



28 LUGLIO 2021

Gli appalti pubblici al servizio delle  
nuove esigenze. Il partenariato per  
l'innovazione

di Denis Del Prete

Avvocato impiegato nella Pubblica Amministrazione

# Gli appalti pubblici al servizio delle nuove esigenze. Il partenariato per l'innovazione\*

di Denis Del Prete

Avvocato impiegato nella Pubblica Amministrazione

**Abstract [It]:** A distanza di pochi anni dall'introduzione nel Codice degli appalti della nuova procedura di gara, denominata "*partenariato per l'innovazione*", si intende fare il punto sulla sua applicazione, con particolare riferimento alle esperienze degli Enti locali. Inizialmente verranno richiamate le principali tappe relative al processo di "modernizzazione" degli appalti pubblici nel diritto dell'Unione Europea, intesi come strumento necessario per produrre l'"innovazione" richiesta dal mercato e per fronteggiare le sfide del cambiamento. Successivamente si procederà ad illustrare il partenariato per l'innovazione, come disciplinato nel Codice degli appalti (D.lgs. n. 50/2016), dall'avvio della procedura di gara sino alla fase di esecuzione del contratto. Infine verranno discussi alcuni esempi di partenariati per l'innovazione realizzati dagli Enti locali, di cui si sintetizzeranno le procedure svolte ed i risultati conseguiti.

**Abstract [En]:** A few years after the introduction in the Procurement Code of the new tender procedure, called "partnership for innovation", we intend to assess its applicability, with particular reference to the experiences of the local authorities. First of all, the main stages relating to the process of "modernization" of public procurement in European Union law will be recalled, intended as a necessary measure to produce the "innovation" required by the market and to face the challenges of the change. Then we will proceed by illustrating the partnership for innovation, as regulated in the Procurement Code (Legislative Decree no. 50/2016), from the beginning of the tender procedure up to the contract execution phase. Finally, some examples of innovation partnerships created by local authorities will be discussed, which will summarize the procedures carried out and the results achieved.

**Parole chiave:** Partenariato per l'innovazione; appalti innovativi; procedura di gara; Codice degli appalti; Enti locali

**Keywords:** Innovation partnership; innovative procurement; public procurement procedure; Procurement Code; Local authorities

**Sommario:** Introduzione. **I.** Gli appalti pubblici per l'innovazione nel diritto dell'UE. **1.** Il ruolo dell'innovazione nella strategia Europa 2020. **2.** Le origini del connubio "appalti pubblici – innovazione". **3.** Gli appalti pubblici come strumento per l'innovazione nella Direttiva 2014/24/UE. **4.** Gli appalti pre-commerciali ed il partenariato per l'innovazione: due istituti a confronto. **5.** I rapporti tra il partenariato pubblico-privato ed il partenariato per l'innovazione. **6.** I recenti orientamenti in materia di appalti per l'innovazione. **II.** Il partenariato per l'innovazione del Codice degli appalti **1.** La procedura di scelta del contraente. **1.1** L'analisi e la valutazione delle esigenze di innovazione. **1.2** La consultazione preliminare di mercato. **1.3** La pubblicazione dei documenti di gara. **1.4** La fase di preselezione. **1.5** La presentazione dell'offerta iniziale e le negoziazioni. **1.6** La presentazione dell'offerta finale e la aggiudicazione della gara. **2.** L'esecuzione del contratto di partenariato per l'innovazione. **III.** I partenariati per l'innovazione nella prassi degli Enti locali. **1.** La "*Smart control room*" di Venezia. **2.** Il nuovo sistema integrato dei servizi socio-educativi di Pordenone. **3.** Il progetto "*Nois plus*" per il turismo nel comune di Silanus. Conclusioni.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

## Introduzione

L'elaborato, strutturato in tre capitoli, intende focalizzare l'attenzione sull'intuizione del legislatore europeo di un utilizzo strategico degli “appalti pubblici”, da porre “al servizio delle nuove esigenze” della amministrazione aggiudicatrice e, al contempo, dei responsabili delle politiche (“policy maker”) e degli operatori economici interessati (“stakeholder”).

Il punto di partenza è rappresentato dalla strategia “Europa 2020”, presentata dalla Commissione europea a marzo del 2010, in cui l'innovazione è considerata una “medicina” efficace contro gli effetti della crisi economico-finanziaria mondiale, capace di contribuire alla creazione di una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva (*infra* cap. I, par. 1). Con il libro verde del 2011 si ritiene che non vi possa essere una vera “innovazione” sul mercato, se l'acquirente pubblico continua ad utilizzare gli appalti in modo tradizionale (*infra* I, 2). Tale consapevolezza si traduce nella previsione nelle direttive 2014/UE/24 e 2014/UE/25 di una procedura di gara “ad hoc”: il partenariato per l'innovazione (*infra* I, 3). L'introduzione di tale strumento pone dubbi sulla sua eventuale sovrapposizione con gli appalti innovativi già presenti nell'ordinamento, quali, ad esempio, gli appalti pre-commerciali, rendendosi quindi opportuna un'analisi comparativa dei due istituti (*infra* I, 4). Inoltre, in virtù della sua denominazione, ci si interroga su eventuali legami con il “partenariato pubblico privato”, su cui occorre soffermarsi per comprendere appieno la *ratio* e la funzionalità della procedura innovativa, individuandone i tratti distintivi (*infra* I,5). Il partenariato per l'innovazione si inserisce, quindi, nella schiera delle varie procedure di gara su cui, di recente, la Commissione europea ha fornito alcuni “orientamenti”, di cui si darà atto, per stimolare i mercati all'innovazione (*infra* I, 6).

Nel secondo capitolo, attraverso un commento dell'art. 65 del Codice, si passeranno in rassegna le fasi della procedura di scelta del contraente (*infra* cap. II, par 1). All'inizio si porrà l'accento sull'importanza di una corretta analisi e valutazione delle esigenze di innovazione, che la stazione appaltante effettua per definire il proprio fabbisogno (*infra* II, 1.1). Si esamineranno poi le fasi di:

- consultazione preliminare di mercato, con alcune riflessioni in merito alla opportunità di un suo eventuale espletamento (*infra* II, 1.2);
- pubblicazione dei documenti di gara, segnalando quali di essi siano previsti dalla norma come indefettibili e quali, invece, possano essere inseriti nell'esercizio discrezionale della stazione appaltante (*infra* II, 1.3);
- preselezione (o pre-qualifica) delle imprese che hanno proposto domanda di partecipazione, descrivendo i tratti salienti in comune con la procedura ristretta e le modalità di esercizio della facoltà di restrizione dei candidati da parte della stazione appaltante (*infra* II, 1.4);

- presentazione dell'offerta iniziale da parte dei candidati selezionati, precisando i contenuti del relativo invito della stazione appaltante, nonché le specifiche norme che regolano la fase delle negoziazioni (*infra* II, 1.5);

- presentazione dell'offerta finale, su invito della stazione appaltante, illustrando i modelli elaborati dalla dottrina per la gestione di tale fase, e della valutazione delle offerte da parte della Commissione giudicatrice sino all'aggiudicazione della gara, di cui si darà conto di alcune peculiarità rispetto alle altre procedure (*infra* II, 1.6).

Da ultimo, si evidenzieranno i profili salienti concernenti l'esecuzione del contratto del partenariato per l'innovazione, tra cui la possibilità dell'amministrazione di prevedere più fasi di esecuzione, scandite da obiettivi intermedi (*infra* II, 2).

Nel terzo capitolo si cercherà di evidenziare i maggiori vantaggi derivanti dall'utilizzo di tale procedura da parte di alcune Amministrazioni locali.

Degna di nota è la soluzione innovativa adottata dalla città metropolitana di Venezia, tramite la società in house Venis S.p.a., che, prima in Italia, ha realizzato una centrale di controllo ad alto valore tecnologico, denominata "*Smart control room*" per la sicurezza sul territorio, garantendo, in tempo reale, il monitoraggio dei flussi turistici, di traffico pedonale e stradale, acqueo, su rotaia e mezzi pubblici (*infra* cap. III, par. 1).

Nel settore dei servizi socio-educativi, si segnala l'esperienza della città di Pordenone, quale stazione appaltante per l'UTI del Noncello, finalizzata a soddisfare l'esigenza di creare un nuovo sistema integrato di competenze specialistiche per fronteggiare, per tempo, le situazioni di devianza e di disagio giovanile sul territorio (*infra* III, 2). Un importante esempio di partenariato per l'innovazione, ad impatto sociale per la cultura ed il turismo, è rappresentato dal progetto "*Nois plus*" avviato, ma non ancora concluso, dal Comune di Silanus, in provincia di Nuoro, utilizzando i fondi POR FESR Sardegna 2014/2020 (*infra* III, 3).

## **Capitolo I. Gli appalti pubblici per l'innovazione nel diritto dell'UE**

### **1. Il ruolo dell'innovazione nella strategia Europa 2020**

Nel marzo del 2010 la Commissione Europea ha proposto l'approvazione di un documento programmatico, dal titolo "*Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*". L'incipit di tale documento così recitava: "*Il 2010 deve segnare un nuovo inizio. Voglio che l'Europa esca rafforzata dalla crisi economica e finanziaria*"<sup>1</sup>.

Appare quindi chiaro come l'obiettivo primario della Strategia "Europa 2020" fosse quello di stimolare una crescita economica per uscire dalla crisi verificatasi nel 2008, correggendo i difetti propri della

---

<sup>1</sup> Bruxelles 3.3.2010, Comunicazione della Commissione (testo consultabile sul sito [Diritto dell'UE](#)).



Strategia di Lisbona 2010, che aveva rappresentato il primo piano organico, di natura programmatica e di durata decennale, per il raggiungimento di alcuni obiettivi da parte dell'Unione Europea.

A tal fine “Europa 2020” ha definito tre azioni prioritarie da integrare reciprocamente:

- crescita “intelligente”, per sviluppare una economia basata sulla conoscenza (riducendo il tasso di abbandono scolastico a meno del 10% e portando ad almeno il 40% il tasso dei giovani laureati), nonché sulla ricerca e innovazione (con investimenti pari ad almeno il 3% del PIL), mediante la creazione di nuovi servizi in una società ad alta digitalizzazione;
- crescita “sostenibile”, per promuovere un uso efficiente delle risorse attraverso tecnologie più rispettose dell'ambiente (idonee a ridurre l'emissione di gas ad effetto serra del 20% rispetto ai valori del 1990 e, nel contempo, ad aumentare del 20% la produzione di energia da fonti rinnovabili), aiutando il consumatore ad effettuare scelte informate e ragionate;
- crescita “solidale”, a tutela di una economia che mira ad incrementare il tasso di occupazione (raggiungendo il 75% entro il 2020) con particolare riguardo ai giovani e alle donne, nonché a ridurre le situazioni di povertà ed emarginazione (per almeno venti milioni di unità a rischio), favorendo così la coesione sociale e territoriale.

Per il raggiungimento delle suddette tre dimensioni di crescita, la Commissione Europea ha elaborato sette iniziative, cosiddette “faro”: l'Unione dell'innovazione; la *Youth on the move*; l'Agenda europea del digitale; un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse; una Politica industriale per l'era della globalizzazione; l'Agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro; la Piattaforma europea contro la povertà.

Ai fini del presente saggio, di sicura rilevanza appare l'iniziativa “Unione dell'innovazione”, volta ad orientare le politiche di ricerca e sviluppo dell'innovazione in ambiti specifici, quali ad esempio l'incremento demografico e la salute, l'azione per il clima e per l'efficienza energetica e delle risorse naturali. In base a tale iniziativa, l'impresa “innovativa” può definirsi come ente in grado di trasformare la capacità di innovare e di utilizzare tecnologie evolutive in “valore effettivo”<sup>2</sup>.

In particolare, l'Unione dell'innovazione si fonda su alcune azioni essenziali:

---

<sup>2</sup> In attuazione dell'Unione dell'innovazione, la Commissione Europea ha elaborato il programma quadro “*Horizon 2020*” (Orizzonte 2020) per il finanziamento della ricerca e innovazione in Europa nel periodo 2014 – 2020; per maggiori informazioni cfr. il sito ufficiale dell'[Unione Europea](#).

A causa dell'emergenza pandemica dovuta al Covid-19, sono stati estesi i termini per la partecipazione a diversi bandi di appalto per l'innovazione, legati al programma quattro Orizzonte 2020. Inoltre l'11 dicembre 2020 le istituzioni dell'UE hanno raggiunto un accordo politico sul nuovo programma “Orizzonte Europa 2021-2027”, soggetto all'approvazione formale del Parlamento europeo e del Consiglio dell'UE; sul punto v. il sito dell'[Unione Europea](#).

- completare lo Spazio europeo della ricerca e dello sviluppo, promuovendo tra gli Stati membri la cooperazione scientifica e tecnologica e la collaborazione alla costruzione di infrastrutture europee di ricerca;
- definire un programma di ricerca improntato sulle “sfide” comuni, quali la sicurezza energetica, l’uso efficiente delle risorse, la salute ed il rafforzamento delle politiche congiunte tra Stati membri con le altre Regioni;
- migliorare il contesto generale per l’innovazione nelle imprese (ad esempio tramite gli appalti pubblici<sup>3</sup> e la regolamentazione intelligente, creando il brevetto unico europeo, modernizzando il quadro per i diritti d’autore ed i marchi commerciali, migliorando l’accesso delle piccole e medie imprese (PMI) alla tutela della proprietà intellettuali);
- potenziare e sviluppare ulteriormente il ruolo pro-innovazione degli strumenti dell’UE (ad esempio, tramite fondi strutturali e lo snellimento delle procedure amministrative per agevolare l’accesso ai finanziamenti, soprattutto per le PMI);
- promuovere i partenariati per la conoscenza e rafforzare il sistema di ricerca e sviluppo, nonché i legami tra istruzione ed imprese, sostenendo le giovani imprese (*startup*) innovative;
- intensificare la cooperazione transazionale con un valore aggiunto dell’UE;
- assicurare, a livello nazionale, un numero sufficiente di laureati in scienze, matematica ed ingegneria, incentrando i programmi scolastici su creatività ed innovazione.

Dunque, nell’era dell’economia globalizzata, l’innovazione ha assunto un ruolo fondamentale nelle politiche dell’UE<sup>4</sup>, in quanto viene ritenuta la soluzione necessaria per far fronte alle carenze strutturali dell’economia europea.

Da anni l’invecchiamento della popolazione in Europa provoca costi fissi che si ripercuotono sulla competitività del sistema produttivo, determinando la riduzione dei consumi e del tasso di accumulazione dei risparmi<sup>5</sup>. Nell’ambito globale i Paesi extra-europei sono invece caratterizzati da un tasso di invecchiamento demografico più basso. Tra di essi vi sono i Paesi cosiddetti “emergenti” (come la Cina, l’India ed il Brasile), destinatari della delocalizzazione produttiva, vale a dire di un trasferimento di investimenti e produzioni a basso costo crescenti nel tempo, con conseguente miglioramento dei livelli dei consumi e dei risparmi.

---

<sup>3</sup> Nel dettaglio, la suddetta iniziativa fa riferimento all’uso strategico degli appalti pubblici per promuovere la ricerca e l’innovazione. Essa invita gli Stati membri a destinare alla ricerca e all’innovazione parte dei bilanci per gli appalti e rende noto che la Commissione formulerà orientamenti e fornirà meccanismi di sostegno alle amministrazioni aggiudicatrici. Cfr. la comunicazione della Commissione dal titolo “L’Unione dell’innovazione” SEC(2010) 1161.

<sup>4</sup> Sul punto si evidenzia come la parola “innovazione” ricorra ben n. 44 volte in n. 37 pagine del documento “Europa 2020”.

<sup>5</sup> E. GOTTI TEDESCHI, *Disarmament and Economic Development in the Light of the Current Crisis*, in *Study day on “Nuclear Disarmament, non Proliferation and Development”*, Casina Pio IV, Città del Vaticano, 10.2.2010, pag. 85 e ss.

A causa del fenomeno della “crescita zero” relativo alla propria popolazione, l’UE rischia di diventare un’area economica meno rilevante rispetto all’economia globale. Tale situazione ha determinato la convinzione che l’UE possa uscire dalla crisi economica solo attraverso elevati livelli di produttività ed occupazione, supportati dal ruolo dell’innovazione e, quindi, da una crescita “intelligente”, oltre che sostenibile ed inclusiva <sup>6</sup>.

## **2. Le origini del connubio “appalti pubblici – innovazione”**

Nel paragrafo precedente si è accennato al ruolo fondamentale degli appalti pubblici nella strategia Europa 2020, giacché costituiscono uno degli strumenti necessari per migliorare il contesto generale per l’innovazione nelle imprese, utilizzando integralmente le politiche incentrate sulla domanda <sup>7</sup>.

Il connubio “appalti pubblici – innovazione” viene rafforzato dalla Commissione Europea nel Libro verde sulla *“Modernizzazione della politica dell’UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti”* <sup>8</sup>.

Invero il par. 4 del predetto documento, rubricato *“Uso strategico degli appalti pubblici in risposta alle nuove sfide”*, così esordisce: *“Le amministrazioni pubbliche possono offrire un importante contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020, sfruttando il proprio potere di acquisto per appaltare beni e servizi a maggiore valenza “sociale” per favorire l’innovazione, rispettare l’ambiente e lottare contro i cambiamenti climatici, riducendo il consumo energetico, aumentando l’occupazione, migliorando la salute pubblica e le condizioni sociali, e promuovendo l’uguaglianza e l’inclusione dei gruppi svantaggiati. La sensibile domanda di beni e servizi “più verdi”, a basse emissioni di carbonio, più innovativi e socialmente responsabili potrà anche orientare la produzione e le tendenze di consumo negli anni a venire”*.

Ed ancora il libro verde, al par. 4.3 paragrafo dedicato all’*“Innovazione”*, sottolinea che *“Gli appalti pubblici di prodotti e servizi innovativi sono fondamentali per migliorare la qualità e l’efficienza dei servizi pubblici in periodi di restrizioni di bilancio”*.

Dunque, posto che lo sviluppo economico dell’UE è messo a dura prova dalla crisi finanziaria e dai limiti insuperabili della legislazione sul bilancio, appare necessario ricorrere a strumenti alternativi, basati sulla

---

<sup>6</sup> Esempi di politiche di innovazione sono quelle attuate dalla Silicon Valley negli Stati Uniti d’America, dove hanno sede Università di eccellenza come Stanford e Berkeley, laboratori che fanno ricerca d’avanguardia, operano colossi dell’ICT quali Intel, Google ed Apple e l’attore pubblico punta in modo significativo su alta formazione e ricerca. Un altro ecosistema dell’innovazione degno di nota è quello svedese, che ha come perno Stoccolma e in particolare la Kista Science City. Svedesi sono alcune delle migliori Università del Vecchio Continente, quali il Karolinska Institute e il KTH, così come grandi aziende innovative del calibro di Ericsson e Skype; infatti lo Stato svedese investe da diversi anni in ricerca e sviluppo oltre il 3% del suo Pil. Cfr. F. GIUNCHIGLIA, *Innovazione sociale – La nuova frontiera*, Università di Trento, 20 aprile 2013, consultabile sul sito dell’[Università di Trento](#).

<sup>7</sup> Per questa ragione la già citata iniziativa faro “L’Unione dell’innovazione” (SEC(2010) 1161), intesa a rilanciare le politiche europee della ricerca e dell’innovazione nell’ambito della strategia Europea 2020, invita ad adottare un’iniziativa a livello UE per gli appalti comuni.

<sup>8</sup> Bruxelles, 27.1.2011 COM(2011) 15 definitivo (pubblicato sul sito del [Diritto dell’UE](#)).

capacità di attrarre finanziamenti privati per sviluppare servizi e prodotti innovativi, che non sono ancora disponibili sul mercato.

Nel libro verde si constata che vi sono grandi potenzialità non ancora sfruttate a livello UE, al fine di guidare l'innovazione mediante gli appalti pubblici ed incoraggiare allo stesso tempo la concorrenza transfrontaliera.

Le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE in materia di appalti pubblici prevedevano la tutela delle soluzioni innovative, laddove consentivano alle amministrazioni aggiudicatrici di ricorrere ad appalti orientati all'innovazione e suscettibili di stimolare il settore a trovare nuove soluzioni avanzate, stabilendo altresì il divieto per le stesse amministrazioni di rivelare agli altri partecipanti le soluzioni proposte o altre informazioni riservate, senza il consenso dell'offerente <sup>9</sup>.

Tuttavia sono stati espressi timori in relazione alla protezione dei diritti di proprietà intellettuale e delle soluzioni innovative.

In base al quadro normativo allora vigente, infatti, il fatto che la soluzione migliore (quella scelta dall'amministrazione aggiudicatrice) fosse presentata a tutti i partecipanti - invitati quindi a presentare le proprie offerte sulla base di tale soluzione – avrebbe potuto dissuaderli dal proporre soluzioni altamente innovative che potessero essere svelate anche agli altri concorrenti, non potendo essere certi che l'aver ideato tali soluzioni avrebbe favorito l'aggiudicazione dell'appalto nei loro confronti.

Alla luce di queste considerazioni, nel libro verde si prospettava l'introduzione di nuove procedure, che avrebbero potuto meglio favorire la diffusione dell'innovazione, tutelando al contempo le soluzioni originali <sup>10</sup>.

### **3. Gli appalti pubblici come strumento per l'innovazione nella Direttiva 2014/24/UE**

La disciplina degli appalti pubblici è stata profondamente rivista con le Direttive 2014/24/UE (nei cd. "settori ordinari") e 2014/25/UE (nei cd. "settori speciali"), che hanno abrogato rispettivamente le precedenti Direttive 2004/18/CE e 2004/17/CE.

---

<sup>9</sup> A tale proposito viene richiamata l'importanza di procedure di appalto quali i concorsi di progettazione e il dialogo competitivo. Cfr. Esame di atti e documenti dell'UE, Camera dei deputati, XVI legislatura, dossier di documentazione n.76 del 6 aprile 2011.

<sup>10</sup> A tal fine, nel libro verde, da un lato, si invita a valutare l'opportunità di una maggiore diffusione dell'appalto pre-commerciale a livello UE - vale a dire l'appalto per lo sviluppo di nuovi prodotti e servizi non ancora disponibili sul mercato – ovvero di sviluppare soluzioni alternative, prevedendo anche strumenti specifici per incoraggiare la partecipazione delle PMI e delle *start-up*; dall'altro lato, si ritiene necessario accertare se le procedure previste dall'allora vigente direttiva fossero ancora lo strumento migliore per garantire appalti efficienti, anche in vista della crescente importanza dei partenariati pubblico-privato.



Uno dei principali obiettivi della Direttiva n.24, come si desume dal considerando n. 47, è quello di *“utilizzare gli appalti pubblici strategicamente nel miglior modo possibile per stimolare l’innovazione”*<sup>11</sup>.

In base ad una nuova e più completa definizione di “innovazione” ai sensi dell’art. 2 della Direttiva, per essa si intende: *“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”*<sup>12</sup>.

Il concetto di innovazione è quindi saldamente ancorato alla strategia Europa 2020, in base alla quale *“la ricerca e l’innovazione, comprese l’ecoinnovazione e l’innovazione sociale, sono uno dei principali motori della crescita futura”* (v. *supra* par. 1)<sup>13</sup>.

La Direttiva recupera le considerazioni formulate nel libro verde sopra citato (v. par. 2), prevedendo una procedura di gara *ad hoc* per gli appalti aventi ad oggetto la ricerca e lo sviluppo di soluzioni “nuove”, in quanto non ancora presenti sul mercato.

Si tratta di una delle maggiori novità della Direttiva, rappresentata dall’introduzione di una inedita procedura di scelta del contraente, denominata *“partenariato per l’innovazione”* (*“innovation partnership”*, tradotta in italiano anche solo con l’acronimo PPI), disciplinata all’art. 31<sup>14</sup>.

Valorizzando una indicazione già contenuta nel predetto libro verde, il considerando n. 48 anticipa una caratteristica saliente della nuova procedura, vale a dire la possibilità riservata agli offerenti di presentare

---

<sup>11</sup> V. altresì il considerando n.95, secondo cui: *“È d’importanza fondamentale sfruttare pienamente il potenziale degli appalti pubblici al fine di realizzare gli obiettivi della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. In tale contesto, è opportuno ricordare che gli appalti pubblici sono essenziali per promuovere l’innovazione, che è di primaria importanza per la futura crescita in Europa. Tenuto conto delle sensibili differenze tra i singoli settori e mercati, non sarebbe tuttavia opportuno fissare requisiti obbligatori generali per gli appalti in materia ambientale, sociale e di innovazione”*.

Ed ancora il considerando n. 123 proclama: *“Al fine di sfruttare appieno il potenziale degli appalti pubblici nel conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, anche gli appalti in materia ambientale, sociale e di innovazione dovranno fare la loro parte. È pertanto importante ottenere una panoramica degli sviluppi nel campo degli appalti strategici che consenta di formarsi un parere con cognizione di causa sulle tendenze generali a livello globale in tale settore. In questo contesto possono, evidentemente, essere usate anche eventuali relazioni appropriate già elaborate”*.

<sup>12</sup> Per quanto specificamente riguarda il profilo dell’innovazione, già nel Rapporto Wilkinson del 2005 la Commissione aveva chiarito che questa consisteva nella trasformazione di un’idea in un bene o servizio scambiabile sul mercato, in un processo manifatturiero o distributivo nuovo o migliore rispetto al passato, ovvero in un nuovo servizio pubblico. In altri termini, per innovazione si intendeva sia il sostanziale miglioramento di prodotti o processi esistenti, sia l’introduzione sul mercato di nuovi beni o servizi, che possono richiedere anche consistenti attività di ricerca e sviluppo, con un conseguente maggior rischio nel raggiungimento dei risultati. Cfr. C. CHIARELLO, *Il partenariato per l’innovazione*, in Giustamm, n. 2 – 2016.

<sup>13</sup> Il considerando 47 così prosegue: *“L’acquisto di prodotti, lavori e servizi innovativi svolge un ruolo fondamentale per migliorare l’efficienza e la qualità dei servizi pubblici e nello stesso tempo affrontare le principali sfide a valenza sociale. Ciò contribuisce a ottenere un rapporto più vantaggioso qualità/prezzo nonché maggiori benefici economici, ambientali e per la società attraverso la generazione di nuove idee e la loro traduzione in prodotti e servizi innovativi, promuovendo in tal modo una crescita economica sostenibile”*.

<sup>14</sup> L’art. 31 della direttiva è stato fedelmente trasposto nell’art. 65 del D.lgs. n.50/2016 (v. *infra* cap. 2, par. 1 e ss.), a cui si rinvia.

varianti al progetto originale: *“In considerazione dell’importanza dell’innovazione, occorre incoraggiare le amministrazioni aggiudicatrici a consentire varianti quanto più spesso possibile”*. Rispetto alla intuizione del libro verde sulla importanza strategica dello strumento della variante <sup>15</sup>, il legislatore europeo individua però una condizione necessaria, precisando che *“occorre pertanto attirare l’attenzione di tali autorità sulla necessità di definire i requisiti minimi che le varianti devono soddisfare prima di indicare che possono essere presentate varianti”*.

Il successivo considerando n.49 così recita: *“Questa procedura specifica dovrebbe consentire alle amministrazioni aggiudicatrici di istituire un partenariato per l’innovazione a lungo termine per lo sviluppo e il successivo acquisto di prodotti, servizi o lavori caratterizzati da novità e innovazione, a condizione che tale prodotto o servizio possa essere fornito o tali lavori possano essere effettuati nel rispetto dei livelli di prestazione e dei costi concordati, senza bisogno di una procedura d’appalto distinta per l’acquisto”*.

Viene enucleata una ulteriore caratteristica del partenariato per l’innovazione, che consiste nel fatto di dispiegarsi in un ampio arco temporale, vale a dire in una prospettiva di lungo termine, necessario per lo sviluppo ed il successivo acquisto di prodotti, servizi o lavori “innovativi”.

Ed ancora: *“Il partenariato per l’innovazione dovrebbe basarsi sulle norme procedurali applicabili alla procedura competitiva con negoziazione e l’unico criterio di aggiudicazione degli appalti dovrebbe essere quello del miglior rapporto qualità/prezzo, che è il più adatto per comparare le offerte concernenti soluzioni innovative. Riguardo a progetti innovativi di grandi dimensioni o a progetti di entità minore, il partenariato per l’innovazione dovrebbe essere strutturato in modo da poter creare la necessaria domanda di mercato che sia in grado di incentivare lo sviluppo di una soluzione innovativa senza precludere l’accesso al mercato stesso. Le amministrazioni aggiudicatrici non dovrebbero pertanto ricorrere ai partenariati per l’innovazione in modo da ostacolare, limitare o distorcere la concorrenza. In determinati casi la creazione di partenariati per l’innovazione con diversi partner potrebbe contribuire ad evitare tali effetti”*.

Dalla lettura dei considerando nn. 47-49 della Direttiva emerge con chiarezza la cornice all’interno della quale il partenariato per l’innovazione viene costruito.

Le amministrazioni aggiudicatrici possono utilizzare questa specifica procedura di gara per sviluppare soluzioni innovative creando *ex novo* la domanda di mercato, allorché tale esigenza non possa essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato.

Il procedimento, di natura flessibile, ricalca quello previsto per la “procedura competitiva con negoziazione” (art. 29), in virtù della quale qualsiasi operatore economico può presentare una domanda di partecipazione in risposta ad un bando in cui l’amministrazione identifica l’esigenza (di prodotti, servizi o lavori innovativi) che non può essere soddisfatta ricorrendo a quanto è disponibile sul mercato e indica i requisiti minimi che tutti i potenziali concorrenti sono tenuti ad assolvere.

---

<sup>15</sup> *“La possibilità di presentare offerte che differiscano dalle specifiche tecniche inizialmente definite dalle amministrazioni aggiudicatrici incoraggia gli operatori economici a proporre un maggior numero di servizi o prodotti innovativi, e quindi stimola la ricerca nel settore delle nuove tecnologie, consentendo agli utenti di sfruttare il progresso tecnologico”* (v. pag. 50 del libro verde).

L'iter si articola principalmente in due momenti: ad una prima fase in cui la stazione appaltante identifica le proprie esigenze e definisce i requisiti minimi necessari che gli offerenti devono soddisfare, segue poi una negoziazione sull'offerta che si articola in momenti successivi.

La fase delle negoziazioni appare funzionale al miglioramento dell'offerta, che viene adeguata, quanto più possibile, alle esigenze delle amministrazioni.

Tuttavia il partenariato per l'innovazione richiede abilità e competenze della stazione appaltante, tali da garantire che la flessibilità relativa alle negoziazioni non sia da ostacolo alla trasparenza ed alla concorrenza, dovendo comunque essere salvaguardato l'accesso al mercato da parte di tutti gli operatori economici in possesso dei requisiti previsti.

L'enfasi posta dal considerando n.47-49 sull'innovazione appare chiaramente finalizzata ad incoraggiare le amministrazioni aggiudicatrici a consentire varianti ogni qualvolta sia richiesto per stimolare la ricerca nel settore delle nuove tecnologie, favorendo il progresso, la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici.

Il legislatore europeo stabilisce altresì che l'offerta debba essere selezionata solo in base al criterio del miglior rapporto qualità-prezzo, mirando ad immettere sul mercato soluzioni "innovative" da cui possono scaturire benefici ambientali, economici e sociali, al fine di favorire una crescita economica sostenibile ed intelligente, in linea con la strategia Europa 2020.

#### **4. Gli appalti pre-commerciali ed il partenariato per l'innovazione: due istituti a confronto.**

Una figura affine al partenariato per l'innovazione è costituita dai cosiddetti "appalti pre-commerciali" (*pre-commercial procurement* – acronimo: PCP), previsti dalla comunicazione della Commissione del 14 dicembre 2007 relativamente agli appalti dei servizi di ricerca e sviluppo (R&S) <sup>16</sup>.

La Direttiva 2014/24/UE menziona così l'istituto al considerando n. 47: *“È opportuno ricordare che la comunicazione della Commissione del 14 dicembre 2007 intitolata «Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa», riguardante gli appalti dei servizi di R&S che non rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva, riporta una serie di modelli di aggiudicazione di appalti. Questi modelli continuerebbero ad essere disponibili, ma la presente direttiva dovrebbe anche contribuire ad agevolare gli appalti pubblici nel settore dell'innovazione e aiutare gli Stati membri nel raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in questo ambito”*.

Dunque, a differenza del partenariato per l'innovazione, gli appalti pre-commerciali sono espressamente esclusi dall'ambito di applicazione della Direttiva.

---

<sup>16</sup> Bruxelles, 14.12.2007 COM (2007) 799 definitivo, concernente *“Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa”*.

La loro caratteristica è quella di sviluppare innovazione con condivisione di rischi (la ricerca può essere costosa e dall'esito incerto); essi comprendono attività che spaziano dalla ricerca teorica ed applicata alle soluzioni operative, senza tuttavia assumere necessariamente finalità di sviluppo commerciale<sup>17</sup>.

L'attività di ricerca e conoscenza è finalizzata ad individuare possibili soluzioni rispetto a problemi complessi, attraverso l'eventuale elaborazione, in via sperimentale, di prototipi.

Negli appalti pre-commerciali l'Amministrazione stimola un'attività di ricerca e sviluppo con risultati innovativi solo eventuali, che possono essere utilizzati dalla generalità dei soggetti, essendo esclusa una riserva in via esclusiva nei confronti dell'acquirente pubblico.

Ne deriva che sul piano strutturale essi differiscono dal partenariato per l'innovazione, che, invece, risponde ad una esigenza di innovazione più circoscritta, che comprende sia lo sviluppo di prodotti, servizi o lavori innovativi, sia il loro successivo acquisto da parte dell'amministrazione.

Quest'ultimo, quindi, ha un ambito di applicazione più definito e si ispira ad una idea di innovazione maggiormente ancorata ai beni e servizi, che hanno una prospettiva più solida in termini di futura commercializzazione.

In parziale difformità a quanto previsto nello schema dell'appalto pre-commerciale, il PPI può essere instaurato con un solo partner o con più operatori economici, che condurranno separatamente le proprie attività di ricerca e sviluppo.

Entrambi gli istituti si strutturano in più fasi, ma il partenariato per l'innovazione costituisce una specifica procedura di appalto, in cui si prevede fin dall'inizio la concreta realizzazione di un prodotto, servizio o lavoro e la relativa commercializzazione sul mercato.

Ciò semplifica, da un lato, l'iniziativa dell'amministrazione e la sua formalizzazione nei documenti di gara e, dall'altro, la posizione delle imprese, che saranno in grado di formulare le offerte sulla base dei documenti tecnico-qualitativi in parte già esplicitati nell'atto di indizione della procedura.

Proprio l'oggetto della procedura e la sua collocazione nell'ambito delle disposizioni armonizzate in materia di contratti pubblici contribuiscono a conferire al partenariato per l'innovazione una disciplina più strutturata e maggiormente funzionale alle istanze di innovazione.

In questo senso la dottrina ha evidenziato che gli appalti pre-commerciali si rivelano spesso uno strumento fuorviante per le esigenze delle amministrazioni pubbliche, ponendo dubbi anche sulla loro qualificazione tra gli strumenti dal lato della domanda (*demand - side instruments*), dal momento che le

---

<sup>17</sup> Nel nostro ordinamento l'art. 19, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito in l. 17 dicembre 2012, n. 221, ha riconosciuto l'appalto pre-commerciale nell'ambito dell'attività dell'Agenzia per l'Italia digitale.

autorità si limitano a individuare un problema rispetto al quale stimolano l'attività di ricerca e sviluppo dei privati, auspicando il conseguimento di esiti sostenibili sul mercato<sup>18</sup>.

Sotto tale profilo, quindi, il PPI consentirebbe, invece, una maggior sinergia tra parte pubblica e parte privata, dove la prima può anche porsi come agente catalizzatore di beni innovativi o migliorativi per i soggetti interessati o gli utenti finali.

In definitiva, sia l'appalto pre-commerciale che il partenariato per l'innovazione costituiscono strumenti di notevole rilevanza per l'interazione tra pubbliche amministrazioni ed operatore privato finalizzata al raggiungimento di risultati condivisi ed innovativi.

Il PPI può essere utilizzato in modo autonomo, per portare sul mercato soluzioni innovative che non derivano dal settore della ricerca e sviluppo (R&S), ma ad esempio dall'innovazione organizzativa o di processo.

Il PPI può anche svolgere un ruolo complementare all'appalto pre-commerciale (PCP), in quanto esso può consentire l'implementazione su larga scala di soluzioni che sono state sviluppate in un precedente PCP.

Pertanto, pur tenendo conto delle peculiarità dei singoli istituti, si potrebbe comunque ipotizzare una loro possibile combinazione, considerando che l'implementazione di lavori, servizi e prodotti innovativi sul mercato ben potrebbe verificarsi all'esito della attività di ricerca e sviluppo e alla individuazione dei possibili prototipi, a seguito di una autonoma procedura, anche espletata da una diversa amministrazione<sup>19</sup>.

## 5. I rapporti tra il partenariato pubblico-privato ed il partenariato per l'innovazione

Si è rilevato in dottrina come il Partenariato per l'innovazione (PPI) non costituisca una procedura di gara in senso stretto, quanto piuttosto, come evocato dalla stessa denominazione, una forma di Partenariato pubblico-privato (PPP), nell'ambito del quale i lavori e i servizi vengono dapprima sviluppati in

---

<sup>18</sup> Cfr. M.A. BERNAL BLAY, *The Strategic Use of Public Procurement in Support of Innovation*, in *EPPPL*, 2014, 3 ss.; S. PELLIZZARI, *Le forme di partenariato pubblico-privato come strumento di innovazione per lo sviluppo delle imprese e dei servizi sociali*, n. 3 – 2014, in [rivistaimpresasociale.it](http://rivistaimpresasociale.it)

<sup>19</sup> 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. Inoltre 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. Nei settori dell'energia e dell'ambiente, le istituzioni pubbliche degli Stati Uniti e del Giappone 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 (v. *Comunicazione della Commissione UE del 14.12.2007, cit.*).

collaborazione tra concorrenti e amministrazione aggiudicatrice e successivamente acquistati dalla stessa<sup>20</sup>.

Invero il partenariato per l'innovazione condivide alcuni dei tratti caratterizzanti il partenariato pubblico-privato, istituito anch'esso di matrice europea (*public private partnership*)<sup>21</sup>.

In particolare, tra quelli individuati dalla Commissione europea nel Libro verde del 2004,<sup>22</sup> vi rientrano i seguenti:

- la collaborazione di lunga durata fra il partner privato e la parte pubblica, che implica una cooperazione tra i due partner in relazione a vari aspetti del progetto da realizzare;
- la partecipazione attiva del partner privato alle fasi dell'operazione, nella quale la parte pubblica provvede in via prioritaria all'individuazione e definizione degli obiettivi da raggiungere in termini di interesse pubblico.

Più problematica appare invece la riconducibilità al partenariato per l'innovazione degli altri due elementi distintivi, quali:

- il finanziamento dell'operazione (progetto) garantito da parte del settore privato totalmente, o anche solo parzialmente, purché in misura significativa e con coinvolgimento prioritario;
- la ripartizione dei rischi dell'operazione tra il partner pubblico ed il partner privato, sul quale sono trasferiti i rischi solitamente a carico del settore pubblico.

Invero, a differenza del partenariato pubblico privato, il partenariato per l'innovazione è pur sempre una procedura di appalto, per cui, come noto, la gestione del rischio non ricade in capo al privato, perché l'appaltatore viene remunerato dall'amministrazione aggiudicatrice.

Ciò non escluderebbe comunque la possibilità da parte del partner pubblico di reperire fondi privati, con conseguente ripartizione dei rischi relativi al finanziamento<sup>23</sup>.

Ne deriva che, mentre nel partenariato pubblico privato l'allocatione del rischio in capo all'operatore economico costituisce un elemento imprescindibile per la configurazione dello stesso, nel partenariato per l'innovazione essa rappresenterebbe solo una mera eventualità.

Più in generale, proprio in virtù di quest'ultimo aspetto caratterizzante il partenariato pubblico privato, tale istituto è stato ritenuto dal legislatore europeo come un importante strumento "anticiclico", capace

---

<sup>20</sup> P. MALANETTO, Procedure di scelta per il contraente, in *La nuova disciplina dei contratti pubblici*, a cura di R. GAROFOLI e G. FERRARI, Nel Diritto, II<sup>a</sup> edizione 2017/2018, pagg. 571-575.

<sup>21</sup> Il termine partenariato pubblico-privato ("PPP"), a livello europeo, si riferisce in generale a forme di cooperazione tra le autorità pubbliche ed il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio. Per la sua definizione cfr. altresì Regolamento UE n.549/2013, par. 15.41 e 20.276.

<sup>22</sup> *Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, COM/2004/0327 def.

<sup>23</sup> Cfr. P. TELLES - L.R.A. BUTLER, *Public Procurement Award Procedures in Directive 2014/24/EU*, reperibile presso [Papers.ssrn](http://papers.ssrn.com), 1 ss., in particolare 26 ss.; C. CHIARELLO, *Il partenariato per l'innovazione*, cit.

di attrarre finanziamenti privati per contrastare gli effetti della recessione e rilanciare lo sviluppo economico<sup>24</sup>.

Invero sin dalla Decisione Eurostat dell'11.2.2004 "*Treatment of Public Private Partnerships*", è stato precisato come, in determinati ipotesi, sia consentito contabilizzare "off balance" (vale a dire senza incidere sull'indebitamento pubblico) operazioni di PPP. E ciò non solo in caso di realizzazione di opere "calde" (dove quindi è certa la contabilizzazione "off balance"), ma anche per le opere "fredde" (intese come quelle in cui la gestione non è remunerativa per fattori di mercato e/o normativi), a condizione che vi sia un effettivo trasferimento del rischio (di domanda e/o di disponibilità, oltre a quello di costruzione)<sup>25</sup> a carico del privato<sup>26</sup>.

E' evidente come, in presenza di restrizioni di bilancio, il PPP fornisca una valida alternativa all'utilizzo esclusivo di risorse pubbliche – e quindi all'indebitamento – per finanziare la realizzazione di opere pubbliche, infrastrutture e garantire ai cittadini la fruizione dei servizi pubblici<sup>27</sup>.

Tuttavia i PPP non costituiscono una soluzione miracolosa: per ciascun progetto è necessario valutare se il partenariato apporti realmente un valore aggiunto allo specifico servizio o ai lavori pubblici in questione, rispetto ad altre opzioni come la conclusione di un contratto più tradizionale<sup>28</sup>.

Dal punto di vista sistematico, il diritto dell'Unione Europea distingue il partenariato in due tipologie:

---

<sup>24</sup> Cfr. Comunicazioni della Commissione UE "*Mobilizzare gli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine: sviluppare i PPP*" (COM 2009, 615, def. 19 novembre 2009); "*Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva: 50 proposte per lavorare, intraprendere e commerciare insieme in modo più adeguato*" (COM 2010, 608, def. 27 ottobre 2010).

<sup>25</sup> Nella predetta decisione, la Commissione traccia altresì la distinzione, riferita alla generalità delle operazioni di rischio, delle seguenti categorie:

- rischio di costruzione ovvero il rischio che la realizzazione dell'opera non avvenga secondo le specifiche concordate in termini di tempo e di costi;
- rischio di domanda ovvero derivante dalla variabilità della domanda, legata non alla qualità del servizio prestato, ma dipendente da altri fattori, quali la presenza di alternative più convenienti del ciclo di business, di nuove tendenze del mercato;
- rischio di disponibilità, qualificato come il rischio derivante dalla capacità del partner privato di erogare le prestazioni contrattuali pattuite sia per il volume che per standard di qualità.

<sup>26</sup> Alla luce del Regolamento UE n.549/2013 e del Manuale del SEC 2010 su disavanzo e debito pubblico (2014), la rilevanza del rischio va considerata nel complesso, tenuto conto che se il finanziamento pubblico supera il 49% del costo previsto, il rischio deve ritenersi a carico del partner pubblico e l'operazione non può essere classificata come "off balance".

<sup>27</sup> In tali termini, ed in particolare riguardo al *favor* espresso da tempo da parte dell'UE sul PPP, considerato addirittura come l'unico rimedio praticabile ai problemi di finanziamento della Pubblica Amministrazione, specialmente locale, cfr. F. FABI, R. LOIERO E F.S.E. PROFITI, *Il partenariato pubblico-privato nell'ordinamento giuridico nazionale, comunitario ed internazionale*, Dike, 2015.

<sup>28</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione Europea *Sui partenariati pubblico-privati sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni*, 15 novembre 2005.

- il PPP “contrattuale”, quando il partenariato tra settore pubblico e settore privato si fonda su legami esclusivamente convenzionali, essendo riconducibile a un rapporto qualificabile come scambio tra una parte pubblica e un partner privato<sup>29</sup>;

- il PPP “istituzionale” o “istituzionalizzato”, che implica una cooperazione tra il settore pubblico ed il settore privato in seno ad un’entità distinta (ad esempio, la società mista) a tutela dell’interesse comune, per assicurare l’esecuzione di appalti pubblici o di concessioni<sup>30</sup>.

Alla luce del quadro giuridico europeo sopra delineato in materia di appalti pubblici e di partenariati pubblico-privato, appare chiaro come il legislatore europeo abbia inteso valorizzare tali strumenti, elaborando diversi modelli e prevedendo anche una possibile commistione tra di essi, come nel caso del “partenariato per l’innovazione”, al fine di realizzare gli obiettivi della Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, inclusiva e solidale.

## 6. I recenti orientamenti in materia di appalti per l’innovazione

A seguito dell’introduzione nel 2014 della nuova procedura di gara denominata “partenariato per l’innovazione” (v. *supra* par. 3), la Commissione Europea ha continuato a focalizzare l’attenzione sull’attuazione pratica ed intelligente delle nuove norme per gli appalti di innovazione.

In particolare con la comunicazione n. 572 del 3 ottobre 2017, intitolata “*Appalti pubblici efficaci in Europa e per l’Europa*”, la Commissione ha presentato una strategia per gli appalti pubblici, che definisce il quadro strategico generale e fissa priorità chiare per migliorare gli appalti nella pratica e sostenere gli investimenti nell’UE.

La predetta comunicazione parte dal presupposto che gli Stati membri non stanno utilizzando appieno le possibilità offerte dalla direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici, quale strumento a sostegno di

---

<sup>29</sup> Cfr. *Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni* (2004), *cit.*, secondo cui uno dei modelli più conosciuti di partenariato di tipo contrattuale è denominato “modello concessorio” ed è caratterizzato dal legame diretto esistente tra il partner privato e l’utente finale, rappresentato anche dal fatto che la remunerazione dell’operatore privato deriva dal prezzo pagato dall’utente. Un altro modello è quello denominato “Private Finance Iniziative” (PFI), in cui il partner privato realizza e gestisce un’infrastruttura per la pubblica amministrazione (ad esempio una scuola, un ospedale, un centro penitenziario) e la retribuzione avviene in forma di pagamenti regolari ricevuti dal partner pubblico.

Tra i modelli riconducibili a tale schema si ricordano: i DBFOT (*design, build, finance, operate, transfer*), in cui il privato progetta, costruisce, finanzia e gestisce l’infrastruttura dietro il pagamento di un canone, prevedendo il diritto del partner pubblico di acquistare l’opera; i DBFO (*design, build, finance, operate*), avente le medesime caratteristiche di quello precedente, ma non prevede alcun passaggio di proprietà.

<sup>30</sup> Cfr. *Comunicazione interpretativa della Commissione sull’applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati* (PPPI) – n. 91 del 12.4.2008, in cui si precisa che la soluzione di una doppia procedura di gara (la prima per la selezione del partner privato e la seconda per l’affidamento dell’appalto o concessione) è “difficilmente praticabile”, mentre è conforme alle regole comunitarie l’ipotesi di una gara unica, al termine della quale si avrà la costituzione della società mista e contestualmente l’aggiudicazione. Cfr. altresì *Corte di Giustizia UE, Sez. III<sup>^</sup>, 15 ottobre 2009 (C-196/2008)* sull’attribuzione del servizio idrico ad una società a capitale misto, nella quale il socio privato è selezionato mediante una procedura ad evidenza pubblica.



obiettivi di politica sociale sostenibili e dell'innovazione. Ed infatti dalle analisi effettuate è emerso che al 3.10.2017 - data di pubblicazione del documento – risultavano avviate solo n. 17 procedure di partenariato per l'innovazione in tutta l'UE.

Sottolineando la necessità di un ampio ricorso al partenariato, la Commissione elenca le iniziative dell'UE in materia di appalti da intraprendere entro la fine del 2018, tra le quali si rammentano le seguenti:

- garantire una più ampia diffusione degli appalti pubblici strategici, anche avviando una consultazione mirata su un progetto di orientamenti sugli appalti pubblici per l'innovazione, al fine di sostenere l'avanzamento di soluzioni nuove e più sostenibili;
- professionalizzare gli acquirenti pubblici, anche mediante l'istituzione di una rete dell'UE di centri nazionali degli appalti per l'innovazione;
- migliorare l'accesso ai mercati degli appalti, lanciando, fra l'altro, programmi pilota per dare impulso alla partecipazione delle PMI, anche tramite intermediari di innovazione;
- cooperare negli appalti, promuovendo appalti pubblici transfrontalieri congiunti, compresi gli appalti per l'innovazione da parte di grandi acquirenti.

In attuazione della suddetta strategia, in data 15 maggio 2018 la Commissione Europea ha presentato la comunicazione n. 3051/2018, rubricata “*Orientamenti in materia di appalti per l'innovazione*”<sup>31</sup>.

Il documento si articola in quattro capitoli, così come segue:

- nel primo si illustra il concetto di “appalti per l'innovazione”, la sua dimensione globale ed il valore aggiunto. In particolare si ricorre ad essi, non solo per far fronte a nuove esigenze, ma anche per acquisire servizi pubblici di migliore qualità ad un prezzo ottimale, per una loro modernizzazione, per promuovere l'avvio e la crescita di start-up innovative o per stimolare i mercati all'innovazione, quando un prodotto non è disponibile sul mercato o quando vengono offerti solo prodotti di bassa qualità<sup>32</sup>;

---

<sup>31</sup> Il documento è stato adottato nel quadro della comunicazione “*Una nuova agenda europea per la ricerca e l'innovazione – l'opportunità dell'Europa di plasmare il proprio futuro*” e del contributo al pranzo informale dei leader dell'UE che ha avuto luogo a Sofia il 16 maggio 2018.

<sup>32</sup> Tra gli esempi riportati nel documento si segnala:

- il progetto innovativo commissionato da alcune scuole di Svezia, Spagna, Germania e Finlandia per motivare gli studenti con l'ausilio della tecnologia, che ha generato un aumento del 55-75% di migliore apprendimento della matematica, fisica, chimica e tecnologia, consentendo agli insegnanti di ridurre del 30-40% il tempo impiegato per la programmazione e la valutazione ed alle scuole di risparmiare l'acquisto di materiale didattico (testo consultabile sul sito [IMAIL.EU](http://IMAIL.EU));
- l'approccio innovativo per l'acquisto di defibrillatori cardiaci impiantabili (ICD), utilizzato nei principali ospedali di Spagna, Regno Unito, Paesi Bassi ed Italia, che ha portato ad una riduzione del 9,8% delle visite ospedaliere, una diminuzione DEL 29 % di scariche inappropriate di ICD ed una riuscita degli impianti del 98,12% dei casi, rispetto al 90% registrato in precedenza (testo consultabile sul sito [STOPandGO](http://STOPandGO));
- l'esigenza ambientale perseguita dalla zecca di Stato austriaca con l'acquisto di un impianto di depurazione dell'acqua residua derivante dalla produzione di monete, che ha prodotto una riduzione del 97% dell'impiego di acqua dolce, con un risparmio di 4 milioni di litri di acqua all'anno, oltre a migliorarne la qualità (testo consultabile sul sito della [Commissione UE](http://Commissione UE)).

- nel secondo si definisce il quadro strategico necessario a rendere decisivo il ricorso agli appalti per l'innovazione, mediante un coinvolgimento degli attori pubblici e privati nella determinazione e nel rispetto degli obiettivi fissati, traducendo le ambizioni in azioni ed impegni, formando personale altamente qualificato e offrendo incentivi a favore dell'innovazione <sup>33</sup>;
- nel terzo si chiarisce in che modo attrarre agli appalti pubblici gli innovatori, tra cui le start-up e le PMI innovative, vale a dire tramite: la riduzione degli oneri amministrativi; la previsione di criteri di selezione più adeguati; la suddivisione in lotti; l'impiego di standard, dati aperti, interfacce aperte e software open source; forme di pagamento più adatte alle PMI; mobilitando gli intermediari dell'innovazione <sup>34</sup>;
- nel quarto si descrive come mettere in atto le procedure di appalto pubblico per modernizzare i servizi pubblici tramite soluzioni innovative e creare crescita e posti di lavoro.

Sotto tale profilo, si ribadisce la centralità della fase della analisi e valutazione delle esigenze dell'organizzazione e dei suoi partner/utenti per identificare i problemi ed i settori da migliorare, anche mediante l'ausilio di enti esterni specializzati <sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Tra le esperienze significative raccolte in tal senso si ricordano:

- la classificazione effettuata dall'Agenzia svedese per gli appalti pubblici dei criteri ambientali nel settore dell'innovazione su tre livelli (base, avanzato e d'avanguardia; in quest'ultimo vi rientrano, ad esempio, le automobili ad idrogeno), da inserire liberamente nei bandi di gara; tale approccio ha favorito la diffusione di soluzioni innovative in settori ad alta intensità energetica, come gli elettrodomestici, i trasporti pubblici o il riscaldamento, riducendo del 15% la dipendenza della Svezia dall'energia nucleare (testo consultabile sul sito [Ecomotion.it](http://Ecomotion.it));
- il programma di formazione sugli appalti per l'innovazione organizzato dal Consiglio comunale di Barcellona a dipendenti, imprese e consulenti in collaborazione con l'Istituto europeo di pubblica amministrazione (IEPA), che offre informazioni concrete su come la città possa promuovere al meglio l'innovazione dal punto di vista della domanda (consultabile sul sito dell'[EIPA - Istituto Europeo della PA](http://EIPA - Istituto Europeo della PA));
- i premi e riconoscimenti per gli appalti per l'innovazione più rappresentativi, assegnati ogni anno sia dal governo federale tedesco (consultabile sul sito della [Competence Center for Innovative Procurement \(KOINNO\)](http://Competence Center for Innovative Procurement (KOINNO))), sia dalla rete europea "Procura+" (consultabile sul sito [Procura+](http://Procura+)).

<sup>34</sup> Tra gli esempi citati nel documento si menziona:

- la creazione di opportunità per le PMI promossa da alcune città di Bulgaria e Serbia per l'acquisto di materiale di equipaggiamento anti-incendio, mediante la fissazione nei bandi di gara di criteri "accessibili" di selezione delle offerte relativi alla capacità finanziaria (ad esempio, fatturato minimo corrispondente al valore dell'offerta presentata) e suddivisione dell'appalto in lotti (veicolo, drone ed equipaggiamento di protezione); tale approccio ha consentito alle PMI di vincere le gare di appalto per la fornitura di equipaggiamenti innovativi (consultabile sul sito della [International Open Tender Procedure](http://International Open Tender Procedure));
- il miglioramento della qualità dei file digitali di archiviazione dei dati del patrimonio culturale di biblioteche ed istituzioni di Svezia, Belgio, Irlanda, Paesi Bassi, Germania, Spagna, Estonia e Greci, il cui servizio è stato aggiudicato a PMI innovative, soprattutto start-up, che hanno assicurato riduzione dei costi e conservazione a lungo termine del materiale culturale (consultabile su [Preforma](http://Preforma));
- con riferimento alla puntualità dei pagamenti abituali, allo scopo di incentivare la partecipazione delle PMI innovative agli appalti pubblici, la città di Parigi ha incrementato il tasso di pagamenti anticipati dal 5% al 20% (consultabile sul sito della [Commissione UE](http://Commissione UE)), mentre la città di Madrid ha inserito in un appalto per la raccolta dei rifiuti una sanzione per il mancato pagamento dei subappaltatori ammontante sino al 50% dell'importo dovuto (consultabile sul sito della [Gazzetta Ufficiale Spagnola](http://Gazzetta Ufficiale Spagnola)).

<sup>35</sup> Un esempio di valutazione delle esigenze effettive è quella effettuata da Malta in merito all'archiviazione dei dati riguardanti il settore pubblico. Il governo maltese anziché ricorrere allo stesso servizio, ha optato per una transizione verso un'infrastruttura basata sul *cloud computing* che, oltre al risparmio sui costi di hardware e gestione, migliorerebbe anche la portabilità dei dati e, quindi, la mobilità dei lavoratori (consultabile sul sito del [MITA](http://MITA)).

Una volta definite le esigenze, gli acquirenti pubblici avviano una consultazione preliminare di mercato, potendo ricorrere a forme semplificate (riunioni in presenza o virtuali, questionari, mercati delle idee, ecc.), ma pur sempre nel rispetto dei principi di pubblicità e trasparenza (ad esempio, pubblicando su una piattaforma elettronica informazioni essenziali e conclusioni).

Una consultazione di mercato più appropriata consente all'acquirente pubblico di elaborare specifiche tecniche di migliore qualità, le quali possono essere redatte in modo descrittivo (ad esempio, quando l'amministrazione conosce alla perfezione il potenziale del mercato) o funzionale, in tal caso l'amministrazione si limiti a stabilire i requisiti minimi, lasciando agli operatori ampia apertura e flessibilità nella presentazione delle offerte <sup>36</sup>.

Una delle modalità più semplici e sicure per stimolare l'innovazione negli appalti pubblici è rappresentata dalla facoltà riconosciuta agli operatori di presentare varianti, il cui impiego risulta maggiormente efficiente quando è associato a requisiti funzionali <sup>37</sup> e a criteri di aggiudicazione – basati sul miglior rapporto qualità-prezzo - in grado di mettere a confronto le diverse soluzioni <sup>38</sup>.

Quanto alla gestione dei diritti di proprietà intellettuale, si evidenzia l'importanza di definire chiaramente nella documentazione di gara se tali diritti saranno attribuiti all'acquirente pubblico o trasferiti in favore dell'operatore economico; in quest'ultimo caso si incentiverebbe la commercializzazione di soluzioni innovative a livello industriale, riducendo i costi relativi all'appalto sostenuti dall'operatore pubblico <sup>39</sup>.

Per favorire l'innovazione, le clausole di esecuzione dell'appalto dovrebbero comprendere: indicatori di qualità misurabili ed obiettivi; clausole di recesso in caso di scarso rendimento o di soluzioni innovative sopraggiunte sul mercato; le cosiddette clausole di analisi del valore, con previsione di *bonus* per incentivare il miglioramento della qualità delle soluzioni ovvero di condivisione dei risparmi sui costi registrati dall'acquirente pubblico.

Con riferimento alle procedure di appalto specifiche per soluzioni innovative, la Commissione europea segnala altresì la possibilità di ricorrere:

---

<sup>36</sup> Di notevole interesse appare l'esperienza italiana di CONSIP, che ha adottato un approccio funzionale nell'appalto relativo al sistema di riscaldamento e di raffreddamento per i suoi clienti. Anziché descrivere le specifiche tecniche relative ai predetti impianti, CONSIP si limita ad indicare le finalità da perseguire: livello prestabilito di temperatura, risparmio energetico e riduzione delle emissioni inquinanti; il risultato energetico ottenuto nell'ambito del contratto quadro è stato di sedici volte superiore al livello minimo richiesto (consultabile sul sito della [Commissione UE](#)).

<sup>37</sup> Alcune località francesi hanno aggiudicato la fornitura di servizi energetici ad un operatore economico, che aveva presentato una variante innovativa e migliorativa rispetto alla opzione tradizionale di combustibili fossili, includendo il 3% di biogas con garanzia di origine e senza costi aggiuntivi, transitando così gradualmente verso le fonti di energia rinnovabili (testo consultabile sul sito [Primes-eu.net](#)).

<sup>38</sup> Tramite una metodologia per la valutazione dei costi del ciclo di vita tra i criteri di aggiudicazione e stabilendo requisiti riguardo ai livelli massimi di CO2 consentiti, l'Agenzia slovena per gli appalti pubblici acquista veicoli per 130 Autorità pubbliche, conseguendo una diminuzione delle emissioni fino a 45g/km a veicolo (testo consultabile sul sito della [Commissione UE](#)).

<sup>39</sup> Tuttavia solo Belgio, Finlandia, Francia, Svezia e Svizzera concedono automaticamente la proprietà dei dritti alle imprese (testo consultabile sul sito della [Commissione UE](#)).

- alla *procedura negoziata* (secondo lo schema della procedura competitiva con negoziazione ovvero del dialogo competitivo), quando si richiede l'adozione di soluzioni immediatamente disponibili di natura particolarmente complessa oppure se le specifiche tecniche non possono essere stabilite con sufficiente precisione (art. 26, par. 4, della direttiva 2014/24/UE);
- ai *concorsi di progettazione*, generalmente impiegati per progettare lavori nell'ambito dell'urbanistica, architettura, ingegneria (anche finanziaria) e del trattamento dei dati, in cui l'acquirente pubblico concede un ampio margine di manovra per proporre la migliore soluzione, che sarà valutata da una Commissione di esperti;
- ad *appalti di servizi di ricerca e sviluppo*, per mettere a punto una soluzione innovativa personalizzata, impiegando una delle procedure elencate nelle direttive UE (ad esempio, le procedure aperte o ristrette) o secondo lo schema dell'appalto pre-commerciale, in deroga alle disposizioni delle predette direttive, quando l'acquirente pubblico non riserva al suo uso esclusivo tutti i benefici, ma li condivide con gli operatori economici a condizioni di mercato;
- ad *appalti di forniture di ricerca e sviluppo*, che comprendono l'acquisto di prototipo, primi prodotti o servizi completi messi a punto in seguito ad attività di ricerca e sviluppo, il relativo collaudo e valutazione per selezionare l'opzione migliore prima dell'acquisto finale su larga scala, che può avvenire tramite qualsiasi procedura di appalto pubblico;
- a *partenariati per l'innovazione*, solo nei casi in cui sul mercato non esista alcuna soluzione che risponda alle esigenze di un acquirente pubblico; al fine di evitare gli aiuti di Stato, quest'ultimo deve essere capace di individuare, prima dell'avvio della procedura, tutti gli operatori economici in grado di assicurare sia il processo di sviluppo che la fornitura di prodotti o servizi finali.

Poiché – come visto *supra* al par. 3 - i partenariati per l'innovazione sono stati introdotti recentemente dalle direttive sugli appalti pubblici del 2014 e recepite nella maggior parte degli Stati membri nel 2016, solo di recente si è cominciato a mettere in pratica alcuni esempi di tali partenariati, che saranno illustrati nella biblioteca elettronica nel quadro del centro *e-Competence*<sup>40</sup>.

## **Capitolo II. Il partenariato per l'innovazione nel codice degli appalti**

### **1. La procedura di scelta del contraente**

Come visto *supra* al Cap. I, par. 3, l'art. 31 della direttiva 2014/24/UE ha introdotto una nuova procedura di gara, denominata “partenariato per l'innovazione”, che è stata recepita nell'art. 65 del D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (“Codice dei contratti pubblici” o più comunemente “Codice degli appalti”).

---

<sup>40</sup> Testo consultabile sul sito della [Commissione UE](#).

Il citato art. 65 del Codice riproduce pedissequamente i contenuti dell'art. 31 della suddetta direttiva, distribuendo il dettato normativo, lungo e corposo, in dieci commi (mentre nell'art. 31 è strutturato in sette commi).

Rispetto alla disposizione europea, che identifica la stazione appaltante nella "amministrazione aggiudicatrice", il legislatore statale estende la sfera giuridica di applicazione anche agli "enti aggiudicatori", vale a dire alle amministrazioni, imprese pubbliche o altri enti che svolgono una delle attività oggetto dei settori speciali (gas ed energia termica, elettricità, acqua, servizi di trasporto, porti e aeroporti, servizi postali, estrazione di gas, carbone o altri combustibili solidi) <sup>41</sup>.

Nei seguenti paragrafi si descrive la procedura di gara, individuandone i momenti salienti attraverso una illustrazione ed un commento alla normativa del Codice, con rari cenni a pronunce giurisprudenziali a causa della recente ed ancora poco diffusa applicazione dell'istituto.

### **1.1. L'analisi e la valutazione delle esigenze di innovazione**

L'art. 65, comma 1, del Codice così recita: *"Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori possono ricorrere ai partenariati per l'innovazione 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"*.

La norma individua così il primo momento della procedura, che consiste nella valutazione da parte della pubblica amministrazione delle proprie esigenze innovative.

Invero la scelta della presente tipologia di procedura di aggiudicazione costituisce l'esito di una apposita analisi e valutazione del bisogno di nuove soluzioni come risposta al cambiamento economico, tecnologico, sociale e culturale.

Si tratta di una fase che potrebbe apparire superflua, se si considera già nota ed ovvia la finalità della procedura di appalto per l'innovazione. Tuttavia essa risulta assai rilevante, in quanto l'amministrazione in tale sede esegue un'analisi funzionale delle proprie necessità: ad esempio, quest'ultima potrà valutare se sostituire le attrezzature obsolete con altre della medesima tipologia, rinnovare appalti di servizi scaduti con le stesse caratteristiche tecniche oppure potrà optare per una soluzione innovativa, a seguito di una seria e completa indagine sui problemi connessi agli appalti tradizionali finora espletati e sui settori da migliorare.

---

<sup>41</sup> L'estensione soggettiva appare la logica conseguenza della ammissibilità della procedura di partenariato per l'innovazione anche nei settori speciali, secondo quanto previsto dalla direttiva 2014/25/UE e dall'art. 122, D.lgs. n.50/2016.

Si precisa che, se l'analisi condotta rivelasse come le attrezzature ed i servizi finora utilizzati non fossero i più adeguati, l'amministrazione non potrebbe solo per tale ragione esperire la procedura di partenariato per l'innovazione.

Occorre pur sempre verificare la sussistenza del presupposto stabilito dalla norma citata, secondo cui l'esigenza di innovazione “*non possa essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato*”.

Tale requisito contraddistingue il “partenariato per l'innovazione” rispetto agli altri appalti pubblici di soluzioni innovative: mentre nella maggior parte delle altre procedure<sup>42</sup> la stazione appaltante conosce già il tipo di soluzione che acquisterà, nel partenariato tale soluzione non è disponibile sul mercato, non essendo ancora sviluppata e commercializzata.

Ed è proprio tale mancanza di disponibilità che giustifica il ricorso al procedimento in questione, che assume quindi le caratteristiche di una procedura eccezionale<sup>43</sup>.

Ne deriva che, se l'amministrazione manifestasse l'esigenza di ottenere prodotti, servizi o lavori innovativi già acquistabili sul mercato, sarebbe tenuta ad espletare una diversa procedura (ad esempio, il dialogo competitivo, già considerato nel previgente codice la sede elettiva per gli acquisti più innovativi).

Dunque lo scopo del partenariato per l'innovazione è quello di sviluppare soluzioni innovative laddove il prodotto che l'amministrazione cerca non sia già presente; si tratta quindi di sviluppare soluzioni innovative ancorandole a concreti sbocchi sul mercato, con il vantaggio di non dover indire una nuova gara per il successivo acquisto<sup>44</sup>.

## 1.2. La consultazione preliminare di mercato

A seguito della analisi e della valutazione delle proprie esigenze, l'amministrazione può ricorrere alla procedura di partenariato per l'innovazione, rendendo sul punto una motivazione che giustifichi la mancanza di soluzioni disponibili sul mercato; tant'è vero che il citato comma 1 dell'art. 65, D.lgs. n.50/2016, specifica che tale scelta deve avvenire “*in base a una motivata determinazione*”.

Ciò suggerirebbe – una volta definito il fabbisogno di innovazione – di esaminare il mercato per verificare lo stato dell'arte.

---

<sup>42</sup> Escluse le procedure per l'acquisto di servizi di ricerca e sviluppo, tra cui l'appalto pre-commerciale.

<sup>43</sup> Il carattere derogatorio alle procedure ordinarie (aperta o ristretta), si evince anche dall'art. 59, comma 1 del Codice, rubricato “*Scelta delle procedure e oggetto del contratto*”, secondo cui le stazioni appaltanti “*possono altresì utilizzare il partenariato per l'innovazione quando sussistono i presupposti previsti dall'articolo 65*”.

<sup>44</sup> Cfr. L. MARRACCINI e G. TERRACCIANO, Partenariato per l'innovazione, in Trattato sui contratti pubblici, a cura di M. A. SANDULLI e R. DE NICTOLIS, vol. III, Giuffrè, Milano, p. 133-146; P. MALANETTO, Procedure di scelta per il contraente, in *La nuova disciplina dei contratti pubblici*, a cura di R. GAROFOLI e G. FERRARI, cit; P. CERQUEIRA GOMES, *The Innovative Innovation Partnerships Under the 2014 Public Procurement Directives*, in *Public Procurement Law Review*, 2014, 211 ss., 213-214.

Invero le soluzioni innovative adeguate alle esigenze dell'amministrazione potrebbero essere già disponibili o risultare dall'adattamento o dalla combinazione di soluzioni esistenti, pertanto appare opportuno avviare le "consultazioni preliminari di mercato" per cercare risposte alle problematiche emerse.

A tal proposito, si rileva che, ai sensi dell'art. 66, comma 1, del D.lgs. n. 50/2016, *"prima dell'avvio di una procedura di appalto, le amministrazioni aggiudicatrici possono svolgere consultazioni di mercato per la preparazione dell'appalto e per lo svolgimento della relativa procedura e per informare gli operatori economici degli appalti da esse programmati e dei requisiti relativi a questi ultimi"*.

Valga osservare che la norma configura tale forma di comunicazione della stazione appaltante come una mera facoltà concessa alla stessa e non certo come obbligo, così che rientrerebbe nella piena discrezionalità dell'amministrazione decidere se ricorrere o meno a tale istituto.

Si tratta di un modello procedurale nuovo, che non trova precedenti nel Codice dei contratti del 2006.

Pertanto l'ANAC, con le linee guida n. 14 del 6.3.2019 (non vincolanti), ha formulato alcune *"indicazioni sulle consultazioni preliminari di mercato"*, evidenziando al par. 1.6 come esse *"vanno preferite quando l'appalto presenta carattere di novità"*.

Sul punto merita sottolineare quanto puntualizzato dal Consiglio di Stato, in sede di parere sulle predette linee guida, secondo cui *"il ricorso alla consultazione preliminare di mercato, pur essendo facoltativo, è opportuno ove la stazione appaltante non abbia chiari i propri fabbisogni ed è particolarmente indicato nel caso di appalti o accordi quadro complessi o sperimentali, con spiccata componente tecnologica o innovativa"*.<sup>45</sup>

Con riferimento al procedimento di consultazione, le predette linee guida al par. 3 prevedono la pubblicazione di un avviso sul profilo del committente, contenente: la corretta ed adeguata esplicitazione dei presupposti e delle finalità che, in concreto, si intendono perseguire; la specificazione delle esigenze informative e conoscitive, predisponendo eventualmente un questionario; le tipologie e forme di contributi richiesti; la fissazione di termini per la loro presentazione.

I soggetti che partecipano alla consultazione possono fornire gratuitamente consulenze, relazioni, dati, informazioni ed altri documenti tecnici idonei a prestare il miglior apporto conoscitivo e informativo alla stazione appaltante.

Ai sensi del par. 4 delle suddette linee guida, le stazioni appaltanti esaminano criticamente i contributi ricevuti, li valutano in modo oggettivo e comparativo, in rapporto alle effettive esigenze dell'amministrazione, e li utilizzano ai fini dell'eventuale procedimento selettivo, nel rispetto dei principi di proporzionalità, trasparenza, concorrenza e non discriminazione.

---

<sup>45</sup> Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli atti normativi, n.445 del 14.2.2019.

### 1.3. La pubblicazione dei documenti di gara

A seguito di una consultazione di mercato appropriata, l'amministrazione può ottenere una conoscenza più approfondita delle soluzioni innovative esistenti e di quelle che vorrebbe sviluppare e successivamente acquistare, in quanto più adatte alle proprie esigenze, ma non disponibili sul mercato.

Solo in quest'ultimo caso, si ribadisce, la stazione appaltante può indire la procedura del partenariato per l'innovazione.

A tal fine, come in tutte le procedure di gara, la stazione appaltante pubblica <sup>46</sup> la determinazione a contrarre ai sensi dell'art. 32, comma 2, del D.lgs. n.50/2016, individuando gli elementi essenziali del contratto che si vuole concludere ed i criteri per la selezione dei partecipanti e delle offerte <sup>47</sup>. Tra gli "elementi essenziali" da indicare vi rientrerebbero sia i "livelli delle prestazioni" richieste, sia i "costi massimi" associabili alla procedura, la cui corrispondenza dovrà essere verificata dalla stazione appaltante ai fini del successivo acquisto delle forniture, servizi o lavori che risulteranno a seguito dello sviluppo della soluzione innovativa, ai sensi del citato comma 1, dell'art. 65, del Codice.

L'oggetto del contratto è costituito dai prodotti, servizi o lavori non disponibili sul mercato e in rapporto ai quali la stazione appaltante intende porsi alla guida del processo di innovazione<sup>48</sup>.

Nella determinazione a contrarre l'amministrazione esplicita le ragioni di interesse pubblico e motiva altresì in ordine ai presupposti del ricorso al partenariato per l'innovazione ai sensi del citato art. 65, comma 1, del Codice, rendendo noti gli esiti della consultazione preliminare di mercato.

Successivamente la stazione appaltante pubblica il bando ovvero un avviso di indizione della gara.

Ai sensi del comma 2 dell'art. 65 del Codice, *"Nei documenti di gara le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori fissano 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"*

<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Tale atto deve essere pubblicato secondo quanto previsto dall'art. 37, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 33/2013 e art. 29 del Codice nella sezione "Amministrazione trasparente" – sottosezione "Bandi di gara e contratti", anche tramite link ad altre parti del sito, in attuazione dell'art. 9, d.lgs. n. 33 del 2013.

<sup>47</sup> La determinazione a contrarre, e le procedure di affidamento in genere, devono essere posti in conformità alla programmazione triennale dei lavori pubblici o biennale dei beni e servizi. Precisa infatti il comma 1 dell'art. 32: *"Le procedure di affidamento dei contratti pubblici hanno luogo nel rispetto degli atti di programmazione delle stazioni appaltanti previsti dal presente codice"*.

<sup>48</sup> È il caso della produzione di prototipi che richiede lo svolgimento di attività di ricerca, esposta al rischio di fallimento; cfr. H.C. CASAVOLA, *Il nuovo codice dei contratti pubblici – le procedure di aggiudicazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, 4, 436.

<sup>49</sup> Tale previsione sembra ricalcare quella prevista nella "procedura competitiva con negoziazione" all'art. 62, commi 2 e 3, del Codice: *"Nei documenti di gara le amministrazioni aggiudicatrici individuano l'oggetto dell'appalto fornendo una descrizione delle loro esigenze, illustrando le caratteristiche richieste per le forniture, i lavori o i servizi da appaltare, specificando i criteri per l'aggiudicazione dell'appalto e indicano altresì quali elementi della descrizione definiscono i requisiti minimi che tutti gli offerenti devono soddisfare. Le informazioni fornite devono essere sufficientemente precise per permettere agli operatori economici di individuare la natura e l'ambito dell'appalto e decidere se partecipare alla procedura"*.



Analogamente a quanto previsto per la procedura competitiva con negoziazione, la peculiarità della gara consiste nel fatto che l'oggetto del contratto, poiché non è definibile *a priori* (concernendo soluzioni innovative ancora da sviluppare), viene descritto per caratteristiche funzionali.

L'amministrazione è tenuta a fissare le specifiche tecniche non in modo descrittivo ed analitico, ma stabilendo i "requisiti minimi" dell'operazione, ossia le caratteristiche che consentiranno agli operatori economici di definirsi "innovativi" al fine di presentare la domanda di partecipazione, affidando quindi agli stessi l'onere di offrire i risultati migliori.

In sostanza, l'amministrazione deve valutare quali requisiti sono indispensabili per la selezione qualitativa dell'impresa, senza stabilire vincoli eccessivi per quanto riguarda le modalità di realizzazione, che potrebbero causare un restringimento delle domande di partecipazione in violazione della concorrenza<sup>50</sup>. Tuttavia la norma insiste sulla necessità che tali requisiti, seppur minimi, siano formulati in modo chiaro e corretto, dovendo essere tali da consentire una partecipazione consapevole da parte degli operatori economici: quest'ultimi, infatti, devono essere messi nella condizione di poter agevolmente individuare gli elementi caratterizzanti la soluzione innovativa richiesta<sup>51</sup>.

È evidente come la specificazione del legislatore nel senso sopra indicato sia effettuata nell'interesse anche della stessa amministrazione, che, attraverso il partenariato per l'innovazione, mira ad ottenere prestazioni ottimali.

Inoltre, ai sensi dell'art. 65, comma 4, ultima parte, "*gli appalti sono aggiudicati unicamente sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo conformemente all'art. 95*", come previsto nel dialogo competitivo.

Si ritiene pertanto fondamentale - oltre ad una corretta formulazione dei requisiti e delle specifiche tecniche funzionali, che tutti i concorrenti devono soddisfare - anche una adeguata elaborazione dei criteri per la valutazione del miglior rapporto qualità/prezzo<sup>52</sup>.

Sotto tale profilo, la stazione appaltante potrà recuperare ed impiegare le conoscenze acquisite a seguito della consultazione preliminare di mercato, giungendo così a definire requisiti ambiziosi, ma realistici.

---

<sup>50</sup> Cfr. C. CHIARELLO, *Il partenariato per l'innovazione*, cit.

<sup>51</sup> Cfr. Tar Campania, Sez. IV, ordinanza del 28.9.2017, n. 1471 di accoglimento della istanza cautelare, ritenendo presumibilmente fondato il ricorso in ordine alla "*violazione dei presupposti giuridici per il legittimo utilizzo della procedura di partenariato per l'innovazione di cui all'art. 65 del D.lgs. 50/16 in relazione all'oggetto dell'appalto, sia in considerazione della abnormità dei requisiti tecnici e economici richiesti, che presentano, prima facie, aspetti di incongruità sia rispetto al valore dell'appalto sia ai contenuti dell'attività espletanda*" (in particolare era stata dedotta anche l'impossibilità di individuare la natura e l'ambito della soluzione in quanto i requisiti minimi non erano stati fissati in modo sufficientemente preciso). Con sentenza del 28.11.2017, n. 5659 il ricorso è stato dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse "*in quanto la procedura di gara si è interrotta per mancanza di partecipanti, evidentemente anche in ragione dei contenuti dell'Invito non conformi alle disposizioni di legge, come rilevato già da questa Sezione*".

<sup>52</sup> L'importanza di quest'ultimo aspetto è altresì evidenziata nei recenti "Orientamenti" della Commissione Europea (v. *supra* par. 1.6), secondo cui particolare attenzione dovrà essere riservata dall'acquirente pubblico alla individuazione dei "*criteri di selezione del partner dotato delle migliori capacità per condurre attività di ricerca e sviluppo, nonché per realizzare su scala reale le soluzioni innovative (ad esempio, basandosi su prestazioni passate, referenze, composizione del team, strutture, sistemi di garanzia di qualità ecc.)*".

Vi sono ulteriori elementi che dovranno essere contenuti nei documenti di gara.

In conformità al comma 8 dell'art. 65 del Codice, la stazione appaltante può anche prevedere “*nel bando di gara, nell'invito a confermare interesse o nei documenti di gara*” la possibilità di avvalersi dell'opzione dell'esclusione di alcune offerte nel corso delle negoziazioni (se il partenariato è con più partner), conferendo alla negoziazione in fasi successive la funzione di ridurre progressivamente il numero delle offerte in competizione e di semplificare la procedura di scelta del contraente<sup>53</sup>.

Quando la stazione appaltante si avvale della facoltà di ridurre il numero di operatori che saranno invitati a presentare offerte o a negoziare, nei documenti di gara dovrà quindi figurare il numero minimo ed eventualmente il numero massimo previsto di candidati (comunque non inferiore a tre, salvo che non esistano in numero sufficiente), nonché i criteri oggettivi da applicare per la scelta dei candidati in questione (v. *infra* par. 1.4)<sup>54</sup>.

A tal riguardo, in una recente sentenza, il giudice amministrativo ha osservato come, nelle procedure negoziate, le stazioni appaltanti dispongano di un'ampia discrezionalità nella scelta della concreta modalità da seguire per la riduzione del numero di concorrenti; pertanto le modalità di svolgimento alla negoziazione potrebbero non essere disciplinate, nel dettaglio, al momento della pubblicazione del bando di gara, consentendo alla stazione appaltante di individuarle in base al concreto andamento della gara<sup>55</sup>.

Con riferimento alla stipula del contratto di partenariato, il comma 4 del citato art. 65 stabilisce che “*l'amministrazione aggiudicatrice e l'ente aggiudicatore possono decidere di instaurare il partenariato per l'innovazione con uno o più operatori economici che conducono attività di ricerca e sviluppo separate*”, mentre il successivo comma 5 dispone, che tenuto conto degli obiettivi intermedi raggiunti, l'amministrazione “*può decidere, dopo ogni fase, di risolvere il partenariato per l'innovazione o, nel caso di un partenariato con più operatori, di ridurre il numero degli operatori risolvendo singoli contratti, a condizione che essa abbia indicato nei documenti di gara tali possibilità e le condizioni per avvalersene*”.

Dunque nella documentazione di gara l'amministrazione indica se intende sviluppare il partenariato con un solo concorrente o con più concorrenti.

Inoltre si consente alla stazione appaltante di prevedere la facoltà di recesso dal contratto, ad esempio, se - al termine di ogni fase di ricerca/sperimentazione - gli obiettivi di prestazione tecnica, operativa o economica non vengono raggiunti, ovvero se il mercato fornisce una soluzione alternativa ed il

<sup>53</sup> S. FANTINI, *Il Partenariato per l'innovazione*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, 8-9, 955.

<sup>54</sup> V. All. XV, lett. c) al D.lgs. n.50/2016, “*Informazioni che devono figurare negli avvisi e bandi di gara (di cui all'art. 71)*”, nn. 15 e 16.

<sup>55</sup> Più precisamente: “*Ne consegue la necessità che la stazione appaltante nell'ambito della procedura negoziata, abbia previsto la facoltà di avviare la fase di rilancio negli atti di gara, mentre, alla stregua della richiamata disciplina, non risulta necessario indicare in tale sede il numero di soggetti da invitare, né specificare previamente i criteri di negoziazione* (Tar Lazio, Roma, sez. III<sup>^</sup>, 7 giugno 2019, n.7444, non appellata); cfr. altresì F. DE LUCIA, *La rinegoziazione delle offerte nelle procedure negoziate*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, 2, 253 (nota a sentenza).

partenariato per l'innovazione diventa superfluo, indicando comunque le condizioni per avvalersi di tale facoltà (che devono essere eque per il fornitore).

Sotto un ulteriore profilo, l'art. 65, comma 9, del D.lgs. n.50/2016 dispone che *“nei documenti di gara l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore definisce il regime applicabile ai diritti di proprietà intellettuale”*.

La norma consente quindi ai partecipanti di conoscere con precisione, sin dai documenti di gara, quale sarà il regime di proprietà intellettuale dei beni o servizi prodotti in esito alla procedura.

Esistono due opzioni principali, sebbene tra le due siano possibili anche alcune varianti.

La prima è l'opzione classica, che consiste nella possibilità per l'amministrazione di ottenere tutti i nuovi diritti di proprietà intellettuale derivanti dall'operazione di partenariato, avendone sostenuto i costi. La seconda opzione riguarda, invece, la possibilità per il partner privato di conseguire la titolarità dei risultati derivanti dall'appalto pubblico, potendo anche commercializzare le innovazioni sviluppate, riutilizzandole e/o adattandole in un contesto differente o per un cliente diverso. In tali casi tuttavia l'amministrazione potrebbe ritenere necessario conservare i diritti, a titolo gratuito, per continuare ad impiegare le soluzioni innovative acquistate, ovvero potrebbe richiedere all'appaltatore di concedere in licenza i diritti a taluni terzi, a condizioni di mercato eque e ragionevoli, soprattutto in caso di proroga o di ripresa di un progetto, evitando la dipendenza da un unico fornitore.

La scelta del regime applicabile presuppone che i diritti di proprietà intellettuale siano proporzionati all'interesse pubblico della stazione appaltante nel conservarli, tenendo conto di esigenze future riguardanti l'adattamento, la modifica o il trasferimento dei processi relativi alla soluzione innovativa in un altro contesto.

Inoltre, ai sensi dell'art. 35, comma 17, d.lgs. n.50/2016, *“nel caso di partenariati per l'innovazione, il valore da prendere in considerazione è il valore massimo stimato, al netto dell'IVA, delle attività di ricerca e sviluppo che si svolgeranno per tutte le fasi del previsto partenariato, nonché delle forniture, dei servizi o dei lavori da mettere a punto e fornire alla fine del partenariato”*; sicché le previsioni di costo sono indispensabili, oltre che per rendere trasparente la razionalità della scelta dell'amministrazione, per la stessa individuazione del valore dell'appalto <sup>56</sup>.

Per altro verso, il bando di gara deve fissare il termine ultimo per la presentazione delle domande da parte degli operatori economici interessati a partecipare alla procedura nel rispetto di quanto previsto dal citato art. 65, comma 4, secondo cui *“il termine minimo per la ricezione delle domande di partecipazione è di trenta giorni dalla data di trasmissione del bando di gara”* <sup>57</sup>.

<sup>56</sup> P. MALANETTO, *Procedure di scelta per il contraente*, in *La nuova disciplina dei contratti pubblici*, a cura di R. GAROFOLI e G. FERRARI, *cit.*

<sup>57</sup> V. All. XV, lett. c) *cit.*, *“Informazioni che devono figurare negli avvisi e bandi di gara (di cui all'art. 71)”*, n.19.

#### 1.4. La fase di preselezione

Ai sensi del comma 3, art. 65 del D.lgs. n. 50/2016, *“nel partenariato per l’innovazione qualsiasi operatore economico può formulare una domanda di partecipazione in risposta a un bando di gara o ad un avviso di indizione di gara, presentando le informazioni richieste dalla stazione appaltante per la selezione qualitativa”*.

Il successivo comma 4 specifica altresì che *“soltanto gli operatori economici invitati dalle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori in seguito alla valutazione delle informazioni fornite possono partecipare alla procedura. Le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori possono limitare il numero dei candidati idonei da invitare alla procedura in conformità all’art. 91”*.

Ed ancora il comma 9: *“Nel selezionare i candidati, le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori applicano in particolare i criteri relativi alle capacità dei candidati nel settore della ricerca e dello sviluppo e nella messa a punto e attuazione di soluzioni innovative. Soltanto gli operatori economici invitati dalle amministrazioni aggiudicatrici o dagli enti aggiudicatori in seguito alla valutazione delle informazioni richieste potranno presentare progetti di ricerca e di innovazione”*.

Dalle predette norme si evince chiaramente come il partenariato per l’innovazione sia da annoverare tra le “procedure ristrette”, definite come quelle *“alle quali ogni operatore economico può chiedere di partecipare e in cui possono presentare un’offerta soltanto gli operatori economici invitati dalle stazioni appaltanti”*<sup>58</sup>.

Invero, a seguito della pubblicazione del bando o dell’avviso di indizione della gara, tutti gli operatori economici, in possesso dei requisiti generali e tecnico-professionali indicati dalla stazione appaltante, possono presentare la domanda di partecipazione, corredata dalla relativa documentazione, compilando il DGUE con le informazioni richieste.

Tuttavia soltanto alcuni candidati, scelti sulla base dei criteri indicati nel bando, saranno invitati a presentare le offerte.

Si noti come, ai sensi del citato art. 65, comma 3, del Codice, il bando consenta la presentazione di *“domanda di partecipazione”* e non di offerte; al pari delle procedure ristrette, le offerte seguono al successivo invito.

In questa fase, quindi, la stazione appaltante verifica il possesso dei requisiti generali e professionali dei partecipanti e valuta le informazioni fornite, procedendo ad invitare alla selezione qualitativa i concorrenti ritenuti idonei, sulla base dei criteri relativi alle loro capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale *“nel settore della ricerca e dello sviluppo e nella messa a punto e attuazione di soluzioni innovative”* (art. 65, comma 9).

---

<sup>58</sup> V. art. 3, lett. tt), d.lgs. n. 50/2016.

Inoltre si prevede la possibilità di restringere il numero dei candidati (cosiddetta “forcella soggettiva”), che non è rimessa alla mera discrezionalità della stazione appaltante, ma è procedimentalizzata ai sensi dell’art. 91 del Codice <sup>59</sup>.

In particolare, ai sensi della predetta norma, tale facoltà presuppone che:

- “*lo richieda la complessità dell’opera, della fornitura o del servizio*”;
- sia garantito un numero minimo di partecipanti che, per il partenariato per l’innovazione, è pari a tre;
- se non si presenta un numero di candidati in possesso delle prescritte qualificazioni pari almeno a quello minimo, la procedura – salva la garanzia di una effettiva concorrenza – può proseguire con i candidati in possesso delle capacità richieste, non potendo comunque includere soggetti privi di qualificazione o che non abbiano chiesto di essere invitati;
- nel bando o nell’invito a confermare interesse siano precisati i criteri oggettivi e non discriminatori che si utilizzeranno per selezionare i candidati.

Del resto la selezione dei soggetti da invitare alle negoziazioni deve avvenire nel rispetto dei principi generali di trasparenza, non discriminazione, simmetria informativa e garantendo il segreto industriale <sup>60</sup>.

Per quanto concerne le modalità procedurali, ai sensi dell’art. 75, comma 1, del Codice, “*le stazioni appaltanti invitano simultaneamente e per iscritto, di norma con procedure telematiche, i candidati selezionati a presentare le rispettive offerte o a negoziare*” <sup>61</sup>.

### **1.5. La presentazione dell’offerta iniziale e le negoziazioni**

L’art. 65, comma 6, d.lgs. n. 50/2016, così recita: “*Salvo che non sia diversamente disposto dal presente articolo, le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori negoziano le offerte iniziali e tutte le offerte successive presentate dagli operatori interessati, tranne le offerte finali, per migliorarne il contenuto. I requisiti minimi e i criteri di aggiudicazione non sono soggetti a negoziazioni*”.

Il successivo comma 8 così precisa: “*Le negoziazioni nel corso delle procedure di partenariato per l’innovazione possono svolgersi in fasi successive per ridurre il numero di offerte da negoziare applicando i criteri di aggiudicazione specificati*”.

---

<sup>59</sup> Si è osservato in dottrina che questa nuova struttura effettivamente “ristretta” della procedura porterà verosimilmente all’insorgere del contenzioso proposto dai soggetti esclusi o non invitati. Cfr. R. DE NICTOLIS, Relazione tenuta al Convegno “*L’amministrazione pubblica nella prospettiva del cambiamento; il codice dei contratti e la riforma Madia*”, consultabile sul sito della [Giustizia amministrativa](#).

<sup>60</sup> E. CAMPAGNANO, *Le nuove forme del partenariato pubblico-privato. Servizi pubblici e infrastrutture*, CEDAM, 2020.

<sup>61</sup> Il comma 1 così prosegue: “*Con le stesse modalità le stazioni appaltanti invitano, nel caso di indizione di gara tramite un avviso di preinformazione, gli operatori economici che già hanno espresso interesse, a confermare nuovamente interesse*); e al comma 2: “*Gli inviti di cui al comma 1 menzionano l’indirizzo elettronico al quale sono stati resi direttamente disponibili per via elettronica i documenti di gara e comprendono le informazioni indicate nell’allegato XV. Se tali documenti non sono stati oggetto di accesso gratuito, illimitato e diretto ai sensi dell’articolo 74 e non sono stati resi disponibili con altri mezzi, gli inviti sono corredati dei documenti di gara, in formato digitale ovvero, quando ciò non è possibile, in formato cartaceo*”.

*nel bando di gara, nell'invito a confermare interesse o nei documenti di gara. Nel bando di gara, nell'invito a confermare interesse o nei documenti di gara, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore indica se si avvarrà di tale opzione<sup>62</sup>.*

Le norme citate evidenziano la complessità del procedimento del partenariato per l'innovazione, data dalla compresenza dei requisiti propri delle “procedure negoziate”<sup>62</sup> accanto a quelli propri delle “procedure ristrette”, già esaminati al paragrafo precedente.

I candidati selezionati a seguito della fase di preselezione (v. *supra* par. 1.4) ricevono una lettera di invito contenente, di solito, se non già previsto nel bando di gara:

- la documentazione tecnica contenente i dettagli della soluzione richiesta;
- il dettaglio delle modalità di presentazione dei progetti di massima e la specificazione dei criteri e modalità di valutazione degli stessi;
- l'indicazione delle modalità di negoziazione delle offerte iniziali;
- il dettaglio dei criteri di aggiudicazione del partenariato sulla base delle offerte finali.

Una volta ricevuta la lettera di invito, si prevede – con le modalità ed i termini ivi fissati - la presentazione di una offerta iniziale da parte degli operatori selezionati, contenente un progetto preliminare di ricerca e sviluppo della soluzione innovativa, allegando uno studio di fattibilità tecnica eventualmente previsto dai documenti di gara.

I candidati elaborano quindi un progetto di massima, sulla base delle informazioni e dei requisiti minimi della soluzione innovativa, che la stazione appaltante intende sviluppare e successivamente acquistare, nell'ambito della documentazione tecnica messa a disposizione.

L'offerta iniziale, così presentata, costituisce la base per la successiva negoziazione.

La negoziazione può procedere per fasi ancorate ad obiettivi intermedi, all'esito delle quali la stazione appaltante valuta le offerte presentate dai partner e rilancia con essi le trattative.

Come visto, se stabilito nella documentazione di gara, in ognuna delle predette fasi il numero delle offerte da negoziare può diminuire sulla base di criteri predefiniti (art. 65, comma 8 ed art. 91 del Codice)<sup>63</sup>.

L'amministrazione procede alla valutazione delle offerte iniziali secondo il grado di innovazione (ad esempio, basandosi su prestazioni passate, referenze, composizione del team, strutture, sistemi di garanzia di qualità, ecc.) e l'aderenza alle esigenze manifestate.

È evidente come la richiesta di offerte presupponga criteri qualitativi definiti accuratamente, in modo che esse siano oggettivamente misurabili e comparabili.

---

<sup>62</sup> Ai sensi dell'art. 3, lett. uuu), si definiscono “negoziato” le procedure di affidamento in cui le stazioni appaltanti consultano gli operatori economici da loro scelti e negoziano con uno o più di essi le condizioni dell'appalto”.

<sup>63</sup> La possibilità di ridurre il numero di offerte oggetto di negoziazione (la cosiddetta “forcella oggettiva”) è altresì prevista dall'art. 64, commi da 9 a 11, per la procedura competitiva con negoziazione.

Gli operatori, al superamento di ogni fase, vengono invitati dalla stazione appaltante a partecipare alla fase successiva di negoziazione, che avrà la finalità di migliorare l'offerta da essi presentata in precedenza. Nel corso delle negoziazioni i partner mettono a punto il progetto di ricerca e di innovazione in collaborazione con l'amministrazione: tale procedura dovrebbe favorire un dialogo diretto su caratteristiche specifiche delle soluzioni da realizzare, sull'adeguamento di elementi o condizioni esistenti per lo sviluppo di prodotti, servizi o lavori innovativi, che rispondano alle esigenze descritte nelle specifiche tecniche e nei documenti di gara.

Il carattere innovativo può consistere negli aspetti tecnici, finanziari o amministrativi, oppure nella completa riorganizzazione del processo operativo dell'amministrazione pubblica.

Inoltre si ritiene che, come nella successiva fase di realizzazione del partenariato (v. *infra* par. 2), la stazione appaltante può fissare obiettivi intermedi che le parti devono raggiungere e, in correlazione ad essi, può disporre pagamenti per la remunerazione delle attività svolte mediante singole rate (art. 65, comma 5, del Codice) <sup>64</sup>.

La definizione di target intermedi consente di valutare il progresso delle negoziazioni e di selezionare i candidati, che hanno proposto soluzioni innovative più conformi alle esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice.

Analogamente alla procedura del dialogo competitivo, la negoziazione si estende a tutte le offerte, sia iniziali che successive, al fine di perfezionarne il contenuto, eccetto che alle offerte finali. Nell'oggetto della negoziazione vi rientrano tutti gli elementi della procedura, esclusi i requisiti minimi ed i criteri di aggiudicazione (v. art. 65, comma 6, citato).

Ai sensi del successivo comma 7, le stazioni appaltanti *“informano per iscritto tutti gli offerenti le cui offerte non sono state escluse ai sensi del comma 8, 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 o gli enti aggiudicatori concedono agli offerenti un tempo sufficiente per modificare e ripresentare, ove opportuno, le offerte modificate”*.

La norma consente alla stazione appaltante di impiegare varianti che incidono sulle specifiche tecniche o su altri documenti di gara, restando invece vietata ogni modifica dei requisiti minimi.

Tutti i concorrenti in gara devono essere informati delle eventuali modifiche con assegnazione di un congruo termine per riformulare l'offerta.

Sul punto si osserva come, contrariamente al generale disfavore per le varianti in corso di esecuzione, le varianti in corso di negoziazione sono incoraggiate, in quanto considerate coerenti con le esigenze di innovazione proprie della procedura <sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> P. MALANETTO, *Procedure di scelta per il contraente*, in *La nuova disciplina dei contratti pubblici*, a cura di R. GAROFOLI e G. FERRARI, cit.

<sup>65</sup> Cfr. considerando nn. 47 e 48 della direttiva 24/2014/UE (v. *supra* cap. 1, par. 3).

Pertanto, al fine di stimolare l'innovazione, anche i concorrenti possono presentare offerte con “varianti”, se previsto dalla documentazione di gara.

Va segnalato che le negoziazioni hanno luogo individualmente con ciascun candidato, in seduta chiusa, per assicurare la riservatezza di ciascuna soluzione. Nel corso della trattativa, la stazione appaltante deve garantire a tutti i concorrenti parità di trattamento, senza fornire informazioni che potrebbero avvantaggiare alcuni di essi; in particolare, essa è tenuta a non divulgare agli altri partecipanti le informazioni comunicate dai concorrenti, nel rispetto del diritto di accesso<sup>66</sup> e salvo autorizzazione dei diretti interessati su informazioni specifiche espressamente indicate (art. 65, comma 7, ultima parte, del Codice)<sup>67</sup>.

Al termine di ogni fase di negoziazione, l'amministrazione comunica a tutti gli operatori economici le indicazioni per il miglioramento dell'offerta iniziale, al fine della presentazione delle offerte finali (tecniche ed economiche).

Nel corso delle trattative la stazione appaltante, raggiunto un livello soddisfacente di negoziazione, la dichiara conclusa assegnando a tutti i concorrenti rimasti in gara un termine unico e ultimativo, entro il quale presentare una offerta finale non più negoziabile.

## 1.6. La presentazione dell'offerta finale e la aggiudicazione della gara

Alla chiusura delle negoziazioni la stazione appaltante invita i concorrenti a precisare, in via definitiva, le loro offerte in base alle indicazioni emerse nelle fasi precedenti.

In dottrina si ammettono alcuni modelli di gestione della fase finale della gara, in precedenza già applicati alla procedura del dialogo competitivo<sup>68</sup>.

Un primo modello è denominato “*patchwork*” (“lavoro di cucito”) e si caratterizza per la elaborazione da parte della stazione appaltante di una soluzione, derivante dalla combinazione di vari aspetti delle offerte ricevute e sulla cui base chiedere ai candidati di formulare le offerte finali. Questa opzione favorisce la

---

<sup>66</sup> Cfr. Tar Veneto, 28 febbraio 2019, n. 256, che ha respinto il ricorso di una Società, partecipante ad una gara di partenariato per l'innovazione (ma non ammessa alla fase successiva), avverso il diniego di accesso della stazione appaltante, motivato sulla base della dichiarazione del controinteressato (concorrente alla gara ammesso alla fase successiva), secondo cui le informazioni richieste costituivano segreti tecnici e commerciali, e sulla assenza di prova circa l'effettiva utilità dell'accesso rispetto all'indizione di uno specifico giudizio, ai sensi dell'art. 53, comma 6, del d.lgs. n.50/2016.

<sup>67</sup> La disposizione così recita: “*Nel rispetto dell'articolo 53, le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori non rivelano agli altri partecipanti informazioni riservate comunicate da un candidato o da un offerente che partecipa alle negoziazioni senza l'accordo di quest'ultimo. Tale accordo non assume la forma di una deroga generale ma si considera riferito alla comunicazione di informazioni specifiche espressamente indicate*”. La garanzia di riservatezza sulle informazioni fornite è prevista in termini identici anche nel corpo del successivo comma 9 dello stesso art. 65.

<sup>68</sup> P. MALANETTO, *Procedure di scelta per il contraente*, in *La nuova disciplina dei contratti pubblici*, a cura di R. GAROFOLI e G. FERRARI, cit.



valorizzazione degli effetti della negoziazione, assicurando all'amministrazione una ampia libertà di azione sulla realizzazione di una idea comune.

Altro possibile modello, denominato “*promoter*”, consiste nel selezionare una delle soluzioni proposte dai candidati in sede di negoziazione, ritenuta quella di maggiore interesse, chiedendo agli altri partecipanti di adeguarsi ad essa per formulare l'offerta finale. Tale sistema pare agevolare il ruolo della stazione appaltante nella gestione di questa delicata fase procedurale; tuttavia presenta il rischio di far assumere al “promotore” una posizione di vantaggio rispetto agli altri concorrenti.

Un'ulteriore opzione è denominata “*chinese walls*” (“muraglia cinese”) ed implica che l'amministrazione invita i candidati a presentare le offerte finali in base alle soluzioni dagli stessi proposte. In questo modo ogni concorrente sviluppa solo la propria soluzione, senza avere a disposizione le offerte avanzate dagli altri. Tale modulo, incentrato sulla “separazione” delle offerte, potrebbe maggiormente ridurre eventuali violazioni della *par condicio*, nonché il rischio di divulgare nella procedura informazioni comunicate dagli operatori nella fase della negoziazione; inoltre valorizzerebbe a pieno la “creatività” insita nel partenariato per l'innovazione. Per contro esso potrebbe comportare una maggiore difficoltà di valutazione e della comparazione delle offerte, a causa della loro eterogeneità.

In assenza di disposizioni specifiche, pare potersi fare riferimento alla considerazione espressa in dottrina riguardo all'analogo procedura del dialogo competitivo, secondo cui la fase delle negoziazioni possa essere gestita dagli organi di direzione amministrativa del procedimento, almeno fino alla individuazione della soluzione da porre a base di gara per le offerte finali.

Dopo l'invio della lettera di invito a presentare le offerte finali, ai sensi dell'art. 77 del Codice la Commissione giudicatrice, alla quale spetterà il compito di valutare le offerte finali, che - si ribadisce - non sono più negoziabili, ed individuare la soluzione che presenta il miglior rapporto qualità/prezzo<sup>69</sup>. A questo punto i candidati presentano le offerte tecniche ed economiche finali, che vengono valutate dalla Commissione giudicatrice.

Le offerte finali devono contenere gli elementi necessari per l'esecuzione del progetto di innovazione e, tramite l'istituto del soccorso istruttorio, possono essere ulteriormente precisate o chiarite, senza che però siano alterati gli aspetti sostanziali che rischiano di falsare la concorrenza<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> La stessa Commissione potrebbe essere già nominata dopo l'invio della lettera a presentare le offerte iniziali, per effettuarne la valutazione.

<sup>70</sup> Con [sentenza n. 680 del 27 gennaio 2020](#), la Quinta Sezione del Consiglio di Stato ha affermato l'ammissibilità della richiesta di chiarimenti sull'offerta tecnica da parte della Commissione di gara nella misura in cui siano “*finalizzati a consentire l'interpretazione delle offerte e ricercare l'effettiva volontà dell'impresa partecipante alla gara, superandone le eventuali ambiguità e a condizione di giungere ad esiti certi circa la portata dell'impegno negoziale con esse assunte*”. Il Collegio ha ritenuto tali chiarimenti ammissibili in ragione del fatto che non avrebbero “*costituito una modifica dell'offerta tecnica presentata in gara, in quanto non vi hanno apportato correzioni e si sono limitati a specificare la portata di elementi già contenuti nella stessa offerta*”.

In base alle norme generali, applicabili quindi anche alla fattispecie, la Commissione attribuisce un punteggio ad ognuna delle offerte tecniche e poi procede, in seduta pubblica, all'apertura delle offerte economiche; si procede ad assegnare un punteggio anche a tali offerte e viene così stilata la graduatoria, con conseguente proposta di aggiudicazione.

Si rammenta che, ai sensi dell'art. 65, comma 4 (ultima parte) del Codice *“gli appalti sono aggiudicati unicamente sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo conformemente all'articolo 95”*.

Pertanto, terminata la fase della valutazione delle offerte, l'Amministrazione comunica al miglior offerente l'aggiudicazione della gara.

Inoltre, secondo il predetto comma 4, *“l'amministrazione aggiudicatrice e l'ente aggiudicatore possono decidere di instaurare il partenariato per l'innovazione con uno o più operatori economici che conducono attività di ricerca e sviluppo separate”*.

In dottrina si ritiene che tale disposizione, prevedendo la possibilità di più affidatari per le diverse attività di ricerca e sviluppo, costituisca una deroga alla regola generale della identificazione di un unico aggiudicatario della gara <sup>71</sup>.

La *ratio* della norma è da rinvenire nella complessità, anche contenutistica, di un appalto finalizzato a promuovere l'innovazione e, quindi, potenzialmente implicante il concorso di plurime competenze specialistiche.

Per altro verso, a seguito della valutazione delle offerte finali, l'Amministrazione può non procedere all'aggiudicazione se nessuna offerta risulti conveniente o idonea in relazione all'oggetto del contratto, purché ciò sia indicato nel bando di gara (v. art. 95, comma 2, d.lgs. n.50/2016).

Del resto lo stesso art. 65, comma 1, del Codice stabilisce, quale condizione per il ricorso al partenariato per l'innovazione, la necessità di una corrispondenza delle forniture, servizi o lavori, che risultano dallo sviluppo del progetto innovativo, *“ai costi massimi concordati tra le stazioni appaltanti ed i partecipanti”*.

## **2. L'esecuzione del contratto di partenariato per l'innovazione**

Divenuta efficace l'aggiudicazione e decorso il periodo di *stand still* <sup>72</sup>, l'Amministrazione stipula il contratto di partenariato per l'innovazione con l'aggiudicatario o, nel caso di attività di ricerca e sviluppo, con gli aggiudicatari.

---

<sup>71</sup> S. FANTINI, *Il Partenariato per l'innovazione*, in *Urbanistica e appalti*, cit.

<sup>72</sup> Ai sensi dell'art. 32 del D.lgs. n.50/2016, *“l'aggiudicazione diventa efficace dopo la verifica del possesso dei prescritti requisiti”* ex art. 80 del Codice (comma 7). Salvo i casi di cui al comma 10, *“Il contratto non può comunque essere stipulato prima di trentacinque giorni dall'invio dell'ultima delle comunicazioni del provvedimento di aggiudicazione”* (comma 11, che prevede la cosiddetta clausola di *stand still* “sostanziale”).

Inoltre il successivo comma 11 così recita: *“Se è proposto ricorso avverso l'aggiudicazione con contestuale domanda cautelare, il contratto non può essere stipulato, dal momento della notificazione dell'istanza cautelare alla stazione appaltante e per i successivi venti giorni, a condizione che entro tale termine intervenga almeno il provvedimento cautelare di primo grado o la pubblicazione del dispositivo della*

Secondo l'art. 65, comma 5, d.lgs. n.50/2016, “*Il partenariato per l'innovazione è strutturato in fasi successive secondo la sequenza delle fasi del processo di ricerca e di innovazione, che può comprendere la fabbricazione dei prodotti o la prestazione dei servizi o la realizzazione dei lavori. Il partenariato per l'innovazione fissa obiettivi intermedi che le parti devono raggiungere e prevede il pagamento della remunerazione mediante congrue rate. In base a questi obiettivi, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore può decidere, dopo ogni fase, di risolvere il partenariato per l'innovazione o, nel caso di un partenariato con più operatori, di ridurre il numero degli operatori risolvendo singoli contratti, a condizione che essa abbia indicato nei documenti di gara tali possibilità e le condizioni per avvalersene*”.

Dunque il contratto di partenariato si limita a prevedere la realizzazione della soluzione innovativa in più fasi mediante il raggiungimento di obiettivi intermedi (*milestone*), nonché il pagamento della relativa remunerazione mediante congrue rate.

La norma non definisce, quindi, precise modalità di esecuzione del contratto di partenariato per l'innovazione, lasciando all'amministrazione la scelta sulla struttura più adeguata in base alle proprie esigenze.

Di certo l'amministrazione potrà prevedere più fasi di realizzazione del progetto, in base ai tempi richiesti dal processo di ricerca e di innovazione, che divergono da caso a caso, a seconda della tipologia di soluzione prescelta; tale processo può comprendere, infatti, non solo attività di ideazione e progettazione, ma anche fabbricazione di prodotti, prestazione dei servizi o realizzazioni di lavori (art. 65, comma 5, del Codice).

Si può ipotizzare che la fase contrattuale sia ancorata a obiettivi iniziali legati allo sviluppo di prototipi, ad altri intermedi relativi, ad esempio al *testing*, e quello finale concernente la realizzazione ed il collaudo della soluzione innovativa progettata.

Nella prassi si potrà così prevedere un termine, decorrente dalla stipula del contratto, entro cui avviare la fase di realizzazione del progetto, un altro entro cui il prototipo dovrà essere collaudato e reso funzionante.

Il controllo sulla regolare esecuzione del partenariato potrà essere effettuato dal Responsabile del procedimento (RUP), che potrà essere affiancato a tal fine da personale esperto interno e/o esterno per la valutazione tecnico-scientifica dei risultati, ai sensi dell'art. 102 del d.lgs. n.50/2016.

In base alla predetta norma, la stazione appaltante procede con l'effettuazione delle verifiche di conformità ai fini della certificazione relativa alla corretta esecuzione del partenariato in termini di

---

*sentenza di primo grado in caso di decisione del merito all'udienza cautelare ovvero fino alla pronuncia di detti provvedimenti se successiva. L'effetto sospensivo sulla stipula del contratto cessa quando, in sede di esame della domanda cautelare, il giudice si dichiara incompetente ai sensi dell'articolo 15, comma 4, del codice del processo amministrativo di cui all'Allegato I al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, o fissa con ordinanza la data di discussione del merito senza concedere misure cautelari o rinvia al giudizio di merito l'esame della domanda cautelare, con il consenso delle parti, da intendersi quale implicita rinuncia all'immediato esame della domanda cautelare” (cosiddetta clausola di stand still “processuale”).*

prestazioni, obiettivi e caratteristiche tecniche, economiche e qualitative, rispetto alle previsioni contrattuali.

Qualora non fossero rispettate le condizioni di esecuzione stabilite dal contratto di partenariato, la stazione appaltante potrebbe intervenire disponendo azioni correttive.

Inoltre, tenuto conto alla verifica dei suddetti obiettivi dopo ogni fase di realizzazione, la stazione appaltante può decidere di risolvere il contratto di partenariato per l'innovazione con uno più partner, a condizione che abbia disciplinato tale facoltà nei documenti di gara.

Per altro verso, ai sensi del comma 10 (ultimo) dell'art. 65 del Codice, l'Amministrazione ha la responsabilità di vigilare, sin dall'espletamento della gara, che: a) *“la struttura del partenariato e, in particolare la durata e il valore delle varie fasi, riflettano il grado di innovazione della soluzione proposta e la sequenza di attività di ricerca e di innovazione necessarie per lo sviluppo di una soluzione innovativa non ancora disponibile sul mercato”*; b) *“il valore stimato delle forniture, dei servizi o dei lavori non deve essere sproporzionato rispetto all'investimento richiesto per il loro sviluppo”*.

Tale disposizione può essere letta non solo in un'ottica di economicità dell'approvvigionamento a tutela della stazione appaltante, imponendo una generale proporzione tra il valore dell'acquisizione e quello degli investimenti necessari all'attività di ricerca e sviluppo, ma anche in una prospettiva di tutela dell'equilibrio del *partner*, chiamato a sviluppare la soluzione innovativa, al fine di preservarne la stabilità<sup>73</sup>.

### **Capitolo III. I Partenariati per l'innovazione nella prassi degli enti locali**

#### **1. La *Smart control room* di Venezia.**

La città di Venezia ha realizzato di recente, per la prima volta in Italia, una *Smart control room* mediante la procedura di gara del partenariato per l'innovazione, di cui all'art. 65 del D.lgs. n.50/2016.

Si tratta di una iniziativa intrapresa nell'ambito del PON Metro (Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane 2014-2020), programma europeo dedicato allo sviluppo urbano sostenibile nei contesti metropolitani, il quale, in linea con la Strategia Europa 2020, mira a modernizzare i servizi urbani secondo il paradigma *smart city*, valorizzando la progettualità soprattutto sui seguenti temi: agenda digitale, efficienza energetica, mobilità, innovazione ed inclusione sociale<sup>74</sup>.

L'amministrazione comunale e metropolitana di Venezia, tramite la propria società *in house* Venis (Venezia Informatica e Sistemi) Spa, ha inteso rispondere alla sfida lanciata con il suddetto programma, attuando

<sup>73</sup> R. ESPOSITO, *L'equilibrio d'impresa nel Codice dei contratti pubblici*, tratto da [ildirittoamministrativo.it](http://ildirittoamministrativo.it), 30.11.2020.

<sup>74</sup> Il programma si inserisce nel quadro dell'Agenda urbana nazionale e delle strategie di sviluppo urbano sostenibile, delineati nell'accordo di Partenariato della programmazione 2014-2020. La dotazione finanziaria totale del Programma, per i suoi sette anni di durata, è di circa 893.000.000 di euro, di cui 588.000.000 euro a valere sui Fondi strutturali europei (446.000.000 euro a valere sul FESR e 142.000.000 euro sul FSE) e 305.000.000 di co-finanziamento nazionale. Per maggiori informazioni cfr. il sito della [Agenzia per la coesione territoriale](http://agenzia.per.la.coesione.territoriale)

un intervento ad alto tasso di innovazione tecnologica, sperimentando, proprio per questa peculiarità, il partenariato per l'innovazione.

In particolare, l'amministrazione ha optato per una soluzione innovativa al fine di realizzare una Centrale operativa di controllo (cosiddetta "*Smart control room*") che, in sinergia con la rete di strumenti di rilevazione esistenti (es. semafori, videosorveglianza, varchi stradali e pedonali, sensistica per controllo traffico acqueo) e con le informazioni provenienti da una pluralità di soggetti (es. polizia municipale, *multiutilities*, vigili del fuoco), garantisca un'analisi puntuale ed in tempo reale del territorio, la restituzione di informazioni in termini di info-mobilità e sicurezza, consentendo l'interazione con l'utenza <sup>75</sup>. L'esigenza di acquistare strumenti integrati per monitorare e gestire i flussi turistici e la mobilità è funzionale a soddisfare le raccomandazioni del Comitato UNESCO nel luglio 2016 per la protezione a lungo termine della città, anche a seguito della crescente pressione turistica e del traffico aereo. L'Amministrazione ha verificato che tale esigenza non trovasse riscontro in soluzioni già disponibili sul mercato, non essendo reperibile alcuna soluzione idonea a centralizzare il controllo della mobilità (pubblica e privata, nonché acqua, pedonale, su rotaia) ed integrare i sistemi già in uso, al fine di ottimizzare i servizi pubblici e di verificare in tempo reale tutte le eventuali criticità presenti sul territorio. Pertanto nel luglio 2017, previa pubblicazione della determinazione a contrarre, Venis Spa ha indetto la procedura di gara per l'instaurazione di un partenariato per l'innovazione, avente ad oggetto "*lo sviluppo e la successiva realizzazione di un sistema integrato per il controllo e la gestione della mobilità e della sicurezza stradale*", per un importo globale massimo di € 3.278.689,00 <sup>76</sup>.

La stazione appaltante si è avvalsa della facoltà di cui al comma 8, dell'art. 65, d.lgs. n.50/2016, articolando la gara in fasi successive, comprendenti una valutazione effettuata dalla medesima Commissione giudicatrice dopo ciascuna fase, con lo scopo di selezionare progressivamente le soluzioni migliori tra quelle proposte dai candidati. Più precisamente:

- nella "fase di preselezione" dodici soggetti partecipanti alla gara sono stati valutati in base ai requisiti di capacità economico-finanziarie (proporzionati agli investimenti previsti) e tecnico-professionali (idonei a garantire un elevato livello qualitativo), relativi all'ultimo triennio;
- nella "fase 1" sono state invitate nove imprese a presentare un progetto di massima (valore massimo di € 100.000,00 – durata tre mesi), successivamente valutato sulla base dei seguenti criteri: organizzazione

---

<sup>75</sup> La creazione della "*smart control room*" rappresenta una innovazione strategicamente connessa alla "comunicazione istituzionale", in cui si assiste ad un passaggio di prospettiva: dalla comunicazione "verso" il cittadino ad una comunicazione "con" il cittadino. Tale esigenza è più evidente nelle realtà locali, in cui l'amministrazione deve saper rispondere velocemente a richieste su servizi che molto spesso non gestisce direttamente (mobilità, acqua, tributi locali, ecc...). Cfr. C. C. GIARDINA, *La Comunicazione istituzionale tra leggi e social network*, in *Azienditalia*, 2020, 5, 811.

<sup>76</sup> L'intera documentazione di gara è pubblicata all'indirizzo <https://www.venis.it/it/node/537>. Sulla portata innovativa del progetto, cfr. <https://www.appaltinnovativi.gov.it/appalti/una-smart-control-room-per-gestire-il-traffico-di-venezia>.

dell'offerente (gruppo di lavoro, competenze e capacità organizzativa), proposte per la piattaforma (architettura, interoperabilità, *data driven*), caratteristiche funzionali e tecnologiche (scalabilità, adattabilità e sostenibilità), modalità di assistenza e garanzia, economicità e prezzo;

- nella "fase 2" sono stati ammessi tre operatori per l'elaborazione del progetto esecutivo (valore massimo di € 200.000,00 – durata tre mesi), valutato sulla base del criterio del rapporto qualità/prezzo (rispettivamente di 80 e 20 punti).

A seguito dell'aggiudicazione della gara ad un unico operatore, in data 19.7.2019 le parti hanno stipulato il contratto di partenariato per l'innovazione, della durata di 9 mesi, ad un prezzo di € 2.950.000,00 (esclusi oneri per la sicurezza ed oneri fiscali esclusi) comprendente: le attività di progettazione e di integrazione; le forniture di hardware e software per il funzionamento della *Smart control room*, nonché le spese per il suo allestimento; le dotazioni tecniche; gli apparati tecnologici e gli sviluppi applicativi per il funzionamento dei servizi di monitoraggio, controllo e notifica (anche del traffico acqueo), nonché l'implementazione ed integrazioni degli stessi.

Nel mese di marzo 2020, a causa dell'insorgere della emergenza sanitaria pandemica dovuta alla diffusione del covid-19, l'amministrazione ha concesso, su istanza del partner privato, la proroga di consegna della soluzione innovativa alla data del 5 maggio 2020, che risulta essere stata rispettata.

Tra i risultati conseguiti attraverso la suddetta procedura, si evidenziano in particolare:

- una soddisfacente risposta del mercato alla domanda di innovazione della città di Venezia, che ha portato nove imprese innovative, tra le dodici partecipanti alla gara, a fornire contributi per la realizzazione del progetto richiesto;
- la condivisione del rischio tra le parti, tenuto conto che la stazione appaltante si è riservata di valutare, alla fine di ogni fase, la facoltà di terminare la procedura e, fino alla progettazione esecutiva, ha previsto costi calmierati in favore degli operatori sotto forma di rimborso spese;
- l'accentuata flessibilità di negoziazione, derivante dal modello prescelto di "*chinese walls*" (v. *supra* cap. 2, par. 1.6), che ha consentito gradualmente a ciascun candidato di perfezionare la propria offerta in modo creativo, anche mediante la proposizione di varianti, sulla base delle indicazioni funzionali rese in ogni fase dalla stazione appaltante.

Si è trattato comunque di una procedura molto articolata (durata circa tre anni) che ha richiesto un impegno costante di competenze da parte di tutti i soggetti coinvolti (stazione appaltante, *stakeholder*, diversi attori pubblici e privati che "producono" dati rilevanti sul territorio), nonché una continua assistenza legale, non essendoci ancora giurisprudenza sufficiente sul tema.



Si noti altresì che la scelta del partenariato per l'innovazione ha prodotto il vantaggio procedurale di espletare un'unica gara, anziché effettuare due procedimenti tradizionali distinti, uno per la progettazione e l'altro per la sua realizzazione <sup>77</sup>.

Attualmente la *Smart control room* di Venezia, inaugurata il 12 settembre 2020 opera come aggregatore di una imponente mole di dati eterogenei: si va dalle persone presenti in città al controllo del flusso turistico, dalla quantità e tipologie di barche nei canali del centro storico ai mezzi pubblici, sia di strada che di acqua, monitorandone passaggi ed eventuali ritardi, fino alle previsioni meteo e alla situazione dei parcheggi.

Tale sistema unico di sicurezza contribuisce altresì a monitorare il territorio per fronteggiare le emergenze, come quelle al momento legate alle misure di contrasto alla diffusione del covid-19.

In virtù della peculiare portata di tale esperienza, il 17 dicembre 2020 - nell'ambito del convegno *Abilitare l'Italia digitale: la buona regia per ripartire* organizzato dall'Osservatorio Agenda Digitale del Politecnico di Milano – il progetto dello *Smart control room* di Venezia è risultato vincitore del premio *Agenda Digitale 2020*, nella categoria degli Enti locali <sup>78</sup>.

## **2. Il nuovo sistema integrato dei servizi socio-educativi di Pordenone**

In alcuni casi, il partenariato per l'innovazione può rappresentare una risposta necessaria a esigenze insoddisfatte o a nuove aspettative anche nel settore dei servizi educativi e sociali, per cui le soluzioni esistenti sul mercato non risultano adeguate.

Ad esempio la città di Pordenone, comune capofila dell'UTI (Unione territoriale intercomunale) del Noncello, ha evidenziato l'esigenza di creare un modello di rete con la collaborazione trasversale di tutti gli attori coinvolti nell'erogazione dei servizi educativi e sociali (Servizi sociali comunali, ASL, imprese sociali, istituzioni, famiglie e associazioni).

Da tempo gli *stakeholder* chiedevano di promuovere una progettazione condivisa che, rispetto ai tradizionali servizi educativi, fosse in grado di valorizzare il sistema di *welfare* locale, di approntare interventi efficaci sulle problematiche sociali, con particolare alla prevenzione del disagio giovanile.

Il comune di Pordenone, verificata l'insussistenza sul mercato di soluzioni adeguate, ha indetto a novembre del 2017 la procedura del partenariato per l'innovazione, "*finalizzato all'individuazione e selezione di operatori economici idonei e qualificati per la realizzazione di un servizio integrato socio-educativo e di sviluppo di comunità*" <sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> Per maggiori informazioni cfr. i seguenti siti web: [ForumPA.it](http://ForumPA.it); [Il Sole 24 ore.com.](http://IlSole24ore.com); [Fabbricadigitale.com](http://Fabbricadigitale.com)

<sup>78</sup> Per ulteriori informazioni cfr.: [Osservatori.net](http://Osservatori.net); [Venis.it](http://Venis.it).

<sup>79</sup> La documentazione di gara è disponibile sul sito del [Comune di Pordenone](http://Comune di Pordenone). Sulla portata innovativa del progetto consulta il sito internet [AppaltiInnovativi.gov](http://AppaltiInnovativi.gov)



La durata dell'appalto è fissata per un periodo di quattro anni per un importo complessivo a base d'asta pari ad € 1.344.262,24 (rinnovabile allo stesso importo).

La stazione appaltante si è avvalsa della facoltà di cui all'art. 65, comma 8 del Codice, articolando la procedura in fasi successive, effettuando una valutazione all'esito di ciascuna fase, selezionando progressivamente le soluzioni migliori. In particolare:

- a seguito della pubblicazione del bando di pre-qualificazione e della presentazione delle domande di partecipazione, la stazione appaltante ha selezionato gli operatori economici ritenuti idonei e qualificati per lo svolgimento delle attività oggetto del partenariato; sono stati verificati i requisiti generali ex art. 80 del Codice e di idoneità professionale; di capacità economico-finanziaria e di capacità tecnico-professionale (consistenti rispettivamente solo nell'aver chiuso un bilancio in pareggio e nell'aver svolto servizi socio-educativi per un importo pari ad almeno € 500.000 nell'ultimo triennio);
- la stazione appaltante ha poi inviato una lettera di invito agli operatori pre-selezionati, chiedendo loro di formulare una proposta progettuale contenente le soluzioni più adeguate rispetto ai requisiti minimi indicati nel capitolato tecnico;
- ai sensi dell'art. 65, comma 6, del Codice, l'amministrazione ha esaminato i progetti presentati ed ha avviato la negoziazione delle offerte iniziali per migliorarne il contenuto, apportare varianti ed integrazioni e per definire gli aspetti esecutivi in riferimento a criteri ulteriormente specificati, quali: a) definizione compiti ed ambiti di gestione di ciascun soggetto; b) elementi innovativi, sperimentali e migliorativi della qualità dei singoli servizi; c) costi delle diverse prestazioni; d) assetto organizzativo; e) livelli di integrazione e coordinamento dei servizi; f) prestazioni migliorative e relativi costi ed economie;
- all'esito della negoziazione, i concorrenti sono stati invitati a presentare l'offerta finale (anche economica) e, in base al criterio di aggiudicazione del miglior rapporto qualità/prezzo (rispettivamente pari a 85 e 15 punti), in data 8 novembre 2018 è stato aggiudicato l'appalto ad una cooperativa sociale Onlus per l'importo di € 1.344.262,24 (iva esclusa).

Stipulato il contratto di partenariato, in data 18.1.2019 è stato presentato ed inaugurato il progetto innovativo, denominato "*Il nuovo welfare socio-educativo e di comunità*" per il periodo 2019/2020, che costituisce una importante pianificazione finalizzata ad intercettare e a prevenire i fenomeni legati al disagio vissuto da famiglie e minori, agendo in particolare sulle situazioni complesse che interessano la fascia di popolazione compresa tra i tre ed i ventuno anni <sup>80</sup>.

Per l'attuazione del progetto, è stato costituito un tavolo di regia e gruppi di lavoro distribuiti equamente sul territorio, composti dal personale incaricato dei Servizi sociali del comune di Pordenone e da quello

---

<sup>80</sup> Per maggior informazioni, cfr. il sito internet del [Comune di Pordenone](http://www.comune.pordenone.it).





offerto dal partner privato, con il coinvolgimento, per quanto di competenza, della Azienda sanitaria, del centro orientamento regionale, delle istituzioni scolastiche e delle imprese del terzo settore.

Tale esperienza dimostra come la nuova procedura del partenariato per l'innovazione possa essere utilmente esperita quando l'acquirente pubblico, insoddisfatto dei servizi tradizionali, intende spronare il mercato ad adottare soluzioni innovative. Peraltro, la previsione di requisiti di pre-qualificazione più accessibili e la capacità della stazione appaltante di condurre una negoziazione all'insegna dell'innovazione, valorizzando al contempo i criteri di valutazione qualitativi, ha consentito ad una cooperativa sociale onlus, operante soprattutto nel terzo settore, di partecipare alla gara e di essere affidataria del servizio.

### **3. Il progetto “Nois plus” per il turismo nel Comune di Silanus**

Negli ultimi anni il Comune di Silanus, in provincia di Nuoro, ha raccolto la sfida di attrarre turisti ideando il “progetto NOIS”, iniziativa volta a promuovere il territorio attraverso il tema della fotografia, che ha consentito di ricostruire la memoria storica e l'autenticità dei luoghi.

A seguito dei rilevanti risultati conseguiti, l'amministrazione ha deciso di potenziare tale progetto, realizzando una piattaforma tecnologica innovativa, in grado di rendere fruibile in modo interattivo a tutti (cittadini, visitatori, imprese ed associazioni) la rappresentazione della vita, dei costumi, dell'identità e delle ricchezze della comunità locale.

Nel mese di luglio del 2018 il Comune ha pubblicato un avviso di pre-informazione ex art. 70 del D.lgs. n.50/2016 sulla prevista pubblicazione di un bando di gara per l'instaurazione di un partenariato per l'innovazione con riferimento al suddetto progetto, denominato “NOIS PLUS”.

Nel successivo mese di dicembre l'Amministrazione ha avviato una consultazione preliminare di mercato, ai sensi degli artt. 66 e 67 del Codice, per favorire la partecipazione del maggior numero di soggetti. All'uopo è stata anche organizzato un evento pubblico (audizione collettiva) per la presentazione delle esigenze di innovazione, auspicando il coinvolgimento delle imprese interessate al fine di acquisire informazioni e documentazioni sulla fattibilità del progetto.

La soluzione innovativa attesa viene così annunciata: *“La piattaforma dovrà essere legata ad una innovazione di prodotto connessa alla sperimentazione e prototipazione di un pacchetto di tecnologie integrate e multidisciplinari, capaci di interpretare e comunicare il “genius loci” e l'identità culturale del territorio e quindi amplificare le emozioni connesse alla “user experience” dei percorsi esperienziali”*<sup>81</sup>.

Si vuole creare, quindi, un vero e proprio nuovo prodotto turistico, basato sull'unicità dei luoghi, dei percorsi e delle esperienze che possa attrarre potenziali fruitori attraverso la piattaforma innovativa. Nel

---

<sup>81</sup> Gli atti della consultazione preliminare sono disponibili sul sito internet del [Comune di Silano](#).

mese di luglio del 2019, il Comune di Silanus – verificato che la piattaforma richiesta non è disponibile sul mercato - ha avviato la procedura sopra soglia comunitaria per l'instaurazione di un partenariato per l'innovazione ai sensi dell'art. 65 del d.lgs 50/2016, al fine di acquisire i “*Servizi di ricerca e sviluppo funzionali alla realizzazione di una piattaforma tecnologica innovativa nell'ambito del Progetto Nois Plus*”.

Il disciplinare di gara appare ben strutturato e si compone di nove allegati (specifiche tecniche, domanda di partecipazione, DGUE, dichiarazione di impegno alla riservatezza, condizioni generali di registrazione, patto di integrità, schema di offerta iniziale, schema di offerta finale, schema di contratto)<sup>82</sup>. Nell'allegato tecnico la stazione appaltante elenca i requisiti minimi di tipo tecnico, prestazionale e funzionale, basati principalmente sulle seguenti caratteristiche: interoperabilità e interazione tra apparecchi diversi, scalabilità della piattaforma e capacità di adattarsi ai cambiamenti e variazioni in tempo reale, *workflow* e accesso personalizzato degli utenti, riuso delle tecnologie. Vengono specificati anche i requisiti prestazionali della piattaforma da realizzare, che dovrà essere in grado di:

- gestire contenuti digitali (immagini, video, realtà virtuale, realtà aumentata);
- raccogliere informazioni dalle interazioni con gli utenti, sia in fase di promozione che in fase di fruizione dei beni e dei servizi;
- apprendere e prevedere le preferenze degli utenti per aiutare l'Amministrazione ad offrire un prodotto turistico più appetibile e competitivo;
- migliorare la promozione delle risorse territoriali;
- aumentare il coinvolgimento in fase di fruizione;
- analizzare i dati per acquisire informazioni strategiche, anche in tempo reale.

A tal fine, l'oggetto dell'appalto comprende la fornitura e posa in opera di dispositivi e strumentazione hardware, lo sviluppo, installazione e verifica di software e l'erogazione di servizi connessi a tale hardware e software (assistenza, manutenzione, eventuale formazione del personale), in modo da garantire il perfetto funzionamento ed operatività della piattaforma.

Il valore a base d'asta dell'appalto è pari ad € 332.000 e viene ripartito in base alle diverse fasi della procedura, utilizzando interamente i finanziamenti erogati dall'istituto Sardegna Ricerche con i fondi POR FESR Sardegna 2014/2020<sup>83</sup>.

La procedura è suddivisa in quattro fasi, all'esito delle quali viene effettuata una valutazione, allo scopo di selezionare progressivamente le migliori soluzioni proposte dai concorrenti. In particolare:

---

<sup>82</sup> La sopra elencata documentazione è disponibile sui siti internet del [Comune di Silano](#), di [SardegnaCat](#) e di [Sardegna Ricerche](#).

<sup>83</sup> Si tratta di fondi assegnati mediante il bando “*Nuovi mercati per l'innovazione e la PA*”, che ha l'obiettivo di sostenere la realizzazione di appalti di ricerca e sviluppo, partenariati per l'innovazione e appalti pre-commerciali da parte di amministrazioni pubbliche, organismi pubblici di ricerca e società pubbliche operanti nel territorio regionale.



- nella fase 1 avviene la preselezione dei partecipanti in possesso dei requisiti generali, economici e tecnico professionali (si richiede un fatturato medio annuo di € 50.000 nell'ultimo triennio e lo svolgimento di almeno un servizio analogo negli ultimi cinque anni);
- la fase 2 inizia con l'invio della lettera di invito agli operatori economici ammessi a presentare un'offerta tecnica iniziale, contenente un progetto preliminare e lo studio di fattibilità tecnica; prosegue con la negoziazione delle offerte iniziali attraverso l'organizzazione di incontri individuali (gestiti da un apposito gruppo di lavoro tecnico a supporto del RUP) e la successiva presentazione dell'offerta iniziale "negoziata" (si prevede il corrispettivo di € 7.000 da suddividere in parti uguali tra gli operatori ammessi a produrre quest'ultima offerta);
- nella fase 3 i primi tre operatori economici, che avranno raggiunto almeno il punteggio minimo di 60 punti, saranno invitati a presentare le offerte tecniche, che saranno valutate sulla base di sub-criteri contestualmente comunicati (si prevede il corrispettivo di € 15.000 da suddividere in parti uguali tra gli operatori ammessi a tale fase); si prosegue con l'aggiudicazione ad un unico affidatario secondo criteri basati esclusivamente sulla qualità, per un punteggio massimo di 100 punti tecnici;
- nella fase 4 l'aggiudicatario stipulerà il contratto di partenariato per un valore complessivo di € 300.000 (non soggetto a ribasso) da corrispondere in base ai relativi SAL. La realizzazione del progetto è, a sua volta, suddivisa in quattro macro-fasi, comprendenti la ricerca e sviluppo della soluzione prototipale in laboratorio, successivamente in ambiente operativo e poi in ambito reale, con conseguente *testing*, rilascio e collaudo - entro il 31 maggio 2021 - della versione definitiva della soluzione e delle specifiche tecniche per la ripetibilità della soluzione in altri contesti.

Viene altresì precisato che la Stazione appaltante acquisisce il diritto esclusivo sui prodotti tecnologici progettati e sviluppati dall'aggiudicatario ed ha pertanto il diritto esclusivo di utilizzazione economica.

Inoltre ai sensi dell'articolo 65, comma 5, del D.lgs. 50/2016, la stazione appaltante si riserva di risolvere il partenariato per l'innovazione dopo ogni fase.

Attualmente la procedura di gara è in corso di svolgimento.

Qualora venisse realizzato, il progetto "Nois plus" rappresenterebbe un modello ad alto tasso di innovazione, in grado sfruttare la potenzialità delle tecnologie digitali per raccogliere, attraverso appositi sensori e analizzare con tecniche di apprendimento automatico e intelligenza artificiale, le preferenze dei fruitori di beni e servizi turistici al fine di orientare le scelte strategiche dell'Amministrazione <sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> Cfr. i siti internet di [Appalti Innovativi](#) e di [Sardegna Ricerche](#).

## Conclusioni

A seguito della crisi finanziaria mondiale del 2008, l'Unione Europea ha elaborato la sua “ricetta” per rilanciare l'economia, pubblicando nel marzo del 2010 il documento programmatico intitolato *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva*. Nell'ambito di questo programma ambizioso, un ruolo fondamentale occupano la ricerca, lo sviluppo scientifico-tecnologico e l'innovazione, su cui viene fissato il target minimo di spesa pari al 3% del PIL<sup>85</sup>. Al fine di catalizzare i progressi relativi a tale settore prioritario, la Commissione Europea ha presentato l'iniziativa *l'Unione dell'Innovazione*, promuovendo l'accesso ai finanziamenti per progetti che, attraverso la trasformazione di idee innovative in nuovi servizi e prodotti, siano in grado di stimolare la crescita e l'occupazione (v. *supra* cap. I, par. 1).

Come visto al cap. 1, par. 2, la previsione di fondi europei non è sufficiente, da sola, a rilanciare la crescita economica per mezzo dell'innovazione. Con il libro verde del 2011, la Commissione Europea ha quindi evidenziato la necessità di ripensare l'approccio tradizionale dell'acquirente pubblico e di spronarlo alla *modernizzazione*, anche mediante l'introduzione di apposite procedure di gara, più attente a soddisfare le esigenze “nuove” della p.a.

In risposta alle sfide emergenti, il legislatore europeo ha quindi rinnovato la disciplina degli appalti pubblici istituendo, con le direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, il “*partenariato per l'innovazione*”, in modo da soddisfare l'esigenza di sviluppare ed acquistare prodotti, servizi o lavori innovativi, che non sono ancora disponibili sul mercato (v. *supra* cap. I, par. 3).

Al cap. 1, par. 4 si è evidenziato come, attraverso la previsione di una nuova procedura di gara, l'U.E. persegue l'obiettivo di agevolare gli appalti pubblici nel settore dell'innovazione: si aggiunge così uno strumento *ad hoc* rispetto ai già esistenti *appalti pre-commerciali* di servizi di ricerca e sviluppo (R&S), che continuerebbero ad essere utilizzati, anche se rispondenti a esigenze parzialmente diverse e sulla base di una differente disciplina.

Di certo significativa appare la scelta della denominazione: il *partenariato per l'innovazione* riecheggia infatti i caratteri del *partenariato pubblico-privato*, anch'esso di matrice europea.

Rispetto a quest'ultimo, che si contraddistingue per l'allocazione del rischio in capo al partner privato, maggiore finanziatore dell'operazione, il partenariato per l'innovazione pare assumere solo alcune delle sue caratteristiche, quali la cooperazione a lungo termine tra le parti ed il coinvolgimento attivo del partner privato, nel rispetto di indicazioni minime dell'acquirente pubblico (v. *supra* cap. I, par. 5).

---

<sup>85</sup> Il livello di investimenti in ricerca e sviluppo in Italia è ancora inferiore a quello degli altri Paesi dell'UE e lontano dal target del 3%, come evidenziato dal *Country report for Italy 2020*, consultabile sul sito della [Commissione UE](#).

Al livello europeo, la presenza di diverse tipologie di *appalti per l'innovazione* ha suscitato, di recente, l'interesse a definire un quadro strategico degli stessi ed alcuni orientamenti sulle loro concrete applicazioni, al fine di raggiungere le esigenze “nuove” di una platea di professionisti più ampia possibile, comprendente non solo le amministrazioni aggiudicatrici, ma anche i *policy maker* e gli *stakeholder* (v. *supra* cap. I, par. 6).

In Italia il partenariato per l'innovazione è disciplinato dall'art. 65 del D.lgs. n.50/2016, che ha recepito l'art. 31 della Direttiva 2014/24/UE.

Si tratta, come esposto al capitolo II, di una procedura di gara complessa che comporta l'espletamento di diverse fasi, richiedendo, quindi, competenze specialistiche da parte degli operatori pubblici e privati, che siano in grado di tradurre in azioni le nuove esigenze dettate dal cambiamento. Prima di avviare la procedura, l'amministrazione dovrebbe effettuare una analisi funzionale delle esigenze, interne ed esterne, al fine di valutare le soluzioni più adeguate, ascoltando soprattutto i bisogni degli utenti. Solo una individuazione iniziale del proprio fabbisogno condotta con un atteggiamento di apertura e di imparzialità può favorire la scelta di un appalto diverso rispetto a quello tradizionale (v. *supra* cap. II, par. 1.1).

Dopo aver definito le esigenze, l'amministrazione può ricorrere alla consultazione preliminare di mercato ai sensi dell'art. 66 del Codice, avviando un dialogo con gli operatori economici, al fine di verificare l'esistenza di soluzioni adeguate e ricevere contributi utili alla successiva redazione delle specifiche tecniche. Con le linee guida n. 14 del 6.3.2019, infatti, l'ANAC ha sottolineato che tali consultazioni “*vanno preferite quando l'appalto presenta carattere di novità*” (v. *supra* II, par. 1.2).

Qualora la consultazione confermasse l'indisponibilità di soluzioni innovative sul mercato, l'amministrazione può avviare il partenariato per l'innovazione, pubblicando il bando. La documentazione di gara dovrà stabilire i *requisiti minimi* della soluzione che si intende sviluppare, stimandone anche un *valore massimo*, che non dovrà essere sproporzionato rispetto all'investimento richiesto per il suo sviluppo. Tali requisiti potranno essere formulati in modo funzionale, favorendo così la creatività delle imprese che, se previsto, possono essere autorizzate a presentare offerte con *varianti*, nel rispetto dei limiti tecnici indicati.

Appare altresì rilevante la predisposizione dei criteri di aggiudicazione, che saranno basati unicamente sul miglior rapporto qualità/prezzo ai sensi dell'art. 95 del Codice. In tale sede, la stazione appaltante indicherà anche se la procedura si svolgerà per fasi successive, al fine di ridurre il numero delle offerte da negoziare. Da non trascurare è la scelta del regime applicabile ai diritti di proprietà intellettuale, anche se si rileva una certa resistenza a mantenere tali diritti in capo alle imprese innovative (v. *supra* II, par. 1.3).

Presentate le domande di partecipazione, la stazione appaltante verifica il possesso dei requisiti dei candidati, applicando criteri relativi al “*settore della ricerca e dello sviluppo e nella messa a punto e attuazione di*

*soluzioni innovative*’. In analogia con la procedura ristretta, la stazione appaltante può ridurre il numero di candidati idonei da invitare alla presentazione delle offerte, ai sensi dell’art. 91 del Codice (v. *supra* II, 1.4). Segue poi l’invio della lettera di invito ai partecipanti ritenuti idonei, che potrà specificare dettagli, ad esempio, in ordine alle specifiche tecniche, ai criteri di aggiudicazione o allo svolgimento delle negoziazioni, che potranno essere divise in più fasi, al fine di ridurre progressivamente le offerte da valutare. L’*offerta iniziale* può consistere in un progetto tecnico di massima, su cui verranno avviate le successive *negoziazioni*, che potranno concernere ogni aspetto della gara, ma non i criteri di aggiudicazione ed i requisiti minimi. Quest’ultimi non potranno essere oggetto di revisione, mentre si consentono *modifiche* sulle specifiche tecniche od altri documenti, dando congruo termine ai partecipanti per aggiornare le offerte. Sia il comma 7 che il comma 9 dell’art. 65 evidenziano il dovere di segretezza in relazione alle informazioni riservate, che potranno essere svelate solo su specifica autorizzazione del candidato e salvo i diritti di accesso ai sensi dell’art. 53 del Codice (v. *supra* II, par. 1.5).

Successivamente la stazione appaltante invita i candidati a presentare le offerte finali, fornendo le indicazioni per la loro formulazione. Sul punto, appaiono utili i contributi della dottrina sull’individuazione di modelli di negoziazione (*patchwork, promoter, chines walls*), che consentono all’amministrazione di personalizzare la gestione della fase finale della gara. Le offerte finali non possono più essere negoziate e saranno valutate dalla Commissione giudicatrice, la quale proporrà l’aggiudicazione della gara. Elemento caratterizzante di tale fase è la possibilità riservata all’amministrazione di prevedere più aggiudicatari, con cui stipulare contratti diversi per le distinte attività di ricerca e sviluppo (v. *supra* II, par. 1.6).

Inoltre, in base al comma 5 dell’art. 65 del Codice, il contratto di partenariato per l’innovazione può essere strutturato in più fasi ed obiettivi intermedi, con remunerazione (in congrue rate) dell’attività espletata: se previsto, l’amministrazione può risolvere il contratto in caso di mancato raggiungimento di tali obiettivi.

Appare quindi rilevante la previsione di soggetti competenti deputati al controllo della qualità delle prestazioni, secondo indicatori tecnici in grado di misurare il livello di conformità. In base al decimo ed ultimo comma dell’art. 65, l’amministrazione è infine tenuta a garantire che il partenariato per l’innovazione (in particolare, la durata ed il valore) rifletta il grado di innovazione della soluzione proposta, salvaguardando il proprio interesse economico, da contemperare comunque con le esigenze di equilibrio e stabilità dell’impresa affidataria (v. *supra* II, par. 2).

Nonostante siano decorsi alcuni anni dalla sua istituzione nel Codice degli appalti e siano state promosse dall’Unione Europea iniziative di incentivazione per il suo utilizzo, si registrano nella prassi pochi esempi di partenariato per l’innovazione.

Nel terzo capitolo si è avuto modo di descrivere l'esperienza della città metropolitana di Venezia che, unica in Italia, ha realizzato una *Smart control room*, utilizzando la procedura del partenariato per l'innovazione. E' evidente come l'amministrazione abbia inteso rispondere alle nuove esigenze di controllo del territorio con strumenti integrati di rilevazione del traffico ad ogni livello (pedonale, acqueo, automobilistico, su rotaie), investendo sull'innovazione digitale <sup>86</sup>, anziché rinnovando il servizio di monitoraggio esistente. La fase della valutazione delle esigenze si è rilevata strategica: la gestione di una mole di traffico così eterogenea ha reso necessaria la ricerca di una soluzione innovativa, che potesse integrare e raccogliere tutti i dati derivanti dalle diverse centrali di controllo, esistenti ma non più soddisfacenti. L'utilizzo del partenariato è risultato vantaggioso, tenuto anche conto che, in tre anni, è stato possibile sviluppare e realizzare una innovativa cabina di regia per la gestione dei flussi in tempo reale, che conta oltre quattrocento telecamere di video-sorveglianza in tutto il territorio. Di recente il progetto, finanziato con i fondi del programma operativo nazionale (PON) *Città metropolitane 2014-2020*, è risultato vincitore nella categoria "Agende digitali degli enti locali" nell'ambito del concorso organizzato dal Politecnico di Milano.

Si è altresì descritto il partenariato per l'innovazione instaurato dal Comune di Pordenone, in qualità di stazione appaltante dell'UTI del Noncello, che ha consentito l'erogazione di un servizio integrato di assistenza socio-educativa, da tempo richiesto da utenti ed operatori del settore, ma che non risultava disponibile sul mercato. La gara è stata indetta a novembre 2017 e aggiudicata l'anno successivo e, in conformità al contratto, il progetto è stato consegnato all'amministrazione a gennaio 2019. Si segnala che la previsione di requisiti accessibili anche alle piccole imprese ha permesso ad una società cooperativa onlus di partecipare e di aggiudicarsi la gara.

Tale modello dimostra come il partenariato sia un'ottima soluzione per investire in innovazione anche nel settore delle politiche sociali e dell'educazione: rispetto ai servizi tradizionali che affrontavano casi di disagio già persistenti, il "nuovo welfare socio-educativo e di comunità" risulta orientato alla prevenzione mediante un sistema integrato e capillare sul territorio, che intercetta le possibili problematiche e prevede il ruolo proattivo e cooperativo di più soggetti (famiglie, servizi sociali comunali, dipartimenti della ASL, terzo settore).

Da ultimo, il progetto "Nois plus" del Comune di Silanus, in provincia di Nuoro, ha raccolto la sfida di attrarre turisti, nonostante la lontananza dalle note località balneari della Sardegna, mediante una iniziativa innovativa, che consente al visitatore di interagire con il territorio, sulla base di tecnologie diverse riscoprendo, in una sorta di viaggio virtuale, la memoria storica, la vita ed i costumi della comunità. Il

---

<sup>86</sup> Attualmente Venezia è la città italiana che investe di più sul turismo, con circa seimila studenti fuori sede e settecentomila persone che quotidianamente utilizzano diverse tipologie di sistemi di trasporto.



partenariato per l'innovazione è risultata l'unica via percorribile per realizzare il progetto, non essendo rinvenute soluzioni analoghe a seguito di una approfondita consultazione di mercato ai sensi degli artt. 66 e 67 del Codice. La gara, avviata nell'estate del 2019 ed ancora in fase di svolgimento, è strutturata in più fasi, articolate in modo chiaro e lineare, all'esito delle quali verrà selezionato il miglior offerente, secondo criteri di valutazione interamente basati sulla qualità. Anche il contratto di partenariato è suddiviso in fasi di esecuzione, concernenti la ricerca e lo sviluppo del prototipo in laboratorio, in ambiente operativo ed in ambito reale, e successivo collaudo (in cui sarà accertata la ripetibilità della piattaforma innovativa anche in altri contesti). Il progetto innovativo sarà finanziato con i fondi POR FESR Sardegna 2014/2020.

Dunque le esperienze descritte dimostrano come gli Enti locali possano tutti - senza distinzioni basate su status, dati demografici e processi di urbanizzazione - far fronte alle nuove esigenze indotte dal cambiamento economico, tecnologico, sociale e culturale, mediante l'utilizzo di appalti innovativi. In linea con i recenti orientamenti della Commissione europea, essi rappresentano uno strumento strategico per generare una crescita *intelligente, sostenibile ed inclusiva*. A tal fine le amministrazioni locali sono tenute a comprendere e valorizzare gli *asset territoriali*, intercettare e valutare correttamente le esigenze manifestate a più livelli, anche creando una nuova domanda di mercato, che sia in grado di incentivare lo sviluppo di una soluzione non ancora disponibile: ed è in questo contesto che il partenariato per l'innovazione si configura come un valido strumento per raggiungere tale obiettivo.

Anche attraverso il rafforzamento delle politiche a tutela dell'innovazione, gli Enti locali potranno quindi ricorrere sempre più frequentemente a tale procedura per perseguire standard elevati di qualità in differenti ambiti, secondo il modello ideale delle *smart-cities*.