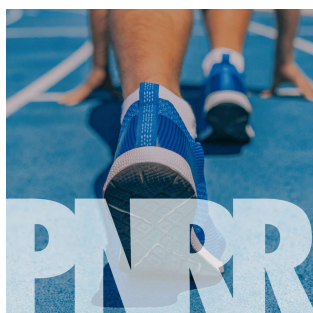




CONFINDUSTRIA



# Newsletter N.3 - PNRR Riforme

## Approfondimento

15 marzo 2023

## IL GOVERNO MELONI E LA RIFORMA DELLA GOVERNANCE DEL PNRR

Come è noto, il [DL n. 77 del 2021](#) convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108 ha progettato una architettura istituzionale complessa per l'attuazione del PNRR e il Governo Meloni è ora intervenuto con un profondo intervento di modifica della *governance* del PNRR, con il DL n. 13 del 2023, che dispone anche in materia di semplificazioni dei procedimenti e rafforzamento della capacità amministrativa.

La centralità che il PNRR riveste per l'Italia è testimoniata proprio dall'attenzione che il Governo Meloni sta dedicando alla sua *governance*.

In particolare, il decreto-legge n. 77 del 2021 l'aveva articolata su tre livelli principali: in primo luogo, una "filiera" istituzionale che ruotava intorno alla Presidenza del Consiglio dei ministri, composta dalla Cabina di regia, dalla Segreteria tecnica, dal Tavolo di partenariato e dall'Unità per la regolazione; in secondo luogo, il Ministero dell'economia e delle finanze e le strutture previste per il monitoraggio, la rendicontazione, l'audit e la valutazione; infine, per l'attuazione, il ruolo di coordinamento dei Ministeri.

Uno dei primi atti del Governo Meloni è stato di nominare un'Autorità politica dedicata al PNRR: il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR. Già il [DL n. 173 del 2022](#) (c.d. Riordino delle attribuzioni dei ministeri) era intervenuto sul DL n. 77 del 2021, prevedendo che il Servizio centrale per il PNRR operasse anche a supporto delle funzioni e delle attività attribuite all'Autorità politica delegata in materia di PNRR.

Peraltro, al Ministro in questione è stato affidato il compito di presiedere, su delega del Presidente del Consiglio, e assicurare le funzioni della Cabina di regia per il PNRR (ex art. 2, co. 2, del DL n. 77 del 2021), nonché di svolgere le attività di impulso e coordinamento delle iniziative del Governo relative all'art. 21 (per la modifica del Piano) del [Regolamento \(UE\) 2021/241](#), che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Altri cambiamenti emergono poi sul piano fattuale. Se, ad esempio, la Cabina di regia era stata riunita solo due volte con il Governo Draghi, vi è stato un nuovo impulso con il Governo Meloni, dopo una serie di incontri bilaterali tra il Ministro dedicato al PNRR e i vari Ministri coinvolti nell'attuazione del Piano stesso.

### *La nuova governance del PNRR*

Su questo retroterra agisce il nuovo DL PNRR, cioè il già citato [DL n. 13 del 2023](#) (il quarto dal 2021: dopo il [DL n. 152 del 2021](#) e il [DL n. 36 del 2022](#), nonché il DL n. 77 del 2021), che innova in profondità la *governance* del PNRR, apportando importanti modifiche rispetto alla precedente impostazione.

L'effetto complessivo è di rafforzare il ruolo e le prerogative della Presidenza del Consiglio.

1. Il fulcro della *governance* viene infatti spostato dal MEF alla Presidenza: la **Struttura di missione PNRR** - istituita dal DL - diventa la vera "architrave" tecnica sul Piano e il punto di contatto nazionale per la sua attuazione, nonché per la verifica dell'andamento della stessa e della coerenza del Piano rispetto a obiettivi e traguardi concordati a livello

europeo. Inoltre, anche gli organismi di *governance* che il DL n. 77/2021 aveva posto in capo alla Presidenza del Consiglio vengono trasformati.

Nel dettaglio, il DL istituisce presso la Presidenza del Consiglio e fino al 31 dicembre 2026 la Struttura di missione del PNRR, cui trasferisce le funzioni della Segreteria tecnica, come ampliate dallo stesso provvedimento. L'organizzazione della Struttura di missione verrà definita con DPCM, da adottare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del DL (art. 2).

Nel merito, tra i compiti della Struttura di missione - che, come visto, diviene il punto di contatto con la Commissione UE - si segnalano: il supporto all'Autorità politica delegata in materia di PNRR e la verifica (assieme all'Ispettorato, su cui v. *infra*) della coerenza dell'attuazione rispetto agli obiettivi, con la possibilità di adottare misure correttive.

Inoltre, il DL attribuisce nuove funzioni alla Segreteria tecnica - che, quindi, passeranno alla Struttura di missione - tra cui: *i*) elaborare e trasmettere alla Cabina di regia, con cadenza periodica, rapporti informativi sullo stato di attuazione del PNRR; *ii*) segnalare le situazioni rilevanti ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi; *iii*) vigilare sull'osservanza, da parte delle amministrazioni centrali, degli indirizzi e delle linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR elaborati dalla Cabina di regia; *iv*) segnalare al Presidente del Consiglio le azioni utili al superamento delle criticità, a loro volta segnalate dai Ministri competenti per materia, laddove non risolvibili mediante l'attività di supporto.

2. Si prevede poi la **soppressione del Tavolo per il partenariato** economico, sociale e territoriale (sul punto v. *infra*).
3. Rimane confermata l'**Unità per la regolazione**, anch'essa istituita dal DL 77 presso la Presidenza del Consiglio, cui viene sottratta una delle funzioni, trasferita alla Struttura di missione: il compito di individuare, sulla base delle segnalazioni trasmesse dalla Cabina di regia, gli ostacoli all'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR derivanti da disposizioni normative e dalle rispettive misure attuative, proponendo i conseguenti rimedi.
4. Quanto al ruolo del MEF che, come accennato, appare ridimensionato (non è più il punto di contatto con la Commissione europea), il provvedimento sostituisce il Servizio centrale per il PNRR, istituito dal DL 77, con un ufficio centrale presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato denominato **Ispettorato Generale per il PNRR**. I compiti dell'Ispettorato andranno dal coordinamento operativo sull'attuazione, gestione finanziaria e monitoraggio del PNRR, al controllo e rendicontazione all'Unione europea, alla gestione del Fondo di Rotazione del Next Generation EU-Italia e del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR.
5. Il DL prevede, poi, che i Ministeri possano essere riorganizzati nella struttura di livello dirigenziale generale, ovvero nell'unità di missione di livello dirigenziale generale, preposte alla gestione del PNRR. L'intervento è funzionale ad agevolare il ricambio in queste posizioni direttive (così come in quelle della Presidenza del Consiglio), fino a oggi sottratte a forme di *spoils system*.

6. Il decreto interviene poi sulla disciplina dei **poteri sostitutivi e di superamento del dissenso**, riducendo della metà (da 30 a 15 giorni) i termini dell'intimazione ad adempiere per il soggetto attuatore, dopo la quale, su proposta del Presidente del Consiglio o dei Ministri competenti, si esercitano i poteri sostitutivi. Inoltre, si prevede la possibilità che sia lo stesso Consiglio dei Ministri, con la delibera finalizzata a individuare il soggetto deputato ad adottare gli atti o provvedimenti necessari a garantire il rispetto del cronoprogramma del progetto, e a fronte di perdurante ritardo o inerzia, ad autorizzare tale soggetto a derogare a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, nel caso in cui tale deroga riguardi la legislazione in materia di tutela della salute, della sicurezza e della incolumità pubblica, dell'ambiente e del patrimonio culturale.

In definitiva, si tratta di modifiche che, in una prima fase, potrebbero costituire un fattore di rallentamento per le inevitabili necessità di "rodaggio" del nuovo assetto. Al contempo, occorre considerare come la centralità del MEF sia spesso apparsa, nel recente passato, poco funzionale (anche perché improntata a logiche prevalentemente contabilistiche) rispetto alle esigenze di indirizzo e coordinamento delle singole amministrazioni, in chiave di attuazione del PNRR. Da questo punto di vista, lo scarso utilizzo della Cabina di Regia è spesso sembrato un'occasione sprecata e la nuova linfa che ne è stata data dal Governo Meloni può essere letta come un fattore positivo.

### *Rafforzamento della capacità amministrativa e semplificazioni*

Il DL n. 13 contiene poi numerose misure volte a rafforzare la capacità delle amministrazioni titolari delle misure PNRR e dei soggetti attuatori, nonché ad accelerare e snellire le procedure amministrative, specie con riferimento all'affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC.

Su quest'ultimo versante, in particolare, si stabilisce che:

- gli atti normativi o i provvedimenti attuativi del PNRR e dei cicli di programmazione nazionale e UE 2014-2020 e 2021-2027, sottoposti al parere della Conferenza Stato-Regioni possano essere adottati qualora il parere non sia reso entro 20 giorni.
- nei casi eccezionali in cui sia necessario procedere con urgenza alla realizzazione di interventi di competenza statale previsti dal PNRR e dal PNC, il Ministro competente per la realizzazione dell'opera possa proporre al Ministro dell'ambiente di disporre l'esenzione dalle disposizioni in tema di VIA, secondo la procedura di cui all'art. 6 del Codice dell'ambiente;
- la progettazione e l'esecuzione dei lavori di tipo infrastrutturale o edilizio possano essere affidate sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica a condizione che il progetto sia redatto secondo le modalità e le indicazioni stabilite dal Codice dei contratti pubblici. In tal caso, la conferenza di servizi sul progetto di fattibilità è svolta dalla stazione appaltante in forma semplificata e la determinazione conclusiva, oltre ad approvare il progetto, determina la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, comprende il provvedimento di VIA e tiene luogo di tutti i pareri, nulla osta e autorizzazioni necessari anche ai fini della localizzazione dell'opera stessa, della

conformità urbanistica e paesaggistica dell'intervento, della risoluzione delle interferenze e delle relative opere mitigatrici e compensative. La determinazione conclusiva della conferenza perfeziona, altresì, ai fini urbanistico ed edilizio, l'intesa tra Stato e regione o provincia autonoma in ordine alla localizzazione dell'opera, ha effetto di variante degli strumenti urbanistici vigenti e comprende i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita. La variante urbanistica, conseguente alla determinazione conclusiva della conferenza, comporta l'assoggettamento dell'area a vincolo preordinato all'esproprio;

- siano prorogate al 31 dicembre 2023 le misure (derogatorie al Codice degli appalti) del DL n. 77 in tema di affidamenti sopra e sotto-soglia, nonché alcune misure contenute nel DL n. 32/2019, c.d. Decreto Sblocca cantieri;
- per la realizzazione di interventi del PNRR, si possa ricorrere anche alla sottoscrizione di accordi tra PA ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/1990;
- siano ridotti alla metà i termini previsti dal TU in materia di espropriazione per pubblica utilità, a eccezione del termine di 5 anni del vincolo preordinato all'esproprio;
- in tema di infrastrutture digitali: i) per gli interventi relativi alla posa in opera di infrastrutture a banda ultra-larga, la proroga di 24 mesi dei termini relativi a tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni - comprese le autorizzazioni paesaggistiche, le dichiarazioni e autorizzazioni ambientali, anche già prorogate - e atti abilitativi comunque denominati, ivi compresi i termini di inizio e di ultimazione dei lavori rilasciati o formati alla data di entrata in vigore del nuovo DL; ii) per gli interventi di posa in opera di infrastrutture a banda ultra-larga effettuati con la metodologia della micro trincea o con tecnologie di scavo a basso impatto ambientale con mini trincea, nonché per la realizzazione dei pozzetti accessori alle citate infrastrutture, l'esonero oltre che dalla richiesta di autorizzazioni archeologiche e paesaggistiche, dalla trasmissione della documentazione cartografica dei tracciati e fotografica della pavimentazione e dalle indagini con la soprintendenza, ma anche dalla procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico.

Il DL contiene poi misure sul **funzionamento della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS e della Commissione tecnica PNRR-PNIEC**.

In particolare, prevede che i procedimenti di VIA e AIA siano, a richiesta del proponente, coordinati attraverso la costituzione di un apposito gruppo istruttore a composizione mista, formato da 4 componenti della Commissione tecnica VIA-VAS o della Commissione tecnica PNRR-PNIEC e da 4 componenti della Commissione istruttoria per l'autorizzazione integrata ambientale - IPPC.

La norma, poi, dispone alcune modifiche alla procedura di VIA, prevedendo, in particolare: *i)* l'eliminazione dalla documentazione da allegare all'istanza di VIA dell'atto relativo alla verifica preventiva di interesse archeologico; *ii)* che l'adozione del parere e del provvedimento di VIA non è subordinata alla conclusione delle attività di verifica preventiva dell'interesse archeologico o all'esecuzione dei saggi archeologici preventivi.

Infine, il decreto contiene misure sul **funzionamento della Soprintendenza speciale per i PNRR**. In particolare, la norma estende le competenze della Soprintendenza speciale, prevedendo che essa operi - in sostituzione delle Soprintendenze ordinarie - per tutti gli interventi previsti dal PNRR e non solo per quelli sottoposti a VIA in sede statale oppure rientranti nella competenza territoriale di almeno due Soprintendenze, ovvero in caso di necessità e per assicurare la tempestiva attuazione del PNRR.

### **PIÙ DEBOLE IL COINVOLGIMENTO DEGLI ATTORI SOCIALI?**

Gli ultimi mesi sono stati caratterizzati da un certo affievolimento dell'attenzione verso le riforme del PNRR e, con esso, un indebolimento del coinvolgimento degli attori sociali. Significativa, in questo senso, la "parabola" del Tavolo per il partenariato economico, sociale e territoriale previsto dal DL n. 77 del 2021: dopo un intenso lavoro nel 2021 e nella prima parte del 2022, i lavori del Tavolo si sono interrotti, facendo venir meno uno strumento - sebbene pletorico - di controllo sull'attuazione del Piano da parte degli attori sociali.

Come visto, con il recente DL n. 13/2023 il **Tavolo di partenariato è stato soppresso** e le sue funzioni spostate presso la Cabina di Regia.

Infatti, il DL stabilisce che alle sedute dalla Cabina parteciperanno, tra gli altri, anche i rappresentanti delle parti sociali, delle categorie produttive e sociali, individuati sulla base della maggiore rappresentatività, con DPCM, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del DL (fino al DPCM parteciperanno gli enti e le organizzazioni fino a oggi componenti del Tavolo). L'intervento si presta a una valutazione ambivalente: se, da un lato, lo spostamento delle funzioni del Tavolo alla Cabina innalza il livello di coinvolgimento, dall'altro la partecipazione degli attori sociali alle riunioni della Cabina non sembra essere automatica, stando alla formulazione delle norme. Occorrerà dunque verificare l'attuazione del nuovo assetto per far sì che, nei fatti, sia tale da garantire un effettivo coinvolgimento e il contributo del partenariato al monitoraggio del Piano.

Anche altri capitoli del Piano inducono a una riflessione sul livello di "ingaggio" degli stakeholder, anche in termini di monitoraggio dell'andamento delle riforme.

È il caso di quelle che stanno interessando la giustizia civile e, in questo ambito, dell'Ufficio per il processo. Il potenziamento di questo strumento è una delle misure chiave per raggiungere gli ambiziosi obiettivi nel settore giustizia. In particolare, il PNRR dispone una linea di finanziamento per oltre due miliardi di euro, in vista di un piano straordinario di assunzioni a tempo determinato finalizzato a supportare i magistrati nell'evasione delle pratiche (anche pendenti) e garantire le necessarie competenze per affrontare la trasformazione digitale<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il contingente di assunzioni previsto dal PNRR per l'ufficio per il processo ammonta complessivamente a 16.500 unità; ad oggi le procedure concorsuali hanno riguardato 8.171 soggetti.



Il [decreto legislativo n. 151 del 2022](#) prevede, così, l'articolazione di una struttura di supporto all'attività giurisdizionale ordinaria in tutti i Tribunali (ordinari e corti di appello, civili e penali), per i Tribunali di sorveglianza, la Corte di cassazione, la Procura generale presso la Corte, le sezioni distrettuali e circondariali del Tribunale per le persone, i minorenni e le famiglie.

Intervenendo nell'ottica di innovare i modelli organizzativi ed efficientare l'utilizzo delle risorse, umane e strumentali, l'Ufficio per il processo rappresenta, almeno sulla carta, una delle componenti più qualificanti della riforma del sistema giudiziario e da cui è lecito attendersi i maggiori risultati, specie nel breve termine, rispetto agli obiettivi di riduzione dei tempi dei processi e di smaltimento dell'arretrato.

Diventa dunque prioritario dotarsi di strumenti efficaci, per verificare se questo strumento stia funzionando o meno.

A tal fine, nei mesi scorsi sono stati creati due Comitati tecnico-scientifici, con compiti di consulenza e supporto al Ministero della Giustizia nella valutazione periodica del raggiungimento degli obiettivi di riforma. Quello sulla giustizia civile, cui Confindustria partecipa, si è riunito finora solo due volte. Quello sulla giustizia penale è stato, di recente, modificato profondamente nella sua composizione.

## **IL FUNZIONAMENTO “IN AZIONE” DEL PIANO E I VINCOLI AI PROCESSI DECISIONALI**

Il PNRR rappresenta un autovincolo al programma degli esecutivi che si succederanno fino al 2026. In particolare, in materia di riforme la clausola di non reversibilità (art. 24, par. 3, del Regolamento 2021/241) non consente di tornare indietro rispetto a quelle già adottate.

Il vincolo si delinea perciò soprattutto “in negativo”, nel senso, cioè, di rendere impraticabili bruschi cambiamenti di rotta rispetto alle riforme approvate. Si tratta di un profilo politicamente sensibile, in quanto può significare, per un nuovo Governo, vedersi inibita la possibilità di introdurre cambiamenti riguardo a misure introdotte da quello precedente.

Si tratta di una discontinuità tutt'altro che banale rispetto alla tradizione politico-istituzionale italiana e che presenta almeno due peculiarità ulteriori: in primo luogo, il vincolo non è di breve, ma di medio termine (fino al 2026); in secondo luogo, al vincolo europeo si accompagna una consistente dotazione di risorse aggiuntive.

Emblematico, in proposito, quanto avvenuto durante la discussione sulla legge di bilancio per il 2023, che mostra da un lato come le riforme approvate in attuazione del PNRR non siano modificabili e, dall'altro, come funzioni il procedimento euro-nazionale attuativo del Piano, con la Commissione europea che conduce un'interlocuzione con le istituzioni nazionali durante l'esame di norme che potrebbero impattare sulla richiamata clausola di non reversibilità.

Ci si riferisce, in particolare, al caso della disposizione sui **pagamenti elettronici**, che è stata dapprima inserita nel disegno di legge di bilancio e poi, all'esito dell'interlocuzione con la Commissione, rimossa nel corso dell'approvazione parlamentare. La norma in questione aveva disposto che le sanzioni previste si sarebbero applicate esclusivamente in caso di mancata accettazione, da parte di soggetti che effettuano attività di vendita di prodotti e di

prestazione di servizi, anche professionali, di pagamenti, a mezzo di carta di pagamento di importo superiore a 60 euro (e non più di qualunque importo).

Tuttavia, nell'ambito del PNRR e, in particolare, della M1C1-103, relativa all'entrata in vigore delle norme e al completamento degli iter amministrativi per favorire gli adempimenti fiscali e migliorare verifiche e controlli, l'Italia aveva dichiarato (ve n'è traccia nella valutazione preliminare della Commissione di settembre 2022), per la rata del 30 giugno 2022, che tra le misure attuative della milestone vi fossero i DL nn. 36 del 2022 e 152 del 2021, che avevano introdotto sanzioni amministrative per i fornitori che rifiutano di accettare pagamenti elettronici, a partire dal 30 giugno 2022.

Pertanto, la soppressione di tali previsioni sarebbe stata interpretata dalla Commissione europea come una modifica di target di riforma PNRR già conseguiti; al contrario, l'obiettivo del Piano è che le riforme vengano non solo approvate, ma anche preservate nel tempo.

L'indiretta conferma di questo profilo di funzionamento in concreto del PNRR si rintraccia in un'altra disposizione della legge di bilancio per il 2023. Infatti, in prima lettura è stato approvato un emendamento che ha anticipato l'applicazione di diversi istituti della "riforma Cartabia" del processo civile, dal 30 giugno al 28 febbraio 2023 e con riferimento ai procedimenti instaurati dopo tale data (v. legge n. 197 del 2022, art. 1, co. 380). Il [DL n. 162 del 2022](#) (c.d. "decreto Rave") aveva differito al 30 dicembre 2022 l'entrata in vigore della "riforma Cartabia" della giustizia penale. Quest'ultima era tra gli obiettivi del Piano da raggiungere entro la fine del 2022 e il Governo Meloni ne aveva infatti rinviato l'entrata in vigore entro un termine formalmente compatibile con gli impegni assunti col PNRR. Tuttavia, il differimento ha comunque suscitato preoccupazioni, anche perché aveva aperto la possibilità, per il Parlamento, di approvare emendamenti eventualmente non in linea con gli obiettivi del PNRR. L'anticipazione dell'entrata in vigore della parte civile della riforma va letta, dunque, anche alla luce del rinvio di quella penale, considerati i significativi *outcome* attesi da tali interventi in termini di abbattimento dell'arretrato e dei tempi dei processi<sup>2</sup>.

## **L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLA CONCORRENZA E LA RATA DI FINE 2022**

Il 30 dicembre 2022 è stata inviata alla Commissione UE la richiesta di pagamento della terza rata da oltre 21 miliardi di euro (comprensiva della quota di anticipazione del 13% ricevuta ad agosto 2021), con cui l'Italia attesta il raggiungimento dei 55 traguardi-obiettivi per il secondo semestre 2022. L'erogazione dell'importo dovuto, pari a 19 miliardi di euro, avverrà, da parte della Commissione, al termine dell'iter di valutazione previsto dalle procedure europee, in linea con quanto già fatto con le precedenti richieste.

---

<sup>2</sup> In particolare, gli outcome attesi sono: un abbattimento dell'arretrato civile del 65% in primo grado e del 55% in appello, entro la fine del 2024; un abbattimento dell'arretrato civile del 90%, in tutti i gradi di giudizio, entro la metà del 2026; un abbattimento dell'arretrato della giustizia amministrativa del 70% in tutti i gradi di giudizio entro la metà del 2026; una riduzione del 40% della durata dei procedimenti civili entro la metà del 2026; una riduzione del 25% della durata dei procedimenti penali entro la metà 2026.



### *La legge annuale sulla concorrenza*

Nel merito, è stata attuata nei tempi, quantomeno relativamente agli impegni PNRR, la riforma della concorrenza. Come noto, il PNRR prevede che entro il 31 dicembre 2022 dovesse essere non solo approvata la legge annuale per il 2021, ma anche che entrassero in vigore tutti gli strumenti attuativi derivanti dalla stessa.

La legge è stata approvata ([l. n. 118 del 2022](#)), così come gli atti attuativi previsti dal PNRR.

In particolare, la legge n. 118 contiene numerose deleghe. Tuttavia, si può ritenere che il PNRR abbia reso necessaria, entro il 31 dicembre 2022, l'entrata in vigore dei soli atti attuativi legati ai temi previsti dal PNRR stesso come contenuti necessari della legge sulla concorrenza per il 2021 (e non, quindi, di tutte le deleghe della legge).

In particolare, le deleghe attuative della *milestone M1C2-8* sono quelle in materia di servizi pubblici locali (art. 8, c. 2 lettere *f*), *g*), *h*), *i*), *p*) e *u*) e art. 8, c. 2 lettere *a*), *b*), *c*), *d*), *e*), *l*), *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*), *t*) e *v*)) e quella in tema di vigilanza del mercato, per adeguare la normativa nazionale alle disposizioni del regolamento UE 2019/1020.

Quest'ultima è stata attuata con il [D.Lgs. 12 ottobre 2022, n. 157](#). La delega sui servizi pubblici locali (SPL), invece, è stata attuata con il [decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201](#), che ne riordina la disciplina. Le norme della legge sulla concorrenza che incidono sui SPL, in particolare, sono due: *i*) l'art. 8, che contiene la vera e propria delega in materia; *ii*) l'art. 11, che modifica la disciplina dei controlli sulle società a partecipazione pubblica.

### *La disciplina dei controlli sulle società a partecipazione pubblica*

L'articolo 11 interviene su una delle "norme chiave" del Testo unico delle società partecipate (l'art. 5 del [d.lgs. 175/2016](#)), rafforzando in modo incisivo il meccanismo di controllo su tali società. Questa disposizione è destinata a incidere nel mondo delle società pubbliche, perché modifica il processo decisionale e i tempi relativi alla deliberazione di acquisto di partecipazioni e di costituzione di nuove società<sup>3</sup>.

In particolare, sono stati specificati i **contenuti della deliberazione della Corte dei conti** con riguardo alla conformità dell'atto deliberativo dell'amministrazione pubblica interessata rispetto a: *i*) le finalità che possono essere perseguite mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche; *ii*) l'obbligo di motivazione analitica in merito alla necessità della scelta compiuta dalla PA, evidenziandone, altresì, le ragioni e le finalità, in relazione alla convenienza economica e alla sostenibilità finanziaria dell'attività o servizio svolti; *iii*) la compatibilità dell'atto deliberativo con la normativa europea; *iv*) le modalità di adozione

---

<sup>3</sup> L. Lanzillotta, S. Pozzoli e A. Vigneri (a cura di), Servizi pubblici locali: verso una timida riforma, ASTRID PAPER 87, dicembre 2022, p. 20.

dell'atto deliberativo (es. elementi essenziali; pubblicazione sui siti istituzionali; scelta di soci privati con procedure di evidenza pubblica).

Viene altresì previsto che, ove l'amministrazione interessata intenda procedere alla costituzione o all'acquisto della partecipazione societaria nonostante il parere in tutto o in parte negativo, deve motivare analiticamente le ragioni per le quali si discosti dal parere stesso. Si armonizzano poi le disposizioni dell'articolo 9 con le forme di affidamento espressamente consentite sia dalla normativa europea (art. 5 Regolamento 1370/2007), che da quella nazionale. Si tratta di una riformulazione che consente alle Regioni e agli enti locali di poter scegliere tra le diverse forme di affidamento previste dalle normative europee senza vedersi applicate la decurtazione delle risorse del Fondo Nazionale per il TPL, l'esercizio del potere sostitutivo e le forme di responsabilità dirigenziale.

Si è previsto, inoltre, che sull'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisto di partecipazioni - anche indirette - da parte di amministrazioni pubbliche in società, la Corte dei conti, entro sessanta giorni dalla ricezione dell'atto, deliberi il parere in ordine alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. A ciò si affianca la previsione per cui il conservatore del registro delle imprese cancelli d'ufficio dal registro le società a controllo pubblico che, per oltre due anni consecutivi (e non più tre anni), non abbiano depositato il bilancio d'esercizio, ovvero non abbiano compiuto atti di gestione.

### *L'attuazione della delega sui servizi pubblici locali*

Quanto al decreto legislativo (n. 201/2022) in tema di **servizi pubblici locali** (che attua l'art. 8 della l. n. 118/2022), esso si compone di 38 articoli e delinea il quadro normativo generale per l'organizzazione e la gestione dei servizi di interesse economico generale a livello locale. In particolare, il decreto identifica la nozione di servizi pubblici locali di rilevanza economica, con quella, di derivazione europea, di servizi di interesse economico generale (SIEG) di livello locale ed estende l'ambito di applicazione della normativa generale a tutti i servizi di interesse economico generale prestati a livello locale, con la sola esclusione dei servizi di distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale e dei trasporti a fune.

Si introducono poi misure di incentivazione, da individuare nello specifico con un decreto del MEF, per la gestione integrata dei SPL nelle città metropolitane e per la riorganizzazione a livello regionale degli ambiti o bacini di riferimento dei SPL a rete.

Inoltre, si introduce una specifica disciplina del principio di distinzione e di esercizio separato tra funzioni di regolazione, di indirizzo e di controllo e funzioni di gestione dei SPL a rete e non a rete, prevedendo che i servizi a rete siano sottoposti alla regolazione e controllo delle competenti autorità di regolazione, mentre per i servizi non a rete gli atti tipo e gli indicatori siano adottati dalle competenti strutture della Presidenza del Consiglio, mentre gli enti locali si limitino ad adottare un regolamento, ovvero un atto generale, che regoli la gestione dei servizi non a rete di propria titolarità.

Si prevedono poi specifici presidi per l'individuazione, da parte degli enti locali e oltre a quelli "necessari" per legge, di ulteriori SPL di rilevanza economica, previa apposita istruttoria da cui risulti l'inidoneità del mercato a soddisfare i corrispondenti bisogni della collettività.

Soprattutto, con riferimento agli affidamenti *in house* per importi superiori alle soglie di rilevanza europea, la nuova disciplina richiede una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato. Su questa falsariga, il decreto detta poi una serie di disposizioni volte a rafforzare le misure di trasparenza nella disciplina dei SPL, sia per quanto riguarda la fase della scelta delle modalità di gestione (ricorso al mercato o *in house*), sia con riguardo al successivo espletamento delle gestioni dei SPL medesimi.

Sul provvedimento vi è stata una serrata discussione, che ha visto un "fronte" piuttosto ampio metterne in discussione il profilo più qualificante appena richiamato, vale a dire il superamento della equiparazione tra affidamenti *in house* a quelli mediante gare a evidenza pubblica. Il decreto esprime, sul punto, una linea cauta ma nel complesso condivisibile, evidenziando che l'*in house* è una forma di affidamento in qualche modo "eccezionale" o, quantomeno, da motivare in ordine alle ragioni che la giustificano rispetto alla gara.

Si tratta di un aspetto qualificante, per almeno due ordini di ragioni:

- è diffusa la convinzione - cui Confindustria aderisce - che un sistema maggiormente concorrenziale rispetto all'assetto attuale (nel quale gli affidamenti diretti o a società miste sono largamente prevalenti) favorirebbe il miglioramento della qualità dell'offerta e costi più competitivi, anche grazie alla maggiore impronta industriale dei servizi;
- un diverso approccio sarebbe stato probabilmente osteggiato dalla Commissione europea e avrebbe potuto mettere a rischio il conseguimento dell'obiettivo.

In materia di concorrenza, infine, occorre segnalare che non è ancora stata presentata la legge annuale sul mercato e la concorrenza del 2022, che - in base al PNRR - dovrà essere approvata entro il 31 dicembre 2023. Come per le altre leggi sulla concorrenza previste nel PNRR, la scadenza di fine anno si riferisce all'entrata in vigore sia della legge sia dei decreti legislativi e dei provvedimenti attuativi. Pertanto, si può ritenere che vi sia già un certo ritardo nella presentazione del disegno di legge, considerato che il precedente, il cui iter si è concluso a fine 2022, era stato presentato il 3 dicembre 2021 ed è stato approvato dal Parlamento il 2 agosto 2022.

## LA RIFORMA DEL CODICE DEGLI APPALTI

La riforma del codice dei contratti pubblici è un tema attuale, in quanto il PNRR prevede l'entrata in vigore della riforma entro marzo 2023. Si tratta, peraltro, di un tema del tutto centrale per gli operatori economici.

Si rammenta che la riforma prevede l'introduzione di un nuovo Codice sui contratti pubblici, che provveda a un riordino organico e complessivo di vari argomenti. Il Parlamento ha affidato il compito al Governo tramite la [legge delega n. 78 del 2022](#).

In particolare, l'art. 1, comma 4 della legge n. 78 prevede che i decreti legislativi siano adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con i Ministri competenti e previa acquisizione del parere della Conferenza unificata.

Per la redazione dello schema di decreto legislativo è stata costituita una Commissione speciale, presso il Consiglio di Stato, incaricata della scrittura del nuovo Codice, che ne ha redatto una bozza.

I tempi sono piuttosto serrati: per l'entrata in vigore dei relativi decreti legislativi è previsto il termine del 30 marzo 2023, mentre per la predisposizione di tutti gli atti attuativi (regolamenti di esecuzione, linee guida, ecc.) sono disponibili ulteriori 3 mesi (giugno 2023).

Al contempo, all'approvazione di tutti questi atti si affiancano *milestone* che fissano obiettivi quantitativi precisi: tra gli altri, il Piano prevede, entro la fine del 2023, la riduzione di almeno il 15% del tempo medio tra l'aggiudicazione dell'appalto e la realizzazione dell'infrastruttura.

La riforma del Codice prevista nel PNRR indica come sia necessario che l'Italia faccia proprie regole semplificate e coerenti con il diritto comunitario in tale settore. L'obiettivo della semplificazione è essenziale per l'efficiente realizzazione delle infrastrutture e per il rilancio dell'economia. Tale semplificazione ha per oggetto non solo la fase di affidamento, ma anche quelle di pianificazione, programmazione e progettazione.

Lo [schema di decreto legislativo](#) è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 16 dicembre 2022, poi trasmesso alla Conferenza Unificata e al Parlamento.

Le Commissioni Ambiente di Camera e Senato hanno espresso il loro parere sullo schema di decreto legislativo, che è adesso in attesa dell'approvazione definitiva da parte del Governo.

Lo schema di Codice dei contratti pubblici appare strutturato in modo chiaro e leggibile. Appare evidente l'obiettivo di adeguare la disciplina dei contratti pubblici a quella del diritto europeo, ai principi espressi in corso degli anni della giurisprudenza e, soprattutto, di restituire l'organicità e la sistematicità perdute a seguito delle continue modifiche introdotte nel corso del tempo al Codice vigente.

Il testo, in generale, sembra restituire al Codice le sue funzioni originarie, cioè di strumento necessario per realizzare le gare pubbliche e acquisire beni e servizi, superando quella concezione per cui sarebbe "compito" di queste regole anche il contrasto alla corruzione e, più in generale, all'illegalità. Questa sorta di eterogenesi dei fini ha avuto un ruolo tutt'altro che secondario nel complicare il "telaio" normativo in tema di gare pubbliche.

Nel merito, occorre evidenziare anzitutto che gli appalti di servizi e forniture assumono, in questo contesto, un rilievo estremamente significativo nell'economia nazionale, sia in ragione del loro valore economico, sia in considerazione del rilievo strategico per il funzionamento dell'amministrazione pubblica e della sua attività di prestazione anche a favore delle imprese.

La bozza di Codice ha, in particolare, il pregio di mettere in fila una serie di principi che possono dare la giusta direzione all'interprete è che, tra le altre cose, recepiscono proprio il punto appena richiamato.

È degno di nota che il nuovo Codice contenga molte norme "autoesecutive", senza rinvii ad altri testi di legge: è un'impostazione molto positiva, che risponde a una delle osservazioni del mondo produttivo, vale a dire di poter disporre di "disposizioni attuative immediate". L'abrogazione complessiva di 104 atti di secondo livello e l'integrazione negli allegati al testo del Codice di istruzioni operative (comprese le linee guida ANAC) vanno nella giusta direzione di semplificazione, chiarezza e completezza. Positiva anche la possibilità di modificare gli allegati tramite regolamento e non necessariamente tramite legge.

Al contempo, sarebbe limitativo valutare l'efficacia del Codice solo sulla base della capacità dello stesso di accelerare le procedure per sbloccare gli investimenti pubblici: per rilanciare l'economia del Paese, l'attenzione non può essere focalizzata esclusivamente sul "quanto compro", ma anche e soprattutto sul "cosa compro". Il nuovo Codice dovrebbe mettere a punto un quadro di riferimento grazie al quale tutti gli attori economici siano messi nelle condizioni di sostenere la imprescindibile transizione digitale, tecnologica e sostenibile: sono questi i pilastri da cui dovrà necessariamente partire qualsiasi ragionamento e che dovranno guidare ed ispirare i principi e la disciplina del nuovo Codice dei contratti.

Occorrerà poi verificare con attenzione l'implementazione del nuovo Codice: sarà necessario del tempo per gli operatori economici per familiarizzare con le nuove regole, che peraltro sono già cambiate di continuo negli ultimi anni.

In questo contesto, il via libera al nuovo Codice potrebbe creare un "cortocircuito" proprio sugli appalti PNRR. Si tratta di un profilo particolarmente sensibile. Come la storia del Codice dei contratti dimostra, la stabilità del quadro normativo è un fattore indispensabile e lo è quindi, a maggior ragione, in vista dell'attuazione del PNRR. È noto l'inevitabile rallentamento del mercato degli appalti nei mesi immediatamente successivi all'emanazione di un nuovo testo di legge. Occorre evitare, dunque, uno shock regolatorio, un'eccessiva discontinuità rispetto al PNRR, nel momento peraltro di sua massima attuazione, che rischierebbe di rallentare, se non addirittura bloccare l'esecuzione delle opere.

Per evitare un rallentamento nelle opere PNRR, il rinvio dell'entrata in vigore del Codice, è un suggerimento quanto mai opportuno, trattandosi di un profilo particolarmente sensibile. La stabilità del quadro normativo è un fattore determinante, a maggior ragione, nel momento della massima attuazione del PNRR e una *vacatio legis* del Codice consentirebbe a tutti gli operatori coinvolti di acquisire la conoscenza delle novità, nell'ottica della sollecita attuazione del Piano italiano.

## LA RIFORMA DEL CODICE DELLA PROPRIETÀ INDUSTRIALE

Il nuovo Codice della proprietà industriale (Disegno di legge - di seguito DDL - di "Modifica al Codice della Proprietà Industriale" - D.lgs. 30/2005, di seguito CPI - attualmente all'esame della IX Commissione del Senato), è un obiettivo PNRR rilevante tanto per la promozione degli investimenti in ricerca e sviluppo (R&S), quanto per la crescita delle imprese innovative

in Italia. Il DDL, insieme ai decreti attuativi a esso collegati, rappresentano una *milestone* del PNRR e andranno approvati entro il terzo trimestre di quest'anno.

In occasione dell'audizione parlamentare dello scorso 8 febbraio, Confindustria ha espresso una sostanziale condivisione sul nuovo Codice e proposto alcuni correttivi voti a rafforzare i partenariati nell'ambito dell'attività di R&S.

La riforma del CPI rientra nelle Linee di intervento strategiche sulla proprietà industriale 2021-2023 (di seguito: Strategia), approvate con Decreto del Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT) nel giugno 2021. La Strategia, che ha recepito diverse proposte formulate da Confindustria in risposta alla consultazione pubblica, è stato uno dei primi provvedimenti programmatici di attuazione del PNRR, con l'obiettivo di promuovere la proprietà intellettuale nel contesto della digitalizzazione e innovazione del sistema produttivo italiano (Missione 1, Componente 2 del PNRR).

In Italia, le industrie ad alta intensità di diritti di proprietà intellettuale generano oltre il 52% del PIL e contribuiscono al 28% dell'occupazione, registrando *performance* superiori rispetto alla media UE<sup>4</sup>. Spesso gli *intangibile* costituiscono il reale valore economico di un'impresa e, al contempo, il principale fattore di competitività di un paese a livello globale.

Il contributo delle imprese in questo campo è centrale, sia guardando agli investimenti in innovazione, sia alla protezione dei risultati dell'attività inventiva.

Negli ultimi venti anni l'investimento in R&S delle imprese italiane è quasi raddoppiato, passando dallo 0,5% del PIL del 2000 allo 0,94% del 2020, con un'accelerazione nell'ultimo triennio nonostante la crisi economica (+3,9% nel 2022 rispetto all'anno precedente)<sup>5</sup>. Al contrario, nello stesso arco temporale gli investimenti pubblici in innovazione sono rimasti sostanzialmente stabili (dallo 0,50% del PIL nel 2000 allo 0,56% nel 2020, contro una media UE dello 0,8% e l'1% della Germania)<sup>6</sup>.

Anche sul piano brevettuale le imprese italiane sono all'avanguardia, con un incremento nel 2021 delle domande di brevetto europeo del 6,5% rispetto all'anno precedente, risultato superiore alla media dei paesi aderenti all'EPO (+2,8%). Al contempo, la ricerca scientifica italiana nonostante le molte pubblicazioni registra pochi brevetti: appena il 2,5% sul totale a livello mondiale, contro il 5,9% della Francia, che pubblica di meno rispetto a noi, e il 14,4% della Germania<sup>7</sup>. Ciò significa che ci sono ampi margini per migliorare il ritorno economico della ricerca pubblica.

Infatti, la qualità della ricerca si misura anche sulla capacità di valorizzarne gli esiti, promuovendo la cultura dell'applicazione del risultato e della conseguente protezione della

---

<sup>4</sup> [EPO-EUIPO](#) – IPR-intensive industries and economic performance in the European Union, 2022.

<sup>5</sup> Elaborazioni CSC su dati Eurostat

<sup>6</sup> Elaborazioni CSC su dati Eurostat

<sup>7</sup> Dati EPO, Patent Index 2020



proprietà intellettuale, passaggio obbligato per gestirne il “valore” e cardine dei processi di trasferimento tecnologico, determinanti per il progresso della conoscenza.

In questo senso, diventa necessario rendere strutturali le *partnership* pubblico-private in R&S, che in Italia sono ancora deboli<sup>8</sup>. È questa la direzione intrapresa dal PNRR, con interventi che mirano a modernizzare e rendere più competitivo il nostro Paese.

In questa prospettiva, è essenziale **l'abolizione del c.d. professor privilege**, abolizione disposta dall'articolo 3 del DDL di riforma del CPI (mediante la riscrittura dell'articolo 65 del Codice stesso), che risponde a una proposta di Confindustria formulata in occasione della consultazione pubblica sulla Strategia. Questo intervento normativo, che allinea l'Italia agli altri paesi europei, non solo è in grado di facilitare la gestione dei brevetti nei rapporti tra Università, enti pubblici di ricerca e imprese, favorendo il partenariato, ma può anche contribuire a creare un sistema di concorrenza virtuosa tra le stesse Università, spingendole verso collaborazioni con le imprese funzionali a valorizzare la propria attività inventiva.

Per raggiungere tali obiettivi, è però necessario - come segnalato da Confindustria in occasione della richiamata audizione parlamentare - apportare alcuni correttivi all'articolato del DDL, per rafforzare il riferimento all'autonomia negoziale come modalità attraverso cui addivenire a una regolazione dei diritti di sfruttamento economico dei risultati della ricerca finanziata dal privato, affermando con chiarezza che tale regolazione dovrà essere declinata in un contratto tra l'Università e il soggetto che finanzia la ricerca.

Inoltre, per favorire una regolazione equa dei rapporti economici tra le parti si dovrebbero elaborare apposite Linee guida che possano individuare i principi e i criteri specifici per la regolamentazione dei menzionati rapporti contrattuali. Ciò anche al fine di ovviare e eventuali asimmetrie informative, su aspetti tecnici e/o normativi, relativi alla attività di ricerca oggetto del contratto. Il ricorso alle Linee Guida avrebbe il pregio di introdurre uno strumento di *soft regulation* dei rapporti contrattuali tra soggetti pubblici e privati per la gestione dei diritti di privativa industriale, assicurando una maggiore flessibilità e adattabilità alle esigenze del caso concreto e alle buone prassi che si sono già consolidate o si consolideranno nel tempo.

Affinché le Linee Guida diventino un punto di riferimento per i contraenti e abbiano la più ampia diffusione, è importante che siano elaborate e adottate dal Governo, entro un termine congruo dall'entrata in vigore della legge di riforma del CPI. Al contrario, occorre evitare che sia definita per legge la ripartizione economica dei diritti di privativa in caso di invenzione finanziata dal privato, opzione che introdurrebbe un elemento di rigidità in rapporti negoziali che è opportuno lasciare, invece, all'autonomia delle parti.

In relazione alle tempistiche, la IX Commissione del Senato, cui è stato assegnato l'esame del DDL di riforma del CPI in sede redigente, ha avviato l'esame degli emendamenti il 7

---

<sup>8</sup> Nel 2018, la quota di imprese innovatrici nel manifatturiero con accordi formali di ricerca con il settore pubblico era del 6,5%, contro una media dell'Eurozona superiore del 10% (13% in Germania).

marzo e si stima che l'approvazione in prima lettura al Senato possa avvenire entro la fine del mese di marzo.

### **DOTTORATI DI RICERCA E MOBILITÀ DEI RICERCATORI**

Il tema delle competenze e del capitale umano - per la sua rilevanza ed importanza - ha un ruolo centrale all'interno delle imprese. Anche il PNRR prevede interventi e risorse per il rafforzamento delle competenze, attraverso un approccio innovativo sia per riqualificare le persone che per professionalizzarle.

Il PNRR, accogliendo la proposta di Confindustria, ha posto come uno dei pilastri dell'azione su R&S&I i **dottorati innovativi**, con l'obiettivo di rendere lo strumento del dottorato coerente con le reali esigenze dell'impresa, facilitando l'inserimento di risorse qualificate nelle imprese, e di favorire anche attraverso i dottorati la collaborazione tra sistema pubblico di ricerca e imprese.

Per promuovere questo processo si prevede la semplificazione delle procedure ed è in questa linea che si muove il [DM 14 dicembre 2021, n. 226](#) ("Regolamento recante modalità di accreditamento delle sedi e dei corsi di dottorato e criteri per la istituzione dei corsi di dottorato da parte degli enti accreditati").

Questo decreto modifica le precedenti disposizioni in materia di dottorato di ricerca contenute nel DM 45/2013. La riforma introduce una necessaria flessibilità che permette carriere diverse al termine del dottorato, mantenendo saldi i criteri di qualità scientifica e organizzativa; punta a innalzare e potenziare il livello di qualità dei percorsi dottorali; a favorire l'istituzione di nuovi corsi di dottorato di ricerca, aumentandone le tipologie; a semplificare le procedure per coinvolgere nei percorsi soggetti esterni all'università; a promuovere, grazie al partenariato pubblico-privato, l'istituzione di dottorati di interesse nazionale e il riconoscimento dei dottorati industriali.

Obiettivo della riforma è aggiornare la disciplina dei dottorati, semplificando le procedure per il coinvolgimento di imprese e centri di ricerca e rafforzare le misure per la costruzione di percorsi di dottorato non finalizzati alla carriera accademica.

Come richiesto da Confindustria, il nuovo regolamento accoglie e introduce, fra le principali novità, un articolo *ad hoc* sul "dottorato industriale" e cerca di riordinare tutte le fattispecie in cui è possibile avviare un dottorato in collaborazione con le imprese. Dalla lettura del Decreto, emerge, quindi, un ruolo più incisivo dei soggetti privati nel dottorato di ricerca. Già dal primo articolo viene, infatti, esplicitato un orientamento professionalizzante sempre più marcato del dottorato di ricerca, con un'attenzione riservata all'inserimento nel mondo del lavoro privato.

Si prevede inoltre la partecipazione di enti terzi, tra cui il settore industriale, nella definizione del percorso formativo del dottorando, promuovendo opportunità di formazione interdisciplinare, multidisciplinare e transdisciplinare anche in ambiti non accademici. Si tratta di una nuova modalità di collaborazione con il mondo industriale che diventa parte attiva nel percorso di dottorato e contribuisce a caratterizzarlo in senso industriale. Nel nostro Paese è necessario che imprese e accademie collaborino per aiutare i giovani a

soddisfare il proprio talento. Da qui il grande impegno del sistema Confindustria per informare e mobilitare le imprese affinché possano partecipare in modo concreto.

Con tale approccio ai giovani dottorandi vengono offerte qualificate e interessanti opportunità di lavoro - orientandoli verso una scelta professionale consapevole e scoprendo il valore aggiunto della ricerca industriale - favorendo, al tempo stesso, l'innalzamento delle competenze avanzate nelle imprese: allo stesso tempo, ai loro dipendenti si offre una opportunità per svilupparne di ulteriori

Il 22 marzo 2022 sono state pubblicate le [Linee Guida](#) definite dal MUR per la presentazione, da parte degli atenei, delle domande di accreditamento dei nuovi corsi di dottorato.

Quanto alla **mobilità dei ricercatori**, invece, il MUR ha pubblicato il [DM n. 330 del 30 marzo 2022](#) per favorire la mobilità dei ricercatori tra soggetti di ricerca (università pubbliche e private ed enti pubblici di ricerca) e imprese.

Si tratta di una riforma molto importante ed un tassello fondamentale del disegno complessivo degli interventi sul tema R&S&I del PNRR. *Supportare ricerca e innovazione nel nostro Paese vuole anche dire rafforzare la collaborazione tra strutture pubbliche e private.*

Confindustria ha lavorato intensamente con il MUR su questo tema e il testo del decreto recepisce tutti i contributi forniti. La mobilità si inserisce sui progetti concreti e potrà essere realizzata sia nell'ambito di progetti avviati nel PNRR che all'esterno. La mobilità, intesa come bidirezionale e temporanea, deve avvenire nell'ambito di un reale progetto di ricerca definito dall'impresa, anche eventualmente congiunto. Lo scambio di personale di alto profilo tra sistema pubblico e privato avviene sulla base di convenzioni volte a disciplinare gli obiettivi del progetto di mobilità, le attività da svolgere, la durata complessiva e la disciplina della proprietà intellettuale delle invenzioni lasciata alla definizione tra le Parti.

La mobilità avviene attraverso lo strumento del "distacco", quindi, senza mutare il rapporto di lavoro del ricercatore con università/impresa di provenienza. Il ricercatore che partecipa alla mobilità continua ad essere quindi pagato dal proprio datore di lavoro - ente di ricerca o università nel caso di mobilità verso l'impresa o impresa nel caso di mobilità verso un ente pubblico o università. Viene garantita per i ricercatori distaccati da università ed enti di ricerca la valutazione del periodo e dei possibili risultati ottenuti durante il distacco ai fini del percorso di carriera.

È prevista la possibilità (non obbligo) che l'impresa destinataria possa riconoscere un eventuale compenso aggiuntivo e che questa, ove previsto nelle convenzioni, possa anche procedere al rimborso del trattamento economico e contributivo erogato dal soggetto distaccante. Analogamente, nel caso di mobilità verso università o ente di ricerca, può essere riconosciuto un compenso per incarico di ricerca o docenza al ricercatore proveniente dall'impresa.

Università ed enti di ricerca possono assumere, a tempo, un sostituto ed hanno un finanziamento aggiuntivo per tale sostituzione; ciò, ovviamente, è fondamentale per spingere gli enti a distaccare.

## LE MODIFICHE AL PNRR E IL REPOWEREU

Un nuovo banco di prova attende il Governo italiano, vale a dire l'interlocuzione con le Istituzioni europee per l'adeguamento del PNRR dopo l'approvazione del REPowerEU: il Piano della Commissione adottato in risposta alle difficoltà e alle perturbazioni del mercato energetico mondiale causate dall'invasione russa dell'Ucraina.

Con REPowerEU, l'Europa intende non solo favorire l'autonomia dai combustibili fossili russi e accelerare sulla transizione verde, ma anche affrontare la crescente "povertà energetica" di famiglie e imprese.

Per farlo, si prevede l'inserimento di un capitolo dedicato alle priorità di REPowerEU nei Piani di ripresa e resilienza nazionali, sotto forma di *addendum*. Le azioni incluse potranno riguardare, tra le altre: infrastrutture per l'approvvigionamento di energia e gas, efficienza energetica in edifici e infrastrutture critiche, decarbonizzazione dell'industria, aumento della produzione di energia rinnovabile, sostegno alle famiglie, riqualificazione della forza lavoro.

I Governi dovranno presentare l'addendum a Bruxelles entro il 30 aprile. Al netto delle considerazioni svolte sulla necessità di mantenere la "barra dritta" sull'attuazione - specie sul versante delle riforme - la prima considerazione da fare riguarda il fatto che il Governo si trova di fronte a una scadenza ravvicinata per la presentazione delle proposte alla Commissione. Al fine di inserire nell'addendum previsto da REPowerEU misure realmente utili ed efficaci, pur nei tempi strettissimi dati dal regolamento, il Governo dovrebbe coinvolgere e ascoltare le proposte del partenariato economico e sociale, espressione dei bisogni di imprese, cittadini e territori.

Il capitolo aggiuntivo di REPowerEU potrebbe, a titolo esemplificativo, essere l'occasione per inserire nel PNRR ulteriori e più forti investimenti per sostenere le imprese che affrontano i costi più alti della transizione verde (e in particolare, in questo momento, il caro energia), o per sviluppare le azioni necessarie alla riqualificazione professionale della forza lavoro, sviluppando le nuove competenze, digitali e green, richieste dalle imprese.

Oltre a quanto previsto da REPowerEU, il Governo intende apportare anche altre modifiche al PNRR. Alcune sono necessarie, ma dovranno essere mirate e non minare l'ambizione del Piano. Questo significa che non dovrebbero impattare sulle riforme, ma agire sul versante degli investimenti. In proposito, Confindustria ha già evidenziato: *i*) la necessità di ragionare sulla rimodulazione di alcune scelte di investimento, ove possibile (in particolare, laddove non vi siano bandi o avvisi già avviati) per far fronte alla crisi energetica; nonché *ii*) l'opportunità di nuovi interventi sugli "extracosti" (sulla falsariga dei precedenti) laddove la congiuntura economica dovesse renderli necessari, sempre al fine di rendere possibile l'effettiva attuazione delle linee di investimento del Piano.

D'altro canto, è solo grazie alla diligente attuazione del Piano che l'Italia potrà avere la credibilità necessaria non solo in vista della decisiva partita della riforma del Patto di Stabilità e Crescita, ma anche per ottenere le rimodulazioni del Piano imposte dall'emergenza bellica.