

PPI2INNOVATE TOOL - GUIDA AL PPI NEL SETTORE “*SMART - HEALTH*”

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	13
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	23
1.3.1. Il contesto politico italiano	27
1.3.2. Il contesto politico europeo nel settore SMART-Health.....	28
1.4. Principali ostacoli al PPI	36
1.4.1. Gli ostacoli ai contratti pubblici per l'innovazione in Italia	37
1.4.2. Ostacoli principali al PPI nel settore SMART-Health	38
1.5. Lo scopo di questa guida.....	40
2. APPROCCIO PRATICO	41
2.1. Considerazioni generali	41
2.2. Attività preliminari	44
2.2.1. Il quadro politico sugli appalti innovativi.....	44
2.2.1.1. Il quadro normativo italiano sugli appalti pubblici innovativi.....	49
2.2.1.2. Il quadro europeo sugli appalti per l'innovazione nel settore SMART-Health	52
2.2.2. Identificazione di un team di gestione del progetto.....	54
2.2.2.1. Specifiche di gestione del progetto nel settore SMART-Health.....	57
2.2.3. Definizione dell'ambito di applicazione.....	57
2.3. Identificazione e valutazione dei bisogni.....	62
2.3.1. Identificazione dei bisogni.....	62
2.3.1.1. Identificazione dei bisogni nel settore SMART-Health	66
2.3.2. Descrizione dei bisogni.....	67



2.3.2.1.	Descrizione dei bisogni nel settore SMART-Health.....	71
2.3.2.2.	Descrizione dei bisogni in Italia	72
2.3.3.	Analisi dello stato dell'arte.....	73
2.3.3.1.	Analisi dello stato dell'arte nel settore SMART-Health	76
2.3.4.	Analisi costi/benefici	77
2.4.	Consultazione preliminare del mercato e avviso di pre-informazione (prior information notice, PIN)	82
2.4.1.	Consultazione preliminare del mercato e avviso di pre-informazione (prior information notice, PIN) in Italia	88
2.4.2.	L'innovazione nel settore SMART-Health in Italia	89
	La seconda consultazione è volta a sviluppare sistemi intelligenti per il monitoraggio del paziente anziano per sviluppare uno strumento informatico omogeneo per condividere specifici <i>data set</i> tra aziende ospedaliere.	90
2.4.5.	Consultazione preliminare del mercato e avviso di pre-informazione (prior information notice, PIN) nel settore SMART-Health	91
2.4.5.1.	Come aderire all'accordo quadro HAPPI per acquistare prodotti innovativi per l'invecchiamento sano	99
2.5.	Strategie d'appalto per acquisti innovativi: attuazione della procedura di aggiudicazione.....	106
2.5.1.	Identificazione del modello organizzativo (CHI COMPRA) e della conseguente strategia d'appalto (COME COMPRARE)	106
2.5.2.	Identificazione del modello organizzativo (CHI COMPRA) e della conseguente strategia d'appalto (COME COMPRARE) in Italia	126
2.5.3.	Stesura dei documenti di gara	131
2.5.3.1.	Redazione dei documenti di gara nel settore SMART-Health.....	134
2.5.4.	Valutazione delle offerte e aggiudicazione del contratto	135
2.6.	Attuazione del contratto e questioni di esecuzione.....	145
2.6.1.	Attuazione ed esecuzione del contratto in Italia.....	148
3.	GESTIONE DEL RISCHIO.....	150
3.1.	Identificazione dei rischi	151
3.2.	Valutazione dei rischi.....	152
3.3.	Gestione dei rischi	154
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	155
3.4.4. Implementazione della strategia d'appalto e procedura di aggiudicazione.....	155
3.4.5. Follow-up e valutazione.....	155
4. GLOSSARIO	157
5. LINK UTILI	160



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.

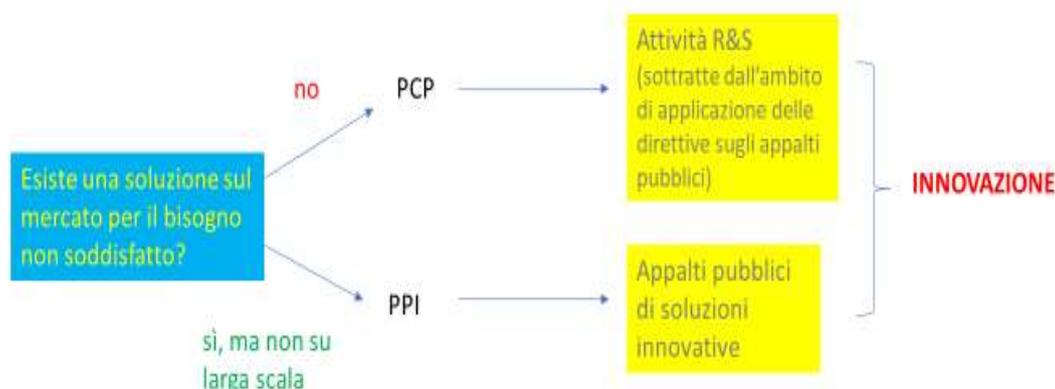
L'innovazione è correlata all'identificazione di nuove tecnologie capaci di risolvere sfide di carattere sociale attraverso soluzioni che già **esistono in scala ridotta sul mercato** (Public Procurement of Innovative Solutions, **PPI**) o che **devono essere sviluppate “da zero” a partire dalla fase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

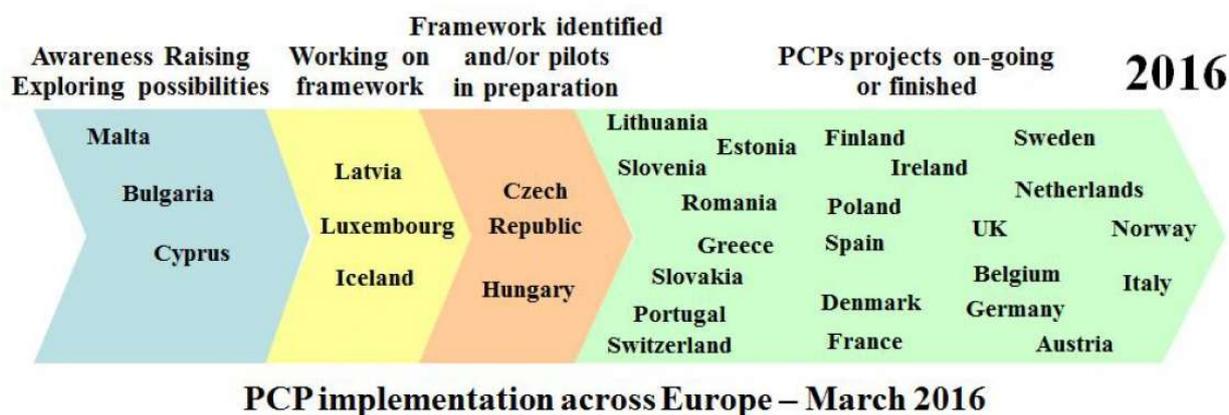


nel ciclo di vita. Inoltre, tali strategie possono favorire l'ingresso nel mercato di fornitori innovativi, promuovendo la loro crescita economica e industriale.

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



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, n. 50

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



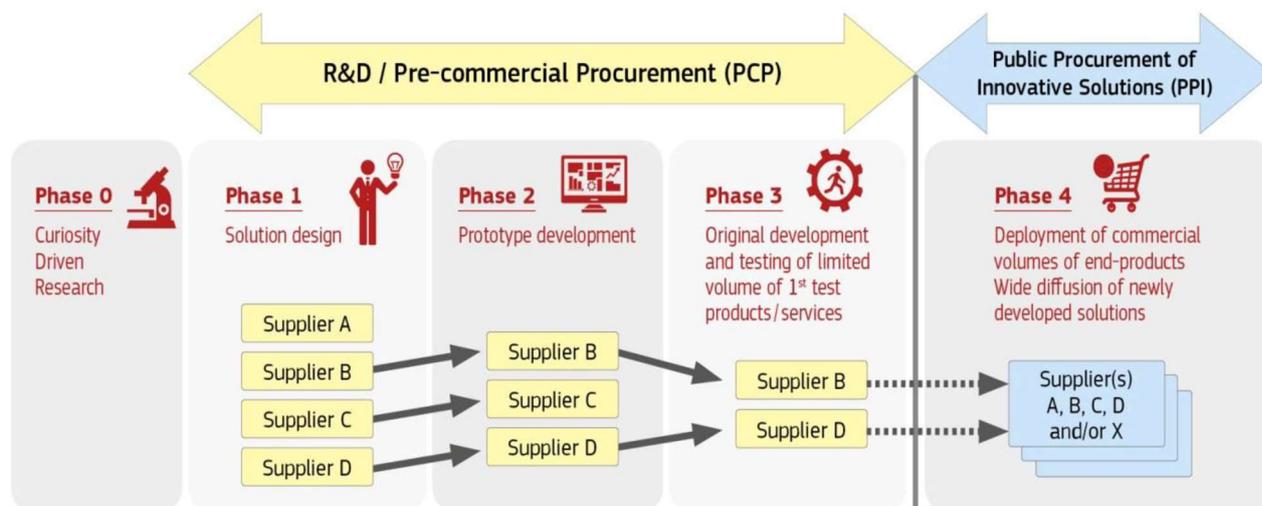
1.2. Approccio agli appalti innovativi: PCP e PPI

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 dirompenti" 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.

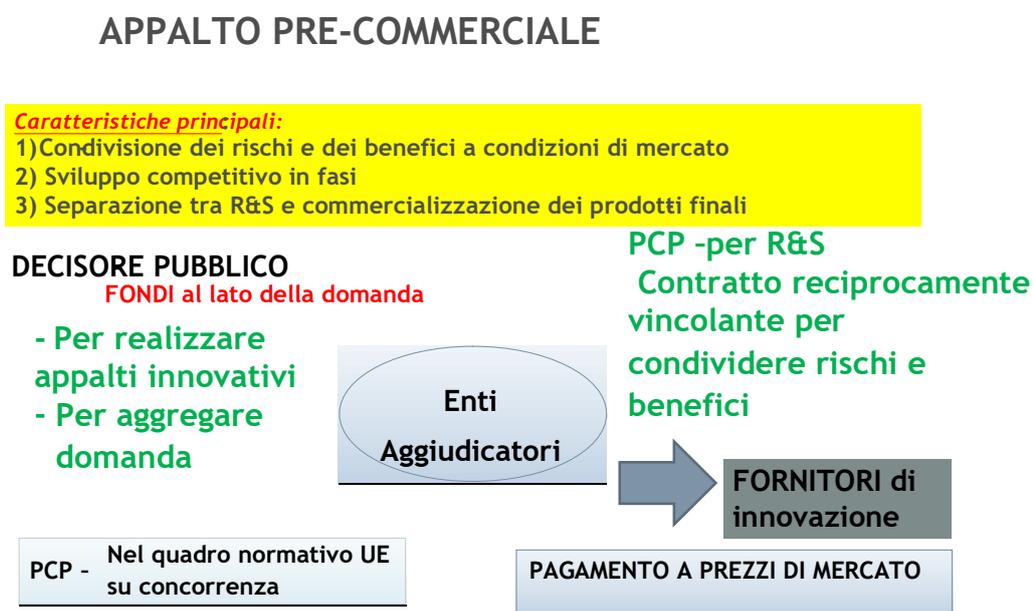
Diversamente dal PPI, il PCP non si concentra sull'acquisto di prodotti o servizi già esistenti - siano essi presenti sul mercato in scala ridotta o in grandi volumi - ma sulla fase di R&S e, in particolare, sull'esplorazione e sul progetto di possibili alternative e soluzioni che competano per divenire 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 o enti aggiudicatori 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



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

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



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

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.

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

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).



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.



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

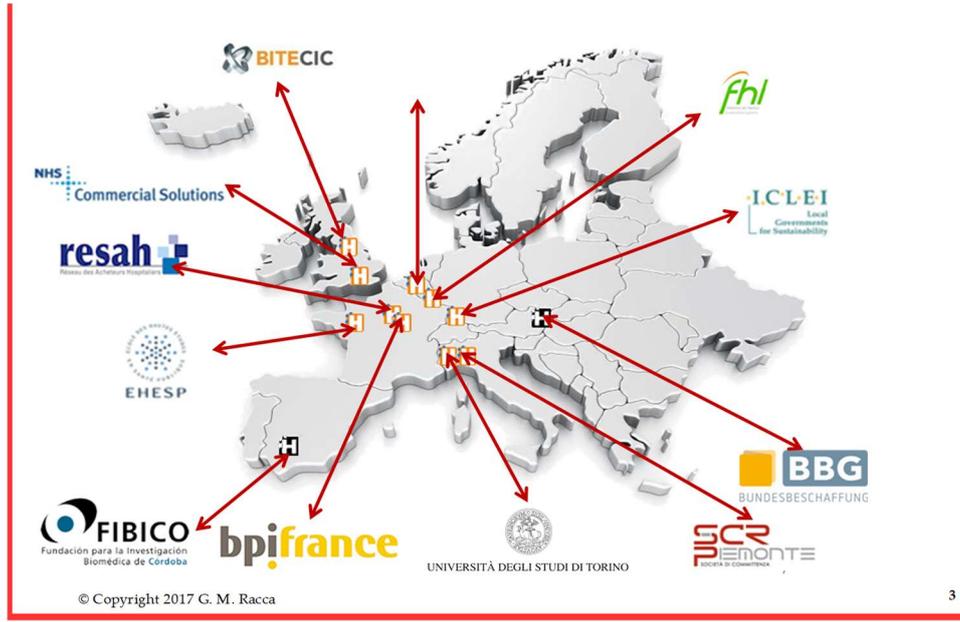
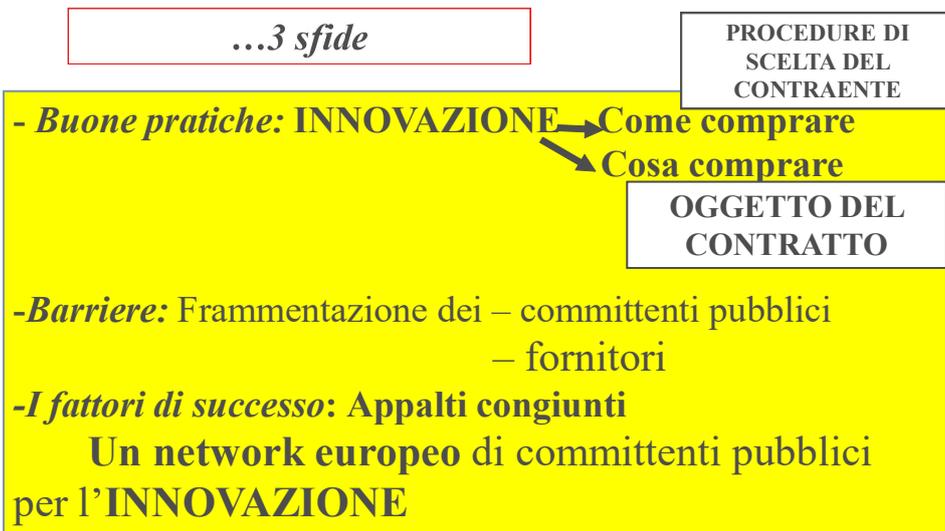


Figura 9. Il PPI nel progetto HAPPI

Appalti pubblici di soluzioni innovative - HAPPI





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"> - Apprendimento reciproco - Sviluppo di prodotti che incontrano meglio i bisogni delle amministrazioni aggiudicatrici - Riduzione dei rischi connessi a cattive specificazioni - Riduzione dei tempi per l'ingresso nel mercato - Competizione entro limiti di tempo e budget pre-fissati - Miglioramento della qualità e/o dell'efficienza dei servizi pubblici - Facilitazione dell'accesso alle PMI - Accresciuta interoperabilità e intercambiabilità dei requisiti di prodotto 	<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;
- 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 architettureale 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 2014-20.¹² 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:

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

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/>.



- 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

- **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.

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>.

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.



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 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.

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.

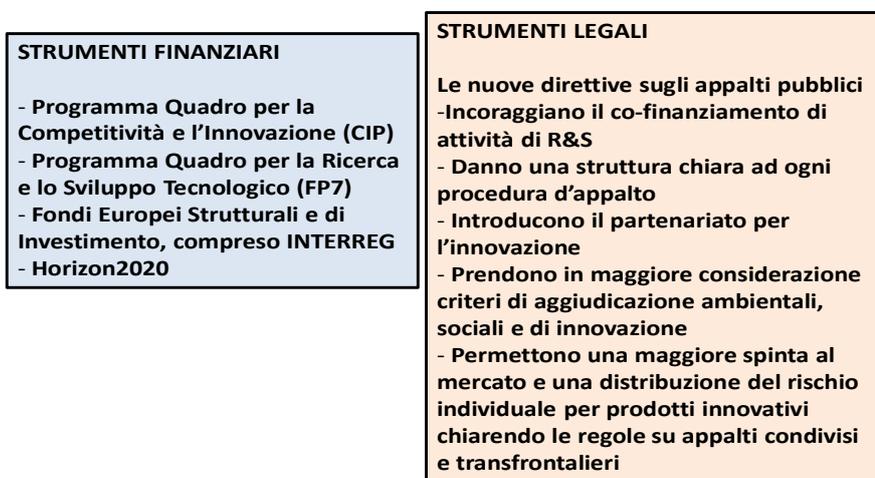


1.3. Il contesto politico europeo

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.

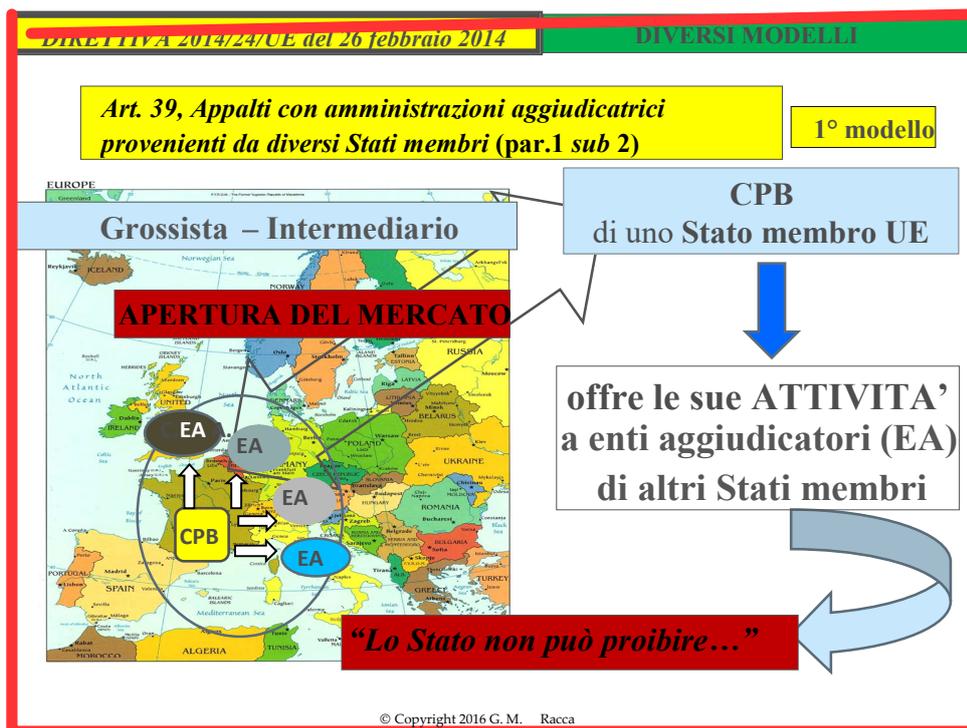
Inoltre, la direttiva 2014/24/UE (sugli appalti pubblici) consente un utilizzo più ampio di modelli contrattuali quali l'accordo quadro (con uno o più operatori economici; chiuso; aperto; chiuso ma riapribile) e favorisce nuove forme di cooperazione - anche di natura transfrontaliera o transnazionale - 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

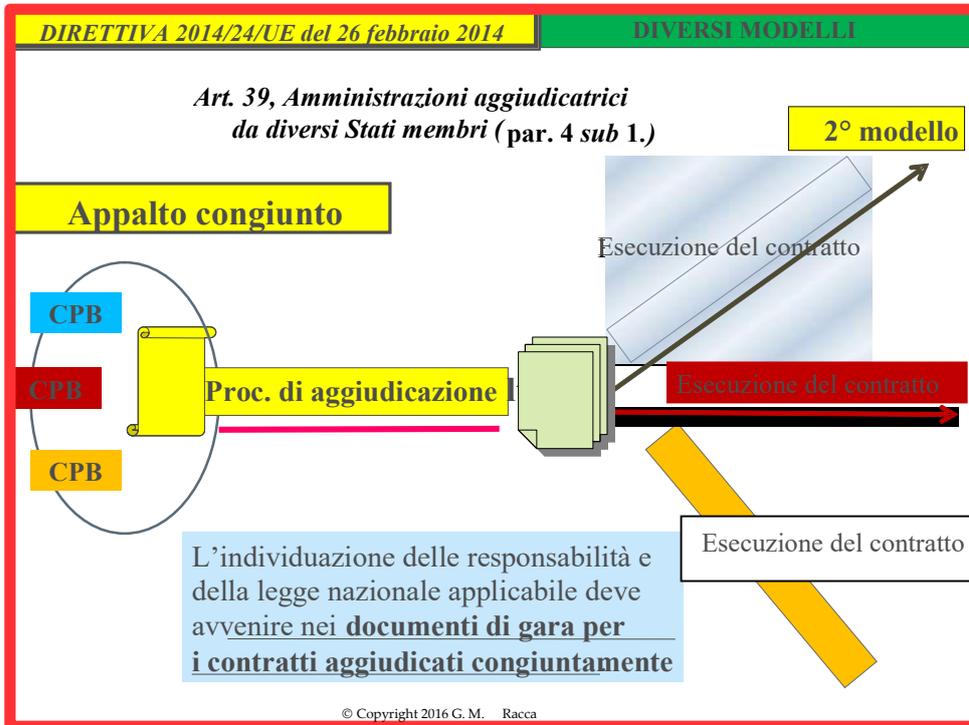


ostacolano la creazione del mercato interno offrendo al contempo agli operatori economici “innovativi”, specie se PMI, nuove opportunità di crescita. L’art. 39 della Direttiva 24/2014/UE disciplina nuove forme di cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici anche di diversi Stati membri prevedendo:

- 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 **oggetto 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-Health

La spesa pubblica per l’acquisto di prodotti e servizi sanitari è significativamente aumentata negli ultimi decenni.

La percentuale della popolazione che ha più di 65 anni è aumentata - nei paesi membri dell’Unione Europea - da una media inferiore al 10% nel 1960 a quasi il 20% nel 2015 ed è previsto che aumenti ancora fino al 30% entro il 2060. Nel 2015, la spesa sanitaria equivaleva al 9.9% del prodotto interno lordo totale dei paesi membri dell’Unione europea (cfr. figura 12), in aumento rispetto all’8.7% del 2005. In tutti i paesi, si prevede che la spesa sanitaria espressa come percentuale del PIL cresca negli anni a venire, a causa dell’innalzamento dell’età media della popolazione e della diffusione di nuove tecniche diagnostiche e terapeutiche, con conseguente aumento della pressione sui governi, chiamati a rispondere al fabbisogno sempre crescente di assistenza a lungo termine.

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. ANAC Delibera n. 4 del 10 gennaio 2018 - 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.

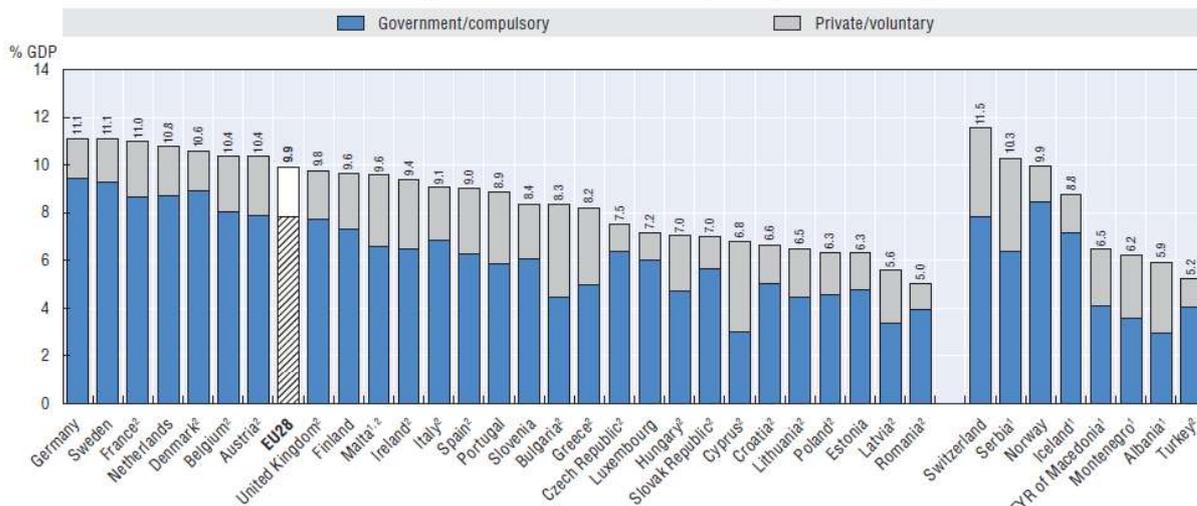
³⁰ l. 23 dicembre 1999, n. 488, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, art. 26.

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.



Figura 15: Spesa sanitaria come percentuale del PIL (2015 o più recente)



1. Includes investments.

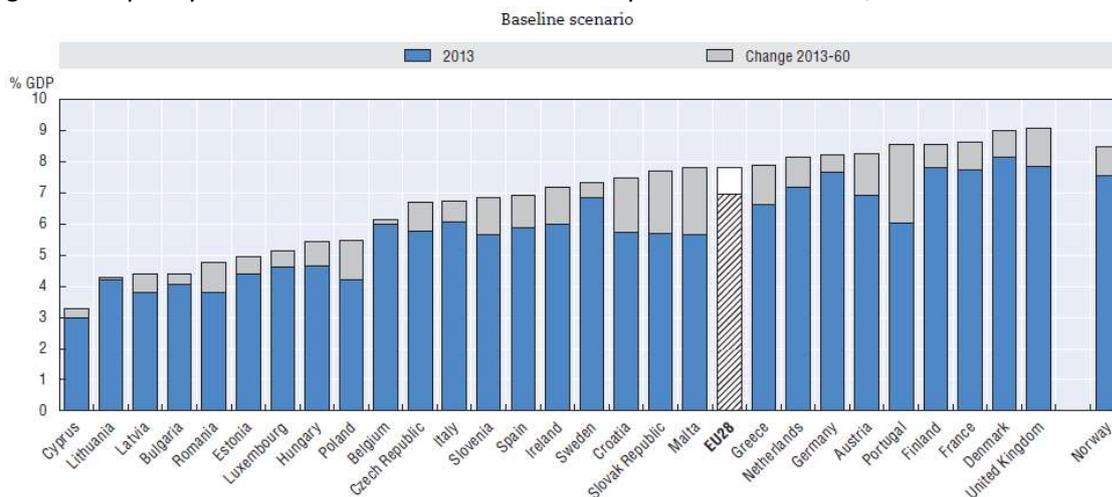
2. OECD estimate.

Source: OECD Health Statistics 2016; Eurostat Database; WHO, Global Health Expenditure Database.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933429258>

Il gruppo di lavoro per l'invecchiamento all'interno del comitato per la politica economica svolge regolarmente proiezioni della spesa pubblica in materia di salute e di assistenza a lungo termine (fonte: Rapporto sull'invecchiamento 2015: Proiezioni economiche e di bilancio per i 28 Stati membri dell'UE 2013-2060). Il risultato dell'esercizio di proiezione 2015 è un aumento della spesa pubblica per la salute pari a 0,9 punti percentuali del PIL in totale tra i 28 paesi dell'UE entro il 2060 (figura 13).

Figura 16: Spesa pubblica nel settore sanitario come percentuale del PIL, dal 2013 al 2060



Note: The EU28 total is weighted by GDP.

Source: EC and EPC (2015).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933430212>



Per questo motivo, in qualità di maggior acquirente e consumatore di prodotti e servizi sanitari, il settore pubblico ha interesse ad affrontare le esigenze emergenti e non ancora soddisfatte attraverso la domanda di prodotti e servizi innovativi. È pertanto fondamentale che i governi sostengano l'innovazione nell'assistenza sanitaria assicurando agli operatori economici attivi nel settore medico una domanda prevedibile al fine di gestire i propri investimenti, sulla base del passaggio dal mero controllo dei costi alla creazione di beni e servizi a valore aggiunto per gli utenti finali. **Attraverso il coordinamento degli operatori economici attivi nel settore dell'assistenza sanitaria**, infatti, sarà possibile assicurare che **l'investimento nell'innovazione sia vantaggioso e redditizio**. In particolare, nell'ambito del sistema sanitario, l'innovazione ha il potenziale per **migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi sanitari e la salute complessiva della popolazione**. Ad esempio, l'innovazione può ridurre i tempi di attesa, la durata dei soggiorni ospedalieri, la morbilità e la mortalità. Oltre agli evidenti vantaggi sociali e in termini di migliore cura dei pazienti, l'innovazione contribuisce anche all'accessibilità dei servizi sanitari (creando valore economico), una sfida importante in ogni sistema sanitario.

Da una prospettiva di *policy* a livello europeo, la definizione della politica sanitaria, così come l'organizzazione della fornitura di servizi sanitari e di assistenza medica, rientrano tra le competenze esclusive degli Stati membri. Queste responsabilità includono la gestione dei rispettivi sistemi sanitari e di assistenza medica, nonché l'allocazione delle risorse da assegnare ai medesimi.

Tuttavia, in base all'**articolo 168, paragrafo 2**, del TFUE, l'UE ha l'obbligo di promuovere la cooperazione tra gli Stati membri nel settore della sanità.

Tale obbligo è ancora più significativo se letto in combinato disposto con l'**articolo 197 del TFUE**, che incoraggia **l'UE a sostenere gli sforzi degli Stati membri per migliorare la loro capacità amministrativa, anche attraverso lo scambio di informazioni e funzionari, nonché sostenendo appositi programmi di formazione**. Le **strategie di cooperazione e di creazione di reti tra le pubbliche amministrazioni europee** permettono di confrontare i servizi prestati dalle amministrazioni nazionali (**benchmarking**); favoriscono la **circolazione delle migliori pratiche** per elaborare standard qualitativi minimi e uniformi di prestazione; consentono lo sviluppo di parametri sovranazionali e la definizione di indicatori europei per la valutazione della responsabilità delle pubbliche amministrazioni nell'attuazione del diritto alla buona amministrazione. La cooperazione amministrativa contribuisce alla definizione di un equilibrio tra l'esercizio delle libertà economiche ed il principio di solidarietà nell'ottica di uno sviluppo di servizi pubblici europei, anche attraverso forme di aggregazione di appalti pubblici a livello regionale per favorire l'innovazione, la crescita e lo sviluppo sostenibile.

Sulla base di tali considerazioni, la Commissione europea ha sviluppato **un'ampia gamma di azioni nel quadro del programma sanitario pubblico dell'UE**, organizzando e sostenendo attività di cooperazione in vari settori.

Ad esempio, la comunicazione della Commissione europea relativa a sistemi sanitari efficaci, accessibili e resilienti (2014) definisce una futura agenda dell'UE in tema di



politica sanitaria, evidenziando anche il potenziale di una migliore cooperazione nel settore delle cure mediche attraverso meccanismi volti ad ottenere una maggiore trasparenza e un migliore coordinamento, oltre ad una minimizzazione degli eventuali effetti distorsivi che i sistemi nazionali di determinazione dei prezzi possono avere in termini di accessibilità in tutta l'UE.

In generale, è possibile dividere le azioni condotte dall'UE in tre settori principali: iniziative a lungo termine, interventi giuridici e interventi di sostegno finanziario ai programmi pertinenti.

Per quanto riguarda la prima serie di misure, la **principale iniziativa a lungo termine** dell'Unione europea nel settore sanitario è rappresentata dal "**Terzo programma sanitario 2014-2020**", formulato nel novembre 2011 in seguito alla proposta della Commissione europea. Tale programma, che rappresenta uno strumento chiave per attuare la strategia sanitaria dell'UE, è attuato mediante la definizione di piani di lavoro annuali che individuano le aree principali di intervento ed i criteri di sovvenzione delle azioni nell'ambito del programma.

Il bilancio stanziato per il terzo piano d'azione è pari a 449,4 milioni di euro. Il terzo programma sanitario è in linea con la strategia globale Europa2020 e la strategia sanitaria europea "Together for Health"; allo stesso tempo, rappresenta anche una continuazione del secondo programma sanitario 2008-2013 e rafforza la legislazione dell'UE in materia di sanità, inclusi medicinali e dispositivi medici.

Secondo il terzo programma sanitario, le sfide più urgenti nel settore sono rappresentate dal cambiamento demografico che mette in discussione la sostenibilità delle strutture sanitarie; dalla lenta ripresa economica che limita le risorse disponibili per il finanziamento dell'assistenza sanitaria; dall'alta prevalenza delle malattie croniche e dall'aumento delle minacce sanitarie transfrontaliere. Gli obiettivi chiave sono: la promozione di stili di vita sani atti a prevenire le malattie; il miglioramento della valutazione dei rischi per le minacce transfrontaliere alla salute; il contributo alla realizzazione di un quadro sanitario innovativo ed efficiente; la garanzia di accesso a una migliore e sicura assistenza sanitaria per i cittadini ed il supporto per i potenziali avanzamenti conseguibili grazie al rapido incremento delle tecnologie digitali. Per quanto riguarda le misure di attuazione, esistono quattro diversi canali: 1. programmi di lavoro annuali; 2. supervisione da parte dei membri del comitato del programma; 3. previsione di punti focali nazionali; 4. azioni dell'agenzia esecutiva per i consumatori, per la salute e l'alimentazione (Consumers, Health And Food Executive Agency, CHAFEA).

Nel 2012, poi, **la Commissione europea ha pubblicato un piano d'azione eHealth 2012-2020.** Questo piano d'azione fornisce una tabella di marcia per potenziare il ruolo dei pazienti e degli operatori sanitari, mettendo in rete strumenti e tecnologie e investendo nella ricerca riguardante la medicina personalizzata del futuro attraverso l'utilizzo di soluzioni digitali. Per conseguire questi ambiziosi obiettivi, il piano d'azione ha dato il via ad una serie di iniziative pionieristiche che stanno cominciando a produrre frutti: esempi sono il progetto pilota "epSOS" - che pone in relazione l'assistenza sanitaria con l'innovazione in materia di telecomunicazioni ed in base al quale 23 paesi stanno lavorando



insieme per ottenere l'interoperabilità transfrontaliera tra i sistemi elettronici di documentazione sanitaria in tutta Europa, in modo da consentire per la prima volta ai cittadini dell'Unione europea l'accesso ad un'assistenza sanitaria di alta qualità e sicurezza all'estero - ed il progetto "Renewing Health", che ha consentito a nove regioni leader nel settore sanitario di riunire i propri sforzi per rivoluzionare la gestione delle malattie croniche, quali diabete e insufficienze cardiache.

Con la *call* ENT/CIP/11/C/N02C011, la Commissione europea - DG Imprese e industria - ha perseguito l'obiettivo di sostenere, mediante lo stanziamento di un apposito budget, gli Stati membri nell'acquisto di **soluzioni innovative nel settore degli appalti pubblici di beni e servizi**, al fine di superare la "*mancanza di conoscenze e competenze nelle amministrazioni aggiudicatrici*" e la "*mancanza di capacità innovative nelle organizzazioni pubbliche, che destinano poche o nessuna risorsa all'uso dedicata (in termini finanziari e di risorse del personale)*". Tali barriere, in effetti, impediscono di identificare, sviluppare e sperimentare soluzioni innovative, ostacolando così il sostegno alle PMI più innovative nei mercati di riferimento come l'**invecchiamento attivo e in buona salute** (cfr. *infra*, il progetto HAPPI, con l'elaborazione di un elenco di beni e servizi innovativi per l'invecchiamento contenuto in un sito web aperto, disponibile ad essere valutato da tutte le parti interessate e dalle amministrazioni aggiudicatrici).

Infine, appare utile accennare al **partenariato europeo per l'innovazione** (EIP on AHA https://ec.europa.eu/eip/ageing/home_en), nell'ambito di un'azione pilota lanciata dalla Commissione europea nel 2011 per promuovere l'innovazione nel settore dell'invecchiamento attivo e in buona salute. Tale partenariato riunisce tutti gli attori rilevanti a livello europeo, nazionale e regionale in diversi settori al fine di affrontare la specifica sfida sociale di una popolazione che invecchia, coinvolgendo tutti i livelli nella filiera dell'innovazione. Tale partenariato individua come obiettivo l'aumento di due anni dell'aspettativa di vita in buona salute dei cittadini dell'UE entro il 2020 e intende perseguire un triplo successo per l'Europa migliorando la salute e la qualità della vita degli anziani, innalzando la sostenibilità e l'efficienza dei sistemi di assistenza e creando crescita e nuove opportunità di mercato per le imprese.

Insieme al piano d'azione eHealth 2012-2020, la Commissione ha pubblicato uno Staff Working Document (SWD) sulla telemedicina per contribuire ad affrontare gli aspetti giuridici legati alle norme sulla protezione dei dati e, le questioni relative alla privacy e alle possibilità rimborso. Sia il **piano d'azione eHealth** sia lo **SWD** sulla telemedicina sono considerati linee guida e non sono vincolanti per gli Stati membri.

A livello più specifico, esistono **due importanti strumenti che riguardano specificamente gli appalti pubblici nel settore sanitario**. Anzitutto la **direttiva 2011/24 sui diritti dei pazienti e l'assistenza sanitaria transfrontaliera** che ha inaugurato un nuovo approccio alla **cooperazione strutturata tra sistemi sanitari appartenenti a diversi ordinamenti**, pur nel pieno rispetto delle competenze degli Stati membri nell'organizzazione e nella fornitura di assistenza sanitaria.



Un altro esempio concreto dell'azione della Commissione europea per la cooperazione nel settore dell'approvvigionamento delle tecnologie sanitarie è la decisione n. 1082/2013/UE del 22 ottobre 2013 sulle gravi minacce transfrontaliere per la salute. Tale decisione introduce la possibilità per gli Stati membri di impegnarsi volontariamente in una procedura comune per l'acquisto di contromisure mediche (articolo 5). Nel settembre 2016, l'Accordo d'appalto comune (Joint Procurement Agreement, JPA) - che specifica la procedura di aggiudicazione degli appalti e la sua *governance* - è stato firmato da 24 Stati membri. L'accordo in tema di aggiudicazione degli appalti consente agli Stati membri di acquistare contromisure mediche per diverse categorie di minacce, a condizione che possano essere considerate come transfrontaliere. Pertanto, tutti i medicinali, dispositivi medici, servizi e beni utili o potenzialmente utili a mitigare/curare un pericolo per la vita o comunque un rischio serio per la salute - sia esso di origine biologica, chimica, ambientale o sconosciuta, che si diffonde o che comporti un rischio significativo di diffusione oltre le frontiere nazionali degli Stati membri e che possa richiedere il coordinamento a livello dell'Unione per garantire un elevato livello di protezione della salute umana - possono essere acquistati congiuntamente nell'ambito dell'accordo di appalto comune. **L'obiettivo del meccanismo comune di approvvigionamento è quello di consentire un accesso più equo alle contromisure mediche per gli Stati membri coinvolti**, per aiutarli a meglio soddisfare le esigenze dei cittadini e per ottenere condizioni contrattuali più equilibrate. Finora sono stati avviati solo due processi comuni di approvvigionamento, il primo sui vaccini pandemici e il secondo per le attrezzature di protezione individuale, problema emerso durante la recente crisi relativa al virus Ebola (<https://epha.org/joint-procurement-of-medical-countermeasures-a-solidarity-tool/>).

Per quanto riguarda le disposizioni finanziarie, il programma di lavoro 2016-17 relativo al cluster "sfide sociali" all'interno del programma "Horizon 2020 Salute, cambiamento demografico e benessere" ha destinato quasi 124 milioni di euro alle azioni PCP e PPI nel settore sanitario. In particolare, nel 2016 sono state approvate azioni di PPI per quanto riguarda l'invecchiamento e l'utilizzo di tecnologie ICT (10,5 milioni di euro), mentre nel 2017 il PPI ha principalmente considerato gli standard e-Health (8,26 milioni di euro), l'uso di supercomputer (26 milioni di euro) e - nel quadro di una *call* più ampia - l'efficienza energetica in ambito sanitario.

La Commissione europea ha pubblicato l'11 gennaio 2017 i documenti preparatori per il programma di lavoro "Horizon 2020" per il periodo 2018-2020. I preparativi per il programma di lavoro 2018-2020 hanno avuto inizio nel 2016 con le consultazioni degli *stakeholder* e le discussioni con gli Stati membri sulle priorità, descritte in documenti di lavoro informali (divisi in 17 documenti tematici e un documento generale). In base alle bozze disponibili di tali documenti, le azioni proposte per PCP e PPI dovrebbero riguardare:

I) Innovation Procurement: sequenziamento di prossima generazione (NGS) per la diagnosi di routine;

II) Utilizzo di appalti pre-commerciali e appalti pubblici di soluzioni innovative nei sistemi sanitari per ridurre il rischio di infezioni ospedaliere e/o migliorare la cura integrata;



III) attuazione su larga scala dell'innovazione digitale per la salute e le cure in una società che invecchia; e

IV) servizi e assistenza e-Health - Approvvigionamenti innovativi.

Per quanto riguarda il settore dell'e-Health (salute digitale), si segnala il gruppo denominato "eHealth Network" che riunisce esperti di tutte le autorità nazionali dell'UE. Esso redige linee guida, ad esempio su come applicare i diritti dei pazienti nell'assistenza sanitaria transfrontaliera. In linea generale, la rete mira a migliorare l'interoperabilità tra i sistemi elettronici in ambito sanitario e a garantire la continuità della cura e l'accesso ad un'assistenza sanitaria sicura e di qualità.

Un esempio di progetto finanziato dall'UE è il progetto EPP e-Health (European Procurers Platform e-Health, piattaforma europea dei committenti - eHealth), che prevede di trasformare il mercato delle soluzioni nell'ambito della sanità digitale attraverso il dialogo e gli appalti innovativi; la presentazione di una dichiarazione congiunta relativa ai bisogni non soddisfatti nel settore sanitario - così come identificati dalle quattro istituzioni sanitarie coinvolte nel progetto - e una strategia di appalti innovativi (PPI) per l'e-Health che individui le misure dal lato della domanda necessarie per consentire al settore sanitario di accelerare lo sviluppo e l'adozione di soluzioni pronte per essere lanciate sul mercato nel campo dell'e-Health. Nell'ambito del progetto sono stati messi a disposizione diversi materiali (linee guida, modelli, sintesi sui framework normativi di riferimento, schede informative, esempi di casi concreti e gruppi d'azione di *stakeholder* attivi nel settore) utili ad affrontare le sfide individuate dal progetto.

Attualmente, poi, la Slovenia è all'avanguardia nell'innovazione e-Health. Un primo esempio è il progetto Ekosmart (<http://ekosmart.net>), attivo fino alla fine di luglio 2017, il cui principale obiettivo è quello di sviluppare un ecosistema urbano intelligente con tutti i meccanismi di supporto necessari per un'efficace, ottimizzata e graduale integrazione delle singole zone in un sistema unificato e coerente capace di creare catene di valore. Il programma si concentra su tre settori chiave per le cd. *smart cities* - la salute, la vita attiva e la mobilità - e si basa su relazioni strategiche con i comuni e si focalizza su specifiche aree di attività (es. energia, edifici intelligenti, coinvolgimento dei cittadini, comunità intelligenti, ecc).

EkoSMART anticipa elementi di una futura architettura universale di una città intelligente, basata sulla combinazione di fattori di autoapprendimento e di auto-ottimizzazione in grado di trovare un equilibrio di Nash comune anche tra settori disomogenei. Questa architettura consente la realizzazione di tutti i concetti alla base dell'idea di città intelligente, come l'interoperabilità, l'autoadesività e l'auto-configurabilità, i dati aperti, l'interoperabilità semantica e l'integrazione del capitale sociale. In termini di economia, la visione del programma EkoSmart è quella di lanciare soluzioni *made in Slovenia* nel settore delle città intelligenti sul mercato mondiale.

La realizzazione di questa visione si basa su diversi approcci principali: valorizzazione delle conoscenze e delle esperienze, *focus* sull'utilizzatore, sviluppo evolutivo e architettura flessibile. Un progetto particolarmente interessante riguarda il monitoraggio in tempo reale della salute fisica per gli adolescenti, utilizzando nuovi dispositivi portatili e architetture sicure connesse all'*internet of things*.

Il secondo progetto, in corso fino al dicembre 2018, nasce dalla cooperazione bilaterale tra la Facoltà di Ingegneria Elettrica (Lubiana, Slovenia) e l'Università Normale di Pechino, Cina (<http://www.ltfe.org/category/english/projects/e-health/>).

Il primo obiettivo della cooperazione (sotto la supervisione del partner cinese), riguarda il monitoraggio della salute degli studenti delle scuole primarie e secondarie di Pechino. Tale attività è condotta mediante un'indagine basata sulla combinazione tecnologica di Internet, sensori indossabili, *cloud computing* e analisi dei cd. *big data*. Tale progetto comprende lo sviluppo di un nuovo tipo di braccialetti intelligenti indossabili che integrano alcuni chip di ultima generazione per il rilevamento ad alte prestazioni e la raccolta in tempo reale di una serie di indicatori fisiologici e fisici relativi al movimento degli studenti, tra cui la frequenza cardiaca, la saturazione dell'ossigeno del sangue, l'accelerazione ecc.

I dati fisiologici e fisici raccolti dai braccialetti intelligenti sono analizzati ulteriormente e preparati per l'interpretazione multidimensionale. La ricerca e il lavoro nell'ambito dell'obiettivo



sopra descritto saranno canalizzati in un progetto di ricerca avanzato per la costruzione di una piattaforma *cloud* su larga scala, che si concentra sulla valutazione globale della salute fisica e sulla raccomandazione di prescrizioni online personalizzate di esercizi.

Il secondo obiettivo di questa cooperazione (leader: Università di Lubiana, Slovenia) è quello di valutare il possibile ruolo dei dati raccolti tramite un sistema *block-chain* per il monitoraggio sanitario personalizzato al fine di:

- definire l'architettura e creare un prototipo per un sistema basato sul cd. *internet of things* per il rilevamento partecipativo della salute fisica degli adolescenti e degli adulti più giovani basati sulla gestione dei dati raccolti tramite *block-chain*.
- convalidare tale sistema in ambiente di laboratorio e di simulazione, favorendo il coinvolgimento di altri esperti interdisciplinari in stadi successivi.



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 e le amministrazioni aggiudicatrici 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.

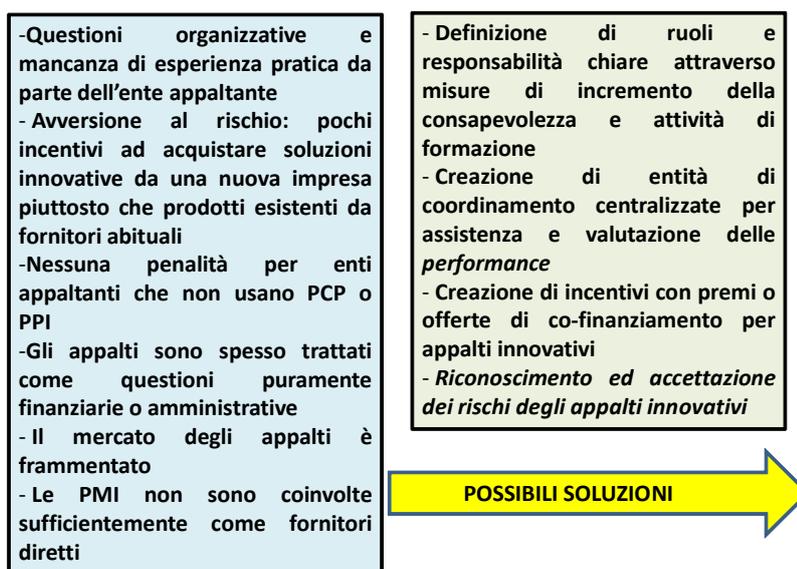
Al fine di superare queste barriere, è di importanza fondamentale:

- **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 17. 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;³³
- 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;³⁴
- 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-Health

Esistono **ostacoli specifici di natura giuridica, sociale, finanziaria e tecnica per l’approvvigionamento dell’innovazione nel settore sanitario**: in generale, clienti e fornitori ritengono che il sistema di approvvigionamento sia complesso e costoso, con il risultato di uno scarso supporto al profondo dialogo necessario a comprendere e implementare nuove tecnologie.

Più dettagliatamente, anche se il quadro normativo, in sé considerato, non costituisce un ostacolo per gli appalti innovativi, può nondimeno diventare una barriera in sede attuativa - specie in settori emergenti come le soluzioni sanitarie innovative - esistono pochi precedenti su come condurre correttamente la procedura di affidamento dell’appalto. Inoltre, fra gli aspetti problematici per gli appalti innovativi, sono annoverabili il numero limitato di attori che utilizzano strumenti utili quali la **consultazione preliminare di mercato** e il **dialogo tecnico**, nonché le incertezze relative al “come” e “in quale fase” della procedura è possibile esperire un dialogo fruttuoso con gli operatori economici senza violare principi e norme dell’evidenza pubblica anche in considerazione degli interessi concorrenti di cui sono portatrici le parti coinvolte nel settore sanitario. La mancanza di consultazioni preliminari del mercato e di ricorso al dialogo tecnico - o, ancora, un utilizzo limitato e inefficiente di tali strumenti - non consente l’individuazione di soluzioni

³³ d.lgs. n. 50 del 2016, artt. 37 e 38.

³⁴ 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.



tecniche, tecnologiche e organizzative migliori, più vantaggiose e aggiornate utili alla definizione della domanda pubblica, dunque alla preparazione dell'appalto, con il rischio di limitare la scelta in relazione alle alternative in grado di soddisfare le esigenze individuate dall'ente aggiudicatore. Inoltre, nel settore pubblico, vi sono **vincoli di bilancio per la spesa sanitaria** che portano, nel momento dell'approvvigionamento, ad una concentrazione pressoché assoluta sul prezzo, lasciando poco spazio all'uso di risorse per incentivare gli appalti innovativi. Infine, una sfida cruciale per gli appalti pubblici di soluzioni innovative è correlata alle **competenze di coloro che si occupano di appalti e all'elevato grado di avversione nei confronti dei possibili rischi connessi al procedimento di approvvigionamento**: gli ospedali e le altre amministrazioni pubbliche non sono, infatti, incoraggiati ad assumersi rischi o a riconsiderare il rapporto tra prezzo e qualità in ragione dell'introduzione dell'innovazione intesa come innovazione dell'oggetto del contratto. Al contrario, l'obiettivo è sempre stato quello di ottenere un prodotto standard "sicuro" al prezzo più basso. Ciò significa che gli investimenti non vengono valutati attraverso l'intero ciclo di vita del prodotto, che determina un uso inefficiente del denaro pubblico. Infine, i medici (come individui o attraverso le loro associazioni scientifiche) spesso non sono coinvolti nel processo di definizione delle esigenze o nella valutazione tecnica delle offerte.

La nuova disciplina europea in materia di appalti pubblici (direttiva UE 24/2014/UE) pone tra gli obiettivi il miglioramento sia del progresso tecnologico sia delle risorse umane che lavorano nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, in una prospettiva che è volta a favorire la partecipazione di un maggior numero di imprese e sostenere l'innovazione del mercato interno.

La cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici a livello nazionale, transfrontaliero e transnazionale consente di condividere i rischi connessi all'innovazione e può favorire l'individuazione di un adeguato livello di aggregazione oltre i confini nazionali per l'acquisto di prodotti innovativi, fattore che assume particolare importanza se si considera che molti fornitori locali risultano inadeguati nell'acquisizione beni e servizi innovativi.

Nel mercato degli appalti pubblici, quindi, l'aggregazione della domanda consente di conseguire economie di scala, abbassando i prezzi ed i costi di transazione, e contestualmente favorisce lo sviluppo di adeguate professionalità e strategie per la definizione di obiettivi specifici da perseguire attraverso gli appalti pubblici (ad esempio, finalità sociali, ambientali, di innovazione, di fornitura di lotti adeguati).



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) il tempo di reagire e sviluppare soluzioni per i bisogni identificati.
- Processi d'appalto efficaci presuppongono un'ampia comunicazione tra i soggetti coinvolti (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).



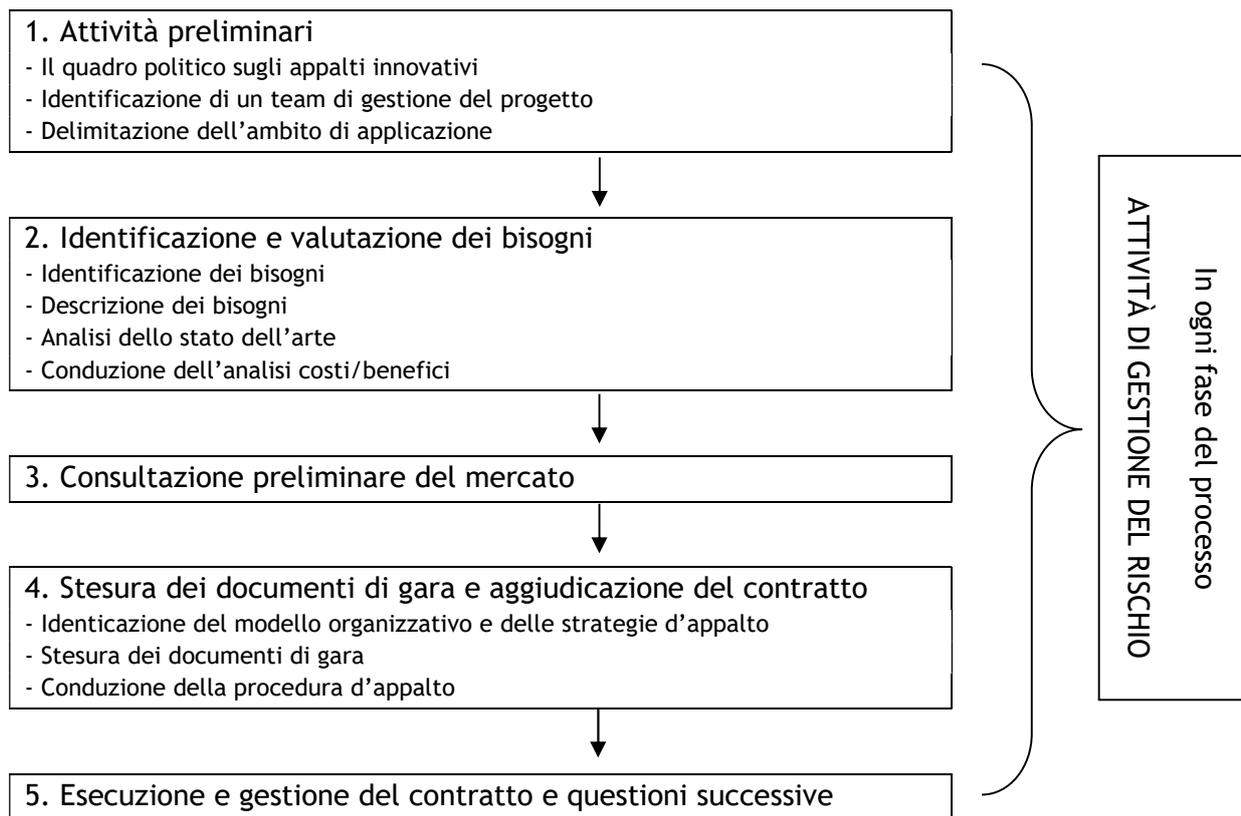
- L'appalto pubblico dovrebbe essere strutturato in modo tale assicurare alle amministrazioni aggiudicatrici adeguata formazione e consulenza in ogni fase della procedura di affidamento.
- Durante l'intero ciclo dell'appalto pubblico, **gli strumenti elettronici** possono avere un ruolo importante nel 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 sulle caratteristiche dei destinatari delle prestazioni 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 disponibili 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 soluzioni alternative 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 di gara.

Figura 18. 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 definire 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 19. Scoreboard per l'Unione dell'Innovazione, (Commissione UE, 2014)

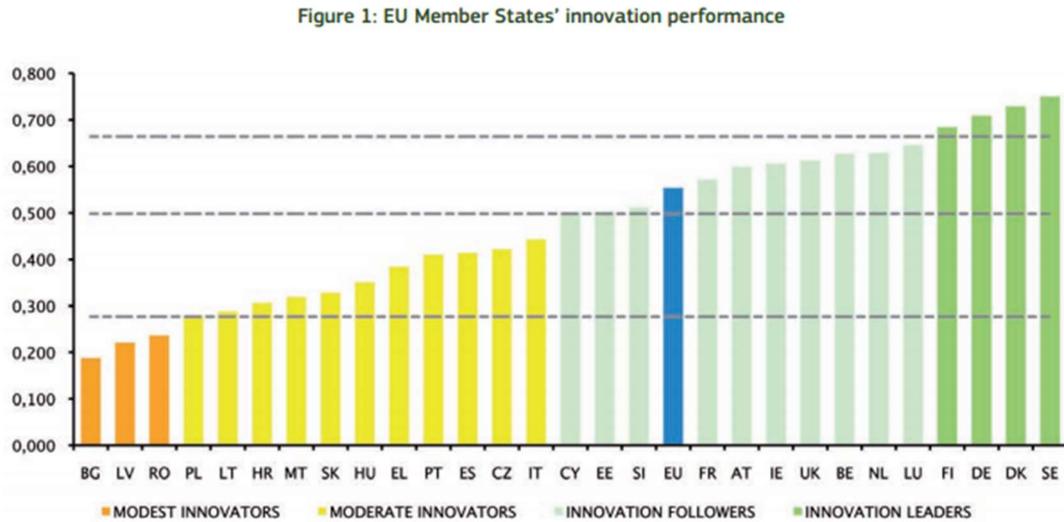


Figura 20. Definizione di innovazione per l'UE

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 21. 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 possono essere 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 Finalndia, 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 professionale³⁵.

In Italia la frammentazione delle amministrazioni aggiudicatrici³⁶ 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;
- 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.³⁷

³⁵ 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

³⁶ Autorità Nazionale Anticorruzione, Relazione annuale 2016, 6 luglio 2017, 149. Cfr. anche 31.000 con oltre 60.000 centri di spesa.



La disciplina italiana ha previsto l'introduzione di un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti³⁸ 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 2014/24³⁹. 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.⁴⁰

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.

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

³⁷ Autorità Nazionale Anticorruzione, Relazione annuale 2016, 6 luglio 2017, 150.

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

³⁹ In Italia, cfr. d.lgs. n. 50 del 2016, art. 43 in combinato disposto con l'art. 37, c. XIII.

⁴⁰ 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.



concorrenza: può essere effettuata su base territoriale, quantitativa (per volume) - per assicurare che l'entità dei singoli lotti 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.⁴¹

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 forniture⁴² l'obbligo di programmazione (biennale) dell'attività contrattuale. I programmi sono adottati "in coerenza" con il bilancio e non congiuntamente,⁴³ cercando di risolvere

⁴¹ d.lgs. n. 50 del 2016, artt. 21 e s.

⁴² Di importo unitario stimato pari o superiore a 40.000 euro.

⁴³ Come previsto dal previgente d.lgs. n. 163 del 2006, art. 128.



le problematiche connesse alle diverse tempistiche dei soggetti pubblici che approvano il bilancio⁴⁴.

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

In ambito europeo e nazionale, esistono diversi progetti di sviluppo, a livello di politiche pubbliche e con impatto pratico, relativi agli appalti innovativi nel settore sanitario, nonostante le situazioni locali dipendano fortemente dalla dimensione del mercato di riferimento e, in particolare, dalla strutturazione della domanda e dell'offerta a livello nazionale e dai relativi meccanismi di sostegno. Quando si opera nel settore sanitario, occorre tenere in considerazione una serie di raccomandazioni di politica pubblica:

- porre l'accento sulla **promozione di soluzioni innovative** come risorsa e non come fine in sé;
- individuare come focus il **miglioramento della qualità e dell'efficienza dei servizi sanitari** e non il risparmio in denaro;
- **gli stanziamenti finanziari dovrebbero coprire l'intero ciclo di vita degli investimenti**, comprese le spese a lungo termine e quelle ricorrenti;
- **i soggetti interessati** (cioè i pazienti, i medici, i professionisti) non solo dovrebbero essere consultati, ma possibilmente **attivamente coinvolti nella richiesta e nella valutazione delle innovazioni necessarie**;
- devono essere stanziade **risorse destinate a coloro che gestiscono la procedura di appalto, ai fornitori e agli utenti finali per sviluppare competenze e conoscenze**;
- i responsabili politici devono garantire un sostegno chiaro e forte per l'innovazione nel settore sanitario;
- la creazione di ambienti di lavoro favorevoli all'innovazione può creare incentivi per assumere ed esercitare un ruolo di *leadership*, poiché consente agli utenti-guida

⁴⁴ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 3, gggggg-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; gggggg-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; gggggg-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; gggggg-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; gggggg-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).



nell'ambito dell'organizzazione sanitaria di catalizzare nuove innovazioni utilizzando la loro reale comprensione dei problemi;

- **gli appalti nel settore sanitario dovrebbero essere integrati nelle politiche sanitarie generali**, comprese la sicurezza e la qualità dell'assistenza sanitaria e sociale, l'esigenza di fornire informazioni adeguate ai pazienti, il potenziamento del ruolo del paziente e la valorizzazione delle sue autonome capacità di scelta, nonché il sostegno delle relazioni transfrontaliere a garanzia della continuità della cura;

- un obiettivo principale dovrebbe essere quello di fornire una **piattaforma di lavoro per sviluppare e concordare norme comuni per un opportuno riutilizzo dei dati dei pazienti**, da un lato, e per una migliore interoperabilità, dall'altro.

Inoltre, la direttiva 2014/24/UE prevede un maggiore impegno pubblico nel favorire appalti verdi e con finalità etico-sociali nel settore sanitario, creando così maggiori opportunità in termini di sostenibilità degli appalti e consentendo alle autorità pubbliche, agli ospedali e ai sistemi sanitari di utilizzare il loro significativo potere d'acquisto per effettuare scelte socialmente responsabili e prediligere prodotti e servizi rispettosi dell'ambiente. Un cambiamento di questo tipo sembra particolarmente importante ove si consideri che le strutture sanitarie sono importanti consumatori di un'ampia gamma di prodotti e materiali (es. dispositivi elettronici e strumenti chirurgici, asciugamani di carta, abiti da ospedale, materiali da imballaggio e forniture per ufficio) che - nell'80% dei casi - vengono "buttati via" dopo un singolo utilizzo.

Ad esempio, in Italia, il Ministero dell'Ambiente - che coordina il piano d'azione nazionale (National Action Plan, NAP) per gli appalti pubblici sostenibili - ha definito tredici criteri verdi ed etico-sociali che le autorità pubbliche possono includere nei loro contratti. Per il settore sanitario si stanno identificando criteri verdi per due tipologie di servizi e una di prodotti: servizi di pulizia negli ospedali e servizi tessili e di lavanderia, da un lato, e pannoloni per incontinenza, dall'altro.

Oltre ai documenti di politica pubblica e agli interventi normativi dell'UE, contributi significativi sono stati forniti da fonti sovranazionali e nazionali.

A livello sovranazionale, il documento emanato nel 2011 dal Consiglio nordico dei ministri denominato "Innovative Public Procurement and Healthcare" illustra esempi di buone pratiche che spiegano come superare le barriere e le complicazioni nell'ambito dei PPI, presentando casi selezionati che esemplificano le migliori pratiche negli appalti pubblici innovativi nel settore sanitario dei Paesi nordici.

Questo documento va collocato nell'ambito di un contesto ancora più vasto, ovvero il nuovo programma innovativo denominato "Innovation in the Health sector through public procurement and regulation" (2014-2017), finalizzato a definire e affrontare sfide e opportunità comuni in materia di salute e benessere.

Un altro interessante documento riguardante il PPI nel settore sanitario è la relazione "Innovation within Health and Welfare - A Nordic Stakeholder Overview".

Un altro rapporto, scritto dalla Copenhagen Economics in preparazione alla conferenza "Public Procurement of Innovation - A Driver for Future Health in Europe" (organizzato da VINNOVA nell'ottobre 2009), valuta il potenziale degli appalti pubblici innovativi nel settore sanitario, delineando il contesto in cui si svolgono innovazioni nell'ambito delle scienze della vita e presentando studi relativi a casi rilevanti.

Un altro esempio notevole di un approccio strategico al PPI nel settore sanitario deriva dalla rete internazionale che supporta gli appalti di innovazione attraverso le risorse e



l'istruzione (INSPIRE), che ha pubblicato un documento di *policy* intitolato "Gap Analysis and recommendations on PCP & PPI implementation".

Infine, un documento che coinvolge l'innovazione sanitaria ed energetica negli appalti pubblici è rappresentato dallo studio LCB-Healthcare Consortium sugli edifici a basso tenore di carbonio nel settore sanità.

A livello nazionale, la maggior parte dei paesi dell'Unione europea, si trova ad affrontare costi sanitari vieppiù crescenti, mentre i pazienti affrontano un aumento dei contributi ai sistemi di assicurazione sanitaria (ove previsti). L'approvvigionamento più efficiente di dispositivi medici, farmaci e apparecchiature medicali da parte degli ospedali pubblici può ridurre significativamente la pressione sui bilanci sanitari, facilitando un miglior rapporto qualità/prezzo. Per questo motivo, il PPI nel settore sanitario è stato incorporato in molte strategie nazionali e locali di approvvigionamento: ad esempio, l'Associazione tedesca d'acquisto EKK (composta da 75 ospedali municipali) ha istituito un sistema professionale di appalti per dispositivi medici che prevede la definizione delle esigenze comuni di approvvigionamento, la conduzione congiunta di analisi del mercato di riferimento e la definizione di criteri di qualità. Un tale sistema centralizzato ha garantito notevoli risparmi per gli ospedali. Un modello simile è stato seguito a livello nazionale dai governi finlandese e sloveno. In molti Stati membri specifici organismi di acquisto sono attivi nel settore sanitario e specializzano le proprie attività di approvvigionamento, creando reti nazionali e transfrontaliere (ad esempio Resah Idf e Uniachat in Francia; catena di approvvigionamento del NHS nel Regno Unito; EHPPA a livello europeo).

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

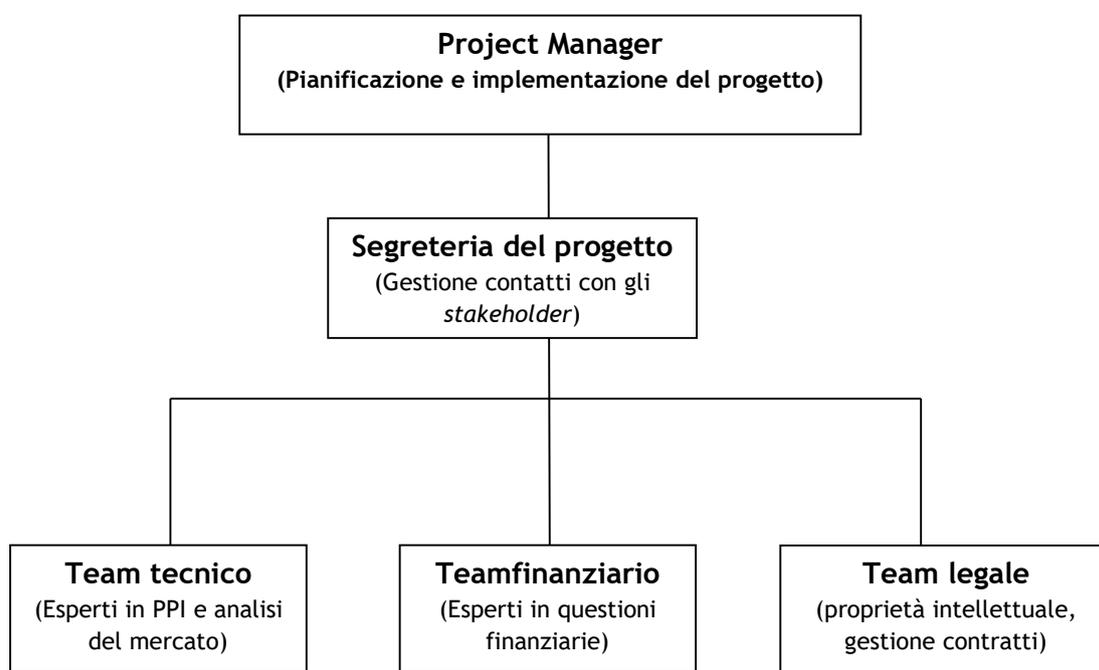
Mancanza di un adeguato ruolo di guida; mancanza di *expertise* appropriate; mancanza di coordinamento tra le varie risorse ed attività; mancanza di comprensione relativa all'impatto del sistema di organizzazione sul progetto; mancanza di capacità specifiche sull'identificazione e specificazione concreta 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 22. 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-Health

L'innovazione nell'acquisto di prodotti e servizi sanitari deve essere perseguita attraverso il coinvolgimento di un numero significativo di soggetti interessati. Infatti, oltre ad un'accurata valutazione dei dati sanitari ed economici, le decisioni relative alle procedure di gara per l'acquisto di tecnologie mediche innovative dovrebbero essere prese alla luce di esperienze cliniche specifiche, in modo da rispondere nel modo più adeguato possibile alle questioni relative al rapporto qualità/prezzo, anche mediante il cambiamento delle stesse tecnologie mediche.

Per costruire il team che si occupa di appalti è, quindi, importante impegnarsi non solo nell'individuazione di esperti legali, finanziari e tecnici nel settore, ma anche nel coinvolgimento di tutti gli stakeholder interessati e degli utenti finali dei beni e dei servizi che saranno acquistati, in modo da garantire l'approvvigionamento delle soluzioni più innovative, moderne ed efficaci.

In particolare, è importante sottolineare l'importanza del coinvolgimento di esperti clinici nell'area sanitaria coinvolta nei comitati di valutazione delle candidature, necessario per assicurare che il team di appalti sia a conoscenza dei risultati medici in merito alle opzioni tecnologiche disponibili o potenzialmente disponibili in futuro.

Ad esempio, se l'obiettivo finale è quello di acquistare prodotti e soluzioni innovative per aiutare la qualità della vita e gli anziani allo scopo di invecchiare bene, gli esperti dovrebbero provenire dalle aree mediche più interessate (geriatri, terapisti occupazionali, fisioterapisti, assistenti e assistenti professionali). Una buona pratica documentata è quella di coinvolgere non solo singoli professionisti del settore, ma anche le associazioni professionali di clinici in settori rilevanti (ad esempio la società nazionale - o internazionale - dei radiologi per l'acquisto di macchine a raggi x), la cui valutazione sarebbe di grande aiuto nella scelta, individuazione e condivisione delle innovazioni.

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 processo⁴⁵.

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 nella 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.

⁴⁵ 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 23. Il piano d'azione del progetto HAPPI



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-Health

Al fine di stimolare le innovazioni nell'assistenza sanitaria, **gli acquirenti del settore devono specificare i bisogni che vogliono soddisfare attraverso un prodotto innovativo**, sia per quanto riguarda le priorità a lungo termine sia in relazione ad un acquisto specifico. Ciò richiede il possesso di competenze necessarie ad articolare i bisogni e tradurli in una domanda adeguata relativa ad un prodotto che gli operatori economici possono fornire. Gli acquirenti, d'altro canto, devono avere la competenza necessaria ad eseguire l'acquisto, tanto in termini di competenza tecnica in materia di innovazione sia di gestione del processo di appalto. Una inadeguata identificazione delle esigenze può portare ad un acquisto non ottimale di beni e servizi che non soddisfano le reali esigenze dei medici e dei pazienti, o che creano problemi in termini di prestazioni e di efficienza.

L'identificazione delle esigenze del settore sanitario dovrebbe seguire un processo graduale: in un primo momento, gli enti aggiudicatori dovrebbero decidere la strategia per identificare le esigenze non ancora soddisfatte; una buona idea potrebbe essere quella di aprire un'ampia consultazione con *stakeholder* interni (medici, committenti, esperti in telecomunicazioni e protezione dei dati, servizi di monitoraggio della qualità, organizzazioni che raccolgono le esperienze dei pazienti) ed esterni (pazienti, associazioni di pazienti, ricercatori, università e autorità sanitarie), facendo ricorso ad una



combinazione di indagini, *workshop*, *focus group* e osservazione diretta per limitare la portata dell'appalto.

Ad esempio, il progetto EEP-eHealth (www.innovationhospitals.com) ha utilizzato tale approccio combinato per identificare le seguenti esigenze non soddisfatte:

- potenziamento della figura e delle potenzialità del paziente tramite telemedicina, teleconsultazione e piattaforme di telediagnosi;
- accresciuto utilizzo da parte del paziente di applicazioni sanitarie personalizzate;
- piattaforme per la gestione delle malattie croniche;
- sistema integrato per supportare la sicurezza del paziente: prescrizioni, distribuzione e consumo di medicinali;
- programmi di *mirror therapy* per la riabilitazione neurologica;
- gestione del processo applicata all'Electronic Health Record (EHR);
- sistemi di supporto decisionale basati sull'Electronic Health Record;
- grandi dati (bioinformatica, integrazione dei dati, biomarcatori, uso e interpretazione dei dati da EHR e altri sistemi informativi);
- medicina personalizzata e medicina di precisione;
- integrazione dei dati biologici e clinici con altri dati utili;
- riduzione del rischio per la sicurezza dei pazienti nella progettazione, realizzazione e utilizzo di EHR;
- pacemaker impiantabili e defibrillatori e sistemi di monitoraggio remoto integrati;
- sistema di monitoraggio integrato materno-fetale;
- soluzioni per migliorare il tempo di diagnosi;
- dispositivi medici mobili;
- strumenti chirurgici (spugne, asciugamani, bisturi, aghi, ecc.);
- soluzioni di *imaging* clinico avanzato (ad esempio per patologie cardiache e della retina);
- miglioramento dell'innovazione sociale in campo sanitario;

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 nei mercati rilevanti. 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

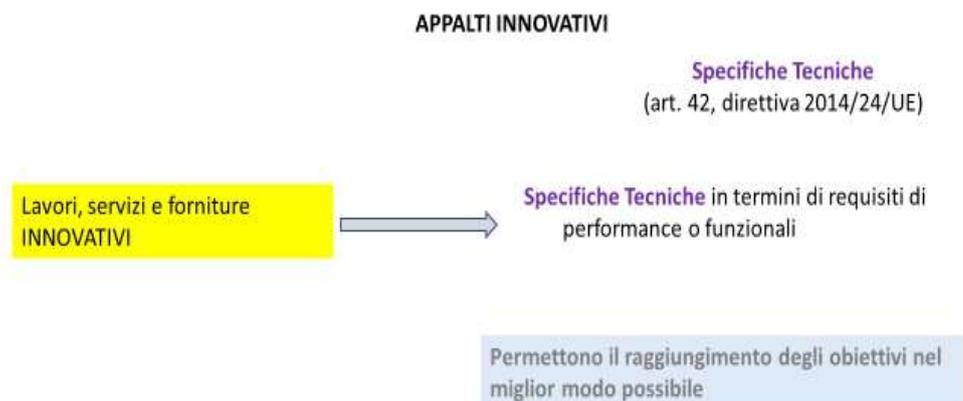
In un caso di appalto guidato dall'esigenza di innovazione dal lato della domanda, la Siemens si è aggiudicata un contratto con l'Association of Greater Manchester Authorities (AGMA) al fine di ridurre la spesa e migliorare le *performance* dei semafori. Attraverso un processo di dialogo competitivo, 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 24. 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 DEFINIRE 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-Health

Nel settore sanitario le esigenze devono essere descritte in modo da fornire agli operatori economici la flessibilità necessaria a progettare il prodotto. Tale scopo può essere raggiunto attraverso le specifiche dei requisiti funzionali del prodotto o attraverso una specifica dettagliata del prodotto stesso. Tuttavia, poiché le esigenze in tema di innovazione possono essere molto peculiari nei vari settori sanitari, non è facile né utile fornire raccomandazioni generali in termini di quanto dettagliate debbano essere le specifiche.

Esperienze raccolte da progetti di successo hanno dimostrato che, anche se le specifiche possono essere dettagliate in termini di cosa produrre, la decisione su come produrre dovrebbe essere lasciata all'operatore economico.

In questa fase è importante sottolineare la necessità di una **consultazione preliminare del mercato** (vedi *infra*, par.2.4.2): un dialogo globale e reciprocamente vantaggioso con il mercato può contribuire all'identificazione dei prodotti più innovativi e alla definizione di specifiche tecniche dettagliate. Tuttavia, è fondamentale che questo processo sia condotto nel rispetto dei principi di trasparenza, pari opportunità e concorrenza. Infatti, i requisiti contenuti nei documenti di gara non devono semplicemente riportare le soluzioni proposte dagli operatori economici, dato che l'unico risultato di una simile operazione sarebbe favorire coloro che hanno partecipato al dialogo tecnico, limitando la partecipazione e la concorrenza.

Una buona pratica nell'individuazione e nella descrizione di un bisogno non soddisfatto viene dall'ospedale di Roterham (UK): nel caso di specie, le specifiche tecniche sono state basate sui risultati finali da raggiungere e non sui beni o prodotti da fornire, in modo da lasciare agli operatori economici l'opportunità di suggerire i mezzi più efficaci per raggiungere l'innovazione. In tal modo, l'ospedale ha inteso realizzare un cambiamento graduale nell'esperienza di soggiorno del paziente creando un ambiente di cura piacevole, con i pazienti in grado di controllare i livelli di illuminazione della zona letto e, contemporaneamente, permettendo all'ospedale di giungere a conseguire una maggiore efficienza energetica.



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)⁴⁶. 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”*.⁴⁷

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”*⁴⁸ 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.⁴⁹

Con l'intento di snellire l'attività programmatoria, 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»*⁵⁰ e servizi e forniture *«di importo unitario stimato pari o superiore a 40.000 euro»*,⁵¹ 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.⁵²

La disciplina in tema di programma degli acquisti e programmazione dei lavori pubblici⁵³ non si applica alla pianificazione delle attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza,⁵⁴ 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 territorio⁵⁵. 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, tutti i contributi ricevuti da portatori di interesse, nonché i resoconti di incontri e dibattiti con i medesimi.

⁴⁶ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 21.

⁴⁷ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 21, c. I.

⁴⁸ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 23, c. V.

⁴⁹ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 23, c. V.

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

⁵¹ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 21, c. VI.

⁵² 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.

⁵³ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 23.

⁵⁴ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 21, c. VIII bis.

⁵⁵ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 22.



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 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 deve essere possibilmente integrata da incontri esperti del settore (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 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 individuata 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



	utenti finali (<i>bottom-up</i>) - 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	intellettuale per il bisogno identificato? - 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?	Ownership, TCO)
--	--	--	-----------------

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

A livello europeo, un contributo significativo è stato portato dall'**European Observatory on Systems and Policies**, il cui scopo è sostenere la politica sanitaria sulla base delle evidenze emerse attraverso l'analisi e la diffusione delle informazioni sui sistemi sanitari europei, e di impegnarsi direttamente con i responsabili delle politiche nazionali per promuovere la salute, la solidarietà, l'efficienza, la qualità, l'efficacia della risposta, la trasparenza e l'integrità.

In molti paesi, ci sono associazioni e organismi che possono fornire un aiuto significativo per l'attività di ricerca a tavolino (*desk research*) e l'avanzamento dell'analisi nel settore sanitario. Un esempio paradigmatico viene dall'Italia, dove l'Osservatorio sulla gestione sanitaria italiana (OASI) monitora lo sviluppo e la diffusione di approcci e tecniche manageriali nel settore sanitario nazionale e crea un forum per accademici, professionisti e manager attraverso la combinazione di alcuni metodi di ricerca (es. analisi della documentazione ufficiale, elaborazione di dati quantitativi, indagini, studi di casi e ricerca nelle banche-dati). Simili compiti vengono eseguiti dall'Osservatorio farmaceutico italiano (OSFAR) e dall'Osservatorio sugli appalti pubblici (OSPA).

Un esempio di corretta identificazione delle necessità provenienti dal settore sanitario polacco riguarda l'Ospedale di Rawicz, che si è unito al progetto LCB-Healthcare per innovare le proprie tecniche di approvvigionamento attraverso l'utilizzo di specifiche basate sui risultati dell'analisi dei costi dell'intero ciclo di vita (*life-cycle cost*). Questo nuovo metodo è stato utilizzato per l'acquisto di **uniformi ospedaliere**, in quanto c'era tempo sufficiente prima che le forniture diventassero indispensabili e quindi fosse necessario concludere la procedura di appalto su basi di urgenza; l'acquisto era inoltre a



basso rischio e relativamente facile da condurre. In un primo momento, il personale infermieristico è stato interrogato circa i pro ed i contro delle uniformi che indossavano, **invitandoli a suggerire miglioramenti** in modo da ottenere parametri chiari e ben definiti sulla base dei quali designare le specifiche tecniche dell'appalto: le uniformi dovevano essere funzionali, piacevoli da indossare, facili da usare e pulire, durature, convenienti sulla base del costo dell'intero ciclo di vita e sostenibili per l'ambiente. Dopo aver definito le esigenze e descritto le specifiche tecniche basate sui risultati emersi dalle interviste, sono stati contattati altri ospedali che volessero mostrare interesse verso tale innovazione ed è pubblicato un avviso di pre-informazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea e sul sito web dell'ospedale. In seguito, il personale incaricato dall'ospedale ha condotto le analisi di mercato direttamente su 32 fornitori potenziali, che sono stati invitati ad una riunione aperta; 8 di loro hanno partecipato all'incontro e 7 hanno dichiarato il loro interesse, per cui è stato condotto un dialogo tecnico con queste imprese. Successivamente al dialogo è stata utilizzata una procedura di gara ristretta e gli operatori economici hanno presentato le offerte nell'ottobre 2012. Come conclusione, l'ospedale ha firmato un contratto con i fornitori vincenti, i quali offrono un capo in miscela di poliestere e tencel (una fibra a base di eucalipto) che ha consentito risparmi significativi derivanti da costi di lavaggio ridotti e minor deperibilità.

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 LCC 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 dimensione 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 richiedono 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 uffici diversi della medesima stazione appaltante possono anche essere svolti congiuntamente. 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.

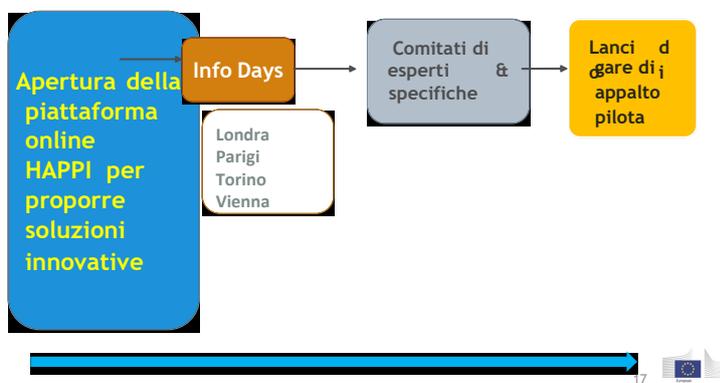
Nel quadro del **progetto HAPPI**, i fornitori di soluzioni innovative per l'invecchiamento felice sono stati invitati agli info-day e agli eventi di *networking* tenuti in quattro grandi città europee (Londra - 24/09/2013, Parigi - 9/10/2013, Torino - 30/10/2013 e Vienna - 2/12/2013: <http://www.happi-project.eu/Events/12/9/1>).



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 25. 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 soddisfino 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- 	<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>discriminazione 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 tempestivamente⁵⁶.

Il codice dei contratti pubblici italiano prevede,⁵⁷ 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 procedimento⁵⁸.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Direttiva 2014/24/UE, art. 40 attuato in Italia al d.lgs. n. 50 del 2016, art. 66.

⁵⁸ 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.



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”*.⁵⁹

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”*.⁶⁰

Ove non sia in alcun modo possibile assicurare il rispetto del principio della parità di trattamento, si prevede l'ESCLUSIONE dalla procedura⁶¹ 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.⁶²

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

L'«Agenda digitale italiana» (ADI)⁶³ contiene interventi in molteplici settori tra cui quello sanitario mediante la previsione di *“misure per la sanità digitale: fascicoli sanitari elettronici, prescrizioni mediche digitali”*.⁶⁴

I piani di sanità nazionali e regionali devono privilegiare *“la gestione elettronica delle pratiche cliniche, attraverso l'utilizzo della cartella clinica elettronica, così come i sistemi di prenotazione elettronica per l'accesso alle strutture da parte dei cittadini con la finalità di ottenere vantaggi in termini di accessibilità e contenimento dei costi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”*.⁶⁵

In materia di e-Health, l'Agenzia per l'Italia digitale ha aperto nel luglio 2017 due consultazioni per la realizzazione di appalti di ricerca e sviluppo.

La prima consultazione è volta a realizzare un appalto per lo sviluppo di strumenti e modelli innovativi per la gestione dei processi e dei rischi in sanità. Tale gara è volta ad individuare soluzioni ICT per la modellizzazione e formalizzazione delle procedure clinico-assistenziali, anche in relazione ai costi e agli esiti di salute; la valutazione quantitativa

⁵⁹ d. lgs. n. 50 del 2016, art. 66, c. II.

⁶⁰ d. lgs. n. 50 del 2016, art. 67.

⁶¹ d. lgs. n. 50 del 2016, art. 80, c. 5, lett. e.

⁶² d. lgs. n. 50 del 2016, art. 67, c. II.

⁶³ Prevista dal d.l. n. 5 del 2012, art. 47, conv. in l. n. 35 del 2012.

⁶⁴ d.l., 18 ottobre 2012, n. 179, artt. 12-13 e 13 bis, conv. in l. 17 dicembre 2012, n. 221.

⁶⁵ d.l. n. 5 del 2012, art. 47 bis, conv. in l. n. 35 del 2012.



dei livelli di rischio; una guida alla scelta del percorso assistenziale ottimale; il monitoraggio del percorso assistenziale adottato per il singolo paziente.⁶⁶

La seconda consultazione è volta a sviluppare sistemi intelligenti per il monitoraggio del paziente anziano per sviluppare uno strumento informatico omogeneo per condividere specifici *data set* tra aziende ospedaliere.⁶⁷

Nel mese di aprile 2017, si è svolta invece la prima consultazione di mercato relativa alla gara d'appalto pre-commerciale "Sviluppo di test rapidi ed economici su animali e alimenti" che rientra tra le iniziative di maggiore rilevanza a livello europeo, con un valore economico complessivo di oltre 10 milioni di euro.

Le gare attualmente in corso sono 11, ma sono in costante aumento. Per affrontare un programma così ambizioso l'Agenzia per l'Italia Digitale promuove la costituzione di un sistema di *partnership* istituzionali che coinvolge, oltre al MIUR, la Fondazione Ugo Bordoni, l'Istituto Superiore di Sanità, l'ISPRa, il Ministero della Salute, i Vigili del Fuoco e la Protezione Civile. Nel contesto degli appalti pre-commerciali, AgID si fa promotrice dell'approccio "*demand driven*", più innovativo rispetto al tradizionale modello *market push*.

I dettagli delle singole gare sono disponibili all'interno delle pagine informative dedicate del sito dell'Agenzia.⁶⁸

In ambito regionale, La **Regione Lombardia**⁶⁹ ha iniziato ad implementare l'Azione I.1.b.3.1 del bando POR FESR 2014-2020 (Invito pubblico per la rilevazione in ambito sanitario dei fabbisogni di innovazione tecnologica - ASSE 1 RICERCA E INNOVAZIONE / AZIONE I.1.B.3.1), che si sostanzia in diverse iniziative volte al rafforzamento e alla qualificazione della domanda di innovazione della PA attraverso il sostegno ad azioni di Appalto Pubblico Pre-Commerciale⁷⁰ nel quadro delle quali le aziende sanitarie, gli IRCCS (pubblici e privati) e le case di cura private (nell'esercizio della loro funzione di erogazione di servizi pubblici nell'ambito del Servizio Socio Sanitario Regionale) hanno potuto candidarsi⁷¹ proponendo i propri fabbisogni tecnologici di innovazione che, ove selezionati, potranno essere presupposto per l'attivazione delle successive fasi della procedura di PCP.

Anche altre esperienze regionali prevedono azioni finanziate mediante i fondi POR FESR e specificatamente rivolte alla ricerca di soluzioni innovative anche nel settore sanitario.⁷²

⁶⁶ Valore stimato dell'appalto - 1.641.379,76 euro - IVA esclusa per una durata prevista di 24 mesi - cfr. <http://www.agid.gov.it/agenda-digitale/innovazione-del-mercato/gare-pcp-nazionali/gestione-rischio-clinico-informazioni>.

⁶⁷ Valore stimato dell'appalto 2.446.082,17 euro - IVA esclusa - durata prevista è di 30 mesi - cfr. <http://www.agid.gov.it/agenda-digitale/innovazione-del-mercato/gare-pcp-nazionali/monitoraggio-intelligente-anziano-informazioni>.

⁶⁸ Appalti Pre-Commerciali: focus sulle gare di appalto di Ricerca e Sviluppo, 24 Agosto, 2017, <http://www.agid.gov.it/notizie/2017/08/04/appalti-pre-commerciali-focus-sulle-gare-appalto-ricerca-sviluppo>.

⁶⁹ In attuazione della DGR X/6582/2017.

⁷⁰ Precommercial Public Procurement attraverso la pubblicazione in data 23 maggio 2017.

⁷¹ La presentazione delle domande si è conclusa il 7 giugno 2017.

⁷² cfr. a titolo esemplificativo **Regione Piemonte**: D.D. 28 dicembre 2016, n. 839 POR FESR 2014-2020 Asse I. Obiettivo specifico I.1b.1.-Azione I.1b.1.2. Approvazione Bando "Poli di Innovazione - Linea B. Agevolazioni per progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale, riservate alle imprese mai associate ai Poli". Dotazione finanziaria di 15.000.000,00. Prenotazione impegni di euro 9.000.000,00 su capitoli vari, annualità 2017 e 2018,



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

Quando si acquista un bene o un servizio innovativo e dal vantaggioso rapporto qualità/prezzo, è di fondamentale importanza per le autorità sanitarie e le amministrazioni aggiudicatrici mettersi in contatto tempestivamente con i potenziali fornitori. Infatti, un contatto limitato o nullo può portare ad una mancanza di consapevolezza rispetto allo specifico mercato. Al contrario, un completo ed efficace giro di orizzonti può stimolare la concorrenza, ridurre la dipendenza da un piccolo numero di fornitori, fornire alle organizzazioni pubbliche informazioni e approfondimenti utili per una strategia di approvvigionamento futuro, gestire le aspettative del mercato e preparare le parti interessate per le prossime offerte, rafforzare le relazioni tra l'industria e le amministrazioni aggiudicatrici, consentire ai nuovi operatori di entrare sul mercato, fornire alle autorità sanitarie una migliore comprensione della fattibilità dei requisiti, consentire al mercato di porre domande o presentare rilievi critici rispetto all'approccio alla procedura di appalto, evitare procedure lunghe e complesse che rischiano di essere utilizzate quando i team di appalti o i medici non sono sicuri dei prodotti disponibili sul mercato.

Per quanto riguarda i mezzi di conduzione delle **consultazioni preliminari del mercato**, si possono utilizzare giornate informative per il mercato o i fornitori strutturati per esaminare il pensiero di tali rilevanti attori sui requisiti e sui risultati prima di avviare il processo di aggiudicazione ufficiale; utilizzare questionari o interviste per raccogliere informazioni sul mercato o rilasciare documenti su opportunità specifiche; comunicare tramite una nota informativa preventiva (PIN) o altri mezzi (ad esempio comunicati stampa, siti web o incontri di settore) così da mostrare ad un più ampio mercato idee sulle prossime esigenze e offerte, emettere un invito all'industria specializzata per presentare nuove tecnologie e innovazioni.

del bilancio di previsione finanziario 2016/2018. cfr. anche Azione I.1.b.2.2 PIATTAFORMA TECNOLOGICA SALUTE E BENESSERE nell'ambito della quale è stata prevista un'iniziativa "Piattaforma tecnologica Salute e Benessere" con cui la Regione Piemonte intende finanziare, nella forma di contributo alla spesa, progetti di ricerca industriale e/o progetti di sviluppo sperimentale che promuovano lo sviluppo di soluzioni innovative con i seguenti obiettivi prioritari: - sostenere la ricerca industriale e l'innovazione nelle tecnologie; - favorire la collaborazione tra imprese e il sistema della ricerca per l'elaborazione di progetti che rispondano alle esigenze di innovazione e competitività nel settore Salute e Benessere; - agevolare lo scambio di conoscenze e competenze tra imprese, organismi di ricerca e strutture sanitarie di clinica e cura ed incentivando la creazione di aggregazioni; - favorire le ricadute sul territorio anche in termini di crescita dell'occupazione e della competitività del sistema produttivo piemontese; incrementare la formazione di nuovi ricercatori industriali nei campi della Salute e Benessere, attraverso la sperimentazione di progetti di Apprendistato in alta formazione e ricerca. cfr. www.regione.piemonte.it/industria/por14_20/asse_I_Azione_I_1_b_2_2.htm. La Regione Toscana ha previsto la valorizzazione delle progettualità del settore MEDTECH in tema di "Tecnologie, strumenti ed apparecchiature per nuovi modelli di ricerca e per applicazioni medicali (i dispositivi medici, la diagnostica in vitro, le apparecchiature di imaging, il software e le soluzioni di e-health) per prevenzione, diagnosi, monitoraggio, valutazione, trattamento del paziente, con particolare riguardo alle tecnologie diagnostiche (in vitro ed in vivo) e terapeutiche applicate alla mini-invasività, deospedalizzazione rapida, invecchiamento attivo e benessere, screening, tecnologie per cure domiciliari, patient empowerment" in attuazione degli dei piani, programmi e atti normativi approvati con la delibera di Giunta regionale n. 495 del 15 maggio 2017. cfr. <http://www.regione.toscana.it/-/por-fesr-2014-2020-ricerca-e-sviluppo-pubblicati-i-primi-due-bandi-2017>.



Nel settore sanitario, una buona pratica per la consultazione preliminare del mercato emerge dal **progetto HAPPI** (www.happi-project.eu). Prima della pubblicazione del bando di gara comune, le migliori soluzioni proposte dalle imprese - con particolare attenzione alle PMI - sono state esaminate utilizzando tre passaggi successivi:

1) in un primo momento, **le imprese hanno utilizzato il sistema accreditato ISO9001 di gestione dell'innovazione presente sul web HAPPI** (DARS - Data Acquisition and Reviewing System - Platform) in modo da introdurre il proprio profilo di prodotto e adempiere ad ogni fase nella procedura di compilazione della scheda di valutazione (registrazione, concetto, capacità di valore, accordo di non divulgazione, *due diligence* approfondita e descrizione completa del progetto). **Alla scadenza del 31 gennaio 2014, 144 soluzioni sono state consegnate e rese visibili a tutti gli acquirenti europei attraverso una sezione dedicata denominata "Innovation Showcase"** (v. *Infra*). Il numero significativo di proposte è stato anche determinato dal successo delle quattro **giornate informative** organizzate a Londra, Parigi, Torino e Vienna, che hanno sostituito la pubblicazione di un avviso di pre-informazione in modo da garantire un approccio orientato al mercato nella valutazione del mercato europeo esistente;

2) successivamente, le imprese che hanno superato la procedura di valutazione con assegnazione dei punteggi sono state esaminate da tre comitati di esperti (formati da geriatri, terapisti occupazionali, fisioterapisti, ingegneri edili, progettisti, assistenti personali e professionali, ergonomi, terapisti psicomotori e facilitatori) in modo da stabilire se l'innovazione proposta fosse in linea con le attuali esigenze delle istituzioni che ospitano gli anziani (ad es. ospedali e strutture residenziali). **I comitati di esperti dovevano rispondere a queste domande principali: il prodotto/servizio è davvero innovativo? Soddisfa i bisogni dei beneficiari (organizzazioni di assistenza per anziani e ospedali)? Il prodotto è un prototipo o è già disponibile sul mercato? 'Il prodotto è conforme alle esigenze correlate all'invecchiamento sano? Il prodotto/servizio è facilmente installabile su scala europea ?**

3) Infine, le imprese che sono state selezionate dalla commissione di esperti sono state contattate dal consorzio mediante un'intervista telefonica individuale che prevedeva una presentazione approfondita delle soluzioni proposte, volta a valutare la fattibilità di un appalto transfrontaliero in riferimento ai prodotti e servizi offerti, secondo gli obiettivi del progetto HAPPI e in particolare in relazione agli aspetti innovativi delle soluzioni selezionate.

Nell'ambito del **progetto EcoQUIP** (finanziato dal programma per la competitività e l'innovazione 2007-2013), l'ospedale di Sucha Beskidza (Polonia) si è impegnato a migliorare qualità, efficienza e sostenibilità attraverso l'approvvigionamento di soluzioni innovative (PPI). Dopo un lungo processo, è stata individuata un'esigenza effettivamente non soddisfatta: il miglioramento del "comfort termico per i pazienti e il personale", una sfida che coinvolgeva due requisiti (vale a dire migliorare l'efficienza energetica dell'ospedale e adempiere alla nuova normativa in materia di infrastrutture varata dal ministero polacco della sanità). L'ospedale ha utilizzato il dialogo tecnico per ottenere informazioni sulle possibili soluzioni: è stata pubblicata una nota informativa nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea e nella pagina web dell'ospedale, mentre altri otto ospedali della regione hanno dichiarato interesse verso i risultati del progetto. Sono state intraprese attività di consultazione del mercato con 209 potenziali fornitori provenienti da tutta Europa, i quali sono stati contattati e invitati a partecipare al dialogo tecnico: 19 imprese hanno presentato proposte e sono stati tenuti 16 incontri con i partecipanti al dialogo tecnico. Le soluzioni proposte differivano per le tecnologie impiegate, per i costi, per



l'entità delle modifiche richieste nell'infrastruttura dell'ospedale e per i risultati attesi. Infine, l'ospedale ha diviso l'appalto in tre categorie: soluzioni che limitano l'esposizione al sole; soluzioni relative al raffreddamento, al riscaldamento e alla rotazione dell'aria e soluzioni relative all'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili. Nel 2014 l'ospedale ha annunciato l'acquisto di soluzioni per la prima categoria.

Le consultazioni del mercato condotte sia nei processi PCP sia in quelli PPI in tutta Europa hanno reso possibile l'identificazione di un elenco di prodotti innovativi.

Per quanto riguarda l'elenco dei prodotti disponibili come conseguenza diretta dei progetti PCP, i riferimenti possono essere trovati ai seguenti link:

- nel contesto del **progetto NYMPHA-MD** (<http://www.nympha-md-project.eu/>) è stato pubblicato un bando di gara per gli appalti pre-commerciali (PCP) per assegnare servizi di ricerca e sviluppo relativi a "soluzioni tecnologiche mobili per supportare operatori sanitari e pazienti per la cura e la gestione del disturbo bipolare". Dopo la scadenza del bando (30 ottobre 2015) e la validazione delle offerte presentate, nel marzo 2016 sono stati identificati tre candidati vincitori che hanno firmato un contratto per la realizzazione di piani di fattibilità. Tutti gli operatori economici selezionati sono stati invitati alla fase 2, dedicata allo sviluppo del prototipo, nell'autunno 2016. Questa fase è stata completata nel luglio 2017 e ha offerto indicazioni interessanti alla luce delle interazioni Health-ICT;

- un altro esempio di PCP proviene dalla **Regione Lombardia** (Italia), che ha individuato come bisogno non ancora soddisfatto quello di migliorare il sistema di trasporto dei letti all'interno dell'ospedale al fine di incentivare la produttività e ridurre la quantità del personale dedicato, con un abbassamento del costo totale dei servizi pubblici ed un miglioramento del comfort e della sicurezza del paziente;

- nel contesto del **progetto C4BI** (<http://www.procurers-network.com/>) - che ha raccolto esigenze comuni provenienti da Spagna, Portogallo, Polonia e Regno Unito - la città di Lublino ha sviluppato un progetto pilota denominato "Panel for Seniors", che prevede la predisposizione di una documentazione tecnica relativa ad un dispositivo in grado di sostituire tastiere standard e mouse del computer. Questo dispositivo deve essere progettato principalmente per persone anziane con difficoltà nella gestione delle attrezzature tradizionali a causa di problemi di visione ridotta o di ridotta destrezza manuale (ad esempio richiedendo un pulsante separato che sostituisca il pulsante destro del mouse, un pulsante per accendere e spegnere il computer, tasti "+" e "-" per regolare il volume e aumentare o diminuire la dimensione del carattere, un pulsante per avviare il browser web, un microfono incorporato per convertire la voce in testo). Sono stati invitati diversi fornitori per incontri con i rappresentanti del comune;

- il **progetto DECIPHER** (<http://www.decipherpcp.eu/>), terminato nel marzo 2017, è stato finalizzato a sviluppare una soluzione mobile che consentisse un accesso transfrontaliero sicuro ai portali sanitari già esistenti. Attraverso un programma di appalto pre-commerciale condotto in fasi, il progetto ha sviluppato una soluzione che affronti la gestione dei pazienti con condizioni cliniche croniche a lungo termine. La nuova applicazione *user-friendly* acquisita tramite PCP consentirà una cura medica efficiente e sicura dei pazienti che si muovono tra gli Stati membri dell'UE. In concreto, sono stati selezionati tre operatori economici per la fase finale della prova di concetto;

- un altro **progetto PCP nell'ambito della sanità è "Unwired health"** (<http://www.unwiredhealth.eu>), finanziato dal 2012 al 2015, ha avuto lo scopo di sviluppare servizi mHealth (mobile health), incluso un sistema per addestrare pazienti con insufficienza cardiaca e che permette l'istruzione, la motivazione, il monitoraggio remoto e



altre funzionalità, integrando e coordinando le cure fornite dall'ospedale e dall'assistenza primaria;

- il **progetto READi for Health** (www.readiforhealth.eu) - che presenta profili di interdisciplinarietà con il tema delle telecomunicazioni - è stato finanziato nell'ambito del programma FP7-REGIONS e si è concluso nell'agosto 2016: ha avuto come obiettivo il sostegno a quattro cluster regionali europei per agevolare la rapida assunzione delle loro innovazioni nel campo dell'eHealth. Il progetto prevedeva un piano d'azione comune per promuovere gli ecosistemi eHealth nelle regioni di Murcia (ES), Skane (SE), Oulu (FI) e Midi-Pirenées (FR). Le aree chiave di focalizzazione sono state lo scambio di dati clinici, il *cloud computing* e la sicurezza mobile, con la promozione di appalti pre-commerciali ed un supporto all'internazionalizzazione delle aziende eHealth. Una volta individuate le innovazioni adeguate, il progetto ha promosso nuovi partenariati pubblici e meccanismi d'acquisto come l'appalto Pre-Commerciale (PCP), al fine di portare tali prodotti innovativi sul mercato. I progressi nel *cloud computing*, nell'utilizzo dei cd. *big data* e l'accesso sicuro alle informazioni da qualsiasi dispositivo, ad esempio, sono stati identificati come tecnologie chiave con un potenziale eHealth prezioso;

- il **progetto EMPATTICS** (www.empattics.eu) - Enabling self-management of treatment for chronic diseases - è un progetto Horizon 2020 ancora in fase di sviluppo, con durata dal 1° febbraio 2016 al 30 aprile 2019. EMPATTICS mira a sviluppare nuove soluzioni di telecomunicazioni che consentano alle persone con una varietà di disturbi cronici di assumere decisioni relative al trattamento delle loro malattie. Gli strumenti innovativi per le telecomunicazioni verranno testati su larga scala e integrati nelle politiche strategiche in materia di sanità in tutte le regioni da cui provengono i committenti. La gestione della salute sarà affrontata in modo olistico, inclusi gli stili di vita sani e la prevenzione nonché la gestione delle malattie, producendo delle *best practices*, nonché un uso più efficace ed efficiente dei servizi sanitari;

- il **progetto MAGIC, Mobile Assistance for Groups and Individuals in the Community** (www.magic-pcp.eu) mira a sviluppare nuove soluzioni tecnologiche innovative che **migliorino la funzionalità fisica e quindi l'indipendenza personale entro i primi sei mesi dall'occorrenza di un ictus**. Il **progetto MAGIC di appalto pre-commerciale (PCP)** è condotto dal Regional Business Services Organisations (Irlanda del Nord) e avrà una durata di 52 mesi, con conclusione prevista nel settembre 2019 e comporterà un appalto pre-commerciale diviso in tre fasi. Nella fase 1 (aperta ad un massimo di sette fornitori) saranno assegnati finanziamenti per lo sviluppo di soluzioni; nella fase 2 i fornitori (fino a quattro, tra quelli selezionati nella prima fase) riceveranno finanziamenti per lo sviluppo del prototipo; nella fase 3 saranno finanziati fino a tre fornitori per implementare e sperimentare le soluzioni ideate in Irlanda del Nord e in Italia. Gli operatori economici vincitori saranno probabilmente scelti tra le PMI e le aziende avranno la possibilità di partecipare a gare d'appalto a livello di Unione europea;

- il **progetto RELIEF** (www.relief-chronicpain.eu) è alla ricerca di nuove tecnologie per aiutare i pazienti con malattie croniche a gestire il loro dolore. Con l'uso delle telecomunicazioni i pazienti cronici possono continuare a vivere indipendentemente a casa anche se hanno disabilità fisiche. RELIEF si propone di compiere grandi progressi per migliorare lo stato di salute per quegli individui che presentano sintomi e condizioni di dolore cronico, riproducendo nell'ambito domestico terapie convalidate dai servizi medici e promuovendo tecnologie disponibili e accessibili. Gli avanzamenti nelle strategie di autogestione relative ai regimi terapeutici a breve termine e al monitoraggio dei sintomi a lungo termine miglioreranno il trattamento medico.;



- il **progetto STARS** (www.stars-pcp.eu) si occupa di tecniche individuali di prevenzione di stress non necessari e, in particolare, riguarda quelle procedure sanitarie finalizzate a migliorare l'autonomia e la qualità della vita di molte persone, attraverso un contributo significativo al rafforzamento individuale, in modo da alleviare i compiti del personale demandato all'assistenza. Per raggiungere l'obiettivo, questo progetto affronta un concetto avanzato di utilizzo dell'eHealth per la riduzione dello stress correlato alla sanità, a partire dalla fase preclinica, dall'ospedalizzazione del paziente fino alla fine del periodo successivo. Si può prevedere che i tempi di recupero saranno accorciati, saranno evitati gli effetti secondari dannosi determinati dai farmaci sedativi e verranno ridotti i costi; in sintesi, il progetto si propone di dare un importante contributo al sistema sanitario per renderlo più efficiente nei prossimi decenni;
- il **progetto LIVE INCITE** (<http://karolinska.se/en/live-incite>) mira a utilizzare gli appalti pre-commerciali per sfidare e stimolare il mercato a sviluppare soluzioni informatiche interattive per i pazienti, promuovendo i cambiamenti nello stile di vita. LIVE INCITE condurrà un appalto pre-commerciale diviso in tre fasi, dove la maggior parte dei fondi UE sarà destinata alle aziende che partecipano per risolvere le sfide di cura indicate nel progetto. Il progetto è attualmente in fase di preparazione, e include un'analisi del mercato;
- il **progetto The Nightingale** (www.nightingale-h2020.eu) è un progetto di Pre-Commercial Procurement nell'ambito del programma Horizon 2020 che mira a sviluppare tecnologie innovative senza-fili e indossabili che possono essere integrate in un sistema di supporto decisionale clinico. Il progetto ha ricevuto finanziamenti per 5,3 milioni di euro dalla Commissione europea. Il team di progetto Nightingale, composto da ricercatori provenienti da cinque ospedali universitari leader in Europa, desidera sviluppare tecnologie portatili che possano monitorare continuamente i parametri vitali dei pazienti, inclusi i risultati delle analisi del sangue e altri dati clinici, nonché assicurare un avviso precoce riguardo al deterioramento effettivo della salute, anche fuori dall'ospedale. Una volta completata la fase di progettazione, la squadra del progetto si confronterà con gli operatori economici per produrre un dispositivo di monitoraggio e comunicazione affidabile che colleghi pazienti, personale demandato all'assistenza e professionisti del settore sanitario;
- Il **progetto ProEmpower** (www.proempower-pcp.eu) cerca di offrire una soluzione tecnologica integrata per l'autogestione del diabete. La soluzione si propone di affrontare le problematiche di base della gestione del diabete (es. individuazione precoce, coordinamento professionale del paziente, supporto decisionale personale, offerta completa di formazione, ciclo di controllo del glucosio, stile di vita sano, supporto di auto-aiuto e supporto da persone nelle medesime condizioni, interoperabilità e piena integrazione con i sistemi locali di Electronic Health Record dei quattro enti aggiudicatori partecipanti e capacità di funzionare all'interno dei loro server). L'invito a presentare proposte comprende una serie completa di requisiti funzionali e non funzionali, casi di utilizzo e modelli di processo di servizio;
- il **progetto PCP Anti-SUPERBugs** (<https://trecdev.fbk.eu/superbugs/>) ha il compito di supportare e finanziare attività private di ricerca e sviluppo nel campo delle soluzioni di informatica e comunicazione avanzate, volte a individuare i microrganismi che possono determinare la comparsa di infezioni acquisite in ospedale e controllare la diffusione delle infezioni tra prestatori di servizi sanitari. Il progetto affronterà entrambi questi bisogni per aumentare i controlli sulle cd. HAI (Hospital Acquired Infections) e contribuire allo sviluppo di un nuovo flusso di prodotti utili nei settori della scienza della vita e dell'industria dei dispositivi medici. Il progetto ha lo scopo di creare e consolidare una rete europea che



metta in comune esigenze e sforzi per consentire lo sviluppo di nuove tecnologie volte ad affrontare sfide di mercato più complesse in settori di comune interesse europeo;

- Infine, il **progetto Thalea** (www.thalea-pcp.eu) - Developing telemedicine for high-risk intensive care unit patients - è stato un FP7, iniziato il 1 ° novembre 2013 e terminato il 31 ottobre 2016. Cinque ospedali provenienti da Germania, Paesi Bassi, Spagna, Belgio e Finlandia hanno condotto il THALEA PCP per ottenere una piattaforma altamente interoperabile di telemedicina per la rilevazione e la cura a distanza dei pazienti con rischio maggiore di ricorso a ICU (Intensive Care Units). I tre sistemi di innovazione consegnati alla fine del PCP da Dendrite Clinical Systems Ltd, NewCompliance Group B.V. e Philips Medizin Systeme Böblingen GmbH soddisfano tutti i requisiti iniziali dell'appaltatore. I nuovi algoritmi e la migliore rilevazione dei rischi da parte di queste soluzioni di telemedicina consentono una diagnosi precoce e un miglioramento significativo dell'efficienza, con una riduzione della mortalità da sepsi del 25% e da durata del soggiorno ospedaliero del 20-50%. Questo progetto è attualmente seguito dal PPI Thalea II www.thalea-pcp.eu/thalea-2- Telemonitoring and Telemedicine for Hospitals Assisted by ICT for Life saving co-morbid patients in Europe as part of a Patient personalized care program of the EU. **Thalea II** è un progetto Horizon 2020 attualmente in corso con durata dal 1 giugno 2016 al 31 maggio 2019. Utilizzando lo strumento di finanziamento PPI, **gli enti aggiudicatori e gli esperti in materia di ICU potranno acquistare la soluzione avanzata THALEA sviluppata durante il PCP.** Di conseguenza, questa promettente tecnologia sarà diffusa in tutta Europa, aiutando i *caregivers* in tutti i settori e migliorando la qualità della vita e del benessere di molti cittadini dell'UE.

Con riferimento ai PPI, invece, ci sono molti prodotti innovativi che possono essere acquistati nel settore della salute:

- Il **progetto Innobuild** (<http://www.innobuild.eu/>), finanziato per il periodo 2011-2015, ha attuato un appalto comune per progetti di edilizia ad alta tecnologia sostenibile per anziani, sostenendo le loro esigenze e quelle dei comuni che hanno l'obbligo di fornire loro determinati servizi. L'obiettivo è stato raggiunto attraverso un accordo avente ad oggetto un appalto comune tra i comuni di Falu (Svezia) e Lyngdal (Norvegia), che definisce i diritti e gli obblighi delle parti, e comprende considerazioni giuridiche e studi di fattibilità. Il dialogo con i fornitori ha portato, poi, alla pubblicazione di un bando di gara per la realizzazione di una casa di cura con 24/32 posti letto nella città di Lyngdal;
- nel quadro del **progetto StopAndGO** (www.stopandgoproject.eu), avviato nell'aprile 2014 e in esecuzione per 36 mesi, le amministrazioni aggiudicatrici di diversi Stati membri hanno sviluppato una serie di progetti pilota per integrare la tecnologia *telehealth* e *telecare* nei servizi di cura e assistenza, in modo da ridurre la necessità per le persone di accedere ai servizi, nonché per migliorarne le condizioni di vita nelle proprie case. I progetti pilota sono stati condotti da ciascuno dei partner su piccole popolazioni (rappresentanti circa il 10% della popolazione regionale di destinazione) e hanno considerato diversi tipi di servizi: il servizio "Help to Live at Home" sarà reso disponibile a breve dal Consiglio comunale di Liverpool (UK). La città di Helmond (Paesi Bassi) ha scelto il partenariato per l'innovazione per acquistare servizi dedicati per anziani afflitti da demenza. L'ospedale universitario Miguel Servet (Zaragoza, Spagna) ha condotto una consultazione aperta del mercato a livello locale e ha sviluppato specifiche tecniche, indicate in un avviso di pre-informazione, per la gestione innovativa e digitale di farmaci (inclusa una piattaforma elettronica di prescrizione integrata, gestione automatizzata del magazzino e dispensazione automatizzata dei medicinali e valutazione dell'adesione da parte dei pazienti). L'ospedale di Santa Creu e Sant Pau (Barcellona, Spagna), a sua volta,



ha pianificato la redazione di un bando e ha pubblicato un avviso di pre-informazione per acquistare un trattamento completo e digitalmente assistito per pazienti con defibrillatore cardiaco impiantabile. In Campania, SORESA ha pianificato la pubblicazione di un bando e pubblicato un avviso di pre-informazione per il telemonitoraggio, tanto in casa che in movimento, di anziani con molteplici condizioni croniche. Ancora, la regione Toscana, attraverso l'unità locale sudorientale, ha pianificato la gara per l'approvvigionamento di servizi tecnologici e organizzativi per sostenere gli operatori sanitari nella progettazione, gestione e fornitura di servizi di assistenza domiciliare per pazienti con malattie croniche. Al fine di realizzare questo obiettivo, è stata promossa una consultazione aperta del mercato attraverso un questionario che doveva essere restituito prima del 16 gennaio 2017;

- nel **progetto EcoQUIP** (www.ecoquip.eu) sono stati attivati una serie di processi di approvvigionamento al fine di migliorare l'efficienza, la qualità e la sostenibilità ambientale dell'assistenza sanitaria attraverso l'acquisto di prodotti e servizi innovativi e la creazione di un "gruppo di leader per gli appalti innovativi" tra ospedali "pionieri" di nuovi approcci all'acquisizione collaborativa. Il Policlinico S. Orsola-Malpighi, uno dei maggiori ospedali universitari in Italia, ha sviluppato un metodo interattivo di identificazione dei bisogni attuato da un team interdisciplinare che ha interagito con interlocutori interni ed esterni. Di conseguenza, l'ospedale ha deciso di acquistare servizi volti a migliorare l'esperienza dei pazienti ricoverati, attraverso lo sviluppo di un sistema di servizi alberghieri che aumentino il benessere, il comfort e la sicurezza all'interno dell'ospedale. Per questo ha predisposto un avviso di pre-informazione (che è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 10 giugno 2015) e ha quasi contemporaneamente avviato un processo di analisi del mercato (luglio 2015) attraverso questionari e visite individuali. L'Erasmus University Medical Center (Rotterdam, Paesi Bassi) ha identificato come bisogno non soddisfatto l'acquisto di una macchina efficiente e sostenibile per la pulizia dei letti. Dopo il processo di consultazione del mercato - culminato in una riunione a cui hanno partecipato 60 *stakeholder* - è stata lanciata una gara con la procedura del dialogo competitivo per il nuovo impianto per la pulizia dei letti in base a tre requisiti specifici (costo totale di proprietà, impatto ambientale e coerenza con la strategia organizzativa). Otto candidati hanno superato la fase di pre-qualificazione e sono stati invitati a partecipare al primo turno del dialogo competitivo; due di loro sono stati, alla fine, invitati a presentare un'offerta: il vincitore ha sviluppato una soluzione innovativa basata sulla tecnologia robotica adattata dal settore automobilistico. Il contratto aggiudicato è diviso in un primo periodo di dimostrazione e un'implementazione successiva e finale. L'Ospedale della provincia di Zala (Ungheria) ha identificato come bisogno non soddisfatto l'acquisto di nuovi materassi, in quanto la revisione delle strutture esistenti ha evidenziato una serie di carenze che rischiavano di compromettere il comfort e la cura del paziente. Ad esempio, alcuni materassi non si sono rivelati adatti ai letti, favorendo così la caduta dei pazienti. Per questo motivo, l'ospedale ha deciso di acquistare una apposita protezione in gommapiuma per i materassi già esistenti o direttamente nuovi materassi con protezioni integrali (quando più convenienti). Attualmente, il team di progetto sta consultando il mercato;

- Il **progetto PRO4VIP** (<http://www.pro4vip.eu>) è un progetto relativo alla creazione di reti a livello europeo per gli appalti pubblici innovativi. La missione del progetto è quella di migliorare la qualità della vita di individui con scarse capacità visive attraverso l'approvvigionamento di tecnologie di assistenza innovative o adatte a scopi pratici specifici, oltre che di strumenti clinici innovativi ed efficienti in grado di supportare i medici nella diagnosi precoce di tali condizioni;



- **The Smart Ambulance: European Procurers Platform (SAEPP)**, www.smartambulanceproject.eu/) è costituito da un sistema di servizi ambulatoriali, accademici, istituti di ricerca sanitaria, ospedali e altre organizzazioni sanitarie europee che si sono riuniti in un consorzio con l'obiettivo di progettare e costruire un prototipo di veicolo di emergenza adatto alle esigenze del 21° secolo che permetta ai medici d'emergenza di fornire una migliore assistenza sul posto, contribuendo così a ridurre il numero dei trasporti ospedalieri inutili attualmente effettuati da servizi di ambulanza in tutta l'area UE. All'interno del progetto SAEPP ogni membro del consorzio è rappresentato da uno o più individui con competenze specialistiche in settori quali la produzione di ambulanze, la medicina di emergenza, il *project management* o l'innovazione nel campo della sanità pubblica. L'obiettivo è quello di lavorare insieme come team pan-europeo per creare un'unità di trattamento mobile, non solo in grado di trasportare efficientemente il paziente ma anche di realizzare un'area di trattamento del paziente che massimizzi gli spazi e riduca al minimo il rischio di infezione, la necessità di ricoveri ospedalieri ed i tempi di prestazione del servizio, diminuendo i costi complessivi e, soprattutto, offrendo un ambiente più sicuro per i pazienti e per i medici;
- il **progetto RITMOCORE** (www.ritmocore-ppi.eu) si occupa dell'evoluzione nel trattamento di pazienti anziani con aritmie che utilizzano o hanno bisogno di un *pacemaker*. L'approccio proposto promuove un modello olistico di assistenza, che includa il potenziamento del ruolo dei medici generici e l'integrazione dei percorsi di assistenza attraverso un'adeguata condivisione delle informazioni; il monitoraggio remoto dei *pacemaker* ed il monitoraggio domestico dei segni vitali usando applicazioni indossabili e dispositivi innovativi; il coinvolgimento attivo del paziente ed il miglioramento dell'allineamento degli obiettivi tra tutte le parti interessate (fornitori, medici, gestori ospedalieri, pazienti). Per raggiungere questi obiettivi, RITMOCORE propone di passare da un acquisto tradizionale di dispositivi a una fornitura di servizi innovativi in grado di integrare le risorse dei fornitori di servizi pubblici, tra cui: un centro di supporto per il monitoraggio remoto dei *pacemaker*, la fornitura di set di informazioni predefinite a tutti gli *stakeholder* e i professionisti coinvolti nel percorso di assistenza, l'integrazione e l'etichettatura di qualità dei dispositivi di monitoraggio domestico dei segni vitali e degli apparecchi indossabili ed il supporto per il coinvolgimento attivo del paziente. Il servizio sarà basato su un modello di condivisione dei rischi;
- infine, considerando nuovamente il **progetto HAPPI** (www.happi-project.eu), volto a collegare i committenti pubblici nel settore europeo della salute al fine di lavorare insieme per individuare e acquistare soluzioni innovative e sostenibili che migliorino la qualità di vita nell'invecchiamento, una decisione particolarmente utile è stata quella di includere nel sito web un collegamento alla cosiddetta "Innovation Showcase", in cui gli operatori economici - incluse le PMI - potessero presentare soluzioni innovative per un invecchiamento attivo e in buona salute ed aumentare così la visibilità dei loro prodotti (<http://www.happi-project.eu/Innovazione-Showcase/> 3/12).

I progetti richiamati non sono stati semplicemente inclusi come *best practice* ma principalmente per invitare le amministrazioni aggiudicatrici a scoprire all'interno dei siti web innovazioni sviluppate in PCP o PPI, contattare direttamente gli operatori economici ed evitare il rischio di duplicazione di analisi di mercato laddove il prodotto sia già stato sviluppato, approfittando delle esperienze e dei risultati già ottenuti.



2.4.5.1. Come aderire all'accordo quadro HAPPI per acquistare prodotti innovativi per l'invecchiamento sano

Una opportunità unica nel contesto dell'UE riguarda la possibilità di utilizzare il contratto già concluso nell'ambito del progetto HAPPI per acquistare direttamente i prodotti innovativi ivi selezionati senza procedere ad una nuova procedura di aggiudicazione. Inoltre il progetto HAPPI fornisce un esempio concreto di come un accordo quadro possa essere utilizzato anche da altri Stati Membri ove tale possibilità sia prevista nei documenti contrattuali. Appare quindi utile suggerire come buona pratica per il progetto PPI2Innovate l'aggiudicazione di un accordo quadro per l'acquisto di soluzioni innovative nel settore sanitario per un valore definito da utilizzare da parte dei Paesi partner del progetto.

Nel caso del progetto HAPPI, i partner hanno deciso di delegare Resah IDF (centrale di committenza francese e coordinatore dell'intero progetto) la conclusione di un **accordo quadro** senza vincolo di acquisto suddiviso in 5 lotti di prodotto: un sistema di rilevazione e allerta per ottimizzare la gestione delle cadute, un *tapit roulant* per la riabilitazione e l'analisi dei disturbi della deambulazione; un percorso di deambulazione per prevenire cadute e mantenere l'indipendenza; un sistema di gestione della temperatura del letto ed una sedia che consentisse agli utenti di mantenere l'indipendenza e ridurre lo sforzo per i badanti. Resah IDF ha quindi concluso tale accordo quadro con un **singolo operatore economico per ognuno dei 3 lotti aggiudicati**, per conto degli altri membri del consorzio, ricorrendo all'istituto giuridico francese del cd *groupement de commande*.

Per l'attuazione di tale modello, gli acquirenti pubblici del consorzio HAPPI hanno preliminarmente discusso e sottoscritto un **accordo istitutivo del gruppo europeo d'acquisto "Innovative Solutions for Aging Healthy - HAPPI"**, con delega a Resah IDF (centrale di committenza francese) per la conduzione della procedura di aggiudicazione e definizione di tutti gli elementi connessi con l'assegnazione dei ruoli e delle responsabilità ai partner. L'obiettivo del consorzio era quello di «*mettere insieme le procedure di appalto per la fornitura di soluzioni innovative per l'invecchiamento felice e per i servizi associati*».

In una **seconda fase**, i partner hanno definito i documenti di gara da adottare. In particolare, le Condizioni Speciali di Contratto (Cahier des Clauses Administratives Particuliers) disciplinavano sia la fase di aggiudicazione che quella di esecuzione. Mentre la procedura di aggiudicazione è stata interamente disciplinata dalla disciplina europea e dal diritto nazionale francese, per ciascuna fase di esecuzione i singoli partner hanno fornito un *feedback* legale inerente le rispettive disposizioni nazionali applicabili. È stato fatto un significativo sforzo per armonizzare le clausole di gara e di contratto in ragione dei diversi ordinamenti giuridici. I documenti sono stati poi adottati ed il bando di gara dell'appalto congiunto di livello europeo pubblicato il 30 settembre 2014 (con largo anticipo rispetto al termine di recepimento delle nuove Direttive in materia di appalti pubblici) .

A seguito della scadenza del bando per l'approvvigionamento delle soluzioni identificate dai partner alla fine del 2014, gli acquirenti del consorzio hanno analizzato, nei mesi di gennaio e febbraio 2015, le 7 offerte ricevute per quanto riguarda le specifiche di progetto e hanno eseguito le prove per ogni prodotto, come originariamente previsto (vedi: <http://www.happi-project.eu/l-contratti-HAPPI-sono-aggiudicati/1/8/2>).

A partire da metà aprile 2015, 3 soluzioni innovative per l'invecchiamento sano sono disponibili per le organizzazioni europee di assistenza sanitaria con condizioni e prezzi speciali attraverso i contratti HAPPI.



SOLUZIONI HAPPI PRONTE PER ESSERE ACQUISTATE ATTRAVERSO UN CALL-OFF DALL'ACCORDO QUADRO E RELATIVI FORNITORI (<http://www.happi-project.eu/accueil.aspx>):

Lotto 1: Sistema di rilevazione e sistema di allerta, ideato dalla PMI francese C2S, con un innovativo sistema chiamato VAC

Lotto 2: Tapis roulant per riabilitazione e analisi dei disturbi della deambulazione, realizzato dalla società olandese Forcelink, con il *tapis roulant* digitale chiamato C-MILL

Lotto 3: percorso di deambulazione per prevenire cadute e mantenere l'indipendenza, fornito dalla PMI francese Alter Eco Santé, con la sua innovativa soluzione sviluppata in collaborazione con esperti e specialisti di prevenzione delle cadute.

Figura 26: Soluzioni HAPPI



Sulla base del suddetto accordo quadro, ogni committente, a sua volta, aggiudica i singoli contratti e vi da esecuzione secondo il rispettivo sistema giuridico nazionale e attraverso "ordini di acquisto". Anche in tale prospettiva è stato fatto uno sforzo per armonizzare i termini e le condizioni per i contratti successivi.

Figura 27: contratti HAPPI

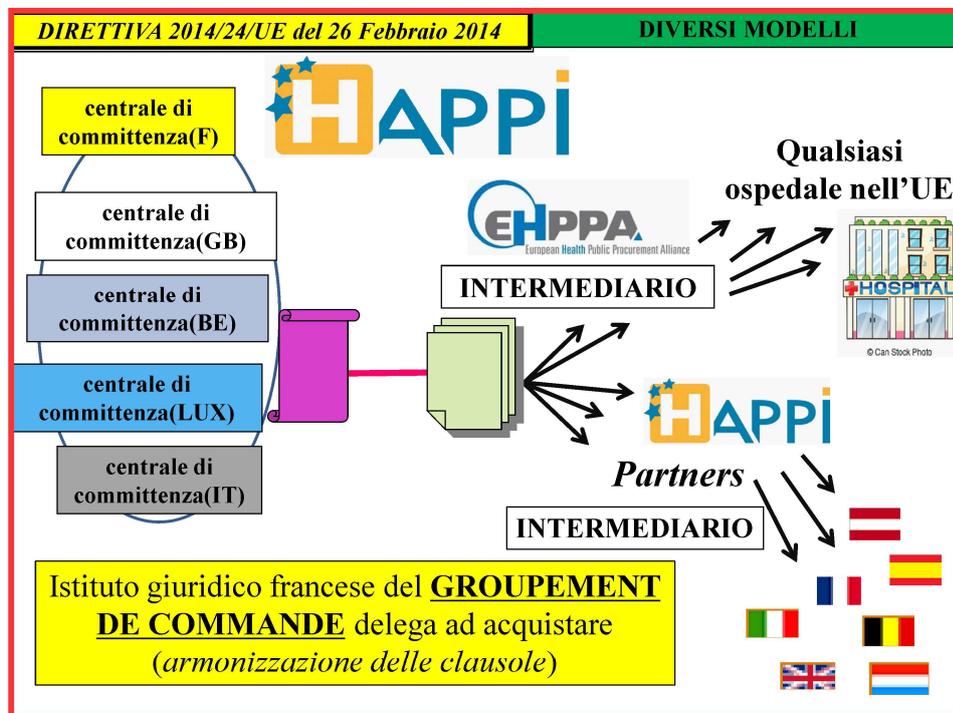


Figura 28: vantaggi di partecipare all'accordo quadro HAPPI

I contratti HAPPI

I vantaggi dei contratti HAPPI:

- **La garanzia di acquistare soluzioni innovative**, ognuna delle quali volta a soddisfare un bisogno preciso: rilevazione e allerta in caso di caduta, rieducazione alla deambulazione, il mantenimento dell'autonomia nel camminare;
- **Il prezzo delle soluzioni innovative è più conveniente** rispetto al prezzo generale di vendita al pubblico;
- **Le amministrazioni aggiudicatrici non sono sottoposte a obblighi di pubblicità e competizione** (es. bando di gara) per acquistare le soluzioni HAPPI;
- **Disponibile per tutte le organizzazioni europee che abbiano lo status di amministrazione aggiudicatrice**, siano esse pubbliche o private e che lavorino nel settore della sanità (ospedali e case di cura).

COME ?



L'accordo quadro può essere utilizzato dai partner del progetto (e, attraverso questi, dagli enti aderenti) e da altre amministrazioni aggiudicatrici interessate (in Europa) attraverso l'Alleanza europea per l'appalti pubblici sanitari (European Health Public Procurement Association, EHPPA: <http://www.ehppa.com/>), realizzando così la condivisione dei vantaggi e dei rischi connessi all'acquisto di prodotti innovativi ancora non ampiamente diffusi nel mercato. È inoltre possibile che sia centrale di committenza (Central Purchasing Body, CPB), a nome di un'amministrazione aggiudicatrice, a decidere di aderire all'accordo quadro. Ciò può avvenire se la legislazione nazionale prevede la possibilità di utilizzare le attività di acquisto centralizzate offerte da un altro Stato membro in conformità dell'articolo 39 della direttiva 2014/24/UE.

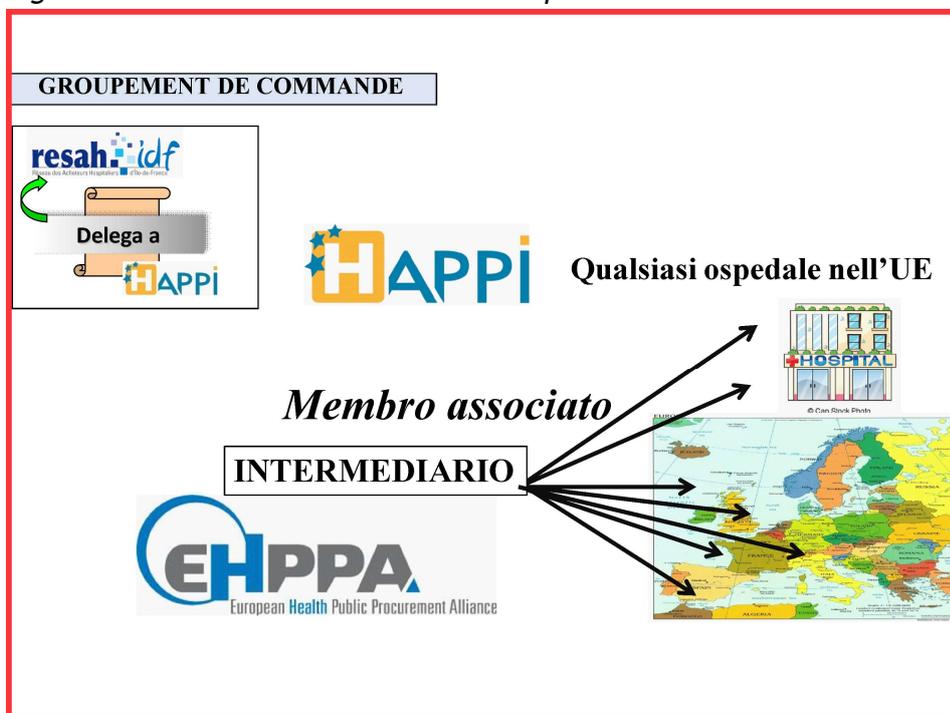
	Le direttive sono state trasposte? (S/N)	Può una amministrazione aggiudicatrice usare il CPBs di altri Stati membri? (S/N)	Se sì, possono usare CPBs di altri Stati membri che lavorano come grossisti (G), intermediari (I), o entrambi (E)?
Croatia 	S (Law 9 December 2016)	S	E
Czech Republic 	S (Atto 134/2016 Coll.)	S	E
Hungary 	S (Atto CXLIII/2015)	S	E
Italy 	S (D.lgs. n 50/2016)	S	I
Poland 	S (Atto 2016/1020)	S	E
Slovenia 	S (ZJN-3/2016)	S	E



--	--	--	--

Come spiegato, ogni ospedale europeo può operare direttamente un *call-off* dall'accordo quadro HAPPI. Questo accordo quadro ha durata di un anno dalla data di notifica del primo contratto seguente e può essere rinnovato tre volte, attraverso una decisione espressa di RESAH-IDF per un periodo di dodici mesi per ogni periodo di rinnovo. La durata massima dell'accordo quadro non può comunque superare 4 anni.

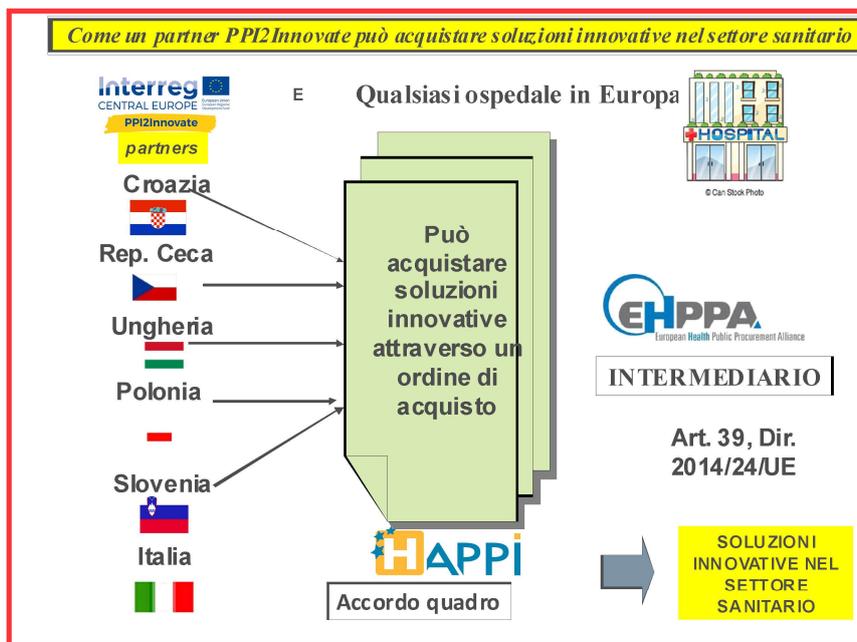
Figura 29: Funzionamento dell'accordo quadro HAPPI



FOCUS. Come acquistare prodotti innovativi da un accordo quadro transfrontaliero esistente: acquisti da accordo quadro HAPPI per le amministrazioni aggiudicatrici di Paesi non partner del consorzio HAPPI (ad esempio da Croazia, Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Slovenia).



Figura 30: partecipazione all'accordo quadro HAPPI per i paesi partner PPI2Innovate



I partner del progetto HAPPI possono fare riferimento alla centrale di committenza nazionale o regionale che ha partecipato al progetto. Tutte le altre amministrazioni aggiudicatrici interessate - e in particolare quelle degli Stati membri che hanno dato piena attuazione all'articolo 39 della direttiva 2014/24/UE - possono acquistare i prodotti innovativi dall'accordo quadro HAPPI mediante una procedura che prevede diverse fasi:

- 1) anzitutto, un'amministrazione aggiudicatrice interessata ad una delle 3 soluzioni proposte da HAPPI nell'ambito dell'accordo quadro che desideri ottenere una stima dei costi può inviare richiesta di informazioni a EHPHA (happi@resah.fr) o contattare direttamente il fornitore che, a sua volta, è tenuto a informare l'amministrazione aggiudicatrice circa il progetto ed i termini e le condizioni del contratto HAPPI.
- 2) Successivamente, il fornitore formula una stima dei costi corrispondente alle esigenze individuate dall'amministrazione aggiudicatrice rispetto al contratto HAPPI. Se la valutazione del costo è accettata dall'amministrazione aggiudicatrice, essa invierà una e-mail a EHPHA per richiedere l'ordine della soluzione e EHPHA trasmetterà all'amministrazione aggiudicatrice la convenzione che prevede l'adesione al contratto HAPPI. Dopo aver ricevuto la convenzione firmata, EHPHA definisce il contratto con il fornitore per conto dell'amministrazione aggiudicatrice.
- 3) Il terzo passo è la firma dell'atto di impegno: EHPHA invia al fornitore una lettera di consultazione per conto dell'amministrazione aggiudicatrice, invitandolo a formulare una stima dei costi finali accompagnata dall'atto di impegno e dal tariffario HAPPI.



Il fornitore completa e firma l'atto di impegno e la tabella dei costi e lo restituisce tramite posta raccomandata e via e-mail a EHPPA. Infine, dopo che EHPPA riceve l'atto di impegno debitamente firmato, invia tutti i documenti contrattuali all'amministrazione aggiudicatrice che contatterà il fornitore per organizzare l'esecuzione del contratto (data di consegna e/o installazione della soluzione) e l'emissione della fattura.

Figura 31: EHPPA

CPB: EHPPA – <http://www.ehppa.com/>

Contact:

Louis Potel

@: l.potel@resah.fr / Tel: +33 1 55 78 13 67



PROCESS



I vantaggi connessi all'utilizzo dell'accordo quadro HAPPI sono i seguenti:

1. acquisto di soluzioni innovative, ciascuna delle quali affronta una necessità precisa;
2. il prezzo delle soluzioni innovative è generalmente più attraente rispetto al prezzo al pubblico;
3. l'amministrazione aggiudicatrice è esente da obblighi di pubblicità e concorrenza per l'acquisto della soluzione HAPPI;
4. disponibile per tutte le amministrazioni aggiudicatrici europee, pubbliche o private che operano senza scopo di lucro nel settore sanitario.



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 calusole 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 32. 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**

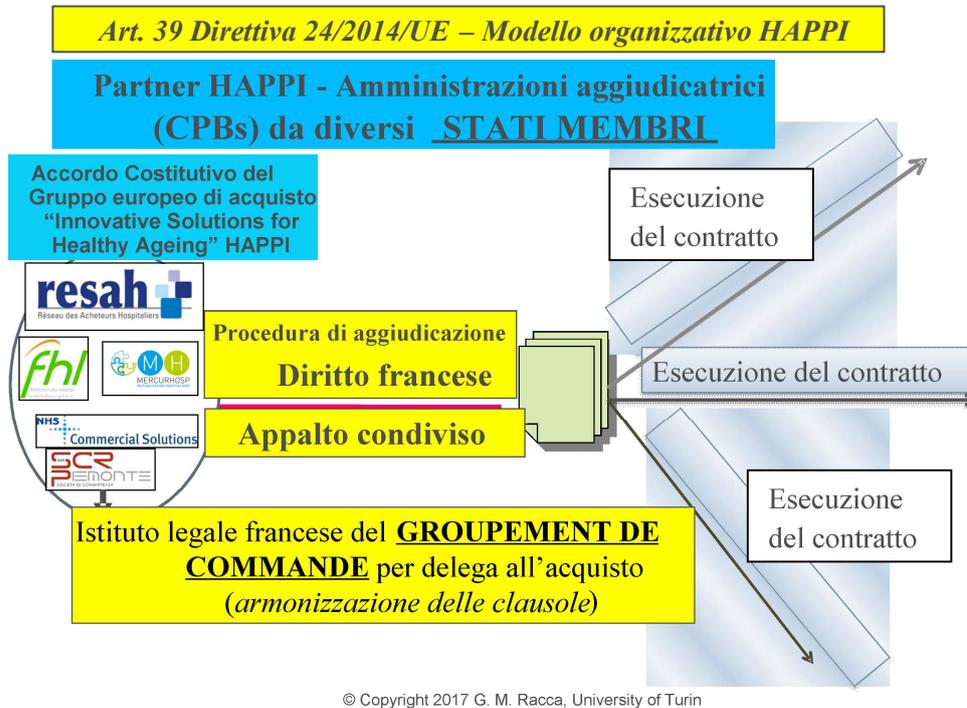
Principali risultati

-  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

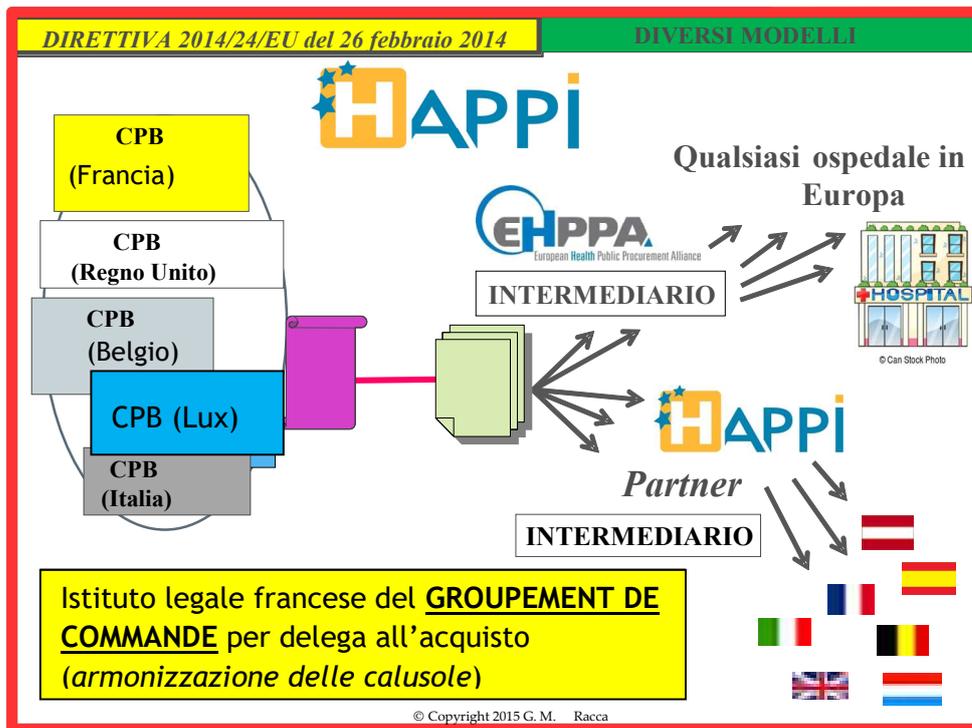




Figure 33-34. Modello organizzativo del progetto HAPPI



© 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 35. 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 36. 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 ridurre 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 GMASHN 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.

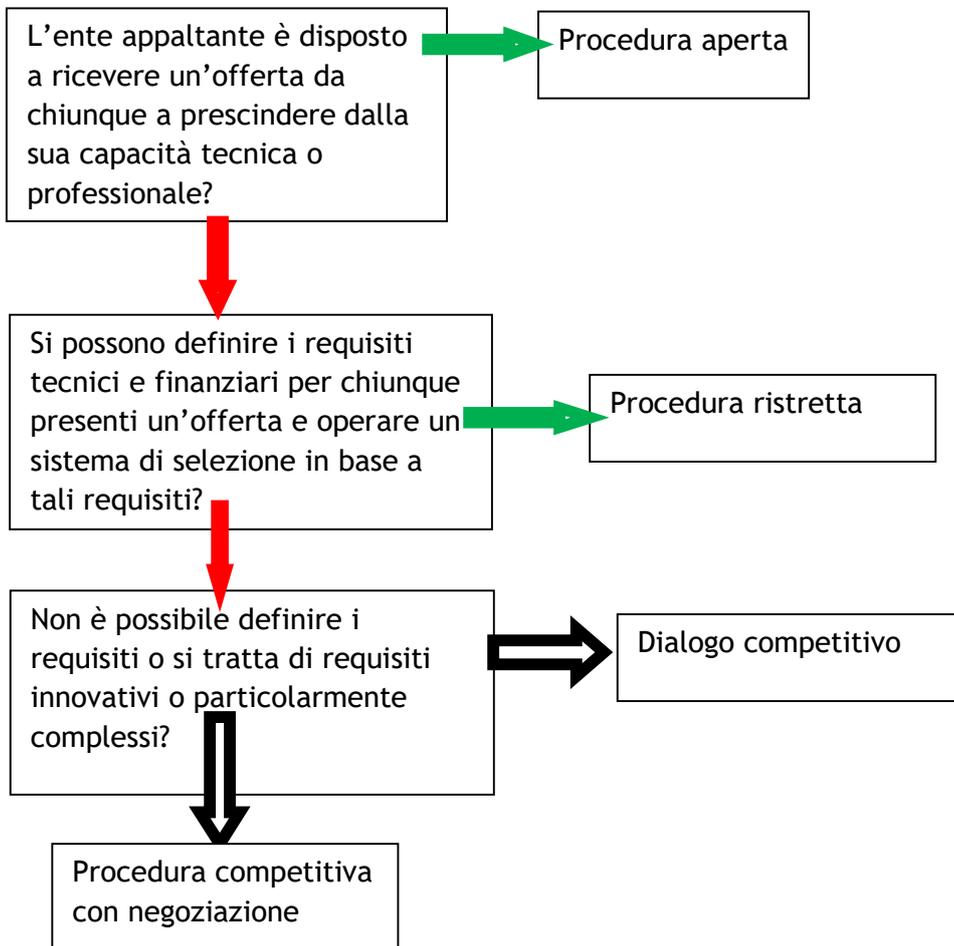
Come fare?

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 37. 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 38. 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 numero 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 39. 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
Unità di Ricerca e Sviluppo

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

Flags of: Netherlands, Germany, Switzerland, Norway, Belgium, Portugal

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 40-41. Quadro normativo per un appalto congiunto transnazionale

DIRETTIVA 2014/24/EU del 26 febbraio 2014	DIVERSI MODELLI
<i>Art. 39, Appalti che coinvolgono amministrazioni aggiudicatrici da diversi Stati Membri, par. 4</i>	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>	
<p><small>© Copyright 2015 G. M. Racca</small></p>	

 UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO	 UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO DIPARTIMENTO DI MANAGEMENT
DIRETTIVA 2014/24/EU del 26 febbraio 2014	DIVERSI MODELLI
<i>Art. 39, Appalti che coinvolgono amministrazioni aggiudicatrici da diversi Stati membri (par. 4, 2nd subpar.)</i>	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>	
<p><small>© Copyright 2015 G. M. Racca © Copyright 2013 G. M. Racca, University of Turin</small></p>	



Figura 42. 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 pubblici⁷³, 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.⁷⁴ Nella previgente disciplina, i servizi di ricerca e sviluppo

⁷³ 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.

⁷⁴ 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.



rientravano nel titolo relativo ai contratti esclusi in tutto o in parte dalla disciplina del codice⁷⁵ 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.⁷⁶

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.⁷⁷ Non viene riproposto, invece, il vincolo dell'invito ad almeno cinque concorrenti, compatibilmente con l'oggetto del contratto, previsto in precedenza.⁷⁸

L'Autorità Nazionale Anticorruzione⁷⁹ 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

⁷⁵ 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.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 4.

⁷⁸ Dal citato art. 27 del d.lgs. n. 163 del 2006.

⁷⁹ 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).



presenti sul mercato, a partire dall'ideazione fino allo sviluppo iniziale di quantità limitate di prodotti o servizi sperimentali idonee a risolvere un problema irrisolto e tecnologicamente complesso, posto dall'acquirente pubblico;

- 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 aggiudicatricie".⁸⁰

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

I **partenariati per l'innovazione**⁸¹ 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"*.⁸²

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:

⁸⁰ ANAC, comunicato del presidente, 9 marzo 2016, cit.

⁸¹ Disciplinati dall'art. 31 della Direttiva 2014/24 e recepiti, nell'ordinamento italiano, con l'art. 65 del Codice dei contratti pubblici.

⁸² 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.⁸³ Tale strumento fu introdotto nel nostro ordinamento, sull'esempio francese,⁸⁴ 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.⁸⁵

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.⁸⁶ 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.⁸⁷

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 bando⁸⁸.

2) I **concorsi di progettazione**⁸⁹ 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*

⁸³ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 156.

⁸⁴ Introdotto dal D.P.R. 6 novembre 1962, n. 1930 (abrogato dal Dpr n. 554 del 1999).

⁸⁵ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 156, c. II.

⁸⁶ d.lgs. n. 163 del 2006, art. 108, prevedeva la medesima previsione in rapporto al progetto preliminare.

⁸⁷ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 156, c. III.

⁸⁸ In relazione ai concorsi di idee (art. 156), trova applicazione anche la disciplina dei concorsi di progettazione.

⁸⁹ 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».*⁹⁰

La disposizione in esame riproduce quanto già previsto in precedenza,⁹¹ 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/fase⁹² 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.⁹³ 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.⁹⁴

I successivi livelli di progettazione (se non svolti mediante professionalità interne) sono affidati con procedura negoziata senza pubblicazione di un bando⁹⁵ 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).⁹⁶ 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,⁹⁷ 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.

⁹⁰ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 3, lett. ddd).

⁹¹ d.lgs. n. 163 del 2006, art. 99.

⁹² d.lgs. n. 50 del 2016, art. 154.

⁹³ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 154, c. IV.

⁹⁴ 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.

⁹⁵ 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.

⁹⁶ 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.

⁹⁷ 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 43. 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 e ritenuti di interesse transfrontaliero certo.

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'aggiudicazione 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 risoluzione 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 "modifiche sostanziali" (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 che conduce all'esclusione irragionevole di candidati altrimenti idonei dalla procedura di gara per la previsione di requisiti di qualificazione economico finanziari irragionevoli rispetto all'oggetto del contratto.

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-Health

- **specifiche tecniche:** nel settore sanitario le specifiche tecniche dovrebbero fornire agli operatori economici una dettagliata e chiara descrizione dei requisiti in termini di caratteristiche che l'oggetto dell'appalto deve avere. In questo senso, è possibile ricorrere a guide (come quelle fornite dalla Foundation for Innovative New Diagnostic), in modo tale da garantire una presentazione dettagliata dei criteri che consentiranno la selezione delle attrezzature con prestazioni adeguate. Il ruolo delle specifiche tecniche è evidentemente di massima importanza quando si tratta di beni o servizi innovativi.

La specifica può comprendere una sezione (o una serie di specifiche) di conformità e una sezione (o una serie di specifiche) di prestazioni. Allo stesso modo, le specifiche possono essere presentate in diverse versioni: incorporare - o concentrarsi su - tutti gli aspetti della presentazione, dell'imballaggio, dell'etichettatura e delle condizioni di stoccaggio e di consegna; una specifica tecnica più limitata e mirata che comprende tutti gli aspetti dell'uso sicuro ed efficace. La specifica è generalmente allegata ai documenti di gara e, di conseguenza, fa parte del contratto d'appalto.

- **criteri di esclusione:** nel settore sanitario i concorrenti potrebbero essere esclusi in caso di pregresse situazioni di scarsa *performance* o nel caso in cui abbiano fornito servizi di scarsa qualità o attrezzature difettose. Inoltre, anche nel settore sanitario si applicano tutti i motivi di esclusione di cui all'articolo 57 della direttiva 2014/24/UE (partecipazione ad un'organizzazione criminale; corruzione; frode; reati terroristici o reati legati a attività



terroristiche; riciclaggio di denaro o finanziamento ad un gruppo terroristico; sfruttamento della manodopera o altre forme di tratta di esseri umani; violazioni nel pagamento delle tasse o della previdenza sociale; violazioni di obblighi in materia di diritto ambientale, sociale o del lavoro; fallimento o fattispecie di diritto nazionale simili al fallimento; insolvenza; accordo con i creditori; sospensione delle attività commerciali; gravi inconvenienti professionali; accordo con altri operatori economici finalizzato a distorcere la concorrenza; conflitto di interessi; coinvolgimento diretto o indiretto nella preparazione della procedura di aggiudicazione degli appalti; esperienze precedenti di cessazione anticipata o sanzioni analoghe; esperienze precedenti di esecuzione errata; omissione di informazioni; incapacità di fornire documenti richiesti o tentativi di ottenere informazioni riservate).

- **criteri di selezione:** nel settore sanitario l'aggiudicatario deve essere selezionato in base a criteri di selezione qualitativi piuttosto che quantitativi, soprattutto in caso di acquisti innovativi. In particolare, l'utilizzo del criterio dell'offerta più economicamente vantaggiosa (Most Economically Advantageous Tender, MEAT) sarebbe particolarmente utile nella valutazione dell'innovazione e nel garantire l'esatta esecuzione degli obblighi contrattuali nella fase di esecuzione.

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



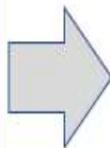
preferibile utilizzare il criterio di aggiudicazione MEAT. Le regole europee forniscono una definizione decisamente modificata di MEAT: mentre nel 2004 le direttive sugli appalti permettevano di scegliere indifferentemente il criterio del prezzo più basso o l'offerta economicamente più vantaggiosa, l'art. 67 della direttiva 2014/24/UE non solo descrive il criterio MEAT come il miglior rapporto qualità/prezzo ma consente agli Stati Membri di limitare l'utilizzo del criterio del prezzo più basso.

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 44. 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 45. 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
<p>Point system</p> <p>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.</p>	<p>Basic points = 100 points [the lowest price gets 100 points]</p> <p>Added value = 0 points</p> <p>Total points = 100 points</p>		<p>Basic points = 90 points [the offered price is 10 million more expensive than the lowest price in Bid A]</p> <p>Added value = 15 points</p> <p>Total points = 90 + 15 = 105 points</p>		<p>Basic points = 80 points [the offered price is 20 million more expensive than the lowest price in Bid A]</p> <p>Added value = 20 points</p> <p>Total points = 80 + 20 = 100 points</p>	
<i>Bid B earns the most points, and thus it becomes the winner</i>						
<p>Ratio system</p> <p>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.</p>	<p>Total value = 100 + 0 = 100 million</p> <p>Value/price ratio = 100/100 = 1.00</p>		<p>Total value = 100 + 15 = 115 million</p> <p>Value/price ratio = 115/110 = 1.05</p>		<p>Total value = 100 + 20 = 120 million</p> <p>Value/price ratio = 120/120 = 1.00</p>	
<i>Bid B has the highest price/value ratio, and thus it becomes the winner</i>						
<p>Price correction system</p> <p>The real cost saving impact of each bid is deducted from the offered price. The bid implies the lowest cost for the client wins.</p>	<p>Real total cost for the client = 100 + 0 = 100 million</p>		<p>Real total cost for the client = 110 - 15 = 95 million</p>		<p>Real total cost for the client = 120 - 20 = 100 million</p>	
<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; 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 criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa - MEAT, il bando di gara o i documenti di gara 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 commissione giudicatrice, 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 (motivi di esclusione e criteri 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**⁹⁸ 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.⁹⁹

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 collettività¹⁰⁰.

In Italia si è deciso di consentire l'utilizzo del criterio di aggiudicazione del prezzo più basso ad alcune ipotesi tassative: a) per i lavori di importo pari o inferiore a 2.000.000 di euro, quando l'affidamento dei lavori avviene con procedure ordinarie, sulla base del progetto esecutivo; b) per i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui

⁹⁸ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 68.

⁹⁹ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 95.

¹⁰⁰ *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.



condizioni sono definite dal mercato; c) per i servizi e le forniture di importo fino a 40.000 euro, nonché per i servizi e le forniture di importo pari o superiore a 40.000 euro e sino alla soglia di cui all'articolo 35 solo se caratterizzati da elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo. In tutte le differenti possibili circostanze è possibile unicamente il ricorso al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (d.lgs. No. 50 del 2016, Art. 95, c. IV; cfr. Linee Guida A.N.AC. n. 2, Offerta economicamente più vantaggiosa). In Italia, la stazione appaltante, al fine di assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo, è chiamata a valorizzare gli elementi qualitativi dell'offerta individuando criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici. A tal fine la stazione appaltante è obbligata a stabilire un tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del 30 per cento (d.lgs. No. 50 del 2016, Art. 95, c. X bis).

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

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 Toscana¹⁰¹ 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"¹⁰² precisando come questo non debba essere inteso in termini assoluti, ma possa essere derogato, seppure con una decisione adeguatamente motivata¹⁰³.

Un'inversione di tendenza si è osservata nella successiva giurisprudenza,¹⁰⁴ 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*

¹⁰¹ Gara bandita dalla regione in qualità di soggetto aggregatore ex l. n. 89 del 2014.

¹⁰² 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.

¹⁰³ TAR Toscana, sez. III, 12 dicembre 2016, n. 1755.

¹⁰⁴ 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.



*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”.*¹⁰⁵.

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.¹⁰⁶

¹⁰⁵ 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 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.

¹⁰⁶ 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.



2.5.4.2. Valutazione delle candidature ed assegnazione del contratto nel settore SMART-Health

Anche in questo caso, una **buona pratica deriva dal progetto HAPPI**.

I partner del progetto hanno redatto congiuntamente i documenti tecnici (le specifiche tecniche tipiche per ciascuno dei cinque lotti dell'accordo quadro), il listino prezzi unitario, i dettagli stimati del contratto e i documenti amministrativi (il testo dell'accordo costitutivo del raggruppamento europeo tra centrali di committenza, il bando di gara, le condizioni generali amministrative, i termini e le condizioni amministrative speciali). In seguito, i bandi di gara e i documenti relativi all'appalto sono stati pubblicati in **tre diverse lingue** (inglese, francese, italiano), così da superare le barriere linguistiche e attivare una procedura di aggiudicazione a livello europeo.

A seguito della convalida della versione finale dei documenti di gara, il 30 settembre 2014 è stato lanciato il bando di gara HAPPI, con una procedura aperta per l'aggiudicazione di un accordo quadro (con un solo operatore per lotto e senza obbligo di acquisto) condotta sulla piattaforma elettronica Achat-Hopital, specializzata nella pubblicazione di gare nel settore sanitario e medico-sociale in Francia, che ha permesso a più di 600 operatori economici del mercato sanitario di accedere al sistema.

Nel dicembre 2014, il termine per la presentazione delle offerte è scaduto e nei successivi tre mesi le offerte sono state analizzate e testate per consentire l'individuazione degli aggiudicatari e la comunicazione ai concorrenti non aggiudicatari. In particolare, le offerte sono state analizzate assegnando pesi particolari ad ogni criterio e attribuendo maggiore importanza alla valutazione tecnica rispetto alla valutazione dei prezzi (pesi rispettivamente di 70/100 e 30/100).

Si è pervenuti all'aggiudicazione di tre dei cinque lotti totali previsti nell'accordo quadro. In particolare, sono state presentate offerte vincenti per i lotti riguardanti il rilevamento ed il sistema di allerta per ottimizzare la gestione delle cadute; il *tapis roulant* per la riabilitazione e l'analisi dei disturbi della deambulazione; e, infine, il percorso a piedi per evitare cadute e mantenere l'indipendenza.

I contratti hanno una durata di un anno, rinnovabili tre volte e fino ad un massimo di quattro anni, durante i quali le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti al progetto, così come gli enti aggiudicatori di altri paesi membri dell'Unione, possono effettuare ordini presso i fornitori selezionati durante la procedura di appalto.



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	- Disporre di risorse adeguate e indicatori chiave di <i>performance</i> sulla base dei quali valutare le prestazioni dell'aggiudicatario - Formare staff per il	- Ho incluso un meccanismo di monitoraggio dell'esecuzione nei documenti di gara? - Il team d'appalto include esperti nel	- Contatto continuo con gli aggiudicatari -Strumenti di <i>micro-management</i>



	<p>monitoraggio della 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>campo dell'esecuzione 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.¹⁰⁷

AgID e ANAC hanno stipulato un protocollo d'intesa¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁷ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 213, c. 3, lett. a).

¹⁰⁸ 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-Health

Una volta aggiudicato, il contratto deve essere **eseguito correttamente** per assicurare una prestazione di servizi sanitari efficace. Tuttavia, come accade anche a livello generale, l'esecuzione dei contratti in ambito sanitario è spesso inefficiente a causa della mancanza di un adeguato controllo sulle prestazioni fornite dall'aggiudicatario: in questo particolare settore, ciò si traduce in una mancata, incompleta o ritardata prestazione di servizi sanitari ai cittadini, nonché nella consegna di prodotti che non soddisfano i requisiti di qualità stabiliti. Inoltre, le inadempienze da parte dell'aggiudicatario costituiscono anche una distorsione della concorrenza nei confronti degli operatori economici che hanno presentato un'offerta e non sono risultati aggiudicatari.

Come possibile rimedio, le amministrazioni aggiudicatrici possono prevedere penali contrattuali per il mancato rispetto dei tempi e degli standard di qualità per il completamento e la consegna di beni e servizi. Ad esempio, l'Azienda Ospedaliera "SS. Antonio e Biagio e C. Arrigo" (Alessandria, Italia) ha incluso nel contratto per la fornitura e l'installazione di una tomografia computerizzata multistrato una disposizione in base alla quale il fornitore dovrà pagare una penale corrispondente all'1% del valore totale del contratto per ogni giorno di calendario di ritardo.

Un'altra possibilità potrebbe essere quella di coinvolgere gli offerenti non aggiudicatari e gli utenti finali nel controllo, in modo da segnalare eventuali prestazioni difettose da parte dell'offerente aggiudicatario.



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 46. 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		Stages in the Innovation cycle
Planning and preparation					Turbulence risk Unforeseen events mainly associated with large scale-projects	R&D stage
Notification and pre-qualification	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		Adoption by public client
Tendering						Diffusion in Public Realm
Evaluation	Adaptation risks Internal Integration/ external acceptance		Market spillover risk No spill over to private markets	Lack of complementarities with networks/standards		Diffusion in Private Markets
Contract Award						
Contract Management	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	High cost of upgrade and maintenance		
Evaluation				Technological Lock-in		New cycle
	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 47. 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 48. 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 49. 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-Health

Gli aspetti più importanti riguardanti la gestione del rischio nel settore sanitario sono:

- una non corretta identificazione delle necessità e il conseguente acquisto di soluzioni che non soddisfano le esigenze e le aspettative dei medici e dei pazienti. Tale rischio può essere risolto ricorrendo ad un gruppo di consulenza costituito da potenziali utenti come parte del processo;
- una non corretta identificazione del livello di intervento (comunale, regionale o nazionale: spesso i comuni sono gli acquirenti più adeguati, rappresentando il livello amministrativo più vicino ai cittadini, a differenza degli ospedali che intervengono solo in situazioni di emergenza);
- la possibilità che l'uso di un dialogo competitivo non solo aumenti la concorrenza, ma che esponga anche gli enti aggiudicatori a controversie e denunce alle autorità garanti della concorrenza;
- in termini di concorrenza, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero concedere un accesso equo e paritario alle PMI e alle grandi imprese, al fine di non incorrere in possibili controversie e probabili distorsioni del mercato;
- i rischi finanziari, in quanto gli acquisti innovativi implicano costi maggiori e un processo prolungato rispetto alle procedure di aggiudicazione standard. Tuttavia, i vantaggi a lungo termine in termini di efficienza superano ampiamente i costi a breve termine;
- la mancanza di conoscenze relative allo stato dell'arte nel mercato di riferimento e, conseguentemente, la conduzione di un dialogo poco efficace con i soggetti interessati.



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>