



Unione Europea



·a·r·t·i·
Agenzia regionale
per la tecnologia
e l'innovazione


Water PiPP
Public Innovation Procurement Policies

Raccomandazioni di policy per l'EIP



Il progetto «Water Public Innovative Procurement Policies (Water PiPP)» è sovvenzionato nell'ambito del Settimo Programma Quadro di ricerca e sviluppo tecnologico dell'Unione Europea attraverso il finanziamento n° 619069.

D2.5 Policy recommendations to the EIP



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale

DATA DI PUBBLICAZIONE: dicembre 2016

EDITORE: Consorzio Water PiPP

«Water Public Innovative Procurement Policies (Water PiPP)» è un progetto sovvenzionato nell'ambito del Settimo Programma Quadro di ricerca e sviluppo tecnologico dell'Unione Europea - Tema 6: AMBIENTE (incluso cambiamento climatico) – ENV.2013.WATER INNO&DEMO-2.

AUTORI: Umberto Fratino, Carlo Gadaleta Caldarola (ARTI)

REVISORI: Laura Carpineti (ARCA), Sara Bedin (TEHA), Michiel Blind (Deltares), Milo Fiasconaro (APE), Jonathan Abra (KTN), Michele Chieco (Regione Puglia), Dick de Kreek (Gemeente), Pedro-José Bueso Guillén (UNIZAR), Gabriella Gyori (ICLEI), François Touchais (OIEau)

TRADUZIONE IN ITALIANO: Caterina Liddi (ARTI)

DESIGN E LAYOUT: Corrado Pansini, Paola Perrucci - GrafSystem.it

DISCLAIMER: La responsabilità esclusiva per ogni errore od omissione è in capo al Consorzio del progetto. Il contenuto del documento non riflette necessariamente l'opinione della Commissione Europea. La Commissione Europea non ha inoltre alcuna responsabilità per l'uso che può essere fatto delle informazioni in esso contenute.

RINGRAZIAMENTI: Questa pubblicazione è stata realizzata in quanto parte del progetto «Water Public Innovative Procurement Policies (Water PiPP)». Il progetto è stato sovvenzionato nell'ambito del Settimo Programma Quadro di ricerca e sviluppo tecnologico dell'Unione Europea attraverso il finanziamento n° 619069.

SITO WEB DI PROGETTO: www.waterpipp.eu

PARTNERS



Il progetto Water Public Innovation Procurement Policies (Water PIPP) mira a esplorare e testare nuove metodologie innovative di public procurement in ambito idrico. Il presente rapporto ha lo scopo di contribuire alla comprensione degli appalti pubblici per l'innovazione nel settore idrico, con particolare riguardo agli aspetti di operatività e implementazione.

L'implementazione degli appalti pubblici orientati all'innovazione (IOPP) nell'ambito del settore idrico rappresenta un elemento cruciale per affrontare le sfide legate alla qualità e quantità delle risorse idriche in Europa. Il settore idrico europeo si presenta frammentato e ciò crea difficoltà; gli attuali strumenti dell'UE incentrati sull'offerta di innovazione non sono sempre adeguatamente connessi alla domanda di innovazione e agli strumenti finanziari. In virtù di ciò, per sfruttare appieno le opportunità di innovazione nel settore idrico ed i relativi comparti ed industrie, il Partenariato Europeo per l'Innovazione sulle Acque ha riconosciuto come necessarie una strategia europea e azioni di sostegno (EIP Water, 2014).

Il pieno utilizzo delle capacità innovative europee per fronteggiare le sfide nel settore idrico è ostacolato da barriere e "colli di bottiglia" (EIP Water, 2014) persistenti. Il settore idrico può apparire altamente conservativo. Regolamenti e norme emanati per garantire correttezza finanziaria e tutela della concorrenza, stabilendo rigide procedure burocratiche hanno, come conseguenza, limitato lo sviluppo di rapporti di fornitura più stretti e del capitale sociale. Ciò ha portato ad uno squilibrio tra la trasparenza, il rapporto qualità-prezzo e lo sviluppo di relazioni, creando una cultura del settore avversa al rischio e resistente al cambiamento, con bassi livelli di competenza negli appalti e mancanza di collaborazione.

Tuttavia attualmente l'importanza degli appalti per l'innovazione nel settore idrico è riconosciuta. Questo cambiamento è stato mosso da scelte di prodotti sempre più complessi, da un maggiore uso della tecnologia, dal passaggio nell'attenzione posta tra costi e miglior qualità e, infine, da una maggiore considerazione delle problematiche ambientali.

L'appalto pubblico orientato all'innovazione (IOPP) nel settore idrico dovrebbe tenere conto dei seguenti fattori:

- a) l'appalto pubblico orientato all'innovazione (IOPP) come strumento della politica di innovazione deve basarsi su una buona comprensione delle sfide a livello organizzativo e degli interessi dei diversi livelli politici;
 - b) l'appalto pubblico orientato all'innovazione (IOPP) come politica sulla domanda di innovazione deve basarsi su una buona comprensione della necessità di assorbimento (absorptive capacity) e della capacità innovativa e, quindi, sviluppare approcci sistemici;
-

- c) l'appalto pubblico orientato all'innovazione (IOPP) nel settore idrico deve essere in grado di garantire che le sfide individuate a livello di prassi possano essere superate dagli attori coinvolti a tutti i livelli: committenti, fornitori, beneficiari.

Sulla base delle risultanze del progetto Water PIPP, si raccomanda di:

1. tenere conto di diversi obiettivi di politica settoriale e delle esigenze degli utenti;
2. incrementare il livello della competenza all'interno delle agenzie pubbliche;
3. specificare i requisiti funzionali;
4. incrementare la concorrenza;
5. costruire un processo di apprendimento e sperimentazione;
6. considerare il livello di rischio;
7. chiarire gli aspetti connessi alla gestione della proprietà intellettuale;
8. incoraggiare gli appalti pre-commerciali.

Riflettendo su queste raccomandazioni di policy, è importante sottolineare alcune interdipendenze.

Le competenze all'interno degli enti pubblici operanti nel settore idrico sono rilevanti per tutte le altre lezioni sugli appalti pubblici orientati all'innovazione (IOPP). La competenza è fondamentale per la stesura degli esatti requisiti funzionali e per modificarli nelle successive fasi di gara, laddove una conoscenza sufficiente non è disponibile fin dall'inizio del processo di approvvisionamento. Inoltre, l'esperienza è la chiave per valutare in che modo le innovazioni acquisite contribuiscano alla pluralità di obiettivi politici, in che modo coniugare questi obiettivi e come gestire una gamma diversificata di soggetti interessati.

INTRODUZIONE	2
AMBITO DI APPLICAZIONE	3
OSTACOLI E OPPORTUNITÀ	5
LA COLLABORAZIONE E IL COORDINAMENTO COME STRUMENTI PER PROMUOVERE LA POLITICA DI INNOVAZIONE NEL SETTORE IDRICO	6
RACCOMANDAZIONI DI POLICY PER L'EIP WATER	8
BIBLIOGRAFIA	12



Il progetto Water Public Innovation Procurement Policies (Water PiPP) mira a esplorare e testare nuove metodologie innovative di public procurement nel settore idrico, per contribuire a liberare il potenziale innovativo del settore in Europa. In particolare, il progetto Water PiPP si pone l'obiettivo di individuare le modalità con cui i nuovi approcci del public procurement, inclusi gli Appalti Pubblici d'Innovazione (PPI) e gli Appalti Pre-Commerciali (PCP) possono essere applicati, gestiti e attuati a vantaggio delle politiche e degli investimenti in RDI (Ricerca, Sviluppo e Innovazione) nel mercato del settore idrico.

Il documento rappresenta il Deliverable D.2.5 prodotto nell'ambito del pacchetto di lavoro "Involving the key stakeholders of the Innovation Procurement Chain" del progetto Water PiPP e ha lo scopo di fornire raccomandazioni di policy al Partenariato Europeo per l'Innovazione sulle Acque (EIP Water).

Il Partenariato Europeo per l'Innovazione sulle Acque (EIP Water) è un'iniziativa sperimentale e orientata alla domanda, che si inserisce nell'ambito della strategia Europa 2020; obiettivo generale è facilitare lo sviluppo di soluzioni innovative rispetto alle nuove sfide europee nel settore delle acque (Schmidt et al, 2016). Le azioni che l'EIP Water individua come necessarie riguardano la rimozione delle barriere e dei "colli di bottiglia" attualmente esistenti nel processo di innovazione del settore delle acque in Europa, ponendo come priorità i cambiamenti negli schemi di finanziamento, negli appalti pubblici, nella definizione dei partenariati, nella legislazione e nel miglioramento degli strumenti di diffusione della conoscenza.



Il presente rapporto si occupa della domanda pubblica a fini di innovazione (public procurement for innovation), che consiste nell'acquisto da parte di autorità pubbliche di prodotti – beni o servizi – che ancora non esistono, o che esistono ma necessitano di essere migliorati, per soddisfare bisogni particolari¹; lo scopo del rapporto è, quindi, contribuire alla comprensione degli appalti pubblici per l'innovazione nel settore idrico, con particolare riguardo agli aspetti di operatività e implementazione.

Quando si parla di appalto pubblico orientato all'innovazione (IOPP- Innovation Oriented Public Procurement), è opportuno distinguere tra: 1) la politica degli appalti pubblici, come parte delle politiche a sostegno della domanda, al fine di stimolare l'innovazione; 2) la gestione degli appalti pubblici che mira a risolvere un determinato problema sociale o a migliorare un determinato servizio pubblico e a tal fine si chiede (e si impegna ad acquisire) qualcosa di nuovo.

Nel caso di IOPP applicato al settore idrico, questa distinzione potrebbe essere interpretata come segue: lo strumento di politica dell'innovazione, dal lato della domanda, è un tentativo sistematico da parte degli enti pubblici di mobilitare il potere d'acquisto statale/regionale/locale per raggiungere gli obiettivi della politica per l'innovazione, mentre l'IOPP come pratica è il mezzo necessario per perseguire obiettivi sociali, ambientali e tecnici non necessariamente legati alle politiche per l'innovazione.

Tradizionalmente, le iniziative di innovazione provengono principalmente dal lato dell'offerta. In generale, il ruolo della domanda come fattore abilitante e fonte di innovazione è stato oggetto di studi e politiche sull'innovazione. I più recenti approcci sul tema della domanda di innovazione sono contenuti nelle pubblicazioni della OECD, come ad esempio 'Invention and Transfer of Environmental Technologies' (OECD, 2011), oppure in nuove azioni condotte a livello europeo, come 1) il servizio European Assistance for Innovation Procurement (EAFIP) della DG Connect – CNCT (www.eafip.eu) e 2) la presenza di PPI e PCP nei bandi H2020. Considerando che gli appalti pubblici di beni e servizi ammontano a circa il 19% del PIL europeo (Rolfstam, 2014), ne discende che gli appalti pubblici hanno il potenziale per incentivare l'innovazione e utilizzarla per affrontare al meglio le esigenze e le sfide di miglioramento dei servizi pubblici.

Tenendo conto anche di quanto è emerso dal rapporto D.2.2 del Progetto Water PiPP, intitolato "Consensus workshop report" (EU Water PiPP, 2015), appare necessario poter disporre di un quadro generale di linee guida sugli Appalti Pubblici di Innovazione nel settore idrico, al fine di indirizzare gli appalti a livello nazionale e subnazionale.

¹ La domanda pubblica a fini di innovazione (public procurement for innovation) si realizza quando un'organizzazione pubblica effettua un ordine per la realizzazione di determinate funzioni (che al momento dell'acquisto o della procedura di gara non sono ancora soddisfatte), che possono essere ottenute/sviluppate in tempi ragionevoli con la realizzazione di un prodotto nuovo o il miglioramento di uno esistente. Pertanto, l'obiettivo della domanda pubblica orientata all'innovazione (IOPP - Innovation Oriented Public Procurement) non è solo quello di favorire lo sviluppo di nuovi prodotti, bensì quello di intervenire su funzioni che soddisfano i bisogni umani, risolvere problemi sociali o supportare l'azione dell'organizzazione.



L'implementazione degli appalti pubblici orientati all'innovazione (IOPP) nell'ambito del settore idrico rappresenta un elemento cruciale per affrontare le sfide legate alla qualità e quantità delle risorse idriche in Europa. I problemi legati alle risorse idriche hanno sempre più una dimensione globalizzata e richiedono un'attenzione a più livelli, dalle risposte locali alle strategie globali. Inoltre, queste sfide sono destinate ad aumentare a causa di ulteriori fattori, quali il cambiamento climatico, lo sviluppo socio-economico e la crescente domanda di acqua in agricoltura per sostenere servizi ecosistemici essenziali, quali l'approvvigionamento alimentare e lo sviluppo di una bio-based-economy. L'innovazione ha un ruolo fondamentale da svolgere per migliorare/aumentare usi efficienti di acqua, ridurre i costi e sostenere gli ecosistemi.

Incrementare lo sviluppo di soluzioni innovative per affrontare le sfide nel settore idrico, nonché sostenere la loro implementazione e la diffusione sul mercato, porta notevoli opportunità economiche in un mercato mondiale in rapida crescita, qual è appunto quello delle soluzioni per l'utilizzo dell'acqua; mercato nel quale molte PMI europee sono attive e che risulta caratterizzato da un forte potenziale in termini di creazione di nuovi posti di lavoro. In più, i costi dell'inattività potrebbero essere significativi per l'industria europea, in termini di perdita di opportunità commerciali del mercato globale.

Il settore idrico europeo si presenta frammentato e questo crea problemi; gli attuali strumenti dell'UE incentrati sull'offerta di innovazione non sono sempre adeguatamente connessi alla domanda di innovazione e agli strumenti finanziari. È necessario che i tempi per il time-to-market siano abbreviati, con azioni di sostegno all'innovazione a livello europeo e nazionale (ad esempio, rivedendo le normative esistenti e proponendo nuove regole, accelerando l'approvazione dei prodotti, impostando degli standard di fast-tracking, eliminando garanzie finanziarie non necessarie, ecc.).

Inoltre, nel caso del settore idrico, al fine di evitare ulteriori ostacoli alla realizzazione di soluzioni innovative, la valutazione del processo di innovazione dal punto di vista delle prestazioni ambientali dovrebbe essere accompagnata dalla previsione dei potenziali effetti ambientali, globali e locali, di tale processo. In assenza di questa "etichetta ambientale", c'è il rischio che i valutatori non dispongano di sufficienti informazioni per formulare un giudizio su approcci e tecnologie innovative, in particolare nelle procedure di Valutazione di Impatto Ambientale.

In virtù di quanto esposto, al fine di sfruttare appieno le opportunità di innovazione nel settore idrico ed i relativi comparti ed industrie, il Partenariato Europeo per l'Innovazione sulle Acque (EIP Water) ha riconosciuto come necessarie una strategia europea e azioni di sostegno. Queste andrebbero ad integrare le attività nazionali e regionali ed assicurerebbero sinergie tra esse, includendo altresì visioni locali. Ciò è ancor più dimostrato dal fatto che le opportunità di crescita economica attraverso il sostegno all'innovazione sono riconosciute e sono state poste al centro della Strategia Europa 2020 (European Commission, 2010).

Il pieno utilizzo delle capacità innovative europee per fronteggiare le sfide nel settore idrico è ostacolato da barriere e "colli di bottiglia" persistenti (EIP Water, 2014). Con riferimento all'ambito degli appalti pubblici, il settore idrico si trova a dover affrontare il problema dell'equilibrio tra riduzione dei costi e qualità e quantità della fornitura e del servizio, tenendo conto anche che il settore pubblico tende ad essere altamente regolamentato e, di conseguenza, fortemente vincolato². Per questo motivo, in passato, per il settore idrico gli appalti rappresentavano lo strumento maggiormente utilizzato e le decisioni di acquisto erano principalmente basate sull'elemento "costo". Questo è il motivo per cui si è soliti parlare di "approvvigionamento conservatore" nel settore idrico, in cui si opta per offerte a basso/più basso costo, trascurando i costi operativi o del ciclo di vita a lungo termine, e a tecnologie già diffuse e affidabili, ostacolando i processi di innovazione.

Al giorno d'oggi, l'importanza degli appalti per l'innovazione nel settore idrico è riconosciuta e riveste sempre più un ruolo strategico all'interno delle organizzazioni del settore pubblico. Questo cambiamento è stato spinto da scelte di prodotti sempre più complessi, da un maggiore uso della tecnologia, dal passaggio nell'attenzione posta tra costi e miglior qualità e, infine, da una maggiore considerazione delle problematiche ambientali. Nonostante ciò, l'appalto pubblico è ancora in gran parte focalizzato sulla riduzione dei costi e non riesce a basarsi sul totale dei costi di acquisizione. Il mondo accademico si è prevalentemente occupato del settore privato e della disciplina generale. Inoltre, i problemi sorgono a causa della scarsa collaborazione tra i vari ambiti della relativa catena di valore dell'acqua e quindi le potenziali sinergie non sono riconosciute o realizzate. Nella maggior parte dei casi, le aziende fornitrici sono relativamente piccole e non collaborano o cooperano nei processi di acquisto, mancando proprio della capacità di farlo. La gestione dell'acqua a livello nazionale, regionale o locale in Europa non facilita l'implementazione di soluzioni innovative, soprattutto a causa della frammentazione degli approcci, la mancanza di una massa critica per gli investimenti e una dimensione del mercato insufficienti.

Considerando che la normativa europea sugli appalti pubblici è stata recentemente modificata³, gli appalti pubblici orientati all'innovazione (IOPP) saranno più efficaci per individuare buone pratiche e sviluppare nuovi modelli organizzativi, che possono affrontare meglio le norme vigenti. Occorre considerare gli insegnamenti tratti dal recente dibattito in tutta l'UE sulle regole in materia di appalti e servizi pubblici. La dimensione sociale del programma Horizon 2020 (Safe and Secure Societies) offre la possibilità di implementare la ricerca per comprendere meglio le reazioni e le esigenze del consumatore.

² Infatti, per un operatore pubblico, la capacità di assumere un rischio "economico" può essere sostanzialmente bloccata da regole di contabilità pubblica. In altre parole, nella maggior parte dei casi gli operatori pubblici non hanno un mandato di innovare per sé e per intraprendere un'attività rischiosa con i soldi pubblici.

³ Nel gennaio 2014, il Parlamento Europeo ha proposto nuove direttive sugli appalti pubblici. Oltre a considerare il prezzo più basso negli appalti, altri elementi sono ora importanti nella selezione dei contraenti: qualità, sostenibilità, condizioni sociali e innovazione. La decisione include una nuova procedura chiamata partenariati per l'innovazione. Tali partenariati rendono possibile la collaborazione tra l'organizzazione appaltante ed i fornitori, al fine di raggiungere gli obiettivi del committente.



E IL COORDINAMENTO COME STRUMENTI PER PROMUOVERE LA POLITICA DI INNOVAZIONE NEL SETTORE IDRICO

È importante comprendere che l'appalto pubblico orientato all'innovazione (IOPP) può essere caratterizzato da diversi gradi di collaborazione e di apprendimento interattivo tra i diversi attori (politici, committenti, fornitori, agenzie e istituti di ricerca e sviluppo).

L'utilizzo di IOPP nel settore idrico richiede un coordinamento efficace all'interno di funzioni e unità amministrative al fine di accogliere i loro diversi obiettivi e le strutture di incentivo. È richiesto un coordinamento orizzontale e verticale: un allineamento orizzontale è necessario tra le agenzie del settore e le organizzazioni politiche che si occupano di innovazione; l'allineamento verticale è richiesto tra i responsabili politici eletti, il livello di gestione delle risorse idriche e il livello operativo. Dal punto di vista della politica, è necessario un coordinamento per garantire che le sfide sociali individuate siano tradotte nell'ambito di appropriati progetti di IOPP. Dal punto di vista operativo, sono richiesti efficaci sforzi di comunicazione per ottenere la legittimazione necessaria ad assumere l'alto livello di rischio connesso al settore idrico.

Sebbene la motivazione interna che spinge al miglioramento delle prestazioni sia riconducibile principalmente ai potenziali benefici economici, le organizzazioni che operano in questo settore si trovano ad affrontare crescenti pressioni esterne, derivanti dalla legislazione che disciplina gli effetti delle loro azioni e impone loro gli obiettivi.

Al fine di superare queste difficoltà intrinseche, l'attuazione del modello ibrido della tripla elica (Etzkowitz, 2003) potrebbe rappresentare una strategia vincente per favorire l'utilizzo di IOPP nel settore idrico. Questo modello descrive i diversi gradi di collaborazione tra i tre principali attori coinvolti nell'ambito dell'innovazione (in particolare governo, ricerca ed industria), a partire dall'idea secondo la quale quando ogni elica (attore) è legata alle altre, il valore complessivo della collaborazione si rafforza. Nel caso del settore idrico, è stata riconosciuta l'esistenza di una vasta gamma di barriere, tra cui la mancata considerazione di altre prospettive o la mancata comprensione della domanda proveniente da altri settori e da altri contesti. Questo è un aspetto problematico perché, per realizzare il modello ibrido della tripla elica, ogni istituzione dovrebbe mantenere le proprie caratteristiche distintive assumendo, allo stesso tempo, il ruolo dell'altro e guadagnando valore gli uni dagli altri. La differenza di agenda fra università ed imprese in termini di produzione di ricerca,



per esempio, può ostacolare il loro rapporto: da un lato c'è l'industria che è orientata alla commercializzazione, laddove le università spesso inseguono innovazione basata sulla conoscenza. Quindi, la collaborazione con l'industria è destinata ad aumentare la pressione verso la ricerca a breve termine, influenzando negativamente la ricerca di base a lungo termine e la ricerca curiosity driven.

La teoria della tripla elica e la pratica insegnano che gli sforzi congiunti degli attori coinvolti sono in grado di fornire maggiori benefici complessivi, rispetto a quanto ciascuno di essi potrebbe conseguire nel perseguire i propri obiettivi singolarmente. Sebbene tale assetto sia semplice da prevedere, la sua realizzazione pratica è più complicata. La sfida principale è rappresentata dall'allineamento dei bisogni e delle aspettative di ciascuno degli attori coinvolti.



PER L'EIP WATER

Il settore idrico può apparire altamente conservativo. Regolamenti e norme emanati per garantire correttezza finanziaria e tutela della concorrenza, stabilendo rigide procedure burocratiche hanno, come conseguenza, limitato lo sviluppo di rapporti di fornitura più stretti e del capitale sociale. Ciò ha portato ad uno squilibrio tra la trasparenza, il rapporto qualità-prezzo e lo sviluppo di relazioni, creando una cultura del settore avversa al rischio e resistente al cambiamento, con bassi livelli di competenza negli appalti e mancanza di collaborazione.

Per queste ragioni, con riferimento alle attuali politiche, l'appalto pubblico orientato all'innovazione (IOPP) nel settore idrico dovrebbe tenere conto dei seguenti fattori:

- a. **l'appalto pubblico orientato all'innovazione (IOPP) come strumento della politica di innovazione** deve basarsi su una buona comprensione delle sfide a livello organizzativo e degli interessi dei diversi livelli politici. Anche se iniziative di grandi progetti di appalti di innovazione nel settore idrico possono fare la differenza, il vero cambiamento si rileva se l'intero sistema di innovazione viene coinvolto, se le problematiche in gioco sono comprese da tutti i livelli coinvolti e se il settore pubblico pone l'accento sulla tematica, aprendo al dibattito con più soggetti interessati;
- b. **l'appalto pubblico orientato all'innovazione (IOPP) come politica sulla domanda di innovazione** deve basarsi su una buona comprensione della necessità di assorbimento (absorptive capacity) e della capacità innovativa e, quindi, sviluppare approcci sistemici. L'appalto pubblico orientato all'innovazione (IOPP) deve essere incorporato in una serie di azioni, sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta, che forniscano condizioni necessarie per una maggiore efficacia nel mitigare le esigenze sociali e/o ambientali;
- c. **l'appalto pubblico orientato all'innovazione (IOPP) nel settore idrico** deve essere in grado di garantire che le sfide individuate a livello di prassi possano essere superate dagli attori coinvolti a tutti i livelli: da coloro che richiedono appalti di innovazione, da coloro che producono quanto richiesto e da coloro che ne beneficiano. Affrontare le sfide sociali, con appalti pubblici orientati all'innovazione isolati sebbene di grande dimensione non rende l'ampiezza necessaria. Il ricorso agli appalti pubblici orientati all'innovazione nel settore idrico deve essere inteso non come un insieme di grandi iniziative, ma come una procedura sistemica di schemi, di strumenti e di condizioni che portino a vincere le sfide attraverso il sistema.



Sulla base delle risultanze del progetto Water PiPP, si raccomanda di:

- 1. Tenere conto di diversi obiettivi di politica settoriale e delle esigenze degli utenti.** È necessario indirizzare congiuntamente le politiche settoriali in materia di acqua, energia, trasporti, turismo, gestione dei rifiuti e così via, che sono ispirate da diverse sfide sociali di sostenibilità e di competitività economica. Per garantire preziosi input al processo di selezione e per mantenere il supporto di tutte le parti interessate rispetto a questo tipo di IOPP multi-scopo, è importante impostare una forma di IOPP ben strutturata.
- 2. Incrementare il livello della competenza all'interno delle agenzie pubbliche.** L'impostazione dei requisiti funzionali, la valutazione delle soluzioni, la richiesta di giuste informazioni e il coordinamento del processo di IOPP richiede competenza approfondita e vasta. In particolare, quando sono perseguiti più obiettivi di politica settoriale, una competenza in tutti i settori pertinenti è necessaria. Mentre una parte significativa di competenza può essere esternalizzata, un ente pubblico ha bisogno di sviluppare al suo interno tali competenze⁴.
- 3. Specificare i requisiti funzionali.** È importante prevedere che nel corso di un appalto pubblico orientato all'innovazione (IOPP) ad alto contenuto di ricerca e sviluppo, ad una determinata fase della procedura, le informazioni disponibili potrebbero non essere sufficienti al fine della selezione di un progetto vincente. Pertanto, in questi casi, i responsabili politici dovrebbero fare ricorso a più fasi di selezione, specificandolo in anticipo in modo che i potenziali fornitori abbiano la possibilità di considerare anche tale aspetto nella loro decisione di partecipare alla gara⁵. Inoltre, la valutazione dei risultati delle innovazioni deve essere accompagnata da una stima accurata dei potenziali effetti ambientali globali e locali, anche per evitare possibili impedimenti nelle procedure di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA).
- 4. Incrementare la concorrenza.** Prima di dare inizio a una procedura di appalto pubblico orientato all'innovazione (IOPP) a più fasi, i responsabili politici potrebbero avviare una cooperazione tra gli enti pubblici che affrontano problemi simili. A livello di Appalti Pre-Commerciali (PCP), essi devono potenziare la concorrenza in tutti gli stadi della procedura. La concorrenza, nel contesto della procedura, ottimizza l'ulteriore sviluppo della/e soluzione/i scelta/e, attraverso esperienza e apprendimento complementari.

⁴ Quando ciò non è possibile, come nel caso di piccole organizzazioni, potrebbe suggerirsi la creazione di una organizzazione nazionale separata che può sviluppare e offrire consulenza alle organizzazioni appaltanti, in particolare in materia di appalti di innovazione e di appalti funzionali.

⁵ Ad esempio, durante la prima fase di selezione, i requisiti funzionali dovrebbero essere ampi al fine di stimolare la creatività e consentire una vasta gamma di soluzioni; durante le fasi successive, i requisiti funzionali dovrebbero iterativamente diventare sempre più specifici, utilizzando la conoscenza già sviluppata in riferimento alla procedura e parallelamente alle soluzioni proposte.

5. Costruire un processo di apprendimento e sperimentazione. Come raccomandato nel documento "Consensus Workshop Report" (EU Water PIPP, 2015), le autorità pubbliche devono incrementare un processo di apprendimento su PCP e PPI e sulle nuove opportunità previste dalla normativa UE. Inoltre, si ritiene di fondamentale importanza il coinvolgimento delle amministrazioni aggiudicatrici, dei fornitori e dei cofinanziatori sia nello sviluppo del prodotto innovativo sia nel successivo processo di sperimentazione.

6. Considerare il livello di rischio. L'innovazione nel settore idrico è associata ad alto costo sociale legato al possibile fallimento del processo di innovazione. Poiché i soggetti privati hanno una diversa percezione di rischio o non possono finanziare i costi elevati derivanti dal fallimento di un processo di innovazione, gli attori pubblici dovrebbero assumersi maggiormente il rischio dell'innovazione⁶. Quindi, i committenti nel settore idrico dovrebbero accollarsi più rischio di innovazione che non nelle politiche per l'innovazione o politiche mission-oriented.

7. Chiarire gli aspetti connessi alla gestione della proprietà intellettuale. Le questioni legate alla proprietà intellettuale e l'attenzione della società al tema dell'acqua intesa come bene pubblico dovrebbero essere meglio considerate. Per esempio, la diversa visione in materia di proprietà intellettuale tra impresa e università rappresenta una potenziale fonte di conflitto con gli imprenditori, che hanno difficoltà ad intendere i principi ontologici accademici legati all'universalità del sapere, principi che, a loro volta, non collimano con i valori delle proprietà private.

8. Incoraggiare gli appalti pre-commerciali. Poiché tale tipologia di appalti si occupa dell'acquisizione di (attesi) risultati della ricerca, occorrerebbe considerarli come investimenti pubblici in R&S e non già come sviluppo di prodotto. Questa tipologia di finanziamento pubblico di R&S è molto orientata al problema e mirata, al contrario dei finanziamenti pubblici di tipo generico in R&S o delle detrazioni fiscali di cui le imprese possono beneficiare, per le loro spese di R&S.

Riflettendo su queste raccomandazioni di policy, è importante sottolineare alcune interdipendenze.

Sembra che le competenze all'interno degli enti pubblici operanti nel settore idrico siano rilevanti per tutte le altre lezioni sugli appalti pubblici orientati all'innovazione (IOPP). La competenza è fondamentale per la stesura degli esatti requisiti funzionali e per modificarli nelle successive fasi di gara, laddove una conoscenza sufficiente non è disponibile fin dall'inizio del processo di approvigionamento. Inoltre, l'esperienza è la chiave per valutare in che modo le innovazioni acquisite contribuiscano alla pluralità di obiettivi politici, in che modo coniugare questi obiettivi e come gestire una gamma diversificata di soggetti interessati. La competenza è importante al

⁶ Nell'ambito del modello ibrido tripla elica, uno dei ruoli del governo è di incoraggiare l'industria e le università, riducendo al minimo il rischio di costruire partenariati con una solida base scientifica.

fine del raggiungimento di un buon equilibrio tra concorrenza, da una parte, e cooperazione costruttiva e approfondita, dall'altra. Infine, le competenze interne ad un'organizzazione sono fondamentali per valutare in modo affidabile i rischi dell'innovazione, particolarmente rilevanti nel settore dell'acqua, dove il fallimento dell'innovazione acquisita potrebbe generare notevoli problemi.



- 1) Water PiPP (2015). Consensus Workshop Report – Deliverable 2.2 (available at http://www.waterpipp.eu/sites/default/files/D2%20%20Consensus%20workshop%20report_0.pdf)
- 2) EIP Water (European Innovation Partnership on Water) (2014). Barriers and bottlenecks for Innovation in the Water Sector, 1st Stage: Identification of non-technological barriers and definition of priority and intervention measures. Final Report, including comments from the Steering Group, European Commission, DG Environment.
- 3) Etzkowitz, H. (2003). Innovation in Innovation: The Triple Helix of University-Industry-Government Relations, *Social Science Information*, Vol.42 (3), 293-337.
- 4) European Commission, (2010). Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. COM(2010) 2020 final (<http://www.eea.europa.eu/policy-documents/com-2010-2020-europe-2020>)
- 5) European Commission (2014). 2013 - Innovation Union competitiveness report, Brussels. Directorate General Research and Innovation, European Commission.
- 6) OECD (2011). Invention and Transfer of Environmental Technologies. OECD Studies on Environmental Innovation, OECD Publishing.
- 7) OECD (2013). Water Security for Better Lives, OECD Studies on Water, OECD Publishing.
- 8) OECD (2014). Invention and international diffusion of water conservation and availability technologies: evidence from patent data, Working Party on Climate, Investment and Development, Environment Policy Committee, Environment Directorate.
- 9) Rolfstam, M. (2014). Public procurement and innovation: Some initial assertions. In: Supplement to the 2013 Annual Statistical Report: Procurement and innovation. (pp. 23-26). UNOPS.
- 10) Schmidt, G., Bauer, S., Baur, T., Fleischmann, N., Kaltenböck, M., Leeuw, E., ... & Misiga, P. (2016). The European Innovation Partnership on Water (EIP Water): approach and results to date (2012–2015). *Journal of Cleaner Production* (available online February 6, 2016).

