

# COME SPENDERE I SOLDI DEL RECOVERY FUND CON GLI APPALTI INNOVATIVI

Anche in sanità è possibile ricorrere a nuove procedure attraverso cui la pubblica amministrazione lancia una “sfida” al mercato, esprimendo il proprio fabbisogno in termini funzionali e lasciando agli operatori economici la libertà di proporre la soluzione più idonea

Avv. **Andrea Stefanelli**  
Studio legale Stefanelli & Stefanelli

Lo Stato italiano, nella sua accensione più ampia (quindi tutti gli enti pubblici, statali, regionali, comunali ecc.), spende ogni anno circa 70 miliardi di euro per servizi e 63 miliardi per forniture, di cui più specificamente, in ambito sanitario, 25 miliardi in farmaci, 10 miliardi in apparecchiature mediche e circa 3 miliardi in servizi sanitari e ospedalieri (fonte Anac, “Relazione annuale 2020” relativa all’anno 2019). Queste cifre danno la misura del rilevante impatto che avrà il Recovery Plan quando verrà erogato, tenuto conto che si parla di circa 9 miliardi destinati al comparto sanità, di cui 4,8 miliardi all’assistenza di prossimità e alla telemedicina e i restanti 4,2 miliardi all’innovazione, alla ricerca e alla digitalizzazione.

Questi 4,2 miliardi dovranno dunque essere destinati, nel futuro prossimo venturo, a incrementare la ricerca sanitaria nonché all’acquisto d’innovazione tecnologica, sia nell’ambito dei servizi sanitari che dei dispositivi medici. In che modo, tuttavia, può essere legittimamente allocata questa ingente quantità di denaro, che da un lato servirà a proiettare la sanità italiana nel futuro nonché, dall’altro, rappresenterà un fondamentale volano per far ripartire l’economia?

La risposta deve necessariamente trovarsi nella normativa che regola gli appalti pubblici, stante l’espresso

divieto di aiuti di Stato previsto dalle regole della Ue; d’altro canto la Direttiva 2014/24/EU già sembrava anticipare tale scenario quando, nel Considerando n. 47, indica come “La ricerca e l’innovazione sono uno dei principali motori della crescita futura e sono poste al centro della strategia Europa 2020 (...)”. Le autorità pubbliche dovrebbero utilizzare gli appalti pubblici strategicamente nel miglior modo possibile per stimolare l’innovazione”. Non solo in quanto, già qualche anno prima, la Commissione Europea scriveva “il settore pubblico deve far fronte ad importanti sfide sociali. Si tratta tra l’altro, di assicurare cure sanitarie di elevata qualità a prezzi accessibili per affrontare l’impatto dell’invecchiamento della popolazione, di lottare contro i cambiamenti climatici, di accrescere l’efficienza energetica, di migliorare l’accesso a un insegnamento di elevata qualità, e di gestire più efficacemente le minacce alla sicurezza” (Comunicazione CD 799/2007).

A fronte di queste considerazioni il Legislatore comunitario ha dunque introdotto specifici strumenti procedurali per consentire alle amministrazioni pubbliche non solo d’acquistare beni e servizi innovativi, ma anche di “creare” innovazione tramite la collaborazione con gli operatori privati, diversamente “graduata” a seconda della differente collaborazione fra loro.

Nelle ultime Direttive comunitarie

sono state così introdotte, oltre alle tradizionali procedure aperte, ristrette e negoziate, anche altre tipologie di gare che consentono una diversa interlocuzione fra le pubbliche amministrazioni: i cosiddetti “appalti innovativi”.

## CHE COSA SONO GLI APPALTI INNOVATIVI?

Si tratta di procedure che rivoluzionano le modalità e l’oggetto degli acquisti pubblici; tramite gli appalti innovativi la pubblica amministrazione lancia una “sfida” al mercato, esprimendo il proprio fabbisogno in termini funzionali e lasciando agli operatori economici la libertà di proporre la soluzione più idonea.

In tal modo si favorisce la crescita e lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi, mantenendo alta la competitività sul mercato internazionale e aprendo, nel contempo, anche ampi spazi all’occupazione di qualità.

Tali nuove procedure sono state tutte recepite dal Legislatore italiano nel D.Lgs.n. 50/2006, ma a dicembre 2019 erano solo 80 gli appalti innovativi esperiti in Italia (fonte [www.appaltinnovativi.gov](http://www.appaltinnovativi.gov)), per un valore complessivo di appena 470 milioni di euro.

Ma quali sono gli appalti innovativi? La “procedura competitiva con negoziazione” è una particolare tipologia di gara in cui la pubblica amministra-



zione ricerca un operatore economico in grado di proporre soluzioni innovative a prodotti e servizi già esistenti sul mercato, ma che non soddisfano appieno le sue esigenze specifiche; con questa procedura l'amministrazione individua il prodotto/servizio che più gli aggrada, potendo poi anche "modificarlo" attraverso la rinegoziazione prevista con il fornitore selezionato, mentre con il "dialogo competitivo" la Stazione appaltante chiede al mercato di formulare proposte tecniche, giuridiche e finanziarie per soddisfare particolari sue necessità, tanto complesse che la stessa amministrazione, in fase di stesura iniziale della gara, non è stata neppure in grado di "progettare" quale possibili soluzioni da ricercare sul mercato.

Con il "partenariato per l'innovazione", invece, si entra in un ambito di sperimentazione "pura", trattandosi di una procedura volta a individuare un soggetto con cui la pubblica amministrazione intende instaurare una partnership per lo sviluppo e la produzione di prototipi o di soluzioni innovative, che tuttavia l'operatore economico non ha ancora completato e/o commercializzato.

È tuttavia con gli appalti pre-commerciali che si raggiunge il vero punto d'equilibrio fra la spinta all'innovazione del buyer pubblico e l'interesse dell'operatore economico (start-up o multinazionale che sia) che intende proget-

tare e commercializzare un prodotto/servizio innovativo.

L'articolo 158 del Codice appalti si divide in due parti, in cui la prima vede la regolamentazione dei servizi di R&S "puri", ovvero quelli in cui la pubblica amministrazione finanzia totalmente le ricerche e acquista il 100% delle risultanze, mentre al 2° comma risulta previsto che "Le stazioni appaltanti possono ricorrere (...) agli appalti pubblici pre-commerciali, destinati al conseguimento di risultati non appartenenti in via esclusiva all'amministrazione aggiudicatrice perché li usi nell'esercizio della sua attività e per i quali la prestazione del servizio non è interamente retribuita dall'amministrazione aggiudicatrice (...) nelle ipotesi in cui l'esigenza non possa essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato".

Il fine degli appalti pre-commerciali non è dunque il mero impulso alla ricerca ma l'utilizzo pratico ed effettivo di prodotti/servizi utili per la collettività e di futura commercializzazione, condividendo i rischi e i benefici con l'operatore privato ma non acquistando l'esclusiva del prodotto/servizio.

In tal modo la pubblica amministrazione può sfruttarne le potenzialità limitandosi a coprirne il mero prezzo di mercato (ma non quello d'acquisto del diritto d'esclusiva) e peraltro, così facendo, ovviando pure al divieto di fornire Aiuti di stato (in quanto versa

all'imprenditore un mero contributo per la partnership).

Se dunque lo scenario che la pandemia Covid 19 ci consegna è un futuro di grandi investimenti pubblici, lo strumento che in Italia si ritiene possa essere maggiormente utilizzato per stimolare l'innovazione e fare da volano strategico alle commesse pubbliche è quello degli appalti innovativi.

Come spendere i soldi del Recovery fund rappresenta dunque una sfida per tutti, tenuto conto che se non sapremo sfruttare al meglio questo rinnovato "piano Marshall", saremo destinati ad un inevitabile e definitivo tramonto.

Per scongiurare ciò non resta che organizzarci e sfruttare l'enorme flusso d'investimenti che arriverà sul mercato della sanità in Italia; indiscutibilmente la politica deve fare la sua parte, ma anche l'amministrazione e il mercato sono chiamati a un eccezionale sforzo d'inventiva per utilizzare al meglio gli strumenti che la normativa comunitaria e italiana mette a disposizione di ogni operatore del settore. ▲

#### Parole chiave

Recovery Plan, Covid, Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnnr), territorio, ospedale, telemedicina, digitalizzazione, apparecchiature sanitarie, One health, ricerca, trasferimento tecnologico, appalti innovativi, acquisti pubblici, Recovery Fund

#### Aziende/Istituzioni

Governo, ministero della Salute, Parlamento, Commissione Ue, Anac, Unione europea, Commissione europea