'interesse e i diritti del contraente di essere menzionato come autore sul documento (per reputazione e prestigio);
- il contraente tipico sarà spesso un'università, uno studio di consulenza, uno studio legale o un centro di ricerca: il suo interesse principale sarà di norma essere menzionato fra gli autori dello studio (per ragioni di reputazione e prestigio); talvolta un simile contraente non sarebbe in grado di organizzare la pubblicazione dello studio e spesso non conterebbe sul ricavo di ingenti introiti finanziari diretti dalla pubblicazione dello studio, che in genere non sarebbero comunque molto significativi;

⁽⁶⁾ Direttiva 96/9/CE relativa alla tutela giuridica delle banche di dati (GU L 77 del 27.3.1996, pag. 20) (o direttiva UE sulle banche di dati).

⁽⁷⁾ Cfr. direttiva UE sulle banche di dati: articolo 15 (inderogabilità di talune disposizioni).

- tali documenti spesso saranno alquanto «generalisti» e non conterranno quindi informazioni tecnologiche dettagliate e nuove che potrebbero, di per sé, portare allo sviluppo di nuovi prodotti o servizi (ad esempio, documenti prodotti nell'ambito di contratti per la realizzazione di studi economici, giuridici o politici).

Se da un lato l'amministrazione aggiudicatrice deve assicurarsi di acquisire la titolarità della proprietà intellettuale dello studio, dall'altro il contratto non dovrebbe limitare indebitamente la possibilità per il contraente di utilizzare l'esperienza, le conoscenze o le competenze acquisite durante lo svolgimento dello studio (purché ciò non implichi la divulgazione di informazioni riservate dell'amministrazione aggiudicatrice), perché è da esse che si potrebbero trarre eventuali vantaggi in termini di «innovazione».

Si potrebbe applicare un ragionamento diverso da quanto sopra descritto per i documenti derivanti da incarichi contrattuali di **natura più tecnica**, ad esempio una relazione sui risultati di uno studio di fattibilità per un nuovo progetto tecnico o la specifica tecnica per lo sviluppo di un prototipo. In questo caso, a differenza dei documenti di carattere generale/politico, potrebbero entrare in gioco non solo i diritti d'autore ma anche, soprattutto, i diritti di proprietà industriale (ad esempio, brevetti, diritti su disegni e modelli, segreti commerciali). In questo caso, l'acquirente pubblico deve tener conto delle considerazioni esposte nelle precedenti sezioni in merito alla possibilità di lasciare al contraente la titolarità della proprietà intellettuale sulle potenziali innovazioni descritte nel documento (ad esempio, brevetti su invenzioni e diritti d'autore su software o banche dati descritte nel documento). Se l'obiettivo è la commercializzazione dei risultati descritti nel documento, si raccomanda che l'acquirente pubblico lasci al contraente la possibilità di proteggere, a seconda dei casi, i DPI (ad esempio, depositare una domanda di brevetto). L'acquirente pubblico deve riflettere sulla possibilità di pubblicare la parte del documento che non è sensibile dal punto di vista commerciale/dei DPI.

L'amministrazione aggiudicatrice deve valutare se debba anche ricevere, oltre allo studio, i dati grezzi di base eventualmente raccolti o prodotti a seguito dello studio, e se debba ottenere la titolarità della proprietà intellettuale di tali dati o serie di dati o se possa lasciarli al contraente (ottenendo semplicemente il diritto di utilizzarli per finalità interne).

Disegni e modelli, loghi, incarichi creativi, materiale di comunicazione

I prodotti del contratto che consistono in disegni o modelli, loghi, marchi commerciali o simili segni distintivi e materiale di comunicazione, come il materiale audio/video/sui social media, e che sono il frutto dell'opera creativa dei fornitori, sono anch'essi protetti dal diritto d'autore.

Quando i deliverable di un bando di gara sono loghi, marchi commerciali o segni distintivi simili o materiali di comunicazione, non vi sono argomentazioni solide che suggeriscano che il contraente deve avere il diritto di mantenere la titolarità della proprietà intellettuale:

- di norma, la pubblica amministrazione dovrà essere in grado di controllare l'uso di tali loghi, marchi ecc. (è proprio questa l'essenza della registrazione di un marchio) e a tal fine essa ne dovrà diventare il titolare;
 - cosa ancora più importante, questi risultati possono essere estremamente creativi, ma di norma non sono considerati un contributo all'«innovazione», per cui lasciare la titolarità della PI al contraente non recherebbe i benefici normalmente attesi dall'innovazione in termini di impatto sociale, creazione di posti di lavoro ecc.
-

ALLEGATO II

Modelli di invito per i fornitori

Questi esempi di inviti possono essere inviati ai fornitori per informarli che un'amministrazione aggiudicatrice intende invitarli a una riunione di partecipazione a una consultazione di mercato. Esistono modelli per:

- A. una riunione di partecipazione di gruppo, in cui più fornitori sono invitati a una riunione congiunta
- B. una riunione di partecipazione individuale, in cui un'amministrazione aggiudicatrice incontra i fornitori singolarmente

È importante che l'invito contenga tutte le informazioni pertinenti sulla procedura e sul modo in cui essa rientra nella procedura di appalto pubblico complessiva.

A. Riunione di partecipazione di gruppo — esempio di testo dell'invito

Egregio Signore/Gentile Signora,

[Nome dell'amministrazione aggiudicatrice]... sta preparando la pubblicazione di una gara di appalto per... [oggetto generico del mercato/ambito geografico, ad esempio: contratto per l'acquisto di autobus per il comune di Bucarest].

In tale contesto desideriamo incontrare i rappresentanti dei fornitori del settore al fine di definire i dettagli della procedura da seguire e di comprendere le preoccupazioni e le potenzialità di questo particolare mercato.

Intendiamo tenere una riunione di gruppo con più fornitori e La invitiamo a partecipare il giorno [inserire data e ora] all'indirizzo seguente: [inserire indirizzo].

Prima della riunione La preghiamo di fornire: i) i recapiti dei rappresentanti che parteciperanno (al massimo due persone) e ii) una copia debitamente compilata del questionario allegato alla presente mail, entro il [inserire la data e l'ora entro cui devono essere ricevute le informazioni].

I questionari compilati e tutte le altre informazioni da Lei fornite in anticipo saranno conservati presso l'amministrazione e trattati in modo riservato. Durante la riunione l'amministrazione aggiudicatrice prenderà appunti e nessun commento o riscontro sarà attribuito ad alcuna persona fisica, nell'interesse della riservatezza e salvo richiesta contraria.

La ringraziamo anticipatamente per la Sua partecipazione a questo esercizio di ricerca di mercato.

Per qualsiasi chiarimento La preghiamo di contattarci all'indirizzo seguente: [inserire i recapiti pertinenti].

Distinti saluti.

...

B. Riunione di partecipazione individuale — esempio di testo dell'invito

Egregio Signore/Gentile Signora,

[Nome dell'amministrazione aggiudicatrice]... sta preparando la pubblicazione di una gara di appalto per... [oggetto generico del mercato/ambito geografico, ad esempio: contratto per l'acquisto di autobus per il comune di Bucarest].

In tale contesto desideriamo incontrare i rappresentanti dei fornitori del settore al fine di definire i dettagli della procedura da seguire e di comprendere le preoccupazioni e le potenzialità di questo particolare mercato.

Desideriamo invitarLa a una riunione per discutere più approfonditamente le Sue opinioni, esperienze e conoscenze il [inserire data e ora] all'indirizzo seguente: [inserire indirizzo].

Prima della riunione La preghiamo di fornire: i) i recapiti dei rappresentanti che parteciperanno (al massimo due persone) e ii) una copia debitamente compilata del questionario allegato alla presente mail entro il [inserire la data e l'ora entro cui devono essere ricevute le informazioni].

I questionari compilati e tutte le altre informazioni da Lei fornite in anticipo o durante la riunione saranno conservati presso l'amministrazione e trattati in modo riservato.

La ringraziamo anticipatamente per la Sua partecipazione a questo esercizio di ricerca di mercato.

Per qualsiasi chiarimento La preghiamo di contattarci all'indirizzo seguente: [inserire i recapiti pertinenti].

Distinti saluti.

...

—

ALLEGATO III

Modello di questionario per incontrare i fornitori ⁽¹⁾

L'obiettivo del presente modello di questionario è aiutare gli acquirenti a conoscere meglio un fornitore innovativo, possibilmente prima di una riunione, tra cui ad esempio start-up o PMI innovative.

Durante il colloquio gli scambi possono essere suddivisi in tre temi:

— Tema 1 — Individuazione della categoria di destinatari: PMI o imprese di medie dimensioni, grandi imprese ecc.

Questa sezione mira a descrivere correttamente i dati principali degli operatori economici.

— Tema 2 — Valutazione dell'integrazione del fornitore nell'ecosistema dell'innovazione

Questa sezione mira a valutare il livello di integrazione del fornitore nell'ecosistema dell'innovazione.

— Tema 3 — Definizione della maturità della soluzione innovativa proposta

Questa sezione mira a individuare le caratteristiche principali della soluzione innovativa proposta dal fornitore.

— Tema 4 — Descrizione della soluzione innovativa

Questa sezione consente all'acquirente di individuare il settore dell'innovazione interessato.

Nome dell'impresa:	
Sito web dell'impresa:	
Tipo di innovazione:	
Colloquio con il fornitore — Data del colloquio: — Nome dell'acquirente: — Nome del referente presso l'impresa:	

I - Categoria di impresa	Dati principali	Osservazioni
Anno di creazione Numero totale di lavoratori dipendenti di cui ingegneri e addetti a R&S di cui commerciali		
Fatturato annuo — N-3 — N-2 — N-1 Forma giuridica — Start-up — Microimpresa — PMI — Media impresa — Grande impresa		

⁽¹⁾ Il presente modello si basa sul modello elaborato dalla Direction des Achats de l'Etat (DAE) francese e incluso nella Guida agli acquisti operativi del marzo 2019. https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dae/doc/Guide_sourcing.pdf

I - Categoria di impresa	Dati principali	Osservazioni
Numero di identificazione dell'impresa		
Indirizzo della sede principale		
Contatto (nome e indirizzo di posta elettronica) Dirigente Addetto alle relazioni commerciali, se del caso		
Eventuali referenze esistenti Settore privato Settore pubblico		
Ufficio centrale di acquisto (se del caso)		
L'impresa esporta attualmente verso: Europa Africa Asia America del Nord America del Sud Oceania		

II - Ecosistema dell'innovazione	Dati principali	Osservazioni
<p>Integrazione di rete (sono possibili più risposte)</p> <p>L'impresa fa parte di (specificare il nome):</p> <ul style="list-style-type: none"> — un cluster competitivo — un incubatore di imprese — un cluster — un FabLab /un Living Lab — uno spazio di coworking — uno spin-off universitario — un'organizzazione professionale o un sindacato — un programma multidisciplinare di innovazione — altro — banche private <p>L'impresa usufruisce di:</p> <ul style="list-style-type: none"> — crediti d'imposta — innovazione — sovvenzioni (ministeri, regioni) — investimenti privati — crowdfunding 		

II - Ecosistema dell'innovazione	Dati principali	Osservazioni
Partenariato per la ricerca <i>In caso affermativo, specificare il nome</i> — laboratorio — università — altro		
Sforzo dedicato a R&S rispetto alla spesa globale <i>(media degli ultimi tre esercizi finanziari)</i>		
Esistenza di un ufficio/dipartimento di ricerca interno — Sì, specificare il numero di addetti — No		
Marchi, premi ottenuti — Sì, specificare il numero di addetti — No Brevetti depositati (nazionali, internazionali) — Sì, specificare il numero di addetti Diritti di esclusiva (posizione dominante in materia di concorrenza)		

III - Caratteristiche dell'innovazione	Dati principali	Osservazioni
Tipo di innovazione ⁽²⁾ — <i>Minore</i> — <i>Incrementale</i> — <i>Dirimpente</i> — Tecnologia — Prodotto — Servizi — Di uso comune — Processo o organizzazione — Marketing — Del modello aziendale — Innovazione sociale		
Maturità dell'innovazione <i>Sviluppata internamente</i> — Prototipo riuscito — Industrializzazione — Commercializzazione di almeno due anni		

⁽²⁾ Per le definizioni si veda la pagina 4 del presente documento di orientamento.

III - Caratteristiche dell'innovazione	Dati principali	Osservazioni
<ul style="list-style-type: none"> — Distribuzione — Servizio postvendita <i>Sviluppata nel quadro di un partenariato esterno</i> <ul style="list-style-type: none"> — Prototipo riuscito — Industrializzazione — Commercializzazione di almeno due anni — Distribuzione — Servizio postvendita 		
<p>Metodi di industrializzazione</p> Partenariato con l'industria <ul style="list-style-type: none"> — Sì, specificare il numero di addetti — No Sviluppo previsto <ul style="list-style-type: none"> — prima serie — scadenze — quantità 		

IV - Descrizione della soluzione innovativa	
Informazioni fornite dall'impresa	

V - Analisi e sintesi (parte riservata all'acquirente)	Osservazioni
<p>Potenziale dell'entità</p> Integrazione nell'ecosistema dell'innovazione? <input type="checkbox"/> sì <input type="checkbox"/> no Intensità di R&S (superiore al 15 %) Prima referenza <p>Potenzialità del prodotto e/o servizio proposto</p> Carattere innovativo della soluzione? Possibilità di sfruttamento? Competitività Uso pertinente	
Documenti o informazioni forniti dall'impresa	
Referenze Opuscolo, descrizione del prodotto Contatti	

Schede di censimento non esaustivo dei settori e degli acquisti per l'innovazione	
<p>Informatica e telecomunicazioni</p> <p>Megadati Digitale Nuove tecnologie Cloud computing Sicurezza informatica Sicurezza di componenti elettronici RFID (identificazione a radiofrequenza) e sviluppo sostenibile Tecnologia wireless Internet delle cose</p>	
<p>Servizi intellettuali, formazione e comunicazione</p> <p>Serious game Strumenti collaborativi Gestione dematerializzata dei documenti Gestione delle conoscenze Gestione dei contenuti Distribuzione di contenuti digitali Media dei servizi online Media 2.0 Video</p>	
<p>Tecnologie e attrezzature</p> <p>Illuminazione e tecnologie correlate Immagini a infrarossi e terahertz Caldaia a risparmio energetico Attrezzature da lavoro industriali di nuova generazione Risorse tessili e agroalimentari Fibra ottica Inertizzazione dell'amianto Arresto di veicoli non cooperativi Tecnologie assistive</p>	
<p>Edifici e infrastrutture</p> <p>Accessibilità per le persone con disabilità HEQ Materiali a risparmio energetico Prototipazione digitale Robotica</p>	

Schede di censimento non esaustivo dei settori e degli acquisti per l'innovazione	
<p>Energia e ambiente</p> <p>Agronomia, agrotecnologia</p> <p>Ecotecnologia</p> <p>Tecnologia a basse emissioni di carbonio</p>	
<p>Salute e nutrizione</p> <p>Medicinali e prodotti farmaceutici</p> <p>Attrezzature mediche per ospedali, centri per cure palliative ecc.</p> <p>Assistenza ospedaliera</p> <p>Assistenza domiciliare</p> <p>Servizi di consulenza nutrizionale</p>	
<p>Metrologia ambientale</p> <p>Gestione energetica in edifici e apparecchiature di depurazione dell'aria</p> <p>Qualità dell'acqua per il consumo</p> <p>Controllo del consumo di energia e di fluidi</p> <p>Smaltimento dei rifiuti</p>	
<p>Trasporti e logistica</p> <p>Gestione delle file</p> <p>Mobili per uffici</p> <p>Dispositivi di illuminazione a risparmio energetico</p> <p>Prodotti per la manutenzione</p> <p>Affrancatura</p> <p>Sicurezza</p>	
<p>Processi, prodotti e servizi socialmente innovativi</p> <p>Lavoro diurno per servizi di pulizia</p> <p>Servizi di coesione sociale nelle grandi organizzazioni</p> <p>Processi, prodotti e servizi per anziani e persone con disabilità</p> <p>Processi, prodotti e servizi che migliorano il servizio agli utenti</p> <p>Collaborazione in rete per la creazione di processi, prodotti e servizi di comunicazione</p> <p>Processi, prodotti e servizi che creano benessere sul lavoro</p> <p>Processi, prodotti e servizi dell'economia sociale e solidale</p>	
<p>Adeguamento di postazioni di lavoro</p> <p>Attrezzature e postazioni di lavoro</p> <p>Attrezzature per postazioni di lavoro per personale con disabilità</p> <p>Attrezzature di telelavoro</p> <p>Attrezzature per postazioni di lavoro mobili</p>	