



UNIONE EUROPEA
Fondo europeo di sviluppo regionale



REPUBBLICA ITALIANA



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA



QUADRO DI RIFERIMENTO E PREMESSA METODOLOGICA PER LA REALIZZAZIONE DELL'APPALTO

COD. 59_16 - PROCEDURA APERTA PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI FORESIGHT TECNOLOGICO

**NELL'AMBITO DELL'AZIONE 1.3.1. "RAFFORZAMENTO E QUALIFICAZIONE DELLA DOMANDA DI INNOVAZIONE
DELLA PA ATTRAVERSO IL SOSTEGNO AD AZIONI DI PRECOMMERCIAL PUBLIC PROCUREMENT E DI PROCUREMENT
DELL'INNOVAZIONE"**



INDICE

PRESENTAZIONE DI SARDEGNA RICERCHE.....	3
PREMESSA	3
INTRODUZIONE. QUADRO NORMATIVO VIGENTE.	4
IL POR FESR Sardegna 2014 - 2020	6
PCP - PPI - Partenariato per l'innovazione. Ambito oggettivo degli appalti pubblici pre-commerciali e disciplina di riferimento	8

PRESENTAZIONE DI SARDEGNA RICERCHE

Sardegna Ricerche è un ente pubblico dotato di autonomia amministrativa, regolamentare, organizzativa, patrimoniale, contabile e finanziaria, istituito nel 1985 dalla Regione Sardegna ai sensi della Legge Regionale 23 agosto 1985 n. 21, con Legge Regionale 5 agosto 2015, n. 20 è stata trasformata in agenzia della Regione Sardegna.

L'agenzia persegue le finalità istituzionali di promozione della ricerca, dell'innovazione e dello sviluppo tecnologico, di assistenza alle imprese e di erogazione di servizi e gli obiettivi di efficacia, efficienza, imparzialità, semplificazione, partecipazione e promozione delle imprese e degli organismi di ricerca.

Sito istituzionale di Sardegna Ricerche: <http://www.sardegna ricerche.it/>

PREMESSA

La Regione Sardegna beneficia del contributo dei fondi europei, attraverso il Programma Operativo 2014-2020 finanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale. Il POR FESR destina oltre 930 milioni di euro alla realizzazione della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

I progetti che verranno realizzati con il Programma contribuiranno a favorire l'innovazione e l'occupazione, a ridurre le emissioni di Co2 con un maggior utilizzo di energie da fonti rinnovabili, a prevenire l'abbandono scolastico e il rischio povertà ed emarginazione.

Il POR FESR è un documento tecnico, in cui scelte e strategie sono il frutto della condivisione tra gli organi politici e tecnici della Regione, le Parti istituzionali, economiche e sociali e la società civile. Il POR FESR Sardegna 2014 - 2020, è stato approvato con Decisione C(2015) 4926 del 14.7.2015. Il Centro Regionale di Programmazione ha coordinato l'attività di predisposizione del Documento, elaborato in collaborazione con gli Assessorati regionali competenti e il Partenariato istituzionale, economico e sociale. Il Centro coordina inoltre l'attività interistituzionale di negoziato con i Servizi della Commissione Europea e i Ministeri competenti.

In particolare, con la propria Strategia di specializzazione intelligente (detta S3), la Regione Sardegna promuove la crescita intelligente, lo sviluppo sostenibile e l'inclusione sociale: la Strategia S3 è finalizzata a identificare le eccellenze territoriali in termini di ricerca e innovazione e ad individuarne le potenzialità di crescita.

La S3 è il risultato di un processo di concertazione che parte dall'identificazione dei fabbisogni del territorio, dall'analisi dei punti di forza e di debolezza del sistema regionale della ricerca e dell'innovazione e delle imprese e da un'attenta lettura degli elementi di opportunità e rischio connessi: è emerso che la Sardegna si caratterizza per un sistema economico e produttivo di

modesta competitività, con scarsa propensione all'innovazione ma con una significativa tendenza all'investimento pubblico in ricerca e alla promozione delle tecnologie dell'informazione.

La S3 ha individuato inizialmente 6 Aree di Specializzazione in cui la Regione mostra un vantaggio competitivo o un potenziale di crescita qualificata e trasformazioni economiche:

- ICT
- Reti intelligenti per la gestione intelligente dell'energia
- Agroindustria
- Aerospazio
- Biomedicina
- Turismo, cultura e ambiente

La **versione definitiva** del documento S3 della Regione Sardegna è **consultabile** e liberamente scaricabile alla pagina:

<http://www.sardegnaprogrammazione.it/index.php?xsl=1384&s=278012&v=2&c=12950>

INTRODUZIONE. QUADRO NORMATIVO VIGENTE.

La politica di coesione 2014-2020, nel sostenere le priorità di Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, attribuisce un ruolo fondante alla elaborazione di strategie nazionali/regionali di specializzazione intelligente (S3), finalizzate a identificare le eccellenze territoriali in termini di ricerca ed innovazione e ad individuarne le potenzialità di crescita.

In particolare, per la S3 Sardegna le sfide sono:

- rendere la Sardegna "isola della conoscenza e dell'innovazione";
- riposizionare il tessuto produttivo in un ambiente ecosostenibile e innovativo;
- valorizzare il capitale umano;
- inserire la Sardegna nel contesto nazionale e internazionale di innovazione.

Nel documento denominato "Strategia di specializzazione intelligente della Sardegna" si evidenzia che "per vincere tali sfide si è messo in moto un processo di confronto e di condivisione che ha portato ad individuare le strade da percorrere:

- **capitalizzazione e condivisione della conoscenza** attraverso il confronto con il territorio per individuare delle Aree di specializzazione (AdS) da intendersi come aree in cui la regione mostra un vantaggio competitivo, oppure abbia un potenziale di crescita qualificata e abbia le capacità di implementare le azioni di trasformazione necessarie per affrontare sfide sociali e ambientali. Le AdS individuate, in base all'analisi di contesto, all'ecosistema dell'innovazione, ai *feedback* sulla partecipazione di imprese e organismi di ricerca ai bandi pubblicati, sono:

- ICT

- Reti intelligenti per la gestione intelligente dell'energia
- Agroindustria
- Aerospazio
- Biomedicina
- Turismo, cultura e ambiente

- **cross fertilization:** come affrontare le sfide ambientali, sociali, culturali, industriali attraverso l'uso combinato di tecnologie abilitanti.”

[...] il "nucleo" della S3 Sardegna, ossia il frutto di quella "scoperta imprenditoriale" suggerita dalla metodologia esposta nelle Linee guida per la elaborazione delle strategie di specializzazione intelligente, è consistita nell'individuare non tanto i settori di innovazione generici, ma quegli "ambiti specialistici", magari di confine tra settori diversi, nei quali la Sardegna ha delle chance di sviluppare prodotti o servizi innovativi e/o profilati in particolari nicchie di mercato. I principali risultati attesi possono essere individuati in:

- miglioramento della qualità della vita dei cittadini e aumento dell'attrattività del territorio;
- promozione e sviluppo di nuovi mercati per l'innovazione, anche attraverso la qualificazione della domanda di innovazione nella PA;
- miglioramento delle opportunità di accesso e permanenza nel mercato del lavoro, in particolare nei settori con alto potenziale di crescita, anche attraverso l'elaborazione di soluzioni innovative;
- incremento delle attività di innovazione nelle imprese e rafforzamento del sistema innovativo regionale attraverso la valorizzazione delle tecnologie nei settori con alto potenziale di crescita e la collaborazione tra imprese, centri di ricerca, università e istituzioni amministrative in una logica di qualità della condivisione della conoscenza;
- miglioramento del capitale umano e professionalizzazione orientata verso le AdS coerenti con le traiettorie che emergono dalla cross fertilization;
- specializzazione scientifica di alcuni segmenti del capitale umano e ottimizzazione dei risultati di alcuni strumenti (es. Master and Back”);
- maggiore competitività delle imprese regionali in un ambito globale attraverso maggiori flussi di merci, di capitali, di persone, di tecnologie (incremento nel livello di internazionalizzazione del sistema produttivo).

La realizzazione di tali cambiamenti avviene mediante la attivazione di specifiche “leve”, ovvero di un **policy mix in grado di assicurare l'innescio delle trasformazioni prefigurate.**

Per il raggiungimento degli obiettivi prefigurati è necessaria una qualificazione della spesa realizzata in attività di ricerca e sviluppo. A tal fine, anche il sistema pubblico intende adottare meccanismi di **ottimizzazione della spesa privata anche attraverso strumenti più evoluti di ingaggio degli innovatori (ad esempio con l'utilizzo delle procedure di Precommercial Public Procurement per l'individuazione della domanda pubblica di innovazione come motore per la creazione di soluzioni innovative da parte delle imprese).**”

Il POR FESR Sardegna 2014 - 2020

Il POR FESR Sardegna 2014 - 2020, approvato con Decisione C(2015) 4926 del 14.7.2015, prevede l'implementazione, per il conseguimento del risultato atteso 1.3, :

ID	1.3
Obiettivo specifico	PROMOZIONE DI NUOVI MERCATI PER L'INNOVAZIONE

delle seguenti azioni:

Azione 1.3.1. Rafforzamento e qualificazione della domanda di innovazione della PA attraverso il sostegno ad azioni di Precommercial Public Procurement e di Procurement dell'innovazione.

Nel suddetto documento, nello specifico paragrafo

“Descrizione della tipologia e degli esempi di azioni da sostenere”

relativo all'azione 1.3.1 si legge:

Attraverso tali attività si ritiene che la PA, fungendo da sperimentatore, primo utente/acquirente e da co-promotore dell'innovazione, possa accrescere ed accelerare gli investimenti in innovazione da parte delle imprese negli ambiti previsti dalla S3. In questo quadro, gli appalti pubblici precommerciali (Precommercial Public Procurement) possono diventare uno strumento centrale per:

- i) incoraggiare la ricerca di soluzioni innovative e condividere con i fornitori i rischi e i vantaggi connessi alla progettazione;
- ii) concretizzare i risultati della ricerca, nonché prototipare e testare nuovi prodotti e servizi;
- iii) creare le condizioni per la commercializzazione e l'adozione dei risultati di R&S.

L'azione di stimolo all'innovazione presso le PA prevede:

- l'analisi dei fabbisogni innovativi e diagnosi delle esigenze;
- la presentazione di possibili soluzioni innovative che rispondono a fabbisogni precedentemente individuati (aggiungere funzionalità innovative a prodotti esistenti e/o adottare nuovi prodotti e servizi; innovare gli ambienti operativi e di rete; adottare modalità cloud di fruizione di prodotti e servizi);
- il coinvolgimento delle imprese, anche in collaborazione con centri di ricerca, nella traduzione delle esigenze emerse in obiettivi di innovazione e in prototipi da sperimentare da parte dei potenziali utilizzatori.

L'azione, inoltre, sosterrà gli interventi individuati nell'ambito del percorso delineato dalla SRAI che sarà attuato per il tramite di specifici accordi di programma.

Contributo atteso al perseguimento dell'obiettivo specifico:

La presente azione intende contribuire a valorizzare, tra gli ambiti della S3, quelli maggiormente consolidati e maturi, ma anche promuovere quei settori innovativi, che sappiano intercettare le più moderne esigenze della Pubblica Amministrazione e del mercato e favorire l'incontro tra domanda ed offerta di innovazione.

Principali gruppi di destinatari: PA del territorio regionale

Territori specifici interessati: Territorio regionale, le iniziative potranno svolgersi anche in aree interne (SRAI)

Beneficiari: Pubblica Amministrazione, Soggetti Istituzionali e altri soggetti pubblici.

Sia l'**Azione 1.3.1** "Rafforzamento e qualificazione della domanda di innovazione della PA attraverso il sostegno ad azioni di Precommercial Public Procurement e di Procurement dell'innovazione." che l'**Azione 1.3.2** "Sostegno alla generazione di soluzioni innovative a specifici problemi di rilevanza sociale, anche attraverso l'utilizzo di ambienti di innovazione aperta come i Living Labs" rientrano nell'Obiettivo specifico 1.3, volto alla promozione di nuovi mercati per l'innovazione, sia come qualificazione della domanda di innovazione nella Pubblica Amministrazione, che come rafforzamento e qualificazione della domanda di innovazione delle imprese.

Si tratta, quindi, di azioni in cui è prevalente l'orientamento alla domanda di innovazione della PA e al rafforzamento di tale domanda, a differenza di quanto previsto nell'Obiettivo specifico 1.1 (Incremento dell'attività di innovazione delle imprese).

In particolare, l'Azione 1.3.1. è finalizzata alla creazione di strumenti per migliorare le prestazioni della Pubblica Amministrazione regionale in termini di innovazione attraverso la connessione tra bisogni pubblici di prodotti e servizi innovativi non ancora presenti sul mercato e la capacità del sistema regionale imprenditoriale e della ricerca. Come rilevato dalla Commissione Europea, la realizzazione degli appalti pre-commerciali rappresenta una possibile soluzione alla cronica insufficienza degli investimenti nelle attività R&S, e alla necessità di accrescere la capacità di trasformare le invenzioni in nuovi prodotti e in posti di lavoro.

Attraverso lo strumento del public procurement, le pubbliche amministrazioni regionali possono assurgere a volano dell'innovazione e del mercato, alimentando, ove possibile, lo sviluppo della ricerca, dell'innovazione e della competitività nel territorio di appartenenza.

In tale contesto la Pubblica Amministrazione Regionale, si trasforma da mero finanziatore della ricerca e dell'innovazione a vero e proprio acquirente di attività di ricerca, sviluppo e innovazione con il preordinato intento di soddisfare i bisogni provenienti dalla società, risolverne i problemi, divenendo nel contempo promotore di nuovi mercati dove sviluppare prodotti

innovativi e facilitare processi innovativi, nonché co-innovatore e partner degli operatori economici privati nei settori in cui lo stesso policy maker riveste un ruolo nevralgico.

PCP - PPI - Partenariato per l'innovazione. Ambito oggettivo degli appalti pubblici pre-commerciali e disciplina di riferimento

Circa un mese prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. 50/2016 l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) si è espressa in merito agli appalti pre-commerciali. In particolare, con comunicato del Presidente ANAC del 9 marzo 2016 avente ad oggetto "ambito oggettivo degli appalti pubblici pre-commerciali e disciplina di riferimento", sono state fornite alle amministrazioni aggiudicatrici e agli operatori del mercato indicazioni di carattere generale circa l'ambito oggettivo di applicazione degli appalti pre-commerciali (PCP), per evitare che un ricorso distorto agli stessi determini un'illegittima sottrazione degli appalti di servizi alla disciplina di riferimento.

Ricordava il Presidente ANAC che:

"Si definiscono servizi di ricerca e sviluppo quei servizi che consistono in un progresso scientifico ottenuto nei vari campi delle scienze naturali o sociali nelle tre aree della ricerca e sviluppo, ovvero: ricerca di base, ricerca applicata e sviluppo sperimentale. Gli appalti pubblici pre-commerciali comprendono unicamente i contratti di appalto di servizi di ricerca e sviluppo tecnologico (R&S) che prevedono:

- a. la condivisione dei rischi e dei benefici alle condizioni di mercato tra acquirente pubblico e soggetti aggiudicatari per lo sviluppo di soluzioni innovative, non già presenti sul mercato, a partire dall'ideazione fino allo sviluppo iniziale di quantità limitate di prodotti o servizi sperimentali idonee a risolvere un problema irrisolto e tecnologicamente complesso, posto dall'acquirente pubblico;*
- b. la clausola di non esclusiva, in funzione della quale la stazione appaltante non riserva al suo uso esclusivo i risultati derivanti dalle attività di R&S;*
- c. il cofinanziamento da parte delle imprese aggiudicatarie.*

Tali servizi di R&S sono svolti per il raggiungimento di uno scopo obiettivamente e intrinsecamente aleatorio (non deve sussistere certezza dell'effettiva riuscita della ricerca) e non possono essere diretti alla realizzazione di soluzioni la cui ripetibilità è assicurata dall'esistenza di soluzioni offerte dal mercato già prima dell'indizione della gara; essi devono essere rivolti, infatti, allo sviluppo di una soluzione non disponibile o non pienamente disponibile sul mercato. Più precisamente, con l'appalto pre-commerciale la ricerca è mirata a un progetto altamente innovativo, più difficile da gestire rispetto a situazioni nelle quali l'elemento della innovatività è presente ma assai limitato.

Di converso, la categoria di appalto pre-commerciale non comprende quei servizi di R&S che sono svolti in modo permanente e funzionali all'esercizio delle attività ordinarie della PA, come i servizi di consulenza, formazione ecc..

Gli ambiti normativamente indicati per il ricorso agli appalti pre-commerciali sono quelli definiti dall'art. 19, comma 1 del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221, che ha inserito il comma 3-bis, all'art. 20 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, riguardano lo sviluppo delle comunità intelligenti, la produzione di beni pubblici rilevanti, la rete a banda ultralarga, fissa e mobile, tenendo conto delle singole specificità territoriali e della copertura delle aree a bassa densità abitativa, e i relativi servizi, la valorizzazione digitale dei beni culturali e paesaggistici, la sostenibilità ambientale, i trasporti e la logistica, la difesa e la sicurezza.

Gli ulteriori ambiti nei quali l'appalto pre-commerciale può rappresentare un utile, efficace e legittimo strumento di incentivo per lo sviluppo delle conoscenze scientifiche e tecnologiche, in modo da soddisfare con i minor costi possibili e i tempi più rapidi esigenze pubbliche che non potrebbero essere altrimenti soddisfatte, sono sicuramente quello sanitario, per assicurare cure sanitarie di elevata qualità a prezzi accessibili, dell'efficientamento energetico e della lotta contro i cambiamenti climatici.

Schematicamente, la procedura di appalto pre-commerciale non può essere ammessa nei seguenti casi:

1. allorché l'appalto risulti finalizzato in prevalenza all'acquisto di forniture o lavori di R&S e non già di servizi di R&S, nell'ambito dei quali l'oggetto della prestazione è rappresentato dallo svolgimento di attività di ricerca e sperimentazione; sul punto, si consideri che le forniture di R&S godono di un'autonoma disciplina sia nell'ordinamento comunitario, sia in quello interno; quando il valore dei prodotti oggetto delle attività di ricerca sia prevalente, cioè superiore al 50% del valore dell'appalto del servizio di R&S;

2. quando anche solo uno degli elementi qualificanti i servizi di R&S oggetto di gara non sia verificato (e si ricada in una casistica di sviluppo in esclusiva ovvero di remunerazione integrale).

Le procedure di aggiudicazione di detti contratti sono, comunque, sottoposte ai principi generali contenuti nel Codice dei contratti pubblici e relativi a servizi, lavori e forniture, ovvero ai principi di apertura, non discriminazione, economicità, efficacia, concorrenza, parità di trattamento e imparzialità, trasparenza e pubblicità e proporzionalità (art. 27).

Viene richiamata, nella sopra citata nota, la comunicazione interpretativa della Commissione europea COM (2007) 799 "Pre-commercial procurement: driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe", che ha individuato nel PCP il principale strumento di ammodernamento delle politiche di promozione dell'innovazione che fanno leva sulla spesa pubblica, fornendone una interpretazione e i principi base, così da orientare Stati membri e amministrazioni aggiudicatrici nell'utilizzo di tale strumento, direttamente applicabile senza alcun intervento normativo.

Da ultimo, la nuova direttiva appalti 2014/24/UE, invece, all'art. 14, consente di definire l'ambito del PCP a contrario, anche se specularmente coincidente con quello individuato dalla

precedente direttiva. La norma richiamata, infatti, testualmente recita: «La presente direttiva si applica solamente ai contratti per servizi di ricerca e sviluppo identificati con i codici CPV da 73000000-2 a 73120000-9, 73300000-5, 73420000-2 o 73430000-5, purché siano soddisfatte entrambe le condizioni seguenti:

- a. i risultati appartengono esclusivamente all'amministrazione aggiudicatrice perché li usi nell'esercizio della sua attività, e
- b. la prestazione del servizio è interamente retribuita dall'amministrazione aggiudicatrice».

Pertanto la Pubblica Amministrazione, negli appalti pubblici per l'innovazione, agisce come intelligent customer, ossia quale soggetto in grado di identificare le esigenze dell'Amministrazione stessa, in grado di intercettare i trend tecnologici in atto, di dialogare con i potenziali fornitori (anche di più soluzioni che in prima analisi possono presentarsi fra loro alternative e concorrenti), in grado di gestire in parallelo i relativi (eventuali) contratti, di monitorare e valutare efficacemente i risultati.

Successivamente a tale comunicato del Presidente dell'ANAC, il 19 aprile 2016, con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (n.91 del 19 aprile 2016) entra in vigore il **Decreto legislativo 18 aprile 2016, n.50** *“Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”* che ai servizi di ricerca e sviluppo e agli appalti pre-commerciali dedica l'articolo 158 che si riporta di seguito:

Art. 158. (Servizi di ricerca e sviluppo)

1. Relativamente ai servizi di ricerca e sviluppo le disposizioni di cui al presente codice si applicano esclusivamente ai contratti per servizi di ricerca e sviluppo identificati con i codici CPV da 73000000-2 a 73120000-9, 73300000-5, 73420000-2 o 73430000-5, purché siano soddisfatte entrambe le seguenti condizioni:

- a) i risultati appartengono esclusivamente all'amministrazione aggiudicatrice e all'ente aggiudicatore, affinché li usi nell'esercizio della sua attività;
- b) la prestazione del servizio è interamente retribuita dall'amministrazione aggiudicatrice e dall'ente aggiudicatore.

2. Le stazioni appaltanti possono ricorrere, nel rispetto dei principi di cui all'[articolo 4 del presente codice](#), agli **appalti pubblici pre-commerciali**, destinati al conseguimento di risultati non appartenenti in via esclusiva all'amministrazione aggiudicatrice e all'ente aggiudicatore perché li usi nell'esercizio della sua attività e per i quali la prestazione del servizio non è interamente retribuita dall'amministrazione

aggiudicatrice e dall'ente aggiudicatore, così come definiti nella comunicazione della Commissione europea COM 799 (2007) del 14 dicembre 2007, nelle ipotesi in cui l'esigenza non possa essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato.

Le previsioni del sopracitato art.4 del D.Lgs 50/2016 sono le seguenti:

Art. 4. (Principi relativi all'affidamento di contratti pubblici esclusi)

1. L'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione oggettiva del presente codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica.