

Quando la spesa pubblica diventa innovazione: il procurement pre-commerciale come opportunità per la sanità

Nel dibattito sull'innovazione della Pubblica Amministrazione, il tema degli appalti è spesso associato alla rigidità delle procedure, alla lentezza dei processi e alla difficoltà di intercettare soluzioni veramente nuove. Eppure, accanto agli strumenti tradizionali, esiste una modalità di acquisto ancora poco conosciuta ma potenzialmente dirompente: il Pre-Commercial Procurement (PCP).

Il PCP non serve ad acquistare ciò che il mercato già offre. Al contrario, consente alla Pubblica Amministrazione di intervenire prima che un prodotto o un servizio esista, sostenendo attività di progettazione, sperimentazione e prototipazione. In altre parole, è uno strumento che permette di investire nell'innovazione, piuttosto che limitarsi a comprarla quando è ormai matura. Cos'è davvero il Pre-Commercial Procurement. Il PCP nasce ^[1] come processo di ricerca e sviluppo applicato, in cui l'ente pubblico identifica un bisogno complesso – sanitario, tecnologico, ambientale – per il quale non esistono ancora soluzioni efficaci sul mercato. Le imprese, anche con il supporto di Laboratori di ricerca e Università, attraverso un processo di appalto multifase, vengono quindi invitate a proporre idee, sviluppare prototipi e testarli in condizioni reali. Non si tratta di un appalto "classico" ^[2]. Il rischio della ricerca e dell'innovazione non ricade solo sulla Pubblica Amministrazione, ma è condiviso con le imprese, che restano titolari dei diritti di proprietà intellettuale delle invenzioni realizzate o soluzioni proposte. Questo elemento è centrale: consente alle aziende, in particolare startup e PMI innovative, di crescere, migliorare i propri prodotti e competere

anche sui mercati internazionali.

Un quadro europeo che favorisce la sperimentazione. A livello europeo, il PCP è stato introdotto già nel 2007 come strumento per colmare il divario tra ricerca e mercato. Oggi è riconosciuto anche dal diritto nazionale come attività fuori dall'ambito degli appalti tradizionali,

Il PCP nasce come processo di ricerca e sviluppo applicato, in cui l'ente pubblico identifica un bisogno complesso – sanitario, tecnologico, ambientale – per il quale non esistono ancora soluzioni efficaci sul mercato

che trova la sua legittimazione proprio nell'esclusione dall'ambito di applicazione delle direttive classiche sugli appalti (recepita in Italia dall'Articolo 135, comma 2 del D.Lgs. 36/2023) a condizione che i benefici della ricerca non siano destinati esclusivamente alla stazione appaltante. Questa "zona di flessibilità regolata" permette alla Pubblica Amministrazione di dialogare con il mercato in modo nuovo, meno vincolato a specifiche tecniche rigide e più orientato alla soluzione dei problemi pur nel rispetto dei principi di parità di trattamento, trasparenza, non discriminazione e concorrenza del mercato. Un'idea concreta: investire una quota fissa della spesa pubblica.

Il valore complessivo degli appalti pubblici in Italia ha ormai superato i 270 miliardi di euro (dati 2024) ^[3]. Destinare in modo stabile anche solo una piccola quota percentuale, ad esempio il 3%, a iniziative di Pre-Commercial Procurement significherebbe liberare diversi miliardi di euro ogni anno per attività di innovazione. Per dare un ordine di grandezza, si tratterebbe di una capacità di investimento superiore a quella che l'Italia ha storicamente espresso partecipando a grandi programmi europei di ricerca ^[4]. La differenza sarebbe sostanziale: risorse nazionali, orientate a bisogni concreti del settore pubblico italiano, con ricadute imme-

diate sui servizi. Perché la sanità è il campo ideale. Tra tutti i settori pubblici, la sanità rappresenta il terreno più fertile per sperimentare il PCP. È uno degli ambiti che assorbono la quota maggiore di spesa pubblica e, allo stesso tempo, quello in cui la domanda di innovazione è continua: nuovi dispositivi, nuovi modelli assistenziali, nuove soluzioni digitali. Una parte rilevante della spesa sanitaria è destinata all'acquisto di farmaci, dispositivi medici e tecnologie. Un'altra quota significativa riguarda i servizi: dall'assistenza clinica ai servizi di supporto. Il PCP consente di intervenire su entrambi i fronti. Da un lato, sostenendo sviluppo e test di nuove tecnologie sanitarie. Dall'altro, progettando e sperimentando nuovi modelli di servizio, come sistemi digitali avanzati, intelligenza artificiale per la diagnosi o soluzioni organizzative innovative. In questo senso, la sanità può diventare un vero laboratorio di innovazione pubblica, capace di orientare il mercato verso soluzioni più efficaci, sostenibili e centrate sui bisogni del paziente. I vantaggi (e i limiti) del PCP.

I benefici potenziali sono rilevanti. Il PCP consente alla Pubblica Amministrazione di guidare l'innovazione anziché inseguirla, riduce il rischio di investire su una sola soluzione grazie alla sperimentazione concorrente di più prototipi e contribuisce alla crescita di un ecosistema imprenditoriale innovativo. Nel medio periodo, investire oggi in sperimentazione può significare risparmiare domani, acquistando soluzioni più mature, efficienti e meglio adattate alle esigenze del servizio pubblico.

Esistono però anche criticità da considerare. La prima è il rischio, fisiologico, che un progetto di ricerca non produca risultati concreti. La seconda riguarda la complessità gestionale, perché il PCP richiede competenze tecniche, giuridiche e progettuali non sempre presenti nelle singole amministrazioni. Proprio per questo, il ruolo delle centrali di committenza e dei soggetti aggregatori può diventare strategico. Infine, è fondamentale evitare che i prototipi restino tali, senza una fase successiva di adozione su scala più ampia. Uno spazio da occupare anche in Europa.

A livello europeo, il ricorso al PCP è in crescita [5], ma rappresenta ancora una quota minima della spesa pubblica complessiva. I Paesi che hanno investito con maggiore continuità dimostrano che questo strumento può migliorare la qualità dei servizi pubblici e generare ritorni economici indiretti. Per l'Italia, il PCP offre un'opportunità concreta: trasformare una parte della spesa pubblica da costo di gestione a investimento strategico, rafforzando la capacità innovativa del sistema pubblico e contribuendo alla sovranità tecnologica nazionale.

Riferimenti Bibliografici

- [1] Commissione Europea, Pre-Commercial Procurement, COM (2007) 799
- [2] D.Lgs. 36/2023, Codice dei Contratti Pubblici
- [3] ANAC, Relazione Annuale al Parlamento 2025
- [4] APRE, Dati Partecipazione italiana in Horizon 2020
- [5] Tenders Electronic Daily (TED), dati su PCP e procurement innovativo

