



*Ministero  
dello Sviluppo Economico*

**IPI**  
Istituto per la  
Promozione  
Industriale



# APPALTI PUBBLICI PER L'INNOVAZIONE

INDAGINE  
CONOSCITIVA

La presente indagine conoscitiva è stata realizzata dall'Istituto per la Promozione Industriale (IPI) su mandato della Direzione Generale per la Politica Industriale e la Competitività del Ministero dello Sviluppo Economico. Tale iniziativa si inserisce nell'ambito delle attività di Cooperazione internazionale, di cui al Programma Pluriennale dell'Istituto (2009-2011), e del Programma RIDITT - Rete Italiana per la Diffusione dell'Innovazione e il Trasferimento Tecnologico alle imprese.

### **“Appalti Pubblici per l’Innovazione – Indagine Conoscitiva”**

IPI - Istituto per la Promozione Industriale  
Centro di Responsabilità Programmatica (CdRP) Cooperazione Istituzionale  
Centri di Competenza (CdC) Cooperazione Istituzionale Internazionale e Innovazione

La presente indagine è stata realizzata sotto la supervisione di Simona Marzetti, Responsabile del CdRP Cooperazione Istituzionale, e Benedetta Francesconi, Responsabile del CdC Cooperazione Internazionale.

La redazione è stata coordinata da Francesca Giannotti che ha, inoltre, curato i Capitoli 1, 2, 3, 4 e 5. Giovanna Agresta e Rosa Martelli hanno curato il capitolo 6.

Hanno inoltre collaborato: Sabina Picchioni e Paolo Pispola.

**Maggio 2010**

## INDICE

Introduzione.....	1
1. La domanda pubblica come driver di innovazione.....	3
2. Appalti e innovazione: definizioni e classificazione .....	6
3. La gestione degli appalti pubblici ai fini di innovazione alla luce della disciplina europea .....	9
3.1. La normativa europea sugli appalti pubblici .....	9
3.2. Gli appalti pubblici per servizi di ricerca e sviluppo (appalti pre-commerciali).....	11
4. Aspetti chiave nella progettazione e gestione di appalti pubblici per l’innovazione.....	15
4.1. Il ciclo di vita degli appalti.....	15
4.2. Approcci volti a orientare gli appalti pubblici in senso innovativo .....	15
5. Il quadro europeo e internazionale .....	25
5.1. Orientamenti di <i>policy</i> e iniziative a livello europeo .....	25
5.2. L’uso degli appalti pubblici come <i>policy</i> a fini innovativi: le esperienze più significative a livello extra UE .....	29
5.3. Le esperienze in corso in Europa .....	33
5.4. Esempi di buone pratiche a livello europeo .....	41
6. Focus sull’Italia.....	45
6.1. L’esperienza italiana: il contributo all’innovazione degli appalti pubblici.....	45
6.2. Gli appalti “verdi”: excursus dei casi.....	49
6.3. Conclusioni .....	56
APPENDICE.....	58
1. Aspetti istituzionali della domanda pubblica in Italia .....	58
2. Il quadro legislativo italiano in materia di appalti pubblici.....	61

## INDICE DELLE FIGURE

Figura 1: Appalti pubblici di lavori, servizi e beni come percentuale del PIL nella UE .....	4
Figura 2: Ciclo tradizionale di innovazione del prodotto .....	14
Figura 3: Ciclo di vita dell’appalto e innovazione .....	17
Figura 4: Quota di appalti pubblici aggiudicati alle PMI (2005).....	22
Figura 5: Sintesi delle iniziative a supporto degli appalti pubblici a fini di innovazione in alcuni Paesi UE ed extra UE.....	43

## INTRODUZIONE

La presente indagine si propone di acquisire gli elementi principali per la comprensione degli appalti pubblici come strumento di stimolo per l'innovazione, nel tentativo di fornire spunti di riflessione utili ad identificare possibili spazi di applicazione dello strumento nel contesto italiano. L'indagine si inserisce nel quadro delle attività del Ministero dello Sviluppo Economico in relazione alla partecipazione all'*Enterprise Policy Group* (EPG), istituito dalla Commissione europea nel 2007, con il compito di fornire raccomandazioni sulle politiche per le imprese e l'industria. In questo quadro, la Direzione Generale per la Politica Industriale e la Competitività è coinvolta nella promozione e valorizzazione della *Lead Market Initiative* (LMI), iniziativa europea finalizzata a favorire l'innovazione in sei mercati guida<sup>1</sup> attraverso diversi strumenti di *policy*, tra cui gli appalti pubblici.

L'indagine intende approfondire il tema degli appalti pubblici come strumento di stimolo all'innovazione. Sono tali quelli in cui il soggetto pubblico intraprende l'acquisto, o richiede un prodotto – inteso come bene o servizio - che non esiste ancora, ma che probabilmente potrebbe essere sviluppato in un ragionevole periodo di tempo, attraverso la R&S e/o l'innovazione<sup>2</sup>. Ciò significa che l'appalto, al fine di soddisfare la richiesta dell'acquirente pubblico, implica la necessità di un lavoro per migliorare tecnologicamente un prodotto esistente o comporta la realizzazione di un prodotto del tutto nuovo. Le potenzialità di stimolo dell'innovazione risiedono nella garanzia da parte dell'autorità pubblica di una domanda considerevole di nuovi prodotti nelle fasi iniziali della commercializzazione.

L'attenzione all'utilizzo delle politiche di stimolo all'innovazione che agiscono sul lato della domanda, come gli appalti pubblici, è tornata a crescere in Europa negli ultimi anni, in parallelo all'incremento del *gap* economico e tecnologico con gli Stati Uniti e con le nuove economie emergenti. È riconosciuto, infatti, che questo approccio svolge un ruolo essenziale nell'innalzare la capacità di innovazione del sistema industriale, come dimostrano i risultati ottenuti negli Stati Uniti, ove da decenni gli appalti pubblici sono utilizzati a questi fini, in particolare nel settore della difesa.

Preso atto della necessità di incoraggiare i Paesi membri a un maggiore ricorso allo strumento della domanda pubblica per fini di innovazione, le istituzioni comunitarie hanno introdotto meccanismi favorevoli nella nuova disciplina europea sugli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture e suggerito di sfruttare al meglio le potenzialità degli appalti pre-commerciali per attività di ricerca e sviluppo. Hanno, inoltre, lanciato iniziative di stimolo e coordinamento tra autorità nazionali, tra cui la *Lead Market Initiative*, e si preparano a riconoscere centralità agli appalti pubblici nella strategia economica dell'Europa del prossimo decennio (Europa 2020).

Numerosi Paesi europei (ad esempio la Germania, la Svezia) stanno gradualmente introducendo gli appalti pubblici nelle rispettive strategie di innovazione e attuando esperienze pilota. In Gran Bretagna, invece, questo meccanismo è esplicitamente perseguito già da qualche anno.

---

<sup>1</sup> I sei mercati guida in cui oggetto della Lead Market Initiative sono: eHealth, tessili protettivi, costruzioni sostenibili, riciclo, prodotti biologici e energie rinnovabili. Per maggiori informazioni sono disponibili su <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/lead-market-initiative/> e al par. 5.1. del presente studio.

<sup>2</sup> Cfr. Wilkinson, Rosa et al.: Public Procurement for Research and Innovation. DG Research of the European Commission, 2005.

In Italia, lo strumento della domanda pubblica a scopi di innovazione soffre ancora di un “deficit di attenzione”<sup>3</sup> da parte delle istituzioni, tradizionalmente più orientate all'utilizzo di politiche a supporto dell'offerta di tecnologia. Tuttavia, alcuni segnali lasciano intravedere la possibilità di ricorrere agli appalti pubblici nell'ambito della politica industriale, partendo, ad esempio, dalla valorizzazione dell'interesse espresso per gli appalti verdi soprattutto dalle amministrazioni pubbliche locali, e dalla creazione di specifiche competenze nel settore pubblico.

L'indagine esamina i diversi aspetti sopra delineati e si basa su diverse fonti documentali, in particolare, studi specifici, rapporti e atti elaborati su stimolo delle istituzioni europee e documenti di *policy* dei singoli Stati Membri. Informazioni aggiornate sono state ricavate dai siti ufficiali delle istituzioni europee, delle amministrazioni nazionali e locali. I dati sono aggiornati al mese di maggio 2010.

---

<sup>3</sup> Fabrizio Traù, Quale ruolo per la domanda pubblica in Italia. Una premessa, in *L'Industria*, Aprile-Giugno 2009.

## 1. LA DOMANDA PUBBLICA COME DRIVER DI INNOVAZIONE

La congiuntura economica sfavorevole e la crescente concorrenza dei Paesi emergenti che si sono imposte negli ultimi 10 anni hanno riportato l'attenzione europea sulla necessità di supportare la competitività industriale con interventi di politica industriale, intesa in senso ampio come un insieme concertato di azioni finalizzate a supportare non specifiche aziende o settori, ma uno sviluppo industriale complessivo. In questo contesto, nel riconoscere a livello europeo un ruolo chiave all'innovazione come motore per la competitività, l'attenzione si è gradualmente spostata dalle politiche di supporto all'offerta del mercato tecnologico, come gli incentivi finanziari o gli investimenti in infrastrutture, alle politiche che agiscono sul lato della domanda, tra cui gli appalti pubblici. Per tali si intendono quelli mirati all'acquisizione di lavori, servizi e forniture da parte di autorità pubbliche (a livello locale, regionale, nazionale ed europeo).

La dimensione della domanda pubblica rappresenta decisamente un fattore centrale nell'orientare l'offerta di prodotti e servizi, siano essi innovativi o non. In base ai dati del 2008<sup>4</sup>, nell'Europa a 27 essa rappresenta una quota rilevante del PIL, complessivamente il 17,23%, sebbene con grandi oscillazioni tra uno Stato e l'altro (cfr. Figura 1). Mentre in Olanda il valore della spesa pubblica per l'acquisto di beni, servizi e lavori ammonta al 25,51% del PIL, in Gran Bretagna si attesta al 18,83% del PIL e in Italia al 14,08% del PIL (in crescita, in ogni caso, rispetto al 2002, quando raggiungeva circa l'11%). La dimensione della domanda pubblica europea è analoga a quella degli Stati Uniti, tuttavia quest'ultima appare molto più efficace nel tradurre i risultati della ricerca in prodotti e servizi innovativi. Negli Stati Uniti la quota di domanda pubblica dedicata ad attività di R&S è ben 20 volte maggiore che in Europa questa differenza è dovuta soprattutto al divario nei bilanci per la difesa e per la ricerca spaziale e rappresenta circa la metà del *gap* complessivo in investimenti in R&S fra i due continenti.

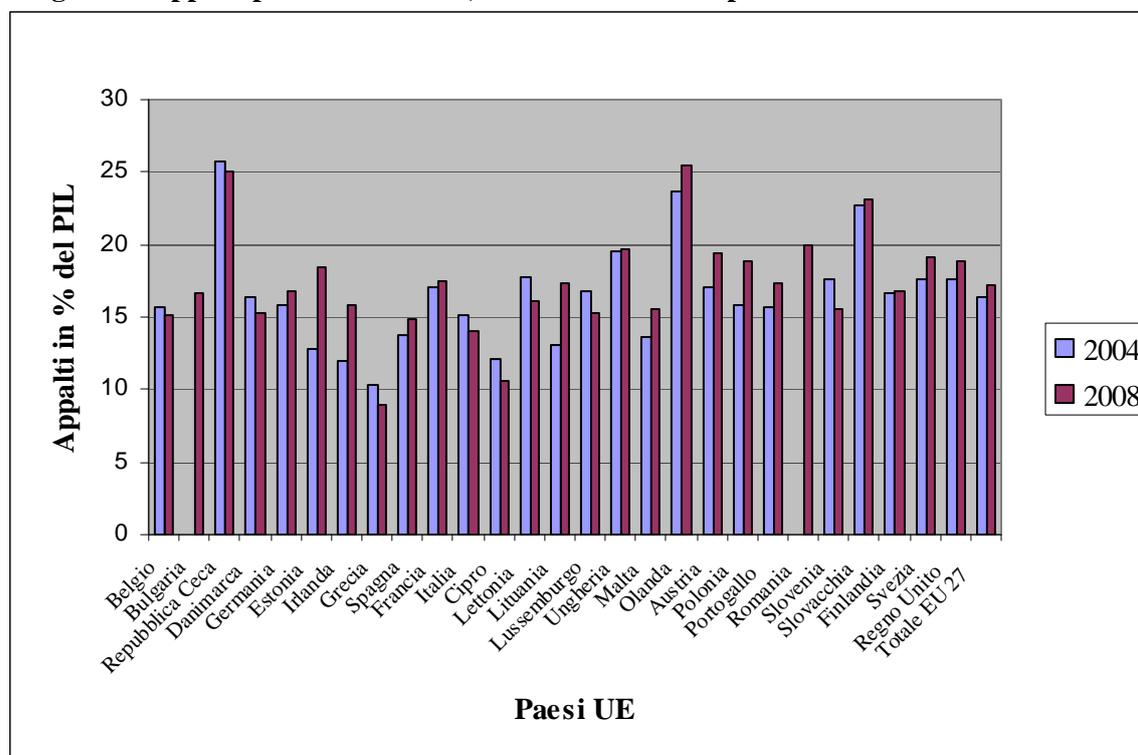
Negli ultimi anni si è assistito ad una rivalutazione dell'utilizzo della domanda pubblica per stimolare l'innovazione e lo sviluppo tecnologico (*technology public procurement*), anche in virtù della positiva esperienza intrapresa da lungo tempo in Paesi extra-europei, come gli Stati Uniti, il Giappone, la Corea del Sud e il Canada. In particolare, per gli Stati Uniti numerosi studi hanno ormai dimostrato che la leadership mondiale assunta da imprese statunitensi nei settori della difesa, della sicurezza, dell'aeronautica e dell'informatica, è stata il frutto di un intenso e coerente programma di acquisti pubblici intrapreso nei passati decenni da organi dell'amministrazione federale e statale, come il DARPA, *Defence Advanced Research Projects Agency*<sup>5</sup> (si veda pag.30).

---

<sup>4</sup> Public Procurement Indicators 2008, Working Document – Commissione Europea – DG Mercato Interno, Aprile 2010 (dati ricavati dalla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, dall'EUROSTAT e da report annuali e altre fonti per le *utilities*).

<sup>5</sup> Il DARPA è un'agenzia fondata nel 1958, che opera per il Dipartimento della difesa americano allo scopo generare innovazioni tecnologiche radicali per garantire la sicurezza nazionale. Il suo modello organizzativo, snello e orientato al raggiungimento di obiettivi, ha fatto sì che il DARPA abbia indotto una vera e propria espansione delle frontiere della tecnologia oltre le esigenze immediate e specifiche dei servizi militari. Le innovazioni generate, ad esempio, nel campo delle tecnologie dell'informazione, dei sensori e dei materiali, hanno prodotto benefici diffusi anche a livello economico e sociale.

**Figura 1: Appalti pubblici di lavori, servizi e beni come percentuale del PIL nella UE**



Fonte: Elaborazione IPI su dati tratti dalla Commissione Europea, DG Mercato Interno<sup>6</sup>

La capacità della domanda pubblica di stimolare l'innovazione tecnologica risiede sostanzialmente nella garanzia, offerta dalle autorità pubbliche, di acquistare prodotti tecnologici nuovi, soprattutto nelle prime fasi della commercializzazione. Il fattore decisivo è rappresentato dalla dimensione della domanda la quale, se è espressione coordinata di numerose agenzie e amministrazioni pubbliche, offre un ampio mercato con il vantaggio di ridurre i rischi di introduzione di prodotti innovativi per i fornitori, pertanto incentivando le attività di innovazione. Inoltre, il settore pubblico, nel presentarsi come primo, unico o principale acquirente e utilizzatore di nuovi prodotti o servizi che richiedono un elevato investimento in ricerca (*first buyer o lead user*), può dimostrarsi più esigente rispetto al settore privato, sebbene quest'ultimo contribuisca anch'esso alla domanda. In tal senso, lo Stato detiene un enorme potenziale di stimolo della domanda di innovazione in settori come l'ICT, i trasporti, l'ambiente, la salute, l'energia e l'educazione, mentre assume un ruolo addirittura determinante laddove rappresenti l'unico acquirente, come nel caso della difesa. Un altro vantaggio offerto dall'acquirente pubblico è che esso, per sua natura, può più facilmente contribuire a sostenere gli elevati costi iniziali per la produzione di nuovi prodotti e servizi. Si consideri, poi, che la domanda pubblica costituisce un forte segnale per gli utilizzatori privati, e in tal senso, favorisce la diffusione delle tecnologie innovative. E' evidente, infine, che lo Stato può essere il promotore di vere e proprie strategie pubbliche di acquisti innovativi a medio termine, offrendo, quindi, prospettive di mercato certe per le imprese private che investono in innovazione.

<sup>6</sup> Commissione Europea, DG Mercato Interno, Public procurement indicators 2008, Aprile 2010.

La comunità internazionale concorda oggi che l'efficacia della domanda pubblica come strumento di supporto all'innovazione è strettamente legata al rispetto di alcune condizioni (esse sono trattate con maggiore dettaglio nei successivi paragrafi). A titolo indicativo di seguito ne sono illustrate alcune:

- la domanda pubblica per l'innovazione deve essere inserita nell'ambito di **strategie di innovazione a lungo termine**, perchè sia tesa a soddisfare obiettivi di miglioramento della qualità dei prodotti che richiedono necessariamente la realizzazione di nuovi prodotti e nuove tecnologie;
- è fondamentale che gli acquirenti pubblici **delineino e comunichino i fabbisogni e gli obiettivi di innovazione sin dalle prime fasi**, attraverso un dialogo costante con i potenziali fornitori. Ciò affinché, da un lato quest'ultimi vengano a conoscenza delle opportunità di innovazione, e dall'altro il settore pubblico raggiunga una consapevolezza delle opzioni tecnologiche disponibili sul mercato;
- è essenziale che la domanda pubblica sia formulata non in termini di beni e servizi finiti da acquistare, ma di **obiettivi da conseguire**, promuovendo quindi nei fornitori l'attivazione di processi di ricerca e sviluppo che conducono alla realizzazione di prodotti migliori;
- maggiori prospettive di innovazione sono offerte qualora si privilegi una domanda pubblica di prodotti innovativi nella loro fase iniziale di sviluppo, ossia una **domanda pre-competitiva**. Ne risultano in tal modo favorite la condivisione tra autorità pubblica e potenziali fornitori dei rischi dell'attività di ricerca e sviluppo, la maggiore coincidenza tra bisogni pubblici e privati e la possibilità di stimolare la crescita di nuovi settori in cui il Paese possa assumere una *leadership*;
- è importante, inoltre, che gli acquirenti pubblici assicurino la **trasparenza** delle informazioni ai potenziali fornitori sulle opportunità di appalto, affinché sia garantita, ad imprese sia grandi che piccole, la possibilità di contribuire nella massima misura alla possibile gamma di tecnologie sviluppabili, la diffusione delle tecnologie prodotte e la pressione concorrenziale sulle imprese che si sono aggiudicate gli appalti pubblici;
- requisito fondamentale perché gli appalti pubblici producano effetti in termini di innovazione è che la pubblica amministrazione committente agisca come **intelligent customer**, ossia un soggetto in grado di identificare le esigenze di innovazione dell'amministrazione stessa, intercettare i trend tecnologici in atto, dialogare con i potenziali fornitori, gestire i contratti, monitorare e valutare i risultati.

Gli studi<sup>7</sup> condotti sinora hanno dimostrato che nel lungo periodo gli effetti prodotti dalla domanda pubblica in termini di innovazione sono indubbiamente maggiori di quelli generati dal sostegno diretto ad attività di R&S, soprattutto nelle aree tecnologiche dove sussistono forti dinamiche di innovazione.

---

<sup>7</sup> Geroski, 1990; Rotwell, Zegveld 1981.

## 2. APPALTI E INNOVAZIONE: DEFINIZIONI E CLASSIFICAZIONE

La Commissione Europea, nel Rapporto Wilkinson (2005)<sup>8</sup>, definisce **innovazione** la trasformazione di un'idea in un prodotto (bene o servizio) o processo, manifatturiero o distributivo, nuovo o significativamente migliorato<sup>9</sup>. L'innovazione si distingue dall'invenzione e dallo sviluppo tecnologico, in quanto non comporta semplicemente qualcosa di nuovo, bensì l'"introduzione" sul mercato dei nuovi prodotti, processi o servizi.

L'innovazione non riguarda necessariamente l'avanzamento tecnologico, ma può riguardare il modello di business, il modello di distribuzione sul mercato, i campi di applicazione o il mercato stesso. Frequentemente, è la combinazione di più di due tra questi aspetti. Essa può comportare il solo miglioramento di prodotti o processi esistenti (innovazione incrementale), richiedendo minori input in termini di sviluppo. Oppure, implicare un elevato livello di novità (innovazione radicale) e quindi richiedere consistenti attività di ricerca e sviluppo e, conseguentemente, un maggiore rischio nel raggiungimento dei risultati.

L'acquisto di beni e servizi innovativi da parte del settore pubblico rappresenta uno dei possibili meccanismi per stimolare lo sviluppo di nuovi o migliori prodotti, servizi e processi. La **domanda pubblica a fini di innovazione** ("*public procurement for innovation*" o "*innovative public procurement*" o "*public innovation procurement*"), infatti, consiste nell'acquisto da parte delle autorità pubbliche di prodotti – beni o servizi - che ancora non esistono, o che esistono ma necessitano di essere migliorati, e possono essere probabilmente ottenuti/sviluppati in tempi ragionevoli attraverso attività di R&S e innovazione<sup>10</sup>. Gli investimenti che i fornitori sono portati a realizzare per soddisfare le richieste dell'acquirente pubblico, avrebbero l'effetto, dunque, di sviluppare nuovi prodotti o migliorare quelli già esistenti.

Alla base del concetto di domanda pubblica come motore di innovazione vi è il riconoscimento che, in un mercato che funzioni come efficace meccanismo di soddisfazione dei bisogni, l'intervento pubblico può contribuire a soddisfare i fabbisogni sociali che più difficilmente possono essere oggetto di investimento da parte dei privati. Un esempio può essere la produzione di beni eco-compatibili, di nuove tecnologie energetiche, di difesa o spaziali e i servizi e beni per la tutela della salute.

La spesa per l'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni viene realizzata attraverso procedure di approvvigionamento che includono gli **appalti pubblici**. Come tali si intendono i "contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una stazione appaltante o un ente aggiudicatore e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti, e la prestazione di servizi"<sup>11</sup>. Gli enti

---

<sup>8</sup> Wilkinson, Rosa et al.: Public Procurement for Research and Innovation. DG Research of the European Commission, 2005.

<sup>9</sup> Nell'introdurre il concetto di innovazione, occorre tenere presente che esso è oggetto di diverse definizioni. Il Manuale di Oslo dell'OECD costituisce la principale fonte internazionale in materia di raccolta e utilizzo dei dati sull'innovazione. In base al Manuale di Oslo (3° edizione, 2005), l'innovazione consiste nella "implementazione di un prodotto nuovo o significativamente migliorato (sia esso un bene o un servizio), o di un processo, un nuovo metodo di marketing o un nuovo metodo organizzativo in ambito di business, luogo di lavoro o relazioni esterne". Esso, inoltre, definisce attività di innovazione tutti i passaggi scientifici, tecnologici, organizzativi, finanziari e commerciali volti all'implementazione dell'innovazione, tra cui la ricerca e sviluppo non direttamente legati ad una specifica innovazione.

<sup>10</sup> Wilkinson, Rosa et al.: Public Procurement for Research and Innovation. DG Research of the European Commission, 2005.

<sup>11</sup> Art 3, Decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163, Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.

aggiudicatori ai quali ci si riferisce sono lo Stato, gli enti pubblici territoriali, gli organismi di diritto pubblico e le associazioni costituite da uno o più di tali enti pubblici territoriali o da uno o più di tali organismi di diritto pubblico.

In principio, la domanda pubblica per l'innovazione può riguardare due fasi: lo sviluppo tecnologico del prodotto innovativo consistente in attività di R&S e la commercializzazione, e diffusione, del prodotto stesso. Nel primo caso, la **R&S** si riferisce allo sviluppo iniziale di un nuovo prodotto e può includere anche la sua limitata produzione o fornitura al fine di testare l'idoneità a soddisfare il fabbisogno del committente pubblico e ad essere, dunque, realizzato secondo le quantità e qualità richieste. I rischi legati allo sviluppo del prodotto non sono prevedibili e possono includere il fallimento. Gli appalti per attività di R&S sono definiti “**pre-commerciali**”.

L'intervento pubblico può essere anche volto a facilitare lo **sviluppo commerciale**, la diffusione e l'adozione di una nuova tecnologia. In tal caso, esclude attività di R&S, mentre include la produzione in quantità commercializzabili del prodotto e l'adattamento e miglioramento incrementale di prodotti o processi esistenti. In questo caso, il rischio tecnologico delle attività svolte può essere preventivato e circoscritto.

Gli studi internazionali realizzati in materia di domanda pubblica a fini di innovazione riportano una serie di classificazioni che prendono a criterio aspetti di volta in volta differenti. Ad esempio, secondo il grado di maturità tecnologica del prodotto o processo innovativo<sup>12</sup>, la domanda pubblica di tecnologia si può distinguere in:

- **developmental**, laddove la domanda pubblica richieda lo sviluppo di una nuova tecnologia inesistente e, quindi, lo svolgimento di attività di R&S. Il risultato sarà una innovazione di tipo radicale;
- **adaptive**, qualora la soddisfazione dei fabbisogni del committente pubblico implichi l'adattamento di un prodotto o sistema esistente, ma nuovo per il contesto in cui è richiesto. In questo caso si tratta di facilitare l'adozione di una tecnologia esistente con il risultato di realizzare un'innovazione incrementale.

Secondo l'impatto dell'intervento pubblico sull'economia, la domanda pubblica a fini di innovazione può essere classificata in:

- **generale**, qualora l'acquirente pubblico ponga la presenza di caratteri innovativi nei prodotti richiesti come un requisito essenziale per la partecipazione alla gara e la valutazione. In tal caso, gli appalti pubblici sono di norma gestiti da Ministeri responsabili per l'innovazione;
- **strategica**, nel caso in cui gli appalti pubblici siano utilizzati per stimolare specifici mercati o settori, come, ad esempio, la difesa. In tal caso, essi sono gestiti dai Ministeri responsabili dei settori coinvolti.

Inoltre, in base alla tipologia di utilizzatore finale del prodotto oggetto dell'appalto pubblico e ai fabbisogni che esprime, l'appalto può distinguersi in:

---

<sup>12</sup> FraunhoferISI, Innovation and Public Procurement. Review of Issues at Stake, Studio condotto per la Commissione Europea, 2005.

- **diretto**, il soggetto pubblico che ha lanciato l'appalto è sia acquirente sia utilizzatore finale del prodotto in questione, in quanto il bisogno che questo è chiamato a soddisfare è intrinseco all'acquirente pubblico. Un esempio è costituito dall'appalto pubblico per la realizzazione di treni ad alta velocità ad uso dell'azienda di trasporti ferroviari di Stato;
- **catalitico**, il soggetto pubblico che ha lanciato l'appalto è acquirente del prodotto richiesto, ma l'acquisto è destinato ad altri utilizzatori finali, ossia a soggetti del settore privato (imprese o singoli consumatori). In tal senso, l'appalto pubblico è finalizzato a soddisfare un fabbisogno estrinseco al settore pubblico. Un esempio è rappresentato dall'appalto pubblico per tecnologie a basso consumo energetico destinate ad abitazioni private;
- **cooperativo**, si tratta di un modello misto rispetto ai due precedenti, in quanto l'appalto è indirizzato a soddisfare un bisogno "congenere", ossia proprio allo stesso tempo dell'autorità pubblica che lo ha promosso e dei privati. Entrambi sono gli utilizzatori finali del prodotto in questione. Ciò accade, ad esempio, nel caso di appalti per l'acquisto di attrezzature ad alta efficienza energetica o sostenibilità ambientale destinate ad uffici. Tali attrezzature potranno, appena disponibili sul mercato, essere acquistate ed usate anche da soggetti privati (imprese o individui).

Gli studi<sup>13</sup> dimostrano che il modello di domanda pubblica di tecnologia oggi prevalente in Europa è quello *adaptive*, mentre è quasi inesistente il ricorso ad appalti per servizi di R&S. Tuttavia, le grandi sfide con cui si confronta attualmente l'Europa, tra cui il cambiamento climatico e l'invecchiamento della popolazione, richiedono soluzioni non sempre disponibili sul mercato per le quali sono necessari considerevoli sforzi in R&S. Per incoraggiare gli Stati membri ad utilizzare le potenzialità della domanda pubblica in tale direzione, negli ultimi anni la Commissione Europea ha richiamato l'attenzione sul concetto di "appalto pre-commerciale"<sup>14</sup>, ossia l'appalto relativo alla fase di ricerca e di sviluppo prima della commercializzazione.

---

<sup>13</sup> FraunhoferISI, Innovation and Public Procurement. Review of Issues at Stake, Studio condotto per la Commissione Europea, 2005.

<sup>14</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, "Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa", COM (2007) 799 definitivo.

### 3. LA GESTIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI AI FINI DI INNOVAZIONE ALLA LUCE DELLA DISCIPLINA EUROPEA

#### 3.1. La normativa europea sugli appalti pubblici

Gli appalti pubblici nell'Unione Europea sono soggetti agli accordi sottoscritti nell'ambito della *World Trade Organization* (WTO), al Trattato istitutivo della Comunità europea e alle Direttive europee sugli appalti pubblici.

L'*Agreement on Government Procurement* (GPA), in vigore dal 1 gennaio 1996, rappresenta l'unico accordo vincolante per gli Stati aderenti alla WTO (tra cui USA, Unione Europea, Giappone e Corea)<sup>15</sup> in materia di appalti pubblici. Il GPA è un accordo multilaterale in base al quale gli Stati firmatari sono obbligati a garantire reciprocamente il rispetto dei principi di apertura, trasparenza e non discriminazione nella realizzazione degli appalti pubblici, al fine di assicurare ai rispettivi fornitori il diritto di competizione.

A livello europeo, sulla base del Trattato istitutivo della Comunità Europea, sin dagli anni '70 sono state poste norme dettagliate per aprire il mercato interno, ispirate ai principi guida della trasparenza e della non discriminazione. Nell'ambito della legislazione europea<sup>16</sup> era possibile già allora applicare, in alcune fasi di gestione dell'appalto, una serie di pratiche che potevano favorire l'innovazione, tra le quali:

- il **dialogo tecnico**, una tecnica di *foresight*<sup>17</sup> consistente nella possibilità che l'acquirente pubblico, prima di lanciare una procedura di appalto, ricerchi dati e informazioni tecniche da imprese o consulenti le quali, a condizione di non ostacolare la concorrenza, possono essere utilizzate nella preparazione del capitolato d'oneri. E' particolarmente utile per superare il problema della carenza di conoscenze tecniche interne all'amministrazione appaltante sulle nuove tecnologie disponibili;
- le **indagini di mercato**, attraverso cui l'acquirente pubblico, dopo aver circoscritto il proprio fabbisogno di nuovi prodotti, può indagare sulle tecnologie disponibili e sul mercato dei fornitori per poter poi predisporre un capitolato d'oneri rispondente alla soluzione tecnologica più adatta;
- l'aggiudicazione dell'appalto in base al criterio dell'**offerta economicamente più vantaggiosa** (*MEAT – Most Economically Advantageous Tender*), che permette all'acquirente pubblico di aggiudicare il contratto non necessariamente all'offerta che presenta il prezzo più basso, ma a quella che risulta più economica considerando più aspetti: i costi dell'intero ciclo di vita del prodotto, la qualità, le caratteristiche estetiche e funzionali. In questo caso, la valutazione si basa su un calcolo dei costi nel lungo termine, in quanto si prendono in considerazione i costi totali dell'introduzione di un

---

<sup>15</sup> I Paesi firmatari dell'Agreement on Government Procurement (GPA) sono Canada, Comunità europee per quanto riguarda i suoi 27 Stati membri, Hong Kong, Islanda, Israele, Giappone, Corea, Liechtenstein, i Paesi Bassi per quanto riguarda Aruba, Norvegia, Singapore, Svizzera, Taipei e Stati Uniti. Altri Paesi stanno negoziando l'accesso al GPA, tra cui la Cina (Fonte: [www.wto.org](http://www.wto.org)).

<sup>16</sup> Direttiva sugli appalti pubblici di servizi 92/50/CEE, Direttiva sugli appalti pubblici di forniture 93/36/CEE e Direttiva sugli appalti pubblici di lavori 93/37/CEE.

<sup>17</sup> "Foresight is a systematic, participatory, future intelligence gathering and medium- to long-term vision building process aimed at present-day decisions and mobilising joint actions", FOREN Foresight for Regional Development Network, A Practical Guide to Regional Foresight, IPTS, PREST, CM International and Svilupp Italia, European Commission, 2001.

nuovo prodotto, ossia dalla consegna, all'installazione, ai costi di manutenzione, all'assistenza tecnica, al consumo energetico, allo smantellamento e smaltimento dello stesso.

Importanti sviluppi sono stati introdotti nel 2004, quando il Consiglio e il Parlamento Europeo, su iniziativa della Commissione Europea, hanno adottato due direttive consolidate sugli acquisti pubblici. Esse costituiscono la disciplina europea vigente sugli appalti pubblici. Si tratta della **Direttiva 2004/18/EC**, contenente disposizioni per disciplinare appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, e della **Direttiva 2004/17/EC**, indirizzata alle procedure di appalto degli enti che operano nel settore acqua, energia, trasporti e poste. La normativa è stata introdotta per rispondere alle esigenze di modernizzazione, maggiore semplificazione e flessibilità delle procedure, nell'ottica di incrementare competizione e trasparenza. Le direttive, in ogni caso, non includono disposizioni sull'oggetto dell'appalto, ossia sul "cosa" debba essere acquistato dai soggetti pubblici, ma disciplinano il "come" si debba svolgere il processo di gestione degli appalti pubblici. Di fatto, esse **introducono meccanismi nuovi che aprono ampie possibilità all'innovazione**. Viene, tuttavia, lasciata alle autorità degli Stati membri la libertà di utilizzarli nell'ambito delle rispettive politiche nazionali in materia di industria o innovazione.

Tra le principali modifiche introdotte che hanno reso il processo di gestione e aggiudicazione degli appalti ancora più favorevole alla R&S e all'innovazione si possono citare le seguenti:

- il **dialogo competitivo**. Tale meccanismo può applicarsi solo in caso di appalti particolarmente complessi (ad esempio, per grandi infrastrutture), laddove l'acquirente pubblico non è stato in grado di arrivare a definire le modalità con cui il mercato può idoneamente soddisfare il suo fabbisogno in termini di soluzioni tecniche e/o di soluzioni giuridico/finanziarie. In sostanza, l'amministrazione aggiudicatrice, qualora ritenga che il ricorso alla procedura aperta o ristretta, applicabili in via ordinaria, non permetta l'aggiudicazione dell'appalto, ha la facoltà di avviare un dialogo con un numero ristretto di candidati pre-selezionati al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità. Sulla base di questo dialogo i soli candidati selezionati saranno invitati a presentare le offerte;
- le **specifiche tecniche**. A differenza della precedente disciplina, le nuove direttive consentono di formulare specifiche non più solamente in termini di standard richiesti, ma anche, o esclusivamente, in termini di obiettivo/risultato atteso (*performance-based requirements*), lasciando al fornitore margini di libertà sulla soluzione da proporre. Ciò significa che, ad esempio, nel caso di un appalto per servizi di riscaldamento in edifici pubblici, l'amministrazione appaltante richieda al fornitore di realizzare un sistema che garantisca una temperatura interna di 20° durante l'orario di lavoro, piuttosto che formulare requisiti tecnici per uno specifico impianto a gas o a petrolio. E' evidente che in questa maniera il fornitore avrà spazio per proporre soluzioni alternative, ad esempio l'uso di fonti rinnovabili;
- i **contratti quadro**. Si tratta di contratti maggiormente flessibili che ammettono, ad esempio, di utilizzare le specifiche funzionali e di richiedere modifiche tecnologiche senza riavviare una procedura di appalto;

- la possibilità di sottoporre **varianti**. Nel caso in cui il criterio di valutazione delle proposte presentate in risposta ad un appalto sia quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa (MEAT), l'acquirente pubblico può prevedere nel bando di accettare che il proponente presenti delle varianti all'offerta nel rispetto di requisiti minimi stabiliti.

La direttiva 2004/18/EC, tenendo conto dell'evoluzione tecnologica, di mercato e organizzativa, introduce anche delle importanti definizioni cui gli Stati membri sono chiamati a conformarsi per garantire che gli appalti pubblici si svolgano nel pieno rispetto dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione e di trasparenza. Ad esempio, esse offrono un quadro coerente per effettuare elettronicamente le gare d'appalto in modo aperto, trasparente e non discriminatorio, stabiliscono le regole per presentare le offerte in via elettronica e fissano le condizioni per le moderne **tecniche d'acquisto basate sui mezzi elettronici** di comunicazione (*e-procurement*)<sup>18</sup>, come i "sistemi dinamici di acquisto" e l'"asta elettronica". L'impatto in termini di stimolo all'innovazione è comunque da verificare, in quanto spesso i prodotti che sono adatti agli acquisti elettronici sono generalmente disponibili sul mercato e non hanno, quindi, caratteristiche innovative. Inoltre, la Commissione prende atto della prassi ormai diffusa in diversi Paesi europei di adottare tecniche di centralizzazione degli acquisti e definisce la "**centrale unica di committenza**", ossia l'amministrazione aggiudicatrice che ha il compito di procedere agli acquisti o aggiudicare appalti/stipulare accordi quadro destinati ad altre amministrazioni aggiudicatrici. I vantaggi di queste tecniche consistono nella maggiore concorrenza ed efficacia degli acquisti.

Le direttive hanno fissato il termine del 31 gennaio 2006 per il loro recepimento da parte degli Stati membri. In Italia, ciò è avvenuto con l'adozione del **Codice degli Appalti Pubblici**, introdotto con il decreto legislativo del 12 aprile 2006, n. 163.

Tra gli atti europei più recenti e vincolanti, rileva la **Direttiva COM 2009/33/EC** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada. Gli appalti pubblici per veicoli destinati a servizi di trasporto pubblico possono avere un impatto significativo sul mercato se vengono applicati criteri armonizzati a livello comunitario. La Direttiva, in sostanza, obbliga le amministrazioni e gli enti appaltanti ad includere fra i criteri di aggiudicazione per gli appalti di veicoli destinati a servizi di trasporto pubblico, i costi di esercizio relativi al consumo energetico, alle emissioni di CO<sub>2</sub> e alle emissioni inquinanti dei veicoli, considerati nell'intero arco di vita degli stessi. In tal modo si intende promuovere e stimolare il mercato dei veicoli puliti e a basso consumo energetico e potenziare il contributo del settore dei trasporti alle politiche comunitarie in materia di ambiente, clima ed energia. La direttiva dovrà essere recepita dagli Stati Membri entro il 4 dicembre 2010.

### 3.2. Gli appalti pubblici per servizi di ricerca e sviluppo (appalti pre-commerciali)

La Commissione Europea, nell'ottica di stimolare gli Stati Membri a ricorrere maggiormente allo strumento dell'appalto pubblico per sviluppare le attività di ricerca,

---

<sup>18</sup> Comunicazione della Commissione Europea "Piano d'azione per l'attuazione del quadro giuridico relativo agli appalti pubblici elettronici", COM(2004) 841 definitivo.

sviluppo e innovazione, ha promosso il concetto di **appalto pre-commerciale**<sup>19</sup>. Si definisce come tale un approccio all'aggiudicazione di appalti, coerente con il quadro normativo europeo avente le seguenti specificità:

- *“ il campo di applicazione è limitato ai servizi di R&S: la R&S può coprire attività che vanno dalla ricerca, all'elaborazione di soluzioni, alla messa a punto di prototipi fino allo sviluppo iniziale di quantità limitate di primi prodotti o servizi in forma di serie sperimentali. Lo sviluppo iniziale di prodotti o servizi nuovi può includere una produzione o una fornitura limitate aventi lo scopo di incorporare i risultati delle prove sul campo e di dimostrare che il prodotto o servizio è idoneo per una produzione o una fornitura in massa conformemente a norme di qualità accettabili. La R&S non comprende le attività di sviluppo commerciale, quali la produzione o la fornitura in massa per stabilire la redditività commerciale o recuperare i costi di R&S a fini di integrazione, personalizzazione, adattamento o miglioramento incrementale dei prodotti o dei processi esistenti;*
- *si applica la condivisione dei rischi e dei benefici: nell'appalto pre-commerciale, l'acquirente pubblico non riserva al suo uso esclusivo i risultati delle attività di R&S. Le autorità pubbliche e le imprese condividono i rischi e i benefici delle attività di R&S necessarie allo sviluppo di soluzioni innovative, più efficienti di quelle disponibili sul mercato;*
- *si tratta di appalti competitivi miranti ad evitare gli aiuti di Stato: organizzando la condivisione dei rischi e dei benefici, nonché l'intera procedura dell'appalto in modo da garantire il massimo di concorrenza, trasparenza, apertura, correttezza e fissazione dei prezzi alle condizioni di mercato, l'acquirente pubblico può individuare le soluzioni migliori che il mercato è in grado di offrire”<sup>20</sup>.*

La distinzione tra appalto pre-commerciale e appalto per la produzione commerciale di un nuovo prodotto è rappresentata graficamente nella Figura 2.

I vantaggi offerti da questo approccio sono molteplici: partecipare alla fase di R&S permette, da un lato, alle autorità pubbliche di testare tempestivamente i risultati della ricerca e meglio adattarli ai propri fabbisogni, dall'altro, alle imprese di rispondere più efficacemente e con minori rischi. Inoltre, la possibilità di organizzare in fasi la procedura di aggiudicazione dell'appalto, come suggerito dalla Commissione Europea, permette nel lungo termine di ottimizzare i costi, oltre ad elevare le possibilità di successo, della R&S. Infine, gli appalti pre-commerciali permettono di concentrare gli sforzi dell'acquirente pubblico prioritariamente sulla ricerca di soluzioni migliori da commercializzare poi, evitando di favorire questa o quella azienda con interventi che potrebbero costituire aiuti di Stato. Infatti, le norme europee stabiliscono che se le autorità pubbliche commissionano servizi di R&S ad imprese, o acquistano da esse i risultati della R&S, ai prezzi di mercato, ossia senza attribuire un vantaggio specifico ad un'impresa, ciò non costituisce un aiuto di Stato secondo l' Art. 107 (1) del Trattato

---

<sup>19</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, “Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa”, COM (2007) 799 definitivo.

<sup>20</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, “Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa”, COM (2007) 799 definitivo.

sul funzionamento dell'Unione Europea (ex Art. 87 (1) del Trattato istitutivo della CE<sup>21</sup>). Se realizzati secondo l'approccio suggerito dalla Commissione Europea - ossia, le procedure di appalto, comprese le disposizioni in materia di diritti di proprietà intellettuale, sono attuate in maniera non discriminatoria nei confronti dei potenziali fornitori, in particolare le PMI -, gli appalti pre-commerciali non implicano aiuti di Stato. Inoltre, la separazione degli appalti pre-commerciali dagli appalti per la produzione commerciale offre alle autorità pubbliche un altro vantaggio. Solo per gli appalti di servizi di R&S<sup>22</sup>, le autorità pubbliche dei Paesi dell'Unione Europea non sono tenute ad alcun obbligo di trattamento nazionale e di non discriminazione riguardo ad altre regioni del mondo<sup>23</sup>, come previsto dal GPA del WTO per tutti gli altri tipi di appalto. Ciò permette agli acquirenti pubblici europei di poter accettare offerte da imprese di qualunque Paese del mondo, ad ulteriore supporto della crescita e dell'innovazione.

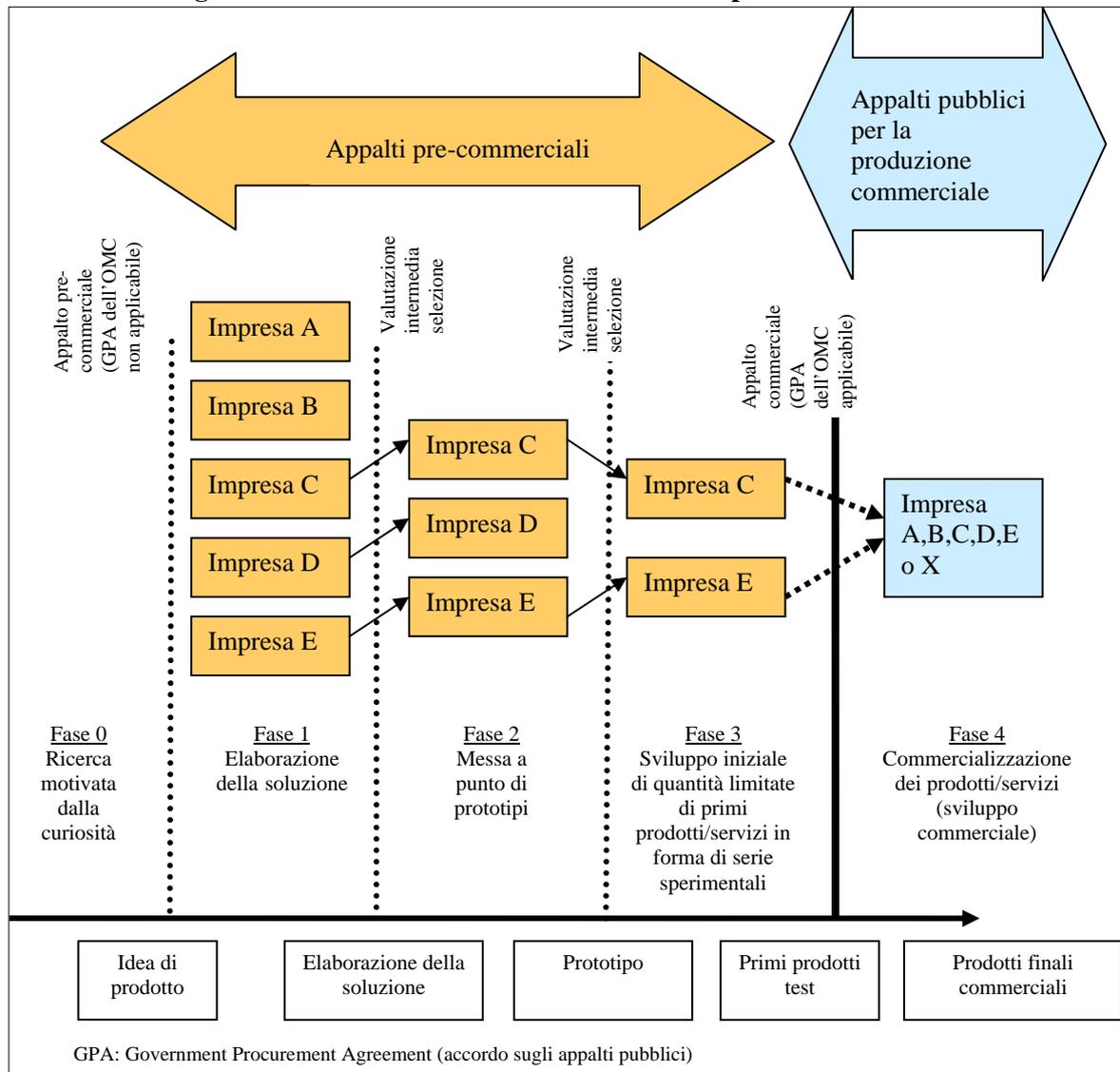
---

<sup>21</sup> Disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca sviluppo e innovazione, (2006/C 323/01), Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C 323 del 30 dicembre 2006.

<sup>22</sup> Quanto segue non vale per gli appalti di fornitura che sono, invece, soggetti alle direttive europee sugli appalti.

<sup>23</sup> "La separazione degli appalti pre-commerciali dagli appalti per la produzione commerciale è anche conforme alle disposizioni dell'accordo dell'OMC sugli appalti pubblici e degli accordi bilaterali applicabili. Ad eccezione dell'accordo sul SEE e degli accordi di stabilizzazione e di associazione con i Paesi partner della politica europea di vicinato, per quanto riguarda gli appalti di servizi di R&S, l'UE non ha alcun obbligo di trattamento nazionale né obblighi di non discriminazione riguardo ad altre regioni del mondo, obblighi che invece esistono per gli appalti di forniture", Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa, COM(2007) 799 definitivo.

Figura 2: Ciclo tradizionale di innovazione del prodotto<sup>24</sup>



Fonte: Commissione Europea (2007)

<sup>24</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa, COM (2007) 799 definitivo.

## 4. ASPETTI CHIAVE NELLA PROGETTAZIONE E GESTIONE DI APPALTI PUBBLICI PER L'INNOVAZIONE

### 4.1. Il ciclo di vita degli appalti

Dal punto di vista dell'articolazione del processo, il ciclo di vita degli appalti pubblici a fini di innovazione non differisce da quello di tutti gli appalti pubblici. In sintesi, il ciclo si compone di una fase preparatoria - dalla definizione dei fabbisogni, all'*intelligence* di mercato e tecnologica per l'identificazione delle possibili soluzioni, senza escludere gli aspetti organizzativi per la gestione del processo di appalto, incluso il rischio -, di una fase di gestione del bando - dalla formulazione delle specifiche tecniche, alla redazione del bando, fino alla selezione delle offerte e l'aggiudicazione del contratto - e, infine, di una fase di esecuzione del contratto - che prevede aspetti come la gestione del rischio, l'efficacia, l'efficienza e il miglioramento continuo delle prestazioni, fino ad includere, in un'ottica di apprendimento, anche il monitoraggio e la valutazione dei risultati.

Ciò che, invece, caratterizza specificamente in senso innovativo il ciclo dell'appalto è la presenza di comportamenti e azioni dell'acquirente pubblico che consentono di produrre soluzioni innovative ai propri fabbisogni. L'*Office of Government Commerce* (UK) ha efficacemente sintetizzato la relazione tra le fasi del ciclo di vita degli appalti e i comportamenti che gli conferiscono potenzialità di innovazione (cfr. Figura 3).

### 4.2. Approcci volti a orientare gli appalti pubblici in senso innovativo

Le potenzialità di generare soluzioni innovative ai fabbisogni dell'acquirente pubblico sono tanto maggiori quanto prima, nel ciclo di vita dell'appalto, esso introduce comportamenti favorevoli. La Commissione Europea propone degli approcci guida cui le amministrazioni dovrebbero ispirarsi affinché possano operare con efficacia, chiarezza e trasparenza, requisiti chiave perché gli appalti pubblici possano produrre un'effettiva spinta all'innovazione.

**Gli aspetti organizzativi dell'autorità pubblica** che intende attuare un piano di acquisti implicanti attività di innovazione assumono un ruolo chiave. I modelli organizzativi attuati in contesti territoriali diversi sono numerosi e con caratteristiche variabili e non è possibile affermare che sussista un modello organizzativo ideale. Tuttavia, l'esempio statunitense del DARPA (si veda oltre per approfondimenti) mostra che alcune delle condizioni per raggiungere importanti livelli di efficienza sono una struttura snella, interna all'organizzazione pubblica, gestita in maniera manageriale e con elevate competenze strategiche. La Commissione Europea<sup>25</sup> ha definito "*intelligent customer*"<sup>26</sup> l'approccio attivo con cui l'autorità pubblica dovrebbe svolgere il proprio ruolo di acquirente, intendendo la necessità che essa disponga di risorse interne tecnicamente preparate per avviare e mantenere un dialogo con i fornitori rispetto ai fabbisogni di innovazione e alla soluzione tecnologica più idonea a soddisfarli. Ciò richiede la disponibilità di personale altamente professionale, dotato di capacità di leadership,

---

<sup>25</sup> Commission staff working document SEC(2007) 280, Guide on dealing with innovative solutions in public procurement. 10 elements of good practice.

<sup>26</sup> Fraunhofer ISI, Innovation and Public Procurement. Review of Issues at Stake, Studio condotto per la Commissione Europea, 2005.

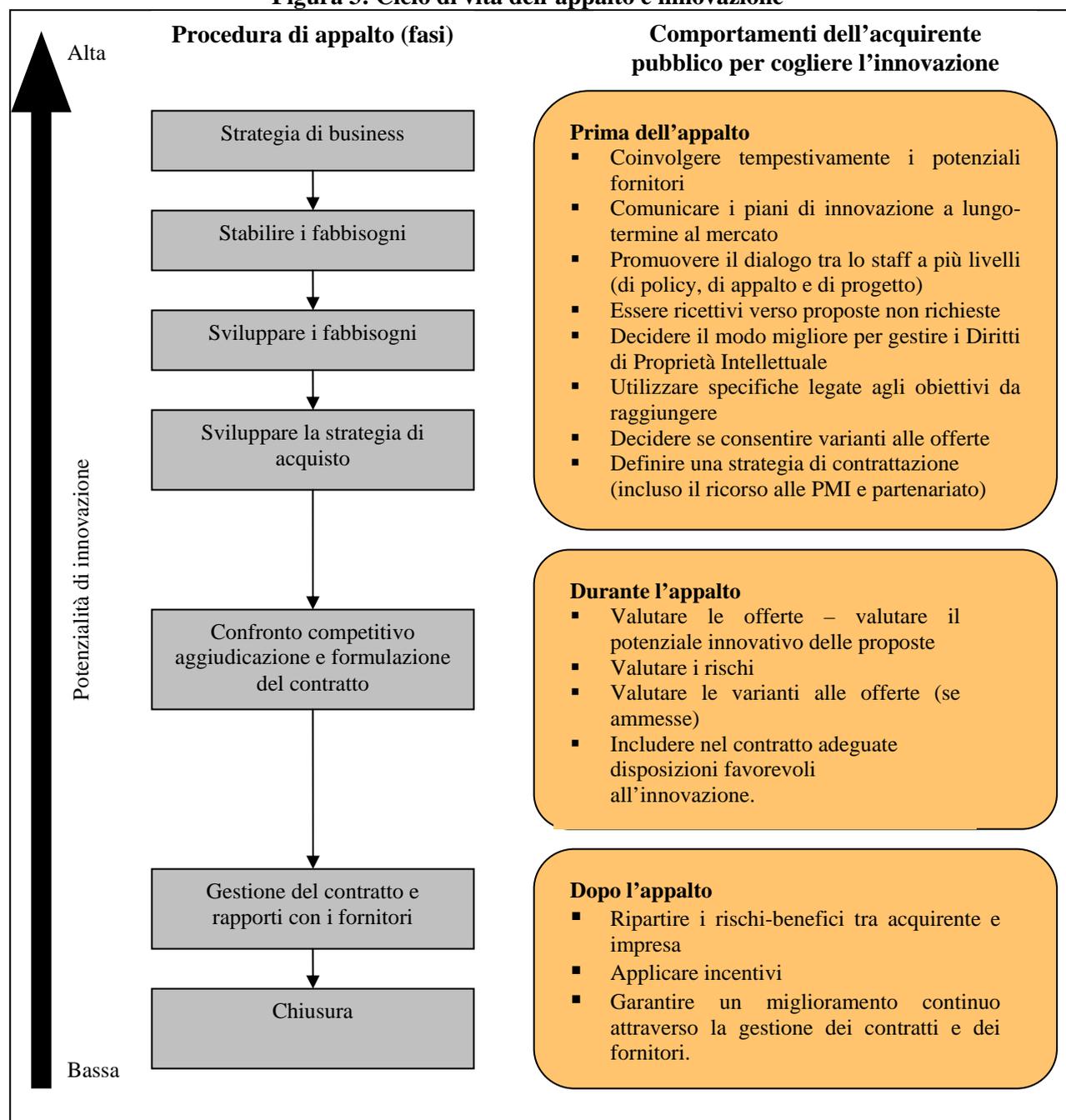
in grado di identificare e definire gli obiettivi, di pianificare e realizzare le attività, di gestire i rischi e di apprendere dall'esperienza. Diventa prioritario, dunque, prestare attenzione alla formazione delle risorse umane, come avviene in alcuni Paesi europei, ad esempio la Gran Bretagna e i Paesi Bassi, che dedicano a questo appositi programmi.

L'introduzione di soluzioni innovative per mezzo degli appalti pubblici richiede l'attivazione di approcci specifici sin da prima del lancio dell'appalto. In corrispondenza della elaborazione delle linee di *policy* e dei principali interventi attuativi, risulta fondamentale che l'acquirente pubblico definisca una precisa **strategia di acquisti** che tenga conto non solo degli aspetti commerciali, ma anche di come possano introdursi prodotti o servizi innovativi. Infatti, una volta che il contratto di appalto sarà stato stipulato, la libertà di apportare modifiche in tal senso sarà evidentemente limitata.

La strategia parte dalla **individuazione dei fabbisogni da soddisfare**, che possono essere influenzati da diversi fattori, tra cui aspetti finanziari e legislativi, e priorità di *policy*. È essenziale, comunque, che l'acquirente abbia una visione molto chiara degli obiettivi che intende raggiungere, ossia quali prodotti o servizi innovativi desidera ottenere. Occorre, dunque, abbandonare una logica di acquisti basata sulla soddisfazione di bisogni di breve periodo e adottare una pianificazione che tenga conto di quali soluzioni possono avere un impatto sulla competitività del sistema nel lungo periodo. L'individuazione di un bisogno non necessariamente deve essere il frutto di un processo di analisi volontario e strutturato. Talvolta, infatti, il settore pubblico può non avvertire alcuna esigenza. Può capitare, tuttavia, che imprese, università o perfino rappresentanti dell'autorità pubblica presentino all'autorità stessa, senza che ciò sia stato richiesto da un bando di gara, proposte di soluzioni innovative a problemi non ancora rilevati. Queste situazioni possono essere difficili da gestire per l'autorità pubblica. Un approccio innovativo è rappresentato dal non rifiutare le proposte non richieste, ma, al contrario, dall'aprire un dibattito sulla effettiva presenza del problema/fabbisogno, valutando i possibili vantaggi che la proposta di innovazione comporterebbe, ad esempio, in termini di riduzioni dei costi e miglioramento di un servizio. Qualora, l'autorità pubblica rilevasse che le proposte sono effettivamente interessanti, può procedere poi con i passaggi di seguito illustrati che si applicano agli appalti pubblici per l'innovazione.

Individuati i fabbisogni, l'acquirente pubblico deve valutare se il mercato è in grado di fornire soluzioni idonee o se, invece, è opportuno ricorrere alla R&S. A tal fine è essenziale che sin dalle prime fasi questo avvii un **dialogo con le imprese, con gli utilizzatori finali dei prodotti o servizi e con altri gruppi di interesse**, per comunicare le proprie esigenze, comprendere le caratteristiche del mercato, le opportunità di innovazione, le tendenze tecnologiche, la presenza di fornitori in grado di soddisfarle e, infine, per condividere con gli *stakeholders* l'elaborazione dei requisiti tecnici e la fattibilità di un'idea. Il dialogo si traduce in un vantaggio anche per le imprese, le quali sono messe in condizione di conoscere tempestivamente e approfonditamente i fabbisogni pubblici e di predisporre idonee strategie di risposta.

Figura 3: Ciclo di vita dell'appalto e innovazione



Fonte: Office of Government Commerce (OGC), UK<sup>27</sup>

La comunicazione tra l'acquirente pubblico e i potenziali fornitori rappresenta un aspetto importante negli appalti a fini di innovazione. **Rendere pubblici i piani di acquisto dell'acquirente pubblico** alle imprese con sufficiente anticipo crea le condizioni affinché queste possano prepararsi a rispondere con soluzioni tecnologicamente adeguate stabilendo, se

<sup>27</sup> Office of Government Commerce (OGC), UK, Capturing Innovation, Nurturing suppliers' ideas in the public sector, 2004.

necessario, partenariati con altre imprese. La visibilità e la chiarezza delle opportunità di appalto è quanto mai essenziale soprattutto per le piccole e medie imprese (PMI), sia perché queste scontano limiti di accesso dovuti alle poche risorse che possono dedicare alla raccolta di informazioni, sia perché hanno maggiori difficoltà a stabilire collaborazioni con altre imprese. Opportunità aggiuntive derivano anche dai sub-appalti, spesso sottovalutati, che permettono ad aziende diverse da quelle aggiudicatrici dell'appalto di apportare valore aggiunto in termini di prodotti e servizi innovativi<sup>28</sup>.

E' possibile che i dati preliminari raccolti non siano sufficienti all'autorità pubblica per definire quale sia concretamente la soluzione tecnologica adatta a soddisfare il proprio bisogno e che occorra un ulteriore **sondaggio di mercato** sul possibile spettro di soluzioni adottabili. Nel caso, invece, in cui l'autorità pubblica abbia identificato la soluzione tecnologica da realizzare attraverso l'appalto, ma non disponga ancora di elementi sufficienti per definire le specifiche tecniche da inserire nel bando, può avvalersi di una procedura di confronto con operatori di mercato (**dialogo tecnico**), espressamente finalizzata ad elaborare correttamente i suddetti requisiti.

Le procedure di appalto previste dalla normativa comunitaria sono improntate ai principi della trasparenza e della non discriminazione. In sintesi, esse sono: la procedura aperta, la procedura ristretta e la procedura negoziata. Il **dialogo competitivo** rappresenta una quarta opzione procedurale introdotta con la direttiva europea 2004/18/EC, applicabile in casi eccezionali e per appalti particolarmente complessi (ad esempio per la realizzazione di complesse infrastrutture) qualora, nonostante l'applicazione del sondaggio di mercato o del dialogo tecnico, l'autorità appaltante non sia ancora in grado di definire i mezzi per soddisfare le proprie esigenze o di tradurre le soluzioni che il mercato può offrire in specifiche tecniche, finanziarie e legali. Si articola in tre fasi:

1. pre-qualifica degli operatori interessati;
2. selezione di almeno tre tra i suddetti operatori e dialogo con ciascuno di essi per sviluppare ipotesi di soluzioni;
3. presentazione delle offerte da parte dei candidati e selezione dell'autorità appaltante di quella più idonea sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Questo meccanismo non è stato introdotto con l'obiettivo specifico di incoraggiare l'innovazione, ma di fatto il dialogo stabilito tra l'acquirente pubblico e le imprese fornitrici rappresenta una condizione favorevole all'introduzione di prodotti e servizi innovativi.

Tra le modalità di appalto adottabili figura anche l'**appalto pre-commerciale** sopra descritto. Secondo la Commissione Europea, si tratta di un approccio progressivo ai servizi di R&S, articolato in più fasi. Si differenzia dalle altre procedure illustrate in quanto, dopo aver pubblicato l'invito a presentare proposte per soluzioni innovative da fornire per mezzo di servizi di R&S, prevede la selezione di un numero ristretto di fornitori per la verifica di fattibilità di tali soluzioni. Nella successiva fase, l'autorità appaltante stipulerà contratti per le attività di R&S e

---

<sup>28</sup> "Codice europeo di buone pratiche per facilitare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici", Documento di lavoro dei servizi della Commissione Europea, SEC(2008) 2193.

la realizzazione di prototipi solo a quelli, tra i fornitori della fase precedente, le cui idee appaiono offrire prospettive di successo. Le idee che superano anche questa fase, sono rifinanziate per la produzione di serie limitate di prodotti non destinati alla commercializzazione. Quest'ultima dovrà essere oggetto di appalti competitivi secondo la normativa comunitaria. Come anticipato, il vantaggio di questo approccio è che incentiva sia l'acquirente pubblico che il fornitore, in quanto si basa sulla condivisione dei rischi e dei ricavi dell'attività di innovazione derivanti dalla gestione dei Diritti di Proprietà Intellettuale (DPI) e dalla commercializzazione.

Tra i meccanismi più rilevanti di stimolo all'innovazione previsti dalle direttive europee sugli appalti pubblici vi è la possibilità che le autorità appaltanti formulino le **specifiche tecniche in termini di obiettivo/risultato**, non più solo di standard. Questa opzione era già prevista in precedenza, ma doveva essere opportunamente giustificata. Le direttive europee, invece, attribuiscono libertà all'autorità pubblica di adottare questa opzione. Si tratta di un meccanismo particolarmente importante, considerando che la qualità e la novità delle offerte dipendono dai requisiti stabiliti dall'amministrazione appaltante.

Una delle implicazioni delle attività di innovazione è rappresentata dalla **gestione dell'incertezza e del rischio**. Il livello di incertezza nel raggiungimento dei risultati attesi da un appalto pubblico è tanto maggiore quanto più l'oggetto dell'appalto è un prodotto o servizio radicalmente nuovo, per ottenere il quale esistono scarse conoscenze scientifiche e informazioni. I soggetti pubblici tradizionalmente detengono una bassa propensione al rischio, tra essi prevale la tendenza a realizzare acquisti per soddisfare fabbisogni immediati, piuttosto che a pianificarli strategicamente e nel lungo periodo in un'ottica di qualità ed efficienza. Ciò è senza dubbio dovuto anche alla mancanza di una cultura di incentivazione per le amministrazioni acquirenti premiate verso i comportamenti imprenditoriali e l'innovazione. In altri casi i soggetti pubblici possono non essere nelle condizioni di valutare propriamente i rischi. Anche le imprese temono il rischio, ma sono più propense ad affrontarlo qualora sussistano possibilità di appropriarsi dei risultati delle attività di innovazione. In Europa più che negli Stati Uniti, le istituzioni pubbliche sono maggiormente avverse al rischio, ciò emerge dalla tendenza a lanciare appalti pubblici per prodotti non radicalmente innovativi, ove i criteri di selezione sono basati più sul prezzo del prodotto richiesto che sul costo di lungo termine dell'innovazione e sul livello di innovatività del prodotto stesso.

Il rischio rappresenta un aspetto critico nelle attività di innovazione tecnologica da diversi punti di vista. Sussiste un rischio di non raggiungere i risultati attesi, o che la nuova tecnologia non sia accettata a livello organizzativo o sociale, come pure è possibile che il mercato si riveli non sufficientemente ampio per giustificare il progetto. L'esperienza<sup>29</sup> mostra, tuttavia, che è possibile controllare il livello complessivo dei rischi, innanzitutto attraverso la loro identificazione e valutazione da parte delle amministrazioni appaltanti sin dalla fase preparatoria dell'appalto. Inoltre, per ridurre il rischio è fondamentale ripartirlo tra più soggetti, in particolare tra l'amministrazione appaltante e le imprese coinvolte nelle attività di innovazione. Sussistono, poi, altre strategie attuabili, tra le quali la suddivisione dell'appalto in più fasi (elaborazione della soluzione, messa a punto di prototipi, sviluppo di quantità limitate di prodotti/servizi in forma sperimentale, realizzazione di test di prodotti/servizi e, infine,

---

<sup>29</sup> FraunhoferISI, Innovation and Public Procurement. Review of Issues at Stake, Studio condotto per la Commissione Europea, 2005.

prodotti finali commerciali). Ciò permette ai soggetti pubblici e privati di valutare i risultati di una fase prima di procedere a quella successiva. Alcune delle suddette strategie costituiscono i presupposti dell'appalto pre-commerciale, l'approccio suggerito dalla Commissione Europea agli Stati Membri nel 2007. L'appalto pre-commerciale, così come proposto, tende a contenere i rischi di fallimenti tecnologici. Infatti, copre solo servizi di R&S fino alla messa a punto di quantità limitate e sperimentali di prodotti, prevede che i rischi siano ripartiti tra l'amministrazione appaltante e l'impresa realizzatrice dell'attività di R&S, estendendo la condivisione anche ai benefici, attraverso accordi sullo sfruttamento dei diritti di proprietà intellettuale. Infine, la Commissione Europea suggerisce di suddividere l'attività di R&S oggetto di appalto in più fasi successive.

La **protezione dei diritti di proprietà intellettuale** è una delle condizioni che incoraggiano l'innovazione. Ciò vale anche nel caso degli appalti pubblici finalizzati allo sviluppo di soluzioni innovative. E' evidente, dunque, che la strategia di gestione dei DPI è un aspetto fondamentale e che deve essere definita dall'acquirente pubblico sin dalla fase preparatoria dell'appalto. Il principio che dovrebbe guidare l'autorità appaltante, in quanto più favorevole alla diffusione dell'innovazione, è che la titolarità dei DPI del prodotto o servizio sviluppato dovrebbe essere attribuita alla parte, impresa o acquirente pubblico, che ha le migliori capacità di sfruttarla<sup>30</sup>, in quanto ciò favorisce la diffusione dell'innovazione. In principio, le imprese hanno maggiori incentivi a produrre innovazioni se possono detenere, e quindi sfruttare, i DPI risultanti dal progetto. In ogni caso, diverse soluzioni sulla gestione dei DPI sono possibili a seconda delle circostanze. In Europa, nella maggior parte dei casi il contratto stipulato con il fornitore aggiudicatario dell'appalto prevede che l'acquirente pubblico detenga la piena titolarità dei DPI (sviluppo esclusivo), sulla base della tradizionale convinzione che se l'autorità pubblica sostiene i costi e i rischi per lo sviluppo di una soluzione innovativa, debba godere completamente dei rispettivi diritti di sfruttamento. Ciò non favorisce la diffusione dell'innovazione in quanto comporta l'impossibilità per l'impresa che ha sviluppato il prodotto o servizio di riutilizzare i risultati per altri potenziali clienti e di commercializzarli. Inoltre, costringe l'acquirente pubblico a sostenere costi molto elevati. Lo sviluppo esclusivo può essere giustificato in casi eccezionali in cui l'innovazione prodotta ha un valore strategico per cui l'acquirente pubblico necessita di disporre dei diritti esclusivi sui risultati, come per le soluzioni nel campo della difesa<sup>31</sup>. E' anche ammissibile qualora l'acquirente pubblico sia l'unico utilizzatore finale del prodotto o servizio innovativo e intenda sfruttarlo commercialmente. Nella gran parte dei casi, invece, poiché l'acquirente pubblico è solo uno degli utilizzatori finali del prodotto o servizio sviluppato, sarebbe sufficiente che si riservasse la libertà di utilizzo dello stesso, attribuendo il possesso dei diritti di proprietà intellettuale all'impresa che ha prodotto l'innovazione. Questo approccio si fonda sulla ripartizione dei costi e dei benefici del progetto innovativo e i vantaggi che ne derivano sono duplici: da un lato l'impresa è incoraggiata a sostenere il rischio dello sviluppo del prodotto o servizio innovativo in quanto potrà godere dei risultati dello stesso, compresa la commercializzazione, dall'altro i costi di sviluppo, essendo ripartiti, sono inferiori sia per l'acquirente pubblico che per l'impresa<sup>32</sup>. L'esperienza conferma che effettivamente lasciare la titolarità dei DPI all'impresa rappresenta la soluzione più favorevole all'innovazione.

---

<sup>30</sup> Office of Government Commerce (OGC), UK

<sup>31</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa, COM (2007) 799 definitivo.

<sup>32</sup> Ramboll Management, Opportunities for Public Technology Procurement in the ICT-related sectors in Europe, Giugno 2008.

L'autorità appaltante può servirsi anche di un ulteriore strumento che stimola la varietà, la flessibilità e quindi l'innovatività delle offerte. Essa può, cioè, acconsentire che l'impresa fornitrice apporti delle **varianti** all'offerta sottomessa, con l'effetto di produrre soluzioni meglio rispondenti alle esigenze dell'acquirente pubblico che possono, ovviamente, anche avere caratteristiche nuove.

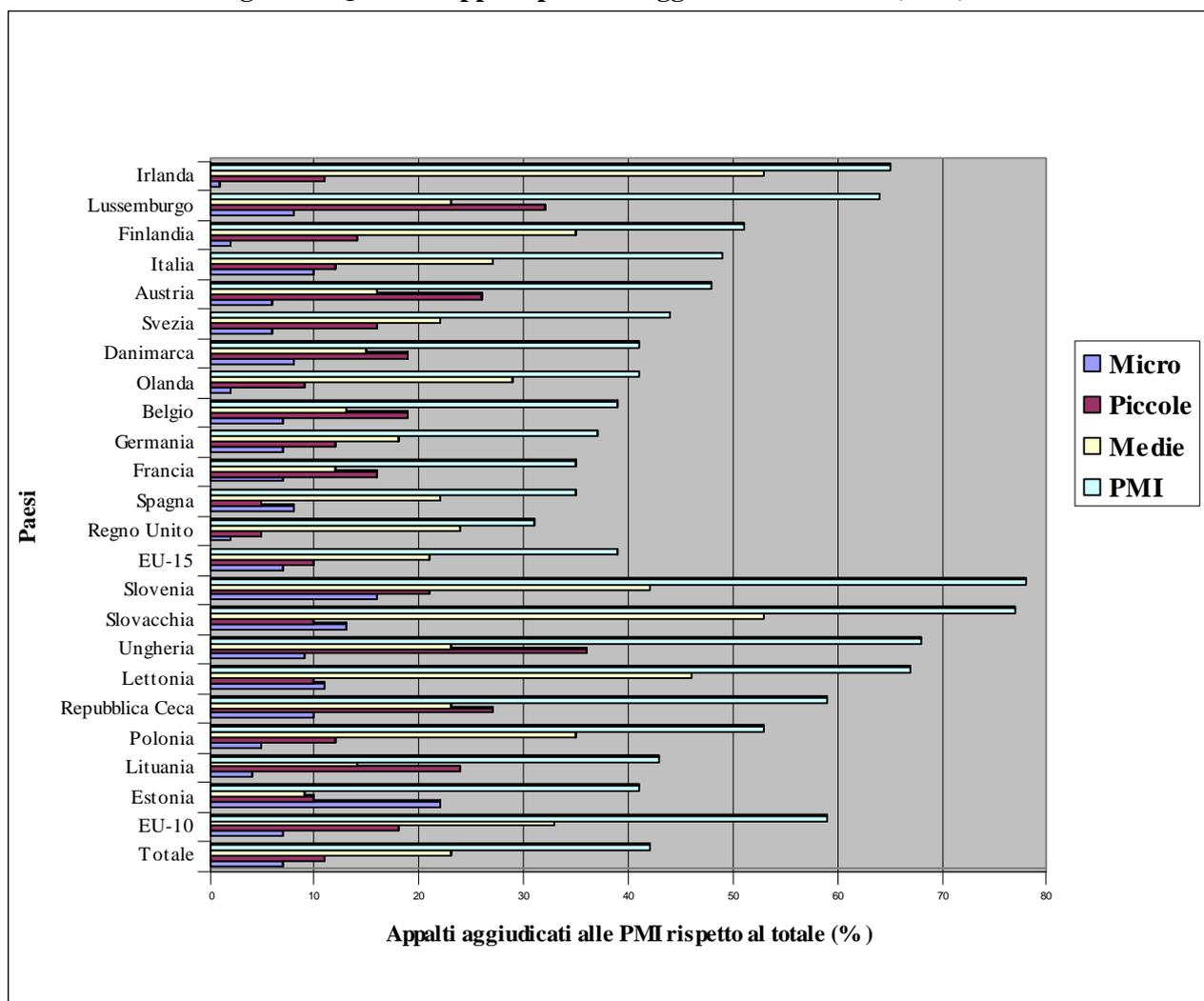
Un altro importante aspetto da considerare è la **partecipazione delle piccole e medie imprese** negli appalti pubblici. In Europa, infatti, operano circa 23 milioni di PMI<sup>33</sup>, ossia più del 99% del totale delle imprese, le quali producono più del 50% del PIL comunitario, soprattutto grazie al peso che occupano in settori come il tessile, l'arredo e le costruzioni. Le PMI, dunque, rappresentano una chiave fondamentale per lo sviluppo economico e una leva per l'innovazione che occorre valorizzare. A livello europeo i dati sulla partecipazione delle PMI negli appalti pubblici non appaiono negativi. Nel 2005 la percentuale degli appalti pubblici al di sopra delle soglie UE aggiudicati direttamente alle PMI era pari al 42% del totale in termini di valore e al 61% in termini di numero di contratti. Si stima, ad ogni modo, che la partecipazione delle PMI sia di fatto superiore a quanto riportato, poiché i dati non includono le imprese che si sono aggiudicate sub-appalti. A fronte di valori complessivamente positivi, la percentuale degli appalti pubblici al di sopra delle soglie UE aggiudicati alle PMI varia notevolmente tra Stati membri, passando dal 77% della Slovacchia al 65% dell'Irlanda, al **49% dell'Italia**, fino al 35% della Francia<sup>34</sup> (cfr. Figura 4).

---

<sup>33</sup> Report on Small Business Act (2008/2237(INI)), Committee on Industry, Research and Energy, European Parliament, 18 Febbraio 2009.

<sup>34</sup> GHK e Technopolis, Evaluation of Small and Medium-Sized Enterprises' (SMEs') Access to Public Procurement Markets, Final Report, Studio realizzato per la Commissione Europea, 2007.

**Figura 4: Quota di appalti pubblici aggiudicati alle PMI (2005)**



Fonte: Rielaborazione IPI su dati della Commissione Europea, DG Mercato interno, *Evaluation of SMEs' access to public procurement markets in the EU, 2005*

La partecipazione delle PMI agli appalti pubblici potrebbe, comunque, essere migliorata e particolare attenzione dovrebbe essere posta su questo aspetto in considerazione della loro diffusa presenza nel tessuto industriale europeo. La ridotta dimensione delle imprese non favorisce il loro coinvolgimento a causa delle caratteristiche della domanda pubblica. Essa, infatti, presenta dimensioni estese (i contratti esprimono fabbisogni di interi apparati amministrativi) e caratteristiche di indivisibilità<sup>35</sup>. Inoltre, le piccole e medie imprese, in Europa più che negli Stati Uniti, scontano difficoltà nell'accesso all'informazione, e in genere nella capacità di collaborazione con gli altri produttori di tecnologie, sia grandi che piccoli, necessaria per identificare la domanda pubblica di innovazione e intraprendere strategie per soddisfarla. Queste criticità richiedono non tanto di apportare modifiche legislative a livello europeo, quanto di cambiare l'approccio delle autorità aggiudicatrici in materia di appalti. Ad

<sup>35</sup> Fabrizio Traù, Ipotesi sul possibile rapporto tra public procurement e innovazione tecnologica nel contesto italiano, in *L'industria*, n.s., a. XXX, n.2 aprile-giugno 2009.

esempio, richiederebbero di adottare pratiche che supportino l'inserimento delle piccole e medie imprese nel processo di gestione degli appalti pubblici a fini di innovazione, tra cui una maggiore attenzione alla trasparenza dell'informazione, un maggiore ricorso alle procedure di appalto elettroniche (*e-procurement*) e la riduzione degli oneri amministrativi. Una delle possibili tecniche per favorire il coinvolgimento delle PMI negli appalti pubblici è rappresentata dal riservare loro una quota prestabilita di appalti pubblici, come avviene nell'ambito di programmi specifici negli Stati Uniti, in Gran Bretagna o in Francia (si veda il capitolo 5.), oppure dalla suddivisione degli appalti in lotti o fasi, sia in senso orizzontale (l'offerta di un unico bene è ripartita tra più fornitori) che verticale (la domanda pubblica è strutturata in fasi differenti, ciascuna assegnata a una diversa impresa). In questo modo le piccole e medie imprese risultano facilitate sia da una dimensione dei lotti più adatta alle loro capacità produttive, sia dal contenuto dei lotti che può meglio rispondere al settore di specializzazione dell'impresa. La Commissione Europea si è espressa in favore di queste pratiche, ad esempio promuovendo il concetto di appalto pre-commerciale<sup>36</sup>, adottando lo *Small Business Act*<sup>37</sup> e suggerendo agli Stati membri alcuni orientamenti volti a garantire parità di trattamento a tutte le imprese<sup>38</sup>.

I **criteri di selezione** delle offerte hanno la funzione di stabilire se l'impresa offerente ha le capacità tecniche ed economico/finanziarie per svolgere l'appalto. In base alla normativa comunitaria vigente, nel caso in cui il contratto di appalto sia formulato in termini di carattere innovativo dell'offerta, l'acquirente pubblico può valutare le credenziali dell'impresa, ad esempio, la sua passata esperienza come innovatore, la sua capacità di condurre progetti, o i suoi investimenti in attività di ricerca e sviluppo.

La valutazione delle offerte per l'aggiudicazione dell'appalto a fini di innovazione può tenere conto di diversi aspetti. Prima di tutto il livello di innovatività della soluzione proposta. Si può, inoltre, applicare un metodo di valutazione più indiretto, ma maggiormente efficace. Ossia, **valutare il costo economico della soluzione proposta insieme ad altri criteri** (come indicato precedentemente). La tendenza dell'acquirente pubblico è, naturalmente, quella di selezionare l'offerta con il prezzo più basso. In effetti, una soluzione innovativa può essere più costosa nel breve periodo, ma poiché l'innovazione è un processo lungo, costoso nel breve termine e i cui benefici sono visibili nel medio-lungo termine, occorre che il costo sia valutato rispetto all'intero arco di vita del bene prodotto (*whole life costs*). Ciò implica valutare i costi dalla fase di acquisizione del bene, a quella di utilizzo fino all'eventuale smaltimento.

Durante la realizzazione dell'appalto, l'acquirente pubblico può stimolare il fornitore a **migliorare le performance** relativamente al prodotto o servizio fornito, prevedendo delle specifiche clausole premianti.

---

<sup>36</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, "Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa", COM (2007) 799 definitivo.

<sup>37</sup> Lo Small Business Act (SBA) rappresenta un insieme di principi volti ad orientare e guidare gli Stati membri della UE verso l'adozione di *policy* più favorevoli allo sviluppo delle PMI, e alla rimozione degli ostacoli amministrativi e regolamentari che impediscono alle imprese di sfruttare appieno il proprio potenziale. Lo SBA esprime la volontà della Commissione Europea di attribuire centralità alle PMI nell'economia europea e di improntare l'approccio politico generale al principio "Pensare anzitutto in piccolo". È stato adottato a livello europeo il 25 giugno 2008. Gli Stati Membri sono invitati a tenere conto dello SBA nei rispettivi programmi nazionali. In Italia, lo SBA è stato adottato con Direttiva firmata dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 30 aprile 2010. Uno dei 10 principi guida contenuti nello SBA riguarda la necessità di facilitare la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici.

<sup>38</sup> Codice europeo di buone pratiche per facilitare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici", Documento di lavoro dei servizi della Commissione Europea, SEC(2008) 2193.

Infine, l'utilizzo degli appalti a fini di innovazione è tuttora in una fase sperimentale. **Valutare** il processo di appalto è necessario per migliorare l'efficacia di questo strumento. Ciò significa non valutare semplicemente gli appalti dal punto di vista dei costi, ma guardare all'intero processo in tutti gli aspetti sopra menzionati, come pure i risultati ottenuti in termini di impatto sul mercato rispetto agli obiettivi di *policy* originariamente posti (ad esempio, nascita di nuovi settori, ulteriore sviluppo di settori innovativi, diffusione di nuove tecnologie, etc.).

## 5. IL QUADRO EUROPEO E INTERNAZIONALE

### 5.1. Orientamenti di *policy* e iniziative a livello europeo

Nel tentativo di restituire all'economia europea un maggiore grado di competitività, nell'ultimo decennio le istituzioni europee hanno prestato una crescente attenzione alla possibilità di utilizzare la domanda pubblica per stimolare l'innovazione. Questo ritrovato interesse è stato motivato dalla presa di coscienza che l'Europa non riesce a tradurre la conoscenza scientifica e tecnologica in effettive opportunità imprenditoriali (dando luogo al cosiddetto "paradosso europeo"), dal fatto che l'UE stenta ad assumere una posizione di leadership in settori nuovi, strategici e ad alto contenuto tecnologico, come pure dalla consapevolezza che per affrontare grandi sfide comuni (ad es. l'invecchiamento della popolazione e il cambiamento climatico), occorre una massa critica importante.

Le istituzioni europee hanno dato, quindi, un nuovo impulso alle politiche per l'innovazione, estendendo il raggio di intervento da quelle tradizionali sul lato dell'offerta, a quelle attive sul lato della domanda, tra cui gli appalti pubblici. In base ai risultati raccolti a livello europeo nel 2009<sup>39</sup>, sono aumentate le imprese intervistate convinte che l'impatto sulle proprie attività di innovazione generato da misure che agiscono sul lato della domanda (tra cui gli appalti pubblici) sia maggiore rispetto a quello prodotto dalle misure sul lato dell'offerta. In particolare, riguardo agli appalti, i dati forniti nel 2003 dal *World Economic Forum*<sup>40</sup> mostrano che le autorità pubbliche europee, in confronto agli Stati Uniti e a Paesi asiatici come la Corea e il Giappone, orientano i propri acquisti più sulla base dell'economicità del prezzo che del livello tecnologico e innovativo dei prodotti e dei servizi richiesti. Dal 2005, oltre ad interventi del Consiglio e del Parlamento Europei, si sono susseguite numerose comunicazioni della Commissione Europea<sup>41</sup> che hanno invitato gli Stati membri ad un maggiore utilizzo degli appalti pubblici a fini di innovazione. Nel 2006 il Rapporto Aho "*Creating an innovative Europe*" ha richiamato gli Stati Membri dell'Unione Europea a strutturare la domanda pubblica, al fine di produrre un forte impatto in termini di nuovi beni e servizi, soprattutto in specifici mercati guida ("*Lead Markets*"), riferendosi ad ambiti come l'ambiente, l'energia, la salute, i trasporti e la logistica, solo per citarne alcuni.

Ad oggi, la Commissione Europea supporta gli appalti pubblici per l'innovazione attraverso due principali iniziative: il *Pre-Commercial Procurement* (si veda pag.12) e la *Lead Market Initiative*.

Lanciato nel 2007 dalla Commissione Europea, la *Lead Market Initiative* (<http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/lead-market-initiative/>) è un piano triennale di azione mirato a stimolare l'innovazione secondo un approccio *demand-driven*. In particolare, la *Lead Market Initiative* è finalizzata ad abbattere le barriere all'ingresso sul mercato di nuovi prodotti e servizi in sei specifici settori altamente innovativi, che rispondono a

---

<sup>39</sup> Innobarometer 2009.

<sup>40</sup> WEF (2003).

<sup>41</sup> Communication from The Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "More Research and Innovation - Investing for Growth and Employment: a Common Approach", Com (2005a) 488 Definitivo; COM (2006a), COM (2006b).

importanti sfide ambientali, sociali ed economiche comuni ai Paesi europei. Tali settori, detengono un'importanza strategica per l'economia europea poiché hanno una forte base tecnologica e industriale e sono, inoltre, particolarmente influenzati da condizioni di contesto dipendenti da interventi pubblici. Gli ambiti selezionati sono: tessili protettivi, edilizia sostenibile, riciclo, prodotti biologici, sanità online e energie rinnovabili. In questi settori la Commissione Europea sta promuovendo interventi coordinati tra gli Stati Membri che riguardano, oltre agli aspetti regolamentari, legislativi e altre azioni complementari (ad esempio, comunicazione, formazione, servizi di supporto all'innovazione), anche la sperimentazione coordinata di appalti pubblici innovativi. In quest'ultimo ambito a settembre 2009 sono stati avviati, a valere sui fondi del CIP<sup>42</sup>, tre progetti europei partecipati da agenzie nazionali e regionali responsabili per gli appalti pubblici. Si tratta dei progetti ENPROTEX (tessili protettivi), SCI-NETWORK (costruzioni sostenibili) e LCB-HEALTHCARE (*Low Carbon Building*). L'unico soggetto italiano presente è il Comune di Torino, coinvolto nel progetto SCI-NETWORK. L'impatto reale delle azioni della *Lead Market Initiative* in termini di crescita dei mercati coinvolti, numero dei brevetti/marchi generati, volume di affari prodotto, acquisizione di migliori capacità da parte delle istituzioni, etc. sarà valutabile solo nell'arco dei prossimi 5-10 anni. Sussiste la possibilità, infatti, di estendere l'iniziativa ad altri settori strategici.

Uno degli ambiti in cui l'uso degli appalti pubblici si sta più diffondendo è la tutela dell'ambiente e lo sviluppo di tecnologie ambientali (**Green Public Procurement o GPP**). Una serie di studi ha dimostrato che in Europa sussiste uno spazio molto ampio affinché le pubbliche amministrazioni realizzino appalti pubblici "verdi", mirati, cioè, allo sviluppo e produzione di soluzioni tecnologiche a ridotto impatto ambientale nel loro intero ciclo di vita<sup>43</sup>. Il mercato dei prodotti ecologici è in rapida crescita a livello internazionale, anche grazie all'impulso dei governi, come quello degli Stati Uniti e del Giappone, che obbligano per legge gli enti pubblici ad acquistare prodotti a basso impatto ambientale. Creare un mercato anche a livello europeo offre alle imprese, dunque, ampie opportunità di sviluppare soluzioni tecnologiche innovative a vantaggio della loro competitività. Sono numerosi gli atti di *soft law* adottati in merito dalle istituzioni europee dalla seconda metà degli anni '90. Dal 2003 il sostegno europeo per favorire l'acquisto di prodotti verdi da parte delle autorità pubbliche si è rafforzato. In particolare, la Commissione Europea ha introdotto dei "criteri minimi ambientali" che determinati prodotti e servizi devono rispettare per essere definiti verdi e ha invitato gli Stati membri ad adottarli all'interno di piani di azione nazionali definiti PAN GPP. L'Italia ha adottato il proprio PAN GPP nel 2008<sup>44</sup> (si veda pag.49). Tra gli acquisti di prodotti verdi vi sono quelli di carta riciclabile, di computer ed edifici a risparmio energetico, di mobilio da ufficio ricavato da foreste sostenibili, di auto elettriche, di mezzi di trasporto pubblico ecologici, di cibo organico per le mense, di energia elettrica da fonti rinnovabili e di impianti di aria condizionata ecologici. La Commissione Europea ha elaborato, inoltre, una guida su come integrare gli aspetti ambientali negli appalti pubblici tenendo conto della normativa europea sugli appalti (Direttiva 2004/17/EC e 2004/18/EC). Tra le opzioni disponibili, gli acquirenti pubblici hanno la possibilità di inserire volontariamente negli appalti delle specifiche basate sugli standard previsti dai vari marchi ecologici presenti a livello europeo (*Eco-Label*), nazionale (come il

---

<sup>42</sup> Competitive and Innovation Programme.

<sup>43</sup>... l'approccio in base al quale le Amministrazioni Pubbliche integrano i criteri ambientali in tutte le fasi del processo di acquisto, incoraggiando la diffusione di tecnologie ambientali e lo sviluppo di prodotti validi sotto il profilo ambientale, attraverso la ricerca e la scelta dei risultati e delle soluzioni che hanno il minore impatto possibile sull'ambiente lungo l'intero ciclo di vita".

<sup>44</sup> Decreto interministeriale dell'11 aprile 2008, n.135, pubblicato sulla GU n. 107 del 8 maggio 2008.

marchio “*Nordic swan*” in Scandinavia, o il “*Blue angel*” in Germania) e settoriale (*Energy Star*). Anche in occasione del “Piano europeo di ripresa economica”<sup>45</sup> adottato alla fine del 2008, è stato sottolineato il rapporto tra innovazione verde e aumento della competitività, ed evidenziato il potenziale ruolo della domanda pubblica. Si promuove, infatti, l’impegno congiunto di Commissione Europea e Stati membri affinché pongano standard per l’efficienza energetica delle abitazioni e degli edifici pubblici e promuovano la domanda pubblica di autobus e di altri veicoli “puliti”. Il target che l’UE si è posto è che entro il 2010 il 50% degli acquisti pubblici sia svolto nel rispetto dei criteri di salvaguardia dell’ambiente. Occorre precisare, in ogni caso, che si tratta di un obiettivo politico e che gli atti emanati sinora hanno carattere di *soft law*. Resta quindi ai singoli Stati, su base volontaria, la libertà di adottare i criteri suggeriti.

L’Europa, comunque, considera essenziale che nel futuro<sup>46</sup> si ricorra a strategie incentrate sulla domanda, ad esempio tramite gli appalti pubblici e la regolamentazione. Ciò è quanto prevede la Commissione Europea nel definire le priorità delle **iniziative faro** della strategia **Europa 2020** che dovranno catalizzare gli sforzi dei Paesi europei per uscire dalla attuale fase di rallentamento economico: “**L’Unione dell’Innovazione**”, “**Un’Europa efficiente sotto il profilo delle risorse**” e “**Una politica industriale per l’era della globalizzazione**”. In particolare, l’Unione dell’Innovazione dovrà riorientare le politiche di R&S e di innovazione alla luce delle grandi sfide che si pongono a livello ambientale e sociale per i prossimi decenni e rientra nell’ambito di una più ampia strategia di sviluppo. Si prevede che il nuovo Piano Europeo per la Ricerca e l’Innovazione, previsto a fine 2010, riconosca centralità agli acquisti pubblici come strumento di stimolo per l’innovazione, affermando da un lato la necessità di facilitare l’accesso delle autorità pubbliche alle nuove tecnologie, dall’altro di incrementare le opportunità per le imprese innovative e per le PMI, anche riducendo la frammentazione dei mercati.

L’impegno delle istituzioni europee per sensibilizzare le autorità pubbliche degli Stati membri ad un maggiore uso della domanda pubblica a fini di innovazione ha portato sinora alla realizzazione di numerose iniziative e progetti. Essi sono generalmente intrapresi, a livello di Commissione Europea, da differenti Direzioni Generali su base tematica (DG Impresa e Industria, DG Ricerca, DG Mercato e Servizi, DG Ambiente, etc). Tra essi, a titolo indicativo, si possono menzionare i seguenti.

### **Iniziative di coordinamento e networking**

**European Commission Advisory Committee on Public Procurement.** Il Comitato, stabilito nel 1987, assiste la Commissione Europea nella valutazione di aspetti sociali, legali, economici e tecnici relativi agli appalti pubblici. Riunisce esperti indipendenti di riconosciuta esperienza nominati dalla Commissione stessa.

---

<sup>45</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio “Piano europeo di ripresa economica”, COM(2008) 800 definitivo.

<sup>46</sup> Europa 2020 una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Comunicazione della Commissione, COM (2010) 2020 .

**EU Public Procurement Learning Lab (EU Lab).** Nata nel 2003, si tratta di una rete permanente di 30 istituzioni da tutta l'Europa che favorisce lo scambio di esperienze e conoscenza in materia di appalti pubblici. L'iniziativa è stata lanciata a livello europeo dall'Italia, Dipartimento della Funzione Pubblica, insieme al Ministero dell'Economia e delle Finanze e alla CONSIP.

**Public Procurement Network (PNN).** La rete informale opera dal 2003 attraverso lo scambio di esperienze e il *benchmarking* al fine di favorire l'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici. Vi aderiscono istituzioni provenienti dagli Stati membri, i Paesi dell'Area Economica Europea, la Svizzera e i Paesi candidati all'ingresso nell'Unione. L'Italia è rappresentata dall'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (AVCP), la quale ha assunto la presidenza nel giugno 2009 e la manterrà fino al 2011.

### **Progetti finanziati dal 7PQRST<sup>47</sup>**

**Enhancing innovation in pre-commercial public purchasing Process (PRECO).** Il progetto PRECO intende supportare le autorità pubbliche nel realizzare appalti pre-commerciali, coinvolgendo anche gli utenti finali attraverso, ad esempio, i *Living Labs*. I temi su cui verte la collaborazione sono: sanità ed energia *online*. Il progetto è finanziato dal 7PQRST<sup>48</sup>, Commissione Europea, DG Ricerca. Per l'Italia aderisce l'Unione delle Camere di Commercio del Veneto attraverso l'Eurosportello Veneto.

**Pre-commercial procurement for ITS (Intelligent Transport Systems) innovation and deployment (P3ITS).** Il progetto, avviato all'inizio del 2010, intende investigare come le opportunità attualmente esistenti dei *pre-commercial procurement* possono stimolare l'innovazione e supportare lo sviluppo di condizioni di mercato favorevoli per un impiego su larga scala dei sistemi ITS per i servizi cooperativi. Il progetto è finanziato dal 7PQRST, Commissione Europea, DG Ricerca. Per l'Italia aderisce TTS Italia, Associazione Nazionale per la Telematica per i Trasporti e la Sicurezza.

### **Progetti finanziati dal CIP<sup>49</sup>**

**Pan-European Public Procurement Online (PEPPOL).** PEPPOL è un progetto avviato a maggio 2008 nell'ambito del Programma Europeo per l'Innovazione e la Competitività (CIP) con l'obiettivo di sviluppare una soluzione pilota di *e-Procurement* pubblico transnazionale. Vi partecipano i rappresentanti di 12 Paesi membri. L'Italia è rappresentata da: Ministero dell'Economia e delle Finanze, CONSIP, DigitPA, Intercent-ER, CSI Piemonte e InfoCamere.

**Green Procurement for Smart Purchasing (BUY SMART).** Si tratta di un'iniziativa finalizzata ad aumentare la quota di prodotti eco-efficienti in sei importanti settori: *information technology*, elettrodomestici, componenti per l'edilizia, veicoli, illuminazione ed elettricità da fonte rinnovabile non solo presso le istituzioni pubbliche ma anche presso il settore privato. Il progetto è finanziato nell'ambito del Programma comunitario IEE (*Intelligent Energy Europe*),

---

<sup>47</sup> Settimo Programma Quadro per la Ricerca e lo Sviluppo Tecnologico (2007-2013).

<sup>48</sup> Settimo Programma Quadro per la Ricerca e lo Sviluppo Tecnologico (2007-2013).

<sup>49</sup> Programma per l'Innovazione e la Competitività (2007-2013).

CIP, Commissione Europea, DG Direzione Generale Energia e Trasporti. L'Italia è rappresentata dall'ENEA.

**Public Procurement boosts Energy Efficiency (PRO-EE).** Il Progetto europeo PRO-EE ha l'obiettivo di far collaborare pubbliche amministrazioni locali in sei Paesi europei per implementare la produzione ed aumentare l'acquisto di un gruppo selezionato di prodotti ad efficienza energetica (in particolare, prodotti elettronici da ufficio e l'illuminazione da strada). Il progetto è finanziato nell'ambito del Programma comunitario IEE (*Intelligent Energy Europe*), CIP, Commissione Europea, DG Direzione Generale Energia e Trasporti. Il partner italiano del progetto è l'Alleanza per il Clima Italia.

### **Progetti finanziati da Interreg IVC**

**MKW: Making Knowledge Work (MKW).** MKW mira a trasferire e selezionare buone pratiche per migliorare la capacità delle regioni di innovare, concentrandosi sugli aspetti relativi alla fase finale del processo di innovazione. Il progetto è finanziato nell'ambito del Programma Interreg IVC, Fondi strutturali e coordinato da Brainport Eindhoven (Paesi Bassi).

**EUROPROC.** L'obiettivo dell'iniziativa è di favorire l'accesso delle PMI agli appalti pubblici. Anche questo progetto è finanziato nell'ambito del Programma Interreg IVC, Fondi strutturali. Vi aderisce in qualità di partner italiano la Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Milano.

## **5.2. L'uso degli appalti pubblici come *policy* a fini innovativi: le esperienze più significative a livello extra UE**

L'esempio più significativo di ricorso alla domanda pubblica per stimolare l'innovazione tecnologica proviene dagli Stati Uniti, dove questo strumento è utilizzato da decenni con l'obiettivo ultimo di garantire principalmente la sicurezza del Paese. Anche in alcuni Paesi asiatici, come la Corea del Sud e soprattutto il Giappone, esistono delle strategie nazionali di acquisto pubblico per lo sviluppo di tecnologie informatiche e eco-compatibili. In Australia, inoltre, le agenzie governative sono incoraggiate a gestire il processo di gestione degli appalti pubblici in maniera tale da favorire la scelta di soluzioni innovative.

### **Stati Uniti.**

Molte delle più importanti innovazioni tecnologiche del 1900 sono il frutto dei programmi di acquisto pubblico per R&S realizzati negli Stati Uniti e per lo più nati per scopi militari. Tra esse si ricordano il GPS (*Global Positioning System*) e la tecnologia IP (*Internet Protocol*). Le ricadute sugli usi civili sono state enormi e hanno prodotto la nascita di aziende leader in settori altamente innovativi come l'informatica e l'aeronautica<sup>50</sup>. Ciò è stato possibile, indubbiamente, perché la spesa americana per scopi di difesa è storicamente molto elevata. Ad esempio, nel

---

<sup>50</sup> Rambøll Management A/S, "Opportunities for Public Technology Procurement in the ICT-related sectors in Europe", studio condotto per la Commissione Europea, Giugno 2008.

2001 il 50% della spesa pubblica statunitense in R&S era legata a programmi per la difesa, mentre nell'Europa a 23 Paesi essa si attestava al 14,5%. Inoltre, se il livello di spesa legato agli appalti pubblici è simile in Europa e negli Stati Uniti, quando si considerano gli appalti pubblici come fonte di spesa in R&S, gli Stati Uniti spendono circa 20 volte in più dell'Unione Europea. Ciò è dovuto alla consistenza notevolmente maggiore del budget americano dedicato alla difesa, ma si rileva un *gap*, sebbene più contenuto, anche in settori come l'energia o la salute. Contribuisce, in ogni caso, anche un diverso approccio agli strumenti di stimolo dell'innovazione, *market-pull* attraverso gli appalti pubblici negli Stati Uniti, e *technology-push* attraverso gli incentivi pubblici in Europa.

Il Dipartimento delle Difesa si serve di numerosi sotto dipartimenti e agenzie per la realizzazione dei propri obiettivi. Tra questi assume un rilievo particolare il DARPA, *Defence Advanced Research Projects Agency*, il cui compito è sviluppare soluzioni tecnologiche a problemi militari e non solo, al fine di proteggere il territorio nazionale da “sorprese tecnologiche” messe in atto da potenziali avversari. Il DARPA ha i suoi punti di forza nell'essere dotato di un'organizzazione snella e semi-autonoma e nel costituire un corpo interno alla pubblica amministrazione. Ciò permette di avere una più chiara visione dei fabbisogni tecnologici e di definire meglio le attività necessarie per soddisfarli, inclusa tra esse la R&S. Il DARPA dispone di un budget annuale di almeno 3 miliardi di dollari e assume direttamente risorse professionali altamente qualificate per periodi massimi di 6 anni, al fine di garantire un ambiente il più possibile stimolante ed imprenditoriale. Applicando tecniche di *foresight*, gli esperti lavorano per prevedere i possibili fabbisogni della difesa americana, realizzare azioni di *intelligence* tecnologica per la verifica delle tecnologie disponibili sul mercato e, quando necessario, gestire progetti di R&S ad elevato livello di rischio, attraverso i quali imprese e laboratori realizzano soluzioni tecnologicamente idonee. Tra i più importanti risultati conseguiti dal DARPA, come anticipato, vi è la tecnologia ARPANET, successivamente evoluta in Internet.

Un altro aspetto caratteristico degli appalti pubblici negli Stati Uniti è la particolare attenzione che in essi si riserva allo sviluppo dell'imprenditorialità, come la partecipazione agli appalti da parte delle piccole e medie imprese<sup>51</sup>. Esse beneficiano di un trattamento preferenziale in materia di appalti pubblici per attività di R&S (appalti pre-commerciali). Ciò è quanto prevede, infatti, il programma **Small Business Innovation Research (SBIR)**<sup>52</sup>, costituito nel 1982 con il duplice obiettivo di supportare lo sviluppo tecnologico e l'innovazione specificamente nelle imprese di piccola dimensione e di permettere alle agenzie pubbliche di acquisire efficienza con criteri di nuove soluzioni tecnologiche. Per la prosecuzione del programma nel periodo 2010-2014 il Congresso statunitense stima di impegnare circa 163 milioni di dollari<sup>53</sup>.

Il programma stabilisce che le agenzie federali dotate di budget annuale per attività esterne di R&S superiore a 100 milioni di dollari, dedichino il 2,5% di questo a contratti per le sole piccole e medie imprese. Per essere eleggibili a partecipare, esse devono essere stabilite negli Stati Uniti e avere non più di 500 dipendenti. Lo SBIR finanzia il 100% dei costi dei progetti

---

<sup>51</sup> Negli Stati Uniti la definizione di piccole imprese è più flessibile che in Europa. Secondo i settori, possono essere considerate tali anche le aziende fino a 1500 dipendenti, a prescindere dai loro ricavi annuali.

<sup>52</sup> Cfr. [www.sba.gov](http://www.sba.gov).

<sup>53</sup> S. 1233 SBIR/STTR Reauthorization Act of 2009, Congressional Budget Office, June 2009.

aggiudicati in relazione alle sole attività di R&S e di valutazione delle opportunità di commercializzazione. Il finanziamento medio per ciascun progetto è di circa 850.000 dollari. A seconda delle agenzie o dipartimenti, il finanziamento può essere erogato sotto forma di sovvenzione o attraverso appalti, ma in entrambi i casi non copre il trasferimento sul mercato dei risultati del progetto. Le imprese sono, comunque, incoraggiate a parteciparvi dalla prospettiva che i risultati della R&S possano poi divenire oggetto di successivi contratti da parte della stessa, o di altre, agenzie federali, o trovino altre vie per la commercializzazione.

Le agenzie e i dipartimenti federali aderiscono allo SBIR sotto il coordinamento dell'US Small Business Administration (SBA). Questa Agenzia fornisce loro indicazioni per l'implementazione del programma, segue lo sviluppo delle attività e riferisce annualmente in proposito al Congresso degli Stati Uniti. Inoltre, la SBA raccoglie tutti gli avvisi di bandi emessi dalle agenzie e dai dipartimenti e, trimestralmente, li rende pubblici. Partecipano allo SBIR i seguenti Dipartimenti federali:

1. Department of Agriculture
2. Department of Commerce
3. Department of Defense
4. Department of Education
5. Department of Energy
6. Department of Health and Human Services
7. Department of Homeland Security
8. Department of Transportation
9. Environmental Protection Agency
10. National Aeronautics and Space Administration (NASA)
11. National Science Foundation.

Ogni dipartimento o agenzia è tenuto a pubblicare, periodicamente, un elenco di argomenti in base al quale le imprese possono richiedere di accedere ai finanziamenti e a valutare le proposte presentate sulla base del curriculum dell'impresa, del grado di innovazione della proposta, della qualità tecnica, e delle potenzialità di commercializzazione del risultato del progetto. Per la valutazione delle proposte i dipartimenti e le agenzie si avvalgono delle raccomandazioni scritte di esperti internazionali.

Le imprese che accedono al programma SBIR partecipano ad un processo in tre fasi:

- Fase I: è la fase di *start-up*, ossia finalizzata ad esplorare il valore tecnico o la fattibilità di un'idea o di una tecnologia. In questa fase l'impresa può ricevere un finanziamento fino a 100.000 dollari per circa 6 mesi;
- Fase II: è la fase di espansione dei risultati ottenuti nella Fase I, ossia quella in cui si realizzano le attività di R&S ed è valutato il potenziale di commercializzazione dei risultati. Il finanziamento massimo raggiunge i 750.000 dollari per 2 anni. A questa fase accedono solo le imprese che hanno superato la Fase I;
- Fase III: è la fase in cui l'innovazione generata nella Fase II passa dal laboratorio al mercato. I fondi del programma SBIR non finanziano questa fase. Le imprese devono reperire i finanziamenti nel settore privato o presso altre amministrazioni federali non aderenti al programma.

Tra i motivi del successo<sup>54</sup> del Programma SBIR si possono identificare:

- I finanziamenti alle imprese per le attività di R&S sono messi a disposizione con un approccio graduale. Dapprima si finanzia la fase di studio di fattibilità dell'idea. Solo i progetti che hanno successo ottengono il finanziamento per la fase successiva di sviluppo. Questo processo a fasi aiuta a ridurre il rischio, sia per il settore pubblico sia per le imprese, che vengano finanziate idee non realizzabili;
- Il programma finanzia contratti di R&S che producono risultati specifici in grado di soddisfare esigenze concrete dell'acquirente pubblico. A tal fine viene assicurato un dialogo costante tra quest'ultimo e il fornitore, e si punta ad ottenere risultati commercializzabili;
- Sussiste un dialogo regolare tra la pubblica amministrazione che gestisce il programma e i potenziali fornitori. Questo consente di trasmettere alle imprese informazioni sulle future opportunità di R&S e di fornire all'amministrazione un quadro delle possibili soluzioni tecnologiche disponibili sul mercato;
- La proprietà intellettuale sviluppata nell'ambito dei progetti rimane di proprietà delle aziende coinvolte, anche se il settore pubblico riceve alcuni diritti di sfruttamento. Il settore pubblico è quindi il primo cliente della soluzione sviluppata, ma non sarà l'unico;
- I bandi di gara escono regolarmente ogni 6 mesi;
- Viene garantita la massima trasparenza riguardo ai fabbisogni di ricerca, alle imprese aggiudicatrici degli appalti e agli importi erogati.

Dal 1983 circa 12.000 imprese hanno ricevuto finanziamenti nell'ambito del programma SBIR. Il successo del programma è dimostrato anche dal fatto che 10.000 di esse sono ancora sul mercato<sup>55</sup>.

### Australia

Il Governo australiano è un grande acquirente di beni e servizi dal settore privato. Nel 2007 e 2008 le principali agenzie governative hanno stipulato più di 69.000 contratti in tal senso, orientando sempre più l'attenzione sull'impatto che questi possono avere anche sul tasso di innovazione del Paese.

Negli ultimi anni le agenzie governative sono state invitate a gestire gli appalti pubblici in maniera tale da favorire la scelta di soluzioni innovative. A partire dal 1 dicembre 2008 sono entrate in vigore, infatti, le nuove *Commonwealth Procurement Guidelines*, che rappresentano il quadro nell'ambito del quale le agenzie regolano e gestiscono i rispettivi acquisti. Le linee guida stabiliscono esplicitamente che “le agenzie devono far sì di assicurare che, se possibile, i fornitori siano messi nelle condizioni di offrire soluzioni innovative alle esigenze delle amministrazioni”<sup>56</sup>. Coerentemente, il Governo sta rivedendo le sue politiche di acquisto in materia di tecnologie dell'informazione e comunicazione e promuovendo ulteriormente l'accesso delle piccole e medie imprese ad appalti pubblici in settori diversi da quello della difesa, sul modello del programma statunitense SBIR, sebbene queste riescano ad aggiudicarsi

---

<sup>54</sup> MATRIX, “Public Procurement of Innovative Science and Technology Solutions”, Ottobre 2008.

<sup>55</sup> Intervista con Mrs. Jo Ann Goodnight, NIH SBIR/STTR Program Coordinator, National Institute of Health in Ramboll Management, Opportunities for Public Technology Procurement in the ICT-related sectors in Europe, Giugno 2008.

<sup>56</sup> Commonwealth Procurement Guidelines, Financial Management Guidance No. 1 (Canberra: Department of Finance and Deregulation, 2008), p. v.

già il 55% dei contratti e il 37% del loro valore. Questi obiettivi sono entrati a far parte della strategia nazionale per l'innovazione fino al 2020<sup>57</sup>, in cui il governo punta esplicitamente sulla domanda pubblica per stimolare l'innovazione e si qualifica come acquirente consapevole ed esigente, richiamando il concetto di *intelligent customer*.

### 5.3. Le esperienze in corso in Europa

A livello di Unione Europea, la domanda pubblica è stata identificata come strumento di *policy* per stimolare l'innovazione in un crescente numero di Stati Membri ed è stata inserita in documenti programmatici. La Gran Bretagna ha tradotto tale orientamento di *policy* in azioni esplicite e sta attuando schemi pilota in materia di appalti pre-commerciali. Altri Paesi europei, ad esempio i Paesi Bassi e la Germania, stanno introducendo gradualmente la domanda pubblica tra le *policy* per l'innovazione. Altrove, come in Austria, Spagna, Grecia e Finlandia, il dibattito è stato da poco avviato. Tuttavia, pur nell'assenza di esplicite strategie, in molti Paesi europei sono state sviluppate numerose iniziative di utilizzo degli appalti pubblici a fini di innovazione. Ciò è particolarmente vero in due ambiti: il *green public procurement* e le tecnologie della comunicazione e dell'informazione. Sono ricorrenti, infatti, le misure che incoraggiano le pubbliche amministrazioni ad acquistare tecnologie eco-compatibili e sostenibili (Paesi Bassi, Austria, Germania, Italia, Danimarca, Svezia, Fiandre), così come i programmi per migliorare l'efficienza della *governance* pubblica attraverso la dotazione di tecnologie informatiche (Paesi Bassi, Belgio, Grecia e Italia).

#### Gran Bretagna

La Gran Bretagna rappresenta l'unico stato membro della UE in cui è stato avviato un vero e proprio processo strategico per l'utilizzo della domanda pubblica a fini di innovazione, decidendo di trasformare la consistente spesa annuale di circa 200 miliardi di euro per appalti pubblici (il primo settore è rappresentato dalle costruzioni, segue quello sanitario) in un'opportunità per sviluppare nuove tecnologie, prodotti, processi e servizi. Infatti, il *Department of Trade and Industry* (DTI) ha inserito gli appalti pubblici nella *policy* nazionale in materia di innovazione. Il processo è stato avviato sin dal 2003, quando il DTI e l'*Office for Government Commerce* (OGC) si sono impegnati congiuntamente per incoraggiare l'innovazione attraverso gli appalti pubblici<sup>58</sup>. In particolare, il Governo britannico ha realizzato un concreto sforzo formativo per migliorare le capacità delle organizzazioni del settore pubblico nel realizzare appalti a fini di innovazione. A tal fine sono state pubblicate numerose guide per proporre alcuni possibili approcci pratici allo sviluppo di soluzioni innovative ai fabbisogni del settore pubblico, mettendo in risalto aspetti specifici come la valorizzazione delle piccole e medie imprese negli appalti e la gestione dei diritti di proprietà intellettuale<sup>59</sup>. Nel 2007 l'OGC, congiuntamente al *Department for Innovation, Universities and Skills* (DIUS), confluito nel

---

<sup>57</sup> Australian Government, *Powering Ideas: an innovation agenda for the 21st century*, Maggio 2009.

<sup>58</sup> DTI, *Innovation report of 2003 "Competing in the Global Economy: the Innovation Challenge"*, Dicembre 2003.

<sup>59</sup> Le principali guide redatte dall'Office of Government Office (OGC) sono: OGC, *Capturing Innovation*, 2004; OGC, *Smaller Supplier - Better Value*, 2005; OGC/DIUS, *Finding & Procuring Innovative Solutions*, Agosto 2007; OGC/DIUS, *Driving Innovation through Public Procurement*, 2009; OGC, *Market Creation and Development*, 2009; OGC, *Early Market Engagement*, 2009; OGC, *IPR Policy Statement and Guidance Note*.

giugno 2009 nel nuovo *Department for Business, Innovation and Skills* (BIS)<sup>60</sup>, ha redatto una guida specifica e nel 2007 ha identificato e diffuso le buone pratiche in materia<sup>61</sup>.

Un importante passo avanti è stato fatto nel 2008 quando, nel Libro Bianco *Innovation Nation*, il DIUS afferma che per guadagnare la *leadership* mondiale nel campo dell'innovazione, la Gran Bretagna deve integrare le misure di supporto sul fronte dell'offerta di tecnologia con quelle sul lato della domanda. Conseguentemente, si stabilisce che ciascun ministero dovrà predisporre, nel quadro della sua strategia commerciale, un "piano" che definisce come l'innovazione sarà stimolata attraverso gli appalti e in che modo saranno utilizzate procedure di appalto innovative. Su questa base, entro il 2010, sarà elaborato e reso pubblico un indice per misurare il livello di innovazione del settore pubblico ("*Public Sector Innovation Index*"). Viene previsto, inoltre, che il BIS promuova lo scambio di competenze in materia di innovazione tra il settore pubblico e quello privato, e che ciò avvenga anche attraverso il distacco di esperti privati presso amministrazioni pubbliche per prestare assistenza all'inserimento di pratiche innovative.

Nell'ambito della strategia britannica un ruolo importante è giocato dal *Technology Strategy Board* (TSB), una struttura pubblica non governativa istituita nel 2007 e facente riferimento al BIS. Essa offre supporto al governo britannico nella promozione e finanziamento della ricerca scientifica e tecnologica, nella rimozione delle barriere all'innovazione e nell'agevolare lo sfruttamento di nuove tecnologie<sup>62</sup>. Il *Technology Strategy Board* gestisce alcuni strumenti facenti leva sulle opportunità derivanti dal settore pubblico per supportare l'innovazione tecnologica. Quelli che si traducono in appalti pubblici sono il *Forward Commitment Procurement* e il programma *Small Business Research Initiative* (SBRI).

Il *Forward Commitment Procurement* (FCP) è stato sviluppato congiuntamente dall'OGC e dal *Technology Strategy Board*. Si tratta di un approccio pratico volto a favorire l'incontro tra i fabbisogni inespressi di prodotti e servizi del settore pubblico e le potenzialità di fornire soluzioni innovative da parte delle imprese. L'approccio prevede che il settore pubblico espliciti un impegno all'acquisto dei prodotti e servizi innovativi di volta in volta forniti, riducendo in tal modo il rischio tecnico ed economico implicito nelle attività di innovazione. In breve, consiste nel fornire alle imprese informazioni essenziali sulle possibili opportunità di mercato legate alla soddisfazione di fabbisogni del settore pubblico, unitamente alla garanzia di acquisto dei beni o servizi innovativi prodotti, a condizione che siano forniti nel rispetto dei tempi, delle prestazioni e del prezzo concordati. Nel caso in cui i beni e servizi non siano forniti alle condizioni stabilite, l'ente appaltante continua ad acquistare la tecnologia già esistente. L'approccio è rivolto alla produzione di soluzioni tecnologiche industriali destinate alla commercializzazione da parte delle imprese. Si riferisce, dunque, ad appalti commerciali. Sebbene progettato per ridurre in particolare le barriere poste dal mercato alle innovazioni nel campo ambientale, l'approccio viene usato anche in altri mercati, come quello delle costruzioni, della sanità e dello sviluppo sostenibile. Per favorire la diffusione di questo approccio presso il settore pubblico, il DIUS e l'OGC hanno lanciato l'*Innovation for Sustainability Programme*, una competizione tra enti

---

<sup>60</sup> Il Department for Business, Innovation and Skills (BIS) è un dipartimento del governo britannico costituito il 5 giugno 2009 dalla fusione del Department for Innovation, Universities and Skills (DIUS) e del Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform (BERR). Il BIS ha il compito di supportare la crescita e la competitività dell'economia inglese favorendo le condizioni per lo sviluppo delle imprese, dell'innovazione, e delle risorse umane.

<sup>61</sup> OGC/DIUS, *Finding and Procuring Innovative Solutions*, Agosto 2007.

<sup>62</sup> Cfr. [www.innovateuk.org](http://www.innovateuk.org).

pubblici finalizzata all'avvio di progetti pilota secondo la metodologia del FCP. La competizione ha il duplice scopo di produrre casi che possono essere usati come modello da altre amministrazioni e al contempo creare un nucleo di amministratori pubblici competenti nella gestione di appalti innovativi.

Il Governo britannico sta puntando molto a favorire una maggiore partecipazione delle imprese, in particolare piccole e medie, negli appalti pubblici, consapevole che questo può stimolare innovazione, lavoro e competitività. Tra le iniziative realizzate con questo intento, vi è la creazione dell'unico portale web ufficiale del governo britannico ([www.Supply2.gov.uk](http://www.Supply2.gov.uk)), che dal 2006 ha raccolto circa 160.000 opportunità specificamente derivanti per le PMI da appalti pubblici di valore limitato (di norma inferiore a £100.000). Il portale è considerato una *best practice* dalla Commissione Europea<sup>63</sup>. Inoltre, l'OGC ha recentemente elaborato 10 principi che i dipartimenti del governo centrale sono invitati ad osservare nel realizzare acquisti<sup>64</sup>. In particolare, si richiamano gli acquirenti pubblici a favorire il coinvolgimento delle imprese sin dalle fasi precedenti alla definizione dei requisiti di gara, tenendo conto a tal fine delle opportunità presenti nella filiera produttiva e delle indicazioni fornite dall'industria per soddisfare i fabbisogni tecnologici pubblici. Infine, nel marzo 2010, il Governo britannico ha annunciato che i dipartimenti governativi, entro i prossimi tre anni, dovranno incrementare del 15% la spesa in acquisti di beni e servizi dalle piccole e medie imprese.

Per quanto riguarda le misure finalizzate a favorire la partecipazione delle imprese agli appalti pubblici per fini di innovazione, nel 2001 la Gran Bretagna ha costituito, ispirandosi al programma statunitense SBIR, lo *Small Business Research Initiative (SBRI)*. L'iniziativa prevedeva che le strutture governative, per soddisfare propri specifici fabbisogni tecnologici, destinassero il 2,5% del proprio budget a contratti di R&S in relazione a idee innovative presentate da piccole e medie imprese. Tuttavia, tale impegno era del tutto volontario e non ha prodotto effetti in termini di innovazione tecnologica. Lo SBRI è stato, dunque, riformato nel 2008 sull'impronta dello SBIR statunitense<sup>65</sup> e fortemente rilanciato in linea con l'impegno del Governo di rafforzare il supporto alle PMI. Il budget del Governo per il 2010, infatti, prevede di destinare per i prossimi due anni all'attuazione dello SBIR £ 2 milioni.

Il programma prevede che gli enti del settore pubblico, sempre su base volontaria, per soddisfare esigenze di carattere tecnologico possano lanciare gare di appalto per esplorare nuove idee ad alto rischio. Ciò che viene finanziato è lo sviluppo tecnologico da parte delle imprese tramite appalti pre-commerciali. Gli avvisi di gara degli enti pubblici appaltanti sono raccolti e pubblicizzati dal *Technology Strategy Board* ([www.inovateuk.org](http://www.inovateuk.org)). La partecipazione alle gare è aperta a imprese di qualunque dimensione, sebbene il funzionamento del programma, semplice e veloce, lo renda particolarmente adatto alle piccole e medie imprese innovative.

Analogamente al programma SBIR statunitense, le imprese che partecipano allo SBRI accedono ad un processo a due fasi:

---

<sup>63</sup> Commission Interpretative Communication on the Community law applicable to contract awards not or not fully subject to the provisions of the Public Procurement Directives, 2006.

<sup>64</sup> "Procurement for growth principles" ([www.ogc.gov.uk](http://www.ogc.gov.uk)).

<sup>65</sup> OMC –PTP EU Project, "Public Technology Procurement as a Strategic Innovation Policy Mix Instrument", Marzo 2009.

- Fase I: in questa fase viene testata la fattibilità scientifica, tecnica e commerciale di un'idea innovativa. L'impresa può ricevere un finanziamento compreso tra £ 50.000 e £ 100.000 per al massimo 6 mesi;
- Fase II: è la fase di sviluppo delle idee risultate fattibili nella Fase I, quella in cui si svolgono le attività di R&S ed è finalizzata alla produzione di un prototipo. Il finanziamento di cui possono beneficiare le imprese è compreso tra £ 250.000 e £ 1.000.000 per una durata di circa 2 anni. I risultati dei progetti che concludono positivamente la Fase II possono essere commercializzati e offerti ad enti diversi da quello che ha lanciato la gara, secondo le normali procedure di appalto, sempre in linea con la normativa europea in materia.

Tra gli aspetti caratterizzanti lo SBRI occorre, inoltre, evidenziare che:

- l'esito delle gare di appalto è costituito da veri e propri contratti tra imprese ed enti pubblici, e non consiste nella concessione di un contributo pubblico;
- la snellezza del processo in cui è articolato il programma permette al settore pubblico di lavorare con imprese con cui, altrimenti, non sarebbero stati stabiliti rapporti di collaborazione;
- e' uno schema particolarmente indicato per le PMI e le imprese in fase di avvio e fornisce il fondamentale supporto finanziario per la fase più critica, ossia quella dello sviluppo del prodotto;
- il dipartimento del governo (o ente pubblico) promotore del bando agisce in qualità di *lead customer*, ossia assume un ruolo determinante nel supportare l'impresa a sviluppare il proprio prodotto o tecnologia;
- il risultato dei progetti finanziati deve condurre a prodotti o servizi commercializzabili
- i diritti di proprietà intellettuale relativi ai risultati dei progetti finanziati sono di titolarità dell'impresa (alcuni diritti restano, comunque, ai soggetti pubblici).

Non è ancora possibile valutare l'impatto del nuovo programma, tuttavia i primi risultati sono incoraggianti. Dall'aprile del 2009 allo stesso mese del 2010 i seguenti soggetti pubblici hanno lanciato 26 gare di appalto per soluzioni tecnologiche innovative: *Ministry of Defence, Department of Energy and Climate Change, Department for Environment Food and Rural Affairs, Design Council, Department for Transport – Highways Agency, NHS National Innovation Centre, Office for Security & Counter Terrorism Department for Communities and Local Government e East of England SHA*<sup>66</sup>. Vi hanno partecipato almeno 1.000 imprese (piccole, medie e grandi) e sono stati aggiudicati almeno 370 contratti per un valore di circa £25 milioni.

### I Paesi Bassi

Il principale documento che inserisce gli appalti pubblici nella strategia nazionale per l'innovazione risale al 2001<sup>67</sup> e anticipa il concetto del governo come *launching customer*, ossia acquirente di soluzioni innovative e promotore di nuovi mercati. Da allora i Paesi Bassi hanno posto una crescente attenzione alle opportunità offerte dalla domanda pubblica per stimolare l'innovazione e hanno parallelamente messo in atto una strategia di formazione e riorganizzazione della pubblica amministrazione volta a creare figure professionali in grado di

---

<sup>66</sup> Cfr. [www.inovateuk.org](http://www.inovateuk.org).

<sup>67</sup> Ministry of Economic Affairs, Action plan on Professional Procurement and Purchase, 2001.

cogliere opportunità di innovazione dagli appalti. Nel 2005 è stata costituita PIANOo<sup>68</sup>, la principale rete di acquirenti pubblici olandesi (ne raggruppa all'incirca 1500), per facilitare lo scambio di conoscenze e buone pratiche, promuovere la formazione e la circolazione di informazioni sul tema degli appalti in generale. Nel 2009, a testimoniare la sempre maggiore attenzione al rapporto tra appalti e innovazione, è stata annunciata<sup>69</sup> la costituzione del **Launching Customer**, un centro dedicato allo scambio di esperienze tra acquirenti pubblici specificamente nel campo degli appalti innovativi.

La *governance* in materia di innovazione si fonda su due ministeri. Il Ministero dell'Educazione, della Cultura e della Scienza (OCW), responsabile per il sistema pubblico della ricerca e l'educazione, e il Ministero dell'Economia (EZ), responsabile per la ricerca orientata all'industria e per la *policy* sull'innovazione. Per l'attuazione delle politiche ciascun ministero si serve di una agenzia. Il Ministero dell'Economia si avvale del supporto tecnico di SenterNovem, confluita a gennaio 2010 in NL Agency, e svolge un ruolo maggiormente attivo in materia di appalti innovativi. Dall'analisi<sup>70</sup> emerge una carenza storica di coordinamento tra i due ministeri, i quali hanno di volta in volta perseguito priorità differenti con strumenti di finanziamento differenti. Ciò non ha naturalmente favorito lo sviluppo di strategia unica in materia di appalti e innovazione. Un passo avanti è stato fatto recentemente con la costituzione del Dipartimento governativo *Knowledge & Innovation (K&I)*, una struttura che riunisce rappresentanti di 10 Ministeri coinvolti nella strategia di sviluppo della competitività del Paese attraverso l'innovazione. La strategia "*The Netherlands: Country of Entrepreneurship and Innovation (NOI)*" prevede, tra l'altro, di fare leva anche sugli appalti pubblici.

NL Agency gestisce un programma sugli appalti sostenibili e lo schema **Small Business Innovation Research (SBIR)**. Entro il 2010 il Governo centrale aspira a raggiungere il 100% di appalti pubblici sostenibili mentre le autorità locali hanno come obiettivo il 75%<sup>71</sup>. Per garantire il raggiungimento di questi obiettivi, SenterNovem ha redatto dei criteri minimi di sostenibilità ambientale per i più importanti gruppi di prodotti oggetto di acquisti pubblici, tra cui l'energia e i materiali di consumo. Il settore pubblico sta via via incrementando il ricorso a tali criteri e i dati dimostrano che anche il mercato dei prodotti sostenibili ne sta traendo beneficio.

Riguardo al programma SBIR, lanciato nel 2004 come esperienza pilota, i suoi risultati sono maggiormente positivi rispetto all'esperienza inglese.

Il programma si rivolge ad imprese di ogni dimensione, anche se risulta particolarmente adatto alle piccole e medie imprese. Analogamente allo schema inglese e statunitense, esso prevede due fasi:

- Fase I: fase in cui viene finanziato lo studio di fattibilità tecnica, economica e organizzativa dell'idea innovativa di progetto. All'impresa può essere assegnato un finanziamento massimo di €50.000 per 6 mesi;
- Fase II: in questa fase è finanziata l'attività di R&S, fino alla realizzazione di un prototipo non commerciale. Vi accedono solo i progetti che hanno concluso con successo la Fase I. Il

---

<sup>68</sup> Cfr. [www.piano.nl](http://www.piano.nl).

<sup>69</sup> The Netherlands - Annual Progress Report 2009 in the context of the Lisbon Strategy, 2009.

<sup>70</sup> Inno-Policy TrendChart, Policy Progress Report, The Netherlands, 2009.

<sup>71</sup> The Netherlands - Annual Progress Report 2009 in the context of the Lisbon Strategy, 2009.

finanziamento erogabile può raggiungere al massimo €450.000 per una durata di 2 anni. Non è previsto alcun supporto finanziario da parte del Programma alla ulteriore fase di commercializzazione dei risultati dei progetti in Fase II. Ciò non toglie che tali risultati possano essere successivamente oggetto delle normali procedure di appalto.

I bandi sono pubblicati on-line da NL Agency ([www.senternovem.nl/sbir](http://www.senternovem.nl/sbir)). E' prevista la possibilità che gli acquirenti pubblici di R&S possano stipulare con le imprese sia dei contratti veri e propri, sia assegnare loro contributi a fondo perduto, come è previsto nell'omonimo schema statunitense. E' previsto, inoltre, che le imprese diventino titolari dei diritti di proprietà intellettuale generati dalla attività di R&S (fatta salva la possibilità per l'amministrazione pubblica di chiedere *royalties* o licenze a terzi) e che, infine, il programma faciliti accordi tra imprese e *venture capitalist* per favorire la commercializzazione dei risultati dei progetti di R&S.

Il programma SBIR olandese si presenta con caratteristiche di massima simili a quelle in vigore negli Stati Uniti, anche per permettere di valutare la loro efficacia in un altro contesto. Pur tuttavia, se ne differenzia per alcuni elementi. Contrariamente allo schema americano, il programma olandese è implementato da un numero esiguo di dipartimenti, solo su pochi temi, per soddisfare fabbisogni di tipo pubblico e sociale. In particolare, i Dipartimenti coinvolti sono:

1. Department of Agriculture, Nature and Food Quality
2. Department of Energy
3. Department of Transport and Waterways
4. Department of Defence
5. Department of Water Management and Traffic.

Il programma SBIR è attivo da pochi anni, ma i risultati sono piuttosto incoraggianti, sia per quanto riguarda il crescente numero di progetti presentati, sia per l'ampio coinvolgimento di piccole imprese (soprattutto quelle con meno di 100 dipendenti) sia, infine, per le nuove idee generate. Il budget governativo destinato al programma risulta, inoltre, in progressiva crescita, avendo raggiunto nel 2009 circa 15 milioni di Euro l'anno. Al successo di questo schema contribuiscono anche la flessibilità e la rapidità del processo di aggiudicazione degli appalti. Il governo olandese sta valutando oggi la realizzazione di ulteriori schemi finanziari che, attraverso la collaborazione con banche e assicurazioni, possano permettere all'acquirente pubblico di ridurre il rischio, particolarmente elevato, proprio degli appalti di R&S.

## Germania

In Germania l'utilizzo degli appalti pubblici come leva di innovazione è in fase di avvio. Lo Stato tedesco (a livello federale, statale e locale) è il maggiore acquirente del Paese. Secondo i dati del 2008<sup>72</sup>, esso riserva all'acquisto di beni e servizi quasi il 17% del suo PIL. Oltre ad avere intrapreso studi qualificati sull'argomento<sup>73</sup>, la Germania ha dato grande enfasi all'attuazione di appalti innovativi soprattutto per quanto concerne gli "acquisti verdi"<sup>74</sup> e le

---

<sup>72</sup> Fonte: Public Procurement Indicators 2008, Working Document – Commissione Europea – DG Mercato Interno, Aprile 2010 (dati ricavati dalla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, dall'EUROSTAT e da report annuali e altre fonti per le *utilities*).

<sup>73</sup> Fraunhofer ISI, Innovation and Public Procurement. Review of Issues at Stake, Studio condotto per la Commissione Europea, 2005.

<sup>74</sup> Per favorire gli acquisti verdi è stato creato il portale [www.beschaffung-info.de](http://www.beschaffung-info.de) (gli annunci sono in tedesco).

procedure di appalto per via elettronica<sup>75</sup>. Nel 2006 il Ministero Federale dell'Economia e della Tecnologia (BMW) ha promosso un'opera di informazione sugli appalti a fini di innovazione e formulato raccomandazioni al settore pubblico su come attuarli. E', tuttavia, con il lancio dell'*High-Tech Strategy* nel 2006, che l'uso degli appalti a fini di innovazione è divenuto parte di una strategia nazionale organica che, sotto la supervisione del Ministero Federale dell'Educazione e della Ricerca, coinvolge tutti i ministeri nazionali, i rappresentanti del mondo industriale e della ricerca. Nel periodo 2006-2009, la strategia persegue lo sviluppo di nuovi mercati e la cooperazione tra industria e ricerca. Soprattutto, la strategia attribuisce alle amministrazioni appaltanti una specifica responsabilità per la disseminazione e l'applicazione delle nuove tecnologie frutto degli appalti pubblici, soprattutto in settori come la salute, la sicurezza, l'energia, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e le nanotecnologie. Parallelamente, in essa sono previste delle azioni di modernizzazione e riorganizzazione del sistema degli appalti pubblici al fine di predisporlo all'introduzione di prodotti e tecnologie innovative. Tra queste azioni vi è la realizzazione di un sistema di accesso ad informazioni aggiornate sulle tecnologie disponibili specifico per gli acquirenti del settore pubblico, nonché si prevedono percorsi di formazione sulle modalità di organizzazione e gestione di appalti per l'innovazione. I ministeri che si sono impegnati ad attuare queste azioni sono:

- Ministero dell'Economia e della Tecnologia
- Ministero dell'Interno
- Ministero della Difesa
- Ministero dei Trasporti, dell'Edilizia e degli Affari Urbani
- Ministero dell'Ambiente, della Tutela della Natura e della Sicurezza Nucleare
- Ministero della Pubblica Istruzione e della Ricerca.

In ogni caso, tutti gli acquirenti pubblici a livello federale, statale e locale dovranno ricorrere agli appalti pubblici per contribuire alla strategia di promozione dell'innovazione.

Sebbene rappresenti in generale uno strumento di stimolo all'innovazione, in materia di appalti pubblici la *High-Tech Strategy* non ha prodotto ancora azioni concrete. Vale la pena menzionare, comunque, l'istituzione del premio *Government Contractor Innovation Achievement Award*, che ogni anno, su iniziativa del Ministero dell'Economia e della Tecnologia, viene assegnato all'amministrazione che ha adottato la procedura di acquisto più innovativa.

Per quanto riguarda in particolare l'accesso delle piccole e medie imprese agli appalti pubblici, da aprile 2009 è entrata in vigore una legge<sup>76</sup> che ha aggiornato la disciplina sugli appalti e semplificato le procedure di gara e di contrattualizzazione dei fornitori. La legge ha migliorato la trasparenza e la possibilità di competere per le PMI. Inoltre, nelle procedure di appalto, prevede che si possa tenere maggiormente conto di ulteriori criteri sociali, ambientali e innovativi. Stabilisce, infine, che per agevolare ulteriormente l'accesso delle imprese di piccola dimensione alle informazioni sulle opportunità pubbliche di acquisto, sia obbligatorio pubblicizzare i bandi di gara in maniera centralizzata.

---

<sup>75</sup> E' stata costituita una piattaforma elettronica centralizzata per gli acquisti pubblici a livello nazionale e federale (« E-Vergabe », ossia electronic procurement), [www.evergabe-online.de](http://www.evergabe-online.de).

<sup>76</sup> Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts und der Vereinfachung der Verdingungs- bzw. Vergabe- und Vertragsordnung (Atto sulla modernizzazione del diritto degli appalti e semplificazione della disciplina dei contratti e delle gare).

## Francia

In Francia la domanda pubblica di innovazione è stata principalmente realizzata attraverso programmi di ricerca di grandi dimensioni o nell'ottica di generare nuovi settori, attraverso piani per lo sviluppo di tecnologie specifiche. Questo approccio, molto diffuso negli anni '80 e '90 in campi come quello spaziale, dell'elettronica e dell'elettro-nucleare, è stato ripreso nel 2005 con il varo dei "grandi programmi mobilitatori" gestiti dalla Agenzia per l'Innovazione. Il progetto ha avuto breve durata, in quanto nel 2007 la politica industriale francese ha assunto come principale *driver* delle proprie scelte la promozione delle piccole e medie imprese<sup>77</sup>. Di conseguenza, le azioni intraprese per favorire il ricorso agli appalti pubblici a fini di innovazione sono state orientate più dalla volontà di supportare le imprese di piccola dimensione, che da una esplicita strategia di promozione dell'innovazione o di sviluppo di nuovi settori industriali.

In Francia, solamente nel settore della difesa è espressamente previsto che l'innovazione sia considerata tra i criteri di valutazione per l'aggiudicazione degli appalti alle PMI. Si prevede, in sostanza, che se una piccola e media impresa può dimostrare di essere sul punto di produrre una innovazione tecnologica, tale impresa può stipulare direttamente un contratto di R&S con il Ministero della Difesa, senza dover prendere parte ad alcuna procedura competitiva.

Tra le iniziative più rilevanti per favorire l'accesso delle PMI agli appalti vi è il "**Patto PMI**", attuato dal 2006 su stimolo del Comitato Richelieu, una lobby di PMI innovative, e dell'agenzia per l'innovazione OSEO. Il Patto PMI consiste nell'impegno da parte di 55 grandi committenti, privati e pubblici, a favorire l'acquisto di beni e servizi innovativi prodotti da piccole e medie imprese, nella consapevolezza che queste rappresentano dei partner strategici per stimolare idee innovative ed incrementare la competitività. Hanno aderito all'iniziativa importanti aziende private e pubbliche (tra cui EDF, Danone, Alcatel Lucent France, Renault, Le Poste), e acquirenti pubblici, come il Ministero dell'Ecologia, il Ministero dell'Economia, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Ricerca, il Centro per l'Energia Atomica, la Municipalità di Parigi e quella di Versailles<sup>78</sup>. Attraverso una serie di attività, tra cui eventi di brokeraggio, un sistema di *matching on-line* ([www.pactepme.org](http://www.pactepme.org)) e un osservatorio sulle migliori pratiche, è stato promosso l'incontro tra la domanda di nuovi prodotti da parte dei committenti pubblici e privati e l'offerta di innovazione espressa dalle piccole e medie imprese. In soli due anni gli acquisti di prodotti innovativi da parte dei grandi committenti è aumentato di almeno il 10% e il Patto PMI è stato citato come esempio nella Carta Europea delle Piccole Imprese.

Nel 2008 è stata approvata la "Legge di Modernizzazione dell'Economia", che introduce in via sperimentale per 5 anni un trattamento preferenziale per la partecipazione delle piccole e medie imprese innovative agli appalti pubblici. Ciò sarà possibile alle seguenti condizioni: che l'acquirente pubblico riservi al massimo il 15% del suo budget annuale per appalti di R&S, che l'appalto abbia un valore inferiore alla soglia comunitaria e che la piccola e media impresa aggiudicatrice dimostri di essere innovativa (ossia, detenga una spesa in R&S corrispondente ad almeno del 10% del suo budget)<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> OMC –PTP EU Project, "Public Technology Procurement as a Strategic Innovation Policy Mix Instrument", Marzo 2009.

<sup>78</sup> Pacte PME, Grandissons ensemble, Bilan de trois ans d'activité, 2009.

<sup>79</sup> Art 26 della « LOI n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (1) », Versione consolidata al 16 gennaio 2010.

Un supporto significativo alle PMI, incluse quelle innovanti, è fornito dall'agenzia governativa OSEO. OSEO, infatti, partecipa al Patto PMI, e in quanto tale favorisce l'incontro tra PMI e opportunità offerte dai grandi committenti, privati e pubblici. Inoltre, OSEO è animatore della "Rete della Domanda Pubblica", un network che riunisce acquirenti pubblici e imprese. In qualità di animatore della rete, OSEO raccoglie e diffonde informazioni sui bandi aperti ([www.oseo.fr](http://www.oseo.fr)) e fornisce assistenza alle imprese intenzionate a parteciparvi.

### Svezia

L'elevato livello di decentramento e indipendenza di cui godono le autorità centrali e locali in Svezia rende complesso sviluppare e attuare una strategia coordinata che includa tutte le amministrazioni. Ciò non toglie che l'interesse per l'utilizzo a fini di innovazione della domanda pubblica sia cresciuto costantemente negli ultimi anni. Nel 2004 il governo svedese ha formulato una strategia che per la prima volta inseriva anche gli appalti pubblici tra gli strumenti di stimolo all'innovazione e alla crescita. La strategia non è stata trasformata in una politica nazionale, sebbene alcuni attori pubblici, come gli enti di gestione delle strade e delle ferrovie, già utilizzino gli appalti per fini di innovazione. Nel 2006 il governo ha incaricato l'Agenzia Svedese per la Crescita Economica e Regionale (NUTEK) e l'agenzia governativa per l'innovazione (VINNOVA) di redigere uno studio<sup>80</sup> sulle modalità attraverso le quali gli appalti pubblici possono incentivare l'innovazione. Lo studio raccomanda, tra l'altro, di riservare almeno l'1% del budget totale dedicato agli appalti pubblici per acquisti innovativi, di premiare le esperienze positive e di introdurre il *public procurement* della R&S come metodo di acquisto corrente.

Nel 2008 il Governo ha presentato una proposta di legge in materia di Ricerca e Innovazione per il periodo 2009-2012<sup>81</sup>. La proposta prevede uno specifico, unitario e forte impegno in materia di appalti pubblici per l'innovazione, inclusa la realizzazione da parte di VINNOVA di una serie di progetti pilota sugli acquisti innovativi nei settori ambiente, salute, mercati-guida e prodotti standard.

## 5.4. Esempi di buone pratiche a livello europeo

Recenti studi internazionali<sup>82</sup> hanno realizzato un'analisi attenta delle pratiche di uso degli appalti pubblici a fini di innovazione in alcuni Paesi europei. I casi sono stati valutati in relazione a differenti aspetti del processo di appalto (aspetti organizzativi, sviluppo di nuovi mercati, etc.) e sono emerse alcune migliori pratiche nell'uso degli appalti pubblici a fini di innovazione soprattutto nei seguenti Paesi europei: Germania, Austria, Paesi Bassi, Norvegia e Regno Unito. Due esempi sono riportati di seguito a titolo indicativo. Si segnala, che tra i casi è stato ritenuto una buona pratica anche il "Contratto quadro nazionale per la fornitura di servizi di riscaldamento ad alta efficienza energetica" adottato da CONSIP (si veda pag. 51).

---

<sup>80</sup> VINNOVA, "Public Procurement as a Driver for Innovation and Change", 2007.

<sup>81</sup> Inno-Policy TrenChart, Innovation Policy Progress Report, Sweden 2009.

<sup>82</sup> FraunhoferISI, Innovation and Public Procurement. Review of Issues at Stake, Studio condotto per la Commissione Europea, 2005; Rambøll Management on behalf of the European Commission DG Information Society and Media, "Opportunities public technology procurement & ICT", Giugno 2008 e OMC -PTP EU Project, "Public Technology Procurement as a Strategic Innovation Policy Mix Instrument", Marzo 2009.

## Appalti Pubblici per l'Innovazione – Indagine Conoscitiva

<b>Paese/Regione</b>	<i>Germania – Regione e Città di Amburgo</i>
<b>Titolo</b>	New lighting systems: modern technologies for energy efficiency
<b>Budget</b>	19.3 M €
<b>Descrizione</b>	Realizzazione di un nuovo sistema di illuminazione degli edifici pubblici fondato su criteri innovativi di qualità ed efficienza. L'iniziativa trae origine da una precisa decisione politica del Governo regionale e della Municipalità di Amburgo di contribuire ad obiettivi di efficienza e risparmio energetico ed è stato condotto da un unico soggetto promotore in rappresentanza dei due livelli di governo del territorio: l' <i>Agency for city development and environment</i> .
<b>Risultati</b>	Sviluppo di un indotto imprenditoriale privato. Sviluppo di un <i>know-how</i> funzionale anche alla definizione di più consapevoli politiche economiche ed ambientali, nonché di specifici programmi di incentivi pubblici e sostegno alle imprese. Forte messaggio politico. Seguendo l'esempio dell'Amministrazione pubblica molte Aziende private del territorio hanno incrementato gli sforzi per migliorare l'efficienza energetica delle loro strutture.
<b>Fattori di successo</b>	Chiara mandato politico. Accentramento del processo in un unico e competente soggetto gestionale: l'Agenzia. Preliminare attività di studio, cooperazione informale e confronto con gli operatori del settore al fine di individuare gli standard perseguibili e, quindi, definire chiaramente performance, prezzi di riferimento e condizioni contrattuali dell'appalto. Massa critica del progetto rappresentata dalla installazione e manutenzione dei nuovi sistemi di illuminazione presso tutti gli edifici pubblici della Regione e della Città.
<b>Criticità</b>	Scarsa preparazione del tessuto imprenditoriale locale. Benefici economici apprezzabili solo a lungo termine, così come il rientro dagli investimenti.

<b>Paese/Regione</b>	<i>Austria</i>
<b>Titolo</b>	Electronic File Management (2001)
<b>Budget</b>	N.d.
<b>Descrizione</b>	Realizzazione di un nuovo sistema di gestione dei file totalmente su base elettronica, includendo in tale sistema tutte le attività d'ufficio dei vari Ministeri. L'iniziativa deriva da una decisione politica del <i>Governo Austriaco</i> di contribuire al miglioramento della regolamentazione e alla riduzione degli oneri amministrativi per il rafforzamento della competitività e dell'efficienza del lavoro. Il progetto è stato condotto e coordinato dalla <i>Cancelleria federale</i> (guidata dal Chief Information Officer) e dal <i>Central Federal Procurement Agency BBG</i> .
<b>Risultati</b>	L'ottimizzazione del flusso lavorativo nel pieno rispetto delle caratteristiche peculiari dei documenti e dei criteri di economicità, garantendo la totale integrazione tra la gestione elettronica dei documenti e la gestione cartacea. Una documentazione uniforme e, quindi, una migliore tracciabilità. Maggiore efficienza per quanto riguarda il rapporto costo-benefici.
<b>Fattori di successo</b>	Al fine di non produrre situazioni di impasse, le decisioni sono state prese con voto a maggioranza di tutti i membri coinvolti. Tempi particolarmente brevi, per l'intera procedura di gara, nell'aggiudicazione del contratto. Chiara volontà da parte di Governo Austriaco di applicare un sistema elettronico di gestione dei file.
<b>Criticità</b>	Scarsa flessibilità dei regolamenti sull'aggiudicazione degli appalti e difficoltà di procurare, in tempi ragionevoli, soluzioni innovative di successo.

Figura 5: Sintesi delle iniziative a supporto degli appalti pubblici a fini di innovazione in alcuni Paesi UE ed extra UE

PAESE	Spesa in appalti pubblici rispetto al PIL (%) (2010)	Iniziative a supporto degli appalti per l'innovazione	Autorità responsabili	Misure mirate alla partecipazione delle imprese agli appalti per attività di R&S	Anno di lancio	Budget pubblico destinato alla misura (%)	Dipartimenti governativi coinvolti	Tipologia di imprese ammesse	Appalti pre-commerciali (R&S) / appalti commerciali	Articolazione della misura	Risultati	Fattori di successo
USA	N.d.		Small Business Administration (SBA)	Programma Small Business Innovation Research (SBIR)	1982	2,5 % del budget annuo dei dipartimenti coinvolti. Allocations obbligatoria.	11 dipartimenti sotto il coordinamento dello Small Business Administration (SBA): 1. Department of Agriculture (USDA) 2. Department of Commerce (USDOC) 3. Department of Defence (USDoD) 4. Department of Education (USDOED) 5. Department of Energy (USDOE) 6. Department of Health and Human Services ( USDHHS) 7. Department of Homeland Security ( USDHS) 8. Department of Transportation (USDOT) 9. Environmental Protection Agency (USEPA) 10. National Aeronautics and Space Administration (NASA) 11. National Science Foundation (USNSF)	Imprese con al massimo 500 dipendenti e residenti in USA	Appalti pre-commerciali (R&S)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fase I:</b> esplorazione del valore tecnico/fattibilità di un'idea o di tecnologia. Finanziamento: fino a \$ 100.000 per circa 6 mesi.</li> <li>• <b>Fase II:</b> realizzazione delle attività di R&amp;S e valutazione potenzialità di commercializzazione dei risultati. Finanziamento: fino a \$ 750.000 per 2 anni. A questa fase accedono solo le imprese che hanno superato la Fase I.</li> <li>• <b>Fase III:</b> passaggio dell'innovazione generata nella Fase II dal laboratorio al mercato. I fondi del programma SBIR non finanziano questa fase.</li> </ul>	Dal 1983 al 2008 circa 12.000 imprese hanno ricevuto finanziamenti nell'ambito del programma SBIR.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• I finanziamenti alle imprese per le attività di R&amp;S sono messi a disposizione con un approccio graduale, per fasi (solo i progetti che hanno successo ottengono il finanziamento per la fase successiva di sviluppo), con il vantaggio di ridurre il rischio di insuccesso.</li> <li>• Il programma finanzia contratti di R&amp;S che producono risultati specifici in grado di soddisfare esigenze concrete dell'acquirente pubblico.</li> <li>• Dialogo regolare tra la pubblica amministrazione che gestisce il programma e i potenziali fornitori.</li> <li>• La proprietà intellettuale sviluppata nell'ambito dei progetti rimane di proprietà delle aziende coinvolte (salvo alcuni diritti di sfruttamento per l'amministrazione)</li> <li>• Regolarità dei bandi di gara (ogni 6 mesi)</li> <li>• Massima trasparenza riguardo ai fabbisogni di ricerca, alle imprese aggiudicatrici degli appalti e agli importi erogati.</li> </ul>
Gran Bretagna	18,83	Forward Commitment Procurement (FCP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Office for Government Commerce (OGC)</li> <li>• Department for Business, Innovation and Skills (BIS)</li> <li>• Technology Strategy Board (TSB)</li> </ul>	Small Business Research Initiative (SBRI)	2001 (1° ed.) 2009 (2° ed. rivisitata)	2,5 % del budget annuo dei dipartimenti coinvolti. Allocations volontaria.	1. Ministry of Defence (MoD) 2. Department of Energy and Climate Change (DECC) 3. Department for Environment, Food and Rural Affairs ( DEFRA) 4. Design Council 5. Department for Transport – Highways Agency (DFT) 6. NHS National Innovation Centre (NIC) 7. Office for Security & Counter Terrorism (OSCT) 8. Department for Communities and Local Government (DCLG) 9. National Health Services (NHS)	Imprese piccole, medie e grandi	Appalti pre-commerciali (R&S)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fase I:</b> esplorazione del valore tecnico/fattibilità di un'idea o tecnologia. Finanziamento: £50.000-£100.000 per 6 mesi.</li> <li>• <b>Fase II:</b> realizzazione delle attività di R&amp;S e valutazione potenzialità di commercializzazione dei risultati. Finanziamento: £250.000 - £1.000.000 per 2 anni.</li> <li>• <b>Fase III:</b> passaggio dell'innovazione generata nella Fase II dal laboratorio al mercato. (non finanziata dal programma).</li> </ul>	Ed.1: n.d. Ed. 2: 26 gare lanciate, almeno 1000 imprese coinvolte, 370 contratti (£25 M)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'esito delle gare di appalto è costituito da veri e propri contratti tra imprese ed enti pubblici (non è concessione di un contributo pubblico)</li> <li>• Snelzza del processo</li> <li>• Fornisce il fondamentale supporto finanziario per la fase più critica, ossia quella dello sviluppo del prodotto (favorisce le PMI e le imprese in fase di avvio)</li> <li>• Il dipartimento del governo (o ente pubblico) promotore del bando agisce in qualità di <i>lead customer</i>, ossia assume un ruolo determinante nel supportare l'impresa a sviluppare il proprio prodotto o tecnologia</li> <li>• Il risultato dei progetti finanziati deve condurre a prodotti o servizi commercializzabili</li> <li>• I diritti di proprietà intellettuale relativi ai risultati dei progetti finanziati sono di titolarità dell'impresa (alcuni diritti restano, comunque, ai soggetti pubblici).</li> </ul>

<b>Paesi Bassi</b>	25,51	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Launching Customer</li> <li>• PIANOo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministero dell'Economia</li> <li>• NL Agency</li> </ul>	Programma Small Business Innovation Research (SBIR)	2004	N.d.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Department of Agriculture, Nature and Food Quality (DANFK)</li> <li>2. Department of Economic Affairs (MEA)</li> <li>3. Department of Defense (ODC)</li> <li>4. Ministry of Transport, Public Works and Water Management (VenW)</li> </ol>	Imprese piccole, medie e grandi	Appalti pre-commerciali (R&S)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fase I: studio di fattibilità tecnica, economica e organizzativa dell'idea innovativa di progetto. Finanziamento massimo all'impresa: € 50.000 per 6 mesi.</li> <li>• Fase II: attività di R&amp;S, fino alla realizzazione di un prototipo non commerciale. Finanziamento massimo: € 450.000 per una durata di 2 anni. Nessun supporto finanziario da parte del Programma alla ulteriore fase di commercializzazione dei risultati dei progetti in Fase II.</li> </ul>	Almeno 88 imprese coinvolte, tra cui 80 Piccole e Medie Imprese (dati 2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• I contratti conducono a risultati di ricerca tangibili</li> <li>• Lo schema favorisce la cooperazione tra le imprese</li> <li>• Le imprese sono assistite da personale qualificato e le procedure amministrative sono snelle</li> <li>• Visibilità per le imprese</li> <li>• Sviluppo di contatti con potenziali clienti</li> <li>• Flessibilità e rapidità del processo di aggiudicazione degli appalti</li> </ul>
<b>Germania</b>	16,82	High Tech Strategy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministero Federale dell'Educazione e della Ricerca (BMBF)</li> <li>• Ministero Federale dell'Economia e della Tecnologia (BMWt)</li> </ul>	Government Contractor Innovation Award Atto sulla modernizzazione del diritto degli appalti e semplificazione della disciplina dei contratti e delle gare	2006	N.d.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministry of Education and Research (BMBF)</li> <li>2. Federal Ministry of Economy and Technology (BMWt)</li> <li>3. Federal Ministry of Defence (BMVg)</li> <li>4. Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs (BMBV)</li> <li>5. Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (BMU)</li> <li>6. Ministry of the Interior (BMI)</li> </ol>	Imprese piccole, medie e grandi			Budget pubblico, progetti finanziati e imprese coinvolte sono in continua crescita	
<b>Francia</b>	17,48	Patto PMI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministero dell'Economia, dell'Industria e del Lavoro</li> <li>• Agenzia governativa OSEO</li> </ul>	Art. 26 della Legge di Modernizzazione dell'Economia	2006	N.d.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministry for the Economy, Industry and Employment (MEIE)</li> <li>2. Ministry of National Education, Advanced Instruction and Research (MEN)</li> <li>3. Ministry of the Interior (MIOCB)</li> <li>4. Ministry of Ecology and Sustainable Development (MEED)</li> <li>5. Nuclear Energy Agency (NEA)</li> </ol>	Piccole e medie Imprese	Appalti commerciali (R&S)		In soli due anni gli acquisti di prodotti innovativi da parte dei grandi committenti è aumentato di almeno il 10% e il Patto PMI è stato citato come esempio nella Carta Europea delle Piccole Imprese.	Promuove l'incontro tra la domanda di nuovi prodotti da parte dei committenti pubblici e privati e l'offerta di innovazione espressa dalle piccole e medie imprese Attraverso una serie di attività, tra cui eventi di brokeraggio, un sistema di <i>matching on-line</i> ( <a href="http://www.pactepme.org">www.pactepme.org</a> ) e un osservatorio sulle migliori pratiche.

## 6. FOCUS SULL'ITALIA

### 6.1. L'esperienza italiana: il contributo all'innovazione degli appalti pubblici

In Italia, secondo i dati resi noti dalla Commissione Europea nel 2010, l'incidenza degli acquisti pubblici in rapporto al PIL corrisponde al 14,08%<sup>83</sup> a fronte del 25,51% dei Paesi Bassi e del 17,23 % della media europea. La spesa per gli acquisti pubblici si articola su due livelli principali: gli acquisti delle amministrazioni centrali e quelli delle amministrazioni periferiche, ovvero Regioni e Enti Locali. I dati rilevati dall'ISTAT nel 2006 sottolineano che nella spesa per l'acquisto di beni e servizi tra le diverse pubbliche amministrazioni sono i comuni, con quasi 30 miliardi di Euro, a rappresentare la parte più consistente della spesa (31%), seguono lo Stato (23%), gli enti sanitari (24%) e poi Regioni e Province (14%).

Grazie alla **CONSIP**, la società per azioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze incaricata di gestire gli acquisti delle pubbliche amministrazioni, si è ottenuto il risultato di razionalizzare la spesa pubblica per beni e servizi. L'attività della CONSIP riguarda quasi il 19% della spesa in consumi correnti della pubblica amministrazione, ma gli ordini effettivamente trattati ammontano all'1,6%. Gli acquisti della CONSIP riguardano, tuttavia, in via principale beni come i carburanti, le macchine da ufficio, i buoni pasto o, ad esempio, servizi di telefonia. Le Regioni e gli enti locali godono di un'ampia libertà in materia di appalti, fatti salvi i parametri di prezzo-qualità individuati dalle convenzioni quadro della CONSIP come limiti massimi per la stipulazione dei contratti<sup>84</sup>.

La politica della domanda pubblica è più orientata a contenere i costi dei propri approvvigionamenti che ad orientare il sistema produttivo verso obiettivi di innovazione.

Sotto il profilo dell'approccio di policy negli ultimi anni, in linea con l'orientamento degli altri Paesi europei, anche l'Italia ha adottato un approccio volto a governare lo sviluppo della capacità di innovare. In tale direzione, nel 2006 il Ministero dello Sviluppo Economico ha lanciato **Industria 2015** che stabilisce le linee strategiche per lo sviluppo e la competitività del sistema produttivo italiano del futuro.

I Progetti di Innovazione Industriale – **PII** - rappresentano il principale strumento di intervento per il rilancio della politica industriale secondo quanto definito dal documento programmatico Industria 2015. Si tratta di progetti di intervento organico che, a partire dagli obiettivi tecnologico-produttivi individuati dal Governo - quali efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie per la vita, nuove tecnologie per il Made in Italy, tecnologie innovative per i beni culturali -, mirano a favorire lo sviluppo di una specifica tipologia di prodotti e servizi ad alto contenuto di innovazione in aree strategiche per lo sviluppo del Paese.

---

<sup>83</sup> Public Procurement Indicators 2008, Working Document – Commissione Europea – DG Mercato Interno, Aprile 2010 (dati ricavati dalla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, dall'EUROSTAT e da report annuali e altre fonti per le *utilities*).

<sup>84</sup> L. 27 dicembre 2006, n. 296, art.1 comma 449. Nel rispetto del sistema delle convenzioni di cui agli articoli 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni, e 58 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono individuati, entro il mese di gennaio di ogni anno, tenuto conto delle caratteristiche del mercato e del grado di standardizzazione dei prodotti, le tipologie di beni e servizi per le quali tutte le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, sono tenute ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni-quadro. Le restanti amministrazioni pubbliche (tra cui anche gli enti pubblici territoriali) di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, hanno la facoltà di ricorrere alle convenzioni di cui al presente comma e al comma 456 del presente articolo, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per la stipulazione dei contratti. Gli enti del Servizio sanitario nazionale sono in ogni caso tenuti ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di riferimento.

Nei Progetti di Innovazione Industriale sono presenti dei riferimenti all'utilizzo di strumenti attivi sul lato della domanda quali gli appalti, ad esempio nell'ambito della realizzazione di "azioni connesse" demandate ad amministrazioni centrali e locali, come pure attraverso il coinvolgimento delle autorità pubbliche nei progetti finanziati in qualità di utilizzatori finali delle tecnologie sviluppate. Tuttavia, l'implementazione della strategia è affidata in larga misura all'utilizzo di agevolazioni dal lato dell'offerta (aiuti per attività di R&S e innovazione).

Risultati importanti, sono stati raggiunti nella diffusione e utilizzo del *green public procurement* su iniziativa, principalmente, del Ministero dell'Ambiente e delle amministrazioni locali. Numerose sono le iniziative intraprese a livello centrale e locale per incoraggiare la diffusione di tecnologie rispettose dell'ambiente attraverso l'inserimento di criteri ecologici nelle procedure di acquisto. Resta, tuttavia, il fatto che si tratti di iniziative di carattere spontaneo, poco coordinate tra di loro e il cui impatto rimane limitato, anche rispetto a quanto accade negli altri Paesi europei (per maggiori informazioni si veda il paragrafo 6.2.) .

Dal punto di vista della **gestione degli appalti**, secondo la Legge Finanziaria 2007, tutte le amministrazioni statali, centrali e periferiche devono effettuare gli approvvigionamenti di beni e servizi al di sotto della "soglia" comunitaria (la soglia comunitaria corrisponde a 125.000 € per le amministrazioni centrali e 193.000 € per le altre amministrazioni)<sup>85</sup>, ricorrendo al mercato elettronico<sup>86</sup>. Con l'adozione del Programma per la razionalizzazione della spesa della pubblica amministrazione, se per un verso la CONSIP è stata rivestita di un ruolo cruciale, dall'altro molte Regioni hanno provveduto all'istituzione di organismi per gli acquisti pubblici centralizzati.

A livello delle amministrazioni centrali, gli appalti a fini d'innovazione si sono tradotti soprattutto in innovazioni nei modelli di gestione degli acquisti pubblici. In questo campo un importante passo in avanti è stato fatto con le procedure di *e-procurement* (acquisti *on-line*) per effettuare elettronicamente le gare di appalto pubbliche. L'Italia in questo campo ha addirittura anticipato la normativa comunitaria, essendo stato il primo Paese ad adottare un atto normativo in materia (d.P.R. 4 aprile 2002, n. 101). I presupposti per l'*e-procurement* pubblico in Italia risiedono nella Legge Finanziaria 2000<sup>87</sup>, e precisamente nell'ambito del Programma per la razionalizzazione della spesa pubblica per gli acquisti di beni e servizi, attuato per mezzo della CONSIP. Con la Finanziaria successiva, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha acquisito la facoltà di promuovere aggregazioni tra enti per effettuare acquisti in convenzione. L'anno seguente anche agli Enti locali hanno acquisito la facoltà di effettuare acquisti aderendo alle convenzioni CONSIP, come pure l'obbligo di adottare gli stessi prezzi, in caso di acquisti autonomi. La Finanziaria del 2003 ha poi imposto a tutti gli enti pubblici di ricorrere alle convenzioni CONSIP, mentre l'anno successivo si è stabilito che gli Enti Pubblici hanno solo l'obbligo di adottare gli stessi parametri prezzo-qualità. In base alla Legge Finanziaria 2007 le

---

<sup>85</sup> Il Regolamento (CE) n. 1177/2009 della Commissione Europea del 30 novembre 2009 modifica, a partire dal 1 gennaio 2010, le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2004/17/CE, 2004/18/CE e 2009/81/CE riguardo alle soglie di applicazione in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti. Tale modifica si applica obbligatoriamente e direttamente in tutti gli Stati Membri della UE. In considerazione del citato Regolamento le soglie variano come segue:

- negli appalti pubblici di forniture e di servizi delle autorità governative e centrali la soglia passa dagli attuali 133.000 € a 125.000 €
- negli appalti pubblici di forniture e servizi delle altre autorità appaltanti la soglia passa dagli attuali 206.000 € a 193.000 €
- negli appalti pubblici di lavori sia per le autorità centrali che per le altre la soglia passa dagli attuali 5.150.000 € a 4.845.000 €

<sup>86</sup> Ex legge 27 dicembre 2006, n. 296, art.1 comma 449, dal 1° luglio 2007, le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e delle scuole e delle istituzioni universitarie, per gli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario, sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione.

<sup>87</sup> L'e-procurement in Italia, a cura di Lucio Bianciardi, 2007.

amministrazioni centrali e periferiche dello Stato devono necessariamente effettuare acquisti mediante lo strumento del Mercato Elettronico, qualora si tratti di impegni di spesa “sotto soglia”. Ciò non vale per le Autonomie Locali. La Legge Finanziaria 2007 ha anche stabilito che la CONSIP e le centrali di acquisto regionali devono operare secondo un sistema a rete, sia coordinando i rispettivi piani di razionalizzazione della spesa, sia stabilendo le stesse modalità per l'acquisto elettronico di beni e servizi. Attualmente sono in funzione il portale [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it) e alcuni portali regionali (tra essi, Intercent-ER in l'Emilia Romagna e Sintel in Lombardia).

L'*e-procurement* ha spostato su supporto informatico le fasi del ciclo di acquisto dalla manifestazione dei fabbisogni, alla presentazione delle offerte, al confronto competitivo, fino alla aggiudicazione, stipula e realizzazione dei pagamenti. Esso presenta dunque numerosi vantaggi in termini di concorrenza e di efficienza, tra cui lo snellimento delle procedure, la riduzione dei tempi, il monitoraggio agevolato della spesa e la maggiore interoperabilità dei database delle pubbliche amministrazioni<sup>88</sup>. I sistemi di acquisto elettronico, oltre a rappresentare un'innovazione di per sé, costituiscono un ulteriore supporto per la diffusione dell'innovazione, infatti agevolano la circolazione di informazioni sui piani di acquisto dei soggetti pubblici appaltanti permettendo alle imprese di meglio pianificare le forniture, facilitano l'accesso delle imprese alle gare, favoriscono lo sviluppo di tecnologie innovative nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

A livello pratico, le pubbliche amministrazioni possono ricorrere a tre strumenti principali di acquisto elettronico per gli appalti sotto soglia comunitaria (*gare telematiche e aste elettroniche, negozi elettronici e mercati elettronici*) e allo strumento potenziale del *Sistema dinamico d'acquisizione* (SDA) previsto dall'art. 60 del D.Lgs 163 del 2006 per gli acquisti sopra soglia.

Tra gli strumenti citati è il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (**MePa**) ad avere un ruolo principale per gli appalti sotto soglia comunitaria perché, oltre ad essere diventato obbligatorio, rappresenta una realtà matura per volume di transato (230 milioni di euro nel 2009). Per quanto concerne invece il **SDA** (*Sistema dinamico d'acquisizione*), si tratta di uno strumento utilizzabile potenzialmente per gli acquisti sopra soglia comunitaria di beni e servizi tipizzati, standardizzati e di uso corrente.

Sotto il profilo dell'uso degli appalti pubblici ai fini dell'introduzione di beni e servizi innovativi, non sono ravvisabili segnali significativi in tal senso. Le principali modalità che possono essere impiegate dalle P.A. nel caso in cui si voglia acquistare un bene o un servizio altamente innovativo sono il **dialogo competitivo** (DC) e il **partenariato pubblico-privato** (PPP), entrambi introdotti dal D.Lgs 163 del 2006 (Codice degli Appalti Pubblici) in conformità alle direttive europee (si veda il paragrafo 3.1.).

Il problema maggiore legato al dialogo competitivo<sup>89</sup> consiste nell'assenza di reali incentivi per le imprese a partecipare alla procedura e ad investire per realizzare un'offerta tecnologicamente valida per la richiesta della P.A. appaltante. In effetti, il rischio economico a partecipare senza garanzie di aggiudicazione può rappresentare un deterrente per le imprese. Da

---

<sup>88</sup> Si veda a proposito Quaderni Consip n.V, 2009.

<sup>89</sup> Previsto e disciplinato dall'art.58 del D.Lgs 163 del 2006.

più parti si è suggerito, dunque, di introdurre un meccanismo premiale per tutti i partecipanti che preveda un premio crescente per ogni fase successiva fino all'aggiudicazione finale dell'appalto.

Attraverso lo strumento del PPP<sup>90</sup>, invece, la Pubblica Amministrazione mira a selezionare partner privati che possano concorrere al finanziamento di un progetto altamente innovativo di cui l'amministrazione conosce già le caratteristiche economico-finanziarie e gestionali. Nel nostro ordinamento questo strumento è meglio identificabile col termine di *Project Financing*<sup>91</sup>, e racchiude la categoria dei contratti aventi per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico di privati e un'efficiente allocazione dei rischi. Il partenariato pubblico prevede, dunque, il trasferimento al settore privato di una sostanziale parte degli aspetti della progettazione (*design*), del finanziamento (*finance*), della costruzione (*building*), della gestione (*operate*) e della manutenzione (*maintenance*) di progetti e servizi tradizionalmente eseguiti, finanziati e gestiti dal settore pubblico.

L'argomento principale a favore dei PPP è l'idea che il *bundling*, ovvero la concentrazione nelle mani di un unico soggetto di tutti i compiti (progettazione, finanziamento, costruzione, gestione e manutenzione), permetta di ottimizzare il risultato finale. Trattandosi di progetti e servizi complessi articolati su più fasi sequenziali, in cui le operazioni in ogni fase condizionano la successiva, se fasi diverse sono affidate a soggetti diversi, ciascuno di essi non avrà incentivo a investire per introdurre innovazioni di cui beneficerebbe il responsabile delle fasi successive del progetto. Argomenti ulteriori a favore del contributo dei PPP all'innovazione insistono, generalmente, sulle maggiori potenzialità innovative in fase di progettazione. Ricadendo sul privato, infatti, anche l'onere della progettazione del servizio, la pubblica amministrazione evita di individuare e descrivere *ex ante* nel dettaglio le caratteristiche tecniche del progetto. Rispetto a gare di appalto tradizionali, ciò implica per l'amministrazione la necessità di un minore bagaglio informativo, mentre per il privato, minori vincoli nella progettazione, ciò che potenzialmente lascia spazio a maggiore libertà nell'ideazione di soluzioni innovative. Infine, in un PPP il privato si assume, almeno formalmente, maggiore responsabilità e, soprattutto ad esso è trasferita gran parte dei rischi relativi alle attività oggetto del contratto.

Segnali positivi sulla promozione degli appalti pubblici come strumento per stimolare l'innovazione provengono, seppure indirettamente, da recenti atti del Governo. Il 10 maggio è stata firmata la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri **“Attuazione della Comunicazione della Commissione UE del 25 giugno 2008 “Pensare anzitutto in piccolo”** Uno “Small Business Act” per l'Europa”. L'atto segna un indirizzo politico chiaro, ossia vincola le istituzioni a mettere le PMI al centro delle future politiche di sviluppo, nell'ottica di sfruttare il potenziale innovativo delle imprese per incrementare la competitività del sistema. Tra i principi che dovranno guidare l'elaborazione e l'attuazione delle politiche vi è un esplicito

---

<sup>90</sup> Partenariato pubblico privato, previsto dall'art. 153 del D.Lgs. 163/2006. “In quanto rientrano nell'ambito di applicazione del trattato CE, tutte le forme di PPP sono qualificabili come appalti pubblici o concessioni. Tuttavia, poiché all'aggiudicazione degli appalti pubblici e delle concessioni si applicano regole diverse, nel diritto comunitario non esiste una procedura di aggiudicazione uniforme specificamente pensata per i PPP”. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sui partenariati pubblico-privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni, COM(2005) 569 definitivo.

<sup>91</sup> Previsto dal III correttivo al D.Lgs. 163 del 2006.

riferimento alla necessità di facilitare la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici. Indirettamente, ciò dovrebbe tradursi in maggiori possibilità di sviluppo di soluzioni innovative.

A **livello territoriale** le esperienze in materia di appalti pubblici per l'innovazione presentano caratteristiche eterogenee, risultato dell'adozione di politiche diverse e di scelte non coordinate. In generale, la tendenza registrata è quella di innovare il processo d'acquisizione di beni e servizi tramite agenzie di centralizzazione degli acquisti, avvicinandosi, pertanto, al modello previsto per le amministrazioni centrali. Per quanto riguarda gli appalti pubblici finalizzati all'introduzione di beni e servizi innovativi, e in particolare il *green public procurement*, questi si stanno affermando a macchia di leopardo, nella maggior parte dei casi in base alla specifica sensibilità dei singoli amministratori locali. A proposito del GPP, particolari progressi sono stati compiuti dalle Province e dai Comuni che hanno aderito a network dedicati agli acquisti "verdi", come "Agenda 21 Locale"<sup>92</sup> e la rete *GPP-NET* (si veda pag.53). Alcuni esempi di amministrazioni che si sono distinte sul territorio italiano sono presentate nel paragrafo 6.2.

## 6.2. Gli appalti "verdi": excursus dei casi

Anche in Italia si assiste all'affermarsi, seppur in maniera ancora limitata rispetto agli altri Paesi europei, del **Green Public Procurement** (GPP), sulla scia della *Green Public Procurement Communication* del 2008 della Commissione Europea. Dalle graduatorie a livello internazionale si evince che nell'Europa a 25 l'Italia si colloca tra l'8° e il 12° posto nell'attuazione del GPP<sup>93</sup>, mettendo in luce come la sua implementazione sia avvenuta in maniera contenuta e con limitato coordinamento. In Italia non esiste un quadro normativo specifico per le attività di GPP, quindi, seppure è possibile trovare riferimenti alla tutela ambientale all'interno di diversi testi normativi, tale strumento viene adottato su base prevalentemente volontaria. Fatta eccezione, dunque, per pochi casi specifici, gli enti pubblici non sono obbligati ad effettuare i propri acquisti in base a criteri "verdi".

Alcuni segnali positivi emergono sia dall'impegno di alcune amministrazioni locali che da tempo sperimentano forme di GPP e si adoperano per la sua diffusione, sia dalla recente approvazione del "Piano d'azione nazionale per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione" (**PAN GPP**). Il Piano d'azione, approvato nel 2008 in attuazione della Legge Finanziaria 2007<sup>94</sup>, prevede che nel rispetto delle norme europee e nazionali vigenti in materia di appalti pubblici, siano adottate misure per l'integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di determinate categorie merceologiche da parte delle amministrazioni pubbliche. Gli specifici obiettivi di sostenibilità ambientale per tali categorie, cioè i criteri ambientali minimi che dovranno essere introdotti

---

<sup>92</sup> Agenda 21 è un programma delle Nazioni Unite dedicato allo sviluppo sostenibile: consiste in una pianificazione completa delle azioni da intraprendere, a livello mondiale, nazionale e locale dalle organizzazioni delle Nazioni Unite, dai governi e dalle amministrazioni in ogni area in cui la presenza umana ha impatti sull'ambiente. La cifra 21 che fa da attributo alla parola Agenda si riferisce al XXI secolo, in quanto temi prioritari di questo programma sono le emergenze climatico-ambientali e socio-economiche che l'inizio del Terzo Millennio pone inderogabilmente dinnanzi all'intera Umanità. L'Agenda 21 è quindi un piano d'azione per lo sviluppo sostenibile, da realizzare su scala globale, nazionale e locale con il coinvolgimento più ampio possibile di tutti i portatori di interesse (stakeholders) che operano su un determinato territorio. Il capitolo 28 dell' Agenda 21 invita le autorità locali a giocare un ruolo chiave nell'educare, mobilitare e rispondere al pubblico per la promozione di uno sviluppo sostenibile.

<sup>93</sup> Fabrizio Traù, Ipotesi sul possibile rapporto tra public procurement e innovazione tecnologica nel contesto italiano, in *L'Industria/n.s.*, a. XXX, n.2, aprile-giugno 2009.

<sup>94</sup> Il Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione (PAN GPP) è stato approvato con il decreto interministeriale n. 135 del 11 aprile 2008 (G.U. n. 107 dell'8 maggio 2008).

nelle gare d'appalto e gli eventuali criteri di preferenza, sono attualmente in corso di definizione e saranno approvati con successivi decreti del Ministro dell'Ambiente. Il PAN GPP pone come obiettivo quello di raggiungere entro il 2010, la quota del 50% di appalti verdi sul totale degli appalti.

Il Comitato di gestione del PAN GPP, costituito da rappresentanti dei Ministeri dell'Ambiente, dello Sviluppo economico e dell'Economia e finanze, dell'ISPRA, della CONSIP, dell'ENEA e da esperti di alcune ARPA e coordinato dal Ministero dell'Ambiente, ha avviato specifici gruppi di lavoro per la definizione di criteri ambientali minimi per alcune categorie: materiali per l'edilizia e per l'illuminazione pubblica, arredi, ristorazione, prodotti tessili, computer da lavoro, stampanti, fotocopiatrici e apparecchi multifunzione.

Inoltre, nel mese di novembre 2009, con apposito decreto, il Ministero dell'Ambiente ha adottato i "Criteri ambientali minimi" relativi all'acquisto, da parte delle Pubbliche Amministrazioni, di ammendanti e carta in risma. Saranno presto approvati anche i criteri ambientali per i prodotti tessili, arredo per ufficio, illuminazione pubblica, serramenti e apparecchiature informatiche. Come per i criteri proposti in ambito europeo, anche quelli in corso di predisposizione e quelli già adottati in Italia saranno di due diversi livelli: "criteri base" – che gli appalti "verdi" dovranno necessariamente rispettare – e "criteri preferenziali", ai quali potranno corrispondere punteggi premianti. I primi avranno la funzione di escludere dagli acquisti pubblici i beni e i servizi con i peggiori impatti ambientali; i secondi avranno la funzione di individuare livelli prestazionali più ambiziosi e di agire da stimolo per le imprese, verso una maggiore innovazione industriale e quindi anche una maggiore competitività.

Oltre a coordinare l'individuazione dei suddetti criteri ambientali per gli acquisti verdi della Pubblica Amministrazione, il Ministero dell'Ambiente promuove anche la formazione e la diffusione delle informazioni sul GPP, come pure progetti pilota e sperimentazioni presso amministrazioni locali e centrali, al fine di verificare il contributo del GPP per le diverse categorie di beni e servizi, per la protezione dell'ambiente e per la competitività delle imprese. A questo fine sono allo studio anche iniziative congiunte tra i ministeri interessati che consentano di acquisire a livello nazionale i dati necessari per monitorare la realizzazione di appalti pubblici verdi.

Infine, occorre evidenziare che anche il **Ministero dello Sviluppo Economico** sta mobilitando risorse finanziarie per stimolare le Amministrazioni centrali e locali a promuovere l'adozione di tecnologie energetiche sostenibili ed efficienti. A tal fine, nel mese di maggio 2010, è stato emanato un bando<sup>95</sup> - nell'ambito del POI "Energie Rinnovabili e Risparmio energetico" - rivolto alle Amministrazioni dello Stato, alle Regioni, Province, ai Comuni e le Comunità montane delle Regioni Convergenza (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia), finalizzato a promuovere progetti volti all'installazione negli edifici pubblici di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (ad. esempio, impianti solari fotovoltaici e impianti solari termici). Con questa misura, il settore pubblico viene, quindi, chiamato a giocare un ruolo attivo nel promuovere e sostenere lo sviluppo di tecnologie basate su fonti rinnovabili,

---

<sup>95</sup> Programma Operativo Interregionale "Energie rinnovabili e risparmio energetico" 2007-2013, Linea di attività 1.3 "interventi a sostegno della produzione di energia da fonti rinnovabili nell'ambito dell'efficientamento energetico degli edifici e utenze energetiche pubbliche o ad uso pubbliche", Maggio 2010.

attivando meccanismi che, superando gli obiettivi energetici e ambientali, si traducano in uno stimolo più generale allo sviluppo e all'innovazione.

Le esperienze degli Enti Locali di *Green Public Procurement* consistono talvolta in attività di sensibilizzazione da parte della Pubblica Amministrazione sul tema degli acquisti verdi, come i premi. Più spesso, esse includono la diffusione dell'informazione e la formazione nei confronti del personale pubblico, al fine di trasferire conoscenze sulle modalità di realizzazione di appalti secondo criteri di sostenibilità ambientale. In altri casi, sono previste attività di assistenza tecnica per la preparazione e il lancio di bandi. In generale si possono distinguere due differenti approcci: molti degli enti che hanno inserito criteri ambientali nei bandi di gara hanno agito in modo indipendente, spesso senza essere a conoscenza del GPP in quanto strumento di politica ambientale; in altri casi, si è trattato di azioni concertate con il coinvolgimento dei fornitori nella fase di definizione dei criteri ambientali, in modo da concedere la possibilità di modificare la produzione ed il prodotto e soddisfare le richieste dell'ente.

Iniziative della **CONSIP**:

- **Contratto quadro nazionale per la fornitura di servizi di riscaldamento ad alta efficienza energetica.** Il caso specifico, di seguito illustrato, è stato considerato oggetto di studio<sup>96</sup> a livello internazionale in quanto dimostra come sia possibile combinare efficienza e innovazione. Nel 2002, infatti, la CONSIP ha adottato una strategia per il risparmio energetico nelle Pubbliche Amministrazioni attraverso contratti in cui il profitto del fornitore è legato alla performance del servizio. In particolare, nel luglio del 2002 è stato firmato il primo contratto quadro nazionale per la fornitura di servizi di riscaldamento per un gran numero di edifici pubblici (scuole, uffici, università, carceri, ecc.). L'importo del contratto era di 855 milioni di Euro suddiviso in 12 aree geografiche che coprono tutto il territorio italiano, per la durata di 5 anni. Il contratto impegnava i fornitori a garantire all'interno degli edifici pubblici il livello di comfort desiderato dall'Amministrazione, ossia una temperatura di 20°C, nel rispetto della normativa vigente in materia di uso razionale dell'energia, di sicurezza e di salvaguardia dell'ambiente, di miglioramento del processo di trasformazione e di utilizzo dell'energia come previsto e disciplinato dal D.P.R. 412/1993. Si prevedeva che il servizio coprisse tutte le fasi, dalla fornitura del combustibile e delle altre materie prime necessarie, alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti termici, alla gestione e controllo a distanza degli impianti e dei livelli di servizio erogato, fino al pronto intervento su chiamata in caso di guasti o malfunzionamenti. Soprattutto, il contratto stabiliva che il pagamento dei fornitori fosse condizionato al livello di performance richiesto, ossia al mantenimento della temperatura interna pattuita. Il principale motivo per il quale il caso in oggetto è stato considerato un esempio di buona pratica a livello internazionale è che il contratto legato ai risultati costituisce un forte incentivo per i fornitori ad introdurre innovazioni tecniche per ridurre i costi del servizio e aumentare al contempo la redditività. Negli oltre cinque anni di attivazione, l'iniziativa ha permesso alle Amministrazioni Pubbliche il raggiungimento di importanti risultati quali: benefici economici derivanti dalla riduzione della spesa energetica, ottimizzazione del patrimonio

---

<sup>96</sup> Fraunhofer ISI, Innovation and Public Procurement. Review of Issues at Stake, Studio condotto per la Commissione Europea, 2005

immobiliare attraverso interventi di razionalizzazione e modernizzazione degli impianti, diffusione della cultura del risparmio energetico e della sostenibilità ambientale. Una delle aziende selezionate, Elyo, la quale fornisce servizi di riscaldamento nelle zone della Lombardia e della Campania, ha constatato che il contratto quadro ha innescato dei meccanismi di innovazione in due principali aree operative. In primo luogo si è assistito a un rinnovamento degli impianti per poter soddisfare i requisiti del contratto e della normativa nazionale. In secondo luogo è stata favorita l’innovazione tecnologica che ha migliorato ulteriormente le prestazioni degli impianti e ha facilitato le operazioni di controllo e di manutenzione. Gli stessi fornitori hanno beneficiato del contratto guadagnando una posizione di vantaggio sul mercato dei servizi di riscaldamento.

- **Accordo quadro ENEA-CONSIP- Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF) per l’efficienza energetica negli appalti pubblici (Accordo EFFIC).** L’accordo, firmato il 1° aprile 2009, intende promuovere lo sviluppo di misure relative all’efficienza e al risparmio energetico negli appalti pubblici nell’ambito dei processi di razionalizzazione della spesa pubblica. In particolare, l’accordo intende sviluppare una serie di meccanismi per incentivare il settore pubblico a ridurre i consumi energetici delle strutture, attraverso interventi di risanamento energetico e di incremento dell’efficienza, e a liberare i risparmi finanziari così ottenuti per stimolare il sistema economico e occupazionale. L’accordo consentirà di portare a compimento una delle fasi del processo di sviluppo del “Piano nazionale di intervento per la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio pubblico”, la proposta elaborata da ENEA nell’autunno 2008, in veste di Agenzia Nazionale per l’Efficienza Energetica. Nell’ambito di questa iniziativa, nella quale sono coinvolti anche ABI, Uniocamere e ANCE, l’ENEA ha recentemente presentato uno studio<sup>97</sup> condotto su un campione di circa 15.000 edifici pubblici (scuole e uffici). Sul campione sono stati calcolati i consumi energetici (pari a 15 milioni di MWh termici/anno e 6 milioni di MWh elettrici/anno) e la “bolletta energetica” (che ammonta a 1,8 miliardi di euro l’anno). Solo per questo campione, ENEA stima in 8,2 miliardi di Euro il costo di possibili interventi di riqualificazione energetica che consentirebbero di ridurre del 20% il consumo di energia primaria (risparmi pari al 18% di energia termica e al 23% di energia elettrica) e di tagliare la bolletta energetica di 420 milioni di euro/anno, pari a un risparmio del 23%.
- **Premio CONSIP “Progetti sostenibili e green public procurement”:** il Ministero dell’Economia e delle Finanze e la CONSIP hanno lanciato nel 2009 un Premio “Progetti sostenibili e green public procurement”. L’iniziativa intende diffondere la cultura del GPP fra amministrazioni e imprese, valorizzando l’esperienza e l’impegno sulla sostenibilità ambientale del MEF e della CONSIP, promuovendo e incentivando l’uso degli strumenti per gli acquisti verdi disponibili attraverso il Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi della P.A. Il premio si rivolge sia alle Amministrazioni (un’amministrazione centrale e/o periferica dello Stato e un’amministrazione territoriale) che alle imprese (una piccola-media impresa e una grande impresa) che hanno raggiunto risultati di eccellenza nell’impegno per la sostenibilità ambientale degli acquisti pubblici. La Commissione di valutazione si è

---

<sup>97</sup> Per info: [http://www.enea.it/enea\\_paese/sistema\\_elettrico/Condizionamento/RSE165.pdf](http://www.enea.it/enea_paese/sistema_elettrico/Condizionamento/RSE165.pdf).

avvalsa della collaborazione del Ministero dell'Ambiente, del Ministero dello Sviluppo Economico, di Confindustria e dell'ENEA. La seconda edizione si è tenuta nell'aprile del 2010 registrando un incremento di domande di partecipazione del 30%. Nella categoria Amministrazioni centrali, il premio è stato assegnato alla Corte dei Conti per l'approccio organico in materia di sostenibilità che ha coinvolto sia le sedi centrali che quelle periferiche. Sono stati premiati, a pari merito, nella categoria Pubblica Amministrazione locale la Provincia di Rimini per la promozione del turismo sostenibile e l'attuazione delle politiche ambientali sul proprio territorio, e al Comune di Trevi per l'impegno nella diffusione della sostenibilità in tutte le politiche dell'ente.

Iniziative realizzate dalla **Provincia di Cremona**:

- **GPPinfoNet - “Green Public Procurement Information Network”**. La Provincia di Cremona è da anni il capo-gruppo delle iniziative di *Green Public Procurement* a livello nazionale. Con il supporto finanziario della Commissione Europea, dal 2002 è impegnata attivamente per la diffusione della cultura degli acquisti pubblici verdi e per la creazione di una rete nazionale di promozione. Dal 2009 la Provincia coordina il progetto “*Green Public Procurement Information Network*” (finanziato dal programma europeo LIFE Plus 2007) per promuovere l'adozione di criteri ambientali nelle procedure d'acquisto della Pubblica Amministrazione. Oltre alla pubblicazione di un manuale dedicato, di iniziative di formazione e informazione (dai workshop sugli acquisti verdi alla creazione di un sito web [www.gppinonet.it](http://www.gppinonet.it)), fino all'organizzazione del Forum CompraVerde, giunto alla sua terza edizione, la Provincia di Cremona applica le metodologie GPP anche ai propri processi di acquisto, registrando una percentuale del 100% di acquisti verdi nel settore ambiente e del 40% negli altri settori.
- **Maratona per gli acquisti verdi**. Nell'ambito dell'iniziativa, promossa dalla Provincia di Cremona e tenutasi dal 2 al 9 ottobre 2009, si sono svolti seminari informativi, conferenze stampa, azioni di comunicazione per coinvolgere una massa critica di soggetti (enti locali, istituzioni, imprese, associazioni, scuole, ...) necessaria a richiamare l'attenzione sui temi della produzione e del consumo sostenibile nella nostra società. La Maratona si è conclusa a Cremona, al terzo Forum Internazionale CompraVerde-BuyGreen, con la prima Giornata Nazionale del GPP (9 ottobre 2009).
- **COMPRAVERDE-BUYGREEN Forum Internazionale degli Acquisti Verdi** – Si tratta della terza edizione della mostra-convegno dedicata a politiche, progetti, beni e servizi di *Green Procurement* pubblico e privato, evento promosso dalla Provincia di Cremona in collaborazione con numerose realtà di rilievo nazionale e internazionale. Il Forum si è confermato come luogo di incontro e di dialogo tra Pubblica Amministrazione, Università, Rappresentanti del terzo settore, Associazioni di Categorie e Aziende, che hanno deciso di attuare scelte di sostenibilità ambientale e sociale attraverso il *Green Procurement*.

**Altre iniziative** di interesse:

- **Piano per gli acquisti pubblici ecologici.** La Regione Sardegna ha approvato e adottato nel 2009 il Piano per gli Acquisti Pubblici Ecologici della Regione Sardegna (PAPERS). Il piano ingloba tre degli obiettivi ambientali del Piano d'azione nazionale, ossia la necessità di ridurre la produzione di rifiuti e l'utilizzo di sostanze pericolose e l'esigenza di raggiungere una maggiore efficienza energetica. Le risorse stanziare per l'attuazione del Piano saranno destinate a finanziare misure di accompagnamento dell'amministrazione regionale e degli enti locali per realizzare acquisti pubblici ecologici. Tra queste, nel mese di aprile 2010 è stata approvata la delibera per la redazione di linee guide per la costituzione degli Eurosportelli GPP.
- **Progetto formativo 400oreGPP** Nel 2009, Punto 3 srl, società di consulenza sul GPP per importanti Enti Pubblici, ha predisposto per gli Enti Locali italiani la seconda edizione del pacchetto formativo gratuito di 400 ore sul tema GPP. Il progetto formativo, è stato avviato con lo scopo di fornire alle Pubbliche amministrazioni, in particolare ai dirigenti e tecnici con responsabilità per le politiche ambientali e di acquisto, gli strumenti operativi per la realizzazione di acquisti con criteri di ridotto impatto ambientale. Nel 2009 il progetto di formazione gratuita ha portato in 110 Enti Locali i corsi per promuovere gli acquisti verdi in Italia, raggiungendo così un totale di 442 operatori. L'edizione del 2010 viene realizzata con il patrocinio del Coordinamento Agende 21 Locali italiane e dell'associazione FSC Italia, in collaborazione con l'associazione "Cittadini e imprese" e con Valore Sociale, e grazie a sponsorizzazioni di aziende<sup>98</sup>. L'iniziativa si aggiunge a numerose altre già svolte da Punto 3 Srl, tra cui l'organizzazione di workshop e convegni sul tema degli acquisti verdi e la realizzazione del portale nazionale sugli acquisti verdi ([www.acquistiverdi.it](http://www.acquistiverdi.it)). Il portale, patrocinato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, è un punto di incontro tra le aziende produttrici e distributrici di prodotti ecologici in Italia e le Pubbliche Amministrazioni e nasce dall'esigenza di favorire la rete di distribuzione e vendita dei prodotti "verdi", non sempre facili da reperire sul mercato, soprattutto quando richiesti in grandi quantità.
- **Progetti Appalti Verdi OB2.** Il progetto è stato avviato dalla Regione Lombardia nel 2005, a beneficio degli enti locali appartenenti alle aree dell'Obiettivo 2 e a Sostegno Transitorio della Lombardia. Il progetto ha previsto una prima fase di "alfabetizzazione" degli enti locali volta a sensibilizzarli sul tema del GPP attraverso incontri sul territorio. Successivamente, gli enti alfabetizzati hanno potuto presentare domanda su un bando per il finanziamento delle attività di comunicazione legate all'attuazione di politiche di GPP. La seconda fase del progetto, quella di assistenza tecnica, ha visto l'istituzione di un helpdesk dedicato, la sperimentazione, con gli enti locali, dell'inserimento di criteri ambientali nella redazione di bandi per l'acquisto di forniture di beni e servizi, l'adeguamento degli atti regolamentari in materia di appalti, la predisposizione di iniziative e strumenti di comunicazione verso l'interno (personale dell'ente) e verso l'esterno (imprese, cittadini).

---

<sup>98</sup> Ulteriori informazioni nel sito dedicato al progetto <http://www.400oregpp.it/> con possibilità di iscrizione.

- **Progetto "Reggio acquista verde" (PagaRE).** Il Comune di Reggio Emilia è attivamente impegnato da anni a mettere in atto a livello locale politiche adeguate a garantire la sostenibilità ambientale. In partnership con il Comune di Cavriago, dal 2004 al 2006 ha partecipato al progetto "Reggio Acquista Verde" cofinanziato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, finalizzato a definire criteri di preferibilità ambientale e sociale nell'acquisto dei propri prodotti (sia beni che servizi) in linea con l'Agenda21. Il Comune ha stabilizzato l'utilizzo dei criteri verdi di acquisto nei bandi successivi alla chiusura del progetto.
- **Acquisti Verdi nelle Pubbliche Amministrazioni.** Nel 2005, la Provincia di Bergamo ha avviato una serie di iniziative volte all'implementazione delle pratiche di *Green Public Procurement*. Ha aderito ad attività di sensibilizzazione della cittadinanza e della Amministrazione sulle potenzialità del GPP, come pure ad iniziative formative e informative finalizzate ad inserire requisiti di "preferibilità ambientale" nelle procedure di acquisto di beni e servizi e nella stesura di bandi di gara della Pubblica Amministrazione. Tra esse, vi è la realizzazione delle Linee Guida per l'Implementazione del GPP negli Enti Pubblici.
- **Protocollo d'Intesa per la promozione degli acquisti pubblici ecologici<sup>99</sup>.** Il 15 aprile 2004 è stato sottoscritto il *Protocollo d'Intesa per la promozione degli acquisti pubblici ecologici*. Lo hanno firmato la Provincia di Torino, con la collaborazione di Arpa Piemonte, i Comuni di Cesana Torinese, Chieri, Collegno, Grugliasco, Poirino, Torino, la Comunità Montana Bassa Valle di Susa e Cenischia, l'AGESS (Agenzia per lo Sviluppo Sostenibile della Val Pellice), il Consorzio Pracatinat, Torino Internazionale e il TOROC (Comitato Organizzatore dei Giochi Olimpici Invernali Torino 2006). Il progetto si colloca all'interno dell'obiettivo 1.5 dell'Agenda 21 sui consumi sostenibili ed è finalizzato ad inserire, nelle procedure operative di acquisto delle amministrazioni pubbliche, criteri di sostenibilità ambientale. Alcuni dei prodotti per i quali sono stati o verranno redatti bandi con criteri ambientali sono: carta per stampare, mobili, apparecchiature elettroniche, automobili, organizzazione di eventi, calzature.
- **Progetto pilota per l'acquisto di alimenti biologici per le mense scolastiche delle scuole.** Il Comune di Ferrara è stato il primo ente locale italiano ad adottare il GPP come politica di sostenibilità con un progetto pilota per l'acquisto di alimenti biologici per le mense scolastiche delle scuole. Alla fine del 2003, i cibi biologici nelle mense di asili nido, scuole materne e scuole dell'obbligo di Ferrara, sono arrivati a coprire la fornitura di alimenti per una quota pari all'80% del totale. Inoltre, il Comune ha redatto dei bandi "verdi" per i seguenti gruppi di prodotto: carta da ufficio, fotocopiatrici a noleggio, mobili per ufficio, trasporto scolastico e prodotti per l'igiene e la pulizia.
- **Il progetto "Acquisti pubblici ecologici".** Il progetto "Acquisti pubblici ecologici", avviato dalla Provincia di Roma, in collaborazione con l'ARPA Lazio, è stato finalizzato ad avviare un processo di GPP all'interno dell'Ente Provincia e dei comuni del territorio. Esso è consistito in: elaborazione di nuovi criteri per l'acquisto di prodotti a basso impatto ambientale, azioni informative e formative sullo strumento GPP per i dipendenti

---

<sup>99</sup> <http://www.buoneinpratica.it/acquisti/ape.shtm>

della Provincia e degli enti locali della provincia di Roma, elaborazione e diffusione di un manuale operativo in grado di supportare lo sviluppo di processi di GPP e, infine, pubblicazione di un bando per l'acquisto di carta riciclata e la preparazione di un bando per il servizio di pulizia con alcune specifiche tecniche di carattere ambientale.

- **Piani Triennali per lo Sviluppo degli Acquisti Verdi.** La Liguria è fra le prime regioni italiane in tema di iniziative delle pubbliche amministrazioni per la sensibilizzazione e promozione di politiche sostenibili dal punto di vista ambientale. Oltre 120 enti locali posseggono, ad esempio, le certificazioni ambientali ISO 14001 e/o EMAS. In particolare, con la legge 31 del 13 agosto 2007 "Organizzazione della Regione per la trasparenza e la qualità degli appalti e delle concessioni", la Regione Liguria richiede ai comuni con più di 2000 abitanti (art.20) l'adozione di un Piano Triennale per lo sviluppo degli acquisti verdi e introduce, inoltre, criteri ambientali nei contratti pubblici (art.21). Ad oggi 16 comuni hanno prodotto e trasmesso alla Regione Liguria i loro piani, che tengono conto degli obiettivi qualitativi e quantitativi enunciati dal Piano Nazionale sugli Acquisti Verdi e dai riferimenti normativi esistenti, tra cui l'inserimento di considerazioni ambientali nelle politiche dell'ente, la razionalizzazione della spesa e la riduzione dell'uso di sostanze pericolose. La Regione Liguria partecipa, infine, al progetto GPPInfoNet, nell'ambito del quale ha costituito la Rete Regionale degli Acquisti Verdi.

### 6.3. Conclusioni

In base alle informazioni raccolte emerge che in Italia sussiste un ampio spazio per sviluppare l'utilizzo sistematico degli appalti pubblici a fini di innalzamento del livello tecnologico del sistema produttivo.

Se si parte dalla considerazione che innovare significa introdurre sul mercato prodotti e servizi nuovi o significativamente migliorati, utilizzare gli appalti pubblici a fini di innovazione dovrebbe implicare una partecipazione attiva del settore pubblico sin dalla fase di progettazione di beni inesistenti. Quanto più anticipatamente, infatti, l'autorità pubblica interviene nella definizione dell'offerta dei beni, quanto maggiori sono le possibilità che esso possa effettivamente orientare il sistema produttivo in maniera strategica.

Partendo da questa premessa, sarebbe essenziale che l'autorità pubblica riconoscesse prima di tutto l'importanza degli **appalti pubblici innovativi nell'ambito di una strategia nazionale** di sviluppo del sistema produttivo a medio - lungo termine. A livello italiano, dei primi passi importanti in termini di strategia industriale sono stati compiuti con il programma "Industria 2015". I governi dei principali Paesi europei analizzati nell'indagine si sono mossi analogamente, riconoscendo tuttavia alla domanda pubblica un ruolo primario nelle strategie di sviluppo e competitività, anche se non in tutti i casi ciò si è già tradotto in misure concrete.

Oltre alla necessità di definizione di un chiaro quadro programmatico, l'esperienza messa in atto in Paesi dove l'impiego degli appalti pubblici per fini di innovazione ha una lunga tradizione di successo, in particolare negli Stati Uniti, dimostra che **le capacità e le modalità organizzative del settore pubblico** sono un fattore chiave. Una delle principali condizioni necessarie è costituita da un livello di conoscenza e competenza tecnica tali da poter esprimere

degli obiettivi da raggiungere, tradurre le esigenze in termini di tecnologia, valutare le soluzioni possibili sulla base del mercato, stabilire un dialogo costruttivo con i fornitori e giudicare le offerte da un punto di vista tecnico. Sono indispensabili, quindi, risorse umane qualificate, in grado di adottare comportamenti favorevoli all'innovazione, ad esempio secondo l'approccio suggerito dal governo britannico (si veda pag.17). E' evidente che in questo contesto diventa essenziale mettere in atto programmi di formazione e informazione per la pubblica amministrazione, come avviene nella stessa Gran Bretagna e nei Paesi Bassi, al fine di incrementare la consapevolezza sul ruolo degli appalti pubblici in relazione all'innovazione e rafforzare, se non creare, le competenze specifiche necessarie alla loro realizzazione.

In termini di gestione degli appalti, un ruolo centrale è svolto a livello nazionale dalla CONSIP sebbene, al di là di alcune iniziative in materia di acquisti verdi, i benefici per la PA sono prettamente di natura commerciale in termini di razionalizzazione della spesa.

La creazione di una **massa critica di domanda pubblica** costituisce la garanzia per l'efficacia di questo strumento. In Italia il sistema attuale dei soggetti appaltanti è piuttosto complesso, ne fanno parte, infatti, numerose amministrazioni sia centrali che locali, nei confronti delle quali la CONSIP intermedia quantità limitate di beni e servizi. Ciò rende più complicato attuare un approccio unitario in materia di acquisti pubblici, soprattutto se si tratta di acquisti innovativi. E', dunque, importante che si realizzi un maggiore e più efficace coordinamento degli sforzi delle autorità del settore pubblico nella pratica degli appalti a fini di innovazione, che includa anche l'individuazione di un soggetto istituzionale con una funzione di indirizzo.

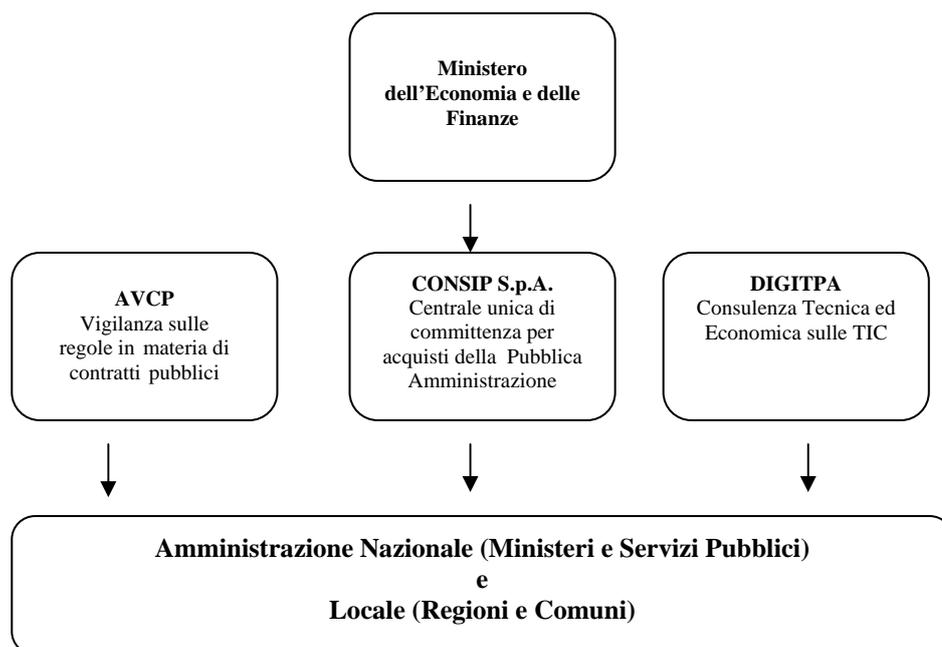
L'indagine ha messo in evidenza che il settore degli **appalti verdi** ha raggiunto un discreto livello di sviluppo in Italia, su impulso sia degli indirizzi comunitari che delle autorità interne. Questo campo offre ulteriori opportunità di crescita, e si potrebbe rafforzare facendo leva sull'elevato interesse mostrato finora su questo tema dalle amministrazioni centrali e locali.

Nel valutare l'efficacia della **domanda pubblica** sull'**innovazione** delle imprese, occorre considerare che il tessuto produttivo è costituito principalmente da **piccole e medie imprese**. La loro partecipazione alle grandi commesse risulta più difficile che per le grandi imprese, tra l'altro a causa della indivisibilità della domanda e delle barriere nell'accesso alle informazioni, a ciò si aggiunge che le imprese italiane hanno una elevata specializzazione produttiva. Un segnale positivo giunge dalla tempestiva adozione dello *Small Business Act* (maggio 2010). E' importante, in ogni caso, evidenziare che non basta favorire la partecipazione delle PMI agli appalti, ma occorre che ciò sia fatto anche nell'ottica di stimolare l'innovazione. Una ipotesi percorribile è frazionare le commesse (*unbundling*) a livello orizzontale (l'offerta di un solo bene è divisa tra più fornitori) e verticale (lo sviluppo di un bene complesso è diviso in più fasi a ciascuna delle quali possono accedere diverse imprese). Un'altra possibile alternativa potrebbe essere valutare l'adozione in Italia di uno schema che riservi alle piccole e medie imprese una parte di domanda di innovazione, come accade nel programma SBIR statunitense (si veda il par. 5.2.). La validità di questo schema trova riscontro anche nel crescente interesse rilevato a livello UE, dove è aperto un dibattito sulla introduzione di uno strumento analogo nei programmi a supporto dell'innovazione; dall'indagine risulta inoltre che alcuni Paesi hanno adottato programmi rivolti alle PMI molto simili allo SBIR.

## APPENDICE

### 1. Aspetti istituzionali della domanda pubblica in Italia

Le principali organizzazioni responsabili degli appalti pubblici a livello nazionale sono le seguenti:



Schema: organizzazione degli appalti a livello nazionale<sup>100</sup>

L’organizzazione degli appalti pubblici in Italia si avvale di un meccanismo decentrato. Ogni ente pubblico ed ogni autorità regionale segue il proprio codice d’acquisto sebbene ci siano alcuni elementi centralizzati a cui fare riferimento, come ad esempio: il prezzo della CONSIP, i parametri di qualità e le istruzioni di carattere economico e tecnico di **DigitPA** (già CNIPA)<sup>101</sup>, di cui si dirà in seguito. La procedura di gara, nella maggior parte dei casi rimane sotto la responsabilità delle singole autorità appaltanti.

Il sistema nazionale degli appalti, nel corso dell’ultimo decennio, è stato oggetto di continui cambiamenti soprattutto per quanto riguarda il ruolo della **CONSIP** (Concessionaria Servizi Informativi Pubblici) principale ente responsabile del processo degli appalti pubblici. La CONSIP è una società per azioni a servizio dello Stato costituita nel 2000<sup>102</sup>. Fornisce consulenza, assistenza e soluzioni informatiche per l’acquisto di beni e servizi della Pubblica Amministrazione. Il Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF) è l’unico azionista della società e definisce i compiti e le funzioni della CONSIP.

<sup>100</sup> FraunhoferISI, Innovation and Public Procurement. Review of Issues at Stake, Studio condotto per la Commissione Europea, 2005

<sup>101</sup> Ai sensi del Decreto Legislativo 1° dicembre 2009, n. 177, recante “Riorganizzazione del Centro nazionale per l’informatica nella pubblica amministrazione, a norma dell’art. 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69”, il Centro nazionale per l’informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) ha assunto la denominazione “DigitPA” e a quest’ultimo ha trasferito le sue funzioni.

<sup>102</sup> Legge 23 dicembre 1999, n.488, artt.25 e 26

Il modello CONSIP ha rappresentato una novità assoluta nel panorama della Pubblica Amministrazione italiana. CONSIP ha due principali compiti:

- gestire e sviluppare i sistemi informativi del MEF fornendo consulenza tecnologica, organizzativa e processuale;
- concludere direttamente per conto del Ministero e delle altre Amministrazioni, con i terzi fornitori di beni o prestatori di servizi le convenzioni ed i contratti quadro, *ai sensi dell'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n.488*, per l'acquisto di beni e servizi nei rispetto della vigente normativa in materia di procedure di scelta del contraente, e con i quali l'impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione ed ai prezzi previsti, ordinativi di fornitura deliberati dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, nonché delle restanti pubbliche amministrazioni, garantendo un sistema di logistica capace di soddisfare con la massima celerità ed efficienza le esigenze delle diverse amministrazioni. I contratti quadro sono generalmente vincolanti per le amministrazioni centrali (Ministeri e Pubblici Servizi) e facoltativi per il resto del settore pubblico. In sostanza, la CONSIP può aggiudicare contratti per la fornitura di merci e servizi per la Pubblica Amministrazione, gestire accordi speciali con i fornitori finalizzati alla razionalizzazione della spesa, nonché preparare e gestire elettronicamente i documenti e i contratti ([www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it)).

Dalla sua costituzione la CONSIP ha svolto, effettivamente, un ruolo di razionalizzazione della spesa della pubblica amministrazione, seppure in misura contenuta, se si considera che la quota di spesa da questa effettivamente realizzata corrisponde solo all'1,6% rispetto ai consumi intermedi della pubblica amministrazione<sup>103</sup>, in voci comunque non strategiche (telefonia, buoni pasto, etc.). In ogni caso, grazie al sistema delle convenzioni si è conseguito un risparmio medio di circa il 22% sui prezzi di acquisto normalmente praticati alle Amministrazioni pubbliche. Inoltre, il valore delle operazioni sul mercato elettronico è più che raddoppiato rispetto all'esercizio precedente, passando da 83,6 a 172,3 milioni<sup>104</sup>. Il ruolo svolto dalla CONSIP è stato, quindi, parziale e conforme esclusivamente ad obiettivi di politica commerciale, ma non alla volontà di perseguire un orientamento selettivo dell'offerta tecnologica.

L'altro soggetto coinvolto nel sistema degli appalti pubblici è l'**Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (AVCP)**, istituita con l'approvazione del nuovo Codice unico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture approvato nel 2006. Essa ha il compito di vigilare su qualunque contratto pubblico, inclusi quelli regionali, di lavori, servizi e forniture effettuato da parte di una Pubblica Amministrazione in tutti i settori dell'ordinamento, per garantire il rispetto dei principi di trasparenza e correttezza delle gare di appalto, nonché il rispetto delle regole della concorrenza nelle procedure di gara. Inoltre, l'Autorità su richiesta della Stazione appaltante, ovvero dell'amministrazione che ha indetto l'appalto, come pure di una o più delle altre parti sempre dell'appalto, può esprimere un parere non vincolante su questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara, eventualmente formulando una ipotesi di soluzione. L'AVCP, infine, provvede alla raccolta e

---

<sup>103</sup> Fabrizio Traù, Quale ruolo per la domanda pubblica in Italia. Una premessa, in L'Industria, Aprile-Giugno 2009.

<sup>104</sup> Relazione della Corte dei Conti sulla gestione finanziaria della CONSIP per l'anno 2008.

alla elaborazione dei dati informativi concernenti i contratti pubblici su tutto il territorio nazionale, promuovendo la realizzazione di un sistema informatico con le Stazioni appaltanti, le Regioni, per acquisire informazioni in tempo reale sui contratti pubblici.

Il terzo ente coinvolto nella gestione degli appalti pubblici è **DigitPA**, organismo incaricato di diffondere in tutta la Pubblica Amministrazione (centrale e regionale), l'uso efficace delle nuove tecnologie e metodologie. Esso opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'attuazione delle politiche formulate, a nome del Governo, dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, con la missione di contribuire alla creazione di valore per cittadini e imprese da parte della Pubblica Amministrazione, fornendo a questa supporto nell'uso innovativo dell'informatica e, più in generale, dell'ICT. In particolare:

- esprime anzitutto un parere obbligatorio sugli schemi dei contratti concernenti l'acquisizione di beni e servizi relativi ai sistemi informativi automatizzati per quanto concerne la congruità tecnico-economica, qualora il valore lordo di detti contratti superi determinate soglie;
- elabora, inoltre, gli schemi di capitolato contenenti le clausole generali dei contratti che le singole amministrazioni stipulano in materia di sistemi informativi automatizzati e li sottopone all'approvazione del Presidente del Consiglio dei Ministri;
- definisce i criteri e le modalità per il monitoraggio da parte delle amministrazioni dell'esecuzione di contratti di grande rilievo economico per la progettazione, realizzazione, manutenzione, gestione e conduzione operativa di sistemi informativi automatizzati;
- ove ravvisi atti o comportamenti che possano ingenerare dubbi sulla conformità di amministrazioni e imprese contraenti alle regole della concorrenza, ne riferisce tempestivamente al presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

In questo contesto, le modalità di azione di DigitPA sono:

- l'attività di consulenza e proposta relativamente a strategie e azioni puntuali rivolte ai decisori politici, alle Pubbliche amministrazioni e agli operatori del settore;
- l'emissione di normative tecniche a livello secondario, quali linee guida e guide tecniche, sia emesse da DigitPA, sia da parte delle Amministrazioni, con il suo supporto;
- la valutazione - ex ante (di coerenza con le strategie nazionali di innovazione del Governo), in itinere (durante l'attuazione dei progetti programmati), ed ex post (sui risultati raggiunti) - delle attività ICT della Pubblica Amministrazione centrale, sia a livello strategico, sui Piani pluriennali di sviluppo dei sistemi informativi, sia a livello di singoli interventi, che per legge sono sottoposti a parere (obbligatorio, ma non vincolante) di congruità tecnica ed economica da parte di DigitPA ;
- la definizione e gestione (a livello di committente e con riferimento in particolare alle specifiche funzionali) di progetti dimostrativi, ad alto impatto innovativo, nell'uso dell'ICT nella P.A. centrale, nelle Regioni e negli Enti locali.

Infine, le Amministrazioni regionali e locali sono autorizzate a gestire gli appalti tramite la CONSIP rispettando i prezzi e la qualità di riferimento secondo i parametri di quest'ultima.

Inoltre le Autorità Regionali, a condizione che rispettino la normativa europea e nazionale, possono avvalersi di una certa libertà nella definizione di regole sugli appalti.

## 2. Il quadro legislativo italiano in materia di appalti pubblici

I principi generali in materia di appalti pubblici si basano su un doppio livello normativo: la normativa di origine comunitaria, applicabile alle procedure di acquisizione di beni e servizi per importi superiori alla soglia comunitaria, e le disposizioni nazionali e regionali valide per gli appalti sotto soglia.

Per quanto riguarda la stipulazione dei contratti, gli Enti Pubblici devono attenersi al rispetto delle forme prescritte dalle leggi in materia. Il complesso di queste regole permea le procedure dette di “evidenza pubblica”, le cui fonti normative sono integrate dall’insieme dei principi elaborati nel corso del tempo da dottrina e giurisprudenza pubblicistiche, quali ad esempio il rispetto della *par condicio* fra i partecipanti, l’obbligo di trasparenza, la necessaria adozione di criteri ispirati a favorire la massima partecipazione alle procedure, ecc.

Il primo pilastro normativo nazionale è rappresentato dal “Regolamento per l’Amministrazione del Patrimonio e per la Contabilità Generale dello Stato”<sup>105</sup>, che disciplina, le modalità di svolgimento delle procedure di scelta del contraente cui deve attenersi la stazione appaltante, nonché i presupposti per la loro adozione<sup>106</sup>. Le previsioni di questo Regolamento si applicano obbligatoriamente alle sole Amministrazioni statali, mentre prevede la possibilità per le altre stazioni appaltanti di richiamarne le norme negli atti di gara, anche in considerazione del fatto che recepisce molti dei principi generali del diritto amministrativo in tema di procedure di scelta del contraente. Con un successivo Regolamento<sup>107</sup>, si è poi posto l’obbligo in capo a tutte le Amministrazioni di applicare quanto previsto dalla normativa comunitaria in materia di “requisiti dei partecipanti”.

A livello regionale, le esperienze in materia sono abbastanza eterogenee. Numerose Regioni hanno emanato apposite leggi disciplinanti la propria attività contrattuale e quella degli enti strumentali o dipendenti dalle stesse. Se da un lato è comune il rinvio alle norme sulla Contabilità Generale dello Stato, dall’altro è notevolmente differente l’entità di tale rinvio, il quale può operare:

- a livello dei soli principi,
- direttamente alle norme di diritto positivo,
- non è presente alcun rinvio dal momento che la Legge Regionale si pone come unica fonte regolatrice della materia.

Per quanto riguarda gli Enti Locali il principale riferimento normativo è costituito dal “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”, che prevede che le modalità di scelta del contraente devono essere quelle previste nelle “disposizioni vigenti in materia di contratti delle

---

<sup>105</sup> R.D. 18.11.1923 n. 2440, unitamente al R.D. 23.05.1924 n. 827.

<sup>106</sup> Le Amministrazioni possono procedere mediante pubblico incanto o licitazione privata, e solo a fronte di “speciali ed eccezionali circostanze” possono ricorrere alla trattativa privata (come nel caso dell’urgenza).

<sup>107</sup> Il D.P.R. 18.04.1994 n. 573 che prevede il possesso dei seguenti requisiti di natura comunitaria per i partecipanti: iscrizione dei concorrenti nei registri professionali, capacità finanziaria ed economica dei concorrenti e capacità tecnica dei concorrenti.

pubbliche amministrazioni”, stabilendo per converso la piena libertà degli Enti Locali in materia di modalità di scelta del contraente e nella forma di procedura, fatta eccezione per le procedure di individuazione delle stesse<sup>108</sup>.

Il sistema italiano degli appalti pubblici ha subito una trasformazione per effetto delle normativa comunitaria introdotta con le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE e successive modifiche, ma anche a seguito dall’intervento del legislatore nazionale (legge n. 62/2005) che ha rimesso al Governo l’adozione di un decreto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie in materia.

Quest’ultimo intervento si è concretizzato nel 2006 nella predisposizione di un codice unitario in materia di attività contrattuale della Pubblica Amministrazione: il **Codice unico degli appalti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture**<sup>109</sup>.

Con particolare riguardo all’*e-procurement*, l’Italia è tra i Paesi europei che maggiormente utilizzano questa modalità di conduzione delle gare di appalto. L’Italia ha, infatti, emanato il primo provvedimento normativo riguardante l’*e-procurement*, ossia il d.P.R. 4 aprile 2002, n. 101, che **anticipando lo stesso ordinamento comunitario**, ha regolamentato “criteri e modalità per l’espletamento da parte delle Amministrazioni Pubbliche di procedure telematiche di acquisto per l’approvvigionamento di beni e servizi”. Il regolamento, in particolare, disciplina due distinti procedimenti (con specifici tempi e modalità): la gara telematica sopra e sotto soglia comunitaria; il mercato elettronico solo sotto soglia comunitaria. Si tratta di due procedure che hanno qualche aspetto in comune con le procedure previste nelle successive Direttive europee 17 e 18<sup>110</sup>, le quali hanno poi introdotto indicazioni specifiche in riferimento alle “nuove tecniche di acquisto elettronico” (Sistema Dinamico di Acquisizione, Asta Elettronica e Accordi Quadro) e alle “trasmissioni di informazioni per via elettronica”. Le stesse sono state conseguentemente recepite nel Codice unico degli appalti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

Per quanto riguarda il *green public procurement*, i primi segnali a livello italiano si sono avuti con l’approvazione da parte del CIPE della “Strategia d’azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia”<sup>111</sup>, che afferma il principio in base al quale la protezione e valorizzazione dell’ambiente vanno considerati come fattori trasversali di tutte le politiche settoriali, delle relative programmazioni e dei conseguenti interventi. A tal fine la Strategia dispone che si “istituzionalizzi l’integrazione degli aspetti ambientali nelle procedure di acquisto da parte della pubblica amministrazione”. Il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio ha poi emanato un decreto nel 2003 (D.M. 8 maggio 2003, n. 203) per invitare le Regioni a definire norme affinché gli enti locali coprano il fabbisogno annuale di manufatti e beni con una quota di prodotti ottenuti da materiale riciclato nella misura non inferiore al 30%<sup>112</sup>. La norma non ha dato, tuttavia, gli esiti sperati per motivi procedurali. Nell’aprile 2006, in attuazione delle direttive europee, è stato pubblicato il Codice dei contratti pubblici a lavori servizi e forniture.

---

<sup>108</sup> Per ulteriori approfondimenti si veda Mauro Gatti, E-Procurement sottosoglia: analisi normativa e modelli a confronto,

<sup>109</sup> D. Lgs n.163 del 12 aprile 2006.

<sup>110</sup> Si rinvia a: L. Fiorentino, Gli acquisti on line. La disciplina normativa, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6/2002, 585; D. Colaccino, Piano strategico per l’implementazione dell’e-procurement; D. Colaccino, E – public procurement. Spunti di riflessione, in *Astrid Rassegna* n. 2AA. VV., *Le innovazioni nei processi d’acquisto delle pubbliche amministrazioni. L’esperienza di e-procurement della Presidenza del 2006*. Consiglio dei Ministri, *Il Sole 24 Ore* – Roma 2005.

<sup>111</sup> Delibera n. 57 del 2 agosto 2002.

<sup>112</sup> Con il decreto 8 maggio 2003, n. 203.

Il Codice, pur non rendendo obbligatoria la pratica degli acquisti verdi, lascia la possibilità a tutte le amministrazioni ed agli Enti Locali di effettuare scelte ambientalmente e socialmente preferibili: all'art. 2 comma 2 (principi) si indica che "Il principio di economicità può essere subordinato ai criteri previsti dal bando ispirati ad esigenze sociali nonché alla tutela della salute e dell'ambiente ed alla promozione dello sviluppo sostenibile". Per le Pubbliche Amministrazioni diventa quindi possibile fare acquisti verdi intervenendo nelle 5 fasi previste dalla normativa sugli appalti: definizione dell'oggetto dell'appalto<sup>113</sup>, definizione di specifiche tecniche<sup>114</sup>, selezione dei candidati<sup>115</sup>, aggiudicazione dell'appalto<sup>116</sup> e esecuzione dell'appalto<sup>117</sup>.

Successivi sviluppi sono intervenuti con la Legge n. 296 del 27-12-2006 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (Legge finanziaria 2007). La legge autorizza uno stanziamento di 50.000 Euro per finanziare l'attuazione e il monitoraggio di un «Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione», ossia il PAN GPP. Il PAN GPP è stato predisposto dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in accordo non solo con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ma anche con il Ministero dello Sviluppo Economico, ed è stato, inoltre, sottoposto alla approvazione dalla CONSIP. Approvato nel 2008 in attuazione della Legge Finanziaria 2007, il Piano prevede una serie di misure volte all'integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche (si veda pag.49). Il Ministero dello Sviluppo Economico è coinvolto, assieme agli altri due Ministeri sopra citati, anche nel Comitato di monitoraggio del PAN GPP.

---

<sup>113</sup> Le direttive sugli appalti pubblici non contengono alcuna prescrizione riguardo le caratteristiche degli acquisti, sono quindi "neutrali". Gli enti hanno piena facoltà di decidere cosa serve e cosa e come comprare. Gli enti hanno quindi una ampia possibilità di tener conto di considerazioni ambientali nella scelta.

<sup>114</sup> (art. 68 D.Lgs 163/06): il capitolato può contenere indicazioni in termini di norme tecniche (caratteristiche, livelli di qualità, processi e metodi di produzione ecc.) contenute in leggi o normative tecniche di settore. L'allegato VI del codice riporta un elenco esemplificativo di tali standard tecnici, tra cui vi possono essere anche "i livelli di prestazione ambientale". Nel capitolato possono inoltre essere inserite specifiche tecniche in termini di prestazioni e requisiti funzionali, che "possono includere anche caratteristiche ambientali".

<sup>115</sup> (art. 38 e 39 D.Lgs 163/06): l'Ente pubblico può motivatamente escludere dalla partecipazione alla gara coloro i quali abbiano subito una condanna, con sentenza passata in giudicato, per reati che incidano sulla moralità professionale o chi abbia commesso errore grave accertato, in materia professionale.

<sup>116</sup> (art. 81, 84 D.Lgs 163/06): l'aggiudicazione dell'appalto può essere effettuata con il criterio del prezzo più basso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa. In questo secondo caso il bando di gara stabilisce i criteri di valutazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto, quali, a titolo esemplificativo: il prezzo, la qualità, ..., le caratteristiche ambientali.

<sup>117</sup> (art. 69 D.Lgs 163/06): le stazioni appaltanti possono esigere condizioni particolari per l'esecuzione purché prevedano parità di trattamento, ..., che attengano in particolare, a esigenze ambientali e sociali.

