



ECONOMIA MARCHE Journal of Applied Economics

Vol. XXXIX, No. 1, June 2020

Il pre-commercial procurement come strumento di politica per l'innovazione: caratteristiche, diffusione e problemi

S. Bolognini *Università Politecnica delle Marche*

Sommario

Ad oggi, sono ancora pochi i contributi accademici e teorici sul tema dell'Appalto Pre-commercial (PCP), in particolare per quanto riguarda l'impatto che l'utilizzo di questo strumento ha sul tessuto economico e sociale. Il PCP è uno strumento attraverso cui un ente pubblico acquista servizi di ricerca e sviluppo (R&D) da realtà economiche private in grado di sfruttare economicamente i risultati. Il paper si propone di fornire una panoramica delle caratteristiche, della diffusione e dei problemi del PCP. Malgrado negli ultimi quindici anni il PCP sia stato ampiamente promosso dai programmi di politica europea per l'innovazione esso è ancora sottoutilizzato nelle pratiche di acquisto da parte delle organizzazioni pubbliche. Il presente lavoro ha lo scopo di approfondire il fenomeno, analizzando il grado di diffusione del PCP in Italia e in Europa, le sue caratteristiche distintive come strumento di politica dell'innovazione e il suo potenziale impatto sull'utilizzo strategico della spesa pubblica.

Classificazione JEL: *O3, O38*

Parole Chiave: *Pre-commercial procurement, Appalti innovativi, Politiche per l'innovazione*

Affiliations and acknowledgments

Sara Bolognini, Università Politecnica delle Marche, e-mail: s.bolognini@pm.univpm.it.

Suggested citation

Bolognini, S. (2020), Il pre-commercial procurement come strumento di politica per l'innovazione: caratteristiche, diffusione e problemi, *ECONOMIA MARCHE Journal of Applied Economics*, XXXIX(1): 5-18.

1 Introduzione

Nell'economia dell'Unione Europea (di seguiti anche UE), una parte considerevole degli investimenti pubblici (pari al 14 % del PIL dell'UE), deriva da appalti pubblici, che sono quindi un elemento fondamentale dello sviluppo. In quest'ottica, un'attenzione particolare alle modalità attraverso cui vengono progettati e realizzati gli appalti pubblici strategici può tradursi in una migliore risposta da parte dei governi centrali e locali ai bisogni sociali, ambientali ed economici della comunità di riferimento. (European Commission, 2016).

L'appalto pre-commerciale (di seguito anche pre-commercial procurement o PCP) è un approccio relativamente nuovo per l'acquisto di servizi di ricerca e sviluppo (di seguito anche R&D), che in ambito europeo fu definito per la prima volta dalla Commissione Europea nella Comunicazione n.779 del 14 dicembre 2007 (?) ed è considerato dalla UE uno strumento importante per stimolare e di guidare, da parte del settore pubblico, lo sviluppo di nuove soluzioni e prodotti che affrontino le più complesse esigenze del cittadino come utente finale del servizio pubblico.

L'interesse per gli appalti pubblici come strumento di politica dell'innovazione è aumentato considerevolmente negli ultimi quindici anni (Lember e altri, 2011) (OECD, 2014); tuttavia, il PCP attualmente è ancora sottoutilizzato dalle autorità pubbliche in Europa. Questo può essere considerato una mancata opportunità non solo in termini di innovazione dei servizi pubblici, ma anche di coinvolgimento delle PMI innovative nel prezioso mercato degli appalti pubblici in Europa.

Nel presente documento sono approfondite le principali caratteristiche dello strumento PCP come approccio all'acquisto per di soluzioni innovative da parte dell'ente pubblico, analizzando l'origine dello strumento, il quadro politico in cui opera e le sue caratteristiche distintive. Il documento si propone inoltre di indagare l'uso corrente delle procedure degli appalti pre-commerciali a livello europeo e comprendere se e come il PCP contribuisce all'obiettivo dell'UE dell'utilizzo strategico della spesa pubblica.

Si tenta infine di valutare la velocità percepita con cui il PCP è in grado di produrre innovazione ed eventualmente comprendere le motivazioni sottostanti al suo sottoutilizzo. L'analisi è stata condotta seguendo due direttrici principali: la revisione della letteratura mediante il ricorso ai principali database accademici, principalmente Elsevier Scopus, e l'esame dei documenti politici programmatici più rilevanti riguardanti il tema del PCP. L'analisi della letteratura ha permesso di individuare sul tema del PCP un numero di lavori molto limitato, di cui solo sette strettamente pertinenti l'obiettivo di ricerca.¹ Lo studio è dunque proseguito alla ricerca di elementi e contributi utili a contestualizzare il tema del PCP e a testarne l'effettiva valenza operativa.

Il presente documento è organizzato come segue. La sezione 2 analizza il quadro politico europeo in cui si inserisce lo strumento del PCP, la sua origine e le sue caratteristiche. Nella sezione 3, si cerca di fare un parallelismo tra le caratteristiche distintive dello strumento PCP ed i possibili ambiti di utilizzo nelle procedure di appalto a livello europeo, con un particolare focus sulla situazione italiana. Nella sezione 4 si discute delle principali questioni emerse dallo studio della letteratura e dall'analisi empirica, delineando le principali conclusioni e le domande di ricerca ancora aperte.

¹ In questa sede è importante notare che gran parte degli articoli rilevati attenessero alla procedura tecnico-legale sottostante ed ai risultati scientifici emergenti da singole esperienze di PCP.

2 Il PCP nella politica dell'UE

2.1 L'origine del PCP

Negli ultimi dieci anni, l'UE è stata molto attiva nel dotare il settore pubblico di strumenti legislativi per promuovere l'acquisizione di soluzioni innovative. Attualmente si stima che in ambito europeo più di 250.000 autorità pubbliche spendono ogni anno 1,9 trilioni di euro per gli appalti pubblici, pari al 14% del PIL dell'UE. Poiché una parte sostanziale degli investimenti nella nostra economia viene effettuata attraverso gli appalti pubblici, secondo il punto di vista della Commissione Europea, gli appalti connessi all'innovazione potrebbero rappresentare non solo un potente strumento per spendere risorse pubbliche in modo più efficiente ed efficace ma anche un'opportunità per fornire servizi pubblici innovativi di alta qualità a livello nazionale ed europeo.²

Come sostenuto da Nilsson e Gerosky (Lunander e Nilsson, 2004; Geroski, 1990), questa politica è coerente con la visione secondo cui gli appalti pubblici potrebbero rappresentare un importante motore per promuovere l'innovazione.

Elisabetta Iossa et.al. (Iossa e altri, 2017) sottolineano che, in tema "Appalti pubblici di innovazione", in Europa, viene dedicata un'attenzione particolare a tre strumenti principali: gli appalti pre-commerciali (PCP), gli appalti pubblici di soluzioni innovative (PPI) e i partenariati per l'innovazione (IP). Tra questi, il PCP, è l'unico che si focalizza interamente sul tema della ricerca e non prevede un necessario sfruttamento economico dei risultati della stessa.

Con il termine "appalti pre-commerciali (PCP)" si intende la famiglia di approcci che comportano l'acquisto di servizi di R&D da parte di un soggetto pubblico che si rivolge ad un'entità privata. La risoluzione del Parlamento Europeo del giugno 2007 sul recepimento e l'attuazione della legislazione in materia di appalti pubblici, ha introdotto e incoraggiato un uso più ampio degli appalti pre-commerciali nell'UE, posizione questa confermata nella risoluzione del 3 febbraio 2009. La COM(2007) 799 "Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa" mira a richiamare l'attenzione degli Stati membri sull'opportunità sottoutilizzata degli appalti pre-commerciali, avendo come riferimento, il programma statunitense SBIR (Small Business Innovation Research) e l'esperienza inglese della cosiddetta SBRI (Small Business Research Initiative), programmi in cui l'acquisizione di R&D per soddisfare le esigenze del pubblico viene utilizzata come un importante meccanismo per stimolare l'innovazione.

A tal riguardo, Rigby et.al. (Rigby e altri, 2015) sostengono come l'influenza dell'esperienza statunitense sul tema del PCP abbia portato l'Europa ad aumentare la consapevolezza dell'importanza del ruolo della collaborazione pubblico-privata sui più importanti temi di ricerca di interesse sociale. A differenza del PCP, gli US SBIR e i programmi SBRI del Regno Unito, antecedenti del PCP, sono stati specificamente concepiti per le piccole imprese. In particolare il programma SBRI, introdotto nel 1982 dal governo degli Stati Uniti, è stato creato per sostenere l'eccellenza scientifica e l'innovazione tecnologica attraverso l'investimento di fondi federali di ricerca in priorità americane critiche (USA Patriot Act, 2000).

Lo strumento PCP, diversamente dal programma SBRI, non è specificamente progettato per le PMI ma si rivolge solo indirettamente a tali tipologie di impresa. Nello specifico, il programma SBIR, istituito con dal Congresso con la legge *Small Business Innovation Development Act* del luglio del 1982, nasce da quattro obiettivi: stimolare l'innovazione tecnologica; utilizzare le

² http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_public_proc_en.pdf.

piccole imprese per soddisfare le esigenze federali in materia di ricerca e sviluppo; incoraggiare la partecipazione delle minoranze e delle persone svantaggiate all'innovazione tecnologica e aumentare le potenzialità di commercializzazione dell'innovazione del settore privato derivate dalla ricerca e sviluppo federale.

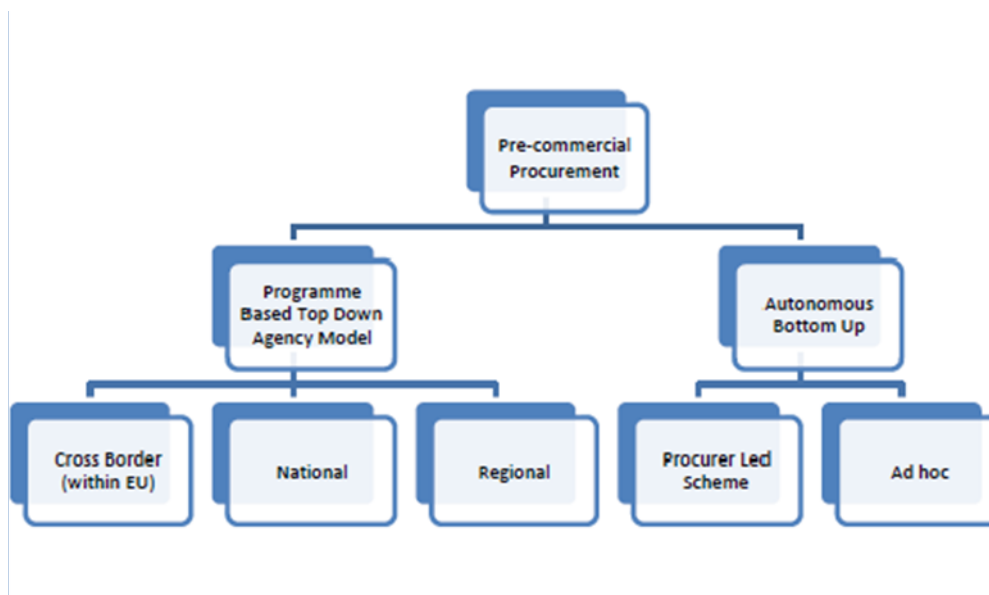
Come già accennato, il PCP (*Pre Commercial Procurement of Innovation*), viene introdotto in Europa nel 2007; la Commissione Europea, definisce “*appalto pre-commerciale*” una tipologia di appalto pubblico relativo alla fase di ricerca e sviluppo (R&S) prima della commercializzazione i cui risultati appartengono esclusivamente all'amministrazione aggiudicatrice perché li usi nell'esercizio della sua attività, a condizione che la prestazione del servizio sia interamente retribuita da tale amministrazione e che non costituisca un aiuto di Stato (?). Da tale definizione si evince come il PCP differisca nella sua forma giuridica sia dai contratti di fornitura o di lavori, che dalle varie forme di finanziamento pubblico in materia di R&D che, a differenza del PCP, sono aiuti di stato.

Nel PCP i committenti pubblici possono acquistare solo i servizi di ricerca e sviluppo, comprendenti, se trattasi di sviluppo di prodotti, poche unità campione con lo scopo esclusivo di testare il corretto funzionamento della soluzione, senza tuttavia poter acquisire con la stessa procedura il numero necessario di unità del nuovo prodotto derivante dall'attività di ricerca. L'acquisto su larga scala dei risultati del PCP avviene eventualmente solo in una fase successiva (una volta conclusa la procedura del PCP) attraverso uno strumento denominato PPI (Public Procurement of Innovation Solutions). Mentre il PCP si concentra su R&D, il PPI esclude ricerca e sviluppo. Per questo motivo, PCP e PPI sono diversi e in linea di principio complementari, dal momento che il PPI può seguire un PCP, anche se non necessariamente. (Dimitri, 2013; Edquist e Zabala-Iturriagoitia, 2012).

Analizzando il PCP come strumento di politica dell'innovazione, la logica sottostante è multiforme. Il PCP è considerato uno strumento che consente da un lato alle autorità pubbliche di finanziare l'attività di R&D e dall'altro alle imprese private di ricevere denaro pubblico per svolgere attività di ricerca (senza ricevere aiuti di Stato). Poiché PCP è centrato sulla collaborazione del settore pubblico e del settore privato nel condurre attività di ricerca e sviluppo, si ritiene che possa generare considerevoli si esternalità positive, ampiamente discusse da Rigby (Rigby, 2013). Gli appalti pre-commerciali, infatti, possono accelerare il processo di innovazione da parte degli attori pubblici che acquistano soluzioni innovative i quali, in tal modo, possono migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici offerti. I PCP si configurano come una procedura specifica (di cui si discute nella sezione successiva) in grado di attrarre e sostenere le piccole imprese attive nel panorama dell'innovazione, che tuttavia non hanno le risorse finanziarie per svolgere attività di ricerca e sviluppo. È inoltre importante sottolineare che gli appalti pre-commerciali differiscono dagli altri strumenti per l'innovazione, ad esempio le sovvenzioni, le agevolazioni fiscali, l'accesso al finanziamento, le iniziative tecnologiche congiunte, ecc., e li integrano. In questo senso gli approcci PCP sono considerati un efficace volano a sostegno di importanti obiettivi politici poiché l'innovazione sostenuta dal PCP, oltre al miglioramento dei servizi, può portare all'aumento dell'occupazione e alla formazione di nuove imprese. (Rigby e altri, 2015).

I numerosi rapporti emanati dalla Commissione Europea (Bedin e altri, 2014) sulle politiche per l'innovazione offrono una dettagliata panoramica dell'impatto effettivo o desiderato di un diffuso utilizzo dell'approccio PCP che viene profondamente discusso da Edquist e Zabala-Iturriagoitia (2012) e Rigby e altri (2015).

La Figura 1 presenta la classificazione degli approcci, fornita da Rigby (2013) nel lavoro “*Review of Pre-commercial Procurement Approaches and Effects on Innovation*,” che è simile a

Figura 1: *Classificazione delle tipologie PCP*

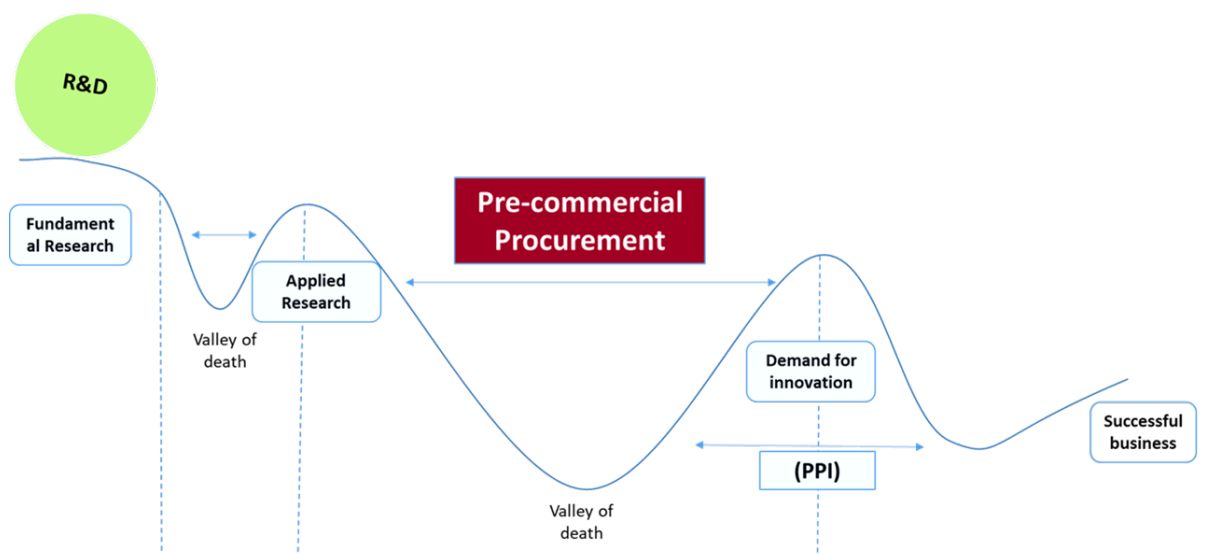
Fonte: Rigby (2013)

quello proposto dalla Commissione europea come quadro organizzativo per le attività PCP.

Secondo questa classificazione, ci sono due approcci principali per l'attuazione degli appalti pre-commerciali. Da un lato, possono esserci approcci autonomi o "Bottom Up" in cui i committenti pubblici utilizzano il quadro giuridico per gestire un approccio pre-commerciale secondo la comunicazione (EC COM, 2007) in maniera autonoma. Esistono anche approcci definiti dall'autore "top-down" in cui l'amministrazione aggiudicatrice beneficia dell'indirizzo e dell'aiuto di un'agenzia (di solito un governo o la stessa Commissione Europea) per condurre l'intera procedura di appalto (Rigby, 2013). Altra distinzione fondamentale è data dalla possibile transnazionalità dello specifico PCP che può essere condotto a livello locale o che può vedere la partecipazione di differenti autorità pubbliche afferenti a diverse nazionalità ed ordinamenti giuridici.

Seguendo tale rappresentazione, tra le attività transfrontaliere (Cross-Border) si trovano anche gli appalti pre-commerciali afferenti il programma europeo **HORIZON 2020 – WORK PROGRAMME 2014-2020** (2014), tale tipologia di PCP riceve normalmente cofinanziamento dal Programma quadro dell'Unione europea. Dato l'obiettivo conoscitivo del presente lavoro, sarà incentrata sulle tipologie di PCP specificatamente riconducibili a più ampi programmi pubblici sul tema della ricerca ed innovazione.

Tornando al Cross-Border PCP attuato a livello europeo, la comunicazione della Commissione Europea n.502 del 13 settembre 2006 "*Mettere in pratica la conoscenza: un'ampia strategia dell'innovazione per l'UE*" (COM, 2006) ha evidenziato l'importanza degli appalti pubblici nel rafforzare le capacità di innovazione dell'Unione migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici, sottolineando le opportunità non sfruttate in Europa per gli appalti pre-commerciali. Preso atto del sottoutilizzo in Europa del PCP, (EC COM, 2007) rispetto ad altre realtà parti del mondo industrializzato, nell'ultimo decennio l'UE ha progressivamente aumentato il sostegno a gruppi di committenti pubblici, e dal 2009, la Commissione Europea ha cofinanziato la creazione di reti di committenti pubblici per preparare il terreno per il lancio di PCP tramite

Figura 2: PCP nel ciclo di Ricerca Sviluppo ed Innovazione

Fonte: adattamento da "Presentazione Open Market Consultation STAR PCP", a cura di Sara Bedin

il Settimo programma quadro della Comunità europea per la ricerca e lo sviluppo tecnologico (7°PQ). Dal 2012 inoltre la Commissione cofinanzia committenti pubblici di diversi paesi europei nell'intraprendere insieme PCP su temi di interesse comune tramite i programmi FP7 e successivamente il programma di finanziamento della ricerca e dell'innovazione dell'Unione europea per il periodo 2014-2020 denominato Horizon2020.

2.2 Principali caratteristiche del PCP

Nonostante l'obiettivo primario del PCP sia l'innovazione dei pubblici servizi, numerosi altri obiettivi collaterali vengono perseguiti e giustificano la larga promozione e supporto della Commissione Europea di questo specifico strumento di appalto pubblico. La Figura 2 propone un'immagine esplicativa che evidenzia come il PCP si inserisce in un più generico ciclo di ricerca.

Il PCP (e conseguentemente il PPI) sono considerati tra i migliori strumenti in grado di collegare la ricerca applicata al mercato in quanto aderiscono perfettamente alla strategia del programma di finanziamento della ricerca e dell'innovazione dell'Unione europea per il periodo 2014-2020 con l'obiettivo di accelerare il time to market per soluzioni innovative. Secondo questo modello i committenti pubblici, agendo come primi acquirenti, dovrebbero guidare il processo di "demand side innovation" collegando la domanda emergente del cittadino-utente finale alle capacità di ricerca ed innovazione del mercato. Ciò, secondo gli obiettivi della Commissione Europea, dovrebbe consentire ai committenti pubblici europei di innovare più rapidamente la fornitura di servizi pubblici e creare opportunità per le imprese in Europa di assumere la leadership anche in nuovi mercati internazionali (Bedin e altri, 2014).

L'approccio PCP, definito dalla Commissione europea (EC COM, 2007), viene discusso in dettaglio negli anni successivi da Rigby e altri (2015) e Edquist e Zabala-Iturriagoitia (2012). Per comprendere i benefici imputabili all'utilizzo di questo specifico approccio all'acquisto di servizi di ricerca e sviluppo da parte dell'attore pubblico, è necessario analizzarne le caratteristiche distintive.

Nell'ambito dello schema del PCP, avendo identificato una specifica esigenza di innovazione che le soluzioni esistenti sul mercato non possono facilmente soddisfare, l'autorità per gli appalti pubblici si rivolge al mercato lanciando "una sfida" che definisce gli specifici obiettivi di ricerca ed innovazione del PCP. Molteplici aziende private competono per condurre una fase esplorativa e proporre soluzioni adeguate a rispondere alla "sfida" proposta.

Le procedure di PCP, in generale, sono gestite in tre fasi: 1) esplorazione della soluzione e selezione di una serie di offerte da fornitori concorrenti; 2) prototipazione: i fornitori scelti sviluppano i propri modelli o soluzioni in parallelo; 3) test: vengono selezionati due fornitori per garantire la concorrenza futura sul mercato e le soluzioni sono convalidate attraverso test sul campo (Edquist e Zabala-Iturriagoitia, 2012).

Il processo termina con il test di un numero limitato di unità del nuovo prodotto e/o servizio al fine di valutare le caratteristiche e le proprietà delle soluzioni proposte nel reale ambiente di implementazione (Iossa e altri, 2017). Essendo una procedura competitiva, nel corso delle tre differenti fasi il numero di imprese coinvolte nel processo diminuisce progressivamente attraverso procedure selettive volte ad individuare le due migliori soluzioni in grado di essere proposte e testate con l'utente finale.

Nei PCP i benefici delle innovazioni risultanti sono condivisi tra l'acquirente e l'appaltatore. In particolare, secondo il suggerimento della comunicazione PCP della CE 2007 (e diversamente dagli appalti tradizionali di ricerca e sviluppo), i diritti di proprietà intellettuale (IPR) sono lasciati all'appaltatore privato che ha la facoltà di sfruttarli economicamente mentre il procuratore pubblico mantiene una licenza gratuita di sfruttamento per uso interno (Iossa e altri, 2017). Le imprese che competono applicano della procedura in ogni fase uno "sconto" sul contributo finanziario richiesto all'appaltatore per intraprendere i servizi di ricerca e sviluppo che costituisce uno degli elementi di valutazione dell'offerta. Tale sconto sul reale costo di produzione quantifica il valore dei diritti di proprietà intellettuale che rimangono in capo all'impresa aggiudicatrice.

Il processo di approvvigionamento, suddiviso in più fasi sequenziali, è volto a ridurre i rischi e i costi di R&D in capo al soggetto pubblico. Lo sviluppo competitivo del processo di acquisto evidenzia come il PCP differisca dall'approvvigionamento R&D tradizionale dove il single sourcing è tipico (Iossa e altri, 2017). Tale aspetto ha particolare rilevanza soprattutto per ciò che riguarda la tematica del supplier lock-in negli appalti nel settore informatico: situazione che si verifica quando l'amministrazione non può cambiare facilmente fornitore alla scadenza del periodo contrattuale perché non sono disponibili le informazioni essenziali sul sistema che consentirebbero a un nuovo fornitore di subentrare al precedente in modo efficiente (European Commission, 2013).

Il processo di PCP è necessariamente preceduto da una fase preparatoria preliminare di "valutazione dello stato dell'arte", considerata obbligatoria per convalidare la successiva procedura PCP. Infatti, in preparazione del bando di gara PCP, è richiesto all'acquirente (o al gruppo di acquirenti) di svolgere un dialogo aperto con potenziali offerenti e utenti finali, con i quali sono chiamati a discutere ed analizzare l'ambito e le sfide di R&D che verranno proposte in fase di appalto. I risultati di questa consultazione devono essere debitamente presi in considerazione per mettere a punto le specifiche del bando in modo che il divario tra lo

stato di avanzamento del settore e le esigenze emerse giustifichi la necessità dell'appalto di R&D (HORIZON 2020 – WORK PROGRAMME 2014-2015, 2014). L'obiettivo principale di questo primo passo è quello di raccogliere informazioni dal mercato in vista di un successivo approvvigionamento e di informare i potenziali fornitori delle esigenze delle autorità pubbliche. Al termine della fase di "Open Market Consultation", dovrebbe essere aperto un ampio "Call for Tender" con l'obiettivo di acquisire più offerte di innovazione possibili.

È importante sottolineare che il PCP, come approccio alla fornitura di servizi di ricerca e sviluppo, copre unicamente lo "sviluppo originale" di un prodotto o servizio non presente sul mercato (può comprendere una limitata fornitura del prototipo volto al test con gli utenti finali) e non si estende alla sovvenzione della produzione di quantità idonee all'immissione sul mercato dello stesso. In questo senso, esiste una separazione tra l'acquisizione di servizi di R&D e il (possibile) acquisto di volumi commerciali di prodotti finali derivanti dalla fase di ricerca e sviluppo. Ciò implica che una società che ha intrapreso servizi di ricerca e sviluppo e ha sviluppato una soluzione innovativa non ha alcuna garanzia che vincerà anche un contratto di fornitura per la produzione su vasta scala della soluzione proposta (Iossa e altri, 2017)

3 Il PCP nel quadro europeo, nazionale e regionale

I PCP rappresentano un approccio di acquisto innovativo in grado di contribuire efficacemente al miglioramento dell'offerta di servizi pubblici al cittadino e allo stesso tempo premiare gli operatori economici che vi prendono parte (European Commission, 2016). Per questo motivo, l'Unione Europea da un lato sostiene attivamente PCP attraverso una serie di politiche, legate alla strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (Semple, 2014), dall'altro ha creato una rete di servizi per sostenere e accelerare l'adozione dell'approccio all'acquisto di PCP e PPI da parte dei singoli governi nazionali e regionali.

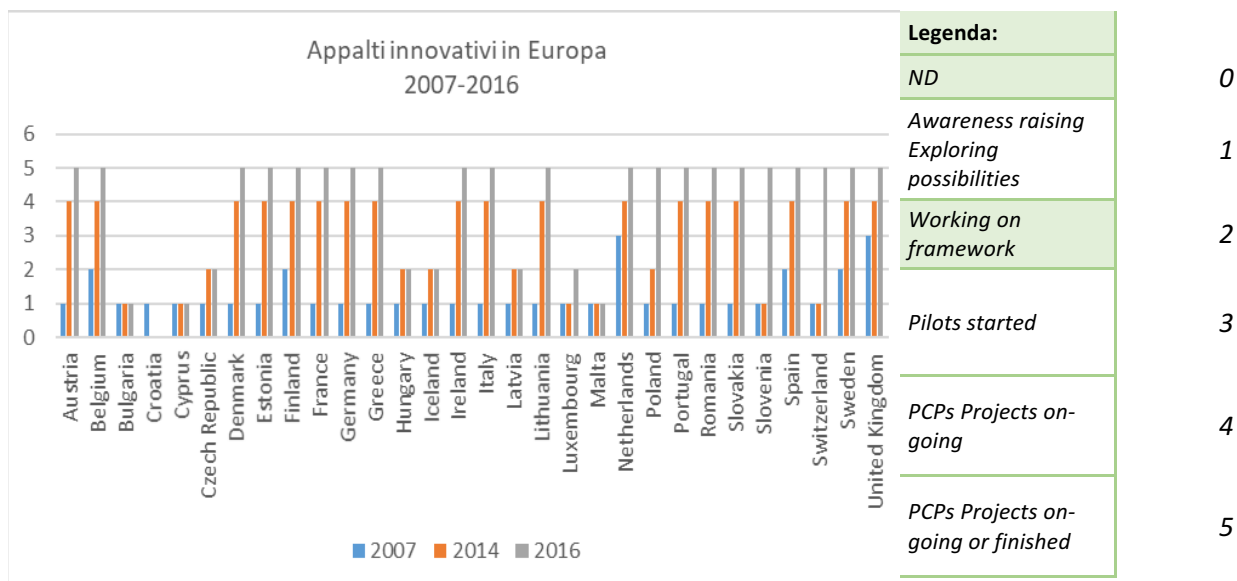
Nonostante gli sforzi della Commissione Europea per la promozione del PCP (e del PPI) e per stimolare le iniziative autonome a livello locale, le stazioni appaltanti in Europa raramente si aggregano per acquistare insieme servizi di ricerca ed innovazione.

Tuttavia l'utilizzo strategico della spesa pubblica attraverso politiche *demand drive* (di cui il PCP è un esempio) per promuovere la crescita economica non è una semplice prescrizione per i governi nazionali e regionali da seguire (COM, 2006). Durante l'ultimo decennio, gli stati membri si sono mossi lungo il percorso di attuazione della politica PCP iniziando da una prima fase di "sensibilizzazione e esplorazione delle possibilità" a una seconda fase di "Working on framework" per raggiungere l'effettiva introduzione dello strumento all'interno del quadro politico di riferimento.

La Figure 3 mostra i progressi nell'attuazione della PCP in Europa nel periodo 2007-2016.

Come mostra il grafico, già nel 2016 gran parte degli stati membri avevano assorbito nel proprio ordinamento lo strumento del pre-commercial procurement come descritto dalla (EC COM, 2007); nonostante questo, ad oggi lo strumento del PCP non sembra essere impiegato in maniera diffusa come pratica di acquisto di servizi di ricerca e sviluppo.

La Commissione Europea sta rafforzando il quadro politico in Europa sul tema dell'appalto pre-commerciale e degli appalti pubblici per l'innovazione. A tal fine, a Novembre 2018 la DG CONNECT ha avviato uno studio, che si è concluso a febbraio 2019, per valutare i singoli quadri politici nazionali e la spesa per gli appalti dell'innovazione in tutta Europa. (Galasso, 2019) con l'obiettivo di fotografare la situazione in merito all'attuazione delle necessarie misure

Figura 3: Progressi nell'attuazione delle politiche a supporto del PCP in Europa (2017-2016)

Fonte: elaborazione da Innovation Procurement Initiatives around Europe <https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/innovation-procurement-initiatives-around-europe>

politiche per integrare gli appalti pubblici di innovazione in tutti i settori di interesse pubblico e di valutare i progressi compiuti in quest'ambito dai diversi Stati Membri.³

I primi risultati già disponibili evidenziano che il quadro delle politiche di approvvigionamento dell'innovazione è ancora piuttosto immaturo nella maggior parte dei paesi. La mappa proposta nella Figura 4 elabora i risultati di tale survey mostrandone una rappresentazione grafica che evidenzia, attraverso una scala cromatica il quadro delle differenze nello sviluppo della politica di approvvigionamento dell'innovazione in Europa.

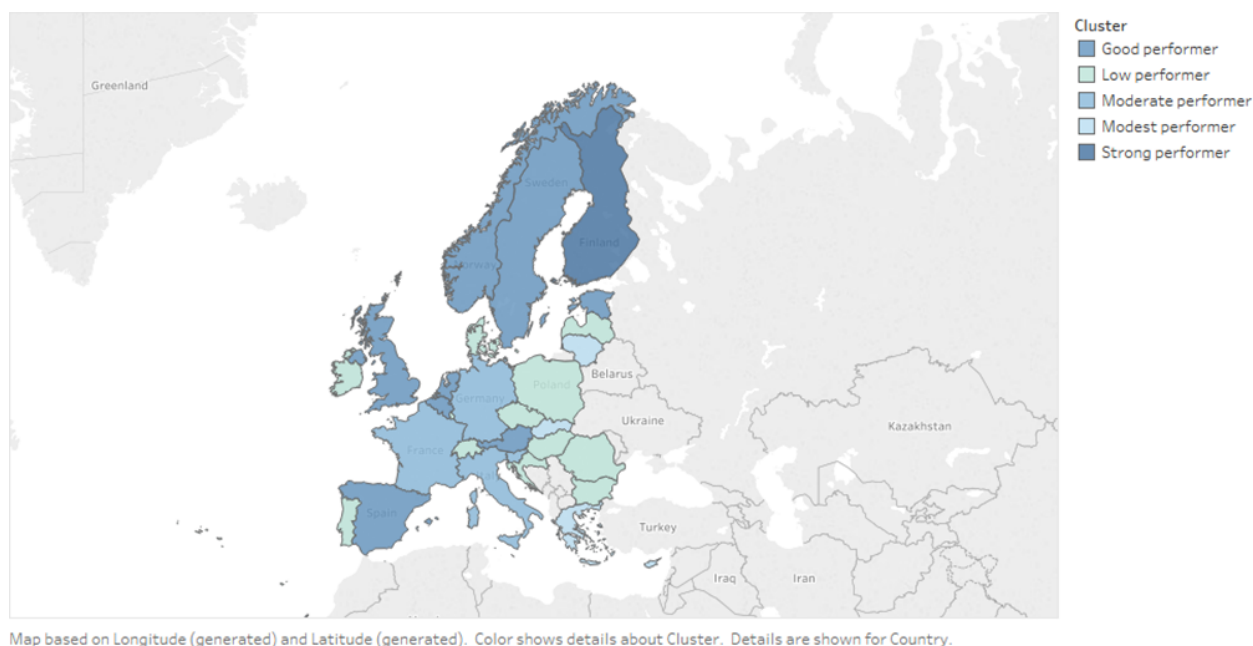
Come mostrato dalla figura, il grado di sviluppo delle politiche e delle iniziative a supporto dell'implementazione del PCP (e PPI) sono distribuite e diversificate. In tal senso è importante tuttavia notare che tutti i paesi presi in analisi riportano una buona integrazione legislativa sul PCP (e PPI), che è in linea con le indicazioni della Commissione Europea; questo implica l'esistenza diffusa ed omogenea delle basi legali idonee allo sviluppo una strategia di approvvigionamento PCP (e PPI) in materia di ricerca e sviluppo.

Nonostante tutti i paesi si siano allineati dal punto di vista legislativo, solo un numero limitato⁴ di essi presenta un piano d'azione per l'approvvigionamento di innovazione e solo alcune tra le organizzazioni di appalti pubblici hanno un budget dedicato alle procedure di appalti innovativi (Galasso, 2019).

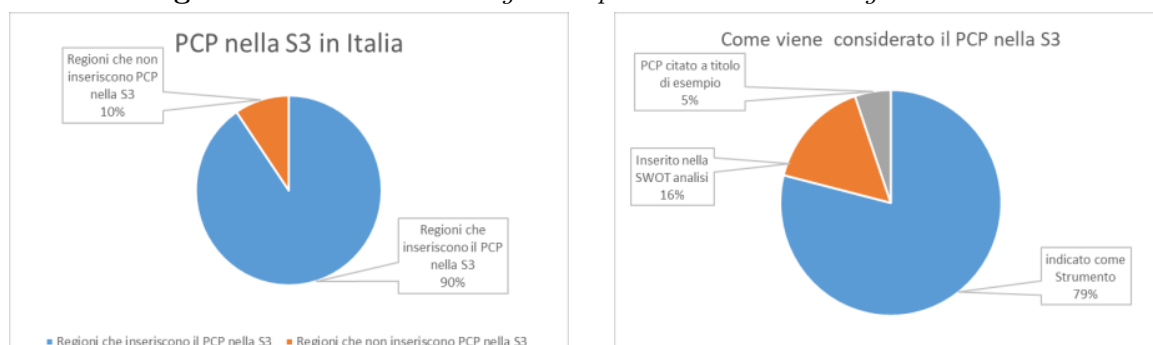
All'interno dell'analisi comparativa condotta dalla Commissione Europea, l'Italia si attesta tra i "Moderate Performer". Nel quadro giuridico italiano in materia di appalti esistono chiari riferimenti sul tema del PCP e la definizione fornita dal legislatore italiano è allineata a quella europea. In particolare il Codice degli Appalti, decreto legislativo n. 50/2016 e s.m.i. (Decreto Legislativo, 2016), fornisce una base legale per implementare gli appalti per l'innovazione e gli appalti pubblici di soluzioni innovative (PPI). Inoltre, la strategia italiana

³ Bedin e altri (2014); European Commission (2016); European Commission (2018).

⁴ I maggiori punteggi sono stati ricevuti dalla Finlandia, seguita da Austria, Olanda e Belgio.

Figura 4: *Uso strategico degli appalti innovativi in Europa*

Fonte: "The Strategic Use of Public Procurement for Innovation in the Digital Economy SMART 2016/0040", elaborazione dell'autore utilizzando il Software Tableau

Figura 5: *PCP nelle Strategie di Specializzazione intelligente in Italia*

Fonte: Elaborazione dell'autore

per la specializzazione intelligente (smart specialisation strategy- S3) riconosce l'importanza di PCP e PPI per promuovere l'innovazione *demand driven*. A tal proposito è stata condotta un'analisi del testo dei documenti S3 delle singole regioni italiane al fine di indagare il grado di diffusione dello strumento del PCP all'interno delle singole strategie di specializzazione intelligente delle regioni italiane. Come evidenziato dalla Figura 5, diverse Regioni italiane indicano esplicitamente PCP e PPI nei loro piani operativi 2014-2020 per la politica regionale. Nello specifico 19 regioni italiane (corrispondenti a circa 90%) inseriscono lo strumento del PCP all'interno della propria strategia di specializzazione intelligente.

Analizzando in che modo lo strumento si inserisca all'interno del piano strategico regionale si evidenzia che nel 5% dei casi il PCP viene solo citato, nel 16% il PCP appare all'interno

della SWOT analisi come opportunità mentre nel restante 79% il PCP viene riconosciuto come strumento idoneo a guidare l'innovazione regionale.

Nonostante in Italia ci sia un ampio riconoscimento dello strumento del PCP all'interno della normativa di riferimento e delle singole strategie regionali di specializzazione intelligente, ad oggi, a livello regionale, solo la Lombardia e la Sardegna sembra stiano implementando PCP attraverso i propri programmi operativi cofinanziati dai fondi strutturali e di investimento europei in conformità con la loro strategia di specializzazione intelligente (S3).

La Regione Lombardia, che nel 2013 ha lanciato il primo appalto pilota italiano di carattere pre-commerciale, ha fra gli intenti dichiarati quelli di interpretare il ruolo, non più di mero "finanziatore" di innovazione, ma di "cliente intelligente" e di "co-innovatore", *capace di incidere sui piani di ricerca e sviluppo delle imprese in modo da orientarli verso il soddisfacimento del reale interesse pubblico e di stimolare, con l'appalto pubblico pre-commerciale, l'innovazione in campo sanitario, chiedendo a più imprese di sviluppare soluzioni innovative - a partire dall'ideazione fino allo sviluppo iniziale di quantità limitate di prodotti o servizi nuovi idonei a fronteggiare un problema che non trova adeguata risposta nel mercato*, consentendo all'acquirente pubblico, e in particolare agli istituti di ricovero a carattere scientifico IRCCS, di sperimentare soluzioni alternative e di valutarne i vantaggi, gli svantaggi e i costi prima ancora di impegnarsi nell'acquisto di una fornitura di massa e alle imprese di sviluppare prodotti migliori in virtù di una maggiore comprensione della domanda e, quindi, di ridurre i tempi di ingresso sul mercato.

Con la legge n.29 del 23 novembre 2016 la Regione Lombardia ha inteso dare un maggior impulso a questo strumento, prevedendo all' art. 2 comma IV della legge *"... un obiettivo minimo di spesa, non inferiore al 3 per cento delle risorse annualmente stanziare 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"*.

4 Conclusioni

Il potenziale strategico dell'appalto di innovazione è rilevante, specialmente nel sostegno allo sviluppo tecnologico da parte del settore pubblico nei settori a maggior interesse sociale come l'assistenza sanitaria, i trasporti, la gestione delle risorse energetiche, che dipendono quasi esclusivamente dalle espressioni della domanda pubblica. L'appalto di innovazione è da considerarsi strategico anche dal punto di vista industriale poiché una domanda pubblica indirizzata all'acquisto di soluzioni innovative ha un duplice impatto sul tessuto imprenditoriale di riferimento: da un lato le industrie attive nel mercato degli appalti pubblici possono essere motivate a innovare e adottare nuove tecnologie per rispondere alla crescente domanda di innovazione; dall'altro nuove imprese innovative, focalizzate nell'attività di ricerca e sviluppo saranno più motivate ad affacciarsi al mercato degli appalti pubblici. Il pre-commercial procurement si inserisce nel quadro normativo di regolazione del cosiddetto uso strategico degli appalti pubblici. Gli appalti pubblici sono considerati dal legislatore uno strumento strategico che, nel rispetto dei principi di trasparenza, economicità, parità di trattamento, può essere utilizzato in modo creativo, per guidare le politiche orizzontali volte a creare un sistema più innovativo, e più inclusivo tanto a livello europeo che nazionale e regionale. Nel corso degli ultimi dieci anni numerose norme, direttive e guide operative sono state introdotte per favorire l'utilizzo strategico degli appalti pre-commerciali tanto a beneficio degli acquirenti pubblici che

delle imprese, in particolare delle piccole e medie imprese (PMI). Tuttavia, ad oggi le esperienze di PCP a livello europeo e soprattutto nazionale sono sporadiche e, ad eccezione dei casi in cui il PCP si sviluppa all'interno del programma Horizon2020, poco monitorate e valutate. Anche per tale ragione la misurazione dell'impatto reale degli appalti pubblici come strumento strategico non è ancora una prassi comune a livello europeo. Nonostante quindi gli appalti pubblici di innovazione, con particolare riferimento al PCP, siano considerati più efficaci rispetto alle procedure tradizionali di aggiudicazione degli appalti pubblici, in quanto favoriscono anche il conseguimento degli obiettivi strategici del programma, non sono ampiamente utilizzati a livello operativo. A tal proposito è importante riconoscere che, insieme a numerosi vantaggi, l'approvvigionamento di innovazione comporta anche rischi e costi e richiede un cambiamento culturale non solo tra gli stessi acquirenti pubblici, ma anche nell'intero ecosistema: l'opinione pubblica, le autorità politiche, gli organi di revisione, ed il tessuto industriale che si interfaccia con la domanda pubblica. Con il presente lavoro ci si è accostati ad un tema di non facile approfondimento per la scarsità delle informazioni e dei contributi disponibili. Ulteriori analisi sono necessarie per meglio comprendere quali siano i principali ostacoli all'uso dello strumento PCP tra gli attori pubblici. E' possibile intravedere fin d'ora alcuni ambiti di analisi: La qualità della pubblica amministrazione in quanto la conduzione di PCP richiede delle competenze specifiche che esulano da quelle prettamente procedurali; la diffusa avversione al rischio degli attori pubblici che, per molti, è considerata una virtù in quanto il rischio è spesso associato allo spreco di denaro pubblico, e non al miglioramento della qualità dei servizi pubblici; la maturità del mercato intesa come scarsa prontezza del sistema imprenditoriale nel rispondere alla domanda pubblica di innovazione. È auspicabile la creazione di un sistema standardizzato di rilevazione, valutazione e monitoraggio delle esperienze di PCP cui poter attingere a vari livelli per acquisire informazioni, creare reti di collaborazione fra soggetti pubblici, divulgare le best practices e gestire le principali fonti di errore.

Riferimenti bibliografici

- Bedin S.; Decarolis F.; Iossa E. (2014). Quantifying the impact of pre-commercial procurement (pcp) in europe based on evidence from the ict sector. <https://doi.org/10.2759/113472> .
- COM (2006). 502, E.C. (2017). IT.
- Decreto Legislativo (2016). n. 50/2016. Codice dei contratti pubblici.
- Dimitri N. (2013). Some law and economics considerations on the eu pre-commercial procurement of innovation. *The Applied Law and Economics of Public Procurement.*, <https://doi.org/10.4324/9780203096314> .
- EC COM (2007). Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa. [//eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0799](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0799) .
- Edquist C.; Zabala-Iturriagoitia J. M. (2012). Public procurement for innovation as mission-oriented innovation policy. *Research Policy* <https://doi.org/10.1016/j.respol.2012.04.022>, **41**(10), 1757–1769.
- European Commission (2013). COM (2013) 455.
- European Commission (2016). The Strategic Use of Public Procurement for Innovation in the Digital Economy SMART 2016 / 0040 Comparative analysis of results from benchmarking national policy frameworks for innovation procurement Table of Contents. Directorate-General of Communication Network.
- European Commission (2018). MLE on Innovation-related Public Procurement. Directorate-General for Research and Innovation.
- Galasso G. (2019). The strategic use of innovation procurement in the digital economy.
- Geroski P. (1990). Procurement policy as a tool of industrial policy. *International Review of Applied Economics* <https://doi.org/10.1080/758523673>, **4**(2), 182–198.
- HORIZON 2020 – WORK PROGRAMME 2014-2015 (2014). D . Types of action : specific provisions and funding rates 1 , 2.
- Iossa E.; Biagi F.; Valbonesi P. (2017). Pre-commercial procurement, procurement of innovative solutions and innovation partnerships in the eu: rationale and strategy. *Economics of Innovation and New Technology* <https://doi.org/10.1080/10438599.2017.1402431> , pp. 1–20.
- Lember V.; Kalvet T.; Kattel R. (2011). Urban competitiveness and public procurement for innovation. *Urban Studies* <https://doi.org/10.1177/0042098010374512> , **48**(7), 1373–1395.
- Lunander A.; Nilsson J. (2004). Taking the lab to the field: Experimental tests of alternative mechanisms to procure multiple contracts. *Journal of Regulatory Economics* <https://doi.org/10.1023/B:REGE.0000008654.68169.08> , **25**(1), 39–58.

- OECD (2014). Intelligent demand: Policy rationale, design and potential benefits. oecd science, technology and industry policy papers, no. 13. Retrived from <http://dx.doi.org/10.1787/5jz8p4rk3944-en> .
- Rigby J. (2013). Review of Pre-commercial Procurement Approaches and Effects on Innovation. Compendium of Evidence on the Effectiveness of Innovation Policy Intervention. Manchester Institute of Innovation Research, Manchester Business School.
- Rigby J.; Roper S.; Cunningham P.; Li Y.; Yeow J.; Turner J.; Eier J. (2015). A review of the small business research initiative - final report.
- Semple A. (2014). Guidance for public authorities on public procurement of innovation. *Procurement of Innovation Platform*, pp. 1–40.
- USA Patriot Act (2000). Public law. *Public Law*. <https://www.sec.gov/about/offices/ocie/aml/patriotact2001.pdf> , **26**(1), 272–107.