



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 14.12.2007  
COM(2007) 799 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL  
COMITATO DELLE REGIONI**

**Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire  
servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa**

{SEC(2007) 1668}

# COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

## Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa

(Testo rilevante ai fini del SEE)

### 1. Introduzione

La comunicazione dal titolo “Mettere in pratica la conoscenza: un’ampia strategia dell’innovazione per l’UE”<sup>1</sup> ha sottolineato l’importanza degli appalti pubblici per accrescere la capacità di innovazione dell’Unione europea, migliorando allo stesso tempo la qualità e l’efficienza dei servizi pubblici. La comunicazione ha anche evidenziato il fatto che in Europa non vengono sfruttate le opportunità offerte dagli appalti pre-commerciali. Nelle sue conclusioni sulla comunicazione<sup>2</sup>, il Consiglio ha invitato la Commissione a formulare orientamenti sul modo di utilizzare le norme UE in materia di appalti pubblici per stimolare l’innovazione. La risoluzione del Parlamento europeo del giugno 2007 sul recepimento e l’applicazione della normativa in materia di appalti pubblici<sup>3</sup> incita ad un’utilizzazione più generalizzata degli appalti pubblici pre-commerciali nell’UE.

La guida<sup>4</sup> di recente pubblicazione sull’adozione nel settore pubblico di prodotti, lavori e servizi innovativi disponibili sul mercato identifica dieci elementi delle buone pratiche per sfruttare le possibilità offerte dagli appalti pubblici per stimolare l’innovazione.

La presente comunicazione si incentra sul concetto di “appalto pre-commerciale”, ossia di appalto relativo alla fase di ricerca e sviluppo (R&S) prima della commercializzazione. Ai fini della presente comunicazione, il termine “appalto pre-commerciale” mira a descrivere un approccio all’aggiudicazione di appalti di servizi di R&S diverso da quelli “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”<sup>5, 6</sup> e che non costituisce un aiuto di Stato. Più precisamente, nell’**appalto pre-commerciale**:

- (1) **il campo di applicazione è limitato ai servizi di R&S:** la R&S può coprire attività che vanno dalla ricerca, all’elaborazione di soluzioni, alla messa a punto di prototipi fino allo sviluppo iniziale di quantità limitate di primi prodotti o servizi in forma di serie sperimentali (cfr. figura 1). Lo sviluppo iniziale di prodotti o servizi nuovi può

---

<sup>1</sup> COM (2006) 502 definitivo.

<sup>2</sup> Conclusioni della 2769a riunione del Consiglio "Competitività", 4 dicembre 2006.

<sup>3</sup> PE 2006/2084 (INI).

<sup>4</sup> SEC (2007) 280.

<sup>5</sup> In tal caso, non si applicano le direttive in materia di appalti pubblici (cfr. l’articolo 16, lettera f), della direttiva 2004/18/CE e l’articolo 24, lettera e), della direttiva 2004/17/CE). Queste deroghe si applicano unicamente ai contratti pubblici di servizi di R&S e non ai contratti di fornitura o di lavori di R&S.

<sup>6</sup> I contratti che prevedono non solo la fornitura di servizi sono considerati comunque contratti pubblici di servizi se il valore dei servizi supera quello dei prodotti oggetto del contratto.

includere una produzione o una fornitura limitate aventi lo scopo di incorporare i risultati delle prove sul campo e di dimostrare che il prodotto o servizio è idoneo per una produzione o una fornitura in massa conformemente a norme di qualità accettabili<sup>7</sup>. Le R&S non comprende le attività di sviluppo commerciale, quali la produzione o la fornitura in massa per stabilire la redditività commerciale o recuperare i costi di R&S a fini di integrazione, personalizzazione, adattamento o miglioramento incrementale dei prodotti o dei processi esistenti;

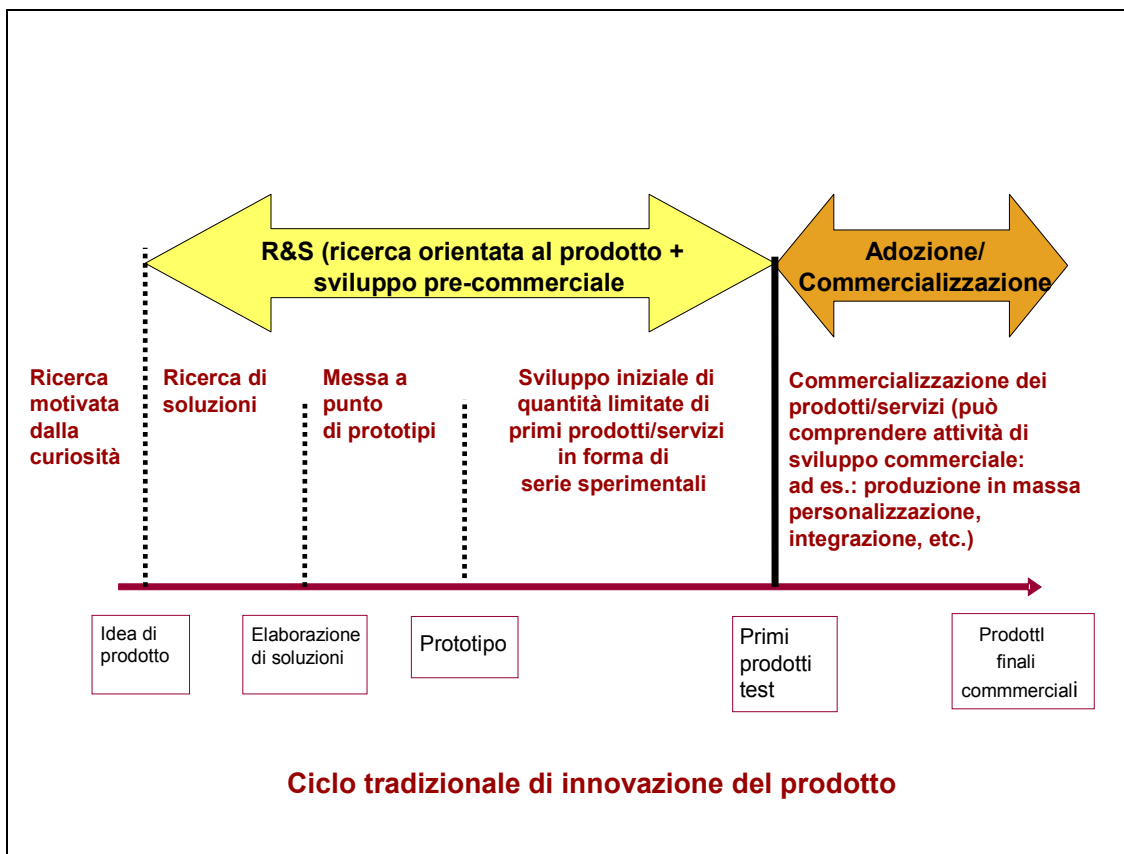


Figura 1: R&S in rapporto alla fase di commercializzazione

- (2) **si applica la condivisione dei rischi e dei benefici:** nell'appalto pre-commerciale, l'acquirente pubblico non riserva al suo uso esclusivo i risultati delle attività di R&S. Le autorità pubbliche e le imprese condividono i rischi e i benefici delle attività di R&S necessarie allo sviluppo di soluzioni innovative, più efficienti di quelle disponibili sul mercato;
- (3) **appalti competitivi miranti a evitare gli aiuti di Stato:** organizzando la condivisione dei rischi e dei benefici, nonché l'intera procedura dell'appalto in modo da garantire il massimo di concorrenza, trasparenza, apertura, correttezza e fissazione dei prezzi alle condizioni di mercato, l'acquirente pubblico può individuare le soluzioni migliori che il mercato è in grado di offrire.

<sup>7</sup> Accordo OMC sugli appalti pubblici, articolo XV.

La presente comunicazione mira a richiamare l'attenzione degli Stati membri sulle opportunità, poco sfruttate, offerte dagli appalti pre-commerciali. Nell'allegato<sup>8</sup> viene illustrata a titolo di esempio una possibile applicazione<sup>9</sup> in conformità con il quadro giuridico in vigore. Data la scarsa esperienza dell'UE in materia di appalti pre-commerciali, la Commissione è interessata a esplorare in che misura questo tipo di appalti possa realmente contribuire allo sviluppo delle attività di R&S e dell'innovazione nell'UE e, pertanto, a creare benefici concreti per la società e per l'economia. Con la presente comunicazione e con la guida<sup>4</sup>, la Commissione ritiene di aver esplorato, come richiesto dal Consiglio, le possibilità offerte dalla normativa UE per stimolare l'innovazione tramite gli appalti pubblici, sia nella fase di R&S che nella fase di commercializzazione.

Le azioni in materia di appalti pre-commerciali non possono ostacolare la concorrenza nella fase di commercializzazione, dato che in tale fase sono pienamente applicabili le direttive sugli appalti pubblici e i principi del trattato sui quali esse si basano.

## **2. Far fronte alle sfide sociali dell'Europa tramite gli appalti pre-commerciali**

Nell'UE, come altrove nel mondo, il settore pubblico deve fare fronte a importanti sfide sociali. Si tratta, tra l'altro, di assicurare cure sanitarie di elevata qualità a prezzi accessibili per affrontare l'impatto dell'invecchiamento della popolazione, di lottare contro i cambiamenti climatici, di accrescere l'efficienza energetica, di migliorare l'accesso ad un insegnamento di elevata qualità e di gestire più efficacemente le minacce alla sicurezza.

Per far fronte a tali sfide sono necessarie soluzioni nuove e migliori. Saranno necessarie nuove apparecchiature, ad esempio, per svolgere ricerca medica di punta, per effettuare la diagnosi precoce delle malattie e per scoprire nuove cure, per ridurre il consumo energetico degli edifici e dei trasporti pubblici, per proteggere la popolazione dalle minacce alla sicurezza, senza violarne la privacy. Alcuni dei miglioramenti necessari sono di tale complessità tecnologica che non esistono ancora sul mercato soluzioni stabili dal punto di vista commerciale ovvero le soluzioni esistenti presentano carenze che richiedono ulteriori attività di R&S. Elaborando strategie lungimiranti in materia di appalti, che includano appalti di R&S per sviluppare nuove soluzioni ai predetti problemi, il settore pubblico<sup>10</sup> può avere un impatto significativo a medio e lungo termine sull'efficienza dei servizi pubblici e sulla capacità di innovazione e sulla competitività delle imprese europee.

Rispetto ai suoi principali concorrenti, l'Europa deve anche fare di più per migliorare le sue prestazioni in termini di innovazione<sup>11</sup>. L'obiettivo della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione non è solo trovare una soluzione alla cronica insufficienza degli investimenti nelle attività di R&S, ma anche accrescere la capacità dell'Europa di trasformare le invenzioni in nuovi prodotti e in posti di lavoro. La relativa lentezza nell'adozione delle innovazioni nel settore pubblico europeo e la frammentazione della domanda pubblica sono state sottolineate dalle imprese come problemi importanti che occorre risolvere per ridurre i tempi di commercializzazione e permettere all'Europa di attrarre più investimenti nell'innovazione e nella ricerca.

---

<sup>8</sup> SEC (2007)...

<sup>9</sup> L'esempio di applicazione illustrato non esclude altri approcci possibili.

<sup>10</sup> Gli appalti pubblici (17% del PIL dell'UE25) rappresentano il 35% della spesa pubblica dell'UE25.

<sup>11</sup> COM (2006) 589 definitivo.

Gli appalti di R&S sono in genere utilizzati dalle imprese per conquistare un vantaggio iniziale. Nel settore pubblico in Europa si potrebbe ricorrere maggiormente a detta pratica per migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi. Ciò presuppone, in particolare, che il settore pubblico sviluppi strategie di appalto che non si limitino all'acquisizione di prodotti e servizi già presenti sul mercato, ma che includano anche contratti di R&S per lo sviluppo di nuove soluzioni più efficienti rispetto a quelle disponibili sul mercato. La presente comunicazione introduce e illustra un approccio agli appalti di servizi di R&S.

### **3. L'Europa può fare meglio: contratti di R&S strategici per rimanere all'avanguardia**

Le esigenze del settore pubblico hanno da sempre costituito un importante motore di innovazione in molti settori, ad esempio le telecomunicazioni, l'energia, la salute, i trasporti, la sicurezza e la difesa. In un contesto concorrenziale globalizzato, occorre ridefinire il ruolo del settore pubblico come beneficiario e promotore dell'innovazione. È quanto hanno fatto in gran parte i principali partner commerciali dell'UE, quali gli Stati Uniti e il Giappone, paesi che utilizzano gli appalti di R&S, conclusi per soddisfare le esigenze del settore pubblico per le quali non esiste una soluzione commerciale, come importante meccanismo di stimolo all'innovazione.

Fra gli esempi di soluzioni innovatrici e rivoluzionarie emerse da appalti di R&S si possono citare la tecnologia IP (*Internet Protocol*), il GPS (*Global Positioning System*), il calcolo ad alte prestazioni e innovazioni fondamentali nella tecnologia dei semiconduttori. Più recentemente, gli appalti di R&S riguardanti problemi sociali concreti, quali il trattamento dell'inquinamento dei suoli o la diagnosi del morbo di Alzheimer, hanno permesso alle autorità pubbliche degli Stati Uniti di creare nuovi mercati per applicazioni delle biotecnologie e delle nanotecnologie<sup>15</sup>.

Nei settori dell'energia e dell'ambiente, le istituzioni pubbliche degli Stati Uniti e del Giappone<sup>12</sup> hanno ridotto sensibilmente il costo delle stazioni di ricarica delle pile a combustibile tramite appalti di R&S. Ciò ha permesso agli autobus alimentati a pile a combustibile di diventare una soluzione fattibile per un trasporto pubblico efficiente sotto il profilo energetico. In Cina il piano nazionale a lungo termine per la scienza e le tecnologie dell'anno scorso ha ufficialmente introdotto gli appalti pubblici tecnologici come mezzo per stimolare l'innovazione<sup>13</sup>.

Il settore pubblico degli Stati Uniti spende 50 miliardi di dollari<sup>14</sup> all'anno per gli appalti di R&S, una somma venti volte superiore a quella spesa in Europa e che rappresenta quasi la metà della differenza complessiva in termini di investimenti in R&S tra gli Stati Uniti e l'Europa. Ciò ha spesso contribuito in misura significativa al miglioramento della qualità dei servizi pubblici e all'emergere di imprese competitive a livello mondiale<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> "*Commercialising University Research*" documento per il programma tecnologie sostenibili dell'ESRC, Chris Hendry.

<sup>13</sup> Articoli 22-26 della politica complementare per gli "Orientamenti del piano nazionale di sviluppo scientifico e tecnologico a medio e lungo termine", Xinhua, sezione politica, 2006.

<sup>14</sup> Le cifre citate corrispondono al volume totale degli appalti pubblici di R&S e non unicamente degli appalti che potrebbero essere considerati appalti pre-commerciali.

<sup>15</sup> "*US defence R&D spending: an analysis of the impacts*", relazione EURAB, PREST, 2004.

La differenza tra gli Stati Uniti e l'Europa in termini di spesa per gli appalti di R&S è dovuta soprattutto al divario nei bilanci per la difesa e per la ricerca spaziale. Tuttavia, negli Stati Uniti questo tipo di spesa è ancora quattro volte superiore nei settori pubblici diversi dalla difesa e dalla ricerca spaziale, quali la salute, l'energia, l'istruzione e l'ambiente. La differenza in termini assoluti è di 3,4 miliardi di dollari<sup>16</sup>. Gli esperti<sup>12,17</sup> segnalano possibilità di innovazione non sfruttate nei settori non legati alla difesa in cui l'Europa potrebbe assumere la leadership.

Il quadro regolamentare e politico UE di disciplina degli appalti presenta importanti differenze rispetto a quello vigente in altri paesi. Occorrerebbe pertanto analizzare le predette esperienze per stabilire in che modo gli insegnamenti tratti potrebbero essere applicati al contesto UE.

#### 4. Sviluppo esclusivo

Lo sviluppo esclusivo significa che l'acquirente pubblico riserva al suo uso esclusivo tutti i risultati e i benefici dello sviluppo (compresi i diritti di proprietà intellettuale o DPI). Le imprese che sviluppano il prodotto o servizio non possono riutilizzare i risultati per altri potenziali clienti, il che si traduce di norma in un prezzo più elevato.

Ci sono tuttavia casi nei quali lo sviluppo esclusivo può essere giustificato, ad esempio quando l'acquirente pubblico "ha bisogno" di disporre di diritti esclusivi sui risultati dei progetti (ad es.: in settori legati alla difesa o alla sicurezza che esigono la segretezza dei risultati) o quando l'acquirente pubblico "è" il solo cliente interessato (ad es.: sviluppo di attrezzature molto speciali, specifiche del cliente).

Secondo gli esperti<sup>17</sup>, gli acquirenti pubblici in Europa tendono ad optare per lo sviluppo esclusivo. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, l'"esclusività" dei risultati dei progetti non è indispensabile per l'acquirente pubblico<sup>17</sup> dato che quest'ultimo è soltanto uno dei molti utilizzatori potenziali della soluzione sviluppata. Inoltre, gli acquirenti pubblici spesso non tengono conto dei costi e del lavoro<sup>18</sup> supplementari necessari per sfruttare i benefici dei risultati. A meno che gli acquirenti pubblici non abbiano un mandato e piani concreti per sfruttare commercialmente i risultati della ricerca, non c'è spesso nessuna ragione di sostenere i costi e i rischi elevati dello sviluppo esclusivo.

In questo caso, lo sviluppo esclusivo può ostacolare l'innovazione. La concessione di diritti esclusivi all'acquirente pubblico priva le imprese di incentivi ad investire nella successiva commercializzazione. Il prezzo elevato della proprietà esclusiva dei risultati di un progetto riduce l'incentivo dell'acquirente pubblico a condividere i risultati con altri potenziali acquirenti pubblici. Le conseguenze possono essere:

---

<sup>16</sup> Cifre tratte dalla relazione di esperti indipendenti "*Pre-commercial Procurement: a missing link in the European Innovation cycle*", marzo 2006. Nel 2004 il 15% del bilancio federale complessivo per gli appalti (49 miliardi di dollari) è stato speso per gli appalti di R&S: il 90,6% dalle agenzie della difesa/spaziali e il 9,4% da altre agenzie non legate alla difesa. Nel 2004 meno dell'1,5% del totale del bilancio europeo per gli appalti pubblici (2,5 miliardi di euro) è stato speso per appalti di R&S: il 49% nel settore della difesa e della ricerca spaziale.

<sup>17</sup> "*Public Procurement for research and innovation*", relazione del gruppo Wilkinson di esperti indipendenti, 2005.

<sup>18</sup> Ad esempio, le spese e le responsabilità legate al conseguimento e alla conservazione dei DPI (ad. es.: spese di deposito, di manutenzione, responsabilità come detentore nei procedimenti dinanzi al giudice e nelle controversie con i fornitori).

- (1) **frammentazione del mercato:** se, nello stesso settore, diversi acquirenti pubblici sviluppano le proprie soluzioni ad un problema analogo senza condividere le informazioni, è poco probabile che le molteplici soluzioni sviluppate siano adatte per i mercati mondiali;
- (2) **ostacoli finanziari all'aggiudicazione di appalti per soluzioni concorrenti:** quando la soluzione è offerta da molte tecnologie e opzioni di concezione, il costo elevato dello sviluppo esclusivo rende difficilmente accessibile dal punto di vista economico l'aggiudicazione a varie imprese di appalti per sviluppi concorrenti. Gli acquirenti pubblici possono ritrovarsi legati ad un unico fornitore;
- (3) **opportunità perse di ottenere soluzioni più innovative:** lo sviluppo esclusivo assegna tutti i benefici delle attività di R&S, ma anche tutti i rischi, all'acquirente pubblico. Di conseguenza, gli acquirenti pubblici tendono a concentrarsi sui risultati prossimi alla commercializzazione, perdendo le opportunità offerte dallo sviluppo di soluzioni più innovative che potrebbero avere un maggiore valore aggiunto per il settore pubblico.

## **5. Appalti pre-commerciali: concludere contratti di servizi di R&S che prevedano la condivisione dei rischi e dei benefici alle condizioni di mercato**

Negli appalti pre-commerciali, l'acquirente sceglie di non riservare al suo uso esclusivo i risultati delle attività di R&S<sup>5</sup>. Secondo la definizione della sezione 1, gli appalti pre-commerciali rappresentano un approccio agli appalti di servizi di R&S che presuppone una condivisione dei rischi e dei benefici<sup>5</sup> senza costituire un aiuto di Stato<sup>19</sup>. Più precisamente, questo approccio si basa su:

- la condivisione dei rischi e dei benefici alle condizioni di mercato;
- lo sviluppo competitivo in fasi;
- la separazione tra fase di R&S e fase di commercializzazione dei prodotti finali.

L'obiettivo è facilitare lo sviluppo efficiente sotto il profilo dei costi di soluzioni innovative per i servizi pubblici con una prospettiva più ampia e più mondiale.

### 5.1 Condivisione dei rischi e dei benefici alle condizioni di mercato

Secondo questo approccio, l'acquirente pubblico condivide i risultati delle attività di R&S con altre autorità pubbliche e imprese tramite la pubblicazione dei risultati, la loro standardizzazione e la loro commercializzazione.

Per fare in modo che tale meccanismo sia vantaggioso sia per l'acquirente pubblico che per le imprese partecipanti agli appalti pre-commerciali, i rischi e i benefici delle attività di R&S sono condivisi tra le parti in modo che esse abbiano entrambe interesse a promuovere un'ampia commercializzazione e adozione delle nuove soluzioni.

---

<sup>19</sup> L'allegato fornisce a titolo di esempio maggiori dettagli sull'applicazione (cfr. nota 8).

Quando i benefici condivisi includono i DPI, occorre fare in modo che i diritti di proprietà vengano accordati alle imprese partecipanti agli appalti pre-commerciali in modo da non conferire loro vantaggi ingiusti in eventuali appalti futuri, e in modo da permettere all'acquirente pubblico di avere accesso ad una catena di approvvigionamento sufficientemente ampia e competitiva. Ad esempio, l'acquirente pubblico può imporre alle imprese partecipanti di concedere in licenza i DPR ai terzi a condizioni di mercato giuste e ragionevoli. L'acquirente pubblico può anche richiedere la licenza gratuita per lo sfruttamento ad uso interno dei risultati delle attività di R&S.

Se si vuole garantire che tutti i potenziali offerenti abbiano le stesse possibilità occorre anche fare in modo che la procedura di appalto, comprese le disposizioni in materia di DPI, non sia discriminatoria nei confronti di nessuno dei potenziali fornitori, in particolare le PMI.

Se la condivisione dei rischi e dei benefici non avviene alle condizioni di mercato e se il prezzo pagato per i servizi forniti è più elevato del prezzo di mercato, si riterrà di norma che si è in presenza di un aiuto di Stato, il quale deve essere notificato e valutato dalla Commissione ai sensi degli articoli 87 e 88 del trattato CE e della disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione<sup>20</sup>.

Per assicurare che la condivisione dei rischi e dei benefici avvenga alle condizioni di mercato, ogni beneficio delle attività di R&S condiviso dall'acquirente pubblico con un'impresa partecipante agli appalti pre-commerciali deve essere compensato dall'impresa all'acquirente pubblico al prezzo di mercato. Ciò può essere fatto, ad esempio, mediante una riduzione di prezzo in relazione al costo dello sviluppo esclusivo corrispondente al valore commerciale dei benefici ricevuti e dei rischi assunti dall'impresa<sup>21</sup>.

Nell'esempio citato di condivisione dei rischi e dei benefici, sia le imprese che gli acquirenti pubblici beneficiano di un'ampia commercializzazione e dell'adozione delle soluzioni sviluppate. Ciò stimola le due parti a proseguire la standardizzazione e la pubblicazione dei risultati delle attività di R&S e può pertanto contribuire a limitare la frammentazione della domanda pubblica. La compensazione finanziaria che l'acquirente pubblico ottiene in cambio della rinuncia alla riserva esclusiva sui benefici delle attività di R&S può rendere economicamente più accessibile, se confrontato allo sviluppo esclusivo, l'aggiudicazione di appalti ad imprese concorrenti e l'aggiudicazione di appalti per attività di R&S più a monte.

La partecipazione dell'acquirente pubblico fin dalle prime fasi delle attività di R&S potrebbe generare un più grande valore aggiunto per le seguenti ragioni:

- la valutazione delle prestazioni dei prototipi e dei prodotti sperimentali in un ambiente operativo reale permette agli acquirenti pubblici di adeguare lo sviluppo dei prodotti alle priorità del cliente in una fase in cui è ancora possibile influire sui piani delle imprese e sugli standard in preparazione. La possibilità di prevedere meglio la domanda di nuove soluzioni consente di ridurre i tempi di commercializzazione per i fornitori e consente alle autorità pubbliche di adottare nuove soluzioni più rapidamente;

---

<sup>20</sup> GU C 323 del 30.12.2006.

<sup>21</sup> Per maggiori informazioni, cfr. la sezione 4.3 dell'allegato (cfr. nota 8).



- una partecipazione precoce al processo di innovazione permette alle autorità pubbliche di evidenziare in una fase iniziale potenziali problemi di politica e normativi che occorre risolvere per garantire l'introduzione tempestiva delle nuove soluzioni nei servizi pubblici e in altri mercati;
- un controllo precoce della compatibilità delle attività di R&S svolte dalle imprese con le esigenze concrete in materia di acquisti pubblici massimizza l'efficacia del processo di R&S e consente di ottimizzare la spesa a favore di R&S.

### 5.2 Sviluppo competitivo in fasi

Un altro strumento per ridurre i rischi e i costi delle attività di R&S consiste nel procedere all'aggiudicazione di appalti in fasi, nell'arco di un certo periodo di tempo, assicurando la concorrenza tra le imprese per creare una gamma di opzioni (figura 2).

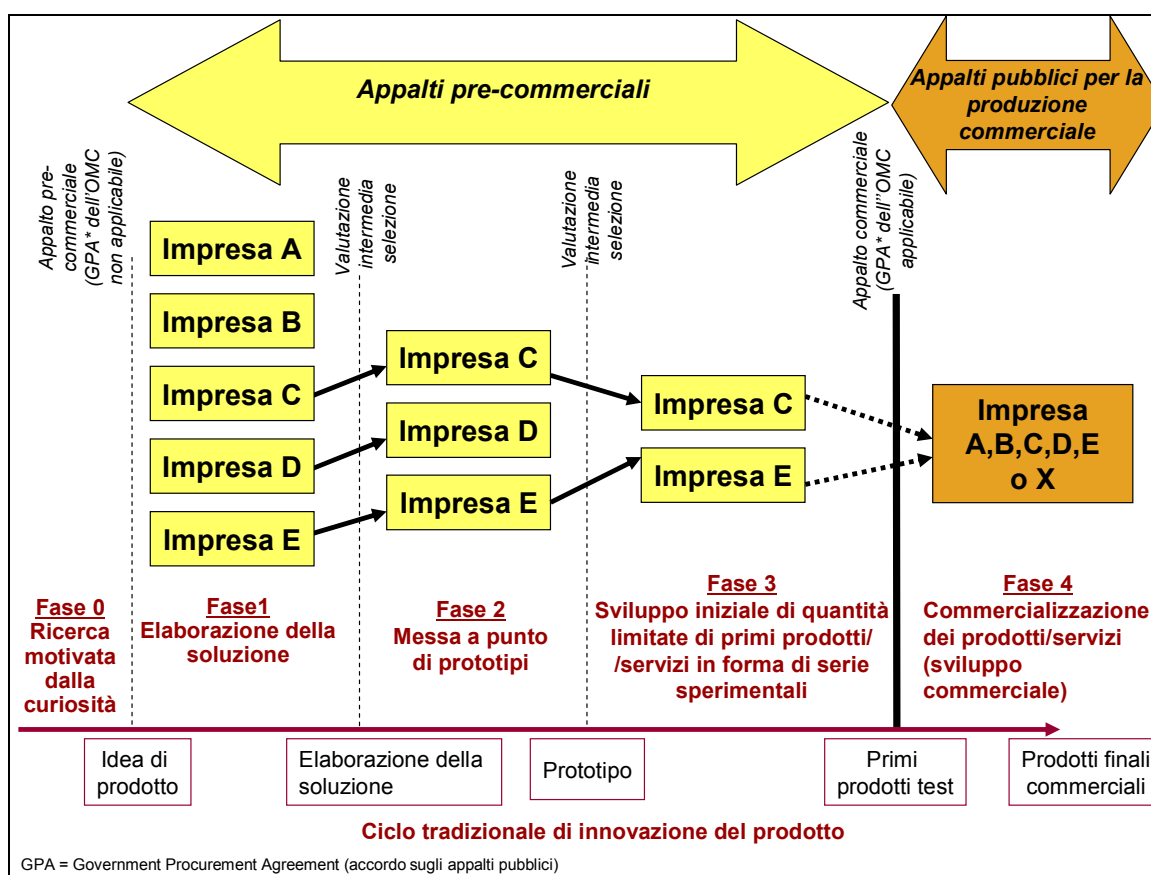


Figura 2: Esempio di una procedura di aggiudicazione di appalti pre-commerciali in fasi

I principi di base sono i seguenti:

- sfidare il mercato in modo aperto e trasparente e invitare un certo numero di imprese a elaborare, in concorrenza, le migliori soluzioni possibili per risolvere il problema;
- analizzare e confrontare i pro e i contro di soluzioni alternative. Questo processo di apprendimento reciproco tra acquirenti pubblici e imprese permette di avere solide conferme sulle esigenze funzionali e sui requisiti di prestazione sul lato della domanda, e sulle capacità e sulle limitazioni dei nuovi sviluppi tecnologici sul lato dell'offerta;

- organizzare gli appalti come una procedura graduale, che preveda valutazioni dopo ogni fase di R&S, per selezionare gradualmente le soluzioni migliori. Ciò consente agli acquirenti pubblici di orientare lo sviluppo nel corso del processo per soddisfare al massimo le esigenze del settore pubblico;
- gli sforzi compiuti dopo ogni fase di R&S per garantire l'interoperabilità e l'intercambiabilità delle soluzioni alternative in corso di elaborazione preparano il terreno a standard aperti ed evitano il rischio che i primi ad adottare soluzioni innovative siano penalizzati con l'onere supplementare di dover adeguare la loro soluzione a standard fissati a posteriori;
- mantenere almeno due imprese partecipanti fino alla fase finale per garantire condizioni di concorrenza sul futuro mercato. Mantenendo una pressione concorrenziale positiva sui fornitori, gli acquirenti pubblici possono ottenere le soluzioni migliori che il mercato possa offrire, evitando allo stesso tempo di essere legati ad un solo fornitore.

Inoltre, un'impresa che ha accettato la sfida dello sviluppo competitivo è meglio preparata ad affrontare i mercati mondiali e ad attirare investimenti esterni, ad esempio i finanziamenti in capitali di rischio, per sfruttare ulteriori opportunità commerciali. Questo aspetto è particolarmente importante per le PMI.

Nel breve periodo un processo di sviluppo competitivo può richiedere maggiori investimenti rispetto all'acquisizione presso un unico fornitore di una soluzione sperimentale di R&S limitata. Tuttavia, nel lungo periodo il rapporto qualità/prezzo e il tasso di successo del processo di sviluppo sono probabilmente più elevati. Si prevede inoltre che la ricerca di soluzioni accettate a livello mondiale invece di soluzioni adattate alle esigenze locali, tramite la standardizzazione e la pubblicazione dei risultati delle attività di R&S, consenta di ridurre i costi delle soluzioni commerciali finali. È possibile ridurre ulteriormente i costi e i rischi connessi con le attività di R&S raggruppando la domanda di più acquirenti pubblici, nonché tramite incentivi finanziari concessi agli acquirenti pubblici da organismi incaricati della politica dell'innovazione, incentivi che potrebbero consistere in meccanismi di finanziamento o di condivisione dei rischi (cfr. allegato<sup>8</sup>).

### 5.3 Separazione tra fase di R&S e fase di commercializzazione dei prodotti finali

A causa del rischio di fallimento inerente alle attività di R&S, può darsi che non sia sempre possibile arrivare al successo tecnologico. Soltanto alla fine dell'appalto pre-commerciale l'acquirente pubblico dispone di elementi di confronto che permettono di stabilire se le soluzioni sviluppate siano realmente migliori di quelle disponibili sul mercato al momento. Il fatto che un'impresa abbia effettuato le attività di R&S e abbia messo a punto una serie sperimentale operativa non può costituire di per sé la garanzia dell'ottenimento di un contratto di fornitura in massa.

Gli appalti pre-commerciali sono un esercizio preparatorio che permette agli acquirenti pubblici di filtrare i rischi tecnologici delle attività di R&S di potenziali soluzioni alternative prima di impegnarsi in appalti per la produzione commerciale su vasta scala.

La separazione rispetto agli appalti pubblici per la produzione commerciale consente di concentrare gli appalti pre-commerciali sull'acquisizione delle conoscenze necessarie per individuare le "migliori" soluzioni che il mercato può offrire nella fase della produzione commerciale, senza comportare aiuti di Stato unilaterali a favore delle imprese.

La separazione degli appalti pre-commerciali dagli appalti per la produzione commerciale è anche conforme alle disposizioni dell'accordo dell'OMC sugli appalti pubblici e degli accordi bilaterali applicabili. Ad eccezione dell'accordo sul SEE e degli accordi di stabilizzazione e di associazione con i paesi partner della politica europea di vicinato, per quanto riguarda gli appalti di servizi di R&S<sup>6</sup>, l'UE non ha alcun obbligo di trattamento nazionale<sup>22</sup> né obblighi di non discriminazione riguardo ad altre regioni del mondo, obblighi che invece esistono per gli appalti di forniture<sup>23</sup>.

Poiché gli appalti pubblici pre-commerciali riguardano i servizi di R&S, gli acquirenti pubblici possono decidere, caso per caso, in merito all'apertura alle offerte internazionali e sulle relative condizioni, tenendo conto di tutte le potenzialità offerte dallo Spazio europeo della ricerca<sup>24</sup>.

## 6. Conclusioni

La presente comunicazione tratta della necessità di una maggiore innovazione nel settore pubblico e propone un approccio agli appalti di servizi di R&S (appalti pre-commerciali). Essa apre il dibattito sui settori che si prestano maggiormente all'approccio presentato per gli appalti pre-commerciali. Il dibattito deve essere visto nel più ampio contesto del dibattito sulla politica in materia di innovazione guidata dalla domanda e dall'offerta e di mercati pilota<sup>25</sup>. 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. Come parte di un quadro politico coordinato comprendente la standardizzazione, la regolamentazione e l'acquisizione di altri beni e servizi innovativi, essi potrebbero ridurre i tempi di commercializzazione e favorire la diffusione commerciale di nuove tecnologie.

Poiché la spesa pubblica opera spesso secondo scadenze più brevi rispetto all'innovazione tecnologica, il dibattito potrebbe inizialmente affrontare le esigenze concrete a medio e lungo termine del settore pubblico che richiedono lo sviluppo di nuove soluzioni tecniche. Le autorità pubbliche interessate e la Commissione potrebbero successivamente valutare il contributo potenziale delle strategie di appalto pre-commerciale al conseguimento dei relativi obiettivi politici.

Sulla base del dibattito, nel secondo semestre del 2008, la Commissione studierà la possibilità di proporre un insieme di azioni in materia di appalti pre-commerciali in settori di priorità politica sulla base delle relative valutazioni dell'impatto. In particolare, essa analizzerà l'eventuale necessità di nuove piattaforme di cooperazione sugli appalti pre-commerciali.

---

<sup>22</sup> L'obbligo di trattamento nazionale implica che gli Stati membri non applicano misure discriminatorie tra servizi o prestatori di servizi nazionali ed esteri.

<sup>23</sup> Questo obbligo non riguarda soltanto i prodotti finali commerciali. Neanche i contratti di fornitura di R&S sono esonerati dall'obbligo di non discriminazione.

<sup>24</sup> COM(2007) 161, libro verde sullo Spazio europeo della ricerca (SER).

<sup>25</sup> COM(2007)..., Mercati pilota: un'iniziativa per l'Europa.

Come passo in tale direzione, la Commissione potrebbe anche sostenere la costituzione, a livello europeo, di reti sugli appalti pre-commerciali. Essa potrebbe stabilire i settori di interesse pubblico da includere nelle reti, ad esempio l'efficienza energetica, la tutela dell'ambiente<sup>26</sup>, i servizi sanitari, la sicurezza, ecc.<sup>27</sup> Questi settori potrebbero successivamente fornire esempi di appalti pre-commerciali a fini di sensibilizzazione sull'approccio e di scambio di esperienze tra le parti in causa.

---

<sup>26</sup> Per ulteriori informazioni sugli appalti "verdi": [http://ec.europa.eu/environment/etap/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/etap/index_en.htm).

<sup>27</sup> Ad esempio, ministeri e agenzie di dieci Stati membri si sono già associati in un'azione di coordinamento europeo per condividere le esperienze sul modo migliore di realizzare appalti relativi allo sviluppo di soluzioni tecnologicamente complesse per soddisfare le esigenze del settore pubblico ([www.omc-ntp.eu](http://www.omc-ntp.eu)). Un altro esempio è costituito dall'iniziativa della Danimarca e della Svezia di esplorare insieme gli appalti di R&S nel settore della salute online ([http://www.si-oresund.org/in\\_english.6](http://www.si-oresund.org/in_english.6)).