

PPI2INNOVATE TOOL - GUIDA AL PPI NEL SETTORE “SMART - ENERGY”

Deliverable D.T1.4.2.
Università di Torino (UNITO)
Prof. Gabriella M. Racca
Prof. Silvia Ponzio
Dott. Donato Gualtieri

04 2018





Indice

PREMESSA	4
1. BASE TEORICA	6
1.1. Appalti pubblici come driver dell'innovazione	6
1.1.1. Appalti pubblici come driver dell'innovazione in Italia.....	8
1.2. Approccio agli appalti innovativi: PCP e PPI	9
1.2.1. L'appalto pubblico pre-commerciale (Pre-Commercial Procurement, PCP).....	9
1.2.1.1. L'appalto pubblico pre-commerciale in Italia	14
1.2.2. Appalti Pubblici di soluzioni innovative (Public Procurement of Innovation, PPI)	15
1.2.2.1. Appalti pubblici innovativi in Italia	20
1.3. Il contesto politico europeo	24
1.3.1. Il contesto politico italiano	28
1.3.2. Il contesto politico europeo nel settore SMART-Energy	29
1.4. Principali ostacoli al PPI	38
1.4.1. Gli ostacoli ai contratti pubblici per l'innovazione in Italia	39
1.4.2. Ostacoli principali al PPI nel settore SMART-Energy	40
1.5. Lo scopo di questa guida.....	42
2. APPROCCIO PRATICO	43
2.1. Considerazioni generali	43
2.2. Attività preliminari	46
2.2.1. Il quadro politico sugli appalti innovativi.....	46
2.2.1.1. Il quadro normativo italiano sugli appalti pubblici innovativi.....	51
2.2.1.2. Il quadro europeo sugli appalti per l'innovazione nel settore SMART-Energy	54
2.2.2. Identificazione di un team di gestione del progetto	57
2.2.2.1. Specifiche di gestione del progetto nel settore SMART-Energy.....	59
2.2.3. Definizione dell'ambito di applicazione	60
2.3. Identificazione e valutazione dei bisogni.....	65
2.3.1. Identificazione dei bisogni.....	65
2.3.1.1. Identificazione dei bisogni nel settore SMART-Energy	69
2.3.2. Descrizione dei bisogni	70



2.3.2.1.	Descrizione dei bisogni nel settore SMART-Energy.....	73
2.3.2.2.	Descrizione dei bisogni in Italia	76
2.3.3.	Analisi dello stato dell'arte.....	77
2.3.3.1.	Analisi dello stato dell'arte nel settore SMART-Energy	80
2.3.4.	Analisi costi/benefici	84
2.4.	Consultazione preliminare del mercato e avviso di pre-informazione (prior information notice, PIN)	89
2.4.1.	Consultazione preliminare del mercato e avviso di pre-informazione (prior information notice, PIN) in Italia	95
2.4.2.	L'innovazione nel settore SMART-Energy in Italia	96
2.4.3.	Consultazione preliminare del mercato e avviso di pre-informazione (prior information notice, PIN) nel settore SMART-Energy	99
2.5.	Strategie d'appalto per acquisti innovativi: attuazione della procedura di aggiudicazione.....	101
2.5.1.	Identificazione del modello organizzativo (CHI COMPRA) e della conseguente strategia d'appalto (COME COMPRARE).....	101
2.5.2.	Identificazione del modello organizzativo (CHI COMPRA) e della conseguente strategia d'appalto (COME COMPRARE) in Italia	121
2.5.3.	Stesura dei documenti di gara	126
2.5.3.1.	Redazione dei documenti di gara nel settore SMART-Energy	129
2.5.4.	Valutazione delle offerte e aggiudicazione del contratto	130
2.5.4.1	Valutazione delle candidature ed assegnazione del contratto in Italia	136
2.6.	Attuazione del contratto e questioni di esecuzione	141
3.	GESTIONE DEL RISCHIO.....	149
3.1.	Identificazione dei rischi.....	150
3.2.	Valutazione dei rischi	151
3.3.	Gestione dei rischi	153
3.4.	Natura dei rischi in ogni step dell'appalto	154
3.4.1.	Valutazione dei bisogni	154
3.4.2.	Pianificazione e organizzazione.....	154
3.4.3.	Dialogo con il mercato	154
3.4.4.	Implementazione della strategia d'appalto e procedura di aggiudicazione.....	154
3.4.5.	Follow-up e valutazione.....	155
4.	GLOSSARIO	158



5. LINK UTILI161



PREMESSA

Il progetto PPI2Innovate (*Capacity building to boost usage of PPI in Central Europe*), finanziato dal Programma “Interreg CENTRAL EUROPE” nasce dall’iniziativa di un consorzio costituito da 10 partner provenienti da 6 Stati membri dell’UE (Croazia, Italia, Polonia, Repubblica Ceca, Slovenia e Ungheria). Il progetto ha una durata di 3 anni, dal 1 giugno 2016 fino al 31 maggio 2019.

Il consorzio riunisce agenzie di settore (Bicro, CTRIA, RARR), attori attivi nel settore ricerca e innovazione (Università degli Studi di Torino UNITO, ICT TN, DEX IC) e amministrazioni pubbliche (Ministero della Pubblica Amministrazione sloveno, Regione Piemonte, Provincia di Somogy e Città di Lublin) al fine di incoraggiare l’uso degli appalti pubblici di soluzioni innovative (Public Procurement of Innovative solutions, PPI) da parte delle amministrazioni aggiudicatrici dell’Europa centrale.

A causa del suo ruolo fondamentale nel promuovere l’innovazione, il PPI è supportato attivamente a livello europeo. Nondimeno, esistono ancora alcune criticità che abbisognano di un intervento correttivo: i tool esistenti necessitano di adattamento al quadro normativo nazionale e, al contempo, non esistono centri di competenza a livello regionale. Per questo, il progetto PPI2Innovate mira a costituire centri di competenza regionali in materia di PPI, cambiare l’atteggiamento delle amministrazioni appaltanti verso tale approccio, rafforzare i legami tra gli attori rilevanti nei sistemi di innovazione regionale e promuovere l’utilizzo del PPI in Europa centrale.

Al fine di raggiungere tali obiettivi, il progetto intende realizzare:

- **3 tool tematici PPI2Innovate** (SMART-Health, SMART-Energy e SMART-ICT), interamente adattati ai 6 differenti quadri istituzionali e tradotti in tutte le lingue nazionali per un totale di 18 tool;
- **6 piani d’azione per l’operationalizzazione di Centri di Competenza**: i centri di Competenza saranno istituiti dai partner della rete, a livello regionale in Polonia (RARR), Italia (Università di Torino-UNITO) e Ungheria (CTRIA); a livello nazionale in Slovenia (ICT TN), Croazia (Bicro) e Repubblica Ceca (DEX IC);
- **Un network europeo di centri di competenza PPI2Innovate**;
- **Formazione** di nuovi membri del network PPI;
- **Progetti pilota di PPI** nei settori energia, sanità e ICT in Ungheria (provincia di Somogy), Italia (Regione Piemonte), Polonia (Lublin) e Slovenia (Ministero della Pubblica Amministrazione).

Il Work Package Tematico 1 (WPT1) - coordinato dalla Professoressa Gabriella M. Racca (Università degli Studi di Torino-UNITO) - mira ad effettuare una ricognizione del quadro normativo europeo e a realizzare uno studio approfondito del recepimento a livello nazionale delle norme europee (in particolare la nuova Direttiva europea sugli appalti pubblici: Dir. 2014/24/UE). La prima versione del tool è stata elaborata da UNITO per favorire la discussione nell’ambito del seminario “Joint Development and Mutual Learning Workshop”, svoltosi a Lubiana (Slovenia) il 15 e 16 novembre 2016. A seguito dei commenti da parte dei partner al progetto PPI2Innovate, il tool è stato ulteriormente sviluppato



(D.T1.2.2 Bozza di tool PPI2Innovate) per dare alle amministrazioni aggiudicatrici un documento-guida a livello nazionale. Questo documento è stato quindi discusso in ogni Stato dai partner di progetto con enti aggiudicatori di livello nazionale ed europeo, sia attraverso incontri bilaterali sia con *workshop* tematici. Complessivamente, il tool è stato rivisto da 242 soggetti in rappresentanza di 135 amministrazioni aggiudicatrici, producendo come risultato il documento D.T1.2.4 Documentazione per il tool definitivo PPI2Innovate. Il tool generale è stato quindi esteso ai tre settori tematici individuati dal progetto (SMART-Health, SMART-Energy e SMART-ICT), in modo da produrre 3 tool tematici in lingua inglese. Il presente documento traduce ed adatta al contesto normativo italiano il **tool SMART-Health** affinché possa costituire una guida per i committenti pubblici.



1. BASE TEORICA

1.1. Appalti pubblici come driver dell'innovazione

In base alle più recenti stime della DG Growth, gli appalti pubblici - intesi come il complesso delle spese effettuate dalle autorità governative centrali e locali per l'acquisto di lavori, beni e servizi - hanno rappresentato nel 2015 il 13,1% del PIL europeo, per un valore di 2015.3 miliardi di euro. Sicuramente, un potere d'acquisto tanto elevato può avere impatti significativi sulla crescita economica in termini di creazione di posti di lavoro, competitività e benessere sociale. Come rilevato nel 2006 dall'ex Commissario europeo per la Società dell'Informazione e i Media Viviane Redding *“il settore pubblico ha un potere d'acquisto significativo, ma necessita dei giusti incentivi per condividere i rischi ed i benefici degli investimenti in nuove tecnologie e servizi”*. L'aggregazione della domanda, attraverso centrali di committenza a livello nazionale o europeo o per mezzo di appalti congiunti a livello sub-nazionale o sovra-nazionale, *“permette alle amministrazioni aggiudicatrici di raggiungere una maggiore efficienza, e rafforzare la loro posizione sul mercato per ottenere risparmi”* e *“può anche favorire il perseguimento di obiettivi ambientali, sociali e di innovazione”*. In tale prospettiva, *“appalti congiunti e centrali di committenza sono strumenti fondamentali nel settore degli appalti e spesso giocano un ruolo importante con riferimento ad un approccio strategico agli acquisti da parte delle pubbliche amministrazioni”* (Commissione Europea - DG Crescita, *Studio sull'utilizzo strategico degli appalti pubblici*, 2016, p. 59). Oltre ai documenti disponibili sul web, sono stati sviluppati strumenti sofisticati in relazione ad aspetti molto importanti, quali il calcolo del costo del ciclo di vita, l'elaborazione di schede di punteggio per la valutazione strategica delle offerte o per l'incontro tra domanda e offerta di prodotti e servizi innovativi (Commissione Europea - DG Crescita, *Studio sull'utilizzo strategico degli appalti pubblici*, 2016, p. 5; Commissione Europea, *L'appalto pubblico pre-commerciale come ponte dalla ricerca all'innovazione*, IP/06/373, 24 Marzo 2006; Commissione Europea, *Guida-Gli appalti pubblici come driver per l'innovazione delle PMI e dei servizi pubblici*, 2014).

L'**innovazione** è, in effetti, un fattore chiave per affrontare molte sfide sociali contemporanee in una serie di settori cruciali - quali la sanità, l'energia, il cambiamento climatico, i trasporti, la sicurezza, la protezione ambientale - la cui importanza per i decisori pubblici appare evidente in ragione della necessità di garantire servizi pubblici più efficienti o in conseguenza di impegni presi a livello nazionale o internazionale.

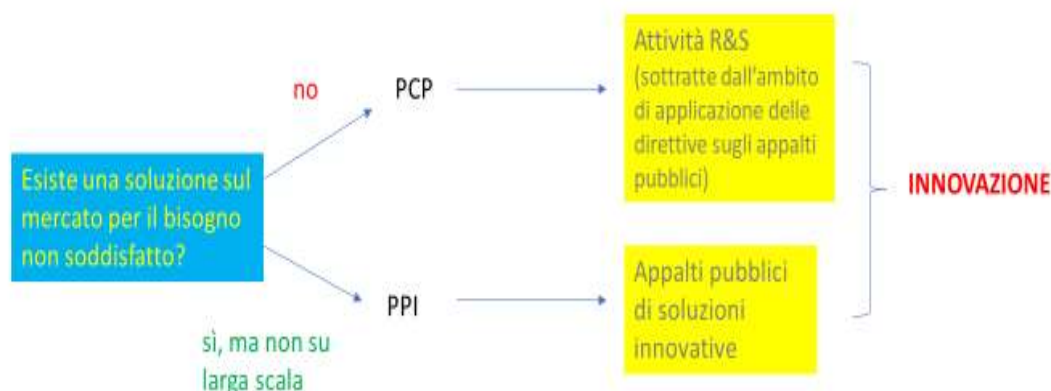
L'innovazione è correlata all'identificazione di nuove tecnologie capaci di risolvere sfide di carattere sociale attraverso soluzioni che già **esistono in scala ridotta sul mercato** (Public Procurement of Innovative Solutions, **PPI**) o che **devono essere sviluppate “da zero” a partire dalla fase di R&S** (Pre-commercial procurement, **PCP**).

Per tale ragione, le strategie di innovazione accompagnano lo sviluppo di nuovi prodotti e servizi in ogni fase della loro evoluzione: R&S, pre-produzione, produzione, distribuzione,



formazione, preparazione del mercato e nuovi metodi organizzativi. Inoltre, le amministrazioni aggiudicatrici possono favorire l'innovazione da parte degli operatori economici nella definizione dell'oggetto del contratto, individuando specifiche tecniche utili a tal fine e con la previsione di adeguati elementi su cui fondare la valutazione della componente qualitativa delle offerte, oltre che con un continuo follow-up in seguito all'aggiudicazione del contratto (anche con incentivi basati sui risultati raggiunti).

Figura 1. PCP e PPI in sintesi



Il settore pubblico, particolarmente laddove le amministrazioni aggiudicatrici raggiungano una massa critica, può “guidare” l'innovazione dal lato della domanda per evitare pregiudizi alla qualità e all'efficienza dei servizi pubblici nel lungo periodo. Questo approccio, incentrato sul lato della domanda, è stato supportato dalle politiche europee degli ultimi dieci anni, specie dopo il riconoscimento dei fallimenti legati allo stanziamento di sussidi a favore del settore privato per supportare l'innovazione (approccio dal lato dell'offerta).

Per orientare l'innovazione dal lato della domanda, però, le amministrazioni aggiudicatrici devono agire tempestivamente e strategicamente, così da stimolare l'innovazione sul mercato e spronare le imprese a investire in nuove capacità, apparecchiature e attività di R&S. Le amministrazioni aggiudicatrici devono, inoltre, ponderare attentamente quali procedure d'appalto seguire sulla base dei loro bisogni, concentrandosi in particolare sui benefici di lungo-periodo. L'appalto pubblico di soluzioni innovative, infatti, può promuovere un migliore accesso al - oltre ad una maggiore comprensione del - mercato, con un processo decisionale più efficace e basato sulle evidenze. Inoltre, tale approccio permette alle autorità pubbliche di raggiungere i propri obiettivi di politica pubblica, acquistando prodotti connotati da un migliore rapporto qualità/prezzo, attraverso la combinazione ottimale di maggiore qualità, fornitura più rapida e/o diminuzione dei costi

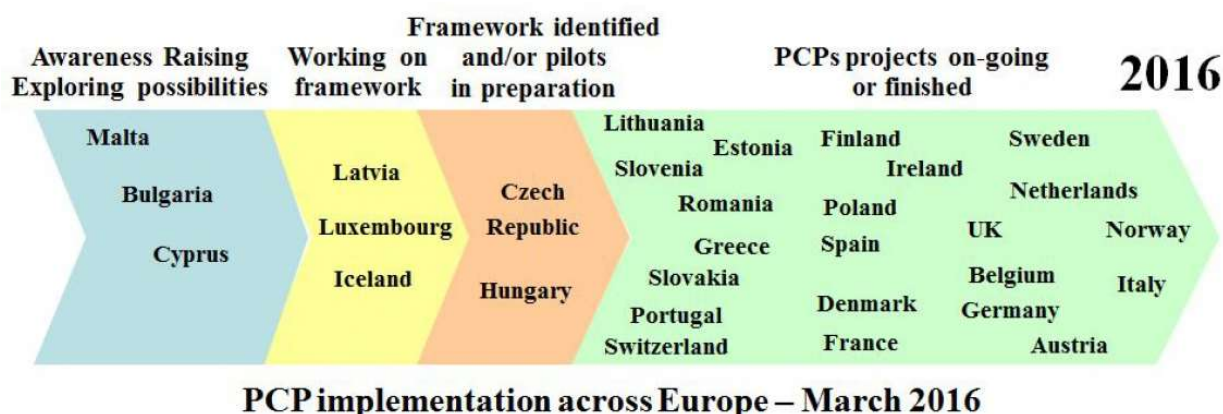


nel ciclo di vita. Inoltre, tali strategie possono favorire l'ingresso nel mercato di fornitori innovativi, promuovendo la loro crescita economica e industriale.

1.1.1. Appalti pubblici come driver dell'innovazione in Italia

L'Italia è considerata dalla Commissione Europea uno degli Stati che ha maggiormente attuato appalti innovativi e pre-commerciali.¹

Figura 2. Stato degli appalti innovativi in Europa - marzo 2016



PCP implementation across Europe – March 2016

Commissione Europea, Innovation Procurement initiatives around Europe, accessibile in <https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/innovation-procurement-initiatives-around-europe>

Il codice dei contratti pubblici italiano² ha qualificato l'“innovazione” come “l'introduzione di un prodotto, servizio o processo nuovo o che ha subito significativi miglioramenti tra cui quelli relativi ai processi di produzione, di edificazione o di costruzione o quelli che riguardano un nuovo metodo di commercializzazione o organizzativo nelle prassi commerciali, nell'organizzazione del posto di lavoro o nelle relazioni esterne”.³

¹ Commissione Europea, Innovation Procurement initiatives around Europe.

² d.lgs. 18 aprile 2016.

³ d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016, art. 3, lett. nnnn.



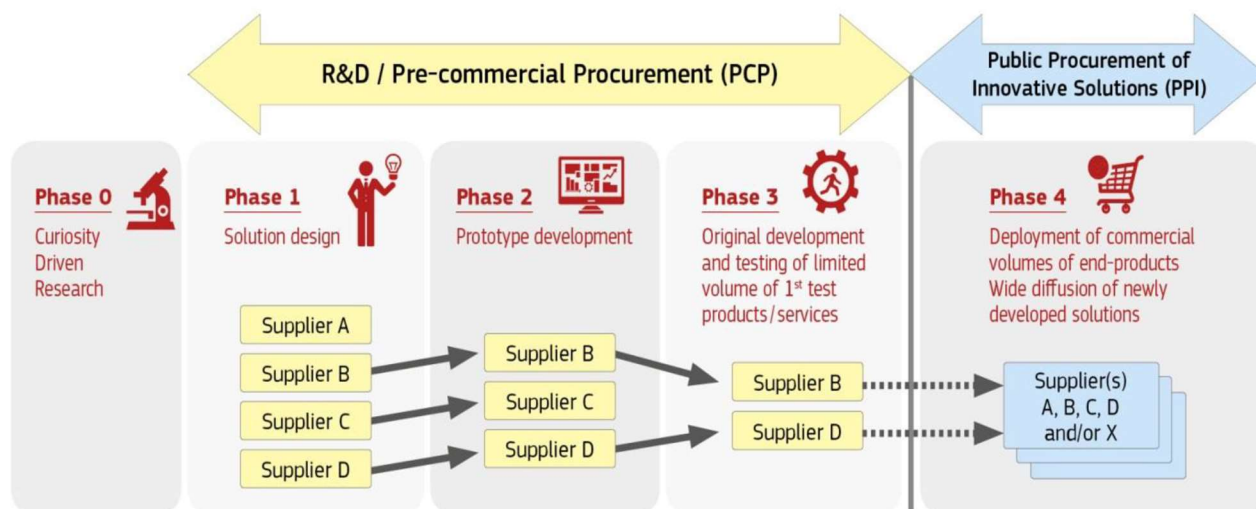
1.2. Approccio agli appalti innovativi: PCP e PPI

L'Unione Europea promuove l'innovazione nel settore degli appalti sia attraverso l'**appalto pubblico pre-commerciale** (pre-commercial procurement, **PCP**) - il quale "può essere utilizzato quando non ci sono ancora soluzioni prossime al mercato e sono necessarie nuove attività di ricerca e sviluppo" - sia con gli **appalti pubblici di soluzioni innovative** (public procurement of innovation, **PPI**), il cui obiettivo è acquistare innovazioni già esistenti che pur non avendo ancora raggiunto la piena commercializzazione non abbisognino di ulteriori attività di R&S.

In tal senso, se l'innovazione può configurarsi come obiettivo strategico delle amministrazioni aggiudicatrici, il PCP e il PPI sono due possibili approcci che richiedono il rispetto di specifiche procedure per la scelta del contraente disciplinate dalle Direttive europee sui contratti da pubblici. Per tale ragione, è importante chiarire le differenze tra i due approcci.

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

Figura 3. Principali approcci agli appalti pubblici innovativi



Fonte: sito EAFIP

1.2.1. L'appalto pubblico pre-commerciale (Pre-Commercial Procurement, PCP)

L'appalto pubblico pre-commerciale (Pre-Commercial Procurement, **PCP**) consente di "guidare" lo sviluppo di soluzioni innovative verso concreti bisogni del settore pubblico



(par. 47, direttiva 2014/24/UE), in particolare attraverso l'**acquisto di servizi di R&S** per realizzare soluzioni e prototipi totalmente innovativi.

In quanto tale, il PCP riflette la svolta nella strategia europea sull'innovazione: a partire dal 2007, infatti, la Commissione ha deciso di promuovere l'innovazione dal lato della domanda piuttosto che finanziare le imprese private (approccio dal lato dell'offerta). Queste politiche dal lato della domanda, comunque, hanno evidenziato talune criticità ove il finanziamento di progetti PCP ha determinato talora la violazione delle regole UE concernenti gli aiuti di Stato e la distorsione della concorrenza in alcuni settori specifici del mercato.

Al fine di non incorrere nella violazione della disciplina sugli aiuti di Stato, le politiche dal lato della domanda devono essere attuate esclusivamente da quelle amministrazioni aggiudicatrici che evidenzino il bisogno di innovazioni reali nello svolgimento concreto delle loro attività e che trovino il modo di soddisfare tale necessità attraverso il PCP, che non avrà quindi come unico ruolo quello di supportare le imprese (v. *infra*).

Il PCP ha come scopo fondamentale l'**acquisto** da parte di una o più stazioni appaltanti di **attività di R&S** da uno o più operatori economici al fine di risolvere problematiche socio-economiche attraverso lo sviluppo di nuove tecnologie, **senza alcun obbligo di impegnarsi a proseguire con un successivo PPI**.

Il PCP può determinare la stipulazione di un contratto con più fornitori, così da promuovere la partecipazione e la concorrenza e, allo stesso tempo, da ottenere "innovazioni dirimenti" nella fase di assegnazione e attuazione. I diritti di proprietà intellettuale (Intellectual Property Rights, IPRs) sono solitamente assegnati agli appaltatori, ma possono essere condivisi con l'ente appaltante al fine di compensare quest'ultimo per il rischio connesso all'innovazione (per la gestione degli IPRs, v. *infra*, box azzurro nel par. 2.2.3).

Il PCP può coinvolgere una molteplicità di operatori economici che competono nelle diverse fasi di sviluppo dell'attività di R&S: progetto della soluzione, realizzazione del prototipo, sviluppo originale e validazione/test dei primi prodotti); si prevede in tali casi la riduzione del numero di fornitori di R&S a seguito di ogni fase di valutazione.

Diversamente dal PPI, il PCP non si concentra sull'acquisto di prodotti o servizi già esistenti - siano essi presenti sul mercato in scala ridotta o in grandi volumi - ma sulla fase di R&S e, in particolare, sull'esplorazione e sul progetto di possibili alternative e soluzioni che competano per divenire prototipi ed essere sviluppate in un numero limitato di esemplari identificati come il miglior risultato possibile. Tale approccio agli appalti pubblici è caratterizzato dalla condivisione dei rischi e dei benefici a condizioni di mercato, dallo sviluppo competitivo in fasi e dalla separazione tra R&S e successiva commercializzazione finale dei prodotti definitivi.

In pratica, un PCP inizia con l'identificazione dei bisogni, condotta dalle amministrazioni aggiudicatrici a partire da una propria autonoma decisione (approccio **top-down**) o dall'opinione degli utenti finali (approccio **bottom-up**). In seguito, gli operatori economici vengono invitati a competere per l'assegnazione di un contratto PCP così da permettere all'ente appaltante di valutare le risposte e assegnare uno o più contratti a uno o più fornitori, i quali si dedicheranno alla progettazione e all'esplorazione sulla fattibilità dei



loro progetti. Alla fine di questa fase, un gruppo selezionato di fornitori viene invitato a partecipare ad una mini-competizione per accedere al livello successivo, ossia allo sviluppo dei prototipi. Al termine di questa seconda fase, una ulteriore mini-competizione tra un ristretto numero di partecipanti conduce all'ultima fase, nella quale ogni fornitore vincitore produce un volume ridotto di prodotti o servizi.

Il PCP può essere un esercizio preparatorio per un PPI successivo ma separato, da attuare attraverso le strategie d'appalto di seguito illustrate.

Figura 4. Ruoli precisi in un appalto PCP

APPALTO PRE-COMMERCIALE

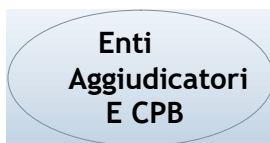
Caratteristiche principali:

- 1) Condivisione dei rischi e dei benefici a condizioni di mercato
- 2) Sviluppo competitivo in fasi
- 3) Separazione tra R&S e commercializzazione dei prodotti finali

DECISORE PUBBLICO

FONDI al lato della domanda

- Per realizzare appalti innovativi
- Per aggregare domanda



PCP -per R&S
 Contratto reciprocamente vincolante per condividere rischi e benefici



FORNITORI di innovazione

PCP - Nel quadro normativo UE su concorrenza

PAGAMENTO A PREZZI DI MERCATO

Separando l'appalto dal dispiegamento commerciale, il PCP si focalizza sull'acquisizione di servizi R&S che richiedano un significativo investimento in ricerca e sviluppo, che difficilmente può essere effettuato dal settore privato senza supporto finanziario delle autorità pubbliche. Tale supporto non configura *ipso facto* un aiuto di Stato unilaterale alle imprese. Il PCP può essere attuato a livello locale, nazionale o regionale, o rivolgersi a realizzare una cooperazione trans-nazionale, in relazione alla complessità dell'appalto, al numero di attori coinvolti e alla base legale (es. nel caso di PCP sovranazionale si pone il problema della individuazione della legislazione nazionale chiamata a disciplinare le diverse fasi del processo di appalto).

FOCUS: PCP E AIUTI DI STATO

L'Unione Europea definisce **aiuto di Stato** ogni vantaggio assicurato dalle pubbliche autorità ad alcuni operatori economici (o settori) attraverso l'uso di risorse pubbliche, con il potenziale risultato di distorcere la concorrenza ed il funzionamento del libero mercato nell'Unione.



Al fine di non configurare suddetti vantaggi come “aiuto di Stato” e di non incorrere nella violazione dell’art. 107 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE), quindi, è stato pubblicato nel 2014 il documento “Disciplina degli Aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione” (Comunicazione della Commissione Europea, Bruxelles, 21.5.2014 C(2014) 3282, subpar. 2.3. p. 33, pag. 17) che statuisce che *“la Commissione non considererà un’elargizione ad un’impresa come aiuto di Stato qualora il prezzo pagato per i servizi rifletta interamente il valore di mercato dei benefici ricevuti dall’acquirente pubblico ed i rischi corsi dai fornitori partecipanti”*, in particolare quando tutte le seguenti condizioni vengano soddisfatte:

- a) la procedura di selezione sia stata aperta, trasparente e non-discriminatoria, quindi basata su una scelta oggettiva e su criteri di aggiudicazione specificati nella procedura di candidatura;
- b) le clausole contrattuali atte a descrivere tutti i diritti e gli obblighi delle parti - incluse quelle riferite agli IPRs - siano state rese disponibili a tutti i candidati interessati prima dell’inizio della procedura di candidatura;
- c) la stazione appaltante non abbia concesso ad alcun partecipante un trattamento preferenziale nella commercializzazione del prodotto o del servizio finale a beneficio di alcun acquirente pubblico nello Stato membro interessato; e
- d) una delle seguenti condizioni sia soddisfatta:
 - tutti i risultati che non danno luogo a IPRs possono essere ampiamente condivisi (attraverso pubblicazioni, corsi o contributi a istituti di standardizzazione) in modo da consentire alle imprese di riprodurli, con ogni conseguente IPRs assegnato integralmente all’acquirente pubblico; oppure
 - ogni fornitore a cui sono assegnati gli IPRs risultanti dall’attività di R&S è invitato a garantire all’acquirente pubblico accesso illimitato e gratuito a tali risultati, e a garantire l’accesso a terze parti, ad esempio attraverso licenze non esclusive di utilizzo a condizioni di mercato.

Laddove tali condizioni non fossero soddisfatte, si riconosce agli Stati membri la possibilità di valutare individualmente le clausole contrattuali tra ente appaltante ed operatore economico, fermo restando l’obbligo di notificare alla Commissione ogni possibile caso di aiuto di Stato nel settore ricerca, sviluppo e innovazione (R&S&I), come disposto dall’art. 108(3) del TFUE. Inoltre, la Comunicazione della Commissione Europea 799(2007) sul PCP stabilisce chiaramente che se la condivisione dei rischi e dei benefici tra ente appaltante ed operatore economico non avviene a condizioni di mercato - questo *“di norma sarà interpretato come aiuto di Stato da notificare alla Commissione, che dovrà valutarlo nell’ottica degli Articoli 107 e 108 del TFUE e della Disciplina sugli Aiuti di Stato in favore di ricerca, sviluppo e innovazione”*.

Fonti

Comunicazione 799(2007) della Commissione Europea sul PCP: http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/com_2007_799.pdf

Disciplina sugli Aiuti di Stato in favore di ricerca, sviluppo e innovazione (2014): [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0627(01)&from=EN)

Dal punto di vista giuridico, in effetti, il PCP è escluso dall’ambito di applicazione delle direttive del 2014 sugli appalti (cfr. art. 14, direttiva 2014/24/UE).

Esempio: il progetto SILVER (<http://www.silverpcp.eu/>), attuato da un consorzio di istituti di ricerca e organizzazioni del settore pubblico in Danimarca, Finlandia, Olanda, Svezia e Regno Unito, aveva come principale obiettivo quello di ricercare e rendere disponibili nuove tecnologie per assistere la popolazione più



anziana con disabilità fisica o cognitiva. In questo progetto, l'appalto pre-commerciale (PCP) è stato utilizzato come modo di guidare lo sviluppo di soluzioni verso obiettivi sociali concreti. Al progetto è seguito un PPI nel quale le autorità pubbliche hanno agito da “utenti di lancio” di prodotti e servizi innovativi.

A livello nazionale, un buon esempio può essere individuato in Svezia, dove l'agenzia nazionale dei trasporti, con il supporto di Vinnova e dell'agenzia nazionale dell'energia, ha lanciato un PCP per la realizzazione di esemplari dimostrativi di sistemi elettrici di trazione di autocarri e altri veicoli pesanti. I fornitori o consorzi di fornitori qualificati a partecipare sono stati invitati a sottoporre le loro idee concettuali. Sulla base della valutazione di tali proposte, ai gruppi di fornitori sono stati offerti contratti per disegnare progetti dettagliati delle loro proposte dimostrative.

Messaggi da ricordare

- Il PCP mira a guidare l'attività di ricerca e sviluppo (R&S) di soluzioni innovative verso bisogni concreti del settore pubblico
- Il PCP compara e valida soluzioni alternative offerte da vari candidati prima di impegnarsi ad acquistare un volume commerciale significativo
- Il PCP è particolarmente utile per innovazioni di lungo periodo che marchino un deciso cambiamento e non per adattamenti incrementali di breve periodo
- Il PCP non è disciplinato dalle direttive del 2014 sui contratti pubblici e non è generalmente considerato come aiuto di Stato ai sensi della Comunicazione 799(2007) della Commissione Europea e della Disciplina sugli Aiuti di Stato in favore di ricerca, sviluppo e innovazione (2014, cfr. *supra*, box arancio sugli aiuti di Stato).
- Per garantire che la condivisione di rischi e benefici segua le condizioni di mercato, qualsiasi beneficio derivante da attività di R&S condiviso tra ente appaltante e operatore economico partecipante al PCP deve essere compensato dall'autorità pubblica all'impresa a prezzi di mercato. Questo può essere fatto, ad esempio, attraverso una riduzione di prezzo proporzionale ai costi di sviluppo che rifletta il valore di mercato dei benefici ricevuti e dei rischi corsi dall'impresa.
- Il PCP può essere condotto a livello locale, nazionale e regionale o determinare l'instaurazione di forme di cooperazione sovra-nazionale, in ragione della grandezza e complessità del progetto, del grado di diffusione del bisogno, della quantità di risorse tecniche ed economiche a disposizione.



1.2.1.1. L'appalto pubblico pre-commerciale in Italia

L'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) realizza anche appalti pre-commerciali finanziati dalla Commissione Europea.

Cloud for Europe⁴ è un appalto pubblico pre-commerciale realizzato aggregando la domanda di innovazione espressa da diversi Paesi Europei. Con la gara "Cloud for Europe" i Paesi partecipanti hanno l'obiettivo di stimolare la **ricerca industriale pubblica e privata a proporre soluzioni innovative che consentano di adeguare più facilmente i servizi di cloud computing ai bisogni dell'intero settore pubblico europeo**. *Cloud for Europe* è un esempio di "joint pre-commercial procurement", un appalto per servizi di ricerca industriale realizzato congiuntamente da più stazioni appaltanti che, condividendo un obiettivo, mettono in comune competenze e risorse finanziarie. AgID, in quanto centrale di committenza, è stata individuata quale soggetto competente a svolgere il procedimento di gara per conto di tutti i partner del progetto europeo:

- armonizzando i requisiti amministrativi e giuridici di amministrazioni provenienti da diversi Paesi europei, tenendo in conto esigenze, bisogni e culture amministrative differenti;
- aprendo alla più ampia partecipazione di piccole e medie imprese (PMI) ed enti di ricerca, così come delle grandi aziende multinazionali;
- innovando la procedura di gara pre-commerciale, pur in coerenza con le raccomandazioni della Commissione Europea.

La gara "Cloud for Europe", organizzata in tre lotti, è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea a dicembre 2014. Nel mese di aprile 2017 è stato disposto il provvedimento di aggiudicazione definitiva della Fase 2 di "Prototype development" relativa alla gara pre-commerciale per l'affidamento di servizi di ricerca e sviluppo.⁵

L'Agenzia per l'Italia digitale è altresì il partner istituzionale del MIUR nella gestione di un programma di appalti pre-commerciali e innovativi finalizzati alla soddisfazione dei fabbisogni di innovazione del settore pubblico nelle Regioni Convergenza,⁶ con successiva approvazione di un elenco di 30 manifestazioni di interesse.⁷

In Italia sono presenti esperienze particolarmente evolute nella realizzazione di progetti fondati sull'utilizzo di appalti pubblici innovativi e pre-commerciali anche in ambito territoriale. A titolo esemplificativo, la Regione Lombardia attribuisce rilevanza all'individuazione di soluzioni innovative mediante la definizione di un programma strategico che "definisca un obiettivo minimo di spesa, non inferiore al 3 per cento delle risorse annualmente stanziati per l'acquisto di beni, servizi e lavori dalla Regione e dal sistema regionale, da destinare all'acquisto di soluzioni innovative e a prodotti della ricerca, anche attraverso gli appalti pre-commerciali e gli appalti verdi. Il programma

⁴ Progetto Cloud for Europe - <http://www.agid.gov.it/agenda-digitale/innovazione-del-mercato/gara-pre-commerciale>.

⁵ Lotti 1 e 3, CIG: 6027774476 e 602781022C, numero di gara: 5843932 - accessibile in http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documentazione/100_-_dt_dg_n._100_-_14_apr_2017_-_aggiudicazione_fase_ii_c4e-lotto_1-3.pdf.

⁶ Programma avviato dal Decreto Direttoriale Interministeriale MIUR-MISE n° 437 del 13 marzo 2013.

⁷http://www.agid.gov.it/sites/default/files/presentazioni/elenco_30_manifestazioni_di_interesse.pdf



strategico contiene altresì l'indicazione delle aree prioritarie per le quali ricorrere agli appalti pre-commerciali"⁸.

1.2.2. Appalti Pubblici di soluzioni innovative (Public Procurement of Innovation, PPI)

Il PPI è considerato un approccio all'innovazione che promuove appalti in cui l'autorità pubblica agisce come **utente di lancio (primo compratore o primo utilizzatore)** di beni, lavori e servizi innovativi vicini alla commercializzazione o **già presenti sul mercato in scala ridotta**, comprese quelle soluzioni basate su tecnologie esistenti utilizzate in maniera innovativa. Di conseguenza, la fase di R&S è completamente esclusa dall'ambito di applicazione del PPI (marcando la differenza sia con il PCP, il cui focus primario è posto precisamente sull'acquisto di servizi di R&S, sia con il partenariato per l'innovazione, che comprende la fase di R&S come parte essenziale della procedura).

In pratica, in un PPI l'ente appaltante annuncia in anticipo la sua intenzione di acquistare un volume significativo di soluzioni innovative, al fine di spingere le imprese a portare sul mercato soluzioni aventi il rapporto qualità/prezzo desiderato entro uno specifico lasso di tempo.

In quanto tale, il PPI fornisce un primo *reality-check* a bisogni concreti e specifici degli enti pubblici sulla base delle soluzioni fattibili, mentre i fornitori possono meglio anticipare le richieste di soluzioni innovative e abbreviare le tempistiche per portare sul mercato prodotti adeguati a tale scopo.

Il PPI è integralmente disciplinato dalla Direttiva UE sugli appalti pubblici (Direttiva UE/24/2014) e ogni procedura d'appalto ivi prevista può essere utilizzata per l'implementazione di tale approccio, ad eccezione del partenariato per l'innovazione. Tale ultima procedura, infatti, combina PCP e PPI in quanto raggruppa le attività di R&S e l'acquisto di prodotti innovativi in un'unica procedura divisa in fasi.

Il PPI mira all'acquisto di soluzioni innovative e a dar loro un accesso più agevole e rapido al mercato. Il PPI può essere condotto a livello nazionale, regionale o locale o, ancora volto a realizzare forme di cooperazione trans-nazionale, in ragione della complessità dell'appalto, del numero degli attori coinvolti e della disciplina giuridica.

⁸ l. Regione Lombardia 23 novembre 2016, n. 29, art. 2, c. IV; cfr. anche Regione Lombardia, DGR n. 6582 del 2017, Modalità e criteri di attivazione del percorso per l'implementazione di iniziative volte al rafforzamento e qualificazione della domanda di innovazione della PA attraverso il sostegno ad azioni di precommercial public procurement e di procurement dell'innovazione nell'ambito dell'asse 1 POR FESR 2014-2020 (azione1.i.b.3.1).



Figura 5. Una panoramica dell'approccio PPI

APPALTI INNOVATIVI

Appalto di Soluzioni Innovative (PPI)

PPI →

Appalto nel quale le amministrazioni aggiudicatrici agiscono come **utenti di lancio** per beni o servizi innovativi che sono vicini alla commercializzazione o già presenti sul mercato in scala commerciale ridotta, comprese soluzioni basate su tecnologie esistenti usate in modo innovativo

≠ PCP

Esempio: Finanziato dalla Commissione Europea, il progetto **HAPPI (Healthy ageing Public Procurement of Innovations, <http://www.happi-project.eu/>)** ha condotto alla realizzazione da parte di centrali di committenza di Stati Membri differenti, del primo **appalto pubblico congiunto transfrontaliero per l'acquisto di soluzioni innovative nel settore dell'invecchiamento attivo e in buona salute.**

Il progetto HAPPI è stato elaborato da un consorzio di 12 partner europei provenienti da Francia (**Réseau des Acheteurs Hospitaliers d'Ile-de-France; Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique, EHESP; BPIFRANCE**), Regno Unito (**NHS Commercial Solutions, BITECIC Ltd**), Germania (**ICLEI - Local Governments for Sustainability**), Italia (**Università di Torino e Società di Committenza Regione Piemonte**), Belgio (**MercurHosp - Mutualisation Hospitalière**), Lussemburgo (**Fédération des Hôpitaux Luxembourgeois, FHL**), Austria (**The Federal Procurement Agency, FPA - in qualità di Associate partner**) e Spagna (**FIBICO - in qualità di Associate partner**).

Il progetto HAPPI si colloca tra le esperienze più avanzate ed innovative di appalto congiunto, per aver abbinato all'innovazione di prodotto ("cosa comprare") una significativa innovazione della procedura di selezione del contraente realizzata congiuntamente dalle centrali di committenza (Central Purchasing Bodies, CPBs) di diversi Stati membri ("come comprare", v. *infra*), a seguito della costituzione di un raggruppamento di acquisto europeo con delega delle funzioni di intermediario alla centrale di acquisto francese (Resah - IDF) per la conclusione di un accordo quadro (chiuso con un solo operatore) in conformità al Diritto UE e al Diritto nazionale francese (da mettere a disposizione dei partner del progetto e di altre amministrazioni europee interessate (sul modello: si v. *infra*). Tale scelta ha consentito ai partner del progetto HAPPI di agire congiuntamente sin dall'inizio al fine di condividere i rischi correlati all'acquisto di soluzioni innovative nel settore dell'invecchiamento attivo e in buona salute (PPI). Una piattaforma web è stata creata per raccogliere le soluzioni innovative esistenti e generare un database europeo di PMI innovative operanti nel settore dell'invecchiamento attivo e in buona salute, al fine di promuovere il bando di gara relativo al primo appalto congiunto tra centrali di committenza europee (dei paesi partner del progetto HAPPI) e identificare prodotti e servizi innovativi.



Questa piattaforma online, frutto di cooperazione a livello europeo, funge da punto di incontro tra domanda e offerta (in particolare PMI) e da strumento per facilitare le ricerche di mercato e la valutazione dei bisogni. Quattro info-day (v. *infra*) sono stati organizzati (in Regno Unito, Francia, Italia e Austria) per fornire agli operatori economici informazioni utili su come accedere al bando di gara congiunto e relative al funzionamento della piattaforma web a cui sottoporre soluzioni innovative.

A livello locale, un buon esempio è fornito dalla **municipalità di Marburg** (Germania), dove nel 2011 è stata acquistata una nuova tecnologia di raffreddamento ad alta efficienza energetica per la stanza dei server del comune. La soluzione combinava un sistema di riscaldamento, distribuzione di energia elettrica e raffreddamento per le apparecchiature IT dell'edificio. Passando da una soluzione standard di raffreddamento ad una nuova soluzione energetica integrata, il municipio ha risparmiato più del 70% dell'energia nella stanza dei server, con un taglio dei relativi costi pari a 15.000 euro all'anno.

Figura 6. Il progetto HAPPI in breve



UniTo (responsabile scientifico: prof. Gabriella M. Racca) è partner del progetto Europeo **HAPPI – Healthy Ageing in Public Procurement of Innovation** (<http://www.happyproject.eu>), finanziato nell'ambito della call «**Supporting public procurement of innovative solutions**» all'interno del Programma Quadro per l'Innovazione e la Competitività (**CIP 2007-20143** – rif. Call ENT/CIP/11/C/N01C011 da parte della DG Impresa e Industria della Commissione Europea



Figura 7. Gli obiettivi del progetto HAPPI

IL PROGETTO HAPPI

Un progetto Europeo:
 La Commissione Europea ha deciso di lanciare una nuova iniziativa:
 supportare l'innovazione dal lato della domanda

Call 2011: "Supportare gli appalti pubblici di soluzioni innovative: network e funzionamento degli appalti (Programma CIP) Budget 15M€ - 8 progetti finanziati"

2012

HAPPI: alcune cifre

- 10 + 2 partner
- Inizio progetto: 2 Ottobre 2012
- Fine del progetto: **Agosto 2016**

- Durata: 42 mesi
- Budget: 2M€ preparazione + 2,5M€ appalti

L'invecchiamento in condizioni di salute precarie non è accettabile

Dato che l'aspettativa di vita aumenta in Europa, con conseguente crescita delle spese sanitarie, la Commissione Europea ha reso priorità strategica per il 2020 il tema dell'invecchiare "bene"

SOLUZIONI INNOVATIVE

Le aziende che operano nel settore sanitario devono offrire **soluzioni innovative** per ottimizzare l'assistenza nelle case, negli ospedali e nelle case di riposo, oltre che per migliorare gli ambienti lavorativi

Figura 8. I partner del progetto HAPPI

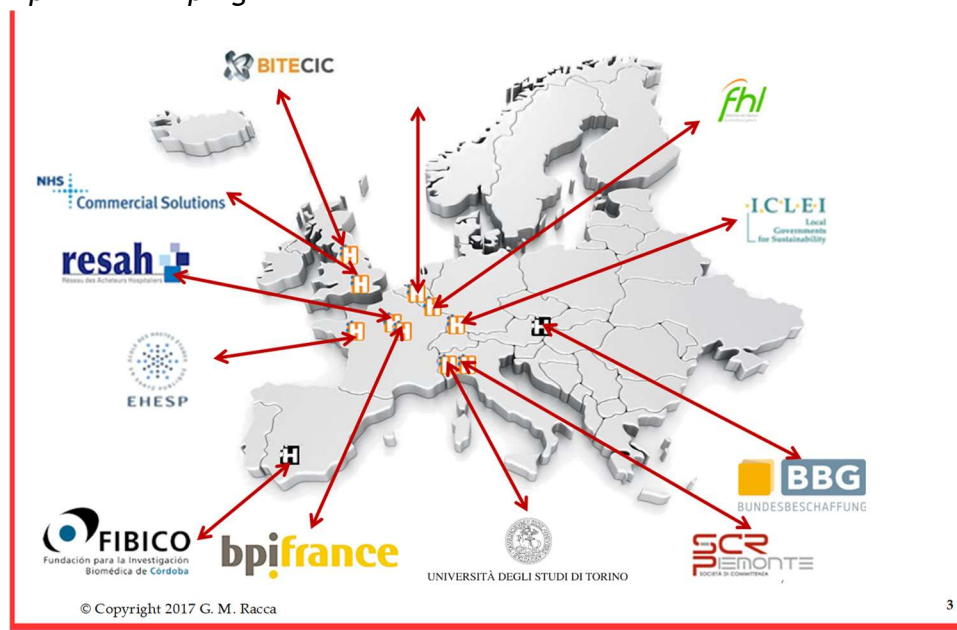




Figura 9. Il PPI nel progetto HAPPI



16

Messaggi da ricordare:

- L'approccio PPI è utilizzato quando le esigenze possono essere soddisfatte ricorrendo a soluzioni innovative già presenti in scala ridotta sul mercato che non richiedano ulteriori attività di R&S;
- L'obiettivo del PPI è di chiudere il gap esistente tra tecnologie/processi innovativi e la reale possibilità per i consumatori nel settore pubblico di trarre beneficio da tali innovazioni;
- Il PPI anticipa l'ingresso di nuove tecnologie sul mercato in modo da fornire servizi pubblici più efficienti e con un miglior rapporto qualità/prezzo;
- Il PPI è particolarmente efficace in aree dove il settore pubblico costituisce buona parte della domanda (es. trasporti, sanità, energia, ICT);
- Il PPI non costituisce una nuova procedura di selezione del contraente, dal momento che le direttive del 2014 sui contratti pubblici (in particolare appalti pubblici) confermano le procedure già esistenti;
- Il PPI non può essere realizzato ricorrendo alla procedura del partenariato per l'innovazione (art. 31, direttiva 2014/24/UE), dal momento che quest'ultimo combina PPI e PCP in un'unica procedura di affidamento.
- Il PPI può essere realizzato a livello locale, nazionale o regionale e attraverso forme di cooperazione transfrontaliera e transnazionale, in relazione al volume



e alla complessità del progetto, al grado di diffusione del bisogno, alla quantità di risorse tecniche ed economiche a disposizione.

Figura 10. Benefici di PCP e PPI

BENEFICI DEL PCP	BENEFICI DEL PPI
<ul style="list-style-type: none"> - Acquisizione di nuove tecnologie - Sviluppo di prodotti e processi innovativi (per esempio: migliori progetti delle università, innovazioni applicative) - Riduzione dei costi di ricerca e sviluppo - Sviluppo di nuove applicazioni - Sviluppo di nuove tecnologie - Sviluppo di nuovi prodotti e servizi - Miglioramento della qualità e dell'efficienza dei servizi pubblici - Facilitazione dell'accesso alle risorse - Accoglienza e commercializzazione di nuove tecnologie e prodotti 	<ul style="list-style-type: none"> - Miglioramento nella qualità/efficienza dei servizi pubblici con un uso intelligente dei soldi dei cittadini - Le autorità pubbliche agiscono come primi acquirenti possono segnalare al mercato l'accettazione dell'innovazione e incoraggiare altri consumatori ad adottarla - Le autorità pubbliche possono identificare soluzioni per i propri bisogni e introdurre nuovi fornitori ottenendo risparmi nel breve, medio e lungo periodo - I fornitori hanno accesso a clienti nel settore pubblico e guadagnano l'opportunità di applicare i risultati delle ricerche e commercializzare idee, comprendendo allo stesso tempo le priorità del settore pubblico

1.2.2.1. Appalti pubblici innovativi in Italia

In Italia si è utilizzato l'approccio dell'appalto pre-commerciale e innovativo nel settore della **digitalizzazione della pubblica amministrazione e dei servizi ai cittadini**. In conformità con quanto previsto dall'**Agenda Digitale Europea**, "*l'utilizzo degli acquisti pubblici innovativi e degli appalti pre-commerciali al fine di stimolare la domanda di beni e servizi innovativi basati su tecnologie digitali*" è considerato un obiettivo prioritario delle *policies* italiane.⁹ In tale contesto, gli **appalti pubblici pre-commerciali** e **innovativi** sono quindi considerati elementi strategici per la crescita digitale italiana, intesa quale processo unitario di digitalizzazione a vari livelli sfruttando la centralizzazione della spesa per l'acquisizione di prodotti ICT al fine di creare economie di scala che permettano di "*tradurre i risparmi della spesa corrente in nuovi investimenti e di garantire l'adozione di soluzioni tecnologiche interoperabili, massimizzando le sinergie*". La strategia italiana per il 2020 pone come propri punti chiave:

- il coordinamento di tutti gli interventi di trasformazione digitale e l'avvio di un percorso di centralizzazione della programmazione e della spesa pubblica;
- il principio "*Digital First*", attraverso lo *switch-off* della tipologia tradizionale di fruizione dei servizi al cittadino; la diffusione di una cultura digitale e lo sviluppo di competenze digitali in imprese e cittadini;

⁹ d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, artt. 47 e s., conv. con l. 4 aprile 2012, n. 35.



- la modernizzazione della pubblica amministrazione partendo dai processi, superando la logica delle regole tecniche e delle linee guida e puntando alla centralità dell'esperienza e dei bisogni dell'utenza;
- un approccio architeturale basato su logiche aperte e standard che garantiscano accessibilità e massima interoperabilità di dati e servizi;
- soluzioni volte a stimolare la riduzione dei costi e a migliorare la qualità dei servizi, contemplando meccanismi di remunerazione capaci di stimolare i fornitori a perseguire forme sempre più innovative di erogazione/fruizione dei servizi.

L'obiettivo dell'Italia è perseguire l'innovazione attraverso l'adozione di piattaforme digitali che sfruttino i risultati e i prodotti definiti nell'ambito del CEN¹⁰ e dei progetti pilota realizzati in ambito europeo (PEPPOL, e-SENS)¹¹ da parte dei soggetti aggregatori, delle amministrazioni aggiudicatrici/enti aggiudicatori qualificati, delle pubbliche amministrazioni e degli operatori economici.

Nel settore della **digitalizzazione della pubblica amministrazione**, il governo italiano si è impegnato con la Commissione UE a realizzare alcune azioni per promuovere gli appalti pubblici innovativi (PPI) anche nel periodo 2014-20¹². L'Accordo di Partenariato 2014-2020 per l'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei, adottato il 29 ottobre 2014 dalla Commissione europea a chiusura del negoziato formale¹³, prevede le seguenti azioni:

- 1.3.1 (OT-01) «Rafforzamento e qualificazione della domanda di innovazione della PA attraverso il sostegno ad azioni di appalto pre-commerciale e di appalto di soluzioni innovative»;
- 11.3.4 (OT-11) «Azioni di rafforzamento e qualificazione della domanda di innovazione della PA, attraverso lo sviluppo di competenze mirate all'impiego dell'appalto pre-commerciale».

Le amministrazioni pubbliche possono infatti realizzare appalti pubblici innovativi e pre-commerciali utilizzando risorse proprie e/o rese disponibili nell'ambito dei Programmi Operativi Nazionali (PON) e dei Programmi Operativi Regionali (POR), ove l'utilizzo di tali strumenti sia stato esplicitamente previsto.

Undici Regioni italiane hanno previsto nei propri Piani operativi 2014-2020 un investimento per il PCP ed il PPI.¹⁴

Le politiche di sviluppo della digitalizzazione in Italia prevedono in particolare l'utilizzo degli **appalti pre-commerciali e innovativi, quali strumenti per stimolare la domanda**. In attuazione di tali politiche nazionali sono stati previsti:

- **azioni infrastrutturali trasversali**;¹⁵

¹⁰ BII WS, PC 434 "electronic invoicing", PC 440 "electronic public procurement".

¹¹ AgID + Team Digitale, Le azioni per una crescita digitale, accessibile in <http://strategia-crescita-digitale.readthedocs.io/it/latest/doc/le-azioni-per-una-crescita-digitale.html>.

¹² Agenzia per l'Italia Digitale - Presidenza del consiglio dei Ministri, Innovazione del mercato, 5 settembre 2017, accessibile in <http://www.agid.gov.it/agenda-digitale/innovazione-del-mercato>.

¹³ accessibile in <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/AccordoPartenariato/>.

¹⁴ Per l'utilizzo efficiente delle risorse pubbliche cfr. Guida pratica per una pubblica amministrazione di qualità, 2015, accessibile in http://network.ot11ot2.it/sites/default/files/toolbox_finale.pdf; QI08 - Gli appalti pre-commerciali per il finanziamento dell'innovazione nelle Regioni e QI09 - Foresight tecnologico a livello regionale, in Quaderni Innovazione, 2012, accessibile in <http://www.innovatoripa.it/sites/default/files/guidapcp.pdf>.



- **piattaforme abilitanti**;¹⁶
- **programmi di accelerazione della digitalizzazione** (“Italia Login - La casa del cittadino”; “Le competenze digitali”; “Smart City & communities”).¹⁷

In Italia sono state adottate **linee guida** per promuovere la diffusione degli appalti pubblici di soluzioni innovative e degli appalti pre-commerciali.

Il Piano Triennale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione 2017-2019 fornisce ulteriori raccomandazioni alle amministrazioni pubbliche per la realizzazione di tali appalti.¹⁸ In particolare, per i **progetti ad alto contenuto di innovazione**, volti sia alla razionalizzazione dei costi di gestione sia allo sviluppo dei servizi per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, il Piano propone un modello basato sull’individuazione di servizi e micro-servizi, che, assemblati tra loro, realizzino l’obiettivo progettuale: ciascun servizio è necessariamente erogato da un *service provider*, che potrà essere un soggetto istituzionale - tipicamente una amministrazione - o un operatore economico sul mercato mediante appalto pre-commerciale o appalto innovativo.

Di interesse risultano le raccomandazioni¹⁹ rivolte alle amministrazioni pubbliche che intendano eseguire appalti ad elevato grado di innovazione riguardanti la possibilità di:

- valutare l’opportunità di **definire l’oggetto dell’appalto pubblico innovativo o pre-commerciale** privilegiando la specificazione della domanda (cioè determinando in maniera chiara il “problema” che si intende affrontare o l’obiettivo che si intende raggiungere) rispetto alla specificazione dell’offerta (approccio *demand pull*), al fine di dare adeguato spazio alla proposizione di offerte innovative;
- valutare l’opportunità di svolgere una **consultazione preliminare del mercato** per la migliore definizione della strategia di gara e della procedura di selezione del contraente;
- valutare la possibilità di ricorrere a **procedure di scelta del contraente “innovative”**, quali il dialogo competitivo e il partenariato per l’innovazione, nonché i concorsi di progettazione e di idee, contratti di concessione e contratti di partenariato pubblico privato;
- verificare l’adottabilità del **criterio del costo del ciclo di vita**²⁰ nella valutazione delle offerte;
- verificare la possibilità di suddividere l’appalto pubblico innovativo o pre-commerciale in lotti,²¹ al fine di favorire l’accesso alle microimprese ed alle PMI. Tale raccomandazione

¹⁵ *Inter alia*, il Sistema Pubblico di Connettività e predisposizione al wifi di tutti gli edifici pubblici; la “Digital Security per la PA”; la “Razionalizzazione del patrimonio ICT, consolidamento data center e cloud computing”; il “Servizio Pubblico d’Identità Digitale (SPID)”.

¹⁶ L’“Anagrafe Popolazione Residente”; i “Pagamenti elettronici”; la “Fatturazione elettronica PA” e l’“E-procurement”; “Open Data”; “Sanità digitale”; “Scuola Digitale”; “Giustizia e Legalità Digitale”; “Turismo Digitale”; “Agricoltura Digitale”.

¹⁷ Cfr. il documento di “Strategia per la crescita digitale 2014-2020”, presentato a Roma nel marzo 2015 e accessibile in http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documentazione/strategia_crescita_digitale_ver_def_21062016.pdf

¹⁸ Cfr. https://pianotriennale-ict.readthedocs.io/it/latest/doc/allegati/2_strumenti-e-risorse-per-l-attuazione-del-piano.html#progetti-ad-alto-contenuto-di-innovazione-e-il-supporto-di-AGID.

¹⁹ https://pianotriennale-ict.readthedocs.io/it/latest/doc/allegati/2_strumenti-e-risorse-per-l-attuazione-del-piano.html#id21.

²⁰ d.lgs. n. 50 del 2016, artt. 95 e 96.

²¹ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 51.



deve essere connessa all'intenzione di promuovere l'utilizzo degli appalti pubblici innovativi e pre-commerciali anche al fine di coinvolgere il tessuto produttivo, mantenere e incrementare le competenze di ricerca e innovazione industriale.



1.3. Il contesto politico europeo

L'Unione Europea ed i suoi Stati membri supportano attivamente gli appalti pubblici innovativi con la definizione di linee guida, toolkits e politiche pubbliche. Alcuni Stati membri, ad esempio, hanno istituito delle **agenzie per l'innovazione e programmi a livello nazionale e locale** (es. BIS nel Regno Unito, VINNOVA in Svezia, IWT nella regione delle Fiandre) al fine di incoraggiare gli enti appaltanti a considerare l'innovazione nelle loro attività d'appalto di routine.

Inoltre le istituzioni europee hanno supportato gli appalti innovativi attraverso lo sviluppo di schemi di finanziamento dedicati e la definizione di una disciplina normativa più favorevole all'innovazione (Commissione UE, DG Crescita - Studio sull'uso strategico degli appalti pubblici, 2016; 5a conferenza annuale sugli appalti pubblici innovativi, 26 ottobre 2016, Swissôtel Berlino, Germania, disponibile sul sito: <http://player.glsystemhaus.de/european-commission/innovative-public-procurement/int.html>).

Figura 11. Strumenti finanziari e normativi per la promozione degli appalti innovativi a livello europeo



FOCUS SUGLI STRUMENTI FINANZIARI

Le principali opportunità finanziarie per gli appalti innovativi derivano al momento dai **Fondi Europei Strutturali e di Investimento (FESI)** e dal programma **Horizon 2020**.
 Il FESI - che include il Fondo Regionale Europeo di Sviluppo (INTERREG) - supporta investimenti massicci in infrastrutture e servizi pubblici per i cittadini nei settori dell'energia, della salute, dell'ambiente, dei trasporti e dell'ICT.
 Il programma Horizon 2020, invece, è lo strumento d'attuazione dell'Unione dell'Innovazione, una iniziativa fondamentale nel quadro di Europa2020 rivolta ad assicurare la competitività europea sul piano globale attraverso la promozione della ricerca di eccellenza, il rafforzamento



della *leadership* industriale e la soluzione delle problematiche sociali. Il programma Horizon2020 prevede tre tipi di supporto agli appalti pubblici innovativi condotti da enti aggiudicatori negli Stati membri e nei Paesi associati: l'Azione di Coordinamento e Supporto per **reti di amministrazioni aggiudicatrici** in determinate aree di interesse pubblico; l'Azione per il Co-finanziamento dei costi di un **appalto congiunto o coordinato per soluzioni innovative**; l'Azione per il supporto di appalti PPI condotti dall'UE per proprio conto o in cooperazione con amministrazioni aggiudicatrici di Paesi membri o associati.

FOCUS SUL CONTESTO NORMATIVO

In relazione alla creazione di un contesto normativo favorevole all'innovazione, le nuove direttive sugli appalti pubblici nei settori ordinari e speciali (2014/24/UE e 2014/25/UE, che sostituiscono le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) - entrate in vigore il 17 aprile 2014 e ancora in fase di **recepimento in alcuni ordinamenti nazionali** - incoraggiano le imprese a sviluppare le loro capacità di innovazione nel rispetto dei principi fondamentali di concorrenza, trasparenza, non-discriminazione e parità di trattamento.

In relazione agli ordinamenti nazionali dei **Paesi partner del progetto PPI2Innovate**, a **dicembre 2016 Italia e Ungheria avevano già recepito le tre direttive in materia di contratti pubblici (nn. 23, 24 e 25 / 2014 / UE)** ; tre Paesi avevano recepito parzialmente le norme europee (Polonia e Slovenia con il solo recepimento delle Direttive 24 e 25, mentre la Repubblica Ceca aveva recepito unicamente le direttive 23 e 24); infine, nei primi mesi del 2017, anche la Croazia ha recepito le richiamate norme europee nel nuovo codice degli appalti pubblici, approvato dal Parlamento.

In generale, le direttive UE del 2014 sugli appalti pubblici incoraggiano la partecipazione delle PMI nelle gare d'appalto attraverso il rafforzamento dei requisiti nella fase di selezione. Inoltre, tali direttive chiariscono le regole che **consentono di condurre più efficaci consultazioni di mercato per la preparazione dell'appalto e lo svolgimento della relativa procedura**. Tale consultazione dovrebbe diffondersi come modalità generale di acquisizione di informazioni sulle innovazioni utili anche alla corretta programmazione dei contratti pubblici e alla definizione delle strategie di gara, in particolare ove si tratti di **gare aggregate messe a disposizione di altre amministrazioni aggiudicatrici**. Le nuove direttive assicurano una maggiore considerazione di criteri di selezione più rispettosi dell'ambiente e più aperti a innovazioni ed esigenze sociali; forniscono una leva più importante per il mercato e distribuiscono i rischi di appalti individuali attraverso appalti congiunti anche di livello transfrontaliero o transnazionale. La procedura competitiva con negoziazione viene espressamente disciplinata, con l'obiettivo di adattare le offerte e il mercato alle esigenze di innovazione delle amministrazioni pubbliche; il dialogo competitivo viene semplificato per consentirne l'utilizzo in progetti particolarmente complessi dal punto di vista tecnico o finanziario; viene introdotta una nuova procedura, il cd. partenariato per l'innovazione (Art. 31, direttiva 2014/24, sugli appalti pubblici), che permette alle amministrazioni aggiudicatrici di ottenere soluzioni innovative "cucite su misura" sui loro bisogni attraverso il finanziamento di R&S nella stessa procedura d'appalto per l'acquisto della soluzione innovativa.

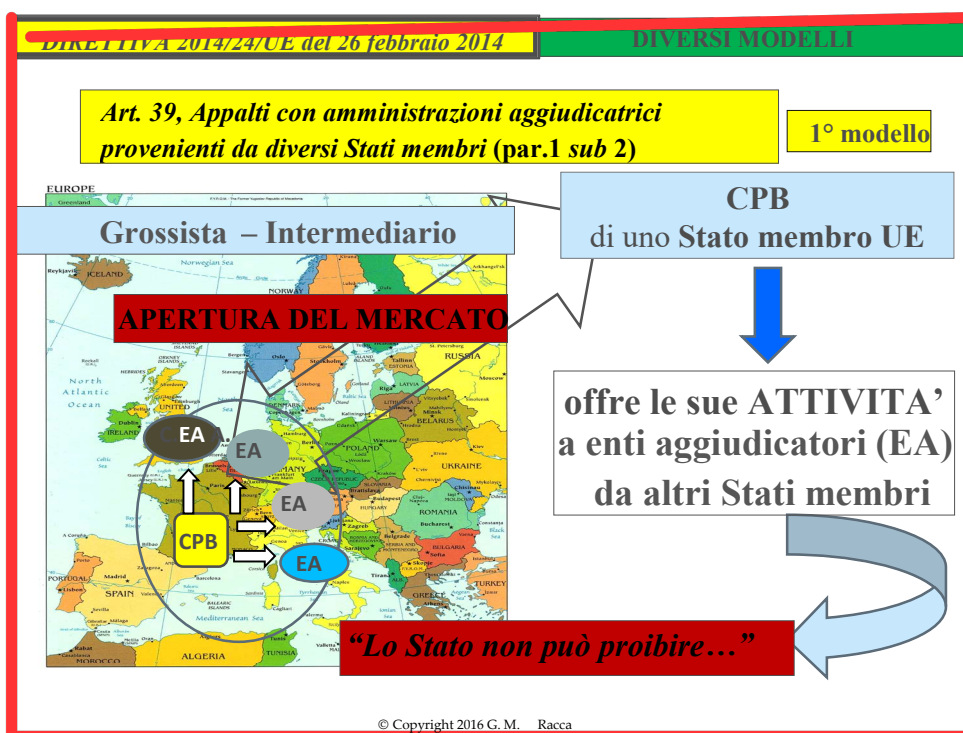
Inoltre, la direttiva 2014/24/UE (sugli appalti pubblici) consente un utilizzo più ampio di modelli contrattuali quali l'accordo quadro (con uno o più operatori economici; chiuso; aperto; chiuso ma riapribile) e favorisce nuove forme di cooperazione - anche di natura transfrontaliera o transnazionale - tra amministrazioni aggiudicatrici. In particolare, viene incoraggiata la cooperazione tra centrali di committenza al fine di ottimizzare la spesa e perseguire allo stesso tempo innovazione e sostenibilità, superando le barriere giuridiche e linguistiche che ancora ostacolano la creazione del mercato interno offrendo al contempo agli operatori economici "innovativi", specie se PMI, nuove opportunità di crescita. L'art. 39 della Direttiva 24/2014/UE

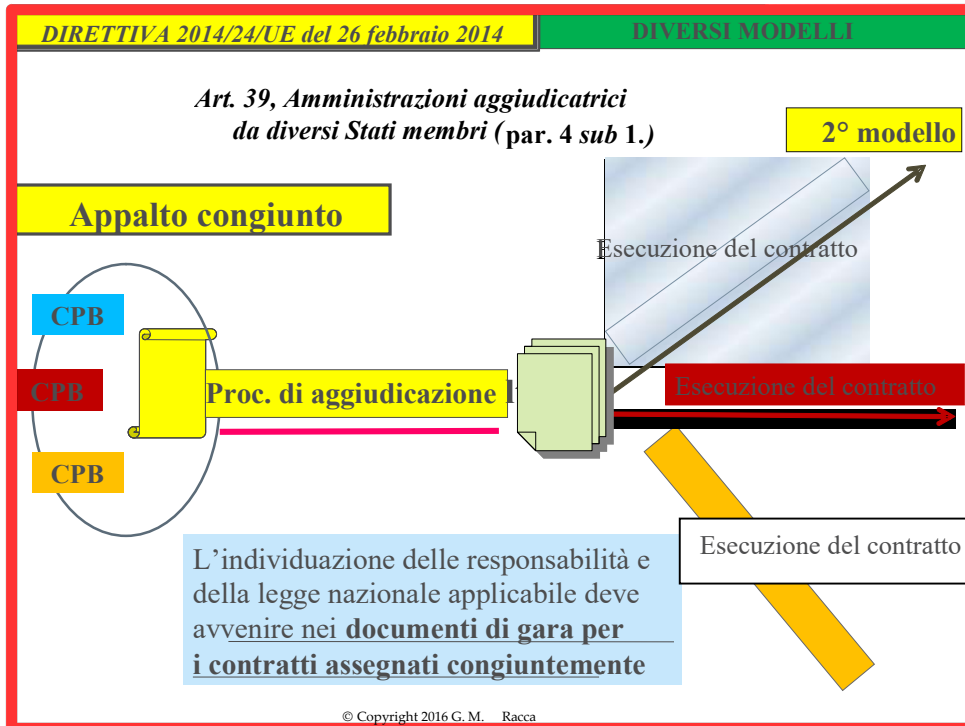


disciplina nuove forme di cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici anche di diversi Stati membri prevedendo:

- a. la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di uno Stato membro di usare attività di centralizzazione della committenza svolte da CPB ubicate in un altro Stato membro (e per le centrali di committenza di offrire, prevedendo tale possibilità nei documenti di gara, le relative attività ad amministrazioni aggiudicatrici provenienti da altri Stati membri: v. *infra* art. 39.2, direttiva 2014/24/UE: gli Stati Membri *non possono vietare*);
- b. la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici provenienti da diversi Stati membri di **aggiudicare un appalto pubblico**, concludere un accordo quadro o gestire un sistema dinamico di acquisizione congiuntamente (Art. 39.4, direttiva 2014/24/UE);
- c. la possibilità di istituire un **sogetto congiunto**, compreso un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale - GECT (Art. 39.5, direttiva 2014/24/UE).

Figure 12-14. Diverse modalità di cooperazione dell'art.39, direttiva 2014/24/UE







1.3.1. Il contesto politico italiano

Il **Dipartimento delle Politiche Europee** (organismo operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri) svolge un ruolo di coordinamento delle amministrazioni centrali, regionali e locali nella fase di negoziazione e di recepimento della normativa europea in materia di contratti pubblici. Inoltre, tale dipartimento coordina le attività relative alla definizione delle *linee guida per promuovere la diffusione degli acquisti pubblici innovativi e degli appalti pre-commerciali*. Il **Ministero per l'Istruzione, l'Università e la Ricerca** ed il **Ministero per lo Sviluppo Economico** definiscono insieme ad AgID (v. *infra*) gli ambiti prioritari di ricerca per l'appalto pre-commerciale, nonché le aree tecnologiche ed i requisiti di domanda pubblica da promuovere per la realizzazione dell'Agenda digitale italiana.

L'**Agenzia per l'Italia Digitale - AgID**,²² è sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri (o del Ministro da lui delegato) ed è preposta alla realizzazione degli obiettivi dell'agenda digitale italiana assicurando il coordinamento informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale,²³ contribuendo così alla diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione allo scopo di favorire l'innovazione e la crescita economica. L'AgID ha predisposto il **Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione**, approvato dal Presidente del Consiglio dei ministri, volto ad individuare l'elenco dei beni e servizi informatici e di connettività (con i relativi costi) e a suddividere tali prodotti tra **spese da sostenere per innovazione** e spese per la gestione corrente, individuando altresì i beni e servizi la cui acquisizione riveste particolare rilevanza strategica.²⁴

L'AgID coordina il **gruppo di lavoro interistituzionale** cui partecipano l'Autorità Nazionale Anticorruzione - A.N.AC.; la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Politiche europee; il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti; il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento delle finanze e Dipartimento Affari Generali; la Ragioneria Generale dello Stato; l'Agenzia delle Entrate; l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) ed il CISIS (Centro interregionale per i sistemi informatici, geografici e statistici). Tale gruppo di lavoro coordina, monitora e supporta l'attività delle centrali di committenza e delle pubbliche amministrazioni per l'attuazione dell'*e-procurement* quale strumento di innovazione e modernizzazione della pubblica amministrazione in Italia.

L'AgID è stata altresì qualificata quale centrale di committenza nazionale per gli appalti pre-commerciali, anche per conto delle Regioni e delle altre amministrazioni competenti,²⁵ sulla base di specifiche intese o accordi di programma conclusi con le regioni e altre amministrazioni pubbliche competenti.²⁶

²² Istituita con d.l. n. 83 del 2012, conv. in l. n. 134 del 2012.

²³ In attuazione dell'art. 117, c. II, lett. r), Cost. It.

²⁴ l. 28 dicembre 2015 n. 208, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016, art. 1, c. 513.

²⁵ d.l. 18-10-2012 n. 179, art. 19, c. V, conv. in l. 17 dicembre 2012, n. 221.

²⁶ Anche ai sensi d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 34.



L’Autorità Nazionale Anticorruzione- A.N.AC.²⁷ emana linee guida nel settore e tiene l’Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici,²⁸ da utilizzare in caso di affidamento di contratti per servizi e forniture di elevato contenuto scientifico, tecnologico o innovativo effettuati nell’ambito di attività di ricerca e sviluppo e *“previa richiesta e confronto con la stazione appaltante sulla specificità dei profili, può selezionare i componenti delle commissioni giudicatrici anche tra gli esperti interni alla medesima stazione appaltante”*.²⁹

CONSIP S.p.A., la centrale di committenza nazionale italiana, gestisce per conto del Ministero dell’Economia e delle Finanze il programma di razionalizzazione della spesa e il sistema di *e-procurement* di supporto al programma stesso.³⁰ Per i beni ed i servizi ricompresi nel Piano triennale per l’informatica nella pubblica amministrazione la cui acquisizione riveste particolare rilevanza strategica, le amministrazioni statali, centrali e periferiche,³¹ ricorrono a Consip S.p.A., che garantisce un supporto *“nell’individuazione di specifici interventi di semplificazione, innovazione e riduzione dei costi dei processi amministrativi”*.³²

1.3.2. Il contesto politico europeo nel settore SMART-Energy

Questa parte del tool vuole dare un indirizzo a due questioni inerenti le politiche europee esistenti nel settore energetico, con particolare riguardo alle:

- politiche in ambito legislativo e tematico e ai principali riferimenti a livello europeo (es. *papers* e politiche tematiche);
- politiche di finanziamento e strumenti di supporto al PPI nel settore energetico.

Politiche legislative e tematiche

Considerando che i combustibili fossili si stanno rapidamente esaurendo, e che il loro uso ha degli effetti negativi sul clima, l’Unione Europea ha deciso di concentrarsi risolutamente nell’individuazione di nuove soluzioni che permettano di cambiare l’approccio all’approvvigionamento energetico (inteso in senso ampio). Nuovi interventi legislativi e di indirizzo politico, introdotti e ora in fase di esecuzione, hanno a che fare con la produzione, conversione ed immagazzinamento o riduzione del consumo di energia

²⁷ Organo di regolazione e vigilanza in materia di contratti pubblici nonché degli appalti innovativi e pre-commerciali - d.lgs. n. 50 del 2016, art. 213, c. III.

²⁸ Cfr. A.N.AC. Delibera n. 1190 del 16 novembre 2016 - Linee guida n. 5, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti “Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell’Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici”.

²⁹ Cfr. d.lgs. n. 50 del 2016, art. 77, c. III.

³⁰ l. 23 dicembre 1999, n. 488, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, art. 26.

³¹ Ad esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, nonché gli enti nazionali di previdenza ed assistenza sociale pubblici e le agenzie fiscali di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

³² l. 28 dicembre 2015 n. 208, 514-bis, comma introdotto dalla l. 11 dicembre 2016 n. 232, Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019, art. 1, c. 419.



elettrica, termale e meccanica. I legislatori a livello europeo hanno rivolto un'attenzione significativa allo sviluppo di fonti di energia alternative. All'interno della strategia Europa2020, quindi, tali questioni sono state affrontate in base al cd. Principio "3x20", stabilito insieme ad altre linee direttrici delle politiche europee. Al fine di dare forma al nuovo quadro energetico, l'UE ha dapprima sviluppato e poi approvato ulteriori misure politiche, di natura regolamentare e finanziaria. Come si può quindi evincere da quanto detto, il tema dell'energia è sicuramente centrale per le attuali politiche europee. Nello specifico, esse sono guidate da tre obiettivi principali:

- assicurare le forniture energetiche per garantire la distribuzione di energia ovunque e quando richiesta;
- garantire che i fornitori di energia competano in un ambiente aperto alla concorrenza al fine di offrire prezzi abbordabili per famiglie, imprese e industrie,
- accrescere la sostenibilità del consumo di energia attraverso la diminuzione delle emissioni di gas a effetto serra, dell'inquinamento, e della dipendenza da idrocarburi.

Tali obiettivi sono riflessi in una serie di documenti, che consistono in gran parte di direttive aggiornate o di recente approvazione e definiscono in modo più specifico le linee direttrici dell'azione nel settore dell'energia. Attraverso questi interventi di natura normativa, elencati e brevemente discussi in seguito, l'UE governa lo sviluppo del mercato dell'energia e avanza verso i suoi obiettivi strategici.

INTERVENTI NORMATIVI	
Titolo	Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio
Effetti	Istituisce un sistema di commercio di permessi per l'emissione di gas a effetto serra al fine di promuovere la riduzione di tali emissioni nel rispetto di criteri di economicità.
Titolo	Direttiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 che modifica la Direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra
Effetti	Aggiorna la direttiva 2003/87/CE attraverso: - l'istituzione di un Sistema di aste, a partire dal 2013, per l'acquisto di permessi di emissione i cui proventi saranno destinati a finanziare misure per la riduzione delle emissioni e l'adattamento al cambiamento climatico, - l'introduzione del cd. "Patto dei Sindaci", promosso e diffuso dalla Commissione Europea, che impegna le città europee aderenti a ridurre le loro emissioni di gas a effetto serra di più del 20% entro il 2020 attraverso l'implementazione dei propri Piani d'Azione per la sostenibilità energetica.
Titolo	Direttiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 Aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE
Effetti	- Stabilisce un legame molto stretto tra produzione di energie rinnovabili ed efficienza energetica; - Promuove l'uso di fondi strutturali per supportare le energie rinnovabili, oltre che per la



	<p>dimostrazione e commercializzazione di tecnologie avanzate;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Richiede agli Stati membri di implementare piani d'azione nazionali per le energie rinnovabili per il 2020, a partire dalla situazione del 2005; - Promuove un uso maggiore delle riserve esistenti di legna e lo sviluppo di nuovi sistemi forestali per lo sfruttamento delle biomasse da parte degli Stati membri; - Osserva che l'azione delle autorità pubbliche è necessaria per raggiungere gli obiettivi comunitari relativi alla diffusione della <i>green economy</i>; - Promuove la semplificazione delle procedure amministrative per l'autorizzazione alle fabbriche che utilizzano energia da fonti rinnovabili e adattano i loro standard di pianificazione in tal senso; - Incoraggia la realizzazione di sistemi per il riscaldamento e il raffreddamento in reti più larghe alimentate da energie rinnovabili; - Promuove l'implementazione di iniziative di formazione e informazione.
Titolo	Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010 , sulla prestazione energetica nell'edilizia
Effetti	Aggiorna la direttiva 2002/91/CE, ponendo criteri generali per certificazione energetica come mezzo principale per aumentare la consapevolezza e indirizzare il mercato immobiliare; richiede l'ispezione dei sistemi di riscaldamento e condizionamento d'aria incorporando il principio "edifici a energia quasi-zero" con requisiti minimi di efficienza dal punto di vista energetico per gli edifici (in primis quelli della pubblica amministrazione).
Titolo	Direttiva 2009/125/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009 , relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia
Effetti	Mira ad imporre all'industria manifatturiera di progettare e distribuire prodotti correlati all'energia nel rispetto di determinati standard energetici di risparmio e di utilizzare di materiali con ridotto impatto ambientale.
Titolo	Direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012 , sull'efficienza energetica³³, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE
Effetti	<ul style="list-style-type: none"> - Introduce i "certificati bianchi" come strumento potenziale di riduzione dei consumi energetici; - Disegna il quadro normativo per la promozione di servizi e forme di commercio nel settore energia (ESCO); - Obbliga gli Stati membri a pianificare strategie a lungo termine per mobilitare investimenti nel rinnovamento del parco nazionale di edifici residenziali e commerciali, sia pubblici che privati; - Dispone che il 3% degli edifici di proprietà di - o occupati da - governi centrali debbano essere rinnovati ogni anno in accordo con standard minimi di efficienza energetica; - Stabilisce requisiti di efficienza energetica per l'acquisto di prodotti, servizi ed edifici da parte della pubblica amministrazione. Inoltre, gli Stati membri devono raggiungere entro il 31 dicembre 2020 un obiettivo minimo cumulativo di risparmio nell'utilizzo finale di energia dell'1,5% annuo, - Stabilisce che entro il 31 dicembre 2016, qualora fattibile economicamente e tecnicamente, i sistemi di riscaldamento o raffreddamento centralizzati dispongano di sistemi di

³³Il 30 novembre 2016 la Commissione ha proposto un aggiornamento della direttiva sull'efficienza energetica, includendo un target di efficienza energetica del 30% entro il 2030, e misure per aggiornare la direttiva in modo da rendere raggiungibile tale obiettivo



	rilevazione diretti o indiretti del consumo per ogni unità abitativa.
PAPERS TEMATICI E POLITICHE (STRATEGIE) EUROPEE	
Titolo	EUROPA 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva
Effetti	<ul style="list-style-type: none"> - Riduzione del 20% nell'emissione di gas a effetto serra in confronto ai livelli del 2005; - Risparmio del 20% nel consumo energetico in confronto alle proiezioni per il 2020; - Obiettivo del 20% di energia da fonti rinnovabili sul totale del consumo energetico nell'Unione; - Obiettivo del 10% di biocarburante sul totale del consumo di carburante diesel o benzina nell'Unione.
Titolo	Libro verde "Quadro per il clima e l'energia 2030" sulle energie rinnovabili, l'efficienza energetica e la riduzione delle emissioni.
Effetti	Un <i>policy paper</i> che ha lanciato il dibattito relativo alle politiche e agli obiettivi relativi a clima ed energia da raggiungere entro il 2030. Principali scoperte e scenari identificati e presentati nella <i>Energy Roadmap 2050</i> e nella <i>2050 low-carbon Roadmap</i> ³⁴ .
Titolo	Comunicazione "Clean energy for all Europeans"
Effetti	In tale comunicazione, la Commissione definisce una serie di azioni finalizzate a re-indirizzare i flussi finanziari verso la transizione all'energia pulita, comprese misure per rafforzare la trasparenza in relazione ai sussidi e ai loro effetti sull'innovazione.
Titolo	Comunicazione "A European Strategy for Low-Emission Mobility"
Effetti	<p>La Comunicazione delinea l'importanza di implementare una strategia per la riduzione delle emissioni di carbonio. Gli elementi principali della strategia sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> - accrescere l'efficienza del sistema dei trasporti, - velocizzare la possibilità di utilizzare energie alternative a basso contenuto di carbonio per il trasporto, - arrivare a veicoli a emissioni zero, - incoraggiare tutti gli attori (Parlamento Europeo, Consiglio, Comitato Economico e Sociale Europeo e Comitato delle Regioni) a impegnarsi attivamente per rendere efficace l'implementazione delle strategie attraverso la collaborazione a tutti i livelli e attraverso i rispettivi settori di competenza.
Titolo	Comunicazione "Accelerating Clean Energy Innovation"
Effetti	Un pacchetto di misure legislative è stato presentato al fine di tracciare un quadro lineare d'azione, basato su tre obiettivi complessivi: <ul style="list-style-type: none"> - in primis l'efficienza energetica, - fare dell'Europa una guida a livello globale per le energie rinnovabili, - garantir equità e giustizia per i consumatori.
Titolo	Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici
Effetti	La strategia delinea, in cinque dimensioni correlate di politica pubblica, gli obiettivi dell'Unione

³⁴Ulteriori informazioni su tali politiche: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en#tab-0-0



	<p>dell'energia, includendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - una nuova legislazione per ridefinire il mercato dell'energia; - più trasparenza per i contratti gas; - uno sviluppo sostanziale della cooperazione regionale come passo decisivo verso un mercato integrato, con un quadro regolamentare più solido; - una nuova legislazione per garantire la fornitura di gas ed elettricità; - accresciuti finanziamenti europei per l'efficienza energetica o un nuovo pacchetto per le energie rinnovabili; - un focus maggiore sulla strategia europea di ricerca e investimenti nel settore energia. <p>Inoltre, prevede una apposita comunicazione sull'interconnessione, che stabilisce le misure necessarie per raggiungere l'obiettivo del 10% di interconnessione energetica entro il 2020, ossia il minimo necessario per consentire lo scorrimento e il commercio dell'elettricità tra Stati Membri. Tale comunicazione mostra quali Stati soddisfino già i requisiti - e di che tipo di progetti ci sia bisogno per chiudere il gap entro il 2020.</p>
--	--

Politiche di finanziamento

La Commissione Europea co-finanzia gruppi di enti appaltanti di diversi Stati membri dell'UE e dei Paesi associati che condividano una sfida comune e che decidano di intraprendere un PCP o un PPI insieme; questo accade dal 2012, con il VII Programma Quadro - che ha finanziato la ricerca e lo sviluppo tecnologico europei dal 2007 al 2012 - e prosegue ora con il programma Horizon2020 - il più grande programma europeo di finanziamento della ricerca e dell'innovazione per attuato nel periodo 2014-2020.

Horizon2020 mette a disposizione finanziamenti per un valore di 5931 miliardi di euro da utilizzare per progetti nel settore energia tra il 2014 e il 2020. Tali progetti stimolano la creazione ed il miglioramento delle tecnologie per l'energia pulita, incluse reti energetiche intelligenti, utilizzo dell'energia generata dalle maree, e immagazzinamento dell'energia.

Inoltre, un budget totale di circa 130 milioni di euro è a disposizione all'interno di diversi Work Programmes Horizon2020 nel periodo 2016-17 per supportare gruppi di enti appaltanti che uniscano le proprie forze per implementare un appalto pre-commerciale (PCP) o un appalto per soluzioni innovative (PPI) a carattere sovranazionale. Per il periodo seguente (2018-20), in attesa di maggiori specificazioni nei documenti vincolanti per i Work Programmes, ci si aspetta l'approvazione del maggior programma integrato di fondi pubblici per la ricerca e l'innovazione all'interno dell'UE, con fondi superiori ai 30 miliardi di euro³⁵.

Guardando alle diverse opportunità messe a disposizione da Horizon 2020 per finanziare progetti nel settore energia, ce ne sono alcuni che mirano a incoraggiare l'uso del PPI:

Work	<u>Nanotechnologies, advanced materials, advanced manufacturing and processing,</u>
-------------	---

³⁵ In confronto al primo Work Programm Horizon 2020 (2014-15), finanziato con 13 miliardi di euro, e al secondo WP (2016-17) finanziato con 16 miliardi. Fonte: Horizon 2020 work programme 2018-2020, Strategic Programme Overarching Document



Programme	<u>biotechnology 2016-17 (Industrial Leadership)</u>
Breve descrizione delle call e delle azioni previste	<p>All'interno di questo Work Programme ci sono una serie di <i>call</i> nelle quali è presente la tematica dell'energia. In particolare, una <i>call</i> per edifici a efficienza energetica (H2020-EEB-2016-2017) mirava a supportare il settore edilizio nel difficile cammino verso la decarbonizzazione dell'economia europea entro il 2050, in linea con la strategia per un'Unione dell'energia. All'interno di questa <i>call</i> - nella quale la partecipazione delle autorità pubbliche può essere un valido asset in alcuni progetti, dal momento che esse possiedono gran parte delle costruzioni a livello europeo - esistono diverse <i>sub-call</i> rilevanti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • EEB-02-2016: indicatori di <i>performance</i> e tecniche di monitoraggio per l'efficienza energetica e la qualità ambientale a livello di edificio e quartiere <p>Questa <i>sub-call</i> mira a fornire una guida più accurata per i differenti tipi di edificio che possono essere utilizzati dai team di progetto, in particolare per PPI,</p> <ul style="list-style-type: none"> • EEB-08-2017: nuovi modelli di business per edifici efficienti dal punto di vista energetico attraverso soluzioni di arredamento adattabile <p>Le proposte devono valutare diversi modelli di business ad alta efficienza per arredare edifici, prendendo in considerazione le possibilità del PPI, la combinazione di fondi pubblici e privati, o fondi interamente privati.</p>
Work Programme	<u>Access to risk finance 2016-17 (Industrial Leadership)</u>
Breve descrizione delle call e delle azioni previste	<p>Le priorità per il 2016-17 sono di continuare a prevedere strumenti finanziari e misure di accompagnamento, comprese le attività di consulenza InnovFin destinate a migliorare l'accesso alla <i>risk finance</i> per i progetti di ricerca e innovazione provenienti da grandi imprese, imprese a piccola e media capitalizzazione, università e istituti di ricerca, infrastrutture di ricerca e sviluppo (comprese infrastrutture che favoriscono l'innovazione), partnership pubblico-private, società veicolo o progetti (inclusi quelli che promuovono innovazioni assolute su scala commerciale per progetti dimostrativi, o progetti di appalto innovativo - tanto PCP che PPI). In questo WP un'azione può aver rilevanza per il settore energia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • InnovFin Energy Demo Projects (schema pilota per supportare progetti dimostrativi che rappresentino novità assolute nel settore energetico) <p>Progetti dimostrativi su scala commerciale che rappresentino novità assolute devono dimostrare la fattibilità tecnica e commerciale della nuova generazione di tecnologie energetiche. Questo è ben rappresentato dal SET (Strategic Energy Technology) Plan Integrated Roadmap, specialmente in relazione all'energia eolica, solare e alle bio-energie e al CCS (Carbon Capture and Storage). I progetti dimostrativi devono anche mirare a ottenere prestiti tra 7.5 milioni e 25 milioni di euro per progetti dimostrativi su scala commerciale nel settore.</p>
Work	<u>Secure, clean and efficient energy 2016-17 (Societal Challenges)</u>



Programme	
Breve descrizione delle <i>call</i> e delle azioni previste	<p>La tematica del WP riguarda l'accrescimento della sicurezza energetica, la solidarietà e la fiducia, la piena integrazione del mercato dell'energia europeo, il miglioramento dell'efficienza energetica e il suo impatto sulla moderazione della domanda, la decarbonizzazione dell'economia e l'aumento degli sforzi per ricerca, innovazione e concorrenza. Più di un miliardo di euro è dedicato a supportare attività di ricerca e innovazione legata all'energia nel 2016-17. L'interesse degli enti appaltanti può riguardare una particolare azione:</p> <ul style="list-style-type: none"> • EE-19-2017: PPI per l'efficienza energetica <p>Il PPI per l'efficienza energetica mira a soddisfare un bisogno particolare, che è quello di stimolare il mercato a trasformarsi verso prodotti e servizi più sostenibili dal punto di vista energetico con l'aiuto del settore pubblico come driver primario del mercato. La direttiva sull'efficienza energetica richiede che i governi centrali acquistino solo prodotti, servizi ed edifici con <i>performance</i> energetiche molto efficienti. Inoltre, il PPI non sembra attualmente sufficientemente sviluppato nel settore energetico anche se potrebbe dare una spinta alla commercializzazione di beni, edifici e servizi ad alta efficienza energetica.</p> <p>Per maggiori dettagli su questa call: supporting presentation for the Horizon 2020 Energy Efficiency Webinar.</p>
Work Programme	Climate action, environment, resource efficiency and raw materials 2016-17 (Societal Challenges)
Breve descrizione delle <i>call</i> e delle azioni previste	<p>L'obiettivo del Societal Challenge "Climate action, environment, resource efficiency and raw materials" è di raggiungere un'economia ed una società efficienti nell'utilizzo di acqua e risorse; resiliente verso il cambiamento climatico; capace di garantire la protezione e la gestione sostenibile delle risorse naturali e dell'ecosistema e di assicurare una fornitura e un utilizzo sostenibili delle materie prime al fine di soddisfare i bisogni di una popolazione crescente a livello mondiale entro i limiti delle risorse naturali e dell'ecosistema del pianeta.</p> <p>Nell'azione "Support to policy and preparing for innovation procurement" una <i>call</i> da menzionare come di interesse per le amministrazioni aggiudicatrici è:</p> <ul style="list-style-type: none"> • SC5-27-2016: preparazione di un PCP o PPI in supporto a azioni sul clima, l'ambiente, l'efficienza nell'uso delle risorse e le materie prime <p>In questo caso, il PCP e il PPI sono considerati come azioni utili a spronare l'innovazione dal lato della domanda, dal momento che possono fornire alle stazioni appaltanti la possibilità di guidare l'innovazione comportandosi come primi acquirenti di prodotti innovativi dal punto di vista tecnologico. Questo aiuta a migliorare la qualità e l'efficienza del servizio pubblico e allo stesso tempo stimola la concorrenza e le opportunità per le imprese di creare, mantenere o giungere un ruolo di <i>leadership</i> internazionale in nuovi mercati.</p>

In relazione ai Work Programmes per il periodo 2018-2020 nel settore dell'energia, segue una panoramica dello stato dell'arte:



- per “[Nanotechnologies, Advanced Materials, Biotechnology, and Advanced Manufacturing and Processing](#)” (NMBP) i lavori sono ancora in corso; una consultazione mirata degli *stakeholder* è stata conclusa l’11 maggio 2016;
- per “[Access to Risk Finance](#)”, l’adozione del Work Programme 2018-2020 è prevista per l’autunno del 2017;
- a marzo 2017 è stato rilasciato il [Draft work programme 2018-2020 of the Horizon 2020 Societal Challenge “Clean Secure and efficient energy”](#) (SC3) nel quale sono previste molte azioni di PCP. La seguente *call* sembra di particolare interesse dato che sembra possa sfociare in un PPI:
 - LC-SC3-EE-12-2019-2020: appalti pubblici innovativi per l’efficienza energetica, compreso nell’azione “Energy Efficiency” che mira a permettere a organismi pubblici a livello nazionale, locale o regionale di acquistare soluzioni che soddisfino esattamente i loro bisogni. Allo stesso tempo, tale *call* apre la strada del mercato alle PMI che abbiano la necessaria agilità e flessibilità per rispondere a questi bisogni. Le autorità pubbliche possono, quindi, fornire servizi più efficienti e di qualità più elevata, con minore consumo di energia a costi minori nell’intero ciclo di vita. La pontezialità dell’appalto innovativo è stata già provata nei settori ICT, salute e mobilità, ma rimane ancora in gran parte nascosta nel settore dell’efficienza energetica.
- Infine, per “Climate action, environment, resource efficiency and raw materials”, la definizione del Work Programme 2018-2020 è ancora in corso: [una consultazione mirata degli stakeholder](#) si è tenuta fino all’8 Aprile 2016; un [report dell’Advisory Group del cluster “Societal Challenge” 5](#), che contiene degli input per il ciclo di programmazione strategica 2018-2020 di Horizon2020, è stato pubblicato nel giugno 2016 e uno *Scoping Paper* è stato poi rilasciato nel gennaio 2017. L’adozione e la pubblicazione del Work Programme 2018-2020 è previsto per ottobre 2017.

La Commissione Europea ha anche raccolto nel 2016 dati rilevanti da enti appaltanti strategici (con interesse potenziale all’acquisto di soluzioni ICT innovative, con ricadute aggiuntive per il settore energia) attraverso un sondaggio condotto da EAFIP - l’European Assistance for Innovative Procurement. I risultati ottenuti hanno aiutato la Commissione Europea a dare priorità ai bisogni delle stazioni appaltanti negli anni a venire, in vista dell’allocazione dei finanziamenti nell’ambito delle *call* del WP 2018-20 del programma Horizon2020. Un quadro riassuntivo dei bisogni delle amministrazioni aggiudicatrici nel settore ICT ed energia include:

- Soluzioni intelligenti *smart city* per migliorare la qualità dei servizi forniti dalle città ai cittadini;



- Sistemi digitali più efficienti dal punto di vista energetico e con migliori performance;
- Internet delle cose (Internet of Things), soluzioni *big data* che ottimizzano l'efficienza energetica;
- Introduzione di schemi di risparmio energetico nelle gare d'appalto per ospedali, polizia, istituti scolastici ed altri edifici pubblici;
- Miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici pubblici, in particolare nell'edilizia sociale;
- Bus elettrici con batterie o tecnologie per supercondensatori.

Al di là delle opportunità offerte da Horizon2020 è bene sottolineare il ruolo del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), che mira a ridurre le disparità economiche e sociali tra le regioni dell'UE. Una delle quattro priorità del FESR per il 2014-2020 è la *low carbon economy*. Una piccola percentuale dei finanziamenti FESR deve quindi essere canalizzata verso progetti coerenti nelle regioni.



1.4. Principali ostacoli al PPI

Nonostante gli sforzi fatti dalle istituzioni europee per creare un clima legale e finanziario adatto per gli appalti innovativi, non è stato ancora possibile realizzare tali appalti su larga scala a causa di **problematiche organizzative e della mancanza di esperienze pratiche e conoscenze da parte delle amministrazioni aggiudicatrici**, connotate da un certo grado di **avversione al rischio**. Esistono pochi incentivi all'acquisto di soluzioni innovative da nuove imprese, sicché si procede con gare tradizionali che conducono all'acquisto di prodotti già presenti da tempo sul mercato da parte di fornitori di lungo periodo. Allo stesso tempo non sono previste penalità per gli enti aggiudicatori che non riescono a condurre efficacemente appalti PPI o PCP. Inoltre, si riscontrano ancora significativi **problemi di consapevolezza, conoscenza, esperienza e capacità** correlati alle nuove tecnologie e agli sviluppi di mercato. Nel contesto delineato le procedure di appalto sono spesso trattate meramente come una questione amministrativa e finanziaria, indipendentemente da più ampi obiettivi di politica pubblica e i mercati dei contratti pubblici risultano ancora frammentati, rendendo più complesso il raggiungimento di una massa critica e limitando le opportunità per promuovere soluzioni più standardizzate e interoperabili e di sviluppo delle PMI, in particolare innovative.

Al fine di superare queste barriere, è di importanza fondamentale:

- **Definire chiaramente ruoli e responsabilità attraverso misure di sensibilizzazione e attività di formazione** indirizzate ad agenzie governative, funzionari pubblici, utenti finali (es. medici, infermieri e pazienti nel settore sanitario) che possano fornire suggerimenti utili relativamente ai bisogni "più pressanti" (cd. approccio *bottom-up* all'identificazione dei bisogni) e consentano in tal modo di favorire l'innovazione in settori specifici;
- **Creare o cooperare con enti di coordinamento centrali che forniscano assistenza e valutino le performance delle amministrazioni aggiudicatrici** identificando settori d'appalto strategici e specifici rispetto ad un contesto; invitare le amministrazioni aggiudicatrici a presentare un piano annuale di innovazione; gestire progetti d'appalto innovativi con obiettivi e cifre pre-determinati; **favorire la creazione di reti e la condivisione della conoscenza tra gli stakeholder**; fornire supporto e consulenza ai compratori sulla definizione delle soluzioni innovative e risolvere questioni legali e aspetti contrattuali delle procedure d'appalto innovative;
- Prefigurare l'istituzione di un **sistema di certificazione per autorità pubbliche che si occupano di acquisto di soluzioni innovative**;
- **Creare incentivi** attraverso l'aggiudicazione di premi o l'offerta di co-finanziamenti per appalti innovativi;
- Riconoscere e accettare i rischi connessi agli appalti innovativi;
- Incoraggiare l'uso di e-Certis, il database gestito dalla Commissione europea che permette alle amministrazioni aggiudicatrici di verificare i documenti e i certificati inviati da candidati stranieri e agli operatori economici di capire quali documenti e certificati sono necessari per presentare un'offerta o una candidatura nell'ambito di

procedure di appalto bandite da amministrazioni aggiudicatrici di un altro Stato membro.

Figura 15. Principali ostacoli e soluzioni negli appalti innovativi



1.4.1. Gli ostacoli ai contratti pubblici per l'innovazione in Italia

I principali ostacoli individuati in Italia nell'attuazione di appalti innovativi e pre-commerciali sono così riassumibili:

- mancanza di dialogo con le società scientifiche e le associazioni più rilevanti di rappresentanza (es. in sanità: associazione dei radiologi) da sviluppare per il coinvolgimento di soggetti qualificati nella definizione delle specifiche tecniche innovative (es. per superare le obiezioni e preferenze di singoli medici e operatori e individuare parametri univoci per definire le caratteristiche del bene/servizio innovativo) basando l'innovazione sulle esigenze di chi sarà chiamato a utilizzare il bene/servizio;
- mancanza di una strategia di approvvigionamento di innovazione complessiva che consideri i fabbisogni non solo della singola amministrazione, ma dell'insieme delle amministrazioni che possano avere fabbisogni simili o possano già avere iniziato a sviluppare soluzioni innovative (con un approccio volto a spingere gli operatori economici a offrire soluzioni innovative);
- "diffidenza" rispetto a procedure di scelta del contraente e strumenti contrattuali innovativi rispetto a quelli più comuni e tradizionalmente utilizzati dalle amministrazioni aggiudicatrici/enti aggiudicatori. Per il superamento di tale



criticità, che spesso si unisce ad una generale inadeguatezza (incapacità) delle amministrazioni aggiudicatrici/enti aggiudicatori di gestire tali procedure definendo strategie di gara efficienti, si sta procedendo all'attuazione di un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti nell'ordinamento giuridico italiano;³⁶

- limitato utilizzo di strumenti che, come il “*general contractor*”, consentano di creare economie di scopo nella gestione amministrativa dei fabbisogni, dei contratti e dei rapporti con gli operatori economici;
- necessità di una maggiore certezza del diritto e stabilità della disciplina in materia di contratti pubblici;³⁷
- contenzioso giurisdizionale in materia di contratti pubblici, che risulta particolarmente elevato in Italia;

limitato riscontro (in sede di esecuzione) circa la soddisfazione degli utilizzatori finali sulle soluzioni innovative acquistate/elaborate in precedenza (mancanza di controlli sulla corretta esecuzione del contratto)

1.4.2. Ostacoli principali al PPI nel settore SMART-Energy

Le principali barriere al PPI nel settore energetico sono molto simili a quelle riscontrate nella parte generale del *tool*. Tuttavia, con specifico riferimento alla tematica energia, ci sono alcune barriere la cui rilevanza è particolarmente significativa se rapportata alle potenzialità del PPI nel settore:

1. Conoscenza e esperienza insufficienti rispetto alle nuove tecnologie e soluzioni:
 - Mancanza di esperienza - con la scelta di una scala troppo grande o troppo piccola di intervento per l'installazione di fonti di energia rinnovabile, con costi ingiustificati o mancanza di efficienza dal punto di vista economico per il progetto.
 - Mancanza di formazione, conoscenza e comprensione: accade, ad esempio, che un ente appaltante, durante un appalto per soluzioni innovative di tipo solare termico o fotovoltaico, non riesca a prendere in considerazione i parametri relativi al tetto (carichi statici e dinamici possibili) o la localizzazione del sito in cui i sistemi innovativi saranno installati.
 - Mancanza di metodologie favorevoli all'innovazione/mancanza di accesso a casi di studio - ad esempio, una potenziale barriera consiste nel non procedere ad una consultazione del mercato prima di iniziare la procedura d'appalto per una soluzione energetica innovativa a causa della mancanza di accesso a strumenti appositi che permettano di acquisire conoscenze sul PPI, anche nel settore energia.

³⁶ d.lgs. n. 50 del 2016, artt. 37 e 38.

³⁷ il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, attuazione delle direttive CE n. 17 del 2004 e n. 18 del 2004, era stato modificato circa 600 volte.



2. Ostacoli procedurali e finanziari:

- L'innovazione è solitamente percepita come più costosa - in effetti, le soluzioni innovative, specie nel settore energia, sono costose, ma il prezzo delle relative soluzioni e apparecchiature è spesso ragionevole a causa dell'affidabilità dei nuovi sistemi di generazione dell'energia nel lungo periodo;
- Mancanza di obiettivi nazionali a livello di politiche pubbliche - qualora manchi uno specifico quadro di politica pubblica o il progetto PPI non lo abbia considerato, i risultati possono essere negativi in termini, ad esempio, di inability a commerciare l'energia prodotta dalla fonte rinnovabile o a trasferirla sulla rete pubblica.

3. Paura del cambiamento verso nuove tecnologie e soluzioni nel settore energia:

- Paura della novità - resistenza a ciò che è nuovo o non testato/validato, causata dal bisogno di mantenere la stabilità della fornitura nel settore energia.

Inoltre, come dimostrato da esempi disponibili di PPI, ci sono anche ostacoli molto specifici che sono a volte troppo difficili da prevedere inizialmente. Ad esempio, nel caso del progetto PPI svedese sui sistemi di recupero di calore (es. 1 nel sottocapitolo 1.2.2), un ostacolo specifico riscontrato nel settore degli edifici a efficienza energetica fu identificato nella mancanza di conoscenza delle nuove tecnologie e nella mancanza di un sistema semplice che fornisse buone *performance* complessive.



1.5. Lo scopo di questa guida

Sondaggi condotti tra i partner del progetto PPI2Innovate hanno mostrato chiaramente che - nonostante la grande attenzione rivolta dall'UE e dai decisori pubblici europei a PCP e PPI - **gli appalti innovativi sono ancora in una "fase embrionale" in molti Paesi partner**, dato che l'attuazione pratica non è ancora avvenuta su larga scala e molte amministrazioni aggiudicatrici non hanno familiarità con le relative procedure. Sulla base dell'accordo raggiunto nel primo meeting di progetto a Lubiana (nel mese di novembre 2016) questa guida si focalizza principalmente sul PPI.

In particolare, essa mira a fornire a coloro cui è attribuita la competenza di condurre procedure d'appalto (amministrazioni aggiudicatrici e enti aggiudicatori) dettagliate informazioni sui più importanti meccanismi, fasi, attori e strumenti degli appalti innovativi. Attraverso esempi (box verdi su casi pratici di appalti innovativi), focus tematici (box arancio), schemi (box azzurri) e suggerimenti pratici (sezioni su messaggi da ricordare), questa guida cerca di offrire uno strumento concreto di sostegno ai decisori pubblici e agli enti che cercano e acquistano soluzioni innovative per soddisfare i propri bisogni in maniera più efficace. In ultima analisi, questa guida si pone l'obiettivo di essere un punto di riferimento con soluzioni e indicazioni pratiche su come impostare e condurre gare di PPI, dettagliando le specificità delle strategie d'appalto innovativo e di ogni fase della relativa procedura - dall'identificazione dei bisogni all'aggiudicazione e all'esecuzione del contratto - in modo da rendere l'intero processo meno complesso ed incerto, più facile da mettere in atto e da implementare.

Al fine di essere il più utile e funzionale possibile, questo strumento è stato strutturato come una guida *step-by-step* agli appalti innovativi. Inoltre, la guida contiene anche un capitolo sulla gestione del rischio - che gli enti appaltanti devono considerare prima, durante e dopo la gara d'appalto - ed un glossario di termini utili.



2. APPROCCIO PRATICO

2.1. Considerazioni generali

- Gli acquirenti pubblici dovrebbero agire come consumatori intelligenti pianificando il proprio fabbisogno (**il bisogno di innovazione**) in modo da definire - successivamente - **come acquistare** tempestivamente e in maniera organizzata, comunicando in modo trasparente i loro piani di lungo periodo al mercato, così da dare ai potenziali fornitori (operatori economici) tempo di reagire e sviluppare soluzioni per i bisogni identificati.
- Processi d'appalto efficaci presuppongono un'ampia comunicazione tra le entità coinvolte (amministrazioni aggiudicatrici, pianificatori finanziari e decisori pubblici), in modo da incoraggiare l'identificazione dei bisogni, la valutazione tempestiva delle disponibilità di bilancio ed una conseguente pianificazione razionale.
- Tale comunicazione deve avvenire tanto all'interno delle singole amministrazioni aggiudicatrici che tra differenti enti appaltanti. Dal primo punto di vista, è di importanza fondamentale che venga assicurata la partecipazione attiva di tutti gli attori interni - e, tra gli altri, di esperti tecnici e consulenti legali - durante l'intero ciclo dell'appalto pubblico, per favorire una **precisa definizione dei bisogni** e dell'oggetto del contratto. Dal secondo punto di vista, poi, la cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici a livello regionale, nazionale ed europeo ha un valore primario in caso di scarsità di risorse per lo sviluppo di soluzioni ad elevato contenuto tecnologico e nell'identificazione dei bisogni comuni (con relativa condivisione dei rischi).
- Ogni addetto agli appalti dovrebbe avere non solo ottime capacità tecniche ma anche importanti abilità di gestione di progetti e contratti. È anche utile avere *expertise* nel settore tecnologico in cui verrà condotto l'appalto al fine di evidenziare i bisogni, **organizzare l'analisi di mercato e le giornate informative per selezionare il bisogno da soddisfare e designare le specifiche tecniche**, valutare le proposte e seguire per intero il processo d'acquisto.
- Le nuove strategie di cooperazione negli appalti pubblici dovrebbero consentire alle amministrazioni appaltanti di **"ottenere il massimo beneficio dal potenziale del mercato interno in termini di economie di scala e condivisione di rischi e benefici"** (Direttiva 2014/24/UE, par. 73).



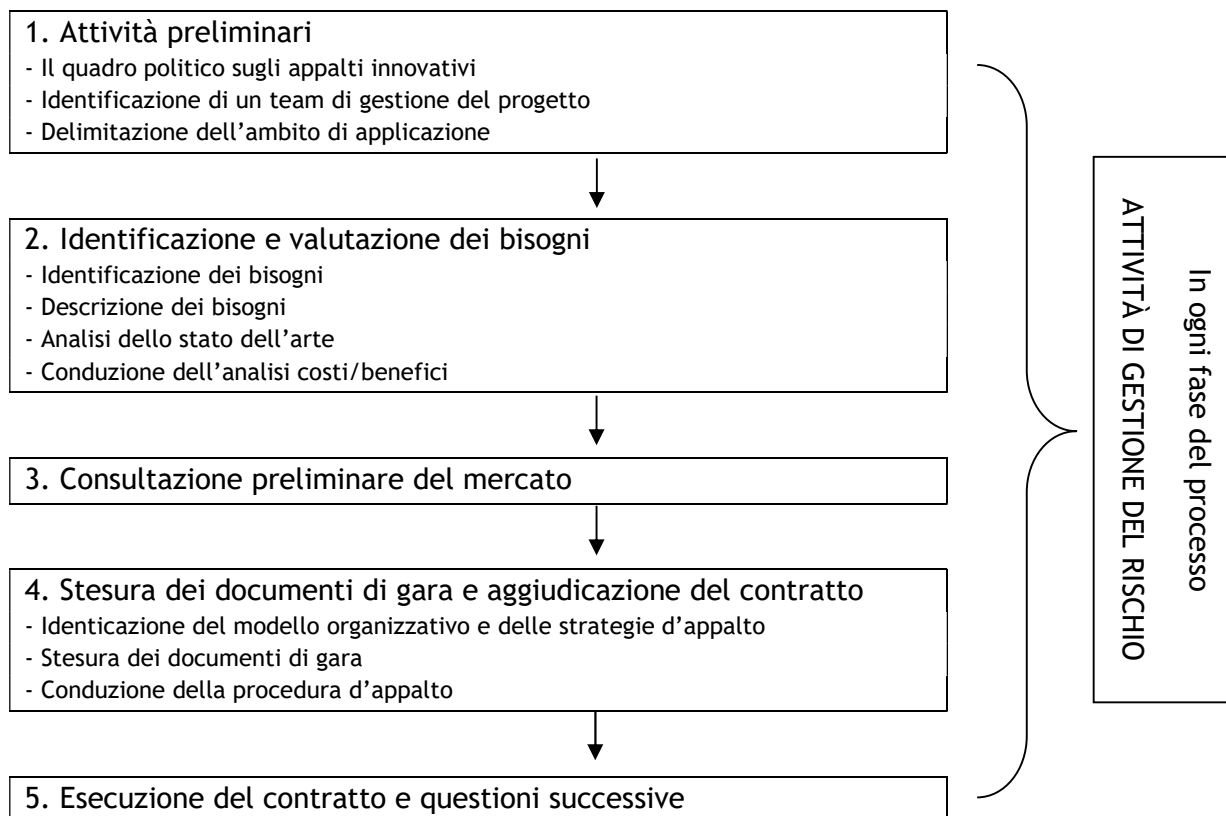
- L'appalto pubblico dovrebbe essere strutturato in modo tale assicurare alle amministrazioni aggiudicatrici adeguata formazione e consulenza in ogni fase della procedura di affidamento.
- Durante l'intero ciclo dell'appalto pubblico, **gli strumenti elettronici** possono avere un ruolo importante nel diffondere, raccogliere e processare le informazioni e ridurre i costi di transazione e comunicazione. Ad esempio, un sito web può fornire informazioni rapide e strutturate alle imprese su potenziali opportunità di business, sulle possibilità di innovazione esistenti e su anticipazioni riguardo a potenziali appalti, specifiche sugli avvisi di gara, così come sul profilo di chi acquista e sul contesto dell'appalto. Durante la fase del dialogo, i siti web possono generare un più ampio interesse e una più capillare risposta, dando informazioni uniformi a tutte le parti interessate. Inoltre, i potenziali fornitori possono mandare elettronicamente candidature e offerte. Le consultazioni preliminari del mercato possono rivelarsi strumento utile non solo all'obiettivo di conoscenza del mercato per una migliore definizione della domanda pubblica e preparazione della procedura di appalto, ma anche anche per la comunicazione della programmazione futura delle gare.
- È comunque necessario che gli strumenti elettronici siano utilizzati in modo non discriminatorio e che garantiscano interoperabilità, in modo da non escludere alcun candidato. Inoltre, gli appalti elettronici (cd. *e-procurement*) sono solitamente usati per prodotti già presenti e generalmente disponibili sul mercato: le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero, quindi, prestare attenzione all'impatto degli strumenti elettronici sugli appalti pubblici innovativi.
- Un'altra questione importante da tenere in considerazione in ogni fase della procedura d'appalto è la gestione del rischio, dal momento che l'appalto pubblico di soluzioni innovative spesso comporta rischi più elevati rispetto all'acquisto di soluzioni già pronte sul mercato. Un fornitore potrebbe non essere in grado di consegnare la soluzione, o le prestazioni del prodotto o servizio individuati potrebbero essere inferiori rispetto alle aspettative; inoltre, difficoltà pratiche potrebbero ostacolare l'utilizzo di una nuova soluzione o la sua integrazione nell'organizzazione dell'ente appaltante.
- In tal senso, la gestione del rischio deve divenire parte integrante del processo decisionale e della valutazione complessiva: negli appalti pubblici innovativi, l'insuccesso della procedura è possibile e le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero chiedere agli offerenti di includere un'analisi dei rischi e delle relative strategie di mitigazione degli stessi nelle loro offerte; gli enti appaltanti dovrebbero anche cercare di sviluppare piani di mitigazione ed emergenza sin dal momento in cui una soluzione viene scelta, attribuendo le relative responsabilità di



gestione nell'ambito dei controlli a seconda della capacità di sopportare e mitigare uno specifico rischio.

- Il dispiegamento di sistemi di controllo ed una adeguata informazione dovrebbero essere parte integrante di ogni step del processo d'appalto pubblico per l'acquisto di soluzioni innovative al fine di assicurare l'integrità ed evitare qualsiasi conflitto di interesse, inteso come situazione in cui un individuo o un'organizzazione hanno - o rischiano di avere - più di un interesse nel contratto, con il rischio di corruzione nel processo decisionale (es. relazioni personali o di natura finanziaria tra soggetti coinvolti nella preparazione dei documenti di gara o nella valutazione delle offerte e potenziali candidati o offerenti). Per tale ragione, all'inizio del processo d'appalto, ogni possibile o reale conflitto di interesse deve essere dichiarato nei documenti del contratto.

Figura 16. Step principali di un PPI





2.2. Attività preliminari

2.2.1. Il quadro politico sugli appalti innovativi

Cosa fare?

Innanzitutto, ogni amministrazione aggiudicatrice dovrebbe discutere in che modo i propri acquisti possano essere correlati al perseguimento di più ampi obiettivi politici, favorendo l'innovazione spesso in combinato con obiettivi secondari di sostenibilità - in ciascun settore in cui essa opera. Nel fare questo, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero anche identificare i cd. fattori chiave di successo (key success factors, KSF) da utilizzare come "pietre miliari" nelle fasi successive di selezione del contraente e esecuzione del contratto.

FOCUS: COSA SIGNIFICA INNOVAZIONE?

Secondo il Manuale di Oslo dell'OCSE (2005), come ribadito in *The Innovation Imperative* (2015), innovazione significa l'implementazione di un prodotto o processo nuovo o significativamente migliorato; un nuovo metodo di commercializzazione; un nuovo metodo organizzativo nella conduzione degli affari, nell'organizzazione di un posto di lavoro e/o delle relazioni esterne. Come tale, l'innovazione può avvenire in ogni settore dell'economia, inclusi i servizi pubblici.

In termini pratici, un lavoro, prodotto, servizio o processo possono essere definiti come innovativi se:

- hanno un valore aggiunto significativo (in termini di rapporto costi/benefici o di benessere sociale)
 - sono sul mercato da meno di due anni in scala commerciale ridotta
- oppure
- usano vecchie tecnologie in modi nuovi o innovativi

Fonti: OECD *Oslo Manual* (2005): <https://www.oecd.org/sti/inno/2367580.pdf>

OECD *The Innovation Imperative* (2015): <https://www.oecd.org/publications/the-innovation-imperative-9789264239814-en.htm>

La definizione è ripresa nella Direttiva 24/2014/UE all'art. 2, c. 1, n. 22 in base al quale è «innovazione»: l'attuazione di un prodotto, servizio o processo nuovo o significativamente migliorato, tra cui, ma non solo, i processi di produzione, di edificazione o di costruzione, un nuovo metodo di commercializzazione o organizzativo nelle prassi commerciali, nell'organizzazione del posto di lavoro o nelle relazioni esterne, tra l'altro allo scopo di contribuire ad affrontare le sfide per la società o a sostenere la strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.



Figura 17. Scoreboard per l'Unione dell'Innovazione, (Commissione UE, 2014)

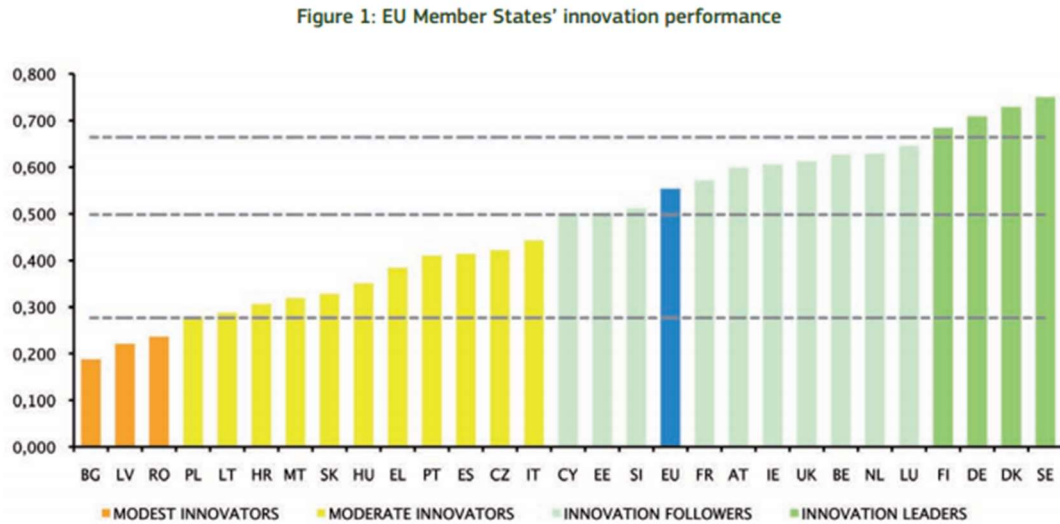


Figura 18. Definizione di innovazione per l'UE

TIPOLOGIE DI INNOVAZIONE

Innovazione incrementale: una serie di piccoli miglioramenti ad un prodotto o linea di prodotto esistente che solitamente contribuisce a mantenere o migliorare la sua posizione competitiva nel tempo. L'innovazione incrementale è usata di solito nelle soluzioni ad elevato contenuto di tecnologia da imprese che hanno bisogno di continuare a migliorare i propri prodotti con nuove prestazioni richieste dai consumatori

Innovazione radicale: una innovazione radicale ha un impatto significativo sul mercato e sull'attività economica dell'impresa sul mercato. Questo concetto si focalizza sull'impatto dell'innovazione piuttosto che sulla sua innovatività. L'innovazione potrebbe, ad esempio, cambiare la struttura del mercato, creare nuovi mercati o rendere obsoleti i prodotti esistenti

Innovazione breakthrough: si focalizza sulla sorpresa generata nelle persone. Questo tipo di innovazione è rara e basata su ricerche approfondite a livello scientifico e ingegneristico

Guida per il supporto all'innovazione per le Piccole e Medie Imprese (PMI)
 sviluppata nel quadro del progetto europeo InnoSupport
<http://www.innosupport.net/>



Figura 19. Definizione di innovazione nella direttiva 2014/24/UE

Direttiva 2014/24/UE, art.2(22)

Innovazione: l'attuazione di un prodotto, servizio o processo nuovo o significativamente migliorato, tra cui, ma non solo, i processi di produzione, di edificazione o di costruzione, un nuovo metodo di commercializzazione o organizzativo nelle prassi commerciali, nell'organizzazione del posto di lavoro o nelle relazioni esterne, tra l'altro allo scopo di contribuire ad affrontare le sfide per la società o a sostenere la strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva;

Come fare?

Le stazioni appaltanti dovrebbero innanzitutto capire se i decisori pubblici hanno implementato una strategia nazionale, regionale o locale sull'innovazione e, sulla base di tale documento (ove esistente), identificare le aree prioritarie, comprendere come condurre la valutazione dei bisogni e applicare in modo corretto la procedura in base al bisogno specifico non soddisfatto e per cui si intende iniziare una procedura di appalto. Le strategie sull'innovazione possono variare in maniera significativa tra i vari Paesi: in alcuni casi, esse prendono la forma di documenti di politica pubblica onnicomprensivi (aspetto normativo e di politica pubblica, obiettivi economici, guida per le amministrazioni aggiudicatrici); in altri casi, tali strategie consistono più semplicemente in programmi o piani strutturati che mirano al perseguimento di specifici obiettivi in determinate aree di intervento. Più raramente, la strategia sull'innovazione si esaurisce nell'individuazione di strumenti finanziari o incentivi monetari di natura generale o basati su singoli casi. Ad ogni modo, un valore aggiunto significativo può essere ottenuto attraverso l'analisi comune delle innovazioni sul mercato e lo scambio di informazioni tra le amministrazioni aggiudicatrici e enti aggiudicatori dei diversi Stati membri. La condivisione dei rischi e dei benefici correlati agli appalti innovativi è un elemento chiave per una politica europea per l'innovazione che abbia successo.



Esempi di politiche pubbliche per la promozione degli appalti innovativi

Nel 2012, l'Austria ha implementato un piano d'azione nazionale sugli appalti pubblici per favorire l'innovazione (<https://era.gv.at/object/document/2177>), come documento di follow-up rispetto alla strategia nazionale per la ricerca, la tecnologia e l'innovazione (2011). Tale strategia mirava a creare un insieme di politiche pubbliche “*sistemiche e moderne per la ricerca, la tecnologia e l'innovazione*” attraverso gli appalti pubblici, intesi come una delle possibili leve del cambiamento. Il piano d'azione, a sua volta, descrive in dettaglio il modo in cui effettuare quest'operazione di utilizzo della leva pubblica (misure, risorse, responsabilità).

In Germania, il PPI non è stato promosso attraverso piani *ad hoc*. Piuttosto, l'appalto di soluzioni innovative è stato integrato nella strategia complessiva per l'innovazione elaborata dal governo federale tedesco. Il documento “High-Tech Strategy - Innovation for Germany” (<http://www.hightech-strategie.de/de/The-new-High-Tech-Strategy-390.php>) comprende una serie di misure per la ricerca, la tecnologia e l'innovazione approvate dal governo tedesco. Gli appalti innovativi sono la misura più importante nel quadro degli strumenti di politica dal lato della domanda. Sei ministeri federali hanno condiviso, nel 2007, la decisione di promuovere appalti pubblici orientati all'innovazione.

UNO SCHEMA PER PIANIFICARE I BISOGNI E DECIDERE COSA ACQUISTARE NELLA SUCCESSIVA FASE D'APPALTO

- 1) **Definire gli obiettivi strategici di progetto**, in considerazione delle politiche governative e degli obiettivi di servizio pubblico.
- 2) **Descrivere i benefici primari** derivanti dalla soluzione del/i problema/i, inclusi:
 - a) tipologia e livello dei benefici (sociali, economici, ambientali, ecc.);
 - b) beneficiari; e
 - c) modo in cui i benefici emergono dalla soluzione dei problemi.
- 3) **Descrivere gli svantaggi** che possono potenzialmente derivare dagli investimenti.
- 4) **Identificare i bisogni non ancora soddisfatti** attraverso:
 - a) un approccio cd. *bottom-up* (es. bisogni evidenziati dagli utenti finali attraverso interviste o *focus group*);
 - b) un approccio cd. *top-down* (es. questionari, ricerche a tavolino);
 - c) una combinazione dei due precedenti approcci
- 5) **Condurre un'analisi di mercato** al fine di identificare cosa comprare (oggetto del contratto) e come comprare (procedura di selezione del contraente) attraverso incontri faccia-a-faccia con i possibili fornitori o con giornate informative
- 6) **Descrivere il progetto, il suo obiettivo, le sue caratteristiche e tempistiche**, incluse:
 - a) le parti del progetto che possono essere raggruppate o separate;
 - b) le contingenze temporali, es. chiusura di altre infrastrutture;
 - c) la durata del progetto e le tempistiche previste; e
 - d) il possibile impatto su utenti finali e *stakeholder*.

Errori più comuni

Mancanza di una comunicazione chiara da parte dei decisori pubblici sui più importanti obiettivi politici e sul bisogno di fornire risposte innovative a problematiche sociali; mancanza di una strategia di innovazione ben definita e coerente per la scelta di cosa acquistare e, conseguentemente, di come procedere ad acquisti pubblici innovativi;



mancanza di capacità da parte delle amministrazioni aggiudicatrici nella prioritizzazione degli acquisti innovativi in settori rilevanti a causa dell'avversione al rischio.

La pianificazione è quindi cruciale. Se l'amministrazione aggiudicatrice sbaglia l'approccio in questa parte del processo, gli errori e i problemi saranno inevitabili. La mancanza di pianificazione può anche compromettere la possibile futura cooperazione tra stazioni appaltanti.

Lezioni apprese

Come dimostrato da esperienze riscontrate in diversi Stati membri, le possibili risposte includono la previsione di attività di formazione dei funzionari deputati alla funzione appalti, oltre al miglioramento del quadro normativo di riferimento. Altri metodi efficaci comprendono l'introduzione di un target (es. in FinalIndia, gli appalti innovativi devono rappresentare almeno il 5% del totale) e l'organizzazione di *workshop* per migliorare il coordinamento tra le diverse parti coinvolte nel sistema degli appalti (come avvenuto in Turchia). Tra le altre misure, la Nuova Zelanda ha introdotto le cd. "Government Rules of Sourcing", che forniscono uno schema flessibile e favorevole all'innovazione, con buone pratiche, guide, strumenti e schede sugli appalti.

Messaggi da ricordare

- Individuare (se esiste) una strategia nazionale o locale sull'innovazione (sì/no)
- (Se sì) identificare gli obiettivi di politica principali (in termini di crescita economica, sviluppo sostenibile, protezione ambientale, benessere sociale, digitalizzazione, ecc.)
- Fare una stima del potenziale di ogni settore specifico (es. sanità, energia, ICT, ecc.) nel raggiungimento dei possibili obiettivi di politica pubblica
- Determinare se esiste un ruolo per l'innovazione nello specifico settore
- Determinare gli strumenti per identificare i bisogni della stazione appaltante e degli utenti finali (es. medici, pazienti, cittadini) attraverso un approccio *bottom-up*, *top-down* o una combinazione dei due
- Designare delle linee guida per l'uso degli appalti pubblici come driver per l'innovazione al fine di risolvere problematiche di natura sociale e raggiungere obiettivi politici più ampi
- Definire i fattori chiave di successo (es. grado di impegno e responsabilità di ogni partecipante al processo d'appalto; formazione di uno staff professionale ed esperto; attività di accrescimento delle conoscenze; disponibilità di supporto tecnico, finanziario e di comunicazione)



FOCUS SUL PROGETTO HAPPI

Un esempio particolarmente calzante riguarda le giornate informative (info-days) realizzate nel contesto del progetto **Healthy ageing Public Procurement of Innovations (HAPPI)**: <http://www.happi-project.eu/> per raccogliere informazioni sulle possibili innovazioni esistenti sul mercato e agevolare l'operato dei funzionari competenti nella preparazione del successivo appalto e nella selezione del contraente. Anche se utile, tale attività sarebbe stata ancor più proficua se fosse stato possibile condurre una consultazione più ampia, in modo da analizzare adeguatamente la rispondenza del bene o servizio individuato con i reali bisogni e priorità dei professionisti del settore sanitario e dei pazienti, da un lato, e da garantire maggiori adesioni all'accordo quadro affidato all'esito del procedimento di selezione del contraente, dall'altro.

2.2.1.1. Il quadro normativo italiano sugli appalti pubblici innovativi

I contratti pubblici possono costituire un importante strumento di politica industriale per la crescita e l'innovazione, con una sempre più estesa apertura alla concorrenza mediante lo sviluppo e la formazione di adeguate professionalità capaci di sviluppare, attraverso l'aggregazione e la qualificazione della domanda pubblica, le necessarie strategie di gara per favorire la partecipazione, la qualità e l'efficacia del *procurement* pubblico. Come recentemente ribadito dalla Commissione Europea, la professionalità è un fattore chiave di successo: alcune delle *success stories* nel settore degli appalti innovativi, infatti, hanno combinato ad un forte mandato politico la presenza di uno staff motivato e professionale³⁸.

In Italia la frammentazione delle amministrazioni aggiudicatrici³⁹ ha determinato una elevata frammentazione delle procedure di gara per l'aggiudicazione di lavori, servizi e forniture.

Il valore complessivo della domanda di appalti pubblici di importo superiore a 40.000 euro nel 2016 è stato di circa 111,5 miliardi di euro ed è così suddiviso:

- 33,9% nel settore servizi di interesse generale da parte di enti, concessionari e imprese di elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, ecc. (con punte afferenti agli enti e concessionari in ambito di trasporto ferroviario 5,7%, energia elettrica 4,8% e gestione rifiuti 4,7%);
- 24,5% nel settore enti locali (con punte di cui ai comuni 10,9% e regioni 10,9%);
- 18,3% nel settore sanità di cui ben il 9,6% afferente alle centrali di committenza in ambito sanitario; dato che conferma il continuo processo di aggregazione della domanda in tale ambito iniziato già da qualche anno;

³⁸ Commissione Europea (2017), *Targeted consultation on the draft Guidance on Public Procurement of Innovation*, disponibile online: https://ec.europa.eu/growth/content/targeted-consultation-draft-guidance-public-procurement-innovation_it

³⁹ Autorità Nazionale Anticorruzione, Relazione annuale 2016, 6 luglio 2017, 149. Cfr. anche 31.000 con oltre 60.000 centri di spesa.



- il 13,6% nelle centrali di committenza (escluse le centrali di committenza del settore sanità), di cui il 4,2% afferente a ConsipS.p.A.⁴⁰

La disciplina italiana ha previsto l'introduzione di un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti⁴¹ volto a garantire l'adeguatezza della struttura organizzativa nell'intero ciclo del contratto pubblico ed a favorire l'innovazione attraverso la previsione di maggiori professionalità e forme di cooperazione tra amministrazioni pubbliche, tenendo conto delle caratteristiche dei mercati di riferimento. In tal senso, si possono svolgere:

- **GARE DELEGATE ad altra amministrazione aggiudicatrice.** Si tratta di forme di delegazione o coordinamento con l'aggregazione dei fabbisogni rilevati ovvero la previsione di lotti distinti
- Attività di **CENTRALIZZAZIONE DELLE COMMITTENZE** a livello nazionale, regionale o locale
- La realizzazione di **GARE TRANSFRONTALIERE** o **TRANSNAZIONALI** o **l'utilizzo di gare svolte da amministrazioni aggiudicatrici di altri Stati membri.** In Italia questa possibilità, prevista dalla disciplina europea, è stata limitata in sede di recepimento della direttiva UE 2014/24⁴². La legge di recepimento ha, infatti, previsto la sola possibilità per le stazioni appaltanti nazionali di ricorrere all'attività di centralizzazione delle committenze svolta nella forma di acquisizione centralizzata di forniture e/o servizi per diverse stazioni appaltanti", dunque alle attività di grossista escludendo quella di intermediario. Una simile scelta pare in controtendenza rispetto allo sviluppo dell'integrazione e della cooperazione amministrativa, e pare costituire un limite significativo all'instaurazione di forme di cooperazione dal lato della domanda per l'adesione reciproca agli accordi quadro di altri paesi, atteso che solo le amministrazioni europee potrebbero, secondo tale prospettiva, aderire ad accordi quadro italiani, mentre al contrario le stazioni appaltanti potrebbero solo usufruire delle attività svolte come grossisti da centrali di committenza europee.⁴³

Forme di aggregazione della domanda, ove correttamente strutturate possono favorire la partecipazione e la qualificazione della domanda pubblica anche per incoraggiare l'innovazione. Inoltre, una corretta e trasparente programmazione può consentire di anticipare al mercato le strategie future per indicare obiettivi di crescita, di ricerca e di innovazione, a beneficio soprattutto delle PMI.

⁴⁰ Autorità Nazionale Anticorruzione, Relazione annuale 2016, 6 luglio 2017, 150.

⁴¹ Cfr. art. 38, d.lgs. n. 50 del 2016 e infra.

⁴² In Italia, cfr. d.lgs. n. 50 del 2016, art. 43 in combinato disposto con l'art. 37, c. XIII.

⁴³ G. M. RACCA, *La contrattazione pubblica come strumento di politica industriale*, in C. Marzuoli - S. Torricelli (a cura di), *La dimensione sociale della contrattazione pubblica. Dalle esternalizzazioni alla contrattazione socialmente sostenibile*, Editrice Scientifica, Napoli, 2017, 171 e s.



La suddivisione dei grandi appalti in lotti, che richiede una accurata analisi di mercato ed una strategia di gara ben pianificata, può essere di stimolo alla concorrenza: può essere effettuata su base territoriale, quantitativa (per volume) - per assicurare che l'entità dei singoli appalti corrisponda meglio alla capacità delle PMI - ovvero su base qualitativa, per adattare meglio il contenuto dei singoli appalti ai settori specializzati delle PMI (lotti merceologici).

La possibilità di limitare il numero di lotti aggiudicabili alla medesima impresa può favorire l'accesso al mercato di nuovi operatori (con la rottura di cartelli consolidati nel tempo). Ovviamente tali strategie vanno attuate sulla base di accurate analisi di mercato e individuando le soluzioni maggiormente vantaggiose per le amministrazioni aggiudicatrici.

L'innovazione dei modelli organizzativi per l'acquisto pubblico e delle procedure di selezione del contraente può assicurare una condivisione dei rischi legati all'innovazione che difficilmente possono essere sostenuti dalle singole amministrazioni aggiudicatrici.

Nell'ordinamento giuridico italiano, la programmazione in materia di contratti pubblici si qualifica come attività procedimentalizzata volta ad individuare i bisogni, le risorse disponibili, gli obiettivi primari - anche mediante la verifica periodica e finale della realizzazione degli stessi - e a definire le modalità di acquisizione e l'oggetto della prestazione, oltre che ad individuare i necessari finanziamenti. Tale attività assume un'importanza rilevante nella ricerca di soluzioni innovative, specie ove si consideri quanto la preventiva indicazione dei fabbisogni possa favorire un dialogo con gli operatori economici (nei limiti previsti dalla disciplina europea e nazionale) e consenta alle imprese di proporre soluzioni innovative capaci di soddisfare le necessità in maniera maggiormente efficiente.

L'attività di programmazione concerne tutte le prestazioni che l'amministrazione ha necessità di acquisire e la relativa disciplina viene in parte distinta per il settore dei lavori rispetto ai servizi ed alle forniture.⁴⁴

La maggiore attenzione alla programmazione dell'attività contrattuale è volta ad incentivare il coordinamento dei "soggetti qualificati" nello svolgimento di procedure di selezione del contraente, attività senz'altro favorita dalla raccolta dei fabbisogni programmati dalle singole amministrazioni.

La disciplina italiana del 2016 estende anche ai settori dei servizi e delle forniture⁴⁵ l'obbligo di programmazione (biennale) dell'attività contrattuale. I programmi sono adottati "in coerenza" con il bilancio e non congiuntamente,⁴⁶ cercando di risolvere

⁴⁴ d.lgs. n. 50 del 2016, artt. 21 e s.

⁴⁵ Di importo unitario stimato pari o superiore a 40.000 euro.

⁴⁶ Come previsto dal previgente d.lgs. n. 163 del 2006, art. 128.



le problematiche connesse alle diverse tempistiche dei soggetti pubblici che approvano il bilancio⁴⁷.

2.2.1.2. Il quadro europeo sugli appalti per l'innovazione nel settore SMART-Energy

Le politiche europee nel settore dell'energia si basano su alcune premesse fondamentali: da un lato, è necessario promuovere la riduzione dei consumi di energia e l'aumento del livello di efficienza energetica all'aumentare della domanda; dall'altro, bisogna considerare la necessità di limitare la produzione di energia a partire da combustibili fossili, che stanno rapidamente esaurendosi. Allo stesso tempo, specifici sviluppi nel settore energetico dimostrano che nuove possibilità si aprono per la produzione attraverso fonti più pulite, specialmente alternative e rinnovabili.

Le autorità aggiudicatrici devono tenere conto di tale quadro politico europeo al fine di:

- Determinare il possibile ruolo dell'innovazione nel settore energetico: i decisori pubblici dovrebbero in tal senso elaborare politiche energetiche a livello nazionale e locale (in termini di strategie e piani d'azione),
- Definire cosa è innovativo in relazione al settore energia e quali siano le sfere di applicazione di interesse per il committente pubblico: lavori, servizi o processi,
- Pianificare gli obiettivi chiave nel settore energia (ivi comprese le politiche governative e gli obiettivi di fornitura di servizi pubblici),
- Descrivere i benefici primari:
 - Tipologie e livelli di benefici, es. sociali, economici, ambientali, ecc.
 - Elencare allo stesso tempo gli svantaggi,
 - Tipologie di beneficiari,

⁴⁷ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 3, ggggg-quinquies) «programma biennale degli acquisti di beni e servizi», il documento che le amministrazioni adottano al fine di individuare gli acquisti di forniture e servizi da disporre nel biennio, necessari al soddisfacimento dei fabbisogni rilevati e valutati dall'amministrazione preposta; ggggg-sexies) «programma triennale dei lavori pubblici», il documento che le amministrazioni adottano al fine di individuare i lavori da avviare nel triennio, necessari al soddisfacimento dei fabbisogni rilevati e valutati dall'amministrazione preposta; ggggg-septies) «elenco annuale dei lavori», l'elenco degli interventi ricompresi nel programma triennale dei lavori pubblici di riferimento, da avviare nel corso della prima annualità del programma stesso; ggggg-octies) «elenco annuale delle acquisizioni di forniture e servizi», l'elenco delle acquisizioni di forniture e dei servizi ricompresi nel programma biennale di riferimento, da avviare nel corso della prima annualità del programma stesso; ggggg-nonies) «quadro esigenziale», il documento che viene redatto ed approvato dall'amministrazione in fase antecedente alla programmazione dell'intervento e che individua, sulla base dei dati disponibili, in relazione alla tipologia dell'opera o dell'intervento da realizzare gli obiettivi generali da perseguire attraverso la realizzazione dell'intervento, i fabbisogni della collettività posti a base dell'intervento, le specifiche esigenze qualitative e quantitative che devono essere soddisfatte attraverso la realizzazione dell'intervento, anche in relazione alla specifica tipologia di utenza alla quale gli interventi stessi sono destinati. L'effettività e la coerenza con il bilancio è inoltre assicurata da quanto previsto all'art. 21, c. 3 nel quale si prevede l'obbligo di indicare i lavori da avviare nella prima annualità, per i quali deve essere riportata anche l'indicazione dei mezzi finanziari stanziati sullo stato di previsione o sul proprio bilancio, ovvero disponibili in base a contributi o risorse dello Stato, delle regioni a statuto ordinario o di altri enti pubblici (l'elencazione delle fonti di finanziamento ricomprende anche i beni immobili disponibili).



- Identificare i bisogni non soddisfatti,
- Condurre un'analisi di mercato,
- Identificare i cd. fattori di successo chiave da usare nelle fasi seguenti del processo d'appalto.

Un importante documento, che allo stesso tempo riassume il quadro regolamentare nel settore energetico, è costituito dalla Comunicazione della Commissione Europea sull'Accelerazione nell'Innovazione per l'Energia Pulita. Tale comunicazione considera gli appalti innovativi come uno strumento significativo per lo sviluppo del settore energetico. In questo documento, la Commissione sostiene che l'innovazione nel settore delle energie pulite richiede un mercato unico ben funzionante ed una robusta politica della concorrenza, che diano alle imprese appena giunte sul mercato l'opportunità di presentare le loro innovazioni su un piano di parità rispetto alle imprese già presenti. Attraverso l'Unione del Mercato dei Capitali potranno poi determinarsi ulteriori opportunità di finanziamento per i progetti innovativi nel settore dell'efficienza energetica e delle fonti di energia rinnovabile. In base a tale Comunicazione, *“l'accelerazione dell'innovazione nel settore delle energie pulite richiede cambi importanti nei sussidi energetici e in specifici aspetti normativi relativi all'energia”*. In particolare, dovranno essere modificate le attuali politiche riguardanti l'uso di combustibili fossili, che costituiscono un ostacolo allo sviluppo di innovazioni nel campo delle energie pulite. I sussidi annuali diretti e connessi alle energie fossili ammontavano a 41.9 miliardi di euro nel 2012, e considerando le esternalità ambientali negative, i costi totali hanno sorpassato i 300 miliardi di euro. Tali approcci non rispettano gli accordi presi nella conferenza di Parigi, nel G20 e nel G7, specie considerando che le fonti di finanziamento in ricerca e innovazione per le energie pulite sono inferiori alle attese. Nondimeno, uno dei mezzi utili per risolvere tale questione è l'iniziativa-guida per ricerca e innovazione nell'UE, il programma Horizon2020, che supporta azioni nel settore delle energie pulite con finanziamenti per un totale di 1.1 miliardo di euro.

Senza dubbio, lo sviluppo delle tecnologie connesse alle energie rinnovabili rappresenta una una delle condizioni più importanti per garantire all'UE una discontinuità rispetto alle fonti tradizionali di approvvigionamento energetico. Questa considerazione è, tra l'altro, uno dei punti di partenza dell'approccio al mercato dell'elettricità sostenuto nella direttiva sul Piano per un Mercato dell'Elettricità, che mira a creare un mercato adatto per le energie rinnovabili e a ridurre il bisogno di specifici schemi di supporto, focalizzando il sostegno pubblico su alcune tecnologie di energia rinnovabile non ancora totalmente mature e sostenendo gli sforzi di ricerca e innovazione attraverso strumenti di *market pull* per lo sviluppo di tali innovazioni.

Nella Comunicazione [“Clean Energy for All Europeans”](#), la Commissione ha disposto una serie di azioni tese a sostenere i flussi finanziari per la transizione all'energia pulita, anche attraverso misure di rafforzamento della trasparenza sui sussidi e sui loro effetti sull'innovazione.



Probabilmente, altre proposte esistenti da parte della Commissione - quali la revisione dell' Emission Trading System (ETS) e la proposta di regolamento sulla condivisione degli sforzi, così come la proposta per integrare la questione dell'uso del suolo, del cambiamento di uso del suolo e della silvicoltura nel più generale quadro regolamentare per la riduzione dei gas a effetto serra - hanno il potenziale per stimolare l'innovazione a bassa emissione di carbonio. Il piano d'azione per l'economia circolare contribuirà ad aumentare l'efficienza energetica e a ridurre le emissioni attraverso l'uso più efficiente di materie prime e rifiuti. Il corrispondente ruolo della bio-economia sarà considerato nella revisione e nell'aggiornamento della Bioeconomy Strategy. La Comunicazione per una Strategia Europea di Mobilità a bassa emissione di CO₂ (cfr. par. 1.3.1) contiene un piano d'azione per facilitare la transizione ad una mobilità a bassa emissione di CO₂ e fornisce nuove opportunità per l'innovazione, la creazione di posti di lavoro e la riduzione della dipendenza energetica europea.

Infine, gli appalti pubblici possono e devono servire come potente strumento per creare un mercato per i prodotti innovativi. La standardizzazione a livello europeo può supportare ulteriormente gli appalti "verdi" per prodotti innovativi, aiutando le autorità pubbliche nello sviluppo delle specifiche tecniche necessarie. Sulla scorta dell'iniziativa "Start-up and Scale-up", nel 2017 la Commissione ha introdotto misure per gli appalti europei anche al fine di incoraggiare gli Stati membri a fissare obiettivi ambiziosi negli acquisti innovativi.

Ulteriori passi che la Commissione è determinata a fare sono descritti nella summenzionata comunicazione "[Accelerating Clean Energy Innovation](#)". Sotto quest'aspetto, le linee guida UE sugli aiuti di Stato dovrebbero essere riviste al fine di sostenere lo sviluppo del mercato dell'energia rinnovabile; nuove misure devono essere prese per rafforzare la trasparenza in relazione ai sussidi e ai loro effetti sull'innovazione, e per dirigere i flussi finanziari verso energie pulite; è necessario ulteriore lavoro sulle strategie post-2020 in relazione agli autocarri, auto e bus al fine di definirne l'impatto su ricerca e innovazione; un'accurata definizione degli obiettivi è necessaria attraverso l'attuazione di piani e programmi di lavoro annuali per la standardizzazione europea (specie per la de-carbonizzazione dell'economia e per il supporto agli appalti pubblici "verdi"). Inoltre, uno sforzo sarà necessario per garantire l'arrivo sul mercato di soluzioni di energia pulita attraverso gli appalti pubblici, anche nel contesto della direttiva relativa alla promozione di veicoli ad energiarinnovabile (direttiva 2009/33/CE) e attraverso l'ulteriore sviluppo di criteri volontari per gli appalti pubblici "verdi".



2.2.2. Identificazione di un team di gestione del progetto

Cosa fare?

Nel cominciare un processo di PPI, è di primaria importanza usare tecniche adeguate di gestione del progetto, destinando a tale compito un team *ad hoc*. Una struttura di responsabilità certa - con uno staff dedicato che riferisca all'amministrazione aggiudicatrice in una catena decisionale lineare e possibilmente corta - è una pre-condizione indispensabile per la conduzione efficace del progetto. Ciò è ancor più importante quando la cooperazione riguarda più amministrazioni aggiudicatrici provenienti da diversi Stati membri.

FOCUS: PROJECT MANAGEMENT NEGLI APPALTI INNOVATIVI

La gestione del progetto (*project management*) può essere definita nel complesso come l'applicazione di conoscenze, capacità e tecniche per l'esecuzione efficace ed efficiente, al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati. Secondo il Project Management Institute, la gestione del progetto si basa su sette conoscenze principali:

- Integrazione
- Costo
- Risorse Umane
- Scopo
- Qualità
- Comunicazione
- Tempo

Negli appalti pubblici, il *project management* gioca un ruolo cruciale nell'identificazione della strategia d'appalto, nella definizione di cosa acquistare e in quale momento del ciclo di vita del progetto; nella scelta dei prodotti richiesti; nella gestione dei rischi, dei contratti e delle relazioni con gli operatori economici.

Come fare?

Ogni progetto dovrebbe essere gestito da un *project manager*, che è allo stesso tempo sia la persona responsabile della pianificazione del progetto e del controllo sull'implementazione nonché il coordinatore del team, composto da membri con ruoli distinti a seconda della natura del progetto.

Nell'appalto pubblico di soluzioni innovative è necessario comprendere il mercato ed i bisogni particolari (non ancora soddisfatti) dell'organizzazione in relazione ad un determinato prodotto, lavoro o servizio. Appare evidente la correlata esigenza di individui o squadre che siano capaci di condurre attività esterne di monitoraggio del mercato e interne di analisi dei bisogni. Il team di progetto ha anche bisogno di specifica esperienza



nel settore degli appalti e di altre capacità correlate e pertinenti per il progetto. Tali funzioni e ruoli possono essere presi dall'interno dell'organizzazione o dall'esterno, per far parte temporaneamente del team di progetto e portare a termine il compito.

Esempio di gestione del progetto nei Paesi Bassi

La città olandese di Enschede ha preso la decisione politica di scegliere due aree - **sicurezza e sanità** - per sperimentare appalti pubblici innovativi. Attraverso tali appalti saranno risolte problematiche sociali, e al contempo si stimolerà l'economia locale. Ogni appalto innovativo è basato su un'attenta valutazione commerciale e su un'analisi costi/benefici. Un team con rappresentanti dei decisori pubblici, manager di progetto e specialisti nel settore appalti è responsabile di ogni aspetto decisionale, approvando o respingendo i progetti. Le amministrazioni aggiudicatrici sono coinvolte dall'inizio nel processo, qualora tale coinvolgimento sia coerente con la valutazione commerciale.

Errori più comuni

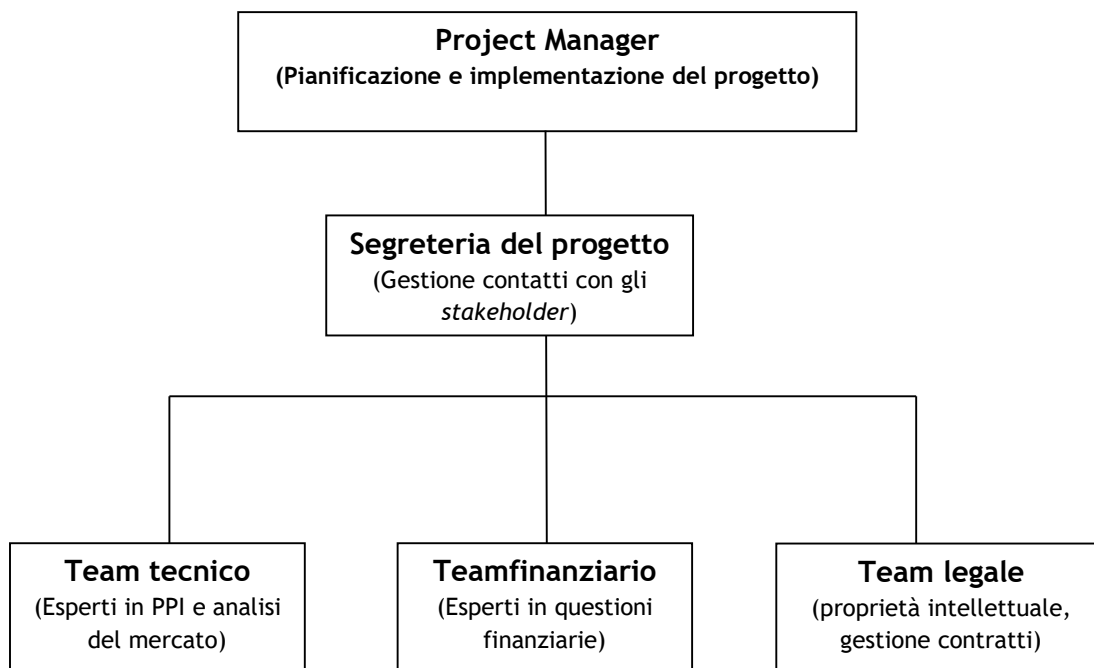
Mancanza di un adeguato ruolo di guida; mancanza di *expertise* appropriate; mancanza di coordinamento tra le varie risorse ed attività; mancanza di comprensione relativa all'impatto del sistema di organizzazione sul progetto; mancanza di capacità specifiche sull'identificazione e specificazione concreta dei bisogni e delle possibili soluzioni; imprecisa definizione delle aspettative degli *stakeholder* (consumatori, utenti, potenziali sponsor, strutture decisionali e potenziali fornitori).

Lezioni apprese

Il *project management* può contribuire a superare alcuni ostacoli attraverso l'identificazione, analisi ed elaborazione del rischio, apportando le risorse necessarie a indirizzare appropriatamente i deficit di conoscenza. L'acquisto di prodotti o servizi innovativi richiede capacità, competenze e risorse specifiche al fine di funzionare in modo efficace.



Figura 20. Team di gestione del progetto -Strategia IPM (Integrated Project Management)



Messaggi da ricordare

- Il team che gestisce il progetto deve avere uno staff sufficiente, in termini di qualità e quantità;
- La continuità è essenziale per lo staff. In caso di alternanza continua tra i membri dello staff, è fondamentale registrare ogni informazione e garantire un periodo in cui il nuovo membro è istruito dal componente dello staff che lascerà il team;
- Consentire ai membri del team di conoscersi, in modo da costruire fiducia reciproca (specie in caso di cooperazione transnazionale);
- Ci sono alcuni ruoli che devono essere presenti in qualsiasi progetto d'appalto: tecnici, esperti finanziari, legali, manager di progetto e contratto e addetti alle pubbliche relazioni.

2.2.2.1. Specifiche di gestione del progetto nel settore SMART-Energy

Data la peculiarità del settore energetico, l'apparato necessario per gestire progetti nel settore è abbastanza diversificato. Durante la composizione del team di lavoro, i seguenti profili professionali devono essere ricercati:

- Ingegneri o tecnici specializzati in reti, installazioni, elettricità, specie nei settori delle apparecchiature di riscaldamento e raffreddamento, apparecchi a gas, e fonti di energia rinnovabile;



- Revisori energetici incaricati di condurre analisi sul consumo dell'energia sulla base di documenti tecnici e misurazioni;
- Specialisti nelle costruzioni e architetti con *expertise* in relazione agli edifici a efficienza energetica;
- Analisti con *expertise* nell'ottimizzazione dei costi dei consumi energetici;
- Costruttori e/o progettisti (es. nel settore dell'elettromobilità per fornire supporto professionale nello sviluppo di infrastrutture di carico);
- Tecnici che si occupino di questioni di energia tradizionale e rinnovabile;
- Specialisti in carburanti alternativi;
- Specialisti in aspetti teorici e pratici di normativa energetica.

In generale, il team di progetto dovrebbe comprendere specialisti che, in ogni fase della procedura d'appalto - partendo con la fase preparatoria fino alla specificazione dell'oggetto del contratto e la valutazione delle candidature, per finire con il processo di implementazione - siano capaci di supportare la squadra di progetto con il proprio *expertise* specifico. In ogni caso, il tipo di esperti dipende dalla tipologia di contratto (efficienza energetica, fonti rinnovabili, immagazzinamento di energia o altre questioni di carattere energetico). Ad esempio, nel settore dell'efficienza energetica e nel più specifico quadro di lavori di costruzione finalizzati alla termo-modernizzazione, saranno indispensabili le conoscenze di un esperto competente nel settore delle costruzioni, delle installazioni meccaniche ed elettriche, ma tale *know how* dovrà essere integrato dalla conoscenza dei materiali disponibili sul mercato e dall'individuazione di quali di essi sia meglio utilizzare. Quando si acquistano servizi correlati alla ricostruzione dell'infrastruttura energetica, un esperto in questioni energetiche ed elettriche sarà fondamentale. Nell'acquisto di elettricità o energia termica, saranno necessarie le conoscenze degli appositi analisti, persone in grado di ottimizzare la qualità e quantità di energia necessaria per gli edifici oggetto dell'intervento. Di certo, così come detto nella parte generale del tool, il team di progetto dovrebbe comprendere in caso di PPI anche esperti nei settori della normativa in materia di appalti e *manager* finanziari e gestionali.

2.2.3. Definizione dell'ambito di applicazione

Cosa fare?

Uno step fondamentale che precede la valutazione dei bisogni è la definizione dello "scenario" in cui avverrà l'appalto, attraverso una serie di domande a cui rispondere:

1) Ci sono benefici potenziali nell'aumento delle risorse e delle capacità in caso di ricorso ad una più ampia cooperazione a livello locale, regionale, nazionale o europeo? (v. *infra*)



2) Sarebbe utile condurre un'analisi di mercato prima di definire la procedura di aggiudicazione?

FOCUS: COS'È UNA CONSULTAZIONE DEL MERCATO?

La consultazione preliminare di mercato (art.40, direttiva 2014/24/UE) costituisce una fase propedeutica all'avvio della procedura di appalto e consente alle stazioni appaltanti di confrontare i propri bisogni con l'offerta realmente esistente sul mercato. È altresì utile ad identificare l'approccio corretto all'appalto, i requisiti minimi da fissare per le soluzioni innovative e la fattibilità delle indicazioni principali derivanti dalla valutazione commerciale (cd. *business case*).

Inoltre, la consultazione del mercato consente di ricevere dei *feedback* su come aumentare l'interesse da parte del mercato in risposta ad un imminente bando di gara, con indicazioni su quali fornitori risponderanno in modo più probabile. La trasparenza e la non discriminazione da parte della stazione appaltante sono richieste in ogni fase.

Sulle modalità per la conduzione di una consultazione del mercato, v. *infra* 2.4.

3) In che modo la stazione appaltante deve trattare le questioni relative alla proprietà intellettuale e al trasferimento tecnologico?

FOCUS: QUESTIONI DI RISERVATEZZA E TRASFERIMENTO TECNOLOGICO

Se la questione dei diritti di proprietà intellettuale ha maggiormente a che fare con gli appalti pre-commerciali (PCP), nei quali l'oggetto dell'acquisto da parte della stazione appaltante è il servizio di R&S finalizzato a realizzare prototipi di nuovi prodotti e/o servizi, nel PPI la questione centrale riguarda la riservatezza delle informazioni e il trasferimento tecnologico.

La prima questione - la **riservatezza** - riguarda l'impegno che la stazione appaltante prende al fine di mantenere il segreto sulle soluzioni proposte e sulle informazioni sensibili rivelate dagli operatori economici (es. segreti tecnici o commerciali o elementi confidenziali dell'offerta), a meno che l'operatore in questione autorizzi esplicitamente (ossia, per iscritto) le autorità pubbliche a rivelare delle informazioni riservate a terze parti. Il diritto alla protezione delle informazioni confidenziali è un diritto sostanziale e, allo stesso tempo, un principio giuridico esistente tanto a livello nazionale che europeo. In tutti gli scambi di informazioni e nell'archiviazione delle stesse, quindi, le stazioni appaltanti sono chiamate ad assicurare l'integrità e la riservatezza di ogni dato sensibile rivelato dall'operatore economico.

Per quanto riguarda il **trasferimento tecnologico**, ad esempio in relazione alla disseminazione di tecnologie innovative dal punto di origine a gruppi di distribuzione più ampi, le politiche degli appalti pubblici dovrebbero assicurare che l'innovazione di prodotto o di processo sia trasferita ad un livello più ampio in modo da favorire la crescita economica e la competitività a livello globale. In tal senso, è fondamentale raggiungere un accordo complessivo ed equo con gli operatori economici le cui tecnologie devono essere trasferite: un accordo di trasferimento tecnologico dovrebbe, quindi, includere tutte le invenzioni, i prototipi, gli strumenti finiti o il *know-how* per cui sono fornite informazioni sensibili, in modo da portarli alla piena commercializzazione e da metterli a disposizione di un gruppo più ampio di operatori economici.



La normativa sugli appalti, sia a livello nazionale che europeo, lascia ogni determinazione sulla questione della riservatezza e del trasferimento tecnologico ai documenti di gara o ad accordi *ad hoc* tra amministrazioni aggiudicatrici ed operatori economici. Solitamente, le amministrazioni aggiudicatrici non possono condividere informazioni sensibili o segreti commerciali con altri operatori economici o candidati, a meno che l'operatore economico accetti espressamente tale eventualità. Ad esempio, in riferimento al dialogo competitivo, la direttiva 2014/24/UE prescrive che *“durante il dialogo, l'amministrazione aggiudicatrice deve assicurare eguaglianza di trattamento tra tutti i partecipanti. A tal fine, non deve fornire informazioni in modo discriminatorio in modo da dare ad alcuni partecipanti dei vantaggi rispetto agli altri. In conformità all'art.21, le stazioni appaltanti non devono rivelare ad altri partecipanti le soluzioni proposte o altre informazioni riservate comunicate da un candidato o offerente senza il suo permesso. Tale permesso non deve prendere la forma di un'autorizzazione generale, ma deve essere dato in riferimento alla comunicazione di una informazione specifica”* (Art. 30, par. 3).

Come fare?

Il team coinvolto nell'appalto deve determinare le proprie capacità economiche e di *expertise* e, in caso di risorse insufficienti, dovrebbe valutare la possibilità di accedere a finanziamenti esterni (es. dall'UE, v. *supra* par. 1.4) o di condividere il processo d'appalto con altri acquirenti pubblici (appalto congiunto) all'interno dei confini nazionali o a livello transfrontaliero o transnazionale (europeo). A tal fine, è di importanza fondamentale che le amministrazioni aggiudicatrici diventino membri attivi nell'ambito di reti nazionali o europee di settore (alcuni esempi riguardano il Public Procurement Network <<http://www.ppneurope.org>>; la Procurement of Innovation Platform <<http://www.innovation-procurement.org>>; e l'European Assistance For Innovation Procurement <<http://www.eafip.eu>>).

In modo particolare negli appalti innovativi, infatti, le amministrazioni aggiudicatrici devono capire se possa essere utile consultare il mercato prima di iniziare una gara al fine di accumulare conoscenze sui trend, le capacità e le particolarità di ogni fornitore e per formulare dei requisiti specifici. In tal senso, è particolarmente utile avere un accesso diretto e il più ampio possibile al mondo imprenditoriale, anche attraverso un ufficio dedicato. La sfida è di organizzare la consultazione in modo corretto ed efficace, al fine di incoraggiare la partecipazione e avere idea delle innovazioni più interessanti in relazione ai propri bisogni.

Tale risultato richiede grandi sforzi ed un team capace di creare reti e di organizzare opportunità di incontri con il mercato (es. info-day), al fine di accrescere il catalogo delle innovazioni e definire meglio COSA ACQUISTARE.

In relazione ai diritti di proprietà intellettuale, alle questioni di riservatezza e al trasferimento tecnologico, la figura più importante nel team di gestione del progetto sarà quella dell'esperto legale.

UNA SCHEDA PER DEFINIRE IN MODO EFFICACE COSA ACQUISTARE

1) Decidere se l'acquisto può essere fatto facilmente dall'ente aggiudicatore o, in caso di scarsità di risorse o di *expertise*, valutare l'eventualità di condividere i rischi e i benefici attraverso l'appalto condiviso a livello nazionale o europeo, prendendo contatto con i più importanti network di amministrazioni aggiudicatrici;



2) In caso di appalto trans-frontaliero, iniziare dall'identificazione del/i partner più adeguato/i;
3) Decidere se provvedere ad una consultazione preliminare di mercato e in che modo condurla (incontri faccia-a-faccia, questionari, interviste, info-days);
4) Pensare dall'inizio a come affrontare le questioni collegate ai diritti di proprietà intellettuale e alla condivisione delle informazioni. Anche se tale fase è più importante in un PCP, è comunque fondamentale assicurare agli operatori economici che le informazioni sensibili siano trattate nel rispetto delle norme di riservatezza. In relazione ai diritti di proprietà intellettuale, nel PPI i fornitori hanno solitamente già brevettato i loro prodotti/servizi innovativi e l'ente appaltante ha solo la licenza di usarli senza violare il *copyright*.

Errori più comuni

Informazioni insufficienti in relazione al mercato di riferimento; avversione al rischio; mancanza di disponibilità all'appalto congiunto a livello nazionale o europeo; mancanza di conoscenza sulle possibili fonti di finanziamento esterne; mancanza di partecipazione a reti nazionali o internazionali; scarsa capacità di dialogare in modo efficace con il mercato; mancanza di conoscenza e/o *expertise* sulla legislazione relativa a riservatezza e trasferimento tecnologico.

Lezioni apprese

L'incapacità di comprendere la necessità di coinvolgere *stakeholder* esterni è una criticità comune a molti contratti e ha spesso un impatto negativo sul successo dell'appalto, a volte producendo costi aggiuntivi per rettificare le omissioni o gli errori.

Inoltre, è di importanza fondamentale condurre una valutazione delle opzioni durante la fase che precede l'avvio della procedura di appalto, sia in termini di corretta identificazione dell'oggetto del contratto sia in relazione alla definizione di un budget realistico per raggiungere gli obiettivi desiderati.

Infine, la questione di come gestire la riservatezza delle informazioni ed il trasferimento tecnologico deve essere risolta quanto prima.

Messaggi da ricordare

- Al momento della definizione del budget, le amministrazioni aggiudicatrici devono includere un livello adeguato di risorse per le urgenze. Inoltre, il budget e i costi devono essere rivisti ad ogni fase cruciale durante i diversi momenti della procedura d'appalto.
- L'appalto congiunto a livello locale, regionale o nazionale e gli appalti transfrontalieri o a livello europeo sono strumenti molto utili in caso di risorse o *expertise* insufficienti all'interno di una singola amministrazione aggiudicatrice per l'acquisto di una specifica soluzione, e sono particolarmente vantaggiosi per gli appalti innovativi (v. *infra*)



- **Gli appalti congiunti o transfrontalieri permettono alle amministrazioni aggiudicatrici di condividere rischi e benefici dell'innovazione (e relative *expertise*) attraverso l'aggregazione della domanda o, come chiarito precedentemente, con la conclusione di un accordo quadro che permetta ad altre amministrazioni aggiudicatrici (a livello nazionale o europeo) di aderire (v. *infra*)**
- **Le amministrazioni aggiudicatrici devono anche tenere in considerazione la disponibilità e la capacità del mercato nelle loro proposte. Infatti, non tutti gli appalti sono fattibili. L'amministrazione aggiudicatrice sta cercando qualcosa che è al di là delle capacità attuali del mercato? Le tempistiche sono realistiche?**
- **La riservatezza delle informazioni rivelate dagli operatori economici deve essere assicurata in ogni fase del processo d'appalto.**
- **Di importanza fondamentale è anche capire se - e come - gestire la questione del trasferimento tecnologico, ossia accordarsi con l'operatore economico sui termini per la rivelazione delle informazioni rilevanti al fine di favorire l'innovazione e la crescita economica ad un livello più ampio.**



2.3. Identificazione e valutazione dei bisogni

2.3.1. Identificazione dei bisogni

Cosa fare?

L'appalto innovativo inizia con un bisogno non soddisfatto di una soluzione innovativa, che può essere dovuta - nel presente o, preferibilmente, nel futuro - a problematiche sociali o requisiti operativi che non possono essere risolti - o possono esserlo solo ad un costo eccessivo o con rischi inaccettabili - da beni o servizi già esistenti. La fase di valutazione dei bisogni è di fondamentale importanza, specie quando le amministrazioni aggiudicatrici intendano acquistare soluzioni innovative: invece di procedere ad una mera sostituzione di strumenti obsoleti o ad un rinnovamento di un contratto per prestazione di servizi scaduto, l'ente appaltante ha l'opportunità di condurre un'analisi funzionale dei propri bisogni per identificare possibili spazi per l'innovazione di prodotto o di processo⁴⁸.

La presenza di un bisogno non soddisfatto è evidente quando:

- Le soluzioni esistenti non possono risolvere una problematica rilevante che già attualmente ha un impatto negativo sulla fornitura di un servizio (es. questioni tecniche, restrizioni di budget, cambi nelle percezioni o nei comportamenti dei cittadini).

Esempio

Il progetto **Healthy ageing Public Procurement of Innovations (HAPPI)**: <http://www.happi-project.eu/> è il primo caso di appalto congiunto a livello europeo sull'acquisto di soluzioni innovative per l'invecchiamento attivo e in buona salute.

⁴⁸ Commissione Europea (2017), Commissione Europea (2017), *Targeted consultation on the draft Guidance on Public Procurement of Innovation*, disponibile online: https://ec.europa.eu/growth/content/targeted-consultation-draft-guidance-public-procurement-innovation_it.



Figura 21. Il piano d'azione del progetto HAPPI



15

La Commissione Europea (DG mercato interno, industria, imprenditoria e PMI) ha chiesto alla Bundesbeschaffung GmbH (BBG) e alla Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S (SKI) di condurre uno studio mirante ad analizzare la possibile implementazione dell'appalto congiunto transfrontaliero, focalizzandosi in particolare sugli aspetti giuridici, amministrativi e organizzativi di progetti in tale ambito, così come sull'efficienza economica e l'efficacia di detti progetti. Lo studio comprende uno schema di raccomandazioni per le autorità pubbliche su come condurre procedure d'appalto congiunte transfrontaliere al fine di promuovere la certezza normativa e di consentire la misurazione economica e l'applicazione pratica di un simile strumento. Lo studio mira a riscuotere l'interesse degli addetti ai lavori, dando un valore aggiunto alle attuali conoscenze sugli appalti congiunti transfrontalieri.

Esempio:

Il programma CHARM (<https://www.rijkswaterstaat.nl/english/about-us/doing-business-with-rijkswaterstaat/charm-pcp/index.aspx>) è un esempio di **PCP implementato congiuntamente dalle autorità inglesi e olandesi preposte alla gestione della rete stradale**, spinto dalla necessità di risolvere il problema onnipresente del traffico sulle strade più utilizzate attraverso centri innovativi di monitoraggio.

- Le soluzioni esistenti non soddisfano il bisogno dell'ente appaltante volto a migliorare la qualità o l'efficienza del servizio pubblico in futuro sulla base della valutazione delle attuali *performance*, che anzi evidenziano la necessità di migliorare i propri risultati (anche in conseguenza di politiche definite a livello regolamentare o legislativo).

Esempio

L'ospedale provinciale di Sucha Beskidzka (Polonia) ha identificato il bisogno di ridurre la temperatura delle stanze esposte ad un irraggiamento solare eccessivo in estate al fine di migliorare il benessere di



pazienti e staff medico, attraverso un processo abbastanza lungo culminato nell'installazione di tendine fotovoltaiche (v. *infra*).

<http://www.ecoquip.eu/uploads/pdfs/SuchaBeskidzkaHospitalunemneeds.pdf>

- Le soluzioni esistenti non possono risolvere problematiche sociali di medio-lungo periodo (es. efficienza energetica o sostenibilità ambientale).

Esempio

Il progetto SPEA (www.speaproject.eu), portato avanti da un consorzio di tre città (Barcellona, Birmingham e Eindhoven) si focalizza sul miglioramento dell'efficienza energetica negli edifici comunali al fine di renderli a basso consumo e alimentati con fonti rinnovabili, in modo da sviluppare procedure di gestione sostenibile.

Come fare?

Nel processo di definizione dei bisogni, le amministrazioni aggiudicatrici possono fare uso di una serie di approcci: esame della produzione scientifica, pubblicazioni tecniche o di politica pubblica; opinioni di esperti; *focus group* sulle diverse possibilità d'azione dell'ente; interviste agli *stakeholder* principali: potenziali fornitori, gruppi di interesse e utenti finali.

Esempi metodologici

La metodologia **Voice-of-the-Customer (VOC)**, utilizzata nel progetto Smart@fire) ha come obiettivo finale il raggiungimento di una comprensione più profonda dei prodotti, dei processi, dei servizi e delle apparecchiature usati dagli utenti finali e di accumulare idee su come migliorare il loro ambiente di lavoro attraverso soluzioni innovative. Questo avviene solitamente con la selezione di alcuni utenti finali, sulla base di profili predefiniti, e sulla conduzione di interviste approfondite da parte di un team di intervistatori. Le domande devono essere formulate in maniera semplice, diretta e pertinente al fine di identificare i bisogni reali dei consumatori.

Esempio: un approccio VOC può alternativamente includere domande aperte a individui (es. "dicci come usi questo prodotto/servizio ..."; "quali barriere riscontri nell'utilizzo di questo prodotto/servizio ...?"; "quali problematiche riscontri quando ...?"; "dai maggiori informazioni su ..."; "dai un esempio di") - al fine di misurare le conoscenze, preferenze e/o intenzioni di una persona nei riguardi di un prodotto/servizio - oppure prendere la forma di un focus group interattivo con molti partecipanti a cui verranno richieste percezioni, opinioni, convinzioni e attitudini rispetto a un prodotto/servizio. Tale metodo è particolarmente utile quando le amministrazioni aggiudicatrici vogliono ottenere informazioni più complesse sui comportamenti e le motivazioni rispetto a quanto ottenibile con un sondaggio. Inoltre, lo scambio dinamico tra membri del gruppo può produrre informazioni più approfondite e oggettive rispetto a interviste faccia-a-faccia.

Un'altra metodologia utile ed efficace per identificare i bisogni innovativi e convalidarli in relazione alla possibile utilità per gli utilizzatori finali è la metodologia **WIBGI** sviluppata dal NHS inglese, basata su esercizi di *brainstorming* collettivo con amministrazioni aggiudicatrici e utenti finali, al fine di completare la frase "**Wouldn't It Be Great If...**" (non sarebbe meraviglioso se...).

Ad esempio, durante un *workshop* WIBGI, un esperto facilitatore opera con un team di medici per identificare, convalidare e mettere in graduatoria i bisogni percepiti. Durante tale *workshop* i team di medici sono stimolati a dare soluzioni originali (es. pensa alla situazione che ti può procurare maggiore disagio/inefficienza nel tuo lavoro quotidiano. Pensa di essere Harry Potter, quale magia faresti per risolvere il problema? Non sarebbe



meraviglioso se la magia potesse creare una soluzione per...). La lista di bisogni così ottenuta è messa in ordine di importanza (es. grandezza/costo del problema) in un documento finale che sancisce i bisogni effettivi.

Errori più comuni

Distacco tra i bisogni identificati e i bisogni reali degli utenti finali/consumatori; convinzioni errate sulla reale urgenza di un bisogno; mancanza di adeguato coinvolgimento degli *stakeholder* principali; avversione al rischio nell'identificazione di soluzioni innovative a bisogni non soddisfatti.

SCHEDA SULLA VALUTAZIONE DEI BISOGNI

Step 1: condurre sessioni aperte di *brainstorming* sui problemi e i bisogni con gli *stakeholder*, attraverso approcci *top-down* o *bottom-up*

Step 2: identificare il bisogno più urgente non soddisfatto e i relativi problemi

Step 3: stabilire una gerarchia di causa-effetto (problemi che causano direttamente il bisogno urgente e problemi che sono l'effetto del bisogno non soddisfatto)

Step 4: identificare come il bisogno non soddisfatto e i relativi problemi possono essere risolti attraverso l'acquisto di prodotti o servizi specifici

Step 4bis: identificare il possibile spazio per prodotti innovativi presenti sul mercato (v. *infra*, par. 2.4)

Step 5: preparare specifiche basate sulle *performance* o la funzionalità (v. prossimo paragrafo)

Lezioni apprese

Nell'identificazione dei bisogni, è possibile seguire un approccio **top-down** (nel quale i decisori pubblici responsabili dell'analisi degli sviluppi economici e sociali identificano le situazioni che necessitano di miglioramenti o le opportunità di uno sviluppo più prospero) o, preferibilmente, un approccio **bottom-up** (sostenuto da una domanda dei cittadini/utenti, che chiedono ai decisori pubblici di agire). Indipendentemente dall'approccio, un'analisi approfondita e accurata del bisogno è essenziale per dar vita ad un progetto pianificato in maniera appropriata e capace di risolvere la problematica in modo efficace e nel rispetto dell'interesse generale.

Come già detto, le informazioni sull'identificazione del bisogno possono essere ottenute attraverso ricerche a tavolino, interviste, sondaggi. Sembra preferibile, comunque, combinare tutti questi metodi (questionari e interviste con *focus group*, composti da utenti finali e *stakeholder* principali; *workshop*). Di solito, i questionari mandati via e-mail tendono ad avere i tassi di risposta più bassi, ed è anche utile ricordare che la qualità delle risposte dipende in larga parte dal modo in cui sono formulate le domande e dalla composizione dei gruppi di destinazione. Inoltre, date le grandi discrepanze solitamente esistenti tra quanto detto in un'intervista e le esperienze concrete, è fondamentale verificare i risultati delle interviste con le osservazioni e l'analisi dei documenti.

Messaggi da ricordare

- Il processo di identificazione dei bisogni dovrebbe avvenire tempestivamente, in modo da disporre di più tempo per una comprensione efficace dei bisogni



- Questa fase, se affrontata con il giusto approccio, evita il rischio che bisogni non identificati o non soddisfatti divengano problematiche urgenti
- Le amministrazioni aggiudicatrici devono adempiere ai requisiti legislativi e regolamentari
- L'identificazione dei bisogni crea le basi per gli step successivi e, in particolare, per una consultazione aperta ed efficace del mercato
- I bisogni non identificati devono essere tradotti in specifiche basate sui risultati da conseguire nel processo d'appalto innovativo
- In caso di appalto congiunto o transfrontaliero, la fase di valutazione dei bisogni può essere condotta a livello individuale da ogni amministrazione aggiudicatrice, per poi identificare i bisogni condivisi e personalizzare le soluzioni sulla base del quadro normativo e politico nazionale
- Gli utenti finali sono particolarmente importanti in quanto reali protagonisti dei processi di appalto innovativo, in modo che le soluzioni innovative che emergono dall'appalto siano accettate in modo adeguato ed efficacemente utilizzate
- Considerando che i bisogni non soddisfatti sono raramente percepiti come una priorità dagli utenti finali o dai singoli enti appaltanti, è utile coinvolgere nella valutazione dei bisogni altri utenti finali e enti appaltanti, in modo da consentire lo sviluppo di soluzioni condivisibili, interoperabili e con migliore rapporto qualità/prezzo

2.3.1.1. Identificazione dei bisogni nel settore SMART-Energy

Il settore energetico, similmente ad altri, è un'area in continua evoluzione in termini di mercato, soluzioni tecnologiche e relativi bisogni sociali. Appare, quindi, necessario analizzare i trend di sviluppo più significativi per avere una visione chiara dei bisogni reali correlati al settore energia, includendo:

- il ri-bilanciamento della domanda e della fornitura energetica per la definizione di un nuovo ordine di sicurezza energetica,
- le modifiche nella struttura dei costi di diverse risorse,
- l'importanza crescente degli investimenti in energia pulita,
- la transizione verso le energie rinnovabili e la diversificazione delle fonti, che crea opportunità e sfide per la sicurezza dell'infrastruttura energetica.

Quando si prendono in esame i relativi investimenti, essi dovrebbero essere considerati in un arco di medio-lungo periodo, per soddisfare i bisogni presenti e futuri in una prospettiva pluriennale.

Come fare?

Ad esempio, può essere descritto un processo di identificazione dei bisogni al fine di modernizzare una scuola elementare posta sotto l'autorità di una amministrazione locale. Per ottenere una migliore *performance* energetica, devono essere considerate quindi condotte delle analisi prima di iniziare il processo di modernizzazione, seguendo una metodologia divisa in fasi:



- fare riferimento a documenti strategici vincolanti sulla gestione energetica a livello locale, regionale, nazionale o europeo;
- analizzare la normativa nazionale, o locale (es. piani locali di utilizzo del suolo);
- contattare tutti i possibili *stakeholder* interessati alla questione attraverso interviste approfondite, questionari, ecc.,. Esempi di portatori di interesse il cui parere può essere ricercato sono:
 - capi di organismi, decisori pubblici, funzionari responsabili dell'attuazione delle politiche energetiche e ambientali;
 - funzionari responsabili della gestione degli immobili o dei terreni;
 - utenti finali dei beni e delle soluzioni da acquisire (es. presidi delle scuole, docenti e genitori degli alunni);
- condurre un'analisi comparativa di *benchmarking* nei settori rilevanti;
- condurre una valutazione tecnica e di *expertise* della *performance* dell'edificio con l'ausilio di specialisti di settore (es. un ingegnere delle costruzioni può essere utile per testare la qualità dell'isolamento di parti dell'edificio);
- misurare i parametri ambientali interni, identificare potenziali aree di perdita energetica (es. attraverso misurazioni della ventilazione), ecc.;
- condurre un'analisi dei consumi termici ed elettrici basati sulle bollette energetiche.

Attraverso tali azioni, deve essere sviluppato un piano finale di obiettivi energetici da raggiungere dopo gli interventi di modernizzazione, che includa i parametri di consumo energetico, la qualità degli ambienti interni, ecc. Questo piano fornirà informazioni utili per la successiva fase del processo d'appalto, ossia la descrizione del bisogno.

2.3.2. Descrizione dei bisogni

Cosa fare?

Prima di svolgere una consultazione aperta di mercato, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero descrivere adeguatamente il bisogno, in modo da garantire sufficiente interesse e risposta da parte degli operatori economici potenzialmente interessati in settori specifici. Nella definizione del bisogno, gli enti appaltanti dovrebbero dare informazioni sufficienti per aiutare il mercato senza restringere lo spazio per la "creatività", dal momento che requisiti troppo prescrittivi rischiano di ostacolare la capacità degli operatori economici di offrire soluzioni innovative. Ad ogni modo, se la descrizione del bisogno deve essere il più semplice e aperta possibile in modo da consentire una varietà di soluzioni, è anche importante sottolineare ogni fattore fondamentale e non negoziabile in modo da consentire ai candidati di reagire in modo conforme.



In tal senso, una soluzione fattibile è rappresentata dall'uso di requisiti basati sulle *performance* o sulle funzionalità, che offrono l'opportunità di non delineare soluzioni tecniche pre-definite e, allo stesso tempo, di consentire l'anticipazione dei risultati previsti. Una descrizione esaustiva ma non iper-dettagliata del bisogno è, in conclusione, il miglior modo di creare un mercato potenziale ampio e ottenere economie di scala; in effetti, la descrizione basata sulle *performance* e sulle funzionalità aiuta nella definizione di un metodo che prenda in considerazione i costi e i benefici della soluzione innovativa durante il suo intero ciclo di vita.

Esempio di requisiti basati sulle performance nella Greater Manchester area

In un caso di appalto guidato dall'esigenza di innovazione dal lato della domanda, la Siemens si è aggiudicata un contratto con l'Association of Greater Manchester Authorities (AGMA) al fine di ridurre la spesa e migliorare le *performance* dei semafori. Attraverso un processo di dialogo competitivo, sono state sviluppate delle specificazioni di contratto complesse. Il cliente ha così avuto un'idea molto chiara su quale tecnologia utilizzare. Le difficoltà principali in tale contratto hanno riguardato il *database* delle apparecchiature da gestire e lo sviluppo di specifiche molto restrittive con equazioni complesse di prezzo che miravano ad assicurare che l'ente appaltante pagasse solo per i lavori e i materiali forniti. Se, da un lato, il fornitore ha ricevuto un chiaro mandato per l'innovazione, dall'altro lato l'ente cliente ha preso le decisioni in relazione alle tecnologie e ai metodi.

Questo appalto è un esempio eccellente di innovazione guidata dalla domanda, dove l'*expertise* dell'ente (o dei consulenti dell'ente) è totalmente concentrato nell'identificazione dei mezzi e dei metodi per la fornitura del servizio.

Le **specifiche tecniche** (art. 42, Direttiva 2014/24/UE) per lavori, servizi o forniture innovativi possono essere inserite dalle stazioni appaltanti nei documenti di gara per l'acquisto di soluzioni innovative. Designare le specifiche tecniche in termini di requisiti di *performance* o funzionalità permette, in genere, di raggiungere l'obiettivo nel miglior modo possibile, favorendo l'innovazione nel settore degli appalti.

Figura 22. Il ruolo delle specifiche tecniche negli appalti innovativi





Esempio: requisiti di funzionalità per il lotto 1 del progetto HAPPI (PPI)-v. supra, 1.2.2.

- rilevazione delle cadute di degenti/pazienti
- allarme in caso di effettiva caduta
- garanzia che l'allarme sia preso in considerazione
- tracciabilità delle allerte (in modo da avere accesso ad un archivio storico che permetta una gestione ottimizzata delle cadute)

L'apparecchiatura di rilevazione deve:

- lasciare invariati gli spazi in cui il paziente o degente vive (essere il più *smart* possibile)
- essere neutrale per il paziente/degente, non richiedendo di indossare un'apparecchiatura
- rispettare la *privacy* della persona
- permettere una parametrizzazione a seconda dei diversi contesti di caduta
- gli allarmi in caso di caduta devono poter essere trasmessi dentro e fuori la struttura
- gli allarmi (a parte quelli uditivi) devono come minimo contenere informazioni su:
 - (i) posto in cui è avvenuta la caduta
 - (ii) tempistica dell'allarme

Come fare?

Un ottimo strumento analitico, in tal senso, è il metodo TLC-PE, che crea associazioni tra le funzionalità previste e obiettivi di *performance* quantificabili: utilizzato in molti progetti PPI, questa tecnica classifica le funzionalità e le *performance* correlate lungo l'intero ciclo di vita della soluzione (produzione, consegna, installazione, utilizzo, gestione, manutenzione e smaltimento) al fine di incoraggiare i fornitori a proporre soluzioni con *performance* di più lungo periodo e a più basso costo nel ciclo di vita.

Un'altra metodologia usata per sottolineare le specifiche funzionali è chiamata FAST (Functional Analysis System Technique): in base a tale metodologia, l'elemento base di un sistema è la funzione che descrive l'intento o scopo originario di un prodotto, processo o servizio che deve essere messo in opera.

La descrizione della funzione è ristretta ad un format di due parole: verbo attivo + nome misurabile. Il verbo è usato per rispondere alla domanda: cosa fa? Mentre il nome è utilizzato per rispondere alla domanda: a cosa si applica il verbo?

Un altro strumento utile, simile al metodo WIBGI (v. *supra* par.2.2.2), è la metodologia "I wish I had", nella quale l'ente appaltante può organizzare un dialogo/*workshop* su una questione rilevante (es. un bisogno non soddisfatto) e, di conseguenza, mappare ogni possibile risposta innovativa e creativa alla sfida.

UNA SCHEDA PER DESIGNARE REQUISITI DI PERFORMANCE O BASATI SULLE FUNZIONALITÀ

1) Definire i risultati sperati

- cosa deve essere realizzato per soddisfare la richiesta?

2) Condurre un'analisi dei risultati per identificare gli obiettivi di *performance*



- definire obiettivi di *performance* specifici, es. i prodotti e/o servizi specifici desiderati dall'ente appaltante e forniti dall'operatore economico, suddividendo i risultati sperati in parti più piccole legate da un filo logico di attività.

3) Sviluppare standard di *performance* appropriati e livelli di qualità accettabili

- quando o in che modo l'ente appaltante viene a conoscenza che il risultato è stato raggiunto in modo soddisfacente (es. una percentuale della conformità richiesta con l'obiettivo) e quanto sarà possibile per l'appaltatore deviare dalla *performance* standard (es. numero di errori permessi nel soddisfare la richiesta)?

Errori più comuni

Bisogni definiti in termini troppo ampi o troppo restrittivi; mancanza di chiarezza sulle tempistiche per la soddisfazione del bisogno.

Lezioni apprese

Non appena il problema è stato analizzato e i bisogni o le opportunità sono state identificati, gli obiettivi devono essere fissati in modo da risolvere la problematica, soddisfare il bisogno e/o sfruttare le opportunità. L'approccio metodologico più comune è di convertire le "situazioni negative" in "risultati positivi".

Messaggi da ricordare

- Come regola generale, quando si descrive il bisogno non soddisfatto per la consultazione preliminare del mercato, gli enti appaltanti devono essere chiari e semplici, focalizzandosi sul problema da risolvere e sugli obiettivi da raggiungere più che sulla definizione delle modalità attraverso cui risolvere il problema.
- Gli enti appaltanti dovrebbero anche essere chiari in riferimento alla loro intenzione di iniziare immediatamente il processo d'appalto o di posporre tale attività, in modo che gli operatori economici possano partecipare alla gara per vendere le loro idee o prodotti o, almeno, per influenzare le politiche e i piani d'acquisto futuri
- Una descrizione più restrittiva o più ampia del bisogno influenza la definizione efficace di criteri di aggiudicazione per l'obiettivo comparazione delle offerte in competizione: un bisogno definito in modo più ampio può attrarre più candidati ma le offerte/candidature saranno più difficili da comparare; al contrario, un bisogno definito in modo più restrittivo attrae solitamente meno candidati ma le offerte /candidature sono più facili da confrontare

2.3.2.1. Descrizione dei bisogni nel settore SMART-Energy

Nei PPI nel settore energia, esistono due approcci principali alla descrizione delle specifiche del bisogno. Il primo è basato su una descrizione delle *performance*, in modo talmente dettagliato (pur non intaccando l'opportunità di innovare da parte degli operatori economici) da fornire alcuni specifici requisiti tecnici (es. parametri delle apparecchiature che generano o trasformano energia, o parametri finali da ottenere, come le specifiche sulla temperatura dell'edificio). L'altro approccio, detto descrizione funzionale, fornisce



requisiti funzionali che gli operatori economici devono soddisfare (es. descrizione degli effetti, e non delle soluzioni tecniche, che la soluzione proposta deve raggiungere). Un esempio di utilizzo di requisiti funzionali arriva dalla Polonia: **Esempio: Soluzione economicamente vantaggiosa e a bassa emissione di CO2 nell'ospedale provinciale di Sucha Beskidzka (Polonia)**

Fonte: “Delivering efficiency, quality and sustainability in healthcare through innovation procurement“, Case Study Based Report, 2016 (EcoQUIP project)

L'ospedale provinciale di Sucha Beskidzka si era posto il problema di soddisfare i nuovi standard normativi adottati dal Ministero della Salute (Bollettino normativo 2012/0/739), che obbligavano le strutture sanitarie a utilizzare strumenti contro l'irraggiamento solare diretto. Così, all'interno del progetto EcoQUIP, è stata identificata una soluzione innovativa che ha creato valore aggiunto per l'ospedale in termini di efficienza energetica.

Dopo l'identificazione delle specifiche del bisogno, i requisiti indirizzavano i seguenti aspetti:

- miglioramento del comfort termico per i pazienti e il personale dell'ospedale di Sucha Beskidzka con costi di sfruttamento vicini allo zero,
- una soluzione economicamente vantaggiosa e a bassa emissione di CO2 per garantire il comfort termico di pazienti e staff che soddisfasse i seguenti criteri:
 - economicità (basata sul costo del ciclo di vita),
 - riduzione delle emissioni di CO2,
 - facilità di adattamento al contesto ospedaliero,
 - garanzia che il comfort termico fosse presente in tutto l'ospedale, e allo stesso tempo fosse tecnologicamente innovativo,
 - soddisfazione dei requisiti normativi posti dal Ministero della Sanità.

L'approccio basato sulla *performance*, dall'altro lato, è utile quando un'amministrazione aggiudicatrice può descrivere il bisogno ed i relativi requisiti ad un livello di dettaglio più alto. Questo non è un limite alla possibilità di innovazione, ma si attaglia meglio alla soddisfazione di bisogni energetici strategici o urgenti, nel quadro di un indirizzo politico generale che fornisca i requisiti tecnici che la soluzione innovativa dovrà soddisfare nel mercato energetico. Due esempi di progetti basati su requisiti di *performance* dalla Svezia e da Malta sono presentati nel box sottostante.

Esempio 1: sistema di recupero del calore (Svezia)

Fonte: “Technical procurement of heat recovery systems in existing apartment blocks in Sweden” in eceee 2013 Summer Study Rethink, renew, restart

Un caso di PPI scaturito da un documento di politica pubblica nazionale è stato condotto dall'Agenzia Svedese dell'Energia nel 2008 e mostra come portare avanti un processo di identificazione e descrizione dei bisogni in modo da attirare soluzioni innovative.

Inizialmente, è stata condotta un'analisi di mercato sui sistemi di riscaldamento condominiali al fine di comprendere meglio i bisogni da soddisfare. Tale studio ha evidenziato che molto raramente vengono installati sistemi di riciclo della ventilazione in condomini senza ventilazione bilanciata esterno-interno. Questo passo è stato la base per la descrizione dei bisogni, che nel caso dell'agenzia svedese per l'innovazione è stata espletata con riferimento a requisiti basati sulle *performance* desiderate. Man mano che le sfide diventavano più evidenti, i seguenti requisiti sono stati designati:

- il sistema doveva essere progettato per soddisfare i seguenti parametri: qualità dell'aria e comfort tecnico combinati a buone *performance* energetiche,



- i componenti e i sistemi già esistenti sul mercato (pur in scala ridotta) richiedono sviluppo e adattamento per l'installazione nei condomini esistenti (principalmente per ridurre costi, grandezza e rumore),
- le condotte e gli equipaggiamenti devono essere installabili col minimo disturbo possibile per gli abitanti,
- le componenti devono essere esteticamente accettabili e non devono ridurre, se non marginalmente, la possibilità di utilizzare l'area.

Esempio 2: scuola elementare “verde“ a Pembroke (Malta)

Fonte: ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/casestudy5.pdf

Nel 2008, la fondazione governativa Foundation for Tomorrow's Schools iniziò un appalto per una nuova scuola elementare a Pembroke, la prima scuola auto-sufficiente dal punto di vista energetico a Malta che dipendesse esclusivamente da energia solare ed eolica prodotta prodotta sul posto tanto per l'elettricità che per l'acqua calda. Dal momento che il progetto identificava bisogni inquadrabili all'interno del cd. *green public procurement*⁴⁹, possibile fonte di ispirazione per progetti PPI nel futuro, la descrizione dei bisogni si è basata sull'opportunità di delineare i requisiti di *performance*.

In particolare, i bisogni specifici che i candidati dovevano soddisfare sono stati descritti come segue::

- efficace protezione della flora e della fauna nell'area della costruzione e negli spazi vicini, particolarmente nella fase di demolizione,
- produzione di energia da fonti rinnovabili al fine di raggiungere l'autosufficienza energetica,
- misure per assicurare l'efficienza energetica e idrica,
- sistema di illuminazione intelligente che ottimizzasse l'uso di luce naturale.

Inoltre, nella fase di aggiudicazione dell'appalto, punti aggiuntivi sono stati assegnati per i materiali di costruzione e per i prodotti che rispettassero alcuni criteri ambientali, come ad esempio un più basso consumo rispetto a quanto richiesto nelle specifiche tecniche sulla base della richiesta complessiva (netta/finale/primaria) di energia dell'edificio (compresi riscaldamento, raffreddamento, acqua calda, ventilazione ed elettricità).

L'utilizzo di requisiti basati sulle *performance* può essere anche utile per descrivere i bisogni dell'amministrazione aggiudicatrice, specie qualora essa sia orientata all'innovazione con un occhio ai risultati nel settore dell'efficienza energetica, del risparmio energetico, del miglioramento del monitoraggio dei consumi energetici per finalità elettriche, di riscaldamento e raffreddamento. Inoltre, in tema di descrizione basata sulle *performance*, i requisiti tecnici possono essere presentati anche facendo riferimento a precise etichette, es. Energy Star⁵⁰. Quest'approccio può essere utilizzato specialmente in tema di efficienza energetica dei materiali da costruzione e in caso di risparmio energetico per gli apparecchi elettrici. È importante ricordare, che nel momento in cui il bisogno è descritto in riferimento a certi standard o etichette, le autorità aggiudicatrici devono evitare che la concorrenza sia artificialmente ristretta a causa del modo in cui i bisogni sono descritti.

⁴⁹ Altro strumento utilizzato nell'UE, che gioca un ruolo centrale nell'economia circolare che utilizzi le risorse in modo efficiente e che stimoli l'innovazione eco-compatibile. Maggiori informazioni sull'argomento possono essere trovate al sito: http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm

⁵⁰ https://www.energystar.gov/products/building_products



2.3.2.2. Descrizione dei bisogni in Italia

La disciplina italiana vigente prevede l'aggiornamento annuale del programma triennale (per lavori) e biennale (per servizi e forniture) con l'elaborazione di un elenco annuale⁵¹. Tali programmi *“sono approvati nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio e, per gli enti locali, secondo le norme che disciplinano la programmazione economico-finanziaria degli enti”*.⁵²

In materia di lavori pubblici, si attribuisce rilievo alle attività di studio di fattibilità (tecnica ed economica) al fine di individuare *“tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire”*⁵³ e di garantire la rispondenza del programma alle mutevoli esigenze della realtà. Ai fini dell'inserimento nel programma triennale, le amministrazioni aggiudicatrici approvano preventivamente, ove previsto, il documento di fattibilità delle alternative progettuali.⁵⁴

Con l'intento di snellire l'attività programmatrice, l'attuale disciplina circoscrive l'obbligo di programmazione triennale alle sole attività di realizzazione di lavori *«il cui valore stimato sia pari o superiore a 100.000 euro»*⁵⁵ e servizi e forniture *«di importo unitario stimato pari o superiore a 40.000 euro»*,⁵⁶ sottraendo ai tempi e alle complesse procedure di programmazione i lavori di modesto importo. Al contrario la realizzazione di lavori di importo superiore ai 100.000 € è subordinata al previo inserimento dell'opera negli atti programmatori.⁵⁷

La disciplina in tema di programma degli acquisti e programmazione dei lavori pubblici⁵⁸ non si applica alla pianificazione delle attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza,⁵⁹ in quanto ad esso strettamente funzionale.

Forme di partecipazione degli operatori economici e di altri *stakeholder* sono state introdotte in Italia attraverso la previsione della consultazione preliminare del mercato e del c.d. dibattito pubblico in relazione ai progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto sull'ambiente, la città o l'assetto del territorio⁶⁰. Le risultanze del dibattito pubblico vengono valutate in sede di predisposizione del secondo livello di progettazione (progetto definitivo).

Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori sono tenuti a pubblicare nel proprio profilo del committente, unitamente ai documenti prodotti dall'amministrazione,

⁵¹ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 21.

⁵² d.lgs. n. 50 del 2016, art. 21, c. I.

⁵³ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 23, c. V.

⁵⁴ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 23, c. V.

⁵⁵ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 21, c. III.

⁵⁶ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 21, c. VI.

⁵⁷ Per quanto attiene i lavori pubblici, a differenza della disciplina previgente, si prevede l'obbligo di inserimento nella programmazione triennale delle opere pubbliche incompiute ai fini del loro completamento ovvero per l'individuazione di soluzioni alternative. Nell'ambito del programma triennale, le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori devono individuare anche i lavori complessi e gli interventi suscettibili di essere realizzati attraverso contratti di concessione o di partenariato pubblico privato.

⁵⁸ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 23.

⁵⁹ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 21, c. VIII bis.

⁶⁰ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 22.



tutti i contributi ricevuti da portatori di interesse, nonché i resoconti di incontri e dibattiti con i medesimi.

Senza dubbio, la richiamata attività di programmazione consente di individuare i settori e gli ambiti in cui si intende promuovere l'innovazione indicando i fabbisogni da soddisfare anche attraverso lavori, beni o servizi innovativi.

2.3.3. Analisi dello stato dell'arte

Cosa fare?

Un terzo step importante in questa fase che precede la consultazione preliminare del mercato è la conduzione di un'adeguata ricerca a tavolino sui casi esistenti in cui un bisogno simile è stato soddisfatto da altre stazioni appaltanti a diversi livelli (locale, regionale, nazionale o europeo). In tal senso, è una buona idea condurre ricerche sullo stato dell'arte a livello tecnologico, scientifico e legale nel settore specifico nel quale è stato identificato il bisogno. La ricerca a tavolino deve essere possibilmente integrata da incontri con individui che abbiano esperienza rilevante nel campo (es. direttori di istituzioni di ricerca, rivenditori, acquirenti o associazioni).

In particolare, questa fase è di rilevanza primaria per ottenere informazioni sui prodotti esistenti, sullo sviluppo di nuovi prodotti e su idee pubblicate al fine di comprendere quali tra esse siano protette da diritti di proprietà intellettuale. Tale ricerca contribuisce a definire il grado di innovatività del bisogno e a comprendere la fattibilità di un appalto pubblico innovativo, da un lato e, dall'altro, a rivelare - attraverso una ricerca mirata su *database* nazionali e internazionali - se esistono già operatori sul mercato che detengano diritti di proprietà intellettuale che non possono essere ignorati nella risoluzione della problematica identificata. Se tali operatori hanno politiche di licenza molto costose, è importante operare un'analisi costi/benefici prima di decidere se iniziare un processo d'appalto innovativo.

Un altro uso significativo dell'analisi dello stato dell'arte ha a che fare con l'identificazione, da parte delle stazioni appaltanti, delle legislazioni, standard, etichette o certificazioni nel settore di riferimento che possano avere un impatto sulla soddisfazione dei bisogni attraverso appalti innovativi.

Come fare?

Le amministrazioni aggiudicatrici possono muoversi in tre direzioni:

- la ricerca a tavolino copre la conoscenza esistente nel campo d'azione, identifica le responsabilità e compie una mappatura del mercato e degli attori principali (fornitori e acquirenti; decisori pubblici; sviluppatori di procedure d'appalto);
- i questionari distribuiti tra gli esperti e gli addetti agli appalti, specialmente attraverso le loro reti, sono utili a ricevere suggerimenti sull'identificazione delle migliori pratiche, le attività di gestione del rischio, gli incentivi e il quadro normativo;



- le interviste con gli esperti e gli addetti ai lavori consentono di condurre un'analisi approfondita degli appalti innovativi nei settori rilevanti

Esempio: analisi dello stato dell'arte e migliori pratiche di appalti innovativi nel settore sanità nei Paesi nordici

Il principale scopo di tale studio è stato l'identificazione delle migliori pratiche di appalto innovativo nel settore sanitario in cinque stati nordici attraverso l'applicazione, in fasi diverse, di diverse metodologie. La combinazione di tali metodi ha assicurato che l'analisi andasse oltre il semplice livello discorsivo per identificare pratiche specifiche riconosciute come particolarmente efficaci dalle stesse amministrazioni aggiudicatrici, oltre a fornire utili elementi relativi ai rischi inerenti a tali casi di *best practice*.

Il primo elemento dello studio è stato una ricerca a tavolino sulle conoscenze esistenti nei Paesi nordici. In seguito, è stato somministrato un questionario agli esperti e agli addetti ai lavori nel settore appalti: il questionario è stato distribuito ad una platea molto vasta di attori, sia nel settore pubblico che privato al fine di ottenere una serie di casi di migliori pratiche identificati su basi sostanziali. Per accrescere ulteriormente il numero di risposte e identificare meglio i casi pratici, è stata implementata una tecnica di *snowballing*: i 139 intervistati sono stati incoraggiati a loro volta a inoltrare il questionario ad altri professionisti a conoscenza di esempi di migliori pratiche nei quattro temi centrali dello studio, aggiungendo 32 risposte al questionario.

Per attrarre altri professionisti nel settore degli appalti innovativi nel campo della sanità, il questionario è stato distribuito a gruppi selezionati con un focus specifico sugli appalti sul *social network* LinkedIn. Un invito a compilare un questionario è stato, quindi, postato in gruppi selezionati. L'invito ha condotto a dibattiti ristretti e commenti su LinkedIn, con riferimenti ad altri esperti e casi rilevanti. Ad esempio, una miglior pratica danese è stata scovata grazie ad una referenza su LinkedIn.

Un altro elemento centrale nella metodologia dello studio è stato l'uso di diverse tipologie di intervista. Due tipi di interviste sono state condotte: 1) interviste di *background* con esperti e addetti ai lavori e 2) interviste su casi specifici con rappresentanti selezionati. Prima di tutto, sono quindi state condotte 17 interviste di *background* con attori esperti nel settore, al fine di ottenere approfondimenti sulle strutture dei mercati nazionali e di contribuire ad identificare le migliori pratiche. In combinazione con la ricerca a tavolino precedentemente descritta e la somministrazione di questionari, le interviste hanno assicurato un'analisi approfondita degli appalti innovativi nel settore sanità e l'identificazione di sei casi di migliori pratiche. Il focus nelle interviste è stato tenuto su quattro temi centrali: processo e dialogo, gestione del rischio, incentivi e quadro normativo. Inoltre, chi ha risposto ha anche dovuto riferire sulle proprie esperienze, dando ulteriori conoscenze sulle migliori pratiche.

Fonte: <http://www.diva-portal.se/smash/get/diva2:701366/FULLTEXT01.pdf>

Errori più comuni

Inadeguatezza sul piano organizzativo che non sempre consente alle amministrazioni aggiudicatrici di mettersi in contatto con gli addetti ai lavori e le loro reti nei settori rilevanti; mancanza di piani d'azione chiari in relazione ai diritti di proprietà intellettuale; mancanza di budget per ottenere le relative licenze per prodotti innovativi coperti da *copyright*; mancanza di conoscenza sulla legislazione, gli standard, le etichette o le certificazioni rilevanti nel settore che possano avere un impatto sul modo in cui i bisogni sono gestiti durante l'intero processo d'innovazione.



Lezioni apprese

Le soluzioni ai bisogni non soddisfatti devono essere conformi ai requisiti legislativi esistenti e ad alcune caratteristiche tecniche: in tal senso, gli standard, le etichette e le certificazioni sono mezzi possibili di prova che un ente appaltante può chiedere ai fornitori al fine di assicurare che la soluzione acquistata possa soddisfare i requisiti legislativi e tecnici. Inoltre, grande attenzione deve essere prestata ai diritti di proprietà intellettuale.

Messaggi da ricordare

- Dopo aver identificato e descritto i propri bisogni, un ente appaltante deve controllare se ci sono già soluzioni coperte da brevetto e, in questo caso, condurre un'analisi costi/benefici in relazione al loro utilizzo, valutando come possibilità alternativa l'elaborazione di soluzioni simili ma non coperte da brevetto.
- Inoltre, le amministrazioni aggiudicatrici possono richiedere la conformità con alcuni standard o, al contrario, decidere che gli standard attuali non siano abbastanza onnicomprensivi e, per questo, proporre di creare nuovi standard.
- Inoltre, alcuni prodotti (specie nei settori sanità, sicurezza e protezione ambientale) richiedono certificazioni o etichette che provino la conformità di un prodotto a requisiti minimi derivanti da norme o standard ed è nell'interesse dell'ente appaltante - al fine di assicurare il dispiegamento più ampio possibile della soluzione innovativa - certificare la conformità di detta soluzione con leggi e standard.

CHECKLIST PER LA FASE DI VALUTAZIONE DEI BISOGNI

FASE DEL PROCESSO: STEP-BY-STEP	CHECKLIST/LISTA DELLE COSE DA FARE	DOMANDE A CUI RISPONDERE	STRUMENTI
Identificazione e valutazione dei bisogni	<ul style="list-style-type: none"> - L'identificazione dei bisogni deve iniziare tempestivamente - L'identificazione dei bisogni è il risultato di requisiti legali o del possibile miglioramento nella fornitura di servizi pubblici (<i>top-down</i>) - In alternativa, i bisogni non identificati emergono come risultato di consultazioni con gli 	<ul style="list-style-type: none"> - Ho identificato correttamente il bisogno? - Gli utenti finali sono d'accordo che si tratti di una priorità assoluta? - Le analisi dello stato dell'arte e la ricerca a tavolino confermano che il bisogno non è stato ancora soddisfatto? - Ci sono già soluzioni brevettate o protette da diritti di proprietà 	<ul style="list-style-type: none"> - Approccio WIBGI - Workshop con i consumatori e utenti finali/approccio Voice of the Customer - schede di valutazione commerciale (<i>business case</i>) - Analisi del costo nel ciclo di vita (Life-cycle cost, LCC) o strumento del costo totale di proprietà (Total Cost of



	<p>utenti finali (<i>bottom-up</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assicurarsi che il bisogno sia effettivamente non soddisfatto e risponda ad un problema reale - Definire requisiti basati sui risultati per quantificare le nuove funzionalità, performance, miglioramenti di efficienza desiderati - Condurre una valutazione commerciale (<i>business case</i>) - Distribuire le risorse - Calcolare il budget disponibile 	<p>intellettuale per il bisogno identificato?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ci sono etichette o standard con cui conformarsi? - Il bisogno identificato risolve un problema per il quale sono responsabile? - Il <i>business case</i> è fattibile e sostenibile? - Ho abbastanza personale e risorse finanziarie? 	<p>Ownership, TCO)</p>
--	--	--	------------------------

2.3.3.1. Analisi dello stato dell'arte nel settore SMART-Energy

Da un punto di vista energetico, alcune questioni specifiche devono essere considerate nel processo di appalto:

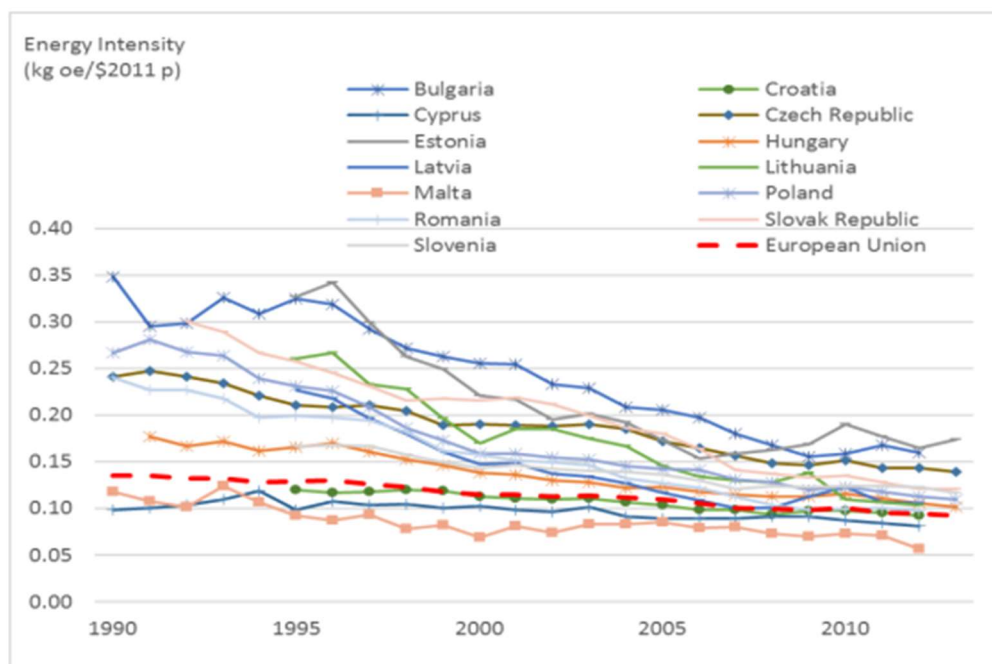
- identificare nuovi requisiti per le emissioni (come già detto facendo riferimento a documenti di policy, paper tematici, line guida, ecc.);
- comprendere quanto fonti comuni di energia abbiano tra di loro differenze significative (petrolio, gas, GPL, petrolichimico, elettrico, rinnovabile);
- solitamente, i progetti grandi e complessi devono dar luogo a sviluppi più dettagliati e compartimentali;
- valutare strade per appalti meno rischiosi grazie alla nuova legislazione europea in materia;
- considerare quanto gli impatti sulle condizioni economiche divengano via via più importanti.



Trend⁶¹

In ogni parte del mondo industrializzato, i protagonisti del mercato dell'energia elettrica e delle *utilities* si trovano forzati a economizzare e innovare. La spinta viene da un prolungato ribasso dei ricavi provenienti dall'uso di energia da parte dei consumatori. L'uso di energia elettrica da parte di utenti finali è crollato in 22 dei 28 Stati membri tra il 2005 e il 2014, secondo stime Eurostat. Recentemente, la crescita nella richiesta di elettricità è stata costantemente più bassa della crescita economica generale. Le energie rinnovabili giocano un ruolo crescente nella generazione di energia elettrica, ma dato che il consumo elettrico rappresenta una quota minima del consumo finale di energia, gran parte dei bisogni energetici dell'UE continua ad essere soddisfatta da altre fonti (non rinnovabili) . Tuttavia, il consumo di energia non rinnovabile è continuamente diminuito dal 1990 in gran parte d'Europa.

Figura 23: Intensità energetica nell'UE15



Fonte: World Bank (2016), World Development Indicators primary energy intensity per unit of GDP at purchasing power parities (\$ 2011 prices) with climatic corrections

⁶¹Per ulteriori ricerche, più informazioni sui trend e sulle questioni più significative nel settore energetico possono essere trovati in questi utili link:

https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/ENER%20Macro-Energy_Trends-Macroeconomic-Performance_D1%20Final%20%28Ares%20registered%29.pdf

<https://www.strategyand.pwc.com/trend/2017-power-and-utilities-industry-trends>

http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC86357/jrc13_tmap_08ap14_ns-web.pdf



Le stazioni appaltanti, tenendo a mente l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, sono incoraggiate ad utilizzare soluzioni innovative nel campo dell'energia. Coerentemente, una serie di misure e azioni possono essere implementate per limitare i consumi energetici (es. installazione di lampade a LED invece di quelle ordinarie, utilizzo di fonti alternative di produzione di energia). Sia la quantità di energia generata da fonti rinnovabili che i risparmi energetici si traducono infatti in riduzioni proporzionali di emissioni di gas a effetto serra derivanti dall'utilizzo di combustibili fossili.

Secondo la *Energy Roadmap 2050*⁶², i trend di mercato mostrano che solo metà dell'obiettivo di riduzione dei gas a effetto serra sarà raggiunto entro il 2050. Con maggiore supporto per la R&S in nuove tecnologie ed un ambiente normativo che supporti tecnologie a bassa emissione di CO2 rispetto alle politiche attuali, la decarbonizzazione del sistema energetico potrà essere sostanzialmente velocizzata, in modo da identificare i settori nei quali si riscontrano soluzioni emergenti:

- energia eolica
- elettricità solare fotovoltaica
- energia solare concentrata
- energia idraulica
- energia geotermica
- energia marina
- generazione di energia da cattura e stoccaggio di CO2
- energia da combustione fossile avanzata
- energia da fissione nucleare
- energia da fusione nucleare
- bioenergia
- biocombustibili
- idrogeno e cellule di combustibile
- stoccaggio di elettricità
- *smart grids*
- cogenerazione o combinazione di calore e energia
- edifici ad elevata *performance* energetica
- tecnologie di riscaldamento e raffreddamento
- pompe di calore

⁶² Una linea guida per l'implementazione della Strategia energetica 2050 che designa quattro alternative principali per un sistema energetico più sostenibile, concorrenziale e sicuro entro il 2050: efficienza energetica, fonti rinnovabili, energia nucleare, e sistemi di cattura e stoccaggio della CO2. Maggiori informazioni sul sito: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/2050-energy-strategy>



- efficienza energetica e riduzione delle emissioni di CO2 nell'industria

Buone pratiche di appalto innovativo nel settore energia

Al fine di avere maggiori approfondimenti relativi alle pratiche di appalto aperte all'innovazione nel settore energia, ecco una lista di esempi. Gran parte dei casi è rilevante per il cd. *green public procurement*, che può essere considerato materia tangente all'appalto innovativo.

Combinazione di riscaldamento e energia:

- una centrale innovativa ed efficiente che combina calore e energia (CHP-unit, Toholampi, Finlandia)

Link: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue42_Case_Study89_Finland_CHP.pdf

Elettricità:

- energia verde per gli edifici pubblici a Brema (Germania)

Link: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue8_Example21_Bremen_Electricity.pdf

- elettricità proveniente al 100% da fonti rinnovabili (Turku, Finlandia)

Link:

http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue34_Case_Study72_Turku_renewable_energy.pdf

- acquisto del 100% di energia elettrica verde nel Brandeburgo (Germania)

Link: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue37_Case_Study80_Brandenburg.pdf

- elettricità e veicoli verdi (Slovenia)

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

Illuminazione:

- Acquisto di soluzioni di illuminazione climaticamente sostenibili a Kolding (Danimarca)

Link: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue9_Case_Study24_Kolding_Lights.pdf

- acquisto innovativo di illuminazione per la rete della metropolitana di Londra (Regno Unito)

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

- illuminazione a risparmio energetico per i ponti di Budapest (Ungheria)

Link: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue13_Case_Study31_Budapest_Bridge.pdf

Trasporti:

- soluzioni verdi e innovative per decarbonizzare i porti (Malta)

Link: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue65_Case_Study_132_Malta.pdf

- acquisto di veicoli elettrici per uso pubblico (Parigi, Francia)

- http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue29_Case_Study64_Paris_autolib.pdf

Diversificazione delle fonti di energia:

- Sistema di riscaldamento rinnovabile per le scuole (Oslo, Norvegia)

Link: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue25_Case_Study55_Oslo_heating.pdf

Per maggiori informazioni su casi di appalti che contengano buone pratiche di PCP o PPI:

Progetti PPI nel settore energia: <http://www.innovation-procurement.org/ppi-in-action/ppi-in-action-archive/>

Green Public Procurement, anche nel settore energia:

http://ec.europa.eu/environment/gpp/case_group_en.htm

Gruppi e organismi tematici a livello UE per condurre cd. *desk research*⁶³

⁶³ Per una lista esauriente di organismi di supporto, si possono visitare le seguenti pagine web:

<https://ec.europa.eu/energy/en/topics/technology-and-innovation/strategic-energy-technology-plan>

<http://www.c-energy2020.eu/eu-networks/#12>



I principali organismi e associazioni a livello UE che possono essere coinvolti nel supportare gli appalti innovativi nel settore energia sono:

- SET-Plan Steering Group:

L'EU Steering Group on Strategic Energy Technologies (SET- Plan Steering Group) è formato da rappresentanti di alto livello dei paesi UE, Islanda, Norvegia, Svizzera e Turchia. Assicura un migliore allineamento tra i diversi programmi di ricerca e innovazione a livello UE e nazionale, in linea con le priorità del SET-Plan stesso.

- European Energy Research Alliance:

La European Energy Research Alliance (EERA) mira ad accelerare lo sviluppo di tecnologie energetiche innovative attraverso la cooperazione a programmi pan-europei. Raggruppa più di 175 organismi di ricerca da 27 Paesi, coinvolti in 17 programmi congiunti. Riveste un ruolo fondamentale nella promozione della coordinazione tra ricercatori nel settore energetico insieme al SET-Plan e nel trasferimento tecnologico al mondo dell'impresa.

- SET-Plan Information System:

Il SET-Plan Information System (SETIS) dell'UE fornisce informazioni sullo stato dell'arte nelle tecnologie a bassa emissione di CO₂. Inoltre, valuta l'impatto delle politiche di tecnologia energetica, monitora i costi e i benefici delle varie opzioni tecnologiche, e stima i costi di attuazione. Tali informazioni sono utili per le iniziative industriali europee, offrendo interessanti spunti per le imprese private, le associazioni di commercio, la European Energy Research Alliance, le organizzazioni internazionali e le istituzioni finanziarie.

2.3.4. Analisi costi/benefici

Cosa fare?

Una volta definiti i bisogni non soddisfatti, sia con riferimento ai miglioramenti di funzionalità/*performance* sia allo stato dell'arte nello specifico settore, lo step successivo è rappresentato dalla definizione dei costi e dei benefici attraverso una valutazione commerciale (*business case*) che fornisca evidenze economiche per i vantaggi derivanti dall'appalto innovativo. In tal senso, l'analisi costi/benefici fornisce all'ente appaltante approfondimenti su come organizzare nella pratica l'appalto al fine di massimizzare gli impatti previsti, tenendo al contempo i costi ed i rischi entro un livello accettabile (in relazione a durata dell'appalto, grado di impegno con i fornitori, requisiti minimi di funzionalità e *performance*, miglioramenti minimi in termini di qualità e efficienza, benefici e rischi della strategia d'appalto e scelta di dividere l'appalto in lotti o di assumere un impegno all'acquisto). I parametri sviluppati durante l'analisi costi/benefici



devono essere costantemente verificati e - in caso - modificati durante la consultazione del mercato al fine di determinare se le assunzioni teoriche si dimostrino realistiche o meno.

Come fare?

I benefici e i costi devono essere inseriti in uno schema tridimensionale: scenario *business-as-usual* (invariato), *best case scenario* (miglior risultato) e *worst case scenario* (peggior risultato). Nel primo scenario - che postula l'inesistenza dell'appalto innovativo - i benefici sono calcolati in termini di giacenza del denaro su un conto bancario, mentre i costi riguardano il deterioramento della qualità e dell'efficienza dei servizi pubblici, oltre ad altri effetti collaterali. Nei casi di migliore e peggiore risultato, invece, i costi e i benefici devono essere calcolati in riferimento a situazioni immediate e future nell'intero ciclo di vita di utilizzo dell'innovazione, oltre che in termini di impatto sulla qualità ed efficienza dei servizi pubblici.

Metodologia per condurre un'analisi costi/benefici efficace

Il *business case* compie un'analisi costi/benefici sulla base di tre indicatori finanziari:

- il valore presente netto (**Net Present Value, NPV**), utilizzato per valutare la profittabilità complessiva di un progetto nel momento in cui l'ente appaltante decide di iniziare o meno un appalto, con la comparazione delle somme di denaro disponibili in diverse fasi del progetto, considerando che il PPI solitamente occupa un arco di tempo medio-lungo. Quando l'analisi mostra la possibilità di un NPV positivo, l'ente appaltante può prendere in considerazione l'idea di iniziare un PPI;
- il tasso di rendimento interno (**Internal Rate of Return, IRR**), correlato al NPV, che rappresenta il tasso di interesse per cui il NPV del progetto è uguale a 0, ossia il tasso a cui i costi del progetto eguagliano i benefici con un margine di profitto uguale a 0. In pratica, rappresenta il tasso di interesse massimo che un ente appaltante dovrebbe pagare in qualora avesse necessità di farsi prestare le risorse finanziarie; se il tasso di interesse è previsto in ribasso durante il periodo del progetto, investire nel progetto può essere più conveniente; al contrario, alti tassi di interesse tendono a scoraggiare gli investimenti in appalti innovativi;
- il rendimento dell'investimento (**Return on Investment, ROI**), definito come il NPV di un progetto diviso per l'investimento fatto, che determina quanto denaro si guadagna per ogni euro investito. Da un punto di vista strettamente finanziario, il progetto dovrebbe essere approvato se consente un ROI più alto rispetto al deposito del denaro in un conto bancario.

Al fine di includere nella valutazione economica i costi e i benefici presenti e futuri, gli strumenti più adeguati sono il Total Cost of Ownership (TCO) ed il Life Cycle Costing (LCC), utilizzati in relazione all'intero progetto o rispetto a singoli aspetti che contribuiscono all'intero progetto: l'uso di tali metodi mostra come - anche se gli appalti innovativi sembrano più costosi rispetto all'acquisto di soluzioni esistenti nel breve periodo - le nuove tecnologie possano essere spesso più economiche se osservate in una prospettiva di lungo periodo. L'uso delle metodologie TCO e LLC permette di includere nel NPV complessivo di un progetto non solo i costi e i benefici interni ma anche quelli esterni, di natura sociale e ambientale.

In base ai risultati dell'analisi costi/benefici, è possibile ottenere indicazioni utili al fine di iniziare una pianificazione seria, realistica e fattibile di un appalto pubblico innovativo, e in particolare:



- 1) misure di ottimizzazione dei benefici. Esempi sono i miglioramenti minimi in termini di qualità ed efficienza che gli operatori economici devono ottenere, da includere nei requisiti di *performance*, funzionalità o prezzo previsti nei documenti di gara (es. richiesta agli operatori economici di fornire nuove soluzioni che producano un minimo del 30% di miglioramenti di qualità o riduzione dei costi nelle operazioni dell'ente appaltante); misure per assicurare una più ampia commercializzazione delle soluzioni e la riduzione dei costi nel lungo periodo (l'aggregazione della domanda e la possibilità per enti appaltanti di Stati terzi di comprare direttamente da un accordo quadro di altro Stato membro possono essere strumenti molto utili per migliorare i benefici dei fornitori e ottenere un prezzo più basso per l'ente appaltante originario, v. *infra*);
- 2) misure per influenzare il costo. Esempi sono l'identificazione del budget totale da mettere a disposizione del PPI e la grandezza del gruppo d'acquisto, o l'inclusione nelle specifiche tecniche di una richiesta agli operatori economici di progettare la soluzione innovativa per ridurre i costi di operatività, manutenzione e prodotto;
- 3) misure per influenzare la durata di utilizzo dei benefici, es. identificazione del tempo concesso agli operatori economici per completare l'attività di R&S o dispiegamento, valutazione del periodo massimo di utilizzo possibile della soluzione dopo la consegna;
- 4) misure per ridurre il rischio di insuccesso (molto maggiore nei progetti PCP): nel PPI, l'ente appaltante dovrebbe verificare e testare il prodotto innovativo come soluzione del bisogno non soddisfatto; inizialmente, acquistando quantità limitate di prodotto, con un appalto-pilota; in seguito, distribuire le nuove soluzioni a diverse sezioni dell'ente appaltante, in modo da avere un monitoraggio rigoroso e ottenere un *feedback* significativo e rilevante dal punto di vista statistico.

SCHEDA PER CONDURRE UN'ANALISI COSTI/BENEFICI EFFICACE

Opzioni di business

Definire le opzioni considerate con i relativi benefici e svantaggi.

Considerare la struttura di *governance* dell'organizzazione, es. dedicare un team apposito, consentire ai manager esperti in materia di contratti di far parte delle strutture organizzative dell'appalto per monitorare le *performance*...

Considerare se è necessaria una operazione di *due diligence* prima di determinare le risorse necessarie.

Considerare se è necessario lo sviluppo in fasi del processo: es. gestire inizialmente i contratti o i fornitori principali fino a quando non si raggiunge un funzionamento efficiente che permetta di arricchire il portafoglio clienti (anche attraverso l'uso di accordi quadro che consentano a terze parti da paesi diversi di aderire)

Considerare i costi associati e le risorse richieste per ogni opzione

- Costi del personale (considerare se si possa raggiungere l'efficienza con un manager incaricato di gestire un singolo fornitore o fornitori simili che si indirizzino agli stessi *stakeholder*)

- Risorse richieste per la *due diligence* dei contratti

- Input multidisciplinari

- Capacità richieste

- Costi di formazione

- Riallocazione delle risorse da progetti esistenti

- Strumenti per migliorare l'efficienza

- Costi di mobilitazione

Tempistiche



Considerare piani di mobilitazione e tabelle per implementare il cambiamento, es. ridefinizione dei ruoli del personale, assunzioni, formazione, ecc.

Stakeholder principali

Identificazione sulla base dell'area di business su cui impattano i fornitori e i servizi acquistati

Valutazione dell'investimento

Comparare i benefici ai costi (anche in termini di valore aggiunto), es. possibilità di risparmi per una percentuale di quanto speso

Contenimento dei costi e risoluzione di problemi

Definizione del valore del progetto in termini di investimento

Rischi principali

Riassumere i rischi e articularli in base all'impatto e ai piani di recupero e mitigazione

Errori più comuni

Talora gli enti appaltanti non operano in maniera corretta l'analisi costi/benefici; non è raro, infatti, che un bisogno sia valutato e un processo d'appalto iniziato senza documentare le ragioni alla base di tali scelte. Gli appalti più complessi consumano quantitativi significativi di tempo e risorse. Sembra, quindi, essenziale che ogni decisione di iniziare un particolare appalto sia basata su una valutazione completa ed esauriente delle questioni sottese e delle opzioni a disposizione. I progetti d'appalto basati su una ricerca insufficiente e su assunti non provati non riusciranno, infatti, a raggiungere gli obiettivi prefissati.

Lezioni apprese

Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero operare una efficace analisi costi/benefici in modo da fornire motivazioni adeguate per il proseguimento dell'appalto, dimostrando al contempo di aver preso in considerazione tutti gli aspetti chiave della pianificazione.

L'obiettivo del *business case* è, quindi, di fornire le motivazioni per il progetto scelto e di dimostrare che il progetto/contratto soddisferà i bisogni dell'organizzazione, utilizzerà la giusta procedura di gara, sarà fattibile e sostenibile, fondato su un accordo commerciale solido e produttivo.

L'analisi costi/benefici dovrebbe considerare i benefici da realizzare e i problemi da risolvere; definire le tempistiche; giustificare i motivi del progetto; stimare i costi e la disponibilità di bilancio; identificare le risorse per materiali e quantità da acquistare, così come il personale necessario e le implicazioni per i consumatori/utenti; evidenziare i rischi più significativi.



Quest'analisi dovrebbe essere approvata al livello gerarchico appropriato come parte determinante della fase di pianificazione e sicuramente prima dell'inizio della procedura d'appalto vera e propria.

Messaggi da ricordare

- L'analisi costi/benefici è uno strumento per supportare gli investimenti e la gestione del progetto prima, durante e dopo lo svolgimento della gara
- In questa fase iniziale, essa determina l'esistenza di una sufficiente base economica per l'inizio dell'appalto e definisce i parametri chiave per l'organizzazione dello stesso
- In quanto tale, costituisce uno strumento di controllo fondamentale per il *project manager* cui fare riferimento regolarmente per garantire che il progetto resti fattibile
- In alcuni casi, comunque, i benefici sociali e ambientali nel lungo periodo possono essere talmente desiderabili che l'appalto avrà luogo anche se finanziariamente non conveniente.



2.4. Consultazione preliminare del mercato e avviso di pre-informazione (prior information notice, PIN)

Cosa fare?

In caso di bisogno identificato e di analisi costi/benefici positiva che orienti verso un appalto innovativo, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero entrare in contatto con il mercato in una fase molto precoce al fine di ottenere informazioni rilevanti per il progetto. Tra le innovazioni di maggiore interesse contenute nelle direttive 2014/24 e 2014/25 sugli appalti pubblici si segnala per un verso la possibilità di condurre consultazioni preliminari del mercato (v. art. 40, direttiva 2014/24/UE) in modo da comunicare efficacemente i bisogni ai fornitori e, sotto un differente profilo, l'introduzione di nuovi strumenti giuridici per l'aggregazione della domanda pubblica attraverso appalti congiunti (anche transfrontalieri) a beneficio degli enti appaltanti (che possono raggiungere una massa critica) e degli operatori economici (che beneficiano di un mercato più grande, sia esso regionale, nazionale o europeo, o entrando in un accordo quadro, v. *infra*, per i loro prodotti, con un notevole stimolo all'innovazione). Prima di avviare una procedura d'appalto, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero condurre consultazioni preliminari del mercato al fine di preparare la gara ed informare gli operatori economici dei propri piani e delle proprie richieste. Questo può avvenire attraverso un approccio *top down* - ad esempio chiedendo agli operatori economici di proporre delle soluzioni - o con una consultazione *bottom up* degli utenti finali (es. medici e pazienti di un ospedale) che possono essere intervistati su quali siano i più importanti bisogni non soddisfatti (es. alte temperature delle stanze) e su come tali problemi possano essere risolti (es. con un sistema di raffreddamento a efficienza energetica).

FOCUS: LA CONSULTAZIONE PRELIMINARE DEL MERCATO E IL PPI

La consultazione preliminare del mercato può essere particolarmente utile in caso di appalto di soluzioni innovative (PPI), caratterizzato dall'acquisto di beni e servizi di particolare complessità tecnica, finanziaria e/o contrattuale.

Infatti, al fine di prendere una decisione informata su cosa acquistare e nella definizione delle specifiche richieste, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero cercare o accettare consigli da esperti indipendenti e/o da partecipanti al mercato, fermo restando il fatto che questo non abbia effetti distorsivi della concorrenza o che non risulti nella violazione dei principi di non-discriminazione e trasparenza.

Al fine di non incorrere in questi pericoli, sarebbe molto utile introdurre delle "linee rosse" in relazione a ciò che è permesso fare e su ciò che, invece, andrebbe evitato durante una fase di consultazione preliminare del mercato, in particolare ove si ponga mente alle limitate competenze, disponibilità e tempistiche degli addetti agli appalti e dei potenziali buchi di conoscenza in termini di innovazione. Inoltre, dovrebbe essere considerato che - al di là di un certo grado di avversione verso l'innovazione - le stazioni appaltanti temono anche che la consultazione del mercato occupi troppo tempo e ritardi il lancio della procedura vera e propria.

In caso di PPI, le stazioni appaltanti dovrebbero in primo luogo emettere un avviso - che descriva gli obiettivi e i limiti tecnici, finanziari e/o contrattuali - su una rivista qualificata e specifica (o, in caso di appalti sopra la soglia di rilevanza europea, sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE) e parlare con tutte le parti interessate (operatori economici, *stakeholder*, utenti finali). In tal senso, è



importante mantenere un adeguato livello di riservatezza in modo da avere consultazioni costruttive che non conducano alla rivelazione di *know how* o segreti commerciali, da un lato, o alla concessione di vantaggi non dovuti agli operatori economici contattati, specie in termini di definizione delle specifiche tecniche, dall'altro. Al fine di preservare la trasparenza, l'ente appaltante dovrebbe pubblicare i risultati delle consultazioni pubbliche prima dell'inizio della procedura d'appalto vera e propria.

Come fare?

Questa fase, comunemente conosciuta anche come “dialogo con il mercato”, si riferisce all'interazione con operatori economici, esperti, consulenti sull'innovazione, utenti finali (e loro reti) e con qualsiasi altro individuo o gruppo che abbia conoscenza nel settore rilevante al fine di ottenere suggerimenti sui bisogni e sulle possibili soluzioni disponibili sul mercato o sui piani di sviluppo e le attività di R&S ad essi correlate. Allo stesso tempo, la consultazione del mercato è anche un modo per informare i fornitori sugli appalti pianificati e per instaurare interazioni mutualmente vantaggiose tra enti appaltanti e operatori economici, in modo che questi ultimi ricevano informazioni anticipatamente e guadagnino l'opportunità di prepararsi adeguatamente.

La consultazione del mercato può aver luogo attraverso la pubblicazione di un avviso di pre-informazione (Prior Information Notice, PIN) - che avvisi il mercato delle richieste in arrivo, in modo da consentire ai fornitori di esprimere un interesse a candidarsi - o attraverso la pubblicazione di informazioni su *magazine* industriali, siti web e forum dedicati.

FOCUS: L'AVVISO DI PRE-INFORMAZIONE (PRIOR INFORMATION NOTICE, PIN)

La pubblicazione del PIN non è obbligatoria (art. 48, direttiva 2014/24/UE). Comunque, con la pubblicazione di un PIN è possibile approfittare di tempistiche ridotte per la presentazione di offerte durante la procedura. Il PIN è stato introdotto in modo da consentire alle amministrazioni aggiudicatrici di informare il mercato su possibili appalti in via di pianificazione. Ad ogni modo, più di recente, le amministrazioni aggiudicatrici hanno utilizzato il PIN su basi specifiche, per catturare l'interesse del mercato verso uno specifico contratto. Importante è, anche, avere a mente ogni altro appalto previsto nel medesimo periodo per servizi, lavori o forniture intorno o oltre le soglie UE all'interno dell'ente appaltante. Bisogna tenere a mente che appalti simili in sezioni diverse della medesima stazione appaltante possono anche essere uniti. Il PIN per l'anno successivo dovrebbe essere annunciato tra novembre e dicembre dell'anno precedente, ma in ogni caso almeno 52 giorni prima e non oltre un anno prima della pubblicazione di uno specifico contratto.

La pubblicazione dell'avviso di pre-informazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea può avvenire attraverso l'uso di modelli standardizzati scaricabili dal sito ufficiale (<http://simap.eu.int>).

Un'altra possibilità è quella di organizzare *workshop*, conferenze, seminari con e per gli operatori economici e gli enti appaltanti.

FOCUS SUL DIALOGO TECNICO

Un dialogo tecnico **complessivo e significativo** è una pre-condizione fondamentale per un processo d'appalto



funzionante ed efficace, particolarmente in caso di contratti molto complessi come gli appalti innovativi.

Attraverso l'avviso di pre-informazione (PIN) - o ogni altro modo scelto per annunciare l'imminente appalto - le stazioni appaltanti dovrebbero informare gli operatori economici e tutti gli *stakeholder* interessati riguardo alla necessità di condurre un dialogo tecnico.

Nel PIN l'amministrazione aggiudicatrice dovrebbe definire le pre-condizioni che l'operatore economico deve soddisfare al fine di partecipare al dialogo tecnico e identificare chiaramente le tempistiche per la sua conduzione (incluse le scadenze per la presentazione delle espressioni di interesse), il suo oggetto (quali beni, lavori o servizi dovranno essere forniti) e l'obiettivo (le informazioni che le amministrazioni aggiudicatrici vogliono ottenere sulle soluzioni migliori, più moderne e più tecnologicamente, tecnicamente, organizzativamente ed economicamente vantaggiose che possano servire da base per l'attuazione del progetto).

In particolare, il dialogo tecnico dovrebbe mirare a ottenere:

- una descrizione dettagliata dell'oggetto della procedura d'appalto
- i parametri applicabili ai documenti di gara
- i contenuti del contratto
- la stima del valore dell'oggetto del contratto
- la determinazione delle componenti di prezzo che influenzano il costo di attuazione del progetto
- elementi utili a definire i criteri di valutazione dell'offerta.

In tal modo, l'autorità appaltante può ottenere tutte le informazioni utili a preparare i documenti di gara e le migliori soluzioni possibili esistenti sul mercato. Come minimo, la discussione deve rivelare se il bisogno identificato possa essere soddisfatto e se ci siano abbastanza fornitori per una concorrenza efficace.

Durante il dialogo tecnico, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero seguire costantemente i principi contenuti nella direttiva 2014/24/UE (Art. 40) e nelle legislazioni nazionali sugli appalti. In particolare, il dialogo tecnico dovrebbe essere condotto in modo tale da:

- assicurare una leale concorrenza e la parità di trattamento tra gli operatori economici che partecipano al confronto e, potenzialmente, alla procedura d'appalto. Un'iniziativa particolarmente utile potrebbe essere quella di tenere incontri separati con ogni operatore, con un adeguato preavviso per prepararsi; o incontri congiunti;
- assicurare che gli operatori economici partecipanti forniscano il loro assenso per l'uso delle informazioni al fine di preparare i documenti di gara (in particolare, in relazione alla descrizione dell'oggetto del contratto), e allo stesso tempo garantire che non vengano rivelati al pubblico possibili segreti o informazioni sensibili (in particolare ad altri operatori partecipanti);
- rendere chiaro che l'annuncio non è un invito a presentare offerte, né un annuncio riguardante una gara già in essere, e che la partecipazione al dialogo tecnico non è una pre-condizione per partecipare alla successiva procedura d'appalto.

Un esempio di *workshop* e info-day dal progetto HAPPI

Durante lo svolgimento del progetto HAPPI (v. *supra*), è stata realizzata un'attiva cooperazione tra enti appaltanti per individuare i migliori beni e servizi, nel rispetto dei principi UE e delle direttive UE sugli appalti pubblici.

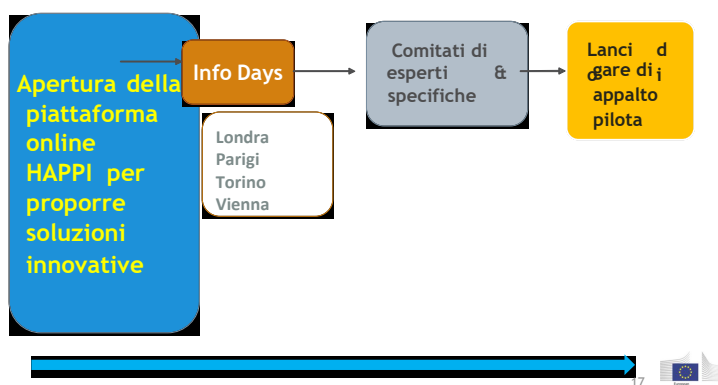
Nel quadro del **progetto HAPPI**, i fornitori di soluzioni innovative per l'invecchiamento felice sono stati invitati agli info-day e agli eventi di *networking* tenuti in quattro grandi città europee (Londra - 24/09/2013, Parigi - 9/10/2013, Torino - 30/10/2013 e Vienna - 2/12/2013: <http://www.happi-project.eu/Events/12/9/1>).



Questi **info-day** sono stati un'opportunità per i fornitori di imparare ad utilizzare la **piattaforma online HAPPI**, un *marketplace* dove gli operatori economici possono mostrare i propri prodotti e servizi innovativi prima di ogni bando di gara o procedimento di selezione dei contraenti. Allo stesso tempo, gli info-day sono stati un evento di *networking*, durante il quale i fornitori hanno potuto incontrare i membri del progetto HAPPI, comprese le 6 centrali d'acquisto, che hanno risposto alle loro domande.

Figura 24. Lo sviluppo del progetto HAPPI

HAPPI : sviluppo del progetto



Errori più comuni

Un errore molto comune riguarda la mancanza di comunicazione tempestiva dei bisogni delle stazioni appaltanti al mercato. Inoltre, le amministrazioni aggiudicatrici possono sbagliare nel fornire informazioni poco adeguate rispetto alle proprie intenzioni e bisogni al mercato attraverso PIN o altri documenti. A volte, poi, le amministrazioni aggiudicatrici non riescono ad identificare i segmenti giusti del mercato al fine di promuovere in modo efficace la consultazione presso gli operatori economici più appropriati o di identificare la piattaforma di comunicazione o il metodo di dialogo che soddisfa al meglio le proprie esigenze (es. riunioni plenarie, interviste faccia-a-faccia, *workshop* focalizzati, indagini di mercato, *webinar* o piattaforme di consultazione).

Lezioni apprese

Le buone pratiche dimostrano che la conduzione di un'analisi di mercato 6-12 mesi prima della pubblicazione del bando di gara può essere estremamente utile, dal momento che i fornitori beneficiano di un lasso di tempo adeguato per prepararsi e sviluppare prodotti innovativi.

Inoltre, è utile il coinvolgimento di un team multidisciplinare di esperti che possano guidare il dialogo e interpretare correttamente i risultati della consultazione del mercato.



Messaggi da ricordare

- La tempestiva comunicazione di bisogni futuri - sia attraverso il PIN che con l'organizzazione di altre forme di dialogo - permette agli operatori economici di rispondere in maniera più tempestiva e appropriata
- In relazione alla protezione dei diritti di proprietà intellettuale e dei segreti commerciali, è utile distinguere tra PCP e PPI: nel PPI, infatti, le amministrazioni aggiudicatrici si accostano al ciclo di vita del prodotto nella fase finale, quando i diritti di proprietà intellettuale sono già nelle mani dei fornitori e alle stazioni appaltanti restano solo licenze d'uso
- In base alla disciplina europea, la consultazione preliminare del mercato può avere luogo purché non distorca la successiva concorrenza e non conduca ad una situazione che favorisce le imprese coinvolte nel dialogo (rischio di designare specifiche tecniche che siano idonee per un solo o pochi fornitori)
- Al fine di assicurare la trasparenza, ogni informazione fornita dalle amministrazioni aggiudicatrici durante il dialogo tecnico deve circolare tra i potenziali fornitori (es. attraverso la pubblicazione di Q&A)

CHECKLIST PER LA FASE DI CONSULTAZIONE DEL MERCATO

FASE DEL PROCESSO STEP-BY-STEP	CHECKLIST/LISTA DELLE COSE DA FARE	DOMANDE A CUI RISPONDERE	STRUMENTI
Conduzione della consultazione preliminare del mercato	<ul style="list-style-type: none"> - Permettere ai fornitori di rispondere in maniera tempestiva e appropriata - Pubblicizzare adeguatamente l'intenzione di acquistare un determinato quantitativo di beni/servizi - Differenziare chiaramente questa fase dalla procedura d'appalto - Costruire un rapporto di fiducia tra settore pubblico e privato - Verificare quale sia il minimo quantitativo acquistabile per convincere i fornitori a ideare soluzioni innovative che soddisfino il rapporto 	<ul style="list-style-type: none"> - C'è una soluzione già disponibile sul mercato per soddisfare il bisogno? - Se no, è possibile per i fornitori ideare una soluzione che soddisfi il bisogno entro le tempistiche identificate per l'utilizzo? - Le assunzioni del <i>business case</i> erano realistiche? - Il PPI è l'approccio giusto all'appalto (non c'è necessità di R&S) o il PCP sarebbe più idoneo (il rischio è troppo alto per vincolarsi al dispiegamento di volumi commerciali)? - Ho assicurato la trasparenza, la parità di trattamento e la non-discriminazione 	<ul style="list-style-type: none"> - Pubblicazione di un avviso di pre-informazione (Prior Information Notice, PIN) - Info-day e <i>workshop</i> con i potenziali fornitori - Migliori pratiche a livello nazionale e internazionale



	<p>qualità/prezzo stabilito</p> <ul style="list-style-type: none"> - Chiarire la capacità dei fornitori, valutata sulla base di standard, etichette o test di conformità definiti 	<p>per tutte le parti?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ho differenziato chiaramente tra consultazione di mercato e procedura d'appalto? - Ho considerato i diritti di proprietà intellettuale e le questioni di riservatezza? - Ho raggiunto un volume d'acquisto sufficiente per convincere il venditore a portare sul mercato soluzioni innovative che rispettino i requisiti di rapporto qualità/prezzo? - Ho pubblicato il PIN al fine di annunciare l'intenzione di comprare una soluzione innovativa e descritto quali tipi di prove i fornitori devono portare per dimostrare la propria capacità di produrre il bene/servizio richiesto? - Il PIN ha identificato chiaramente il settore di mercato potenziale? - Il PIN ha chiaramente indicato le tempistiche di pianificazione dell'appalto? 	
--	--	--	--



2.4.1. Consultazione preliminare del mercato e avviso di pre-informazione (prior information notice, PIN) in Italia

Nella ricerca di soluzioni innovative, che inevitabilmente comportano un maggiore margine di incertezza, la consultazione preliminare del mercato deve avvenire il prima possibile⁶⁴.

Il codice dei contratti pubblici italiano prevede,⁶⁵ in materia di consultazioni preliminari del mercato, la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di svolgere, prima dell'avvio di una procedura di appalto, consultazioni di mercato per la preparazione della gara e per lo svolgimento della relativa procedura, oltre che per informare gli operatori economici degli appalti da esse programmati e dei requisiti relativi a questi ultimi. A tal fine, le stesse amministrazioni aggiudicatrici possono acquisire non solo consulenze, come previsto dalla richiamata direttiva europea, ma anche relazioni o altra documentazione tecnica da parte di esperti (nel rispetto di quanto previsto dal provvedimento in esame) o di autorità indipendenti. La documentazione così acquisita potrà essere utilizzata nell'ambito della procedura di appalto, purché non falsi la concorrenza e non violi i principi di non discriminazione e di trasparenza.

La norma rappresenta un elemento di novità e modernizzazione delle procedure che consentirà alle stazioni appaltanti di avere maggiori informazioni strumentali al miglioramento delle procedure e all'individuazione di soluzioni innovative capaci di rendere più efficiente la successiva attività.

La consultazione preliminare del mercato dovrebbe diffondersi come modalità generale di acquisizione di informazioni sulle innovazioni per una corretta programmazione dei contratti pubblici ed una più efficace definizione delle strategie di gara, in particolare ove si tratti di gare aggregate messe a disposizione di altre amministrazioni. La consultazione preliminare del mercato può collocarsi anche in fase successiva a seconda degli obiettivi, siano essi di conoscenza del mercato (per meglio definire la domanda pubblica quindi la preparazione dell'appalto) o di comunicazione della programmazione futura delle gare.

La documentazione raccolta può essere utilizzata dalla stazione appaltante per la pianificazione della gara e “*nello svolgimento*” del procedimento⁶⁶.

L'utilizzo della documentazione acquisita “*nella pianificazione e nello svolgimento della procedura di appalto*” è consentito solo ove non “*abbia l'effetto di falsare la concorrenza e non comporti una violazione dei principi di non discriminazione e di trasparenza*”.⁶⁷

⁶⁴ Commissione Europea (2017), Commissione Europea (2017), *Targeted consultation on the draft Guidance on Public Procurement of Innovation*, disponibile online: https://ec.europa.eu/growth/content/targeted-consultation-draft-guidance-public-procurement-innovation_it.

⁶⁵ Direttiva 2014/24/UE, art. 40 attuato in Italia al d.lgs. n. 50 del 2016, art. 66.

⁶⁶ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 66, c. II. Il Consiglio di Stato (Parere 1° aprile 2016 n. 855, Schema di decreto legislativo recante Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione”, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 28 gennaio 2016, n.11) ha suggerito alcune accortezze per una migliore redazione del testo dell'articolo, ma sembra chiaro che sia la circostanza che l'amministrazione decida di attingere da conoscenze esterne sia lo stesso utilizzo dei contributi pervenuti debbano essere presidiati da adeguate pubblicità/trasparenza.



Si richiede alle amministrazioni aggiudicatrici l'adozione di misure volte a garantire che la concorrenza e la parità di trattamento non vengano pregiudicate dalla partecipazione alle procedure di candidati, offerenti o di imprese collegate a candidati o offerenti che abbiano fornito la documentazione richiamata o comunque contribuito alla preparazione della procedura di aggiudicazione dell'appalto. Si precisa inoltre che *“la comunicazione agli altri candidati e offerenti di informazioni pertinenti scambiate nel quadro della partecipazione del candidato o dell'offerente alla preparazione della procedura o ottenute a seguito di tale partecipazione, nonché la fissazione di termini adeguati per la ricezione delle offerte costituisce minima misura adeguata”*.⁶⁸

Ove non sia in alcun modo possibile assicurare il rispetto del principio della parità di trattamento, si prevede l'ESCLUSIONE dalla procedura⁶⁹ assicurando ai candidati la possibilità di provare che la partecipazione alla preparazione della procedura di aggiudicazione dell'appalto non abbia costituito causa di alterazione della concorrenza.⁷⁰

2.4.2. L'innovazione nel settore SMART-Energy in Italia

L'Italia⁷¹ ha aggiornato nel novembre del 2017 la propria Strategia Energetica Nazionale - SEN⁷². L'adozione della Strategia energetica nazionale 2017 è il risultato di una consultazione che ha coinvolto, sin dalla fase istruttoria, gli organismi pubblici operanti nel settore dell'energia e gli operatori delle reti di trasporto di elettricità e gas, oltre a qualificati esperti del settore energetico.⁷³

La SEN 2017 pone un orizzonte di azioni da conseguire entro il 2030, coerente anche con lo scenario a lungo termine del 2050 stabilito dalla Road Map europea che prevede la riduzione di almeno l'80% delle emissioni rispetto al 1990.

Gli obiettivi da conseguire entro il 2030 in linea con il Piano dell'Unione dell'Energia sono:

⁶⁷ d. lgs. n. 50 del 2016, art. 66, c. II.

⁶⁸ d. lgs. n. 50 del 2016, art. 67.

⁶⁹ d. lgs. n. 50 del 2016, art. 80, c. 5, lett. e.

⁷⁰ d. lgs. n. 50 del 2016, art. 67, c. II.

⁷¹Gestore dei Servizi Energetici S.p.A., *Rapporto statistico - Anno 2016*, Dicembre 2017, ove si evidenzia come in Italia “ogni 10 kWh consumati complessivamente per utilizzi elettrici, per scaldarsi o per muoversi, quasi 2 arrivano dalle fonti rinnovabili, con un beneficio in termini di emissioni evitate di 73 milioni di tonnellate di CO₂. Nel 2016 l'Italia si conferma, per il terzo anno consecutivo, in linea con gli obiettivi europei al 2020, con il **17,35% dei consumi complessivi di energia** nei tre settori elettrico, termico e dei trasporti coperti da fonti rinnovabili”. Il rapporto chiarisce altresì come “relativamente alla **produzione elettrica nazionale**, la percentuale coperta dalle rinnovabili è arrivata nel 2016 al **37,3%**, grazie agli oltre 742.000 impianti in esercizio nel nostro Paese, per una potenza installata di 52,3 GW e una produzione di energia rinnovabile di 108 TWh”.

⁷² D.M. del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Adozione della Strategia Energetica Nazionale 2017, 10 novembre 2017.

⁷³Nella stessa fase preliminare, sono state svolte due audizioni parlamentari, riunioni con alcuni gruppi parlamentari, con altre Amministrazioni dello Stato e con le Regioni, nel corso delle quali è stata presentata la situazione del settore e il contesto internazionale ed europeo, e si sono delineate ipotesi di obiettivi e misure.



- migliorare la competitività del Paese, continuando a ridurre il gap di prezzo e di costo dell'energia rispetto all'Europa, in un contesto di prezzi internazionali crescenti;
- raggiungere e superare in modo sostenibile gli obiettivi ambientali e di decarbonizzazione definiti a livello europeo con riferimento all'anno 2030, in linea con i futuri traguardi stabiliti nella COP21;
- migliorare la sicurezza di approvvigionamento e la flessibilità dei sistemi e delle infrastrutture energetiche.

Tra le principali novità della SEN 2017, è prevista la cessazione della produzione di energia elettrica da carbone entro il 2025. Insieme al potenziamento delle energie rinnovabili, l'abbandono del carbone dovrà permettere la diminuzione delle emissioni del 39% entro il 2030 e del 63% entro il 2050 rispetto ai livelli del 1990, mentre sul piano dell'efficienza energetica l'Italia dovrebbe ridurre i consumi finali da 118 a 108 Mtep nel 2030.⁷⁴

Il documento prevede investimenti infrastrutturali per la razionalizzazione del *downstream* petrolifero, con evoluzione verso le bioraffinerie e un uso crescente di biocarburanti sostenibili e GNL nei trasporti pesanti e marittimi al posto dei derivati del petrolio. Inoltre, è in cantiere anche un raddoppio degli investimenti in ricerca e sviluppo tecnologico nel settore *clean energy*: da 222 milioni nel 2013 a 444 milioni nel 2021.

La SEN 2017 prende in considerazione il potenziale di riduzione dei consumi della pubblica amministrazione e sottolinea il *"ruolo esemplare che dovrebbe avere il sistema pubblico"*. Per tali motivi si prevede una riqualificazione energetica del parco immobiliare pubblico. A tal fine è previsto un obbligo di inserire clausole di risparmio obbligatorio nei contratti di servizi energetici sottoscritti dalla PA.⁷⁵

Con riferimento agli obblighi di legge in materia di efficienza energetica, si dispone la previsione di meccanismi di penalità e premialità ai dirigenti/funzionari preposti alla gestione degli edifici di proprietà di - o utilizzati da - enti pubblici.

In questo ambito, è prevista la prosecuzione del Programma per la Riqualificazione Energetica degli Edifici della Pubblica Amministrazione Centrale - PREPAC nel periodo 2021-2030.⁷⁶

⁷⁴ L'attività di monitoraggio statistico dello sviluppo delle energie rinnovabili è affidato in Italia al Gestore dei Servizi Energetici S.p.A. Cfr. d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, art. 40, Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE: i dati pubblicati sono stati inviati a Eurostat alla fine di novembre 2017 e sono da considerarsi definitivi a meno di osservazioni da parte di Eurostat stessa.

⁷⁵ Strategia Energetica Nazionale - SEN 2017, 104.

⁷⁶ Il Programma per la Riqualificazione Energetica degli edifici della Pubblica Amministrazione Centrale (PREPAC) ha come obiettivo quello di conseguire la riqualificazione energetica di almeno 3% annuo della superficie utile climatizzata. Cfr. anche il D.M. 16 settembre 2016 recante *"Modalità di attuazione del programma di interventi per il miglioramento della prestazione energetica degli immobili della pubblica amministrazione centrale"*, il quale disciplina puntualmente la predisposizione e l'attuazione del programma, definendo oltre ai principi generali per la predisposizione dei progetti di efficienza energetica, anche i criteri



In relazione al consumo energetico delle amministrazioni pubbliche, si intende strutturare un programma di efficienza energetica a partire in primo luogo dall'illuminazione pubblica. In tale settore, il programma prevederà delle misure, indirizzate alle amministrazioni locali, finalizzate all'accelerazione di un processo già comunque in corso di sostituzione delle sorgenti luminose e all'installazione di sistemi di monitoraggio dei consumi, contestualmente ad una riprogrammazione più efficiente delle ore di utilizzo.

L'efficientamento energetico delle amministrazioni pubbliche può risultare altresì accelerato dalla progressiva diffusione dell'applicazione dei criteri ambientali minimi previsti per le procedure di appalto pubblico di beni e servizi.⁷⁷ Con specifico riferimento all'utilizzo di energia elettrica, all'acquisizione di sorgenti luminose per illuminazione pubblica ed alla progettazione di impianti per illuminazione pubblica sono previsti specifici criteri ambientali minimi realizzati sulla base del *"piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione"*.⁷⁸

L'Italia, unitamente ad altri Stati Membri, intende promuovere un confronto con la Commissione per rivedere le regole di contabilizzazione del debito pubblico in caso di interventi di efficienza energetica. Le attuali regole, infatti, limitano gli interventi di riqualificazione degli edifici poiché - quando gli interventi sono realizzati direttamente da soggetti pubblici, ed in particolare dagli enti locali - inibiscono la contrazione di prestiti che impattano sui vincoli dettati dal pareggio di bilancio. La rimozione di tali vincoli darebbe impulso al mercato dei servizi energetici e più in generale alla realizzazione di interventi, consentendo un maggiore e più efficace utilizzo degli strumenti di incentivazione in essere (e.s. Conto termico, Fondi strutturali).⁷⁹

Il settore del consumo energetico delle amministrazioni pubbliche soffre di una incertezza normativa connessa alla revisione della disciplina in materia di contratti pubblici ed in particolare in relazione all'affidamento dei contratti di

per la valutazione delle proposte progettuali, ai fini della definizione della graduatoria annuale funzionale all'esecuzione del Programma.

⁷⁷ d.lgs. no. 50 del 2016, art. 34, Criteri di sostenibilità energetica e ambientale. Cfr. anche Decreto del Ministro dell'Ambiente 11 aprile 2008, Approvazione del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione; Decreto del Ministro dell'Ambiente, 10 aprile 2013, Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione (Pan Gpp) - Revisione 2013.

⁷⁸ Decreto Ministeriale Ambiente 27 settembre 2017, *Criteri Ambientali Minimi per l'acquisizione di sorgenti luminose per illuminazione pubblica, l'acquisizione di apparecchi per illuminazione pubblica, l'affidamento del servizio di progettazione di impianti per illuminazione pubblica*. Ulteriori criteri ambientali minimi sono stati dettagliati in altri settori. Cfr.: Decreto ministeriale 11 ottobre 2017, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Criteri ambientali minimi per l'affidamento di servizi di progettazione e lavori per la nuova costruzione, ristrutturazione e manutenzione di edifici pubblici; Decreto ministeriale 11 gennaio 2017 Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Adozione dei criteri ambientali minimi per gli arredi per interni, per l'edilizia e per i prodotti tessili.

⁷⁹ Strategia Energetica Nazionale - SEN 2017, 105.



concessione.⁸⁰ Il Governo italiano ha sollevato in sede europea il tema di una revisione coordinata delle regole, in modo da offrire un *level playing field* agli operatori dei vari Paesi, ed ha avviato un tavolo di confronto con le regioni sulla nuova disciplina in materia di procedure di scelta del contraente.⁸¹

In particolare la SEN - 2017 prevede che *“le procedure d’asta per le concessioni esistenti dovranno prevedere una fase preparatoria, utile per avviare le procedure competitive in modo ordinato e integrato con la programmazione territoriale e con gli altri usi dell’acqua e basato su regole omogenee a livello nazionale, anche in tema di canoni, consentendo l’attuazione degli interventi di efficientamento degli impianti necessari; le procedure d’asta dovranno privilegiare in modo trasparente la riqualificazione degli impianti al fine di assicurare la capacità utile di invaso e aumentarne la producibilità, evidentemente nel rispetto dei vincoli ambientali”*.⁸²

La SEN 2017 si propone altresì di definire (anche con gli altri Stati Membri) una regolamentazione coordinata sul regime dei beni e sui criteri di valorizzazione e subentro, compresi i canoni, in modo da costituire un contesto di certezze ed eque garanzie per favorire gli investimenti e l’innovazione nel settore energetico.

Per quanto attiene strettamente la fornitura di energia elettrica, la centrale di committenza nazionale (Consip S.p.A.) mette a disposizione una convenzione⁸³ che prevede la fornitura a prezzo fisso o a prezzo variabile di energia elettrica e dei servizi connessi per tutte le Pubbliche Amministrazioni con prezzi differenziati in funzione della tipologia di utenza.

Ulteriori strumenti contrattuali per la fornitura di energia elettrica alle amministrazioni pubbliche sono messi a disposizione su base territoriale dai soggetti aggregatori.⁸⁴

2.4.3. Consultazione preliminare del mercato e avviso di pre-informazione (prior information notice, PIN) nel settore SMART-Energy

Una questione molto importante nell’appalto pubblico di soluzioni innovative è rappresentata dalla consultazione del mercato, inteso come metodo per indirizzare i bisogni futuri della stazione appaltante, o come strumento addizionale per rendere la loro descrizione più precisa dal punto di vista della pubblica autorità. Questo permette anche ai potenziali fornitori esistenti sul mercato di prepararsi a prendere parte a specifici appalti nei campi di loro interesse, ad esempio quello nel settore energetico.

⁸⁰ Strategia Energetica Nazionale - SEN 2017, 82.

⁸¹ Confronto al momento ancora in corso.

⁸² Strategia Energetica Nazionale - SEN 2017, 82.

⁸³ l. n. 488 del 1999, art. 26.

⁸⁴ Per l’individuazione dei soggetti aggregatori cfr. https://www.acquistinretepa.it/opencms/opencms/soggetti_aggregatori_new/chi_siamo/.



Raffreddamento efficace basato su CHP (Germania)

Nel settore energetico, un buon esempio di applicazione della consultazione preliminare del mercato riguarda un progetto PPI per un sistema altamente efficace di raffreddamento basato sul CHP in Germania (cfr. par. 1.31., esempio 3). In relazione al procedimento di preparazione dell'appalto, tra le attività di pianificazione venne compresa una consultazione del mercato per ottenere informazioni iniziali sulla prima stesura del piano d'appalto nell'estate del 2008. Al fine di raggiungere gli obiettivi prefissi, la municipalità di Marburg si candidò nel 2009 per un progetto dimostrativo finanziato dallo Stato federale, ottenendo il successo nel 2010. Con il supporto di organismi esterni, la municipalità di Marburg ha scelto una soluzione tecnologica adeguata basata su analisi precedenti che evidenziarono in maniera precisa i bisogni dell'ente appaltante, ossia:

- grande affidabilità e miglioramento delle ridondanze, dato che il principale obiettivo del progetto riguardava l'avanzamento tecnologico per il raffreddamento della stanza del server della municipalità di Marburg,
- in aggiunta, le *performance* del nuovo sistema di raffreddamento avrebbero dovuto richiedere una quantità minore di energia.

È stato anche necessario calcolare la giusta dimensione dell'impianto in accordo con i reali bisogni e la fattibilità economica. Allo stesso tempo, è stato importante realizzare i miglioramenti senza impattare sulla sicurezza del servizio fornito. Il cambiamento del sistema di raffreddamento, che comprendeva parti del sistema di riscaldamento, è stato un investimento ma anche un rischio considerevole.

Infine, la scelta è caduta su un impianto di co-generazione (CHP unit) con modulo di raffreddamento, che permette di ottenere significativi risparmi energetici nella stanza dei server.



2.5. Strategie d'appalto per acquisti innovativi: attuazione della procedura di aggiudicazione

2.5.1. Identificazione del modello organizzativo (CHI COMPRA) e della conseguente strategia d'appalto (COME COMPRARE)

Cosa fare

Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero valutare attentamente i pro e i contro di ogni procedura d'appalto, come definita dalla direttiva 2014/24/UE.

In primo luogo, le amministrazioni dovrebbero decidere il modello organizzativo (CHI COMPRA), ossia se esse acquisteranno per sé stesse o opereranno qualche forma di delega ad altri enti appaltanti o, infine, se creeranno un consorzio, dando vita a forme di appalto congiunto (articoli 37-39, direttiva 2014/24/UE).

Al fine di garantire l'innovazione e la razionalizzazione dei modelli organizzativi nelle procedure d'appalto, le nuove direttive UE contengono nuovi principi e regole in materia di aggregazione degli appalti pubblici anche promuovendo la cooperazione tra enti aggiudicatori, anche provenienti da diversi Stati membri.

L'art. 39 della direttiva 2014/24 prevede esplicitamente nuove opportunità per la cooperazione transfrontaliera:

- in primo luogo, le amministrazioni aggiudicatrici possono utilizzare contratti pubblici o accordi quadro aggiudicati da enti appaltanti in altri Stati membri se tale possibilità è prevista dagli ordinamenti nazionali interessati (es. accordo quadro HAPPI, v. *supra*);
- in secondo luogo, possono aggiudicare congiuntamente un contratto, concludere un accordo quadro o gestire un sistema dinamico di acquisizione;
- in terzo luogo, le amministrazioni aggiudicatrici provenienti da diversi Stati membri possono istituire soggetti congiunti in base al diritto nazionale o dell'Unione, compresi i Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT, per maggiori informazioni su appalti congiunti o transfrontalieri, v. *infra*).

FOCUS SUL PROGETTO HAPPI

Il progetto HAPPI (<http://www.happi-project.eu/>) istituisce una cooperazione tra centrali di committenza ubicate in diversi Stati membri al fine di acquistare soluzioni innovative e sostenibili nel campo del cd. "invecchiare bene". Il progetto si focalizza sull'acquisto di innovazioni esistenti (PPI). La cooperazione tra i partner di HAPPI mira a superare le barriere legali tra Stati membri stimolando l'innovazione non solo di prodotto ma anche nelle modalità di acquisto.



L'appalto congiunto, in questo progetto, è stato preceduto da un approfondito studio giuridico sulle diverse tecniche e i diversi strumenti esistenti a livello nazionale ed europeo per l'aggregazione della domanda, al fine di individuare il modello organizzativo più idoneo al consorzio HAPPI, verificare la fattibilità dell'appalto congiunto transfrontaliero e identificare il modello contrattuale.

Lo studio giuridico è stato condotto dall'Università di Torino (UNITO), che all'interno del progetto HAPPI ha considerato diversi modelli possibili sulla base dell'art. 39 della direttiva 2014/24/UE.

Il modello scelto è stato di delegare alla centrale di committenza francese (che agiva come partner e coordinatore dell'intero progetto) la conclusione di un accordo quadro (senza vincolo all'acquisto) con diversi lotti, stabilendo tutti i termini contrattuali e identificando un unico operatore economico per ogni lotto, per conto degli altri enti appaltanti del consorzio, nel quadro dell'istituto giuridico francese del *cd. groupement de commande* (art. 8 del *Code des marchés publics* francese). Il progetto HAPPI ha permesso a tutti i partner di usare le attività offerte dalla centrale di committenza francese, attraverso una procura o con l'adesione diretta alla procedura di aggiudicazione condotta da tale centrale di committenza (v. *infra*).



Sulla base della procedura selezionata, la centrale di committenza francese è stata autorizzata a condurre la selezione per l'aggiudicazione di un accordo quadro chiuso in conformità con il diritto UE e la legge nazionale francese, con un significativo sforzo nella armonizzazione delle clausole di aggiudicazione e dei documenti di gara al fine di superare le barriere legali e linguistiche esistenti e di garantire la pubblicazione dell'avviso di gara in tre diverse lingue (francese, inglese, italiano). I documenti di gara chiarivano che per ogni specifico contratto o ordine d'acquisto si sarebbe applicata la legge nazionale del paese di destinazione del servizio.

Figura 31. Obiettivi del progetto HAPPI

Obiettivi



Obiettivi Generali

-  Risolvere le sfide del cambiamento demografico in Europa
-  **Uso degli appalti pubblici per stimolare l'innovazione dal lato della domanda**

Principali risultati


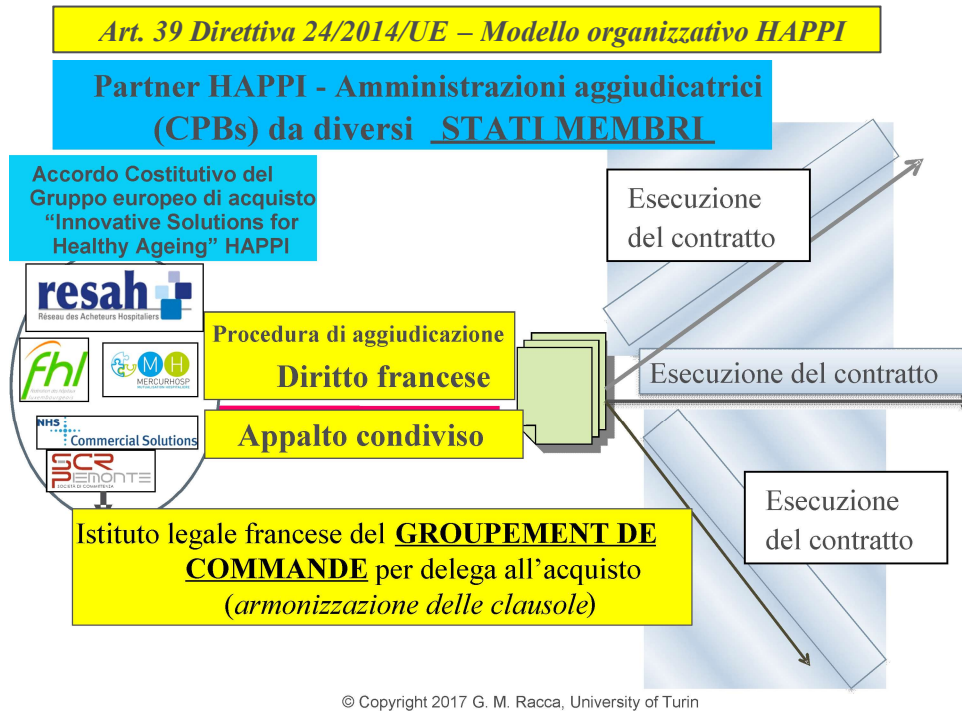
-  Creare un **network di enti appaltanti innovativi nel settore dell'invecchiamento in salute**
 Creazione di una piattaforma collaborativa europea di incontro tra domanda e offerta
 Supporto all'ecosistema industriale e al mercato comune europeo

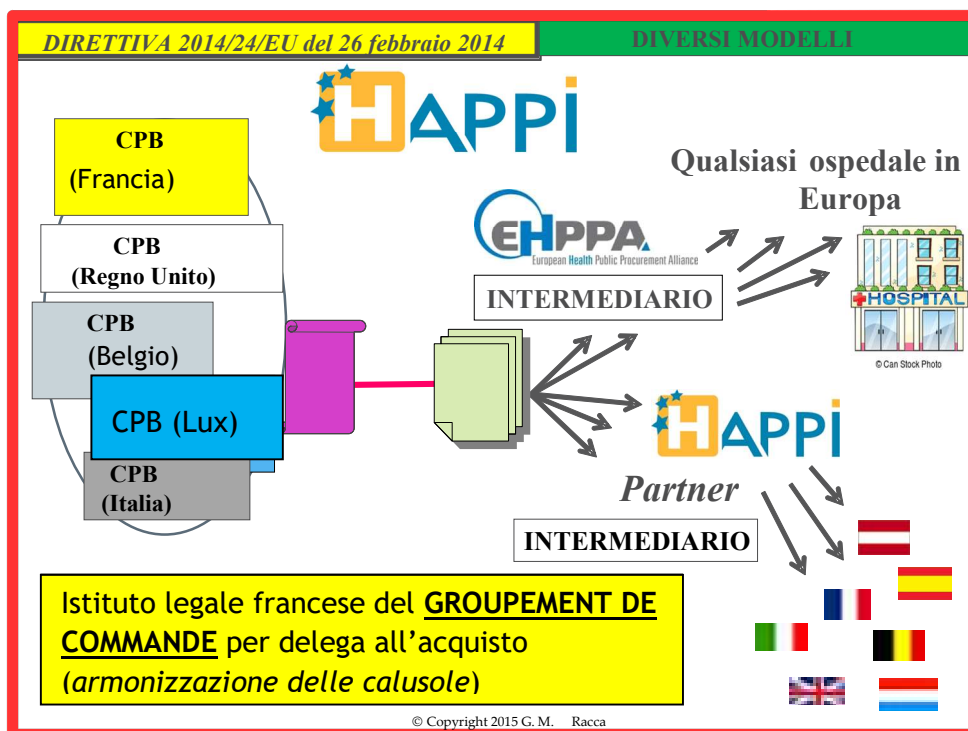




Figure 32-33. Modello organizzativo del progetto HAPPI



© Copyright 2017 G. M. Racca, University of Turin



© Copyright 2015 G. M. Racca



La scelta della procedura d'appalto

Innanzitutto, **le amministrazioni aggiudicatrici devono definire la strategia d'appalto e, di conseguenza, la procedura di aggiudicazione che più si attaglia ai bisogni valutati in precedenza.**

La direttiva 2014/24/UE prevede due procedure “ordinarie” applicabili in assenza di presupposti specifici, oltre ad altre procedure che gli enti appaltanti possono usare in presenza di determinati presupposti.

Procedure ordinarie

(i) La **procedura aperta** (art. 27, direttiva 2014/24/UE) può assicurare all'ente appaltante l'accesso ad un'ampia scelta di soluzioni innovative potenziali - dato che ogni operatore economico può inviare un'offerta e avere una *chance* equa di competere una volta soddisfatti i requisiti cd. *pass/fail* (ossia i criteri di esclusione o selezione) - nel più breve lasso di tempo possibile (la procedura aperta consiste di una sola fase).

(ii) La **procedura ristretta** (art. 28, Direttiva 2014/24/UE), al contrario, richiede un tempo più lungo, sviluppandosi in due fasi: la prima aperta a tutti gli operatori economici e la seconda riservata agli operatori economici invitati dall'ente appaltante in base alla loro idoneità finanziaria e/o esperienza tecnica.

Le altre procedure previste nella direttiva 2014/24/UE non hanno “carattere generale” dal momento che le amministrazioni aggiudicatrici devono motivare l'utilizzo delle stesse in ordine alla sussistenza di specifici presupposti (previsti nelle direttive UE):

(iii) **procedura competitiva con negoziazione** (art. 29, direttiva 2014/24/UE): può avere luogo in situazioni che includano lavori che “*non siano edifici standard o nei quali i lavori comportano il progetto di soluzioni innovative*” o servizi o forniture che richiedono “*adattamento o progettazione*” (direttiva 2014/24/UE, par. 43). Tale adattamento o progettazione deve riferirsi in particolare a casi di acquisti complessi quali prodotti sofisticati, servizi intellettuali (es. servizi di consulenza, architettonici o di ingegneria, o tecnologie di informazione e comunicazione, ossia progetti ICT, v. direttiva 2014/24/UE, par. 43). In questi casi, le negoziazioni possono essere necessarie a garantire che la fornitura o il servizio in questione corrispondano ai bisogni della stazione appaltante. Nei documenti di gara, quindi, le stazioni appaltanti devono identificare l'oggetto del contratto con una descrizione dei propri bisogni e delle caratteristiche richieste per le forniture, i lavori o i servizi che saranno acquistati e la specificazione dei criteri di aggiudicazione del contratto. Esse devono altresì indicare quali elementi della descrizione definiscono i requisiti minimi che tutti gli offerenti devono soddisfare.

Poiché riguarda situazioni complesse, la procedura competitiva con negoziazione richiede alle amministrazioni aggiudicatrici una particolare capacità nella definizione delle caratteristiche minime dei beni o servizi da acquistare attraverso un avviso di preinformazione, che contenga anche le tempistiche della procedura ed i criteri di esclusione,



selezione e assegnazione. La procedura competitiva con negoziazione è divisa in tre fasi principali: selezione (valutazione dei requisiti presentati dagli offerenti sulla base dei criteri di esclusione e selezione), negoziazione (con un minimo di tre candidati invitati a presentare offerte iniziali, che possono essere discusse in *round* successivi) e assegnazione (i candidati rimanenti sono informati dalle amministrazioni aggiudicatrici sulla conclusione delle negoziazioni e sulle scadenze per la ricezione delle offerte finali, con il contratto finale assegnato al vincitore, selezionato sulla base dei criteri di selezione).

La **procedura competitiva con negoziazione**, quindi, si rivela di particolare utilità per progetti complessi, indipendentemente dalla loro grandezza o valore, da ultimare in un breve periodo di tempo. Per sua propria natura, la procedura competitiva con negoziazione richiede sia alle amministrazioni aggiudicatrici sia agli operatori economici di focalizzarsi sugli obiettivi e sui requisiti sin dall'inizio, con la pubblicazione da parte dell'amministrazione aggiudicatrice di un invito a presentare offerte abbastanza dettagliato.

*Le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare i contratti sulla base delle offerte iniziali senza ulteriore negoziazione (ove tale possibilità sia stata prevista nel bando di gara o nell'invito a confermare interesse). In caso contrario, esse **devono negoziare con gli operatori economici le offerte iniziali e tutte le offerte successive da essi presentate**, eccetto le offerte finali (qualora le amministrazioni aggiudicatrici decidano di concludere le negoziazioni, esse dovranno informare i rimanenti offerenti e stabilire una scadenza comune per inviare ogni offerta nuova o rivista al fine di migliorarne il contenuto). In ogni caso, i requisiti minimi e i criteri di aggiudicazione non sono oggetto di negoziazione (V. direttiva 2014/24/EU, art. 29, par. 3-4).*

Nella **procedura competitiva con negoziazione**, la fase di negoziazione include ogni possibile aspetto dell'accordo, dalla qualità della soluzione, ai costi, agli incentivi all'innovazione e ad aspetti concernenti l'esecuzione del contratto. Occorre assicurare il rispetto del principio di parità di trattamento. A tal fine si prevede che le amministrazioni aggiudicatrici *“non forniscono in maniera discriminatoria informazioni che possano avvantaggiare determinati offerenti rispetto ad altri. Esse informano per iscritto tutti gli offerenti le cui offerte non sono state escluse ai sensi del paragrafo 6 delle modifiche alle specifiche tecniche o ad altri documenti di gara diversi da quelli che stabiliscono i requisiti minimi. A seguito di tali modifiche le amministrazioni aggiudicatrici concedono agli offerenti un tempo sufficiente per modificare e ripresentare, ove opportuno, le offerte modificate”* (Art. 29, par. 5, Dir. 24/2014/UE). Come detto le amministrazioni possono, in presenza di specifiche previsioni in tal senso nel bando di gara, procedere all'aggiudicazione degli appalti sulla base delle offerte iniziali perciò senza procedere a negoziazione (che, al contrario, è obbligatoria nella procedura del dialogo competitivo).



STEP PER UN'EFFICACE PROCEDURA COMPETITIVA CON NEGOZIAZIONE

1. Verificare che i lavori includano progetti o soluzioni innovative e servizi o forniture che richiedano adattamento o progettazione
2. Sviluppare obiettivi e risultati chiari
3. Pubblicare un invito alla partecipazione
4. Selezionare almeno tre partecipanti a cui inviare un invito a presentare offerte, contenente i requisiti minimi e i criteri di aggiudicazione, che non potranno essere oggetto di negoziazione
5. Sulla base delle offerte ricevute si può scegliere di assegnare il contratto ad un fornitore o di entrare nella fase di negoziazione
6. Durante la fase di negoziazione, è consigliabile prendere e condividere appunti dettagliati in caso di appello contro la selezione finale
7. Adattare le specifiche e re-inviare l'invito a presentare offerte a tutti gli operatori, fornendo tutte le informazioni aggiuntive ottenute nel processo di negoziazione in modo da dare a tutti una *chance* equa di presentare un'offerta per concorrere all'aggiudicazione del contratto.
8. Valutazione e affidamento

Figura 34. Procedura competitiva con negoziazione



(iv) **dialogo competitivo** (art. 30, direttiva 2014/24/UE), che può essere particolarmente efficace per le amministrazioni aggiudicatrici qualora la consultazione aperta (lo studio) del mercato non abbia prodotto informazioni sufficienti all'individuazione e definizione dei mezzi maggiormente idonei a soddisfare le proprie necessità o a identificare cosa il mercato possa offrire, specialmente in caso di **situazioni complesse** che non possano essere risolte dalla **pubblica amministrazione** e nelle quali i progetti richiedano specifiche tecniche che non possono essere definite preventivamente. Il dialogo competitivo, infatti, consente all'ente appaltante di avviare un dialogo con i partecipanti selezionati in ragione delle informazioni fornite in risposta al bando di gara.

Si prevede la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di prevedere premi o pagamenti per i partecipanti al dialogo (art. 30, par. 8, direttiva 2014/24/UE).



FOCUS SUL DIALOGO COMPETITIVO (Art. 30, direttiva 2014/24/UE)

Lo scopo fondamentale del dialogo competitivo è di assegnare contratti per forniture, servizi o lavori a seguito di uno o più *round* di dialoghi con partecipanti (operatori economici) preventivamente selezionati. In base a questa procedura, ogni candidato interessato risponde ad un bando fornendo le informazioni richieste dall'amministrazione aggiudicatrice per la selezione qualitativa. In tal senso, il dialogo competitivo è spesso utilizzato per **progetti molto grandi e complessi dove le specifiche tecniche non possono essere definite in maniera esaustiva in anticipo**. Sulla base delle norme europee sugli appalti pubblici, può anche essere utilizzato nel caso in cui i bisogni delle amministrazioni aggiudicatrici non possono essere soddisfatti senza l'adattamento di soluzioni già disponibili o qualora i bisogni includano aspetti progettuali o innovativi. Come riconosciuto dalla direttiva 2014/24/UE, il dialogo competitivo è una risposta all'esigenza delle stazioni appaltanti di disporre di ulteriore flessibilità nella scelta di una procedura d'appalto che fornisca la possibilità di negoziazione in casi in cui le amministrazioni aggiudicatrici **non siano capaci di definire i mezzi attraverso cui soddisfare i propri bisogni o valutare cosa il mercato possa offrire in termini di soluzioni tecniche finanziarie, o giuridiche. Tale situazione può presentarsi in particolare per i progetti innovativi.**

Nella procedura di dialogo competitivo, l'ente appaltante pubblica un bando di gara in cui sono definiti esigenze, requisiti e criteri di aggiudicazione e stabiliscono un termine indicativo.

La procedura si divide in fasi:

- 1) una **fase di selezione** nella quale le informazioni fornite dai candidati sono vagliate dall'ente appaltante sulla base dei criteri di esclusione e selezione pubblicati nell'avviso di gara. Nel previgente codice italiano (D. Lgs. N. 163/2006) prevedeva l'invito di almeno 6 operatori economici alla successiva fase di dialogo;
- 2) una **fase di dialogo** nella quale l'ente appaltante discute la parte tecnica delle offerte con i candidati selezionati, sulla base di principi di trasparenza e parità di trattamento. In questa fase il numero di candidati può essere ridotto (fino a 3 operatori economici in base a quanto disposto dall'art. 65 della Direttiva 2014/24/UE) attraverso l'applicazione dei criteri di assegnazione pubblicati nell'avviso di gara, nel rispetto del principio di concorrenza;
- 3) una **fase di assegnazione**: dopo la dichiarazione di conclusione del dialogo l'amministrazione informa i candidati rimanenti invitandoli a presentare le proprie offerte finali sulla base delle osservazioni scaturite dalla fase di dialogo, purché non ci siano cambiamenti negli aspetti essenziali dell'offerta. L'ente appaltante fa poi uso dei criteri di assegnazione pubblicati nell'avviso di gara per selezionare il candidato vincente, con cui sarà firmato il contratto.

Dato il grande potere discrezionale che riconosce alle amministrazioni aggiudicatrici, il dialogo competitivo comporta un più alto rischio di conflittualità.

Il dialogo competitivo, finora, non è stato utilizzato al pieno delle sue possibilità, specie in considerazione dell'avversione al rischio di molte amministrazioni aggiudicatrici, che vedono in tale procedura un processo lungo e complesso con costi di transazione molto elevati.

Per superare tali difficoltà, e condurre un **dialogo competitivo di successo possono essere individuati**: una consultazione preliminare del mercato mirata e aperta con un tempo adeguato che permetta di superare il rischio di procedere sulla base di assunzioni non corrette. In secondo luogo occorre definire una strategia di appalto per assicurare che il progetto di appalto sia sufficientemente finanziato e dettagliato (es. un cronoprogramma



con le tempistiche necessarie all'elaborazione dei documenti di gara, per la ricezione delle proposte e di conduzione del dialogo competitivo). Inoltre, la flessibilità di tale procedura consente agli enti appaltanti di essere efficienti nel mettere in opera un processo disegnato su misura con diversi approcci a seconda della tipologia e della grandezza del progetto (di solito diviso in una consultazione di mercato, precedente al dialogo; un dialogo con gli operatori selezionati; ed un dialogo approfondito con i fornitori selezionati che conduce all'affidamento del contratto). In tal senso, un altro buon suggerimento per rendere lineare il processo e prevenire ricorsi contro la decisione finale è di scremare i candidati in una fase molto precoce del processo, dato che non è utile nè per il candidato nè per l'ente appaltante (e tantomeno per assicurare concorrenza nella procedura) invitare un operatore che non ha fornito una soluzione adeguata alla fase successiva solo per "fare numero".

Figura 35. Dialogo competitivo



(v) **partenariato per l'innovazione** (art. 31, direttiva 2014/24/UE), finalizzato allo sviluppo e successivo acquisto di prodotti, servizi o lavori innovativi a condizione che gli stessi corrispondano ai livelli di prestazione e ai costi massimi concordati tra amministrazioni e partecipanti senza necessità di una procedura distinta per l'acquisto, con il coinvolgimento di uno o più operatori economici in ogni fase (con la possibilità, dopo ogni fase, per l'amministrazione aggiudicatrice di risolvere il partenariato o, nel caso di più partner, di ridurne il numero risolvendo singoli contratti, a condizione che tale possibilità e le condizioni per avvalersene siano state preventivamente indicate nei documenti di gara).

In tal senso, questa procedura "mette insieme" attività di R&S - oggetto del PCP - e l'acquisto di soluzioni innovative - oggetto del PPI. Le regole per istituire un partenariato per l'innovazione sono specificate nella direttiva 24/2014 sugli appalti pubblici e includono



come pre-condizione l'esigenza dell'ente appaltante di beni, servizi o lavori innovativi non ancora disponibili sul mercato. A differenza del PCP - che come si è visto non costituisce aiuto di Stato - il partenariato per l'innovazione non è considerato aiuto di Stato solo in caso di acquisto di prodotti o servizi unici e specializzati. Il partenariato per l'innovazione è, infatti, radicalmente diverso dal PCP in relazione ai propri obiettivi ed effetti: il PCP non rientra nell'ambito di applicazione delle norme europee sugli appalti pubblici che invece trovano applicazione con riferimento al partenariato per l'innovazione cui sono applicabili le norme procedurali della procedura competitiva con negoziazione; inoltre, il partenariato per l'innovazione consente l'acquisto di prodotti, servizi o lavori scaturiti da attività di R&S, al fine di permettere una distribuzione su larga scala delle soluzioni all'interno della stessa procedura. Il partenariato per l'innovazione è stato oggetto di critiche in ragione di taluni profili. In primo luogo, in ragione della previsione in base alla quale si stabilisce che il valore stimato di forniture, servizi e lavori non sia sproporzionato rispetto all'investimento richiesto per le attività di R&S, senza precisare che cosa si debba intendere per "sproporzionato" (Art. 31, par. 7, Direttiva 2014/24/UE: è probabile, comunque, che questo punto possa essere chiarito dalla Corte di Giustizia dell'UE ove chiamata a pronunciarsi su casi concreti). Inoltre, la fase successiva di acquisto non è limitata nel tempo o ai primi prodotti o servizi, ma sembra piuttosto incoraggiare distribuzioni su larga scala e sul lungo periodo - con potenziale distorsione della concorrenza dato che le amministrazioni aggiudicatrici non saranno stimolate ad agire come utenti di lancio e a spingere prodotti o servizi innovativi sul mercato. Infine, la direttiva 2014/24/UE non specifica, in caso di partenariato per l'innovazione concluso con diversi operatori economici, quale soluzione debba essere impiegata in caso di più prodotti adeguati e come debba essere condotta una ulteriore mini-competizione tra imprese che abbiano sviluppato con successo tali prodotti.

È importante evidenziare che il partenariato per l'innovazione non può essere utilizzato per acquistare direttamente prodotti innovativi, dato che include attività di R&S.

Un esempio di partenariato per l'innovazione da Manchester

La Greater Manchester Academic Health Science Network (GMAHSN) ha iniziato un processo d'appalto con partenariato per l'innovazione per identificare un'impresa con cui lavorare - assieme alla GM Health System - per sviluppare un sistema di scambio di dati. Il fine del Datawell Exchange è di costruire una piattaforma innovativa digitale che consenta la condivisione dei dati sanitari e che permetta all'area della Greater Manchester, East Cheshire e East Lancashire di disporre di una risorsa che acceleri il miglioramento dei risultati e l'economicità.

Tale appalto, ricorrendo al partenariato per l'innovazione, si focalizza sulla fornitura del Datawell Exchange e funziona da piattaforma di lancio per il progetto futuro Accelerator. L'obiettivo finale è di distribuire la piattaforma per lo scambio di informazioni tra tutti i membri dell'autorità entro tre anni, in modo da garantire che lo scambio di dati rifletta i desideri e le necessità dei pazienti.

Il Datawell Exchange crea le basi per il programma Datawell Accelerator, una serie di partenariati che combini risorse offerte da membri della NHS, università e imprese per creare un progetto conveniente e avanzato per condurre valutazioni e programmi-pilota per migliori risultati ed una più positiva esperienza da parte dei pazienti.

Inoltre, il GMAHSN si è avvalso della consulenza di specialisti legali nel settore sanità (Hempsons) e il processo è stato gestito da SBS.



I dettagli del bando sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE sono consultabili sul sito:
<http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:196688-2015:TEXT:EN:HTML>

(vi) **procedura negoziata senza previa pubblicazione** (art. 32, direttiva 2014/24/UE), può essere utilizzata solo in situazioni eccezionali, nelle quali è impossibile condurre una procedura “ordinaria” per cause non riconducibili alla volontà delle amministrazioni aggiudicatrici (es. urgenza estrema causata da eventi imprevedibili da parte degli enti appaltanti, come nel caso di catastrofi naturali che richiedono azione immediata).

Procedura negoziata senza previa pubblicazione

LAVORI, FORNITURE, SERVIZI

La procedura negoziata senza previa pubblicazione può essere utilizzata per contratti pubblici di **lavori, servizi e forniture** nei seguenti casi:

(a) qualora non siano arrivate offerte, o non siano pervenute offerte appropriate o non siano arrivate domande di partecipazione o non siano pervenute domande di partecipazione appropriate all'esito di una procedura aperta o ristretta, purché le condizioni iniziali del contratto non siano alterate in modo sostanziale e che sia inviata una relazione alla Commissione (ove richiesto).

(b) qualora i lavori, servizi o forniture possano essere svolti da un solo operatore economico a causa di una delle seguenti ragioni:

- (i) lo scopo dell'appalto è la creazione o acquisizione di un'opera d'arte o rappresentazione artistica unica;
- (ii) la concorrenza è assente per motivi tecnici;
- (iii) la tutela di diritti esclusivi, inclusi diritti di proprietà intellettuale.

Le eccezioni previste nei punti (ii) e (iii) si applicano solo quando non esistono sostituti o alternative ragionevoli e l'assenza di concorrenza non è il risultato di una limitazione artificiale dei parametri dell'appalto;

(c) nella misura strettamente necessaria, in casi di estrema urgenza derivanti da eventi non prevedibili da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, nei quali le tempistiche per procedure aperte o ristrette o per procedure competitive non possano essere rispettate.

SOLO FORNITURE

La procedura negoziata senza previa pubblicazione può essere utilizzata per appalti pubblici di **forniture**:

(a) qualora i prodotti coinvolti siano unicamente fabbricati esclusivamente per ragioni di ricerca, sperimentazione, studio o sviluppo;

(b) per consegne complementari da parte del fornitore originario, intese come parziale sostituzione di forniture o installazioni o come estensione di forniture o installazioni nelle quali un cambio di fornitore avrebbe obbligato l'ente appaltante a acquisire forniture aventi caratteristiche tecniche differenti, con conseguenti difficoltà tecniche sproporzionate nell'impiego e nella manutenzione;

(c) per forniture quotate o acquistate sul mercato delle materie prime;

(d) per l'acquisto di forniture o servizi a termini particolarmente vantaggiosi, da un fornitore che sta cessando definitivamente la propria attività, oppure dal curatore o liquidatore di un fallimento, di un concordato giudiziario o di una procedura analoga prevista nelle legislazioni o regolamentazioni nazionali.



SOLO SERVIZI

La procedura negoziata senza previa pubblicazione può essere utilizzata per contratti di **servizi** qualora il contratto segua ad un concorso di progettazione organizzato sulla base della direttiva 2014/24/UE, e debba essere assegnato al vincitore o ai vincitori del concorso stesso; nell'ultimo caso, tutti i vincitori devono essere invitati a partecipare ai negoziati.

SOLO LAVORI O SERVIZI

La procedura negoziata senza previa pubblicazione può essere utilizzata per nuovi **lavori o servizi** che consistano nella ripetizione di lavori o servizi analoghi già affidati all'operatore economico originario, purché tali lavori o servizi siano conformi ad un progetto di base e che tale progetto sia stato oggetto di un primo appalto aggiudicato con una procedura in conformità all'art. 26.1, direttiva 24/2014/UE.

Questa procedura può essere utilizzata solo nei tre anni che seguono la conclusione del contratto originario.

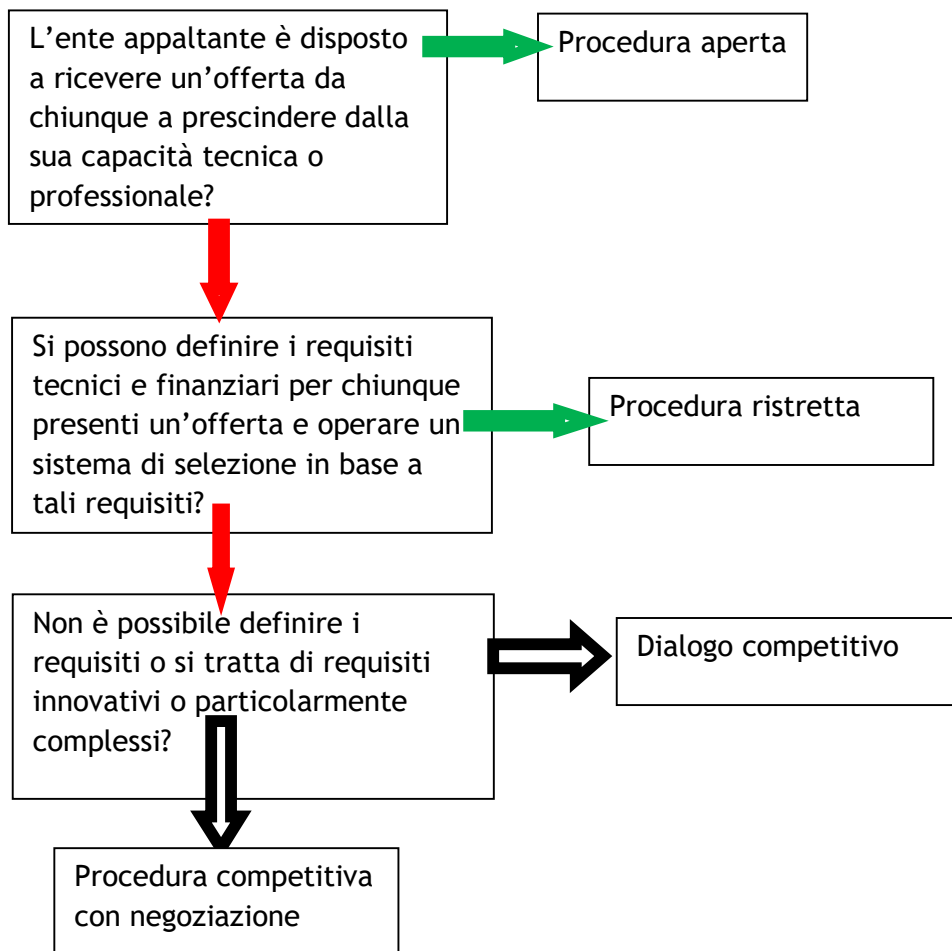
Come fare?

La procedura aperta e quella ristretta possono essere utilizzate per acquistare beni o servizi innovativi attraverso la definizione di specifiche tecniche innovative. Le altre procedure sono particolarmente rilevanti per gli appalti innovativi dal momento che permettono una maggiore interazione con gli operatori economici e dialogo con il mercato. Al fine di scegliere la giusta procedura, ci sono una serie di fattori che devono essere presi in debita considerazione:

- Grado di conoscenza del mercato
- Grado di conoscenza delle effettive capacità degli operatori economici
- Quantità di attività di R&S necessarie
- Capacità nella definizione delle specifiche tecniche
- Numero di potenziali fornitori e struttura del mercato
- Scelta di un approccio *top-down* o *bottom-up*
- Tempo e risorse disponibili per l'appalto pubblico di soluzioni innovative



Figura 36. Scelta della procedura più idonea



Errori più comuni

Mancanza di conoscenza sufficiente del mercato e/o delle effettive capacità degli operatori economici; mancanza di sufficiente conoscenza della quantità di attività di R&S necessarie; capacità tecniche insufficienti nella definizione delle specifiche tecniche (oggetto del contratto).

Lezioni apprese

Figura 37. Pro e contro delle procedure aperte e ristrette, della procedura competitiva e del dialogo competitivo

PROCEDURA	PRO	CONTRO
APERTA	<ul style="list-style-type: none"> altamente competitiva in ragione della potenziale quantità illimitata di candidature (tutti gli operatori economici interessati in possesso dei 	<ul style="list-style-type: none"> il processo di appalto può essere rallentato per la necessità dell'ente appaltante (previa verifica del possesso dei requisiti) di esaminare tutte le offerte



	<p>requisiti richiesti);</p> <ul style="list-style-type: none"> • sia i criteri di selezione del contraente sia i criteri di valutazione delle offerte e i relativi elementi sono indicati anticipatamente nel bando di gara; • rapidità; • meno possibilità di presentare reclami, dato che l'azione delle amministrazioni aggiudicatrici rientra in una procedura unica, con minore rischio di selezione arbitraria degli operatori economici. 	<p>pervenute, con il rischio di errori nella valutazione della documentazione e di possibili frodi dato l'elevato volume delle candidature;</p> <ul style="list-style-type: none"> • molto dispendiosa in termini di tempo e risorse per l'ente appaltante; • possibilità di errori nella definizione del prezzo. Spesso i contratti aggiudicati con tale procedura riguardano grandi quantità di prodotto che sono molto dispendiose per gli operatori economici e possono condurre a errori non correggibili.
RISTRETTA	<ul style="list-style-type: none"> • numero limitato di offerte da valutare, meno consumo di risorse per i valutatori e le amministrazioni aggiudicatrici; • possibilità di restringere la partecipazione ai soli operatori sul mercato con livello elevato di specializzazione; in caso di contratti complessi la cui preparazione comporta costi significativi, limitare il numero delle offerte attraverso sistemi di pre-qualificazione può rendere il contratto più attraente, dal momento che ci sono chance più elevate di aggiudicazione rispetto ad una procedura aperta. 	<ul style="list-style-type: none"> • minore concorrenza a causa del numero limitato di offerte (rischio di collusione tra i candidati); • maggiori possibilità di ricorsi contro le azioni e le decisioni dell'amministrazione aggiudicatrice, correlate alla natura articolata in due fasi della procedura.
COMPETITIVA CON NEGOZIAZIONE	<ul style="list-style-type: none"> • L'oggetto dell'appalto non deve essere definito sin dall'inizio delle negoziazioni, ma può evolvere; • non ci sono fasi pre-definite, è maggiormente flessibile e articolata in più fasi in relazione al contesto di riferimento; • offre alle amministrazioni aggiudicatrici la possibilità di entrare prontamente in dialogo con gli operatori economici dei mercati di riferimento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Offrendo la possibilità di negoziare con i candidati le prime offerte e le evoluzioni successive, espone le amministrazioni aggiudicatrici ad un più alto rischio di violazione dei principi della trasparenza e della parità di trattamento; • la possibilità riconosciuta alle amministrazioni aggiudicatrici di accettare l'offerta iniziale senza portare obbligatoriamente avanti i negoziati, comporta il rischio che, in tali casi, tale offerta possa non essere economicamente e strategicamente vantaggiosa.
DIALOGO COMPETITIVO	<ul style="list-style-type: none"> • Permette lo sviluppo di soluzioni con i candidati durante la fase di dialogo. • <i>Feedback</i> positivi dal mercato grazie alla linearità del processo (selezione, dialogo, assegnazione); • migliore opzione in caso di requisiti strategici, innovativi e complessi, qualora l'ente appaltante conosca il risultato desiderato ma non sia capace di determinare come raggiungerlo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Percepito come complicato e lento, può allontanare gli operatori economici; • Conferisce maggiore potere discrezionale alle amministrazioni aggiudicatrici, comportando un più alto rischio di contenzioso

Fonte: elaborazione da "European Commission - Guidance for Practitioners on the avoidance of common errors in ESI Funded projects"



Il disegno di una strategia flessibile attraverso gli accordi quadro, la suddivisione in lotti e gli appalti congiunti o transfrontalieri

Cosa fare?

La direttiva 2014/24/UE contiene tre strumenti che consentono alle amministrazioni aggiudicatrici di rendere più flessibili le procedure di aggiudicazione contribuendo alla effettiva realizzazione del mercato interno: accordi quadro, suddivisione dell'appalto in lotti e disciplina degli appalti aggregati/congiunti, anche transfrontalieri.

a. Accordi quadro

L'art. 33 della direttiva 2014/24/UE consente alle amministrazioni aggiudicatrici di concludere accordi quadro applicando le procedure previste dalla direttiva stessa. La direttiva definisce l'accordo quadro come *"un accordo concluso tra una o più amministrazioni aggiudicatrici e uno o più operatori economici allo scopo di definire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste"*.

FOCUS SUGLI ACCORDI QUADRO

Come indicato nei paragrafi 3 e 4 dell'art. 33 della direttiva 2014/24/UE, gli accordi quadro possono essere conclusi con uno o più operatori economici definendo tutti i termini dell'accordo (i cd. accordi quadro chiusi) o, viceversa, demandando la definizione di alcune condizioni alla riapertura di una mini-competizione (i cd. accordi quadro aperti), in modo tale da consentire all'ente appaltante di adattare le richieste in base ai bisogni nella fase di acquisto. In tal senso, gli accordi quadro sono particolarmente utili per le centrali di committenza, dato che permettono il coordinamento di più procedure di aggiudicazione. In relazione alla tipologia di accordo quadro si prevedono differenti procedure da seguire:

a) in caso di accordo quadro concluso con un singolo operatore economico (art.33, par.3), tutti i contratti basati su tale accordo quadro devono essere assegnati entro i limiti e le clausole definiti nell'accordo quadro, se necessario richiedendo (per iscritto) di integrare l'offerta sulla base delle necessità;

b) per gli accordi quadro conclusi con più operatori economici (art. 33, par.4), si prefigurano tre modalità di esecuzione dell'accordo quadro: direttamente senza riapertura del confronto competitivo (b1), con una mini-competizione (b2) o con una combinazione dei due metodi (b3):

b1) **contratti chiusi e non riapribili**. Se l'accordo quadro definisce tutti i termini che regolano la prestazione di lavori, servizi e/o forniture e contiene tutte le condizioni obiettive necessarie per l'affidamento di uno specifico contratto, l'amministrazione procede all'individuazione dell'operatore economico e affida il relativo contratto sulla base dei criteri obiettivi contenuti nei documenti di gara, senza riaprire il confronto competitivo tra gli operatori economici parte all'accordo quadro;

b2) **accordi quadro aperti**. Quando l'accordo quadro non contiene tutti i termini relativi alla prestazione di lavori, servizi o forniture, l'amministrazione aggiudicatrice deve organizzare una mini-competizione tra gli operatori economici parti dell'accordo quadro, consultandoli per iscritto e fissando una scadenza per la presentazione delle offerte. Tale confronto è finalizzato all'affidamento dell'appalto specifico in conformità ai criteri oggettivi fissati nei documenti di gara e, se necessario ed appropriato, formulandoli in modo più preciso o - qualora tale riformulazione non sia sostanziale - diverso rispetto all'accordo quadro;



b3) una combinazione dei due metodi (accordo quadro chiuso ma riapribile). Dove esplicitamente permesso dai documenti di gara - e a condizione che i termini che governano la prestazione dei lavori, dei servizi e delle forniture siano chiaramente definiti nell'accordo quadro, con riferimento particolare a criteri trasparenti, precisi e obiettivi per determinare se il contratto debba essere assegnato direttamente o con la riapertura della competizione - è possibile usare un mix dei due metodi precedenti. I documenti di gara devono anche specificare quali termini possano essere sottoposti a una eventuale riapertura della competizione.

L'accordo quadro aggiudicato con una procedura aperta può essere particolarmente utile per selezionare strategicamente uno o più operatori economici innovativi. Può essere concluso con uno o più operatori economici per ciascun lotto (con l'ulteriore possibilità di limitare il numero di lotti da assegnare allo stesso operatore economico). È anche possibile scegliere questa opzione senza alcun impegno all'acquisto (o con un importo-limite minimo/massimo), ma tale scelta dovrebbe essere chiaramente esplicitata nei documenti di gara, dato che potrebbe scoraggiare la partecipazione. Comunque, questa previsione può essere compensata da una clausola che permetta ad un numero chiaramente identificato di amministrazioni aggiudicatrici di acquistare dall'accordo quadro direttamente, con la semplice presentazione di un ordine di acquisto (cd. *call off*).

Nell'ambito del progetto HAPPI (su cui si veda *supra*), a seguito della costituzione di un raggruppamento di acquisto europeo tra le centrali di committenza del progetto aperto all'adesione di altri Stati Membri sulla base dell'istituto francese del *groupement de commande* (art. 8 del *Code des marchés publics* francese), è stata delegata alla centrale di committenza francese la competenza sullo svolgimento della procedura di selezione del contraente. Tale procedura ha condotto all'aggiudicazione di un accordo quadro chiuso, con più lotti (senza obbligo di acquisto) con un solo operatore (lotti aggiudicati: sistemi innovativi di rilevamento e segnalazione di cadute; un *tapis roulant* per la riabilitazione e l'analisi delle disfunzioni della deambulazione; e un percorso a piedi per prevenire le cadute e mantenere l'indipendenza), in conformità al diritto dell'Unione Europea e al diritto nazionale francese, con una significativa armonizzazione delle clausole del bando e dei documenti di gara per il superamento delle barriere giuridiche e linguistiche assicurando anche la pubblicazione del bando in tre lingue differenti. Si è prevista nei documenti di gara l'applicazione del diritto nazionale di ciascun paese di destinazione della prestazione oggetto di appalto specifico o di ordinativo, con la conseguente esecuzione. Inoltre, l'accordo quadro è stato messo a disposizione degli ospedali connessi alle cinque centrali di committenza del progetto HAPPI, ma anche di ospedali situati in altri Stati membri attraverso la European Health Public Procurement Alliance (EHPPA).



Figura 38. Il network EHPPA



Results

EHPPA
 European Health Public Procurement Alliance

EHPPA è una alleanza di organismi pubblici coinvolti in un gruppo d'acquisto di prodotti o servizi di natura sanitaria onon-sanitaria per ospedali e case di cura in Europa

Between its members:

<http://www.ehppa.com>

resah
 Réseau des Acheteurs Hospitaliers

AziendaUSL
 Azienda USL

NHS Commercial Solutions **SCR PIEMONTE (Italy) ...**

Dal MARZO 2014 EHPPA è MEMBRO ASSOCIATO DEL PROGETTO HAPPI

Grazie a tale associazione, tutti gli ospedali e le case di cura che non sono partner delle Centrali di Committenza del consorzio HAPPI potranno acquistare prodotti innovativi per l'invecchiamento in salute

© Copyright 2015 G. M. Racca

b. Suddivisione dei contratti in lotti

In generale, le amministrazioni aggiudicatrici sono incoraggiate a suddividere i grandi appalti in lotti al fine di preservare la concorrenza e la trasparenza, assicurando opportunità di accesso al mercato - anche a livello transfrontaliero e transnazionale - alle PMI, e in particolare a quelle più innovative.

Con particolare riguardo al PPI, una strategia di successo implica, dopo aver ottenuto una conoscenza chiara del mercato di riferimento, la definizione di numero e grandezza dei lotti, al fine di incoraggiare la partecipazione.

Tali strategie possono essere sviluppate su basi quantitative, adattando la grandezza del singolo contratto alle capacità delle PMI, o su basi qualitative, prendendo in considerazione i settori di specializzazione delle PMI e adattando conseguentemente il contenuto dei singoli lotti.

La suddivisione in lotti opera al meglio se combinata con gli accordi quadro. In tali casi, il numero di lotti dell'accordo quadro può essere definito in base ai risultati della consultazione preliminare del mercato. I diversi lotti possono riguardare gli stessi beni o servizi - con la scelta di acquistare diverse innovazioni con la stessa procedura di assegnazione - sulla base di considerazioni territoriali o quantitative e in relazione alla presenza delle PMI nel mercato. Nello stesso accordo quadro, possono essere previsti



diversi lotti per favorire la partecipazione di PMI innovative, anche prevedendo la limitazione del numero di lotti che può essere assegnato allo stesso operatore economico. I principi europei e in particolare la libera concorrenza devono essere rispettati nei casi in cui l'accordo quadro sia stato concluso per un valore che supera la soglia di rilevanza UE. Ad esempio, nel progetto HAPPI, un singolo accordo quadro - oltre le soglie di rilevanza UE con diversi lotti e specifiche tecniche - ha permesso l'acquisto di una serie di prodotti innovativi con limitato valore commerciale.

Come fare?

Le amministrazioni aggiudicatrici possono decidere di concludere un accordo quadro suddividendolo in vari lotti e determinare la grandezza e l'oggetto degli stessi. Inoltre, è possibile decidere quale tipo di accordo quadro concludere (es. con uno o più operatori, chiuso, aperto ovvero chiuso ma riapribile: sui modelli si veda *supra*). Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero anche indicare, nell'avviso di gara o nell'invito a confermare l'interesse, se le offerte possono essere presentate per uno, alcuni o tutti i lotti e allo stesso tempo chiarire se l'operatore possa aggiudicarsi uno o anche più lotti (art. 46, direttiva 2014/24/UE).

Per gli accordi quadro, v. *supra* (box arancione).

Errori più comuni

Per quanto riguarda la suddivisione in lotti, un errore ricorrente riguarda la divisione artificiosa in più sotto-contratti (il cd. *salami splitting*) di valore inferiore alla soglia di rilevanza europea, escludendo così tali contratti dall'applicazione delle Direttive e evitando, in particolare, la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE di tutti i lavori, servizi e forniture coinvolti.

Con riferimento agli accordi quadro, poi, è frequente che l'ente appaltante proceda attraverso ordini diretti dagli operatori selezionati anche in presenza di previsioni di riapertura di una mini-competizione.

Inoltre, accade talora che in sede di mini-competizione vengano aggiunti termini e condizioni non presenti all'interno dell'accordo quadro originario. Lo stesso accade per i criteri di selezione e valutazione, o per la pubblicazione dei coefficienti di ponderazione dei criteri di aggiudicazione. Accade a volte che le amministrazioni aggiudicatrici parti dell'accordo quadro creino una specie di "accordo nell'accordo" al fine di restringere il campo dei fornitori per ordini successivi.

Lezioni apprese

La suddivisione di appalti pubblici in lotti territoriali o per settore merceologico può facilitare l'accesso delle PMI, poiché la dimensione dei lotti meglio si attaglia alle loro capacità produttive e competenze settoriali. Inoltre, la suddivisione in lotti di un contratto può contribuire all'apertura della concorrenza. La previsione di una grandezza minima dei



lotti per il primo anno non esclude il possibile aumento negli anni successivi (considerando che la durata massima di un accordo quadro non può superare i quattro anni).

Anche la conclusione di accordi quadro con più operatori economici sembra avere effetti positivi per la partecipazione delle PMI, in particolare ove tali accordi siano divisi in lotti, e può favorire la concorrenza in particolare in caso di accordi quadro aperti o chiusi ma riapribili, anche se tale scelta è spesso più complessa specie per l'acquisto delle innovazioni.

Messaggi da ricordare

- La suddivisione in lotti è reciprocamente vantaggiosa per le amministrazioni aggiudicatrici e gli operatori economici, purché siano rispettate le condizioni per una competizione equa e trasparente
- Gli accordi quadro ove suddivisi in lotti possono aprire alle PMI la possibilità di competere per contratti per i quali hanno le opportune capacità, mentre gli accordi tradizionali - nei quali un'amministrazione aggiudicatrice assegna ad un solo fornitore la prestazione di beni e servizi in un determinato periodo di tempo - possono favorire le imprese più grandi
- La suddivisione in lotti dovrebbe essere frutto dell'analisi del mercato nel settore rilevante.

c. La cooperazione tra amministrazioni negli appalti pubblici (appalti congiunti, a livello nazionale ed europeo)

Le amministrazioni aggiudicatrici di ogni Stato partner del progetto PPI2Innovate possono decidere di aggiudicare un contratto (con o senza accordi quadro e/o suddivisione in lotti) definendo nei documenti di gara la possibilità per altri partner del progetto (o per altri enti appaltanti) di aderire acquistando direttamente da tale contratto attraverso la presentazione di un ordine (*call-off*).

In tal modo, gli enti appaltanti negli Stati partner possono scegliere di usare un accordo quadro già concluso da una centrale di committenza di un altro Stato membro, ove vi sia stata la previa individuazione nei documenti di gara dei possibili aderenti a tale contratto (partner del progetto o altri enti appaltanti, v. art. 39.2, direttiva 2014/24/UE).

FOCUS: APPALTO CONGIUNTO O TRANSAZIONALE

Al fine di accrescere l'efficienza del settore degli appalti pubblici, le nuove direttive europee facilitano la cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici e l'aggregazione della domanda pubblica attraverso **strategie di appalto congiunte**. A livello nazionale, questo può accadere in due modi:

- **Centrali di committenza**, che conducono le loro attività su base permanente attraverso l'acquisto di forniture, lavori e servizi per le amministrazioni aggiudicatrici, l'assegnazione di contratti o la conclusione di accordi quadro;
- **Appalti congiunti occasionali** che - anche senza costituire sistemi istituzionalizzati di acquisizione - permettono a due o più stazioni appaltanti di "*portare avanti in modo congiunto*



specifici appalti” a livello locale, regionale, nazionale o europeo mirando a soddisfare interessi comuni specifici e/o a sviluppare progetti innovativi.

Inoltre, l’art. 39 della direttiva 2014/24/UE promuove la cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici di diversi Stati membri. **Gli appalti transfrontalieri** sono uno strumento fondamentale nell’acquisto di prodotti e servizi innovativi, data la spesso insufficiente spinta al mercato proveniente da singoli enti. Si prevede l’uso di attività di centralizzazione delle committenze svolte da centrali di Committenza di un altro Stato membro, l’appalto congiunto tra amministrazioni aggiudicatrici di Stati membri differenti o l’istituzione di soggetti congiunti in base al diritto UE o nazionale (tra cui il gruppo europeo di cooperazione territoriale - GECT), promuovendo l’integrazione nel Mercato Unico attraverso l’armonizzazione dei documenti di gara, delle procedure, delle clausole contrattuali e delle condizioni di esecuzione.

La direttiva UE prevede che “*a meno di accordi internazionali tra Stati membri interessati che abbiano regolato la materia*”, gli elementi necessari del rapporto giuridico tra le amministrazioni aggiudicatrici debbano essere regolate da questi enti stessi attraverso accordi *ad hoc* che definiscano:

- 1) le responsabilità delle parti
- 2) la normativa nazionale applicabile
- 3) l’organizzazione interna delle procedure d’appalto
- 4) la distribuzione dei lavori, servizi e forniture da acquistare
- 5) la conclusione dei contratti

Per quanto riguarda i **paesi che partecipano al progetto PPI2Innovate**, tutti gli ordinamenti permettono alle amministrazioni aggiudicatrici di aggregare la domanda in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici sia all’interno del proprio Stato che in altri Stati membri (ci sono stati esempi rilevanti in Croazia e Italia), e alcune legislazioni nazionali permettono anche agli enti appaltanti di concludere accordi *ad hoc* sul diritto applicabile, la divisione di compiti e responsabilità e le questioni organizzative (es. Repubblica Ceca, Polonia). Tutti gli ordinamenti permettono anche alle amministrazioni aggiudicatrici di utilizzare centrali di committenza in altri Stati membri, anche se alcuni limitano tale possibilità (es. in Ungheria tale possibilità è esclusa in caso di obbligo legale di usare una specifica centrale d’acquisto).

Il progetto HAPPI (v. *supra*, par 1.2.2) è un esempio calzante di appalto congiunto transnazionale per l’acquisto di soluzioni innovative (PPI).



Figure 39-40. Quadro normativo per un appalto congiunto transnazionale

DIRETTIVA 2014/24/EU del 26 febbraio 2014	DIVERSI MODELLI
Art. 39, Appalti che coinvolgono amministrazioni aggiudicatrici da diversi Stati Membri, par. 4	
	2° modello
<p>4. AMMINISTRAZIONI AGGIUDICATRICI provenienti da DIVERSI STATI MEMBRI possono aggiudicare congiuntamente un appalto, concludere un accordo quadro o operare un sistema dinamico di acquisizione. Nei limiti di quanto stabilito nel <u>secondo sottoparagrafo dell'art. 33(2)</u>, Possono anche assegnare contratti basati su un accordo quadro o un sistema dinamico di acquisizione</p>	
<p><i>Tali procedure possono applicarsi solo tra amministrazioni aggiudicatrici chiaramente identificate a tale scopo dal bando di gara o dall'invito a confermare interesse e gli operatori economici parte all'accordo quadro concluso</i></p>	
© Copyright 2015 G. M.Racca	



 UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO	 UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO DIPARTIMENTO DI MANAGEMENT
DIRETTIVA 2014/24/EU del 26 febbraio 2014	DIVERSI MODELLI
Art. 39, Appalti che coinvolgono amministrazioni aggiudicatrici da diversi Stati membri (par. 4, 2nd subpar.)	
	2° modello
<p>• Nel determinare le responsabilità e la legge nazionale applicabile in accordo con il punto (a), le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti distribuiscono specifici compiti tra loro e determinano le disposizioni legislative applicabili per ognuno dei rispettivi Stati membri. La distribuzione dei compiti e il diritto nazionale applicabile devono essere contenuti nei documenti di gara per i contratti assegnati congiuntamente</p>	
© Copyright 2015 G. M. Racca © Copyright 2013 G. M.Racca, University of Turin	



Figura 41. Regole europee su appalti congiunti e appalti congiunti transnazionali



2.5.2. Identificazione del modello organizzativo (CHI COMPRA) e della conseguente strategia d'appalto (COME COMPRARE) in Italia

Significative innovazioni, tanto in relazione al modello organizzativo che alla conseguente strategia di appalto, sono state introdotte in Italia con riferimento agli appalti innovativi che comportano importanti interventi in R&S. I servizi di ricerca e sviluppo sono disciplinati in Italia nel nuovo codice dei contratti pubblici⁸⁵, che nella sezione dedicata ai regimi particolari di appalto raggruppa le disposizioni speciali concernenti diversi settori: servizi di interesse economico generale, servizi sociali, concorsi di progettazione, beni culturali, difesa e sicurezza.⁸⁶ Nella previgente disciplina, i servizi di ricerca e sviluppo rientravano nel titolo relativo ai contratti esclusi in tutto o in parte dalla disciplina del

⁸⁵ Il d.lgs. n. 50 del 2016, art. 158 recepisce quanto previsto dall'articolo 14 della direttiva 2014/24/UE, dall'articolo 32 della direttiva 2014/25/UE e dall'articolo 25 della direttiva 2014/23/UE, individuando le attività di ricerca e sviluppo (R&S) che vengono identificate con i codici del Vocabolario comune per gli appalti pubblici - CPV ivi elencati, alle quali si applica la normativa del Codice.

⁸⁶ TAR Puglia, Lecce, sez. I, 21 luglio 2010, n. 1791. La giurisprudenza amministrativa ha precisato che i servizi di ricerca e sviluppo oggetto delle procedure di affidamento escluse dall'applicazione della normativa generale devono essere diretti all'accrescimento delle conoscenze scientifiche in una determinata materia, ossia devono essere diretti al perseguimento di finalità più generali direttamente correlate con l'interesse dell'intera comunità.



codice⁸⁷ in ragione della natura di tali appalti, dell'oggetto, del luogo dell'esecuzione e del valore economico generalmente limitato. L'esclusione dall'applicazione della disciplina generale dei servizi di ricerca e sviluppo, è dovuta all'”*elevato grado di infungibilità delle prestazioni in questione legate all'alto grado di specializzazione dei soggetti prestatori*“.

L'elemento di novità consiste nella riformulazione di condizioni specifiche:

- a) i risultati appartengono esclusivamente all'amministrazione aggiudicatrice e all'ente aggiudicatore perché li usi nell'esercizio della sua attività;
- b) la prestazione del servizio è interamente retribuita dall'amministrazione aggiudicatrice e dall'ente aggiudicatore.

Il codice dei contratti pubblici italiano ammette il ricorso agli appalti “pre-commerciali” nel rispetto dei soli principi dettati dal Codice per l'affidamento di contratti pubblici esclusi, qualora l'esigenza non possa essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato.⁸⁸

Alle procedure di affidamento di contratti di ricerca e sviluppo si applicano i principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, cui il codice del 2016 aggiunge il principio di tutela dell'ambiente e dell'efficienza energetica.⁸⁹ Non viene riproposto, invece, il vincolo dell'invito ad almeno cinque concorrenti, compatibilmente con l'oggetto del contratto, previsto in precedenza.⁹⁰ L'Autorità Nazionale Anticorruzione⁹¹ ha chiarito gli ambiti normativamente indicati che, in relazione al ricorso agli appalti pre-commerciali, riguardano lo sviluppo delle comunità intelligenti; la produzione di beni pubblici rilevanti; la rete a banda ultralarga, fissa e mobile, tenendo conto delle singole specificità territoriali e della copertura delle aree a bassa densità abitativa, con i relativi servizi; la valorizzazione digitale dei beni culturali e paesaggistici; la sostenibilità ambientale; i trasporti e la logistica; la difesa e la sicurezza. In particolare gli appalti pre-commerciali “*comprendono unicamente i contratti di appalto di servizi di ricerca e sviluppo tecnologico (R&S) che prevedono:*

- la condivisione dei rischi e dei benefici alle condizioni di mercato tra acquirente pubblico e soggetti aggiudicatari per lo sviluppo di soluzioni innovative, non già presenti sul mercato, a partire dall'ideazione fino allo sviluppo iniziale di quantità

⁸⁷ Il d.lgs. n. 163 del 2006, art. 19 conteneva un elenco eterogeneo di fattispecie non ricadenti nell'ambito di applicazione delle procedure ad evidenza pubblica generalmente applicabili. La norma riproduceva l'elencazione dei servizi che le direttive europee escludevano dall'ambito oggettivo di applicazione della gara sopra soglia comunitari. Cfr. (artt. 16 e 18, dir. 2004/18; artt. 24 e 25, dir. 2004/18). l'articolo 19 disciplinava i contratti di servizi esclusi, prevedendo tra l'altro la non applicazione della normativa ai servizi di ricerca e sviluppo diversi da quelli i cui risultati appartengono esclusivamente alla stazione appaltante, perché li usi nell'esercizio della sua attività, a condizione che la prestazione del servizio sia interamente retribuita da tale amministrazione.

⁸⁸ Il d.lgs. n. 50 del 2016, art. 158, c. 2, al di fuori delle condizioni individuate al comma 1. Cfr. “Vademecum” “Appalti pubblici pre-commerciali: istruzioni per l'uso”, a cura del Dipartimento per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione dell'Innovazione tecnologica, https://procurement-forum.eu/resource/download/449/Italy_Guide+on+PCP.pdf.

⁸⁹ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 4.

⁹⁰ Dal citato art. 27 del d.lgs. n. 163 del 2006.

⁹¹ ANAC, comunicato del presidente, 9 marzo 2016, Ambito oggettivo degli appalti pubblici pre-commerciali e disciplina di riferimento. sono quelli definiti dall'art. 19, comma 1 del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221 (che ha inserito il comma 3-bis, all'art. 20 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134).



limitate di prodotti o servizi sperimentali idonee a risolvere un problema irrisolto e tecnologicamente complesso, posto dall'acquirente pubblico;

- la clausola di non esclusiva, in funzione della quale la stazione appaltante non riserva al suo uso esclusivo i risultati derivanti dalle attività di R&S;
- il cofinanziamento da parte delle imprese aggiudicatriche".⁹²

L'innovazione può essere perseguita mediante tutte le procedure di scelta del contraente previste dalla disciplina europea.

I **partenariati per l'innovazione**⁹³ sono disciplinati nel capo relativo alle procedure di scelta del contraente per i settori ordinari. Ad essi *"le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori possono ricorrere nelle ipotesi in cui l'esigenza di sviluppare prodotti, servizi o lavori innovativi e di acquistare successivamente le forniture, i servizi o i lavori che ne risultano non può, in base a una motivata determinazione, essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato, a condizione che le forniture, servizi o lavori che ne risultano, corrispondano ai livelli di prestazioni e ai costi massimi concordati tra le stazioni appaltanti e i partecipanti"*.⁹⁴

Mediante questa procedura l'amministrazione richiede prodotti non ancora presenti sul mercato, ma, diversamente che nel caso degli appalti pre-commerciali, i partenariati per l'innovazione hanno ad oggetto lo sviluppo di soluzioni con una prospettiva ragionevole di commercializzazione. Mentre gli appalti pre-commerciali hanno precipuamente una funzione di stimolo alla ricerca di innovazione da parte delle imprese, indipendentemente dallo sfruttamento commerciale dei risultati, i partenariati per l'innovazione hanno ad oggetto attività di ricerca più circoscritta, finalizzata alla soluzione di problemi meno complessi. Per questo motivo oggetto dell'appalto può essere anche la fornitura dei prodotti stessi che invece, come si è detto non può essere compresa nell'appalto pre-commerciale. Anche nel partenariato per l'innovazione la gara è articolata in fasi successive ed eventuali ma l'amministrazione può concludere il partenariato anche con un solo operatore economico. A differenza degli appalti pubblici pre-commerciali, i partenariati per l'innovazione sono soggetti all'applicazione della direttiva 24/2014 e al codice dei contratti pubblici ed hanno una disciplina più strutturata. Nei documenti di gara vengono definiti i requisiti minimi che tutti gli offerenti devono soddisfare, in modo sufficientemente preciso da permettere agli operatori economici di individuare la natura e l'ambito della soluzione richiesta e decidere se partecipare alla procedura. La partecipazione avviene mediante la presentazione, da parte degli operatori economici, delle informazioni richieste dalla stazione appaltante per la selezione qualitativa.

Ulteriori procedure di appalto, particolarmente utili nell'acquisto di prodotti innovativi sono:

⁹² ANAC, comunicato del presidente, 9 marzo 2016, cit.

⁹³ Disciplinati dall'art. 31 della Direttiva 2014/24 e recepiti, nell'ordinamento italiano, con l'art. 65 del Codice dei contratti pubblici.

⁹⁴ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 65, c. I.



1) il **concorso di idee**, finalizzato all'acquisizione di una proposta ideativa da remunerare con il riconoscimento di un congruo premio, previsto dal bando.⁹⁵ Tale strumento fu introdotto nel nostro ordinamento, sull'esempio francese,⁹⁶ che lo qualificava come una particolare tipologia di concorso di progettazione cui ricorrere per acquisire progetti preliminari che attengano allo studio dei problemi che per loro natura consentano varie possibilità di impostazione, per cui i concorrenti sono chiamati a presentare idee o proposte mediante una relazione, corredata da disegni sommari o schizzi. Si trattava di una offerta al pubblico in cui l'amministrazione si impegnavano ad acquistare l'idea progettuale migliore tra quelle proposte, corrispondendo un premio.

L'ammissione al concorso di idee è possibile, oltre che per i soggetti ammessi ai concorsi di progettazione, anche per i lavoratori subordinati abilitati all'esercizio della professione e iscritti al relativo ordine professionale secondo l'ordinamento nazionale di appartenenza.⁹⁷

Il concorrente predispone la proposta ideativa nella forma più idonea alla sua corretta rappresentazione. Nel bando non possono essere richiesti elaborati di livello pari o superiore a quelli richiesti per lo studio di fattibilità tecnica ed economica.⁹⁸ Il termine di presentazione della proposta, non inferiore a 60 giorni, è proporzionato alla complessità del tema. A differenza dalla precedente disciplina, però, si richiede che la partecipazione avvenga in forma anonima.⁹⁹

Le idee premiate sono acquisite in proprietà dalla stazione appaltante e possono essere poste a base di un concorso di progettazione o di un appalto di servizi di progettazione, alla cui procedura sono ammessi a partecipare i soggetti premiati qualora in possesso dei relativi requisiti soggettivi. La stazione appaltante può affidare al vincitore del concorso di idee la realizzazione dei successivi livelli di progettazione, con procedura negoziata senza bando, a condizione che detta facoltà sia stata esplicitata nel bando, e che il soggetto sia in possesso dei requisiti di capacità tecnico professionale ed economica previsti nel bando in rapporto ai livelli progettuali da sviluppare.

Infine, si stabilisce che, in caso di intervento di particolare rilevanza e complessità, la stazione appaltante può procedere all'esperimento di un concorso di progettazione articolato in due gradi. La seconda fase, avente ad oggetto la presentazione del progetto definitivo, si svolge tra i soggetti individuati attraverso la valutazione di proposte di idee presentate nella prima fase. Al vincitore del concorso, se in possesso dei requisiti previsti, può essere affidato l'incarico della progettazione esecutiva a condizione che detta possibilità e il relativo corrispettivo siano previsti nel bando¹⁰⁰.

2) I **concorsi di progettazione**¹⁰¹ sono previsti per promuovere la qualità architettonica e tecnico-funzionale e si definiscono quali «*procedure intese a fornire alle stazioni appaltanti, nel settore dell'architettura, dell'ingegneria, del restauro e della tutela dei*

⁹⁵ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 156.

⁹⁶ Introdotto dal D.P.R. 6 novembre 1962, n. 1930 (abrogato dal Dpr n. 554 del 1999).

⁹⁷ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 156, c. II.

⁹⁸ d.lgs. n. 163 del 2006, art. 108, prevedeva la medesima previsione in rapporto al progetto preliminare.

⁹⁹ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 156, c. III.

¹⁰⁰ In relazione ai concorsi di idee (art. 156), trova applicazione anche la disciplina dei concorsi di progettazione.

¹⁰¹ In attuazione della direttiva 2014/24/UE, art. 78, e in linea con il criterio di cui all'art. 1, c. I, lett. oo), della l. n. 11 del 2016.



*beni culturali e archeologici, della pianificazione urbanistica e territoriale, paesaggistica, naturalistica, geologica, del verde urbano e del paesaggio forestale agronomico, nonché nel settore della messa in sicurezza e della mitigazione degli impatti idrogeologici ed idraulici e dell'elaborazione di dati, un piano o un progetto, selezionato da una commissione giudicatrice in base a una gara, con o senza assegnazione di premi».*¹⁰²

La disposizione in esame riproduce quanto già previsto in precedenza,¹⁰³ ma non ripropone le delimitazioni sotto il profilo soggettivo per l'indizione di concorsi secondo i valori-soglia (sono previsti limiti di applicazione per i contratti esclusi nel settore delle telecomunicazioni e per i concorsi indetti per esercitare un'attività relativa ai contratti di servizi aggiudicati in base ad un diritto esclusivo).

Il concorso di progettazione di lavori pubblici si svolge comunemente in un grado/fase¹⁰⁴ e richiede un livello di approfondimento simile a quanto previsto per il progetto di fattibilità tecnico-economica. Il concorso di progettazione può svolgersi in due gradi, ove sia finalizzato all'acquisizione di proposte ideative - nel primo grado - e di un progetto di fattibilità tecnica ed economica - nel secondo grado.¹⁰⁵ In caso sia organizzato in due fasi è finalizzato all'acquisizione di proposte progettuali definite a livello di progetto di fattibilità tecnica ed economica - nella prima fase e di un progetto definitivo a livello architettonico, con approfondimento pari ad un progetto di fattibilità tecnica ed economica per la parte strutturale ed impiantistica, nella seconda fase.¹⁰⁶

I successivi livelli di progettazione (se non svolti mediante professionalità interne) sono affidati con procedura negoziata senza pubblicazione di un bando¹⁰⁷ al vincitore o ai vincitori del concorso di progettazione (se in possesso dei requisiti previsti dal bando e qualora l'amministrazione aggiudicatrice abbia previsto tale possibilità nel bando stesso).¹⁰⁸ Il codice dei contratti pubblici introduce la possibilità, per il vincitore del concorso, di dimostrare i requisiti previsti per l'affidamento della progettazione esecutiva, di costituire un raggruppamento temporaneo tra i soggetti per la progettazione esterna di lavori pubblici,¹⁰⁹ indicando le parti del servizio che saranno eseguite dai singoli soggetti riuniti (art. 152, c. V).

Tali metodi di scelta del contraente possono indubbiamente favorire la scelta di soluzioni innovative.

¹⁰² d.lgs. n. 50 del 2016, art. 3, lett. ddd).

¹⁰³ d.lgs. n. 163 del 2006, art. 99.

¹⁰⁴ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 154.

¹⁰⁵ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 154, c. IV.

¹⁰⁶ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 154, c. V. Qualora il concorso di progettazione riguardi un intervento da affidare in concessione, la proposta ideativa contiene anche la redazione di uno studio economico finanziario per la sua costruzione e gestione.

¹⁰⁷ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 63, c. IV, per i settori ordinari e art. 125, c. I, lett. l), per i settori speciali.

¹⁰⁸ In tali casi il valore complessivo dei premi e pagamenti tiene conto del valore stimato al netto dell'IVA dell'appalto pubblico di servizi che potrebbe essere aggiudicato per i successivi livelli di progettazione.

¹⁰⁹ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 24.



2.5.3. Stesura dei documenti di gara

Cosa fare?

Una volta identificati i bisogni, la strategia d'appalto e la procedura di scelta del contraente, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero invitare gli operatori economici a presentare offerte, in modo da attrarre la partecipazione e stimolare la competizione al fine di assegnare il contratto all'offerta migliore, in accordo con i criteri di scelta del contraente (v. *infra*). In caso di appalto innovativo, i documenti di gara dovrebbero essere elaborati in modo particolarmente attento, specie in caso di utilizzo del dialogo competitivo o della procedura competitiva con negoziazione.

In caso di dialogo competitivo, non è possibile determinare quali siano i requisiti esatti e, per tale ragione, piuttosto che pubblicare un invito a presentare offerte, l'avviso iniziale e i documenti descrittivi dovrebbero contenere una definizione precisa dei bisogni e dei risultati che la soluzione dovrebbe fornire. In relazione alla procedura competitiva con negoziazione, invece, un invito a presentare offerte sarebbe lo strumento migliore, dal momento che indica chiaramente i requisiti per gli operatori economici, che saranno in una posizione migliore per mandare una proposta dettagliata e possibilmente vincente.

Nell'Unione Europea, poi, un aspetto fondamentale della normativa sugli appalti riguarda l'obbligo per contratti che superano una certa soglia di essere pubblicati in un format standard a livello europeo nella Gazzetta Ufficiale dell'UE, in modo che tutti gli operatori economici in tutti gli Stati membri possano avere la possibilità di candidarsi per quei contratti per i quali ritengono di avere i requisiti.

Figura 42. Soglie UE per gli appalti

Autorità governative centrali	Contratti di lavori e lavori sovvenzionati		€ 5.548.000
	Tutti i servizi concernenti servizi sociali e altri specifici servizi compresi nell'Allegato XIV		€ 750.000
	Tutti i servizi sovvenzionati		€ 221.000
	Tutti gli altri contratti di servizi e concorsi di progettazione		€ 144.000
	Tutti i contratti di fornitura assegnati dalle amministrazioni aggiudicatrici non operanti nel campo della difesa		€ 144.000
	Contratti di fornitura aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici operanti nel campo della difesa	Concernenti prodotti inseriti nell'Allegato III	€ 144.000
		Concernenti altri prodotti	€ 221.000
Amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali	Contratti di lavori, contratti di lavoro sovvenzionati		€ 5.548.000
	Tutti i servizi concernenti servizi sociali e altri specifici servizi compresi nell'Allegato XIV		€ 750.000



	Tutti gli altri contratti di servizi, contratti di servizi sovvenzionati, contratti di forniture	€ 221.000
--	--	-----------

Fonte: elaborazione da sito della DG Crescita

Come fare?

Se l'avviso di pre-informazione (v. *supra*, par. 2.4) ha la funzione di avvisare il mercato di futuri appalti, il bando di gara lancia l'appalto vero e proprio e si qualifica come "invito ad offrire", mentre l'avviso di aggiudicazione informa il mercato dell'esito di una specifica gara. La pubblicazione del bando di gara è obbligatoria per gli appalti che superano la soglia di rilevanza UE.

Nell'Unione Europea, la forma standard è la pubblicazione del bando di gara sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE: questo documento deve seguire un vocabolario standard (il Common Procurement Vocabulary, un sistema di classificazione a 8 cifre) che descrive gli acquisti di lavori, servizi e forniture. I codici CPV possono essere trovati sul sito web SIMAP (<http://www.simap.eu.int>).

Elementi di un Bando di Gara

- 1) **Definizione dell'oggetto del contratto**, ossia il prodotto, servizio o lavoro che deve essere acquistato. Da questo punto di vista, non ci sono regole esplicite fissate dall'Unione Europea, con l'eccezione delle misure legate a trasparenza, concorrenza, equo trattamento e non discriminazione;
- 2) **Specifiche tecniche**, ossia la descrizione precisa e comprensibile dei beni e servizi da fornire, in modo da permettere ai potenziali candidati di decidere se l'appalto è di loro interesse. Inoltre, le specifiche tecniche contengono requisiti misurabili e verificabili sulla base dei quali le offerte saranno valutate (es. riferimento a sistemi di certificazione, etichettatura e standardizzazione a livello nazionale o UE).
- 3) **Definizione dei criteri di esclusione (criteri di selezione del contraente, di ordine generale)**, ossia i requisiti che permettono all'amministrazione aggiudicatrice di escludere gli operatori economici dalla partecipazione alla procedura di assegnazione, così come previsti nelle direttive UE sugli appalti e sulla base dei loro comportamenti passati (es. casi di corruzione, riciclaggio, partecipazione ad attività criminali, ecc.);
- 4) **Definizione dei criteri di selezione (criteri di selezione del contraente di ordine speciale)**, ossia dei requisiti correlati all'idoneità dell'operatore economico a condurre le proprie attività professionali, il suo valore economico e finanziario, la sua abilità tecnica e professionale per eseguire il contratto, anche sulla base di esperienze precedenti nell'esecuzione di un contratto simile o della disponibilità di personale qualificato;
- 5) **Definizione dei criteri di aggiudicazione**. Le direttive sugli appalti del 2014 hanno indicato come criterio di aggiudicazione più idoneo l'offerta economicamente più vantaggiosa (cd. Most Economically Advantageous Tender, MEAT), in base al quale il contratto dovrebbe essere assegnato **non solo sulla base del prezzo più basso ma anche tenendo conto di altri fattori (es. la qualità dell'offerta)**. Allo stesso tempo, gli operatori economici dovrebbero assicurare il perseguimento del più alto rapporto qualità/prezzo. L'ente appaltante deve identificare una combinazione ottimale di elementi di valutazione delle offerte, comprensivi dei costi sulla base dell'intero ciclo di vita del prodotto e della convergenza tra le soluzioni proposte e i propri bisogni;
- 6) **Decisione sull'uso delle varianti**, che permettono all'operatore economico di presentare soluzioni alternative rispetto a quelle previste dall'ente appaltante, al fine di disporre di soluzioni diverse e, a volte, più sostenibili dal punto di vista ambientale. Per tale ragione, il quadro



normativo europeo permette l'uso frequente di varianti, purché l'accettazione di queste ultime sia stata chiaramente espressa - insieme ai loro requisiti minimi - nei documenti di gara;

7) Decisione sull'uso di "ingegneria di valore", al fine di incentivare gli operatori economici a continuare ad adoperarsi per il miglioramento delle proprie soluzioni e per la generazione di risparmi anche dopo l'assegnazione del contratto;

8) Una bozza del contratto dovrebbe essere sempre allegata ai documenti di gara, in modo che tutti i partecipanti possano presentare offerte sulle stesse basi. Nessuna negoziazione dovrebbe avvenire sui dettagli del contratto dopo la scelta dell'offerta vincente (a meno di violare il principio dell'equo trattamento).

Il contratto dovrebbe contenere anche i termini per la soluzione delle controversie e delle altre questioni non precedentemente considerate dall'ente appaltante (es. i diritti di proprietà intellettuale), così come i termini relativi all'eventualità di cambiamenti successivi: modifica delle clausole contrattuali, circostanze e modalità con cui i bisogni sono presi in considerazione nella fase di pianificazione, previsioni da includere nei documenti di gara. Durante l'esecuzione del contratto, non sono permessi "cambiamenti materiali" (v. caso *Presstext*, C-454/06, ECJ)

Errori più comuni

Talvolta, le amministrazioni aggiudicatrici non pubblicano un bando di gara per contratti di valore superiore alle soglie EU, violando così le norme europee sugli appalti pubblici. In quanto autrici di violazioni del diritto europeo, le amministrazioni aggiudicatrici sono esposte a penalità e sanzioni finanziarie. Inoltre, è importante sottolineare che la selezione non può essere basata sulla "scelta di affidare il contratto a fornitori nazionali o locali", poiché tali comportamenti risultano discriminatori e contrari ai principi fondamentali dell'UE sugli appalti. Un altro errore comune, che conduce all'eliminazione irragionevole di candidati altrimenti idonei, è che le amministrazioni definiscono nei documenti di gara requisiti di assicurazione, finanziamento o vendita di livello sproporzionatamente alto.

Inoltre, una stesura poco accurata delle specifiche tecniche è spesso causa di successive modifiche dei contratti, che determinano incremento del volume e del costo degli acquisti, oltre a violare il principio di concorrenza.

Lezioni apprese

Una volta pubblicato il bando di gara, ogni modifica nel contenuto (es. requisiti tecnici del prodotto, volume, tempistiche, criteri di selezione ed esclusione, termini del contratto) deve avvenire attraverso la pubblicazione di una *errata corrige*. Sono ammissibili solo modifiche minime ai requisiti formali. In tutti i casi, è consigliabile rinviare in maniera proporzionata la scadenza per la presentazione delle offerte.

Per quanto riguarda i contratti, le migliori pratiche dimostrano che un contratto ben elaborato include una previsione di indicizzazione annuale, oltre a clausole su gestione, casi di cattiva condotta, responsabilità e riservatezza. Il contratto DEVE essere equo e bilanciato in termini di condivisione di rischi. In particolare, clausole leonine o termini contrattuali che spostano sull'appaltatore rischi che sono totalmente al di fuori del proprio



controllo devono essere evitate, poiché limitano il numero delle candidature e hanno un impatto significativo sul prezzo, oltre a produrre controversie sul contratto.

Messaggi da ricordare

- Tutti i criteri di selezione devono essere proporzionati e rilevanti al fine di valutare l'abilità del candidato di eseguire quello specifico contratto
- Tutti i cambiamenti significativi al bando di gara devono essere giustificati e pubblicati in una *errata corrige*
- Se dovesse avvenire una modifica minore nella fase di presentazione delle offerte, è comunque raccomandabile estendere il relativo termine di scadenza
- Se le amministrazioni aggiudicatrici operano modifiche sostanziali nelle specifiche e/o nelle clausole contrattuali, sarà necessaria una cancellazione dell'intera procedura.
- Molte amministrazioni aggiudicatrici confondono la fase (e i criteri) di selezione con la fase di valutazione (e i criteri) di aggiudicazione, che costituiscono al contrario due parti diverse del processo d'appalto. La selezione del contraente e la selezione dell'offerta, infatti, sono distinte e non sovrapponibili.
- Nella fase di selezione del contraente l'obiettivo è selezionare i candidati in grado di eseguire il contratto.
- La fase di valutazione riguarda l'identificazione della migliore offerta ricevuta dai candidati selezionati. È essenziale stabilire criteri adeguati di selezione e aggiudicazione durante la fase di pianificazione dell'appalto.

2.5.3.1. Redazione dei documenti di gara nel settore SMART-Energy

Nonostante il fatto che l'assegnazione dell'appalto sia materia primariamente regolata da specifici strumenti normativi (come già detto nella parte generale del tool), compresa la direttiva del 2014 sugli appalti pubblici, esistono altre direttive settoriali che regolano un largo spettro di questioni nel settore energetico (lista di direttive presentate nel paragrafo 1.3.1). In tal senso, alcune specifiche tecniche possono riguardare questioni squisitamente legate all'energia - così come rappresentate in alcune direttive settoriali. In modo simile, particolari criteri di esclusione si applicano in riferimento al settore energetico oltre a quelli presenti nell'art. 57 della direttiva 2014/24/UE.

Un buon esempio di fase di preparazione dei documenti di gara nel settore dell'efficienza energetica proviene dal progetto PAPIRUS110, riguardante una procedura di appalto congiunta.

IMPLEMENTAZIONE DELLA GARA NEL PROGETTO PAPIRUS

Il progetto mirava a ridurre le perdite di energia attraverso i rivestimenti opachi degli edifici e bilanciare perdite (in inverno) e guadagni (in estate) di energia solare attraverso le finestre attraverso pannelli prefabbricati leggeri con basse emissioni di CO₂.

¹¹⁰ http://www.papirus-project.eu/images/PAPIRUS_Guide_ENGLISH_FINAL_with_ISBN_ONLINE.pdf



Come primo passo, nel quadro del progetto PAPIRUS le specifiche tecniche sono state descritte su base funzionale. Questo è stato possibile all'esito di un dialogo con il mercato, che ha permesso di:

- descrivere quali tecnologie proposte dovessero essere adattate o escluse dal processo di appalto,
- ottenere informazioni su quali tecnologie non fossero pronte sul mercato/non potessero essere ancora utilizzate (a causa di poca o nessuna risposta sul mercato),
- cambiare l'ambito dei bisogni a causa di nuove necessità di efficienza energetica o tecnologiche emerse durante il dialogo con il mercato.

Le informazioni ottenute nel dialogo con il mercato sono state usate per la definizione delle specifiche di gara e per l'identificazione dei criteri di aggiudicazione.

In conseguenza, come parte dei requisiti di qualificazione nella fase di gara, venne inserita una clausola che richiedeva esperienza e referenze in relazione all'innovazione al fine di identificare soluzioni efficienti dal punto di vista energetico. Erano anche permesse varianti alle offerte in modo da consentire ai candidati una migliore copertura dei bisogni.

2.5.4. Valutazione delle offerte e aggiudicazione del contratto

Cosa fare?

Lo scopo di questa fase è determinare - attraverso una commissione giudicatrice nominata *ad hoc* all'interno del team d'appalto - il candidato vincitore sulla base del criterio di aggiudicazione e dei relativi elementi di valutazione come definiti nei documenti di gara e scelti strategicamente dalle amministrazioni aggiudicatrici durante la fase di pianificazione:

1) **criterio del prezzo più basso**: è il più trasparente ed il più difficile da contestare da parte dei candidati non selezionati, ma non prende in considerazione l'aspetto qualitativo - a meno di specifiche tecniche ben definite nei documenti di gara. In ogni caso, può essere difficile da usare in caso di PPI: infatti, è utilizzato molto raramente quando si sceglie di acquistare prodotti innovativi;

2) **criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (most economically advantageous tender (MEAT))**: è un metodo di valutazione utilizzato in maniera sempre crescente, dato che assicura il rapporto qualità/prezzo migliore, ma postula l'esistenza di un personale qualificato sia dal lato della domanda che dell'offerta. Nei processi d'appalto nei quali si applica il MEAT, non solo è possibile ma anche desiderabile prendere in considerazione aspetti secondari relativi a questioni ambientali, sociali, o correlati all'innovazione.

FOCUS: IL CRITERIO DELL'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA NEL DIRITTO UE

La nuova direttiva sembra ridurre il ricorso a criteri di aggiudicazione del contratto basati sul prezzo più basso, favorendo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (acronimo inglese MEAT), basata su aspetti di prezzo ma anche di qualità. Per il PPI è normalmente preferibile utilizzare il criterio di aggiudicazione MEAT. Le regole europee forniscono una definizione decisamente modificata di MEAT: mentre nel 2004 le direttive sugli appalti



permettevano di scegliere indifferentemente il criterio del prezzo più basso o l'offerta economicamente più vantaggiosa, l'art. 67 della direttiva 2014/24/UE non solo descrive il criterio MEAT come il miglior rapporto qualità/prezzo ma presenta anche una definizione più flessibile che include il prezzo più basso ma pone un accento maggiore su aspetti qualitativi di un'offerta - non solo in caso di servizi, ma anche di lavori e forniture.

Inoltre, gli Stati membri possono proibire l'utilizzo di criteri basati sul solo prezzo per alcuni tipi di contratto (Art. 67 e par. 37 del preambolo), come nei casi di servizi intellettuali, o rendere obbligatorio il suo utilizzo in caso di norme nazionali che determinano la remunerazione di alcuni servizi o fissano il prezzo per certe forniture.

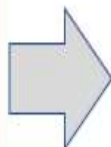
Per la valutazione del MEAT, è anche possibile fissare un prezzo per il contratto oggetto della gara e far competere i candidati solo sull'aspetto qualitativo (art.67.2): questo è particolarmente utile qualora le legislazioni nazionali pre-determinino i prezzi (art. 67.1).

Figura 43. Criteri di assegnazione del contratto

Criteri di aggiudicazione del contratto

(art. 67, direttiva 2014/24/UE)

Offerta economicamente più vantaggiosa (Most Economically Advantageous Tender, MEAT)



Per promuovere l'innovazione includendo nei documenti di gara il carattere innovativo di una soluzione che ha un peso significativo nella valutazione dell'offerta



Figura 44. Esempio di contratto assegnato sulla base del criterio MEAT

MEAT analysis mechanism and calculation reference for tender evaluation purposes	Fictional bid A		Fictional bid B		Fictional bid C	
	Offered price: 100 million	Cost saving impact or added value: 0 million	Offered price: 110 million	Cost saving impact or added value: 15 million	Offered price: 120 million	Cost saving impact or added value: 20 million
Point system The lowest price bid gets 100 basic points. The cost saving impact is considered as an added value to be added on top of the basic points. The bid with the most points wins.	Basic points = 100 points [the lowest price gets 100 points] Added value = 0 points Total points = 100 points		Basic points = 90 points [the offered price is 10 million more expensive than the lowest price in Bid A] Added value = 15 points Total points = 90 + 15 = 105 points		Basic points = 80 points [the offered price is 20 million more expensive than the lowest price in Bid A] Added value = 20 points Total points = 80 + 20 = 100 points	
	<i>Bid B earns the most points, and thus it becomes the winner</i>					
Ratio system The basic value of the minimum tender requirements is 100 million. The cost saving impact of each bid is considered as an added value. The bid with the highest ratio of total value divided by the offered price wins.	Total value = 100 + 0 = 100 million Value/price ratio = 100/100 = 1.00		Total value = 100 + 15 = 115 million Value/price ratio = 115/110 = 1.05		Total value = 100 + 20 = 120 million Value/price ratio = 120/120 = 1.00	
	<i>Bid B has the highest price/value ratio, and thus it becomes the winner</i>					
Price correction system The real cost saving impact of each bid is deducted from the offered price. The bid implies the lowest cost for the client wins.	Real total cost for the client = 100 + 0 = 100 million		Real total cost for the client = 110 - 15 = 95 million		Real total cost for the client = 120 - 20 = 100 million	
	<i>Bid B implies the lowest cost for the client, and thus it becomes the winner</i>					

Fonte: www.pantura-project.eu

Come fare?

La valutazione delle offerte è fase peculiare del processo d'appalto e per tale ragione deve essere svolta con la massima cura al fine di raggiungere l'obiettivo desiderato in modo equo e trasparente. In ultima analisi, la valutazione delle offerte dovrebbe:

- avere criteri di assegnazione parametrati per rifletterne l'importanza/priorità
- limitare elementi di qualità non misurabili al fine di assicurare una valutazione oggettiva
- essere focalizzata su requisiti delle specifiche tecniche funzionali o basati sulle *performance*
- essere rilevante per il contratto
- prendere in considerazione un bilanciamento tra prezzo e qualità
- essere condotta da un comitato di valutazione (commissione giudicatrice) composto da rappresentanti in possesso delle necessarie esperienze, competenze e capacità tecniche;

In caso di offerte anormalmente basse, le amministrazioni aggiudicatrici devono, prima di tutto, aprire un contraddittorio con l'offerente, per verificare la sussistenza di circostanze particolari che possano spiegare l'offerta (es. soluzioni tecniche innovative o decisione



strategica per l'ingresso nel mercato o per ottenere quote maggiori di esso). Sulla base dell'analisi delle giustificazioni ricevute dal candidato, l'ente appaltante decide se l'offerta debba essere rifiutata o accettata.

Per quanto riguarda la **procedura competitiva con negoziazione**, l'amministrazione aggiudicatrice compie un primo monitoraggio dei candidati sulla base dei criteri di selezione pubblicati nell'invito a presentare offerte, in modo da scegliere gli operatori economici autorizzati a presentare un'offerta iniziale. Tale offerta diverrà poi oggetto di negoziazione: quando la soluzione è individuata e la negoziazione conclusa, l'amministrazione aggiudicatrice deve informare i candidati e fissare una scadenza per la presentazione di un'offerta finale che verrà valutata sulla base dei criteri di assegnazione.

Nel **dialogo competitivo**, i criteri di aggiudicazione dovrebbero essere specificati sin dall'inizio, dato che verranno continuamente utilizzati per valutare le proposte degli operatori economici durante la fase di dialogo (che può avvenire in diversi momenti). Solo quando una soluzione conveniente è stata trovata, il dialogo si conclude e i partecipanti rimanenti sono invitati a completare l'offerta, che sarà valutata sulla base dei criteri di aggiudicazione specificati nel bando di gara originario.

Errori più comuni

Modifica dei criteri di aggiudicazione in seguito alla ricezione delle offerte, con una scorretta accettazione delle candidature; mancanza di trasparenza/parità di trattamento durante la fase di valutazione (es. i punteggi assegnati a ogni candidato sono oscuri o ingiustificati); ampio grado di soggettività nell'attribuzione dei punteggi o previsione di elementi qualitativi non misurabili; conflitti di interesse non rivelati tra membri del comitato di valutazione (commissione giudicatrice) e i candidati selezionati; negoziazioni condotte con un candidato durante una procedura aperta o ristretta (es. su un aspetto significativo nell'ambito del contratto); ricevimento di offerte anormalmente basse senza richiesta di giustificazione scritta al/ai candidato/i.

Lezioni apprese

Nella fase di selezione del contraente, gli enti appaltatori non dovrebbero solo guardare al prezzo più basso per l'affidamento di un contratto. Piuttosto, l'innovazione è meglio assicurata attraverso la promozione della qualità e l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Tale criterio unisce idealmente aspetti di costo e qualità, prendendo in considerazione il costo del ciclo di vita (con riferimento all'affidabilità e ai costi di mantenimento), da un lato, e il merito tecnico e qualitativo, dall'altro. A tal fine, però, è necessario disporre di un comitato di valutazione capace, dato che le soluzioni innovative sono spesso particolarmente difficili da valutare e comparare.



Messaggi da ricordare

- Lo svolgimento della gara non riguarda solo questioni formali, dato il ruolo fondamentale di una corretta attuazione della concorrenza tra operatori che è presupposto dell’ottenimento del risultato migliore sulla base di quello che il mercato ha da offrire.
- Se la pubblicazione dei documenti di gara è essenziale per gli enti appaltanti al fine di comprendere se gli attori rilevanti nel mercato sono a conoscenza delle loro intenzioni e di identificare eventuali operatori economici idonei- la valutazione dei risultati assicura la coerenza tra il bisogno non soddisfatto dall’amministrazione aggiudicatrice e le offerte presentate dai candidati.
- In caso di soluzioni efficaci, sarebbe buona pratica condividere la conoscenza con altre autorità pubbliche, in modo da mostrare impegno nell’innovazione e nella riduzione dei costi.
- Se viene utilizzato il metodo MEAT, il bando di gara o i documenti di contratto devono dettagliare gli elementi da valutare. La scheda dei punteggi deve essere inserita nel bando o nei documenti di gara, insieme alle metodologie di valutazione.
- L’affidamento del contratto avviene sulla base delle procedure di aggiudicazione e della valutazione condotta dalla giuria, composta da esperti interni ed esterni a copertura delle aree di *expertise* necessarie a valutare le offerte. Uno o più candidati possono ottenere contratti, in base all’eventuale divisione dell’appalto in lotti. La prima fase di selezione del contraente è volta ad accertare il possesso dei requisiti di ordine generale e speciale (criteri di esclusione e selezione); in seguito si procede alla valutazione delle offerte applicando il criterio di aggiudicazione definito nei documenti di gara (con particolare attenzione all’offerta economicamente più vantaggiosa e a criteri secondari quali il valore aggiunto sociale, ambientale o innovativo) con possibile esame di campioni di prodotto o test di dimostrazione/conformità.
- La fissazione di criteri MEAT per un contratto complesso richiede competenze tecniche significative e le amministrazioni aggiudicatrici potrebbero aver bisogno di chiedere consulenza a esperti o consulenti. Tali consulenti possono anche essere membri senza diritto di voto delle commissioni giudicatrici, ma è importante che non abbiano conflitti di interesse nei confronti dei potenziali offerenti.

CHECKLIST PER L’IMPLEMENTAZIONE DELLA GARA E DELLA FASE DI AGGIUDICAZIONE DEL CONTRATTO

FASE DEL PROCESSO STEP-BY-STEP	CHECKLIST/LISTA DELLE COSE DA FARE	DOMANDE A CUI DARE RISPOSTA	STRUMENTI
Attuazione della procedura di affidamento e valutazione delle offerte	- Individuare procedura di selezione del contraente più appropriata - Decidere se suddividere	- Ho scelto correttamente la procedura di selezione del contraente? - Ho assicurato	- Modello di bando di gara - Migliori pratiche a livello nazionale ed europeo



	<p>l'appalto in lotti e/o utilizzare gli accordi quadro</p> <ul style="list-style-type: none"> - Decidere se i fornitori avranno i doveri ulteriori rispetto alla consegna del prodotto - Elaborare il bando di gara (e documenti correlati, es. capitolati di appalto) - Elaborare le specifiche tecniche utilizzando requisiti basati sui risultati (con attenzione a non specificare troppo) - Definire i criteri di selezione, esclusione e di aggiudicazione - Pubblicare il bando di gara (con attenzione alle soglie UE) - Applicare i principi concorrenza, trasparenza, equo trattamento e non-discriminazione - Costituire una commissione giudicatrice capace, eventualmente da integrare con esperti esterni - Selezionare il contraente sulla base dei criteri definiti nei documenti di gara - Prestare speciale attenzione al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (Most Economically Advantageous Tender, MEAT) 	<p>concorrenza, trasparenza, parità di trattamento e non-discriminazione in ogni fase del ciclo d'appalto?</p> <ul style="list-style-type: none"> - I requisiti della gara assicurano l'innovazione in modo adeguato? - Ho pubblicizzato adeguatamente l'appalto a livello UE? - Ho istituito una commissione giudicatrice capace (dotata di competenze adeguate)? - Ho fatto uso del criterio MEAT come prescritto dalla direttiva 2014/24/UE? 	<p>- Norme di diritto primario e secondario UE (TFUE e direttiva 2014/24/UE)</p>
--	--	---	--



2.5.4.1 Valutazione delle candidature ed assegnazione del contratto in Italia

La richiesta di innovazione comporta una corretta definizione della strategia di gara mediante l'individuazione delle più idonee procedure di scelta del contraente, specifiche tecniche e criteri di valutazione capaci di rispondere all'esigenza di innovazione della PA.

Le **specifiche tecniche**¹¹¹ sono inserite nei documenti di gara e definiscono l'oggetto del contratto, le caratteristiche previste per lavori, servizi o forniture che devono essere necessariamente contenute nelle offerte presentate. Tali caratteristiche possono inoltre riferirsi allo specifico processo o metodo di produzione o prestazione dei lavori, delle forniture o dei servizi richiesti, o a uno specifico processo per un'altra fase del loro ciclo di vita anche se questi fattori non sono parte del loro contenuto sostanziale, purché siano collegati all'oggetto dell'appalto e proporzionati al suo valore e ai suoi obiettivi.

Ove sia possibile, la definizione di specifiche tecniche può imporre al mercato di modificare i propri processi di produzione adeguandosi a standard maggiormente innovativi. In questo modo la domanda pubblica non solo favorisce l'innovazione ma consente di guidare il mercato verso obiettivi di efficienza. Le specifiche tecniche possono, altresì, indicare se è richiesto il trasferimento dei diritti di proprietà intellettuale.

I documenti di gara stabiliscono inoltre il criterio di aggiudicazione del prezzo più basso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in ragione della natura, dell'oggetto e delle caratteristiche del contratto. Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa consente di valutare le offerte anche dal punto di vista delle componenti tecniche, sulla base di elementi la cui rilevanza è ponderata nell'ambito della procedura di gara.¹¹²

In particolare, l'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, è valutata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto. Per garantire un maggiore livello di innovazione, le esperienze avviate in alcuni Stati membri suggeriscono di definire gli elementi di valutazione nell'ambito delle seguenti voci:

1. il contributo della soluzione alla domanda pubblica e l'imprenditorialità;
2. la qualità (tecnologica) e l'innovatività;
3. la prospettiva economica;
4. il valore aggiunto per la collettività¹¹³.

Le strategie di gara, sulla base di una completa analisi di mercato, devono fondare ripartizioni in lotti che superino i confini amministrativi dei diversi livelli territoriali, o addirittura nazionali, ma tengano conto delle differenti caratteristiche dei settori merceologici, delle realtà produttive, distributive e delle possibili innovazioni rinvenibili

¹¹¹ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 68.

¹¹² d.lgs. n. 50 del 2016, art. 95.

¹¹³ *Vademecum* "Appalti pubblici pre-commerciali: istruzioni per l'uso", a cura del Dipartimento per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione dell'Innovazione tecnologica, https://procurement-forum.eu/resource/download/449/Italy_Guide+on+PCP.pdf.



sul mercato. La necessità di motivare le scelte relative alle strategie di gara e alla articolazione in lotti richiede indubbiamente nuove *capabilities*.

In tal senso, si è recentemente sviluppato in Italia un contenzioso relativo a determinate scelte di ripartizione in lotti con conseguente annullamento giurisdizionale della gara.

Un caso esemplare ha riguardato l'impugnazione degli atti di una gara bandita dalla Regione Toscana¹¹⁴ finalizzata alla conclusione di una convenzione quadro per la gestione del servizio raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti sanitari delle Aziende e degli Enti Sanitari del Servizio Sanitario Regionale. Nel respingere il ricorso, il Collegio si pronunciava sul principio della "suddivisione in lotti"¹¹⁵ precisando come questo non debba essere inteso in termini assoluti, ma possa essere derogato, seppure con una decisione adeguatamente motivata¹¹⁶.

Un'inversione di tendenza si è osservata nella successiva giurisprudenza,¹¹⁷ ove il Collegio ha accolto il ricorso e individuato quali ambiti territoriali ottimali quelli in cui *"la concorrenza, la cui tutela reca in sé la garanzia di un corretto funzionamento del mercato, possa esplicarsi più efficacemente con conseguente beneficio, oltre che per il mercato, in cui le imprese di settore possono confrontarsi pienamente e liberamente, per la stessa stazione appaltante e, quindi, per la collettività sia in termini di qualità dei servizi resi dal miglior offerente sia in termini di prezzi allo stesso corrisposti"*.¹¹⁸

¹¹⁴ Gara bandita dalla regione in qualità di soggetto aggregatore ex l. n. 89 del 2014.

¹¹⁵ d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 51. La procedura prevedeva l'aggiudicazione in unico lotto (per una durata del contratto pari a 6 anni ed una base d'asta di € 49.304.819,38, a fronte di un valore della convenzione, con proroghe e altre adesioni, stimato in € 75.000.000,00). La parte ricorrente lamentava la violazione di regole concorrenziali, soprattutto in relazione al requisito di partecipazione consistente nella necessità di essere stati aggiudicatari nel triennio di commessa di almeno due milioni e mezzo di euro e in relazione alla necessaria utilizzazione, per i rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo, di contenitori riutilizzabili.

¹¹⁶ TAR Toscana, sez. III, 12 dicembre 2016, n. 1755.

¹¹⁷ Cons. St., sez. V, 6 marzo 2017, n. 1038 relativa alla pronuncia in appello sull'impugnazione della procedura aperta bandita dalla centrale di committenza nazionale (Consip S.p.A.) per l'affidamento dei servizi integrati di vigilanza. La gara era suddivisa in 13 lotti territoriali. Si contestava la rilevanza economica elevata dei lotti (ogni lotto ricomprendeva differenti servizi di vigilanza) ritenuta in violazione dei principi della concorrenza, laddove attraverso l'accorpamento di molte attività in un'unica gara veniva precluso ad imprese di medie dimensioni di poter concorrere per l'affidamento del servizio. Il Collegio ha ritenuto rilevante verificare se l'individuazione di 13 lotti fosse stata o meno funzionale a salvaguardare - oltre che l'interesse pubblico - anche l'interesse al corretto dispiegarsi del principio di concorrenza.

¹¹⁸ T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 26 gennaio 2017, n. 1345. In una procedura di gara per l'affidamento dei servizi accessori al funzionamento delle strutture scolastiche veniva contestata la violazione di norme e principi fondamentali a presidio della libera concorrenza, in quanto i "macro lotti" previsti erano tali da precludere la partecipazione alla stragrande maggioranza degli operatori economici del mercato rilevante, impedendo altresì la partecipazione alle piccole e medie imprese. Il Collegio, nell'accogliere il ricorso, chiarisce come la disciplina europea e nazionale in materia di contratti pubblici, ispirata a favorire l'accesso al mercato e la partecipazione delle PMI, richiede una attenzione nella definizione dei lotti e dei rispettivi requisiti di partecipazione altresì tale da dover altresì prendere in considerazione le caratteristiche del mercato di riferimento. Cons. St., sez. V, 26 giugno 2017, n. 3110. In relazione ad una gara a procedura aperta per l'affidamento di servizi professionali a supporto delle attività di Consip Spa, con cui erano poste in gara, cumulativamente, l'affidamento dei servizi di: (i) *advisory* strategico; (ii) implementazione operativa delle iniziative individuate; (iii) consulenza legale. Venivano contestati i requisiti di capacità economica richiesti dal bando per la partecipazione alla procedura di scelta del contraente. Il Collegio ritiene illegittimo il bando di gara indetto da Consip S.p.A., atteso che la mancata ripartizione in lotti viola i limiti di concorrenza, ragionevolezza e proporzionalità che connotano il margine di insindacabilità per discrezionalità della Pubblica Amministrazione. Cons. Stato, III, 23 gennaio 2017, n. 272 ove in relazione alla procedura per l'affidamento del servizio di assistenza specialistica di odontoiatria da prestarsi presso i centri odontostomatologici di un'Azienda Ospedaliera veniva contestata la mancata suddivisione in lotti. Il Consiglio di Stato si esprime sull'accesso delle



Il sindacato sulle scelte connesse alla definizione della strategia di gara dovrebbe limitarsi ad un'evidente irragionevolezza che non pare rinvenibile ove l'aggregazione riguardi comunque limitate percentuali del mercato di riferimento. Inoltre, se un elevato numero di lotti può favorire la partecipazione, in particolare delle PMI, è necessario ribadire che non sempre un elevato numero di lotti porta ad offerte competitive.¹¹⁹

2.5.4.2. Valutazione delle candidature e assegnazione del contratto nel settore SMART-Energy

Anche nel settore dell'energia succede, a volte, che i documenti di gara indichino alcune soluzioni o modalità di realizzazione derivanti dall'abitudine o da soluzioni già accolte dall'ente appaltante. Di norma, i documenti che contengono le condizioni dell'appalto dovrebbero essere elaborati in modo da incoraggiare un possibile candidato a sottoporre un'offerta o notificare il proprio punto di vista sulla negoziazione. La situazione comune, al contrario, è che l'ente appaltante è solitamente ispirato da una determinata soluzione che influenza il modo di valutare le offerte e scegliere l'operatore economico appaltante.

In concreto, c'è il bisogno di mantenere un sistema obiettivo di valutazione delle offerte che possa fare riferimento a criteri di valutazione misurabili che, almeno in teoria, possano assicurare l'oggettività della selezione. In tal senso, i criteri di valutazione delle offerte non dovrebbero fare riferimento al solo costo o prezzo ma anche alla promozione della qualità o del rapporto qualità/prezzo. Tale rapporto si determina, nello specifico, sulla base di criteri che comprendano valutazioni sulla qualità, gli aspetti sociali o ambientali riferibili all'oggetto del contratto.

Il problema di base, che deve sempre essere ricordato, è che la valutazione delle offerte dipende dalla corretta formulazione dei criteri di selezione. L'appalto innovativo, anche nel settore energia, dispone di pochi criteri disponibili. Di conseguenza, la prima limitazione attiene alla loro formulazione. Il problema è particolarmente visibile nella pratica quotidiana degli enti appaltanti, dato che il criterio del prezzo è ancora quello

piccole e medie imprese ai contratti pubblici che, ove possibile ed economicamente conveniente, richiede alle stazioni appaltanti di suddividere gli appalti in lotti funzionali. Il Collegio, nell'accogliere l'appello (ricorso accolto in primo grado), afferma come la suddivisione in lotti "non è suscettibile di applicazione vincolata bensì si pone come parametro generale di valutazione da adottare in base ai casi specifici". In particolare, la suddivisione in lotti di un contratto pubblico può essere oggetto di sindacato giurisdizionale amministrativo: e ciò ancorché l'incontestabile ampiezza del margine di valutazione attribuito all'amministrazione in questo ambito conduca per converso a confinare questo sindacato nei noti limiti rappresentati dai canoni generali dell'agire amministrativo, ovvero della ragionevolezza e della proporzionalità, oltre che dell'adeguatezza dell'istruttoria.

¹¹⁹ Il grado di concorrenza nel mercato è l'elemento che deve essere preso in considerazione e valutato. Se il mercato è a rischio di dinamiche collusive, un elevato numero di lotti potrebbe rafforzare dinamiche spartitorie tra imprese le quali potrebbero formare un accordo collusivo basato appunto su un'equa redistribuzione dei lotti come strategia collusiva. L'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato - AGCM italiana consiglia di individuare un numero di lotti inferiore rispetto al numero dei potenziali partecipanti, perché se così fosse sarebbe semplice e remunerativo per i partecipanti accordarsi spartendosi tutti i lotti invece che abbattere i propri profitti competendo aggressivamente su ognuno di essi. cfr. AGCM, AS251 - Bandi predisposti dalla concessionaria servizi informatici pubblici - Consip S.p.A., 7 febbraio 2003. Recentemente, l'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, AGCM ha individuato un comportamento restrittivo della concorrenza realizzato da Deloitte, KPMG, Ernst&Young e PWC. Cfr. AGCM, delibera 18 ottobre 2017.



dominante, mentre altri criteri, qualora appaiano, hanno un significato limitato e non causano un cambiamento qualitativo significativo. Anche se la formulazione di un criterio qualitativo per l'acquisto di un certo prodotto (es. energia elettrica) non appare di per sé problematico, l'uso di criteri non legati al prezzo non sembra fondato. Eppure, come confermato dalla Commissione Europea e dalle sentenze della Corte Europea di Giustizia, l'uso di criteri ambientali nei processi d'appalto è possibile per valutare anche gli aspetti economici dell'offerta, a condizione che sussista una connessione diretta tra tali criteri ed i conseguenti aspetti economici¹²⁰. In alcuni casi, l'obbligo di utilizzare criteri non economici deriva direttamente da regolamenti e, in tal caso, la decisione di usare criteri non basati sul prezzo può essere certamente più facile.

Per quanto riguarda il consumo di energia, esso può essere misurato in base alla procedura stabilita per i test di omologazione, e in caso di veicoli a motore non compresi in tale procedura, il consumo può essere misurato attraverso metodi alternativi che assicurino la confrontabilità delle offerte. Inoltre, è possibile includere in tali considerazioni un criterio connesso al costo, espresso in denaro e derivante dal costo per consumo di energia e di emissione di CO₂ e altri inquinanti da parte del veicolo a motore.

Anche nel settore energia, l'utilizzo di criteri connessi al costo appare giustificato qualora l'oggetto del contratto non sia complesso, ossia rappresenti un acquisto di un prodotto standard, oppure qualora l'uso di altri criteri abbia poco senso, nei casi in cui l'aspetto economico prevalga su benefici di altra natura.

Altre possibilità si aprono in caso di appalto di natura complessa o nel quale il prodotto finale sia descritto come acquisto di un prodotto o servizio concreto. Independentemente dal fatto se l'appalto sia condotto in modo tradizionale - ivi comprese le tipiche appalto procedure di gara - o sia stato applicato un metodo di negoziazione, è importante prestare attenzione alla complessità di formulazione dei criteri più strettamente connessi all'oggetto del contratto, che possono evolvere nel tempo.

Nel processo di formulazione dei criteri per le procedure connesse al settore energia, è importante notare che, grazie agli sforzi della Commissione Europea e di altri partecipanti al mercato degli appalti, è stata lanciata un'iniziativa per lavorare su criteri comuni per aree diverse. Quest'iniziativa ha prodotto un report contenente una serie di linee guida, cd. *good practices*, che possono essere utilizzate in un determinato settore¹²¹. Ad esempio, sono stati proposti criteri utilizzabili in relazione all'acquisto di energia e all'efficienza energetica. È importante notare che le dichiarazioni contenute nell'offerta, nel certificato di origine, nelle modalità di acquisto dell'energia o delle attrezzature - che sono state oggetto di valutazione durante la gara, o materia di successivo accordo con l'appaltante - devono essere monitorati dalla stazione appaltante, ad esempio sottoponendo

¹²⁰ Cfr. Sentenza della CGUE del 17 settembre 2002 nel caso C-513/99 (Concordia Bus Finland); Sentenza della CGUE del 4 dicembre 2003 nel caso C-448/01 (EVN and Wienstrom)

¹²¹ Per proposte relative a criteri per il settore dell'energia elettrica, è possibile consultare il seguente link:
http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/criteria/electricity_it.pdf



regolarmente l'operatore economico risultato vincente alla presentazione di certificati di origine durante i termini del contratto.

Frequentemente, può darsi una situazione in cui i criteri comprendano una sezione sulle specifiche tecniche che devono essere soddisfatte dal fornitore del/dei prodotto/i. Tali requisiti sono di carattere basico e sono inclusi nella sezione che descrive l'oggetto del contratto: possono riferirsi, ad esempio, direttamente all'influenza decrescente che deve avere la fornitura di energia elettrica, o possono far riferimento a elementi di efficienza. Altri criteri, al contrario, comportano un'elevata complessità in termini di compatibilità con gli aspetti ambientali, come la possibilità di riciclo o di ottenere efficienza energetica. Ciò è particolarmente vero nei casi in cui tali elementi siano promossi nel bando e diano un numero identificato precisamente di punti, in riferimento ad esempio a criteri di progettazione e costruzione di edifici e di elementi che premiano non solo la riduzione dei costi ma anche alla creazione o fornitura di materiali di costruzione efficienti o alla sostenibilità dell'intero edificio¹²².

Al fine di controllare se i prodotti o servizi acquistati siano in linea con le norme esistenti, è possibile utilizzare criteri di etichettatura che, come nel caso dell'etichetta Energy Star, possono riferirsi ad un singolo aspetto (l'efficienza energetica) o a etichette che toccano numerosi altri aspetti (ad es. relativi al processo di manifattura del prodotto o alle modalità di utilizzo, ecc.).

Si deve anche rilevare che l'art. 6 della direttiva sull'efficienza energetica¹²³ richiede agli Stati membri di garantire che le istituzioni governative acquistino prodotti, servizi ed edifici con buone prestazioni energetiche. I requisiti base dell'appalto, che tengano in conto tale richiesta, possono essere trovati nella direttiva sull'etichettatura di efficienza energetica, nelle sue ordinanze delegate e nella direttiva ErP¹²⁴. Non ci sono ostacoli per l'introduzione di criteri ispirati da linee guida, inclusi i predetti strumenti legislativi, da mantenere nelle specifiche tecniche dell'oggetto del contratto o in altre sezioni di cui consiste il documento di gara.

In caso di formulazione di condizioni di accesso al processo di qualificazione, possono essere disposti criteri tipici di esclusione dell'appaltatore (es. in caso di possibile danno all'ambiente naturale).

¹²² Per ulteriori informazioni, consultare i siti:
http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Guidance_Buildings%20final.pdf

¹²³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32012L0027>

¹²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0125&from=EN>



2.6. Attuazione del contratto e questioni di esecuzione

Cosa fare?

Quando l'amministrazione aggiudicatrice individua l'aggiudicatario del contratto, tutti gli offerenti sono informati dei risultati per iscritto attraverso la cd. lettera di *standstill*: l'ente appaltante può, infatti, aumentare la trasparenza del processo attraverso la consegna di tali documenti - che devono contenere il nome dell'aggiudicatario, il prezzo migliore, i punti assegnati a ciascun elemento per l'aggiudicatario e per gli altri concorrenti e le caratteristiche dell'offerta vincente - a tutti i partecipanti alla gara, in modo da permettere a chiunque fosse coinvolto nella procedura di presentare le proprie obiezioni. Dopo il periodo di *standstill* (sospensione che non può terminare prima di dieci giorni di calendario con effetto dal giorno successivo alla data in cui l'amministrazione aggiudicatrice ha inviato una risposta via fax o altri mezzi elettronici - v. direttiva 2007/66/CE) il contratto può essere stipulato. Entro 48 ore dalla sottoscrizione del contratto, l'amministrazione aggiudicatrice deve inviare un avviso di assegnazione del contratto per la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE.

In questa fase finale, il progetto necessita di tempo e risorse disponibili al fine di gestire e raggiungere i risultati, che devono essere monitorati e valutati - anche attraverso incontri a cadenza regolare tra ente appaltante e operatore economico - con indicatori precisi e significativi, in modo da poter apprendere lezioni da utilizzare in future iniziative di appalto innovativo e a beneficio della più complessiva politica sull'innovazione. Quindi, sembra utile sottolineare il ruolo cruciale di un solido regime di gestione del contratto, in modo che entambe le parti comprendano i propri obblighi, eseguano i loro compiti nel modo più adeguato possibile, risolvano le controversie in modo tempestivo ed efficace.

Come fare?

Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero monitorare le attività dei fornitori durante l'esecuzione del contratto PPI, valutare i risultati ottenuti e i loro impatti sui bisogni non soddisfatti in modo da garantire che gli obiettivi del contratto/progetto siano raggiunti e che gli operatori economici rispettino i propri obblighi contrattuali. Un sistema di controllo efficace - che opera a tutti i livelli di gestione e comprende relazioni formali e comunicazioni informali - può aiutare l'ente appaltante ad affrontare adeguatamente i rischi presenti nella fase di esecuzione del contratto e a correggere in tempo le *performance* dell'operatore economico. Un sistema così definito dovrebbe includere:

- un continuo follow-up durante l'esecuzione del PPI in relazione alla *performance*, al contesto, agli obiettivi, ai risultati, alle attività e ai mezzi;
- una valutazione finale dei risultati del PPI in confronto agli obiettivi pianificati, inclusi i requisiti di funzionalità/*performance*, prezzo e durata del contratto;



- **valutazione ex-post dell'impatto**, compresa una valutazione più generale dell'impatto del processo d'appalto non solo sull'amministrazione aggiudicatrice, ma anche sull'operatore economico e sulla società/economia nel suo complesso.

SCHEDA SU COME ESEGUIRE UN CONTRATTO

Non appena il contratto è stato assegnato e gli altri candidati correttamente informati, l'amministrazione aggiudicatrice può pianificare un incontro con l'aggiudicatario, al fine di decidere in dettaglio come eseguire il contratto e di raggiungere un accordo su alcuni fattori chiave: cadenza degli incontri, partecipazione, verbali, relazioni sull'avanzamento dei lavori e piani di scalabilità. Un piano di implementazione dettagliato dovrebbe includere la distribuzione delle responsabilità nella conduzione di ogni attività e un cronoprogramma con scadenze entro cui ogni attività deve essere terminata, concentrandosi in particolare sulle seguenti questioni:

- 1) identificazione delle funzioni di gestione del contratto, i parametri applicabili, le risorse da mettere a disposizione e la responsabilità per la loro gestione;
- 2) definizione del quadro di gestione del contratto, inclusi i ruoli e le responsabilità dell'ente appaltante e dell'operatore economico;
- 3) identificazione del grado di coinvolgimento di consumatori/utenti e altri *stakeholder*, e affidamento della responsabilità relativa alla loro gestione;
- 4) messa in opera delle necessarie linee di comunicazione, in linea con il piano di comunicazione generale;
- 5) identificazione dei termini principali del contratto tra le varie parti coinvolte nelle fasi di transizione e implementazione;
- 6) inclusione di previsioni relative al monitoraggio e alla revisione dei progressi da parte del *project manager*, in modo da avvertire il comitato di monitoraggio di ogni modifica o questione successivamente insorte.

Nell'implementare il processo d'appalto, poi, sia le amministrazioni aggiudicatrici che gli operatori economici selezionati dovrebbero prendere in considerazione un'attuazione in fasi, per permettere agli *stakeholder* di agire con maggiore consapevolezza, adeguando allo stesso tempo i termini della gestione del contratto.

Allo scadere del contratto, poi, le autorità contraenti e i fornitori dovrebbero tenere un incontro di revisione al fine di valutare come il contratto è stato eseguito in relazione alle aspettative iniziali. Una considerazione importante nella fase di chiusura del progetto riguarda la comunicazione dei fattori di successo e l'attribuzione di opportuno riconoscimento a chi è stato coinvolto nel raggiungimento del risultato, imparando dai problemi superati e dai rischi affrontati.

Alcune delle domande da farsi in sede di revisione del progetto:

- 1) è stato ottenuto quanto richiesto?
- 2) è stato ottenuto ciò di cui effettivamente c'era bisogno?
- 3) è possibile vedere una differenza tra bisogno identificato e quanto ottenuto?
- 4) è possibile spiegare tale differenza?
- 5) è possibile capire come l'appalto potrà influenzare gli appalti futuri e la gestione del progetto?
- 6) ci sono lezioni apprese che possano influenzare i contratti/progetti futuri?

Errori più comuni

Un errore frequente riguarda la riduzione nell'ambito di applicazione del contratto, con conseguente pregiudizio delle opportunità di candidatura da parte delle imprese più piccole: una volta venute a conoscenza della riduzione di grandezza del contratto, infatti, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero cancellare la gara e far ripartire il processo con un contratto di scala ridotta. Gli enti appaltanti talora affidano ulteriori contratti senza competizione: tale azione è illegittima ove non si riscontrino giustificate ragioni di



urgenza correlate ad eventi imprevedibili. Al contrario, dovrebbe essere messo a gara un altro contratto. L'accettazione di una *performance* minore rispetto a quanto promesso è un rischio durante l'esecuzione del contratto, con pregiudizio della concorrenza e vantaggi indebiti per il candidato vincitore.

Lezioni apprese

Durante l'esecuzione del contratto, le amministrazioni aggiudicatrici devono tenere incontri a cadenza regolare con gli aggiudicatari al fine di garantire la corretta esecuzione del contratto, con l'inclusione nel processo di attività di monitoraggio e *feedback* per evitare contenziosi inaspettati. I ruoli e le responsabilità delle parti devono essere concordati e reciprocamente compresi.

In ogni fase, l'ente appaltante deve monitorare l'adempimento degli obblighi contrattuali in relazione alla fornitura di supporto/informazione sulle soluzioni PPI e sulla contribuzione alla standardizzazione. Inoltre, gli enti appaltanti devono monitorare il rispetto delle clausole su riservatezza e trasferimento tecnologico durante la *performance* del contratto.

Messaggi da ricordare

- La valutazione delle *performance* dell'aggiudicatario avviene durante la fase dell'esecuzione e si basa sulla conformità rispetto all'offerta presentata
- In tal caso, i pagamenti sono legati al completamento soddisfacente ed efficace degli indicatori chiave di performance (key performance indicators, KPIs) - ossia "pietre miliari" soggettive o oggettive descritte nel contratto d'appalto
- In caso di non-conformità dei risultati rispetto a quanto previsto dal contratto, l'ente appaltante dovrebbe procedere all'applicazione delle misure definite nei documenti di gara (es. azioni correttive, cancellazione dei pagamenti, sospensione dei pagamenti fino al raggiungimento di risultati soddisfacenti, recupero di pagamenti già effettuati, applicazione di penali, risoluzione del contratto)

CHECKLIST PER L'IMPLEMENTAZIONE DI QUESTIONI CONTRATTUALI O POST-CONTRATTUALI

FASE DEL PROCESSO STEP-BY-STEP	CHECKLIST/LISTA DELLE COSE DA FARE	DOMANDE A CUI RISPONDERE	STRUMENTI
Esecuzione del contratto e questioni post-contrattuali	<ul style="list-style-type: none"> - Disporre di risorse adeguate e indicatori chiave di <i>performance</i> sulla base dei quali valutare le prestazioni dell'aggiudicatario - Formare staff per il monitoraggio della 	<ul style="list-style-type: none"> - Ho incluso un meccanismo di monitoraggio nell'esecuzione dei documenti di gara? - Il team d'appalto include esperti nel campo dell'esecuzione 	<ul style="list-style-type: none"> - Contatto continuo con gli aggiudicatari -Strumenti di <i>micro-management</i>



	<p>corretta esecuzione dei contratti</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificare le azioni più appropriate da intraprendere in caso di non-conformità in base alle previsioni dei documenti di gara - Stabilire un sistema di incentivi in caso di conformità - Affrontare possibili conflitti di interesse - Promuovere e disseminare i risultati del PPI - Follow-up sulle questioni di proprietà intellettuale e condivisione dei rischi e dei benefici con i fornitori 	<p>dei contratti?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sono in atto procedure per valutare e affrontare i conflitti di interesse? - Quale approccio è stato scelto per le questioni di riservatezza e trasferimento tecnologico? Tale approccio è stato applicato correttamente? 	
--	---	--	--

2.6.1. Attuazione ed esecuzione del contratto in Italia

L'attività di vigilanza sui contratti (anche su quelli esclusi dall'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici) è svolta dall'Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC che sta lavorando anche per favorire l'innovazione nella pubblica amministrazione mediante l'attività contrattuale.¹²⁵

AgID e ANAC hanno stipulato un protocollo d'intesa¹²⁶ con l'obiettivo di regolare la collaborazione tra le due istituzioni e prevedendo un reciproco scambio di informazioni finalizzato a migliorare la qualità delle prestazioni conseguite dalle amministrazioni pubbliche, da un lato, e al contrasto della corruzione nei contratti pubblici relativi a soluzioni ITC, dall'altro.

In particolare AgID supporterà ANAC nell'accertamento di casi di uso improprio del frazionamento delle forniture, nella verifica della corretta esecuzione contrattuale da parte delle grandi stazioni appaltanti, nell'individuazione di procedure e di appalti da sottoporre a verifiche più puntuali nel corso degli accertamenti ispettivi e nella fase preparatoria delle ispezioni.

L'ANAC fornirà sostegno giuridico-amministrativo nella redazione di pareri, nell'interpretazione di norme in tema di appalti pubblici e nel monitoraggio sull'esecuzione dei contratti pubblici ICT di rilevante importo.

¹²⁵ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 213, c. 3, lett. a).

¹²⁶ AgID - ANAC, protocollo d'intesa firmato il 28 aprile 2016, accessibile in <http://www.agid.gov.it/sites/default/files/uploads/193/protocolloanac-agid.pdf>.



AgID e ANAC inoltre potranno definire linee guida volte a prevenire fenomeni corruttivi e a favorire la regolarità e la trasparenza nell'affidamento e nella gestioni dei contratti informatici. Tutte le attività svolte in collaborazione tra le due istituzioni saranno coordinate da un "Gruppo Tecnico operativo" formato da membri dei due enti.

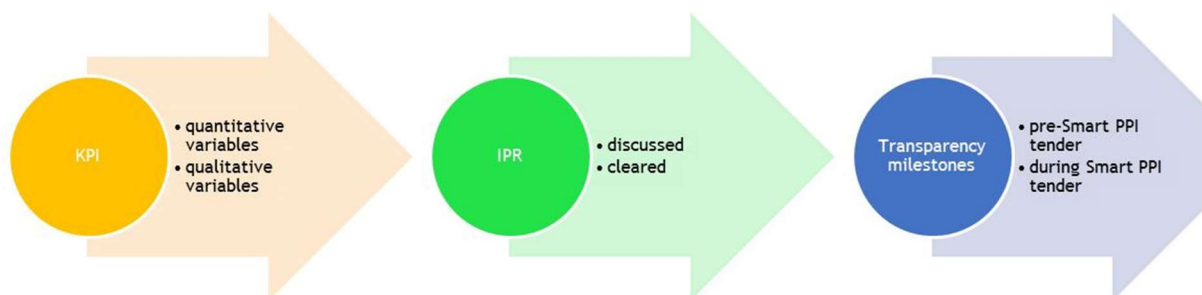
2.6.2. Attuazione ed esecuzione del contratto nel settore SMART-Energy

Attività che precedono l'accordo

I principi di trasparenza e trattamento non discriminatorio sono i cardini determinati dalle direttive UE e dalle legislazioni nazionali sui contratti pubblici. Detto questo, i cd. KPI (Key Performance Indicators) e gli IPRs (Intellectual Property Rights), sono questioni significative per l'ente appaltante e devono essere inclusi in ogni fase del PPI nel settore energia, specie all'inizio.

Inoltre, è indispensabile menzionare - sin dall'inizio del processo PPI e particolarmente nei documenti di gara - le condizioni indispensabili per ritenere raggiunto un obiettivo fondamentale del progetto. . In tal modo, l'ente appaltante si assicura la fattibilità e la trasparenza delle informazioni per gli operatori economici (che possono non essere stati interessati o inclusi nella fase pre-gara del PPI).

Figura 31. Informazioni chiave nel contratto



Esecuzione del contratto

L'innovazione e l'adattamento sono presenti anche nella fase di monitoraggio ed esecuzione del contratto. Tempo e risorse devono quindi essere condensati sui fattori di successo nella gestione del contratto e sulle condizioni da rispettare in termini di:

- garanzia di un flusso di responsabilità per il buon andamento dell'appalto e l'implementazione ed esecuzione del contratto. In tal senso ci possono essere due approcci fondamentali: da un lato, tutti i doveri e le responsabilità possono essere



divisi tra due team, uno responsabile per il processo d'appalto fino alla firma del contratto nel settore energia, l'altro incaricato dell'esecuzione. Grazie a tale approccio, viene stabilito un confine netto tra i due momenti.

Un approccio completamente differente consiste nell'assumere uno o più specialisti nel settore energetico che partecipino alla preparazione delle specifiche procedure nel processo di appalto e conseguentemente diventino responsabili dell'esecuzione del contratto. Tale approccio richiede agli enti appaltanti di avere un esperto in materie energetiche con *expertise* in una pluralità di settori;

- monitoraggio dell'operatore economico assegnatario sulla base della sua cooperazione, responsabilità e volontà di adattarsi a cambiamenti dovuti a problemi impreveduti che non potevano essere identificati nelle fasi precedenti di gara;
- bisogno di formare un team multidisciplinare, sulla base delle specifiche dell'appalto: ingegneri e tecnici specializzati in materia energetica; certificatori energetici; specialisti in installazioni energetiche, reti e progetto di apparecchiature; specialisti in costruzioni; analisti per l'ottimizzazione dei consumi energetici; esperti IT che implementino sistemi di gestione intelligente dell'energia; esperti con conoscenze interpersonali, manageriali, contrattuali, finanziarie e legali per gestire il ciclo di vita di un contratto su basi di parità e simultaneamente a più livelli (cfr. par. 2.2.2.1);
- istituzione di un sistema di *governance* del contratto che fornisca livelli soddisfacenti di controllo sull'esecuzione dello stesso, ad esempio:
 - per edifici a efficienza energetica, l'enfasi si deve porre sul controllo in ogni fase della costruzione, sin dal momento della consegna del materiale di costruzione presso il sito, durante la costruzione e fino al controllo finale prima della consegna all'autorità pubblica;
 - per la produzione di energia rinnovabile, l'enfasi si deve porre sul controllo della misurazione della produzione di energia, sulla eventuale presenza e quantificazione delle perdite (con metodologie precise di misurazione) e sulla verifica del controllo di qualità della produzione (con identificazione di un'entità di misurazione certificante che deve essere contattata e nominata come referente permanente o periodico);
 - per il trasporto efficiente di energia, l'enfasi deve essere posta sulle iniziative da intraprendere e sull'armonizzazione con la precedente documentazione d'appalto al fine di poter essere facilmente consultata e verificata, prendendo in considerazione la tipologia di veicoli, di combustibile di propulsione; i tipi di terreno su cui i veicoli sono utilizzati; le capacità dei guidatori e le istruzioni date loro; il controllo periodico delle emissioni di gas per tipo di veicolo, ecc.

Ogni cosa deve essere confermata attraverso prove (ad esempio attraverso test o, nel caso di isolamento di muri, attraverso camera termografica).

Contract Compliance Monitoring Submanagement (CCMS)

Ci sono tre metodologie diverse che un ente aggiudicatore può scegliere per monitorare l'adempimento rispetto agli obblighi contrattuali (o una combinazione di due o tre di questi).

- 1) l'ente aggiudicatore può eventualmente richiedere prove di adempimento;



2) l'ente aggiudicatore può contattare una terza parte per testare e monitorare l'esecuzione del contratto da parte dell'operatore economico scelto;

3) l'ente aggiudicatore può condurre ispezioni a sorpresa.

Indipendentemente dal numero delle possibilità scelte per monitorare l'adempimento, esse devono essere inserite nella proposta di contratto, in modo che l'operatore economico ne sia a conoscenza.

Se si scopre un'inadempienza, l'ente aggiudicatore dovrebbe attivare delle penali definite nel contratto.

Ma come deve essere definita l'inadempienza contrattuale? Essa ha a che fare con processi, obblighi, consegne, qualità dei materiali, qualità delle prestazioni, aderenza alle tempistiche? Appare complesso dare una definizione esaustiva ed è per questo opportuno ricorrere al CCMS, che contiene differenti aspetti che riguardano tutta la vita del contratto.

In base alle *best practices*, si differenziano due forme di CCMS:

1) assicurare che ci sia controllo sull'inadempienza

2) assicurare che le definizioni dell'inadempienza siano monitorate e, se necessario, adattate alle condizioni attuali.

Entrambe le tipologie di CCMS devono assicurare l'integrità nel monitoraggio dell'inadempienza in linea con i termini e gli obblighi contrattuali e l'identificazione delle varianti rispetto all'adempimento e la loro frequenza, tenendo in conto ogni possibile mancanza di informazione o istruzione o decisione da parte del team di gestione del contratto dell'autorità pubblica. Soluzioni già stabilite di gestione del contratto saranno una fonte di differenziazione competitiva e di vantaggio per l'implementazione di progetti di PPI nel settore energia in futuro. Tali strategie, infatti, rappresentano un potenziale punto di svolta per le autorità pubbliche, segnando la fine di una visione ormai superata di approccio classico dove è essenziale un'adattabilità assoluta, anche se l'operatore economico cambia team dopo l'assegnazione del contratto, producendo mancanza di continuità nell'esecuzione del contratto.

Il CCMS include l'adozione di principi di consapevolezza e buona comunicazione, appropriatezza e capacità delle strutture degli *stakeholder* principali, in modo da comprendere le proprie responsabilità e chiarire cosa significhi un efficiente ed efficace progresso nella rendicontazione e nelle consegne.

Gestione del contratto

Il ciclo di vita del contratto e la gestione della sua attuazione sono tanto importanti quanto la pianificazione dell'intero PPI nel settore energia. Avere un approccio pianificato che comprenda tutta la durata del contratto permette all'ente aggiudicatore di migliorare i processi e attuare i cambiamenti necessari per una conduzione sempre più regolare delle procedure di PPI e della loro esecuzione.

Attività complessive di comunicazione e gestione del contratto dovrebbero consentire il raggiungimento dei risultati entro le *deadline* previste, evitando ritardi o scadenze del contratto prima dell'esecuzione, ovvero il posticipo della data di consegna finale della soluzione di energia oggetto del PPI.

Per questo motivo, è necessario accrescere le capacità tanto del team incaricato della implementazione del contratto quanto dell'operatore economico, in modo da definire un linguaggio standard e affrontare altre questioni importanti, quali: aggiornare le aspettative in relazione ai KPI; chiarire come verranno valutati i KPI; definire come verranno risolte le questioni di IPRs; definire i momenti chiave di follow-up e i format di accettazione della documentazione.

La procedura di chiusura, infine, mira a fornire un meccanismo per la terminare ogni aspetto relativo alla gestione: il completamento delle questioni amministrative; l'archiviazione e notifica scritta che tutte le questioni tecniche sono state risolte e completate, eseguite in accordo con la scheda di dettaglio delle tempistiche; la



determinazione di eventuali deduzioni dal contratto a causa di danni da liquidare; l'ispezione finale e la registrazione della data di rilascio delle garanzie bancarie; l'accordo sulla continuazione dei termini del contratto per cause di garanzia o periodo di manutenzione; il trasferimento di dati e proprietà intellettuale o sistemi operativi; la registrazione dei pagamenti finali e di ogni documento di progetto rilevante in cartaceo.

Messaggi da ricordare

- I risultati del processo di gestione del contratto dovrebbero essere comunicati a beneficio di future procedure di PPI nel settore energia, al fine di sviluppare contratti e progetti a livello europeo, nazionale o locale e per indirizzare le conseguenze in modo da sviluppare ulteriormente il mercato nel settore energetico, anche a beneficio degli utenti, indipendentemente dall'oggetto del contratto (es. edifici a efficienza energetica, ristrutturazione, produzione di energie rinnovabili, trasporti a efficienza energetica, o ogni altra questione rilevante).
- Un *debriefing* finale è necessario tra l'ente aggiudicatore e l'operatore economico, come opportunità molto valida per comunicare le conclusioni e le possibilità di miglioramento e rafforzamento di progetti e politiche futuri in relazione a appalti PPI nel settore energia
- Molto utile è anche una revisione del PPI condotto nel settore energetico dopo il termine del contratto, con considerazione delle varie fasi, dei traguardi, dei benefici, delle lezioni apprese e dei messaggi da ricordare, in modo da migliorare le possibilità di successo e ridurre ogni possibile rischio sia nella fase di preparazione che di conduzione di gare PPI, così come in termini di esecuzione. Tale revisione è necessaria tanto con gli *stakeholder* che con il team di gestione, anche in riferimento alla comunicazione delle opinioni, delle esperienze e del valore complessivo.



3. GESTIONE DEL RISCHIO

La gestione del rischio (*risk management*) contribuisce a creare un buon bilanciamento tra i rischi e i benefici associati con gli appalti innovativi, specie se intesa come strumento che mira a porre i rischi in relazione ai benefici: in tal senso, i rischi non devono essere valutati solo alla luce delle conseguenze del loro verificarsi, ma anche in relazione ai benefici derivanti dall'appalto per tutte le parti coinvolte.

Gli enti appaltanti - e in particolare i *project manager* - devono intraprendere azioni proattive al fine di affrontare le questioni che emergono in ogni fase della procedura d'appalto, in base alla sua grandezza e complessità.

Figura 45. Mappa dei rischi negli appalti innovativi

Source type	Institutional/ societal	Financial	Market	Technological	Other	Source type
Stages in the Procurement cycle	Definition risk Failure to define needs & communicate to market	Financial planning risk Innovation far beyond initial budget	Supplier market risk Not enough capable bidders	Technical risk Solution not feasible or suboptimal	Turbulence risk Unforeseen events mainly associated with large scale-projects	Stages in the Innovation cycle
Planning and preparation	Legal/regulatory Changes in regulations, misalignment with & proc. objectives	Financial market risk Failure to secure funding	Supply chain risk Supplier taking hidden risks Supply chain deficient	Contract design/award/evaluation proc. not adequate for technology		R&D stage
Notification and pre-qualification						Adoption by public client
Tendering	Adaptation risks Internal Integration/external acceptance	Market spillover risk No spill over to private markets	Lack of complementarities with networks/standards	High cost of upgrade and maintenance		Diffusion in Public Realm
Evaluation						Diffusion in Private Markets
Contract Award	Policy spill over No adoption/use by other services/policies	Cost monitoring Poor cost controlling, and choice of payment modalities	Market competition risk Dependency on few suppliers/ Distorsion of competition	Technological Lock-in		Maintenance and updating
Contract Management						New cycle
Evaluation	Procurement Risks			Innovation Risks		

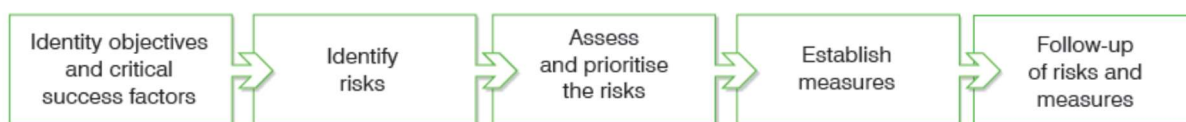
Fonte: Commissione Europea - Risk Management in the procurement of innovation (http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/risk_management.pdf)



3.1. Identificazione dei rischi

Una valutazione iniziale dei rischi dovrebbe essere effettuata in una fase embrionale della pianificazione. Infatti, al fine di affrontare i rischi associati con l'appalto, il primo passo è identificare l'obiettivo dell'appalto e i bisogni da soddisfare, in modo da fornire un *benchmark* sulla base del quale valutare i rischi. Per tale ragione, è di importanza fondamentale coinvolgere *stakeholder* ed esperti al fine di definire i bisogni e gli obiettivi in maniera chiara e specifica. In particolare, la definizione dei fattori critici di successo (critical success factors, CSFs) - cioè quei fattori essenziali al raggiungimento degli obiettivi - è uno step fondamentale nell'identificazione dei rischi, che rappresentano il lato "negativo" dei CSFs, ossia quegli eventi che minacciano il raggiungimento degli obiettivi dell'appalto. Esempi dei rischi rilevanti in questa fase sono il cambiamento nelle priorità politiche o nell'organizzazione dell'ente appaltante, la mancanza di esperienza negli appalti innovativi, l'insufficienza dei fondi, la mancanza di tecnologie capaci di soddisfare le esigenze, la mancanza di adeguata concorrenza sul mercato ed i prezzi alti delle soluzioni innovative. Dal momento che i cambi possono avvenire durante ogni fase del progetto, sarebbe utile effettuare una mappatura periodica del rischio per controllare l'emergere di nuovi rischi. Questo può avvenire attraverso interviste con individui che abbiano esperienza nell'area specifica; incontri o *workshop* con coloro che parteciperanno alla valutazione ed alla formulazione congiunta dei rischi; o suggerimenti ottenuti per iscritto. Il tipo di metodo di mappatura dipende di solito dal tempo disponibile, da un lato, e dall'ambito e complessità dell'appalto, dall'altro.

Figura 46. Road-map per la gestione del rischio



Fonte: Innobuild Project - Risk management in PPI

Messaggi da ricordare

I rischi devono essere formulati in modo conciso e specifico, con un focus sulla descrizione del rischio in sé stesso più che delle sue conseguenze. Inoltre, il numero dei rischi deve essere ridotto ad un numero gestibile. Occorre inoltre una formulazione degli stessi che li renda mutualmente esclusivi e non sovrapponibili.



3.2. Valutazione dei rischi

Dopo aver mappato tutti i possibili rischi, è tempo di procedere alla valutazione dei più critici sulla base di due dimensioni principali: probabilità e conseguenze. Dopo aver ordinato i rischi, è importante che il team di progetto discuta sul perché una particolare condizione costituisca un rischio e quali siano le conseguenze di ogni singolo rischio in modo da pensare alle possibili contromisure. A seconda della serietà del rischio, l'ente appaltante decide quali misure adottare (dall'inazione in caso di rischio basso a adozione di iniziative di contrasto in caso di rischi con alta probabilità e serie conseguenze). I rimedi più utilizzati riguardano la riduzione del rischio attraverso misure che influenzino la probabilità o le conseguenze; il trasferimento o la condivisione del rischio tra le parti; l'elusione del rischio con la cancellazione di alcune azioni; o l'accettazione di un rischio "calcolato".

Messaggi da ricordare

Un possibile modo di valutare la probabilità e le conseguenze di un rischio è quello di definire un modello che metta in ordine i rischi in una scala da 1 (bassa probabilità che il rischio si verifichi e, nel caso in cui si verificasse produrrebbe conseguenze minime che si potranno rettificare facilmente) fino a 4 (elevata probabilità che la condizione incerta accada, con conseguente infattibilità della soluzione suggerita) per entrambe le dimensioni: probabilità e conseguenze. In tal senso, è possibile determinare il livello di rischio moltiplicando la probabilità per le conseguenze, generando una matrice di rischio - da basso a medio ad alto - che dia una rappresentazione visuale dei fattori di rischio identificati.

Figura 47. Probabilità e conseguenze del rischio

Likelihood of risk		
Level	Description	Likelihood criteria - either or
1	Very low	The incident will only occur under very special circumstances (0-5 % chance of occurring)
2	Low	The incident may occur under rare circumstances (5-10 % chance of occurring)
3	Moderate	The incident may occur under some circumstances (10-30 % chance of occurring)
4	Large	The incident may occur under several circumstances (30-70 % chance of occurring)
5	Very large	The incident will occur under most circumstances (70-80 % chance of occurring)



Consequences of risk		
Level	Description	Consequence criteria - ranked by most serious consequences
1	Insignificant	Insignificant effect on attaining objective (X)
2	Low	Little effect on attaining objective (X)
3	Moderate	Moderate effect on attaining objective (X)
4	Serious	Serious effect on attaining objective (X)
5	Very serious	Very serious effect on attaining objective (X)

Fonte: Innobuild Project - Risk management in PPI

Figura 48. Matrice di rischio



Figure 1 Risk matrix

Fonte: Innobuild Project - Risk management in PPI



3.3. Gestione dei rischi

Una volta identificati i rischi, devono essere prese misure sulla base delle risorse disponibili e dei costi conseguenti: in tal senso, la misura da prendere deve essere descritta in modo specifico, identificando coloro ai quali spetti la responsabilità di attuarla, la scadenza per l'attuazione e le risorse da utilizzare. Una volta identificata la misura correttiva, è utile operare un follow-up al fine di valutare l'efficacia e la tempestività della misura stessa. In caso di inefficacia, ci sarebbe chiaramente bisogno di ulteriori interventi. In ogni caso, è importante collocare l'attività di gestione del rischio nelle mani della parte (ente appaltante o operatore economico) più adeguata a controllare il rischio, oppure dividere il rischio in più elementi, in modo da condividere la gestione tra le parti. La gestione del rischio, insomma, dovrebbe divenire parte integrante e fondamentale del contratto.

Messaggi da ricordare

Il contratto di aggiudicazione di un bene o servizio dovrebbe contenere i risultati e gli obblighi che vincolano il fornitore, i criteri sulla base dei quali l'ente appaltante valuterà la *performance*, le clausole sulla gestione del contratto, un sistema di bonus/incentivi (e possibili sanzioni) in base ai risultati raggiunti, la regolamentazione dei diritti di proprietà intellettuale, delle informazioni riservate e delle questioni di trasferimento tecnologico.



3.4. Natura dei rischi in ogni step dell'appalto

3.4.1. Valutazione dei bisogni

Rischi tipici in questa fase riguardano uno scostamento tra bisogni identificati e strategia di lungo periodo dell'organizzazione, o la mancanza di un ancoraggio con i livelli organizzativi superiori o inferiori; l'identificazione di un bisogno "falsato" da un desiderio guidato da eccessivo interesse verso le novità della tecnologia; una mancanza di pensiero originale, innovazione o creatività; una definizione imprecisa dei bisogni degli utenti. In tali casi, le misure per ridurre il rischio riguardano l'istituzione di routine per valutare i bisogni sulla base dei piani di lungo periodo dell'organizzazione e la convocazione di *workshop* con gli utenti al fine di svelare i bisogni reali.

3.4.2. Pianificazione e organizzazione

Rischi tipici di questa fase riguardano la mancanza delle capacità adeguate in un team; un'alta percentuale di ricambio nello staff; una mancanza di tempo e/o risorse; continui cambiamenti nell'organizzazione. Le misure per ridurre il rischio includono la precisa definizione delle aspettative e un buon sistema interno di ricompensa; un impegno costante nella costruzione del team; tempistiche realistiche e risorse sufficienti che permettano di favorire l'innovazione; la costruzione di un team efficace per l'appalto

3.4.3. Dialogo con il mercato

Possibili rischi in questa fase riguardano la bassa partecipazione alla consultazione preliminare del mercato, o l'impossibilità di contattare le giuste imprese nel settore privato; altri rischi riguardano la gestione professionale di informazioni sensibili ricevute dai fornitori e la mancanza di interesse da parte del mercato, con dialoghi o altre misure di consultazione con pochi partecipanti. Misure di gestione del rischio includono un'ampia pubblicizzazione delle attività di dialogo e la fornitura di materiale informativo (es. una sezione Q&A nei documenti d'appalto o incontri informativi con i fornitori).

3.4.4. Implementazione della strategia d'appalto e procedura di aggiudicazione

Rischi tipici in questa fase possono essere connessi alla strategia d'appalto, che limita la partecipazione o influenza i prezzi proposti dagli operatori economici e le loro capacità effettive di consegna; il livello complessivo di competitività della procedura d'appalto; la calibrazione delle specifiche nei requisiti tecnici; la formulazione precisa degli elementi da valutare ove si ricorra al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Possibili misure di gestione del rischio includono il coinvolgimento di figure professionali nella definizione della strategia d'appalto, dei documenti di gara, dei criteri di aggiudicazione e



degli elementi da valutare. È altresì importante avere a disposizione un comitato di valutazione delle candidature, scegliere una procedura adeguata e mantenere un dialogo costante con i fornitori al fine di spiegare precisamente i requisiti e le specifiche.

3.4.5. Follow-up e valutazione

Dopo l'assegnazione di un contratto, i rischi riguardano una fornitura sbagliata o l'uso scorretto delle nuove tecnologie. Le misure di gestione, quindi, includono attività di test e formazione all'interno del contratto, un sistema per coinvolgere gli impiegati e gli utilizzatori e la stesura di criteri di successo appropriati al fine di valutare i costi e i benefici dell'innovazione.



3.5. Rischi specifici nel settore SMART-Energy

I rischi presentati e descritti nella parte generale del tool sono universali e possono sicuramente presentarsi anche in caso di appalti innovativi settore nel campo dell'energia. Nondimeno, al fine di assicurare una migliore comprensione delle specificità del settore, è opportuno valutare l'impatto di alcuni rischi peculiari:

- Sotto/sovra-dimensionamento del bisogno: la grandezza dell'appalto deve essere proporzionale al bisogno specifico; ad esempio, tenendo in considerazione i bisogni di un piccolo comune di ottenere soluzioni innovative per fonti di energia rinnovabile (es. pannelli fotovoltaici), è necessario che la grandezza dell'appalto innovativo sia appropriata in modo da evitare mancanza di mezzi finanziari sufficienti legati ad un progetto di sviluppo troppo grande, e al contempo da assicurare che un'applicazione-pilota della soluzione innovativa sia possibile a livello locale;
- Tempistiche inappropriate: l'appalto di soluzioni innovative, ad esempio nel settore della produzione di energia termica o elettrica può a volte essere infattibile in un arco di tempo corto, dato che alcuni accordi e l'ottenimento dei permessi necessari per costruire una soluzione innovativa appropriata possono abbisognare di molto più tempo rispetto ad un appalto normale,
- Questioni legate all'ottenimento delle concessioni energetiche: se un'autorità locale vuole installare un'apparecchiatura che produce energia da fonti rinnovabili (es. biogas, cogenerazione, pannelli fotovoltaici) e includere tale energia nelle reti esistenti, possono accadere situazioni specifiche (es. il bisogno di ottenere ulteriori concessioni per la produzione di energia da fonti rinnovabili può essere una parte necessaria del processo; in aggiunta, la necessità di ottenere concessioni può richiedere all'ente aggiudicatore di fare richiesta di fondi UE),
- Possibile mancanza di un quadro legislativo di riferimento a livello nazionale o europeo: ad esempio, per lavori di costruzione relativi a infrastrutture di carico per veicoli può essere impossibile o almeno difficoltoso condurre un appalto di successo qualora non ci siano gli standard richiesti in termini di condizioni e parametri da rispettare per stazioni di carica elettrica, o qualora mancasse l'*expertise* adeguato alla ricerca di soluzioni compatibili
- Specifiche condizionate: un rischio potenziale può avere luogo quando si specificano a tal punto i parametri, che il soddisfacimento dei requisiti si restringe ad un solo operatore economico(es. in caso di appalto innovativo per pannelli solari, qualora un ente aggiudicatore fornisca specifiche troppo restrittive: al fine di evitare tale situazione, una buona pratica descritta nel tool è di fornire specifiche basate su *performance* o funzionali in modo da consentire un contatto adeguato con il mercato,
- Definizione inadeguata dei requisiti (varietà delle offerte, risposte insufficienti): la mancanza o l'inadeguatezza della descrizione dei bisogni può condurre ad una situazione in cui tutte le offerte presentate soddisfano i requisiti prescritti, anche se differiscono in parametri che essere sono stati descritti in modo impreciso al



momento della pubblicazione della gara (es. un appalto innovativo per ottimizzare la fornitura di corrente in alcuni edifici che indica un livello da ridurre senza indicare le tempistiche entro cui raggiungere tale diminuzione),

- Termini e condizioni inaccettabili per i candidati: un rischio tipico dei mercati composti da imprese che possono produrre soluzioni accettabili per soddisfare i bisogni dell'ente appaltante, ma che si trovino ad uno stadio preliminare di sviluppo nel mercato che non permette di fornire il prodotto o il servizio nei tempi richiesti dall'ente (es. bassa capacità di produzione, necessità di condurre lunghe procedure di test, come nel caso dei refrigeratori ad assorbimento che aggregano la produzione di energia per raffreddamento, o di una pompa di ventilazione con un sistema innovativo di recupero dell'aria),
- Inadeguata gestione della gara: può accadere se i membri di un team di progetto manchino di *expertise*, capacità e competenze rilevanti nel settore energetico. Tutto questo può essere risolto assumendo un numero sufficiente di esperti e specialisti, o esternalizzando alcuni compiti a esperti esterni (cfr. par. 2.2.2.1).



4. GLOSSARIO

A

Accordo quadro - Un accordo quadro è un accordo con i fornitori sui termini che regolano il contratto, fissando termini e condizioni per specifici acquisti (ordini o *call-off*) successivi.

Amministrazione aggiudicatrice - autorità statali, regionali o locali, enti di diritto pubblico, associazioni formate da tali autorità o enti.

Appalto - Acquisto di un prodotto, servizio o fornitura da parte di un'istituzione pubblica nel mercato.

Appalto di soluzioni innovative (Public procurement of innovation, PPI) - acquisto di soluzioni innovative non ancora presenti sul mercato su vasta scala. Ovviamente, soluzioni che sono innovative in un mercato possono non esserlo in un altro. Il PPI si ha solitamente dal lato della domanda (bisogni delle autorità pubbliche), ma può anche succedere che potenziali fornitori contattino un'istituzione pubblica per offrire soluzioni innovative non richieste (innovazione dal lato dell'offerta). Il PPI si ha solitamente quando le autorità pubbliche agiscono come utenti di lancio di beni e servizi innovativi. Questi prodotti o servizi non sono solitamente disponibili su larga scala commerciale e possono essere sottoposti a test di conformità.

Appalto pre-commerciale (Pre-Commercial Procurement, PCP) - Il PCP avviene quando alcuni enti appaltanti si associano con i fornitori e decidono di condividere il rischio del progetto, della prototipazione e degli eventuali test. Il PCP è acquisto di servizi di ricerca e sviluppo di nuove soluzioni innovative prima che siano commercialmente disponibili.

Avviso di pre-informazione (Prior Information Notice, PIN) - Un avviso di pre-informazione o avviso periodico di informazione è un avviso emesso da un ente appaltante per pubblicizzare un imminente contratto da aggiudicare. La pubblicazione di un PIN non è garanzia di aggiudicazione del contratto.

B

Bisogno (non soddisfatto) - Un bisogno non soddisfatto in un processo PCP o PPI è l'esigenza - che gli enti appaltanti hanno ora o (preferibilmente) avranno nel futuro - di prodotti, servizi o forniture che non sono presenti sul mercato o lo sono in scala commerciale ridotta. Un bisogno non soddisfatto spesso diviene apparente quando un ente appaltante deve risolvere un problema che impatta negativamente sull'efficienza delle



proprie operazioni interne o sulla qualità dei servizi di pubblico interesse offerti ai cittadini, oppure quando un'amministrazione aggiudicatrice deve implementare obiettivi politici o attuare disposizioni di carattere legislativo e regolamentare.

C

Consultazione preliminare del mercato - Una consultazione preliminare del mercato mira a creare un dialogo aperto tra ente appaltante e mercato, per l'identificazione dell'operatore economico capace di soddisfare i bisogni dell'ente appaltante. Tutti gli operatori economici interessati alla consultazione sono invitati a partecipare (attraverso annunci sul mercato o nell'European Tender Database). Una consultazione del mercato rivela se esiste una soluzione commerciale disponibile o se sono necessarie soluzioni di R&S (PCP) o innovazioni vicine al mercato (PPI). Quando la soluzione al bisogno non è prontamente disponibile, la consultazione del mercato aiuta gli enti appaltanti a scegliere la forma più adeguata di appalto innovativo. Se l'attività di R&S è richiesta per soddisfare il bisogno, il PCP è la scelta più opportuna. Se ci sono già soluzioni innovative vicine alla commercializzazione che abbiano già passato la fase R&S e siano pronte a essere immesse sul mercato da un utente di lancio, il PPI è la scelta più adeguata.

D

Dialogo competitivo - procedura in cui un operatore economico può richiedere di partecipare e nella quale l'amministrazione aggiudicatrice conduce un dialogo con i candidati ammessi alla procedura, con l'obiettivo di sviluppare una o più alternative idonee a soddisfare le proprie richieste, e sulla base del quale i candidati prescelti sono invitati a presentare offerte.

Diritti di proprietà intellettuale - diritti assegnati a individui o imprese per creazioni originarie. Danno solitamente un diritto esclusivo all'uso dell'invenzione per un determinato periodo di tempo.

E

Ente appaltante (o stazione appaltante) - organizzazione con il ruolo di amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore in base alle definizioni contenute nelle direttive 2014/24/UE, 2014/25/UE 2009/81/CE.



G

Gara d'appalto - avviso pubblicato da organizzazioni che stanno cercando candidati capaci di fornire determinati servizi, prodotti o lavori in cambio di remunerazione. Le gare d'appalto sono una delle fasi della procedura che conduce alla conclusione del contratto.

I

Interoperabilità - la capacità di diversi sistemi di informazione e applicazioni software di comunicare, scambiare dati e usare informazioni che possono essere scambiate.

P

Partenariato per l'innovazione - introdotto nel marzo 2014 dalla nuova direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici, tale modello facilita le relazioni tra enti appaltanti e fornitori, ma non è ancora del tutto implementato nelle legislazioni nazionali. Autorizza un ente appaltante a entrare in un partenariato strutturato con un fornitore con l'obiettivo di sviluppare un prodotto, servizio o lavoro innovativo, con il conseguente acquisto della soluzione. Unisce PCP e PPI in un'unica procedura.

R

Ricerca e Sviluppo (R&S) - attività condotte per migliorare i prodotti esistenti o sviluppare nuovi prodotti e procedure.



5. LINK UTILI

Il sito della DG Mercato sugli appalti pubblici è la fonte primaria di informazione sulle questioni legate agli appalti nell'UE

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm

http://ec.europa.eu/dgs/internal_market/index_en.htm

Modelli standard usati negli appalti a livello europeo, a cui si può accedere online via eNotices

<http://simap.europa.eu/enotices/viewFormTypes.do>

Il sito SIMAP contiene molte informazioni utili sugli appalti, comprese schede e modelli per le pubblicazioni e documenti chiave

<http://www.simap.eu.int>

Spiegazioni sul Common Procurement Vocabulary (CPV) e relativi codici

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/rules/cpv/index_en.htm

Forum sugli appalti

<https://procurement-forum.eu/>

Appalti sostenibili

http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm

http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm

<http://www.iclei-europe.org/topics/sustainable-procurement>

Innovazione negli appalti

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

Testi normativi

<http://eur-lex.europa.eu/>

Siti web di progetti d'appalto innovativi

- C4E - <http://www.cloudforeurope.eu>
- CHARM - <http://www.bit.ly/charm.phcp>
- DECIPHER - <http://www.decipherpcp.eu>
- EcoQuip - <http://www.ecoquip.eu>
- EHPPA - <http://www.ehppa.com/>



- ENIGMA - <http://www.bit.ly/enigma-project>
- FIRED-uP - <http://www.fired-up.eu>
- HAPPI - <http://www.happi-project.eu>
- IMAILE - <http://www.bit.ly/IMAILE-FP7>
- Innobooster - <http://www.innobooster.eu>
- Innobuild - <http://www.innobuild.eu>
- INNOCAT - <http://www.sustainable-catering.eu>
- Inspire networking project - <http://www.inspirecampus.eu>
- NYMPHA-MD - <http://www.nympha-md-project.eu>
- PREFORMA - <http://www.preforma-project.eu>
- PAPIRUS - <http://www.papirus-project.eu>
- PRACE - <http://www.bit.ly/1mXUwTA>
- PROBIS - <http://www.probisproject.eu>
- ProLITE - <http://www.prolite-partnership.eu>
- SILVER - <http://www.silverpcp.eu>
- SPEA - <http://www.speaproject.eu>
- Smart@Fire - <http://www.smartatfire.eu>
- SYNCRO - <http://www.syncromobility.eu>
- STOP AND GO - <http://stopandgoproject.eu>
- THALEA - <http://www.thalea-pcp.eu>
- TRANSFORM - <http://www.transformproject.eu>
- UNWIRED-HEALTH - <http://www.unwiredhealth.eu>
- V-CON - <http://www.rws.nl/v-con>