



CONFINDUSTRIA



# Newsletter N. 4 - PNRR Riforme

## Approfondimento

Luglio 2023

## Sommario

<b>PREMESSA. AGGIORNAMENTO GENERALE E (3°) RELAZIONE SEMESTRALE SUL PNRR</b> .....	3
<b>TERZA RELAZIONE SEMESTRALE SUL PNRR</b> .....	3
<i>In particolare, sui limiti di capacità amministrativa e di frammentazione degli interventi</i> .....	4
<i>Sul pagamento della 3° e della 4° rata</i> .....	5
<i>Considerazioni</i> .....	5
<i>Aggiornamenti successivi alla Relazione semestrale (3° e 4° rata e cenni a rimodulazione)</i> .....	6
<b>LA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA</b> .....	10
<i>Riforma del processo civile M1C1 - Riforma 1.4</i> .....	10
<i>Attuazione della riforma</i> .....	11
<i>Riforma del quadro in materia di insolvenza (Riforma 1.6)</i> .....	12
<i>Considerazioni</i> .....	14
<b>RIDUZIONE TEMPI DI PAGAMENTO DELLE PA E DELLE AUTORITÀ SANITARIE (M1C1 - RIFORMA 1.11)</b> .....	16
<b>LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE</b> .....	18
<i>Accesso e reclutamento (Riforma 2.1)</i> .....	18
<i>Buona amministrazione e semplificazione (Riforma 2.2)</i> .....	19
<i>Considerazioni</i> .....	20
<b>LA RIFORMA DEI CONTRATTI PUBBLICI (M1C1 – RIFORMA 1.10)</b> .....	22
<i>Premessa</i> .....	22
<i>Attuazione e prossime attività</i> .....	22
<i>Considerazioni</i> .....	23
<b>RIFORMA DEL SISTEMA DI PROPRIETÀ INDUSTRIALE (M1C2 – RIFORMA 1)</b> .....	27
<i>Attuazione</i> .....	27
<i>Considerazioni</i> .....	27
<b>AGGIORNAMENTO LEGGI ANNUALI SULLA CONCORRENZA (M1C2 – RIFORMA 2)</b> .....	29
<i>Attuazione</i> .....	29

## PREMESSA. AGGIORNAMENTO GENERALE E (3°) RELAZIONE SEMESTRALE SUL PNRR

Dopo un primo periodo di intenso lavoro legislativo, la gran parte delle riforme è ora in fase di implementazione, fase spesso caratterizzata dall'attesa di decreti attuativi e legislazione secondaria, con l'obiettivo di ultimarle entro la metà del 2026.

Nell'insieme, il Piano contempla un totale di **63 riforme**, suddivise in 156 *milestones* e *targets*, di cui 73 sono stati conseguiti, 30 sono in corso e 53 ancora da iniziare.

Per la **riforma dell'amministrazione pubblica** si considerano acquisiti 6 dei 12 traguardi e obiettivi previsti, 2 sono ancora in fase di svolgimento e 4 non sono stati avviati. Fra le attività completate vi sono quelle propedeutiche al Piano (coordinamento e monitoraggio a livello centrale; determinazione delle competenze dei singoli organi; semplificazione delle procedure; caratteristiche del personale assegnato).

Per la **riforma della giustizia** si considerano conclusi tutti gli atti normativi riguardanti il processo civile e penale, le commissioni tributarie e la materia dell'insolvenza, ma sono ancora da adottare alcuni regolamenti e altri provvedimenti derivati necessari per l'applicazione delle leggi approvate: in ogni caso, gli obiettivi quantitativi fissati in questo ambito, compresi quelli da raggiungere entro il 2024, non risultano essere oggetto di un monitoraggio trasparente e puntuale.

La **riforma della proprietà industriale** ha registrato, lo scorso 18 luglio, l'approvazione definitiva in Parlamento del nuovo Codice (CPI). Dovranno essere ora emanati gli atti attuativi, al fine di poter conseguire in maniera soddisfacente la *milestone*. Tra l'altro, entro il 30 settembre dovranno essere approvate le Linee Guida previste nel nuovo articolo 65 del CPI che, abolendo il *professor privilege*, rafforza l'autonomia negoziale di imprese ed enti di ricerca nella regolazione dei diritti di sfruttamento economico delle invenzioni realizzate nell'ambito di attività di ricerca finanziata dai privati.

Per quanto concerne le altre riforme inserite nel PNRR, si considerano ultimate le seguenti:

- nuovo Codice degli appalti e dei contratti pubblici;
- misure per la transizione energetica (impiego dell'idrogeno, semplificazione delle autorizzazioni per le fonti rinnovabili e controllo del rischio idrogeologico);
- norme per la gestione delle risorse idriche;
- disposizioni per l'istruzione (formazione professionale, sostegno allo studio e carriera degli insegnanti).

Con la [terza Relazione semestrale](#) (la prima a firma del Governo Meloni) è stata fornita un'analisi del PNRR italiano, al fine di rilevare le principali criticità registrate nella fase di attuazione del Piano, così da far emergere i ritardi nei vari settori e ipotizzare soluzioni per il raggiungimento degli obiettivi finali.

## TERZA RELAZIONE SEMESTRALE SUL PNRR

Più nel dettaglio, la Relazione ha evidenziato che le cause per le quali si scontano oggi i maggiori ritardi possono individuarsi a livello sia di strutturazione del Piano, sia di circostanze emerse in fase di implementazione. Alla prima categoria sono da ricondurre:

Approfondimento Newsletter Riforme N.4

- le stringenti condizionalità imposte dalle regole UE<sup>1</sup>;
- la frammentazione dei progetti (su cui la fase di rendicontazione potrebbe rivelarsi ancor più critica)<sup>2</sup>;
- il monitoraggio inefficace per mancata o ritardata interoperabilità tra ReGiS e le banche dati di monitoraggio esistenti.

L'implementazione del Piano avrebbe invece risentito delle seguenti difficoltà:

- ✓ aumento dei **costi delle materie prime e dell'energia**;
- ✓ **carenza di materiali e beni intermedi** (effetti negativi sull'economia e sui contratti pubblici, con riflessi sui prezzi utilizzati dalle stazioni appaltanti);
- ✓ **squilibri** registrati sul **mercato del lavoro** (carenza di risorse umane e disallineamento di competenze tra domanda e offerta);
- ✓ **settore delle costruzioni** particolarmente esposto agli effetti negativi elencati nei tre punti precedenti;
- ✓ **limiti nella capacità amministrativa** dei soggetti attuatori e criticità organizzative e di rendicontazione;
- ✓ **frammentazione degli interventi**.

#### *In particolare, sui limiti di capacità amministrativa e di frammentazione degli interventi*

A parte le cause a natura esogena, è interessante concentrare l'attenzione su quelle che si riferiscono alla capacità amministrativa delle PA e alla natura frammentata degli interventi.

Per il primo aspetto, la Relazione del Governo rileva una **criticità sulla capacità di spesa delle amministrazioni comunali**, che incontrano ostacoli difficilmente superabili nel breve periodo, a causa della **mancanza di risorse umane e della carenza di competenze gestionali e tecniche**, da cui discendono inefficienze nella programmazione e nella spesa<sup>3</sup>. Più in generale, quello che emerge (rispetto agli interventi già attivati) è un'incapacità delle Amministrazioni e dei soggetti attuatori di realizzare gli investimenti programmati sin dalle fasi propedeutiche al conseguimento degli obiettivi (pubblicazione bandi, selezioni di progetti, distribuzione dei finanziamenti sul territorio).

La carenza di risorse umane qualificate sarebbe resa più complicata sia dal **carattere temporaneo delle formule di reclutamento**, ancorate all'orizzonte temporale del Piano e, quindi, poco attrattive<sup>4</sup>, sia dall'utilizzo di forme contrattuali a tempo determinato che, non garantendo stabilità, inciderebbero sulla continuità e sulla qualità delle azioni realizzate.

Quanto alla frammentazione degli investimenti, la Relazione evidenzia l'eccessivo numero di

---

<sup>1</sup> In particolare, nel richiamare alcune condizionalità originarie del Piano, si sottolinea come quelle relative al principio del non arrecare danno significativo all'ambiente (*do not significant harm*, DNSH) farebbero emergere problematiche non solo in termini di capacità progettuale, ma anche di identificazione dei progetti effettivamente conformi ai requisiti europei; è il caso dell'efficientamento energetico, dell'edilizia scolastica o degli interventi in materia di dissesto idrogeologico.

<sup>2</sup> Il Governo, tuttavia, specifica come sui progetti per i quali occorre solo verificare i criteri per la rendicontazione, il mancato inserimento nel sistema (di rendicontazione) non rifletterebbe un vero e proprio ritardo, quanto un lavoro di verifica e riscontro delle condizioni. Quindi, questa situazione andrebbe in qualche modo differenziata.

<sup>3</sup> Emblematico l'incremento delle spese consuntive sostenute dagli enti in fase di progettazione degli interventi.

<sup>4</sup> Questo aspetto riguarderebbe tutte le strutture interessate dall'attuazione del PNRR: centrali e periferiche.

soggetti attuatori, estremamente variegati per dimensione, capacità amministrativa e solidità finanziaria (es. Comuni, Province, Regioni, Città Metropolitane, società concessionarie, Università ed Enti di ricerca, provveditorati). In particolare, i progetti di importo inferiore o uguale alla soglia di un milione di euro, qualificabili come piccoli interventi, sono pari a circa l'87% del totale.

Questa **frammentazione determina una dispersione di risorse, monetarie e non**, che si intreccia con le carenze nella capacità dei soggetti attuatori a realizzare gli investimenti programmati, nonché con l'incapacità di alcune amministrazioni titolari di governare i processi mirati a soddisfare gli impegni assunti.

### *Sul pagamento della 3° e della 4° rata*

Nella Relazione si legge che la valutazione della Commissione UE ai fini del pagamento della **terza rata** sarebbe in via di completamento. Il processo di valutazione ha richiesto tempi più lunghi, in parte dovuti alla complessità degli obiettivi da conseguire e ai tempi richiesti dal processo di verifica campionaria<sup>5</sup> che la Commissione ha svolto.

Anche in merito alla **quarta rata** la Relazione evidenzia ritardi nel conseguimento degli obiettivi: dovuti in particolare al peggioramento del quadro economico, caratterizzato dalla forte accelerazione della dinamica dei prezzi e da strozzature dal lato dell'offerta. Per tale motivo, il 10 maggio 2023 è stato convenuto con la Commissione di procedere a una rimodulazione complessiva del Piano entro i termini previsti dal [Regolamento UE 2021/241](#).

Su entrambi i punti (3° e 4° rata), v. *infra* per gli aggiornamenti intervenuti successivamente alla Relazione semestrale.

### *Considerazioni*

La Relazione del Governo valuta i progetti in corso, i progressi, i ritardi e le possibili modifiche.

**L'approccio rimane di tipo "difensivo"** e i contenuti orientati in chiave di constatazione, più che di proposta. Lo conferma la disposizione degli argomenti nel testo, che riserva i pochi riferimenti alle intenzioni future solo nella parte finale del documento.

Tra le cause richiamate per motivare i ritardi, la Relazione contiene ricorrenti riferimenti alla generale lentezza dei processi burocratici o all'incapacità gestionale dei soggetti attuatori in tema di progettazione e rendicontazione.

Su un piano generale, si conferma la **volontà politica di rivedere il Piano**. La Relazione evidenzia la necessità di procedere attraverso la rimodulazione di alcuni progetti<sup>6</sup> prefigurando già una strategia di intervento ampia (divenuta necessaria a causa dei cambiamenti delle condizioni economiche che hanno frenato l'avanzamento del PNRR) che presuppone modifiche alla stessa impostazione del Piano.

Oltre alla richiesta di rimodulazione di alcune misure, la Relazione del Governo anticipa che, per ovviare ai ritardi, si tenterà di trasferire alcuni progetti più problematici nell'ambito di altre e diverse gestioni finanziarie, preservando così alcuni progetti del PNRR che difficilmente

<sup>5</sup> Questa modalità prevede che, per le scadenze che corrispondono a un *target*, sia effettuata una verifica su una porzione degli interventi realizzati: ad esempio, le persone destinatarie di iniziative di formazione o i beneficiari di determinate misure.

<sup>6</sup> La Relazione segnala ritardi e difficoltà su almeno sei progetti chiave, tra cui le colonnine elettriche lungo le autostrade e l'assegnazione di appalti per creare posti, tra l'altro, in asili nido e scuole dell'infanzia.

riuscirebbero a essere completati entro il 2026 e spostandoli sulla programmazione sia dei [Fondi strutturali 2021/2027](#) (che hanno una scadenza al 2029), che del [Fondo Sviluppo e Coesione](#) (che non ha scadenza).

Pur riconoscendo l'importanza della *ratio* alla base di questa strategia, **è essenziale che i progetti della coesione, che lasceranno il posto ai progetti PNRR, vengano rifinanziati.**

Si tratta, infatti, di risorse già assegnate, sia a livello nazionale che regionale. Per la maggior parte andrebbero a impattare direttamente sui territori, su progetti che vedono coinvolte le imprese e la programmazione dei relativi investimenti. Da qui l'importanza di preservarli, pur in un'ottica complessiva di ottimizzazione delle risorse stesse e dei tempi imposti dall'Europa.

In generale, bisogna tenere anche in considerazione che non tutte le ipotesi di rimodulazione saranno prese in considerazione dalla Commissione. Non sarà agevole, ad esempio, far passare modifiche su progetti non realizzati a causa della *malagestio* delle Amministrazioni e che non dipendono da esigenze/circostanze oggettive di impossibilità o ritardi.

Il Consiglio dei ministri finanziari dell'UE, in proposito, ha adottato una "decisione di esecuzione" ([ECOFIN 5536/23](#)), che modifica il Piano di ripresa e resilienza della Germania. L'aggiornamento del Piano della Germania è di natura tecnica e riguarda due misure relative alla digitalizzazione delle ferrovie e l'altra alla ricerca e allo sviluppo di vaccini contro la SARS-CoV-2. In una nota del Consiglio si legge che la modifica "*non influisce sulla pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza del piano tedesco di ripresa e resilienza*". Il precedente è indicativo per comprendere gli orientamenti europei sulle proposte di modifica.

Inoltre, le nuove misure non dovranno riproporre le incertezze che riguardavano quelle modificate, bensì essere in grado di garantire la raggiungibilità del risultato in una logica di proporzionalità e logicità. La rimodulazione dovrebbe, poi, considerare almeno tre circostanze:

- i progetti che hanno un ritardo recuperabile (es. asili nido): in tal caso la Commissione dovrebbe concedere qualche slittamento delle *milestone* intermedie;
- i progetti che incontrano problemi insuperabili di rendicontazione: questi dovrebbero essere cancellati o trasferiti su altre programmazioni, in modo da non incorrere nelle condizionalità del PNRR;
- i progetti con ritardi irrecuperabili: per questi, la perdita di risorse sarebbe, altrimenti, inevitabile.

Altra opzione da percorrere è quella garantita dell'*addendum* al PNRR previsto dal REPowerEU. Esso rappresenta la più concreta occasione di modifica al Piano per finanziare investimenti che aiutino imprese, famiglie e territori a far fronte alla crisi energetica. In proposito, la Relazione identifica solo gli ambiti generali all'interno dei quali verranno definite le proposte.

Una valutazione puntuale si potrà fare solo dopo aver analizzato le proposte annunciate il 27 luglio dal Governo (su cui v. *infra*).

Senz'altro positivo il riferimento agli strumenti: da un lato, soluzioni per favorire l'**accesso al credito per gli investimenti**; dall'altro, la Relazione esplicita che sarà data preferenza a **strumenti automatici** come i crediti di imposta, di facile utilizzo per le imprese.

*Aggiornamenti successivi alla Relazione semestrale (3° e 4° rata e cenni a rimodulazione)*

Il 20 luglio 2023 [una nota di Palazzo Chigi](#) ha annunciato che il Governo avrebbe raggiunto

un'intesa con la Commissione europea al fine di sbloccare il pagamento della **terza rata**. In particolare, la mediazione tra Bruxelles e Roma prevede che uno degli obiettivi della terza rata (quello sulle residenze per universitari, contestato dalla Commissione poiché non tutte le strutture sarebbero nuove) slitti alla quarta *tranche* di prestiti agevolati.

La scelta determina conseguenze significative: da un lato, gli obiettivi afferenti alla terza rata scendono di numero (da 55 a 54), con una decurtazione della somma erogata pari a 500 milioni di euro (da 19 mld a 18,5 mld); dall'altro lato, aumentano gli obiettivi legati alla quarta rata (da 27 a 28), con un incremento conseguente della somma correlata pari a 500 milioni di euro (da 16 mld a 16,5 mld). Il dettaglio della rimodulazione evidenzia che, nella sostanza, la cifra complessiva di prestito rimarrebbe inalterata per il 2023 (35 mld complessivi).

La nota è pervenuta dopo che, l'11 luglio 2023, è stata convocata una riunione della Cabina di Regia per dare il via libera alla condivisione con la Commissione europea di 11 modifiche su 27 obiettivi della **quarta rata**, così da provare a non ritardarla come già avvenuto per la terza. Per la prima volta dalla sua adozione, il PNRR cambia, con la rinegoziazione di alcuni obiettivi e la scelta di rinviare la richiesta di pagamento<sup>7</sup>.

La strategia sembra essere di sottoporre le modifiche a una verifica preliminare da parte della Commissione UE. In ogni caso, l'eventuale assenso di quest'ultima non implica il venir meno dei controlli, nel momento in cui il Governo avrà inviato la richiesta di pagamento e neppure garantisce che i 16 miliardi della quarta rata arrivino entro la fine dell'anno.

**Il 28 luglio 2023 la Commissione Europea ha dato il via libera alla terza rata del PNRR da 18,5 miliardi di euro, accogliendo così la proposta del Governo italiano. Nello stesso giorno la Commissione ha approvato anche le modifiche proposte sugli obiettivi della quarta rata. Si tratta di una valutazione preliminare positiva ancora soggetta al parere del Comitato Economico e Finanziario del Consiglio UE, solo successivamente la Commissione potrà adottare la decisione finale.**

Riguardo alle modifiche relative alla quarta rata, in particolare, dalle informazioni disponibili sono rilevabili dieci correzioni riferite a errori nella cd. CID (la decisione di esecuzione del Consiglio UE con cui il Piano italiano è stato formalmente approvato) o a circostanze oggettive che non consentono la rendicontazione delle misure. Tra questi dovrebbero figurare il progetto sugli asili nido, ma anche alcune linee di investimento in tema di transizione *green*, legate all'utilizzo dell'idrogeno, nonché di studi cinematografici su Cinecittà e di progetti "SatCom" e "Osservazione della Terra" (tecnologie satellitari ed economia dello spazio).

Al momento, non è stato precisato quando verrà proposta la richiesta di pagamento della quarta rata, come non è certo se coinvolgerà tutti gli obiettivi (compresi quelli per i quali è stata richiesta la rimodulazione). Dalle informazioni disponibili, il Governo sarebbe orientato ad avanzare un'unica richiesta in riferimento agli obiettivi della quarta rata, con l'aspettativa di riuscire a conseguire entrambe (erogazioni della 3° e della 4°) entro il 2023.

Con riferimento al tema della **rimodulazione generale del Piano** e, in questo contesto, al nuovo capitolo REPowerEU, il **27 luglio** la Cabina di Regia PNRR ha approvato le linee di

---

<sup>7</sup> Sia la proposta di modifica dei 11 obiettivi della quarta rata, sia quella relativa alla variazione della somma prevista per la terza, saranno esaminate congiuntamente nelle prossime settimane, prima dalla Commissione stessa e poi dal Consiglio dell'Unione europea.

intervento proposte dal Governo, in vista del confronto in Parlamento, col partenariato economico-sociale e della successiva trasmissione della proposta alla Commissione UE.

Attraverso la nuova proposta, il Governo dimostra di voler intervenire modificando molti obiettivi (144 su 349) ed eliminando dal PNRR misure per circa 16 miliardi, per le quali si prevede uno spostamento su altre programmazioni finanziarie. Come anticipato nella Relazione, l'idea di fondo, da cui muove la nuova proposta, è di utilizzare per la nuova programmazione anche i fondi già operativi, come i [Fondi strutturali 2021/2027](#) (che hanno una scadenza al 2029) e il [Fondo Sviluppo e Coesione](#) (che non ha scadenza).

Dalle prime anticipazioni, non si tratterebbe quindi di una cancellazione definitiva, ma di un **ricollocaimento necessario** per quei progetti "a rischio". L'obiettivo è di evitare che la Commissione possa revocare i finanziamenti di fronte a interventi ritenuti non ammissibili o che non possano essere completati.

La proposta di revisione sarà presentata il prossimo 1° agosto in Parlamento per essere poi inviata alla Commissione, dopodiché partirà il negoziato. Nel mezzo, il dialogo con enti territoriali e parti sociali. In totale, si prevedono dai due ai tre mesi di confronto con la Commissione per costruire il Piano rimodulato.

A prescindere dall'esito del negoziato, la sensazione che emerge dalla proposta di fine luglio è che sia cambiato l'approccio al PNRR. In sostanza, il Governo propone la correzione del target, individuando possibili soluzioni tecniche e finanziarie e lasciando poi al confronto preliminare con la Commissione e, prima ancora, con i componenti della Cabina di Regia la discussione su eventuali modifiche. Si tratta del metodo che ha già caratterizzato le proposte di modifica per sbloccare la terza rata e la quarta rata.

Nel merito, dal PNRR escono, in totale, quasi 16 miliardi di euro. Di questi, circa 13 gestiti dai Comuni per le piccole e medie opere (es. 6 miliardi per una serie di interventi tra cui quelli in materia di prevenzione e mitigazione dei rischi idrogeologici; e 3,3 miliardi per la rigenerazione urbana).

Rilevante, e a una prima analisi, nel complesso, in linea con diverse proposte formulate da Confindustria, il nuovo Capitolo del PNRR dedicato a **RePowerEU**. Infatti, i fondi "usciti" dal PNRR finiscono in questo capitolo, che registra una dotazione di 19,2 miliardi.

Di questi, **14,7 sono dedicati a sostenere investimenti per la Transizione verde e l'efficientamento energetico e 6,2 destinati specificamente al settore produttivo.**

Rientrano in quest'ultimo capitolo i 4 miliardi di sgravi fiscali per la "Transizione 5.0" delle imprese (l'evoluzione degli incentivi "Transizione 4.0", cui il PNRR già dedica 13,5 miliardi).

Ulteriori 4 miliardi sono destinati all'efficientamento energetico degli edifici (che si aggiungono ai 14 già previsti dal PNRR) e riservati "a famiglie a rischio di povertà energetica e ai giovani".

*L'analisi e la valutazione puntuale dell'operazione di modifica che il Governo ha annunciato il 27 luglio è rinviata al prossimo numero della Newsletter.*



## LA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA

L'obiettivo principale del PNRR in ambito giustizia è di ridurre i tempi processuali.

Stando a "Italia Domani", risultano entrate in vigore tutte le leggi e gli atti delegati relativi alla riforma del processo civile e penale, delle commissioni tributarie e della normativa in materia d'insolvenza. Tuttavia, sono ancora "in corso" l'adozione dei regolamenti e delle fonti di diritto derivato necessari per la loro effettiva applicazione, nonché la digitalizzazione del sistema tributario.

Il vero test di queste riforme sono gli obiettivi quantitativi (*target*) previsti dal PNRR, alcuni da conseguire entro la fine del 2024: tra questi, la riduzione progressiva delle cause attualmente pendenti, fino quasi all'azzeramento degli arretrati.

### *Riforma del processo civile M1C1 - Riforma 1.4*

La riforma del processo civile ([legge delega 26 novembre 2021, n. 206](#)) punta a fornire risposte più celeri alle esigenze quotidiane sia dei cittadini che delle imprese, intervenendo, da un lato, sul perfezionamento degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie (ADR) per alleggerire il carico dei tribunali e, per altro verso, impattando sulle procedure, attraverso interventi mirati, nell'ottica della semplificazione e della riduzione dei tempi (in particolare tramite una maggiore concentrazione delle attività processuali nell'ambito della prima udienza di comparizione delle parti e di trattazione della causa).

La riforma del processo civile tende, dunque, all'efficientamento del sistema, prevedendo la predisposizione e l'entrata in vigore di una legislazione che, anche grazie a sistemi di monitoraggio, sia in grado di:

- **semplificare il primo grado** e migliorare le procedure di filtraggio in fase di appello;
- **ampliare l'uso delle procedure semplificate** e la tipologia di cause per le quali il giudice decide in composizione monocratica;
- garantire l'**effettiva fissazione di scadenze vincolanti per i procedimenti** e un calendario per la raccolta delle prove e la presentazione elettronica di tutti gli atti e documenti pertinenti;
- riformare la **mediazione e la risoluzione alternativa delle controversie**, per ridurre la pressione sul sistema giudiziario civile, anche mediante incentivi;
- ridurre i tempi e i costi della procedura di **esecuzione forzata**, nonché l'attuale sistema di quantificazione e recuperabilità delle spese legali;

La riforma pone alcuni obiettivi quantitativi a termine (in scadenza al 2026):

- riduzione del 40% dei tempi di trattazione di tutti i procedimenti dei contenziosi civili e commerciali rispetto al 2019;
- riduzione del 90% del numero di cause pendenti da oltre 3 anni nel 2019 presso i tribunali ordinari civili (primo grado);
- riduzione del 90% del numero di cause pendenti da oltre 2 anni nel 2019 presso le corti d'appello civili (secondo grado).

L'articolo 41 del [decreto-legge n. 36/2022](#) (convertito dalla [legge n. 79/2022](#)) ha previsto

l'istituzione, presso l'Ufficio di Gabinetto del Ministero della Giustizia, del Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia civile. Nei mesi di ottobre e dicembre (da ultimo il 6 dicembre 2022), si sono tenuti i primi incontri del Comitato, incentrati in questa fase soprattutto sull'organizzazione e sull'impostazione dei lavori.

Ad ogni modo, in quella sede il Ministero della Giustizia ha condiviso gli esiti del monitoraggio circa il numero di cause pendenti dinanzi ai Tribunali civili e alle Corti di Appello e sul *disposition time* (tempo medio di trattazione di procedimenti contenziosi civili e commerciali). D'ora in avanti, occorrerà senz'altro rafforzare e approfondire le attività di monitoraggio, soprattutto per comprendere quanto le riforme realizzate stiano realmente avvicinando agli obiettivi a termine (2026), sopra richiamati.

Per raggiungere i richiamati obiettivi, inoltre, una delle misure chiave è rappresentata dal potenziamento dell'Ufficio per il processo (UPP). In questa ottica, il PNRR dispone di una linea di finanziamento per oltre due miliardi di euro, in vista di un piano straordinario di assunzioni a tempo determinato, finalizzato a rafforzare le risorse a supporto dei giudici e al fine di ridurre l'arretrato e i tempi di esaurimento dei procedimenti giudiziari, nonché a garantire le necessarie competenze per affrontare la trasformazione tecnologica e digitale.

Quella dell'UPP risulta essere la misura organizzativa più rilevante, non solo in termini di investimento finanziario, ma anche per finalità e obiettivi assegnati nell'ambito del PNRR. L'intervento si propone di creare un vero e proprio staff di supporto al magistrato e alla giurisdizione - con compiti di studio, ricerca, redazione di bozze di provvedimenti - introducendo di fatto negli Uffici giudiziari una dimensione di struttura organizzativa.

### *Attuazione della riforma*

La legge delega ha trovato attuazione con il [decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149](#), che ha introdotto diverse novità in tema di mediazione, negoziazione assistita, giudizio di primo grado, impugnazioni, controversie in materia di lavoro, esecuzione forzata, procedimenti speciali, arbitrato e ha dettato la relativa disciplina transitoria, quest'ultima in seguito modificata dalla [l. n. 197/2022](#) (Bilancio di previsione dello Stato). Inoltre, il [d.l. n. 198/2022](#) (Decreto Milleproroghe), conv., con modificazioni, in [l. n. 14/2023](#), ha prorogato la vigenza di talune disposizioni adottate durante l'emergenza pandemica. È intervenuta poi la legge di conversione [l. n. 41/2023](#) del [d.l. n. 13/2023](#) (Decreto PNRR3), che ha introdotto disposizioni in materia di digitalizzazione del processo civile e degli atti processuali, in materia di deposito telematico nei procedimenti di volontaria giurisdizione, nonché in tema di mediazione.

In merito alle tempistiche, la legge di bilancio 2023 ha previsto un'anticipazione al 28 febbraio 2023 dell'entrata in vigore della riforma, originariamente prevista per il 30 giugno 2023<sup>8</sup>.

**Gli atti attuativi necessari per l'effettiva applicazione della riforma del processo civile sono già stati tutti individuati e condivisi con la Commissione europea**, mentre sono state avviate anche le interlocuzioni con le altre amministrazioni pubbliche a vario titolo coinvolte. Gli atti attuativi previsti dal [decreto legislativo n. 149/2022](#) si distinguono in decreti di natura regolamentare, decreti non aventi natura regolamentare e provvedimenti dirigenziali. Nella recente Relazione del Governo al Parlamento, si legge che 15 atti attuativi (di cui 7 decreti regolamentari) avevano come scadenza il 30 giugno 2023, ma, dalle informazioni

---

<sup>8</sup> Per quanto riguarda la normazione dell'ufficio per il processo, invece, questa è stata attuata attraverso il [d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 151](#) "Norme sull'ufficio per il processo in attuazione della [legge 26 novembre 2021, n. 206](#), e della [legge 27 settembre 2021, n.134](#)" in vigore dal 1° novembre 2022.

rese disponibili dal Governo stesso, risultano ancora otto provvedimenti non adottati e uno solo adottato il 3 maggio 2023 (quello relativo alle *Misure organizzative per l'acquisizione di copia cartacea e per la riproduzione su supporto analogico degli atti depositati con modalità telematiche nonché per la gestione e la conservazione delle copie cartacee*).

Per quanto riguarda l'Ufficio per il Processo, sia [la legge n. 206 del 2021](#) (Delega al Governo per l'efficienza del processo civile), sia la [legge n. 134 del 2021](#) (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale) contenevano deleghe specifiche per l'istituzione di tali uffici presso i tribunali e le corti d'appello.

Il relativo [decreto legislativo del 10 ottobre 2022, n.151](#) ha poi declinato l'articolazione di tale struttura di supporto all'attività giurisdizionale in tutti i Tribunali (ordinari e Corti d'appello, civili e penali), presso 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.

Nella relazione sull'attuazione degli interventi, aggiornata al 31 maggio 2023, in merito agli investimenti del Ministero della Giustizia per l'Ufficio per il processo emerge che sotto il profilo numerico, il Ministero ha provveduto al reclutamento straordinario di 8.214 funzionari (immessioni in servizio al 31 maggio 2023) rispetto ai complessivi 16.500 previsti dal decreto-legge n. 80 del 2021. Al 31 maggio 2023, il personale effettivamente in servizio, al netto di 1.978 dimissioni, era di 6.236. Il dato delle dimissioni, pur non pregiudicando la possibilità di conseguire il target, solleva una riflessione sulla necessità di attivare ulteriori procedure concorsuali, nonché di capitalizzare l'investimento compiuto con questa massiccia immissione di risorse umane nel sistema giudiziario (sul punto, v. anche *infra*).

### *Riforma del quadro in materia di insolvenza (Riforma 1.6)*

La riforma del quadro in materia di insolvenza prevede la predisposizione e l'entrata in vigore di una legislazione attuativa comprendente i seguenti provvedimenti (compresi tutti i relativi atti delegati):

- il riesame delle **modalità di risoluzione extragiudiziale**;
- l'attuazione di **meccanismi di allerta precoce e di accesso alle informazioni prima della fase di insolvenza**;
- il passaggio alla specializzazione degli organi giudiziari, come pure **istituzioni per la fase pre-giurisdizionale**, al fine di gestire i procedimenti di insolvenza;
- **la certezza che i creditori garantiti siano pagati in primo luogo**;
- la possibilità per le imprese di accordare diritti di garanzia non possessori.

La stessa riforma prevede poi: a) la formazione del personale giudiziario e amministrativo; b) la digitalizzazione delle procedure; c) la creazione di una piattaforma *online* per la risoluzione extragiudiziale delle controversie; d) l'istituzione di un registro delle garanzie reali.

La riforma ha trovato attuazione legislativa primaria nel [decreto legislativo 17 giugno 2022, n. 83](#) (pubblicato in Gazzetta Ufficiale 1° luglio 2022, n. 152), che ha modificato il c.d. Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (CCII, di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14) in attuazione della [direttiva UE \(2019/1023\)](#) in materia di procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione.

Il legislatore europeo ha richiesto di armonizzare le normative nazionali in merito a: *i*) misure di allerta precoce e accesso alle informazioni; *ii*) quadri di ristrutturazione preventiva,

consistenti in misure e procedure per risanare l'attività del debitore che si trova in difficoltà finanziaria o in uno stato di insolvenza reversibile; *iii*) esdebitazione e interdizioni, cioè liberazione dell'imprenditore da ogni debito e da ogni impedimento sorto a causa di una procedura di insolvenza affinché gli sia consentito di reinserirsi in tempi ragionevoli nel ciclo produttivo; *iv*) efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione.

Il d. lgs. n. 83/2022 ha inserito nel CCII gli interventi normativi attraverso cui sono stati raggiunti gli obiettivi concordati con la Commissione europea. Si fa riferimento, in particolare, alle norme relative alla **composizione negoziata**<sup>9</sup> e alla **piattaforma telematica nazionale**<sup>10</sup> di cui al [decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118](#).

Al riguardo si segnala che nei primi mesi del 2023 il Ministero della Giustizia e altri soggetti istituzionali (Agenzia delle Entrate, INAIL, INPS, Agenzia Riscossione, Banca d'Italia, Unioncamere e Infocamere, e Presidenza del Consiglio dei Ministri) hanno affrontato il tema dell'interoperabilità tramite Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) della piattaforma telematica nazionale per la composizione negoziata (prevista [dall'art. 14 del CCII](#)). L'obiettivo è la concreta **interoperabilità tra la piattaforma per la composizione negoziata e le banche dati dei soggetti creditori tramite la PDND**.

Per avviare il percorso di composizione, l'imprenditore deve presentare l'istanza di nomina dell'esperto, unitamente alla documentazione richiesta, attraverso la Piattaforma telematica nazionale (PTN), dove sono altresì disponibili test e protocolli per la conduzione della composizione negoziata. La PTN è gestita dal sistema delle Camere di Commercio, per il tramite di Unioncamere, ed è accessibile mediante il sito della Camera presso il cui registro l'impresa è iscritta.

Inoltre, sono state adottate, con il [decreto-legge n. 13 del 24 febbraio 2023](#) (convertito con modificazioni dalla [legge 21 aprile 2023, n. 41](#)), ulteriori misure finalizzate di rafforzamento della riforma). In particolare, l'**articolo 38 del decreto-legge n. 13/2023** contiene misure volte ad incentivare l'accesso delle imprese alla composizione negoziata, prendendo atto delle principali difficoltà segnalate dagli operatori nei primi mesi di operatività del nuovo istituto, quali: *i*) la gestione del debito verso l'Erario o enti pubblici - che spesso rappresenta il maggiore ostacolo al risanamento dell'impresa in difficoltà; *ii*) la necessità di concreti vantaggi per i creditori che partecipano alle trattative.

Il decreto-legge introduce anche un regime temporaneo di semplificazione delle istanze di accesso alla composizione negoziata, presentate fino al 31 dicembre 2023, per cui, in luogo di una parte della documentazione necessaria (es., il certificato unico dei debiti tributari; la situazione debitoria complessiva; il certificato dei debiti contributivi), il debitore possa presentare una dichiarazione sostitutiva che attesti l'avvenuta richiesta delle certificazioni

---

<sup>9</sup> Si tratta di uno strumento pensato per imprese che si trovano in condizioni di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario tali da rendere probabile la crisi o l'insolvenza e di cui risulta ragionevolmente perseguibile il risanamento. In particolare, il percorso di composizione si caratterizza per essere: volontario - è attivabile previa istanza dell'imprenditore che decida di accedervi; negoziale - l'imprenditore è supportato da un esperto nella conduzione delle trattative coi creditori, rimanendo nella piena titolarità della gestione della propria attività; stragiudiziale - il tribunale interviene solo nel caso in cui si richiedano la conferma di misure protettive o determinate autorizzazioni; riservato - durante le trattative deve essere osservato l'obbligo di riservatezza, che si faccia ricorso alle richiamate misure in sede giudiziale (artt. 12 e ss.)

<sup>10</sup> Per avviare il percorso di composizione, l'imprenditore deve presentare l'istanza di nomina dell'esperto, unitamente alla documentazione richiesta, attraverso la Piattaforma telematica nazionale (PTN), dove sono altresì disponibili test e protocolli per la conduzione della composizione negoziata. La PTN è gestita dal sistema delle Camere di Commercio, per il tramite di Unioncamere, ed è accessibile mediante il sito della Camera presso il cui registro l'impresa è iscritta.

almeno 10 giorni prima della dell'istanza di nomina dell'esperto.

Si tratta di misure volte a rendere più attrattivo e più fluido il nuovo istituto che, stando ai dati, non ha avuto un esordio brillante

[Dall'ultimo monitoraggio](#), aggiornato al 28 aprile 2023, realizzato da Unioncamere in relazione alle istanze presentate, emerge che, a partire dall'operatività dello strumento (gennaio 2022), l'andamento delle istanze avviate in valore assoluto rimane basso, ma si denota **un maggior ricorso alla composizione negoziata**, confermato dai risultati di metà maggio 2022 (con 31 istanze inviate), di inizio ottobre 2022 (con 39 istanze inviate) e al 31 marzo 2023 (38 istanze inviate). Le istanze di composizione negoziata sono in totale 730, con il maggior numero proveniente dalle regioni della Lombardia, del Lazio, dell'Emilia-Romagna, del Veneto e della Puglia (circa il 60% del totale delle istanze).

Inoltre, il Ministero della Giustizia ha già avviato le interlocuzioni con il Ministero delle Imprese e del *Made in Italy* per attivare, tramite Unioncamere, iniziative di promozione e diffusione finalizzate ad **ampliare la conoscenza della composizione negoziata**.

### *Considerazioni*

La giustizia civile è una componente essenziale per il tessuto imprenditoriale, in quanto assicura la tutela giuridica dell'investimento e dello scambio, ossia dei due momenti caratterizzanti l'attività economica. I ritardi del sistema giudiziario rappresentano, pertanto, un costo in termini di PIL, posti di lavoro, reddito pro capite, funzionamento delle dinamiche concorrenziali e, più in generale, in relazione al grado di fiducia di famiglie e imprese. La misurazione dell'efficienza di un sistema giudiziario dipende da una serie di indicatori: tra i più significativi, la durata media dei procedimenti e il numero di quelli pendenti.

La qualità del sistema legale (in termini di durata dei processi e dimensione degli arretrati), inoltre, impatta direttamente sia sul flusso di investimenti dall'estero, che sul tasso di natalità delle nuove imprese. Sotto questo aspetto, le riforme che razionalizzano l'organizzazione dei tribunali - aumentando ad esempio il grado di informatizzazione - e introducono incentivi alla riduzione del tasso di litigiosità - attraverso forme di ADR - producono senz'altro effetti positivi.

La riforma impostata col PNRR è dunque necessaria, anche perché un sistema giudiziario più efficiente può contribuire a proteggere le attività patrimoniali immateriali delle imprese, influenzando così direttamente la dimensione e la qualità del sistema imprenditoriale.

Tuttavia, andando oltre quelli che sono gli obiettivi desiderati (ovviamente condivisibili), occorre esprimere una prima valutazione sulla possibile raggiungibilità dei *target* prefissati.

Per ottenere i finanziamenti del PNRR, l'Italia si è impegnata a ridurre di molto l'arretrato dei processi civili (del 55-65% entro la fine del 2024 e del 90% entro la metà del 2026), ma occorre monitorare nel tempo se tali percentuali di riduzione non siano, in realtà, irrealizzabili.

È vero che, nel corso degli ultimi quindici anni, non sono certamente mancate le riforme in questo campo, ma nessuna sembra aver inciso in modo determinante sull'arretrato e sui tempi delle cause in tribunale. Persistono alcune latenti caratteristiche della giustizia che potrebbero continuare a "disinnescare" o rallentare anche le riforme PNRR: la carenza di organico (sia di magistrati che di personale amministrativo), la sua irrazionale distribuzione sul territorio, l'inadeguatezza dei sistemi telematici, la fatiscenza delle strutture destinate all'edilizia giudiziaria, solo per citare alcuni temi.

La riforma interviene modificando sostanzialmente il rito<sup>11</sup> (come già accaduto in passato) e questo porta a domandarsi se il legislatore abbia individuato le vere cause del problema. Un esempio: la riforma introduce molte novità al fine di implementare il processo civile telematico, ma senza intervenire seriamente sugli applicativi informatici, che risultano spesso inadeguati rispetto alle moderne tecnologie. Altro esempio è quello relativo all'introduzione dell'UPP, che, al momento, non risulta essere oggetto di un'attività di indirizzo e monitoraggio, da parte del Ministero, in termini di modalità utilizzo e di rendimento delle nuove risorse immesse nel sistema giudiziario; peraltro, l'assegnazione frequente degli addetti all'UPP ad altre incombenze e la modalità di assunzione a tempo determinato potrebbero ostacolare l'efficacia di questo importante investimento.

Più in generale, la riforma non sembra intervenire a equilibrare il rapporto tra le risorse umane disponibili e il numero di procedimenti in entrata, mancando di agire sulle scoperture degli organici e sulla razionale distribuzione delle risorse sul territorio. Di converso, la parte della riforma che potenzia gli strumenti di giustizia alternativa rappresenta un potenziale con effetti virtuosi di alleggerimento dell'amministrazione della giustizia.

---

<sup>11</sup> La cd. riforma Cartabia ha introdotto rilevanti modifiche al processo di cognizione, rimodellando il rito ordinario di cui agli artt. 163 ss cpc e introducendo nel capo III quater, titolo I, libro II del codice di procedura civile (artt. da 281-decies a 281-terdecies) un rito «semplificato» in sostituzione del previgente procedimento sommario di cognizione, di cui agli artt. da 702-bis a 702-quater cpc, da cui il nuovo rito si distingue nettamente, in particolare per quanto concerne la regolamentazione della prima udienza e delle successive attività di trattazione e istruzione.

## RIDUZIONE TEMPI DI PAGAMENTO DELLE PA E DELLE AUTORITÀ SANITARIE (M1C1 - RIFORMA 1.11)

Il rispetto delle scadenze è un elemento decisivo per l'efficiente funzionamento dell'economia nazionale, rientrando anche nel rispetto delle direttive europee in materia di pagamenti dei debiti commerciali, su cui la Commissione Europea effettua un periodico e rigoroso controllo.

Tutte le PA sono tenute a pagare le proprie fatture entro 30 giorni dalla data di ricevimento, a eccezione:

- degli enti del servizio sanitario nazionale;
- dei casi in cui lo richieda la natura particolare del contratto o talune sue caratteristiche, in base alle quali il termine massimo di pagamento è fissato in 60 giorni.

Anche grazie all'introduzione della fatturazione elettronica, obbligatoria per tutte le PA dal 31 marzo 2015, il numero di quelle che paga i fornitori entro i termini europei è cresciuto.

La Ragioneria Generale monitora i debiti commerciali delle PA mediante un sistema informatico denominato "[Piattaforma dei crediti commerciali](#)" (PCC), il quale elabora le informazioni circa le fatture ricevute dalle amministrazioni pubbliche registrate (acquisendo dal Sistema di Interscambio dell'Agenzia delle Entrate tutte le fatture elettroniche emesse nei confronti delle PA).

Alla piattaforma è collegato anche un sistema di monitoraggio (denominato "Siope Plus") dei debiti commerciali (fatture emesse verso le PA, ma anche pagamenti effettuati dalle PA). Al fine di agevolare i processi contabili delle Pa, da inizio 2023 è stato predisposto anche un nuovo sistema (*Enterprise Resource Planning "InIT"*) che consente di gestire in maniera integrata le fasi preliminari al pagamento (impegno contabile, ordine di pagamento, erogazione delle risorse), riducendone i tempi di esecuzione.

L'obiettivo è di attestare (entro dicembre 2023) la media ponderata dei tempi di pagamento delle PA centrali e territoriali nei confronti degli operatori economici pari o inferiore a 30 giorni (o 60 giorni nel caso del SSN).

Alla luce dei **dati del sistema informativo** (aggiornamento al maggio 2023), le fatture ricevute dalle PA hanno registrato tempi di pagamento mediamente in anticipo di 8 giorni rispetto a quelli previsti dalla legge (per le fatture del 2021 il dato si attestava sui 6 giorni di anticipo mentre nel 2020 sui 3 giorni). I tempi medi di pagamento ponderati sono passati da 45 giorni del 2020 a 39 giorni del 2022.

**Questi risultati paiono evidenziare l'efficacia degli interventi** (normativi e amministrativi) **adottati** per garantire il rispetto dei tempi di pagamento, nonché la corretta implementazione delle informazioni nei sistemi informatici.

A tale risultato sono certamente correlate le anticipazioni di liquidità erogate agli enti territoriali per il pagamento dei debiti commerciali pregressi: un importo stanziato complessivo di 12 miliardi di euro nell'ambito del [DL n. 34/2020](#), mentre il [DL 25 maggio 2021, n. 73](#) ha incrementato con 1 miliardo il fondo di liquidità necessaria (agli enti locali e alle Regioni e Province autonome) per i pagamenti dei debiti commerciali, maturati alla data del 31.12.2020.

Anche gli enti e organismi diversi dalle amministrazioni dello Stato, ma rientranti nell'elenco ISTAT, sono tenuti a rispettare i tempi di pagamento ([legge 30 dicembre 2018, n. 145](#) così come novellata dall'articolo 9, comma 2 del [decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152](#)).

Sono attivi dal 2021 alcuni indicatori (previsti per le PA non statali) finalizzati a misurare il rispetto dei termini di pagamento sulla base del ritardo medio annuo nei pagamenti e sulla percentuale di riduzione progressiva del debito commerciale residuo scaduto. Tali indicatori costituiscono una sorta di **incentivo al rispetto dei termini di pagamento**. In caso di mancato rispetto dei vincoli fissati, le PA interessate adottano interventi correttivi diversificati:

- per gli enti che adottano la contabilità finanziaria, lo stanziamento nella parte corrente del bilancio di un accantonamento al Fondo di Garanzia Debiti Commerciali (FGDC)
- per gli enti che adottano la contabilità economico-patrimoniale, in una riduzione della spesa per consumi intermedi, modulata progressivamente in base all'entità dell'inadempimento;
- per gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), le misure incidono direttamente sull'indennità di risultato dei direttori generali e dei direttori amministrativi in maniera graduale rispetto all'entità del ritardo dei pagamenti.

Il [decreto-legge n. 13 del 2023](#) (art. 4-*bis*, co. 2) ha previsto che i dirigenti responsabili dei pagamenti delle fatture commerciali di ciascuna PA, nonché i dirigenti apicali nelle rispettive strutture, siano obbligati da contratto al raggiungimento di specifici **obiettivi** annuali relativi al rispetto dei tempi di pagamento previsti dalle disposizioni vigenti. Il raggiungimento di tali obiettivi rappresenta uno degli elementi di valutazione per il riconoscimento della retribuzione di risultato.

## LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

L'asse 3 della componente M1C1 del PNRR contempla misure volte a riformare la pubblica amministrazione e a sviluppare la capacità amministrativa. L'esigenza è giustificata in quanto *"le riforme della pubblica amministrazione passate hanno risentito di un grave vuoto attuativo (...) e di uno scarso riconoscimento e limitata diffusione (...)"* (così il Consiglio UE nella decisione relativa all'approvazione della valutazione del PNRR dell'Italia, [atto n. 00168/2021](#)).

La riforma della PA, che si collega anche al potenziale di crescita dell'economia italiana, corrisponde a tre assi di intervento: 2.1: **Accesso e reclutamento**, 2.2: **Buona amministrazione e semplificazione**; 2.3: **Competenze e carriere**.

A eccezione della riforma sulle competenze e le carriere, che tende (in particolare, con il [decreto-legge n. 80/2021](#)) alla riorganizzazione del sistema dei profili professionali e di sviluppo delle carriere interne alla PA, le altre possono direttamente incidere anche sugli interessi delle imprese.

### *Accesso e reclutamento (Riforma 2.1)*

La riforma concerne il riordino della PA e mira alla **combinazione fra nuove modalità di selezione delle risorse umane** e la riprogettazione del sistema dei profili professionali, di sviluppo delle carriere e di formazione professionale. L'obiettivo è di migliorare la capacità amministrativa. Per raggiungerlo, le soluzioni individuate sono:

- riduzione di alcuni vincoli;
- individuazione delle modalità finanziarie per sostenere i fabbisogni ordinari e straordinari delle amministrazioni impegnate nell'attuazione del PNRR;
- digitalizzazione e semplificazione delle procedure di reclutamento.

La [legge n. 178/2020](#) (legge di bilancio per il 2021) e il **decreto-legge n. 80/2021** hanno inizialmente definito la cornice (assistenza tecnica e creazione di capacità amministrativa), volta a consentire l'assunzione a tempo determinato di tecnici e la selezione di esperti a supporto delle amministrazioni regionali e locali, nonché la creazione di una piattaforma a sostegno delle amministrazioni centrali e locali nelle principali fasi di realizzazione degli interventi PNRR (dalla progettazione e partecipazione ai bandi o avvisi per la gestione, monitoraggio, controllo e rendicontazione degli interventi).

Con l'articolo 10 del [decreto-legge n. 44/2021](#) (i cui effetti sono stati poi prorogati al 31 dicembre 2022) e il decreto-legge n. 80/2021 sono state semplificate, velocizzate e digitalizzate le procedure di reclutamento della PA per la copertura dei fabbisogni strutturali e per le esigenze temporanee direttamente connesse all'attuazione del PNRR. Sempre con il decreto-legge n. 80/2021, inoltre, sono stati individuati i fabbisogni finanziari, le modalità di assunzione a tempo determinato e il conferimento di incarichi professionali per sostenere l'attuazione del PNRR. Sono state, inoltre, introdotte nuove modalità di selezione che valorizzano, anche per l'accesso alla dirigenza, le competenze (conoscenze, capacità ed esperienze) e definiti canali di accesso specifici per i giovani, attraverso tirocini e il contratto di apprendistato e per le alte professionalità (dottorati di ricerca, soggetti con esperienza in organizzazioni internazionali, ecc. - art. 1, co. 10).

Infine, il [decreto-legge n. 36/2022](#) (convertito con [legge n. 79/2022](#)) e il [decreto-legge n.](#)

[13/2023](#) (convertito con [legge n. 41/2023](#)) hanno definito il quadro normativo di rango primario, da attuare entro il 30 giugno 2023: tra le misure, l'obbligo di utilizzo del **portale unico del reclutamento** per le PA nelle procedure di assunzione a tempo determinato e indeterminato.

Come visto, entro il 30 giugno 2023 era prevista l'adozione di tutti gli atti giuridici necessari per questa linea di riforma. Molti atti necessari sono già efficaci. In particolare:

- il decreto del Ministro per la PA che reca "*Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche*" in attuazione dell'articolo 1 del decreto-legge n.36/2022;
- il decreto del Ministro per la PA che reca "*Linee Guida sull'accesso alla dirigenza pubblica*".

Si è in attesa, invece, dell'adozione del DPR recante l'aggiornamento delle disposizioni del [Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487](#) per la disciplina dei concorsi pubblici, che interverrà sulla disciplina dei concorsi pubblici. Il provvedimento risulta essere stato trasmesso all'esame delle Commissioni parlamentari ai fini dell'espressione del parere ed è ora in attesa di approvazione definitiva in Consiglio dei ministri.

### *Buona amministrazione e semplificazione (Riforma 2.2)*

Sul piano della buona amministrazione, nell'ambito della componente M1C1 (Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA) del PNRR, gli obiettivi sono stati, anzitutto, funzionali a:

- **definire la governance** e il modello organizzativo per la gestione del PNRR;
- **semplificare specifiche procedure**, per velocizzare la fase implementativa del PNRR;
- **eliminare i vincoli burocratici** in modo da rendere più efficace ed efficiente l'azione amministrativa, riducendo tempi e costi per cittadini e imprese.

Sul modello di *governance* del PNRR (inizialmente definito con il [decreto-legge n. 77/2021](#)) è intervenuto il [decreto-legge n. 13/2023](#) con l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, della **Struttura di missione PNRR**, che svolge funzioni di supporto dell'Autorità politica delegata in materia di PNRR e di punto di contatto nazionale nelle interlocuzioni con la Commissione europea in ordine alla attuazione del Piano e alla verifica della coerenza dei risultati rispetto agli obiettivi e ai traguardi concordati a livello europeo.

All'**Ispettorato Generale per il PNRR**, istituito presso il MEF, sono invece attribuiti i **compiti di coordinamento operativo sull'attuazione, su gestione finanziaria e monitoraggio**, nonché di controllo e rendicontazione all'Unione europea.

**La gestione degli interventi, invece, resta assegnata a ciascuna Amministrazione centrale titolare di interventi**, che provvede al coordinamento delle relative attività, nonché al monitoraggio, rendicontazione e controllo, anche nei confronti degli altri soggetti attuatori.

I decreti-legge n. 77/2021 e n. [152/2021](#) hanno introdotto semplificazioni in settori chiave per l'attuazione del PNRR: valutazione di impatto ambientale, infrastrutture digitali, impianti per fonti energetiche rinnovabili, contratti pubblici, zone economiche speciali (ZES) e procedimento amministrativo sono i principali ambiti di intervento di un impianto riformatore funzionale alla attuazione degli obiettivi della transizione digitale, amministrativa e *green*.

Per molte misure è stato necessario procedere a un'attività di mappatura degli interventi attuativi conseguenti ai decreti citati e funzionali alla semplificazione: a ciò ha provveduto il Dipartimento della Funzione Pubblica, che ha mappato gli interventi attuativi di semplificazione riconducibili alla diretta competenza di diverse amministrazioni pubbliche.

Tutti gli atti sono entrati in vigore entro il 31 dicembre 2022 (termine per l'attuazione).

A completamento del quadro, la legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 ([legge n. 118 del 2022](#)) ha delegato il Governo ad adottare - entro ventiquattro mesi - uno o più decreti legislativi per procedere a una ricognizione dei regimi amministrativi delle attività private e alla loro semplificazione. Anche il **decreto-legge n. 13/2023** ha introdotto ulteriori misure di semplificazione e accelerazione degli investimenti pubblici, in particolare in materia di ambiente, energia, edilizia scolastica e infrastrutture.

In particolare, si segnala la previsione di una nuova disciplina semplificata in materia di **terre e rocce da scavo**, che sostituirà quella attualmente vigente ex DPR n. 120 del 2017, mediante l'adozione di un decreto attuativo interministeriale. Il decreto, tra gli altri, disciplinerà la gestione delle terre e rocce da scavo qualificate come sottoprodotti provenienti da cantieri di piccole dimensioni e di grandi dimensioni (sia quelli assoggettati a VIA o AIA, sia quelli non assoggettati a tale permitting), compresi quelli finalizzati alla costruzione o alla manutenzione di reti e infrastrutture. Ciò consentirà anche di abbattere i costi di gestione di questi materiali strategici, vale a dire le terre e rocce da scavo qualificate come sottoprodotti, con impatti in positivo per la realizzazione delle opere PNRR. A questo proposito, sono già in corso le interlocuzioni con il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, volte a far confluire nella nuova decretazione le proposte di semplificazione di Confindustria.

Nel complesso, la riforma 2.2 prevede una **generale semplificazione e riorganizzazione del numero procedure amministrative entro la metà del 2026**, al fine di creare un catalogo completo e aggiornato di tutti i procedimenti e dei relativi regimi amministrativi.

L'avvio degli interventi di semplificazione consegue a una consultazione pubblica, avvenuta tramite la piattaforma ParteciPA, aperta a cittadini, categorie produttive, sindacati, associazioni del terzo settore, con il costante confronto del Parlamento, finalizzata ad acquisire elementi utili alla individuazione delle procedure e delle modalità di intervento. Il 5 agosto 2022 è stato pubblicato il report analitico sugli esiti della consultazione.

### *Considerazioni*

Rilevanti le misure in tema di **capacità amministrativa**, storico elemento di debolezza del nostro Paese e che ha rappresentato, fin da principio, una delle sfide legate al PNRR.

Su questi temi, di recente è stato adottato il [decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44](#) (c.d. DL PA). Esso mira a consentire alle PA l'incremento dei propri organici, tra le altre cose innalzando dal 10% al 12% (fino al 31 dicembre 2026) la percentuale massima per la copertura, con personale estraneo alle PA stesse, dei posti dirigenziali delle strutture coinvolte (stazioni appaltanti) nell'attuazione del PNRR.

Oltre alle amministrazioni centrali, interessanti le disposizioni dedicate al rafforzamento della capacità amministrativa degli enti territoriali, che peraltro risultano piuttosto limitate, sia in termini di prevedibili impatti, sia rispetto al complesso delle disposizioni dedicate invece dal provvedimento alle amministrazioni centrali.

Il comparto Funzioni locali risulta essere, infatti, il ramo della PA più in difficoltà nell'affrontare la capacità di spesa di investimenti chiesta dal PNRR. Il PNRR destina 40 miliardi a 5.708 comuni, impegnati in almeno un investimento (l'80% di questi comuni ha meno di 10.000 abitanti), che si trovano ora nella fase dei bandi e delle aggiudicazioni.

Ecco perché il Governo prova a rafforzare gli organici, con particolare riguardo a quelle

Amministrazioni coinvolte nell'attuazione del PNRR. In particolare, è consentito alle Regioni di applicare, senza aggravio di spesa, la normativa, prevista dall'art. 14 del [D.lgs. n. 165/2001](#), in materia di uffici di diretta collaborazione e ai comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti di accedere al Fondo del Ministero dell'interno<sup>12</sup>, per effettuare assunzioni a tempo determinato.

Tuttavia, il DL PA di aprile 2023 non pare in grado di apportare un contributo determinante a tali obiettivi. Una prima evidenza è, infatti, la mancata distinzione tra le esigenze contingenti derivanti dall'attuazione del PNRR rispetto a quelle strutturali, che servono a rendere l'azione amministrativa, per un verso, efficace e rispondente alle istanze di imprese e cittadini, mentre per altro verso, efficiente, in termini di rapporto tra spesa pubblica, personale impiegato e obiettivi da raggiungere.

Per le finalità legate al PNRR, infatti, andrebbero sperimentate soluzioni innovative, ad esempio attivando *partnership* pubblico-private, con procedure semplificate. Rispetto alle esigenze strutturali, occorrerà invece guardare a figure in grado di favorire il posizionamento dell'Italia in un contesto competitivo con le economie europea e mondiale. Intercettare tali figure significa rendere attrattiva la PA.

Con riferimento alla riforma 2.2. - e in particolare alla *governance* - il Governo ha rafforzato il ruolo di indirizzo e coordinamento della Presidenza del Consiglio, all'interno della quale viene istituita la Struttura di missione, che diventa **il perno della governance** del PNRR, punto di contatto per la sua attuazione, nonché dei rapporti con le istituzioni di Bruxelles. Si tratta di interventi in linea di principio condivisibili, anche perché dovrebbero assicurare maggiore coerenza e fluidità nei processi attuativi. Tuttavia, trattandosi di una revisione significativa dei precedenti assetti ed equilibri (delineati dal [DL n. 77/2021](#)), hanno inevitabilmente determinato una **necessità di assestamento e, almeno nel breve periodo, sembrano aver avuto un ruolo non trascurabile nel rallentare** l'attuazione del Piano nell'anno in corso.

I capitoli di intervento in tema di sistematizzazione della semplificazione amministrativa (dal decreto-legge n. 77/2021 e [n. 152/2021](#) al [decreto-legge n. 13/2023](#)) sono stati in linea con le richieste di Confindustria, puntando a rimuovere adempimenti che appesantiscono gli oneri a carico del proponente, nonché in materia di infrastrutture digitali, recependo le proposte degli operatori del settore e che Confindustria ha sostenuto.

Al riguardo, si segnala l'esigenza di garantire un'implementazione omogenea delle norme su tutto il territorio nazionale, presupposto fondamentale per evitare incertezze applicative e attrarre investimenti.

Tuttavia, nonostante il positivo giudizio sulle riforme e l'entrata in vigore (T2-2022) della **legislazione attuativa**, occorre monitorare con attenzione il concreto raggiungimento degli obiettivi. Peraltro, va segnalato che tale legislazione richiede una serie di decreti ministeriali e altri atti di diritto derivato che risultano essere "in corso" e avrebbero dovuto essere emanati entro giugno 2023. Ad esempio, il decreto-legge n. 13/2023 prevede l'adozione di 29 provvedimenti (tra DPCM e DM), ma a oggi solo 5 risultano adottati. Anche in riferimento al decreto-legge n. 44/2023, su 19 provvedimenti ancora nessuno risulta essere stato adottato.

---

<sup>12</sup> Si tratta di un fondo da 30 milioni di euro per pagare 1.026 tecnici in 760 enti di minori dimensioni. Il comma in questione ridistribuisce i fondi impegnati e non utilizzati relative all'anno 2022 (pari a 20 milioni di euro) per gli anni 2023-2026 (5 milioni di euro per ogni anno). Il Fondo è stato istituito dall'articolo 31-bis, comma 5, del [decreto-legge n. 152 del 6 novembre 2021](#) convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233. Il DPCM che ne prevede il riparto è stato perfezionato il 30 dicembre 2022 e pubblicato il 20 febbraio 2023, 14 mesi dopo la sua istituzione.

## LA RIFORMA DEI CONTRATTI PUBBLICI (M1C1 – RIFORMA 1.10)

### *Premessa*

L'intervento si pone come obiettivo lo snellimento del sistema degli appalti pubblici. In particolare, la riforma si è articolata in una prima fase, conclusa nel 2021, che ha visto l'adozione delle seguenti misure urgenti di semplificazione del quadro normativo: *i)* accelerazione delle procedure al fine di ridurre i tempi di aggiudicazione dell'appalto; *ii)* istituzione di un sistema di monitoraggio per ridurre i tempi tra aggiudicazione e realizzazione dell'oggetto del contratto (fase esecutiva); *iii)* attuazione e incentivazione di meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie in fase di esecuzione dei contratti pubblici; *iv)* istituzione di uffici dedicati alle procedure di appalto presso le PA.

In seguito all'approvazione delle misure di urgenza, nei primi mesi del 2023 si è conclusa la seconda fase, relativa alla elaborazione e promulgazione di un nuovo Codice dei contratti pubblici). La riforma ha l'obiettivo di rendere più efficienti, semplificandoli, diversi istituti.

In particolare, l'obiettivo è di ridurre la frammentazione delle stazioni appaltanti e determinare un meccanismo di qualificazione delle stesse, digitalizzare le procedure anche mediante l'interoperabilità delle banche dati, superare le restrizioni relative al subappalto.

### *Attuazione e prossime attività*

Dopo la pubblicazione della [legge delega \(n. 78/2022\)](#), il Governo ha adottato il nuovo Codice dei contratti pubblici ([decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36](#)), nel rispetto dei tempi previsti da traguardo M1C1-73 (T1-2023), contenente gli allegati con le disposizioni attuative per l'entrata in vigore. Per completare il quadro degli strumenti attuativi, è stato avviato il monitoraggio sui provvedimenti, che avrebbero dovuto essere adottati entro il mese di giugno 2023 (T2-2023), tra i quali quelli di competenza dell'Agenzia per l'Italia digitale e dell'Autorità nazionale anticorruzione, in materia di Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP), fascicolo virtuale dell'operatore economico e utilizzo delle piattaforme digitali per la gestione e l'aggiudicazione degli appalti<sup>13</sup>.

In particolare, [l'Anac ha pubblicato 12 nuovi regolamenti e provvedimenti attuativi](#) (tutti con data 20 giugno 2023 e in vigore dal 1° luglio 2023).

Nello specifico, i sette regolamenti riguardano:

- la gestione del Casellario informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture – Delibera n. 272 entrata in vigore il 1° luglio 2023;
- l'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici – Delibera n. 270 entrata in vigore il 1° luglio 2023;
- l'assegnazione d'ufficio di una stazione appaltante o centrale di committenza qualificata – Delibera n. 266 entrata in vigore il 1° luglio 2023;
- i pareri di precontenzioso – Delibera n. 267 entrata in vigore il 1° luglio 2023;

---

<sup>13</sup> Tali provvedimenti risulteranno utili anche rispetto agli obiettivi M1C1-75 (pieno funzionamento del Sistema Nazionale di e-Procurement), M1C1-87 (utilizzo dei sistemi dinamici di acquisizione), nonché M1C1-84 (riduzione dei tempi medi di aggiudicazione) e M1C1-85 (riduzione dei tempi medi di esecuzione), in scadenza a dicembre 2023 (T4-2023).

- la legittimazione straordinaria – Delibera n. 268 entrata in vigore il 1° luglio 2023;
- l'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici – Delibera n. 269 entrata in vigore dal 1° luglio 2023;
- il potere sanzionatorio dell'Autorità in materia di contratti pubblici – Delibera n. 271 entrata in vigore il 1° luglio 2023;

Questi invece i cinque provvedimenti adottati:

- le **informazioni che le stazioni appaltanti sono tenute a trasmettere alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici attraverso le piattaforme telematiche** e i tempi entro i quali i titolari delle piattaforme e delle banche dati garantiscono l'integrazione con i servizi abilitanti l'ecosistema di approvvigionamento digitale – Delibera n. 261 entrata in vigore il 1° luglio 2023, acquisterà efficacia a decorrere dal 1° gennaio 2024;
- le tipologie di **dati da inserire nel fascicolo virtuale dell'operatore economico (FVOE)**, concernenti la partecipazione alle procedure di affidamento e il loro esito, in relazione ai quali è obbligatoria la verifica attraverso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici – Delibera n. 262 entrata in vigore il 1° luglio 2023, acquisterà efficacia a decorrere dal 1° gennaio 2024;
- le **modalità di attuazione della pubblicità legale degli atti** tramite la Banca dati nazionale dei contratti pubblici – Delibera n. 263 entrata in vigore il 1° luglio 2023, acquisterà efficacia a decorrere dal 1° gennaio 2024;
- le **informazioni e i dati** relativi alla programmazione di lavori, servizi e forniture e alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici **rilevanti ai fini dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione** – Delibera n. 264 entrata in vigore dal 1° luglio 2023, acquisterà efficacia a decorrere dal 1° gennaio 2024;
- le modalità di calcolo delle quote di esternalizzazione dei contratti di lavori, servizi e forniture da parte dei titolari di concessioni di lavori e di servizi pubblici non affidate conformemente al diritto dell'Unione europea - Delibera n. 265, in vigore dal 1° luglio 2023.

### Considerazioni

La riforma organica del Codice rappresenta un intervento che allinea la normativa anche ai più recenti indirizzi della giurisprudenza amministrativa e della normativa europea, restituendo organicità e sistematicità, dopo stagioni di continue modifiche introdotte.

Il nuovo Codice non rinvia a ulteriori provvedimenti attuativi ma è immediatamente autoesecutivo e ciò consente a chi lo applica di conoscere da subito l'intera disciplina<sup>14</sup>.

Una delle novità principali è la primaria **valenza assegnata ai principi relativi al risultato, alla fiducia e all'accesso al mercato**, qualificati come criteri interpretativi e applicativi dell'intero testo normativo e, pertanto, sovraordinati e prevalenti rispetto agli altri principi. Tali principi integrano quelli - ormai consolidati - della pubblicità, della trasparenza e della parità di trattamento, che devono orientare tutte le procedure, incluse quelle più flessibili.

**La logica del risultato prevale anche sul principio della concorrenza:** la procedura non

---

<sup>14</sup> Ciò è stato possibile grazie ad un innovativo meccanismo di delegificazione che opera sugli allegati al Codice (legislativi in prima applicazione, regolamentari a regime). Positiva, quindi, la possibilità di modificare gli allegati tramite regolamento e non necessariamente tramite legge.

deve solo essere aperta a una partecipazione effettiva di più imprese, ma occorre che l'esito finale del confronto competitivo produca i risultati migliori<sup>15</sup>.

Questo aspetto può essere valutato positivamente, poiché un approccio meno formalistico, non più votato alla rigida applicazione automatica delle regole, può contribuire a superare la “burocrazia difensiva” (che si tramuta nella cd. “paura della firma” e del danno erariale) dei funzionari pubblici.

L'altro elemento innovativo del Codice è il forte **richiamo alla digitalizzazione degli appalti**. Ciò significa agevolare gli operatori economici sotto diversi aspetti, come il superamento delle autocertificazioni, della compilazione del documento di gara unico europeo (DGUE), nonché la possibilità di creare una sorta di abilitazione digitale dell'operatore economico.

La digitalizzazione può portare anche a ridurre il tempo necessario per controllare i requisiti di partecipazione a una gara, alla possibilità di riutilizzare ciò che è stato già controllato e a non inviare ripetutamente gli stessi documenti, avere accesso immediato agli atti di gara e alla stessa offerta dell'aggiudicatario.

Ma la digitalizzazione costituisce anche un'efficace misura di prevenzione della corruzione, in quanto agevola trasparenza, tracciabilità, partecipazione, controllo di tutte le attività.

Tuttavia, digitalizzare il sistema non sarà immediato, motivo per cui è ragionevole anche l'articolato regime transitorio, che differisce l'entrata in vigore delle relative regole al 1° gennaio 2024. L'obiettivo è fare in modo che le Amministrazioni si dotino delle infrastrutture informatiche necessarie allo svolgimento delle procedure di appalto in modalità digitale. Ma anche concedere ai professionisti e alle imprese che partecipano alle gare d'appalto di familiarizzare con le nuove piattaforme informatiche.

Sul fronte della **qualificazione delle stazioni appaltanti (SA)**, si prospetta un sistema che favorirà per la gestione delle gare solo quelle amministrazioni in grado di utilizzare le più evolute tecnologie. La soluzione adottata non è di ridurre le SA “a prescindere”, ma agevolare quelle in grado di disporre di personale preparato, di processi e procedure efficienti, di competenze tecniche e non solo amministrative, nonché di tecnologie digitali a supporto dell'intero ciclo di vita degli appalti.

Positive le innovazioni apportate alla **disciplina delle cause di esclusione non automatica per illecito professionale**: le ipotesi di reato rilevanti sono ora tassativamente individuate ed è stata sottratta la possibilità alle stazioni appaltanti di escludere l'operatore economico in presenza di qualsiasi condotta illecita la cui gravità fosse tale da incidere sull'affidabilità e integrità dell'impresa. Rispetto alle fattispecie di reato diverse da quelle che legittimerebbero l'esclusione automatica, è venuta meno la rilevanza dei rinvii a giudizio e delle sentenze di patteggiamento<sup>16</sup>.

Non mancano alcuni aspetti potenzialmente negativi come il **tema degli affidamenti diretti**, per i quali non sono predefiniti termini massimi di conclusione della procedura di gara e non sono previsti particolari obblighi di pubblicizzazione preventiva. Ciò potrebbe arrecare rischi in termini di qualità dell'affidamento, ma anche un pregiudizio al principio dell'evidenza pubblica. Sarebbe stato opportuno porre maggiori obblighi in capo alle stazioni appaltanti in

---

<sup>15</sup> Tutto ciò può significare non solo una riduzione delle violazioni formali (es. per i RUP), data la logica rivolta più alla sostanza, ma anche un possibile impatto negativo per il mondo imprenditoriale, in termini di minore concorrenzialità.

<sup>16</sup> È ora necessario che siano intervenuti una sentenza di condanna definitiva, un decreto penale di condanna irrevocabile, la condanna non definitiva o un provvedimento cautelare reale o personale.

merito alla pubblicità e alla trasparenza degli affidamenti diretti.

Altro aspetto negativo riguarda l'**innalzamento delle soglie** per l'affidamento diretto a 140.000 euro per i servizi e le forniture, in quanto tali soglie possono impedire soprattutto la partecipazione alle gare delle piccole e medie imprese. La concorrenza crea sempre qualità<sup>17</sup>.

Il nuovo Codice ha reso obbligatorio anche l'inserimento delle **clausole di revisione prezzi**<sup>18</sup>, ma occorre constatare come tale revisione sia costruita per limitare l'impatto sulla spesa pubblica, dal momento che applicare una soglia del 5% a un indice di variazione composito come quelli dell'ISTAT significa rendere, di fatto, non operativa la previsione normativa.

Non cambia la disciplina relativa alle ipotesi di **esclusione dell'operatore economico in presenza, tra le altre, di violazioni fiscali definitivamente accertate e non definitive**. Le disposizioni (articoli 94 e 95) riprendono l'impianto del previgente Codice degli appalti. La scelta si rivela essere un'occasione perduta per superare le criticità preesistenti e allineare la disciplina italiana in materia di appalti alle disposizioni contenute nelle direttive europee. La [Direttiva 2014/23/UE](#) riconosce ai singoli Stati membri la facoltà di prevedere una deroga all'esclusione obbligatoria nei casi in cui la stessa sarebbe chiaramente sproporzionata, in particolare nei casi in cui le violazioni riguardino ridotti importi di imposte e contributi previdenziali. Al contrario, il nuovo Codice conferma come soglia di gravità le violazioni definitivamente accertate di 5 mila euro (ex art. 48-bis, commi 1 e 2-bis, del [DPR n. 602/1973](#)), un importo significativamente basso, che pone forti dubbi sul rispetto del principio di proporzionalità. Una scelta diversa - che avrebbe dovuto essere preferita - è quella adottata con riguardo alle violazioni non definitive, dove il legislatore ha più correttamente individuato tale soglia di gravità come percentuale del valore dell'appalto (10%), per valorizzare la *ratio* della norma di tutelare i soggetti che presentano profili di affidabilità e di solvibilità finanziaria.

La mancata previsione nel nuovo Codice del **divieto di subappalto della progettazione**, fa venire meno la garanzia che il progettista si assuma la responsabilità circa il proprio operato, accrescendo la possibilità di stipulare un contratto con un soggetto che non svolge materialmente la prestazione oggetto dell'incarico, quest'ultima affidata a sua volta ad un diverso professionista. In tal modo, il rischio è di trasformare le società di ingegneria da prestatori di competenze qualificate in meri gestori del progetto, ovvero meri subappaltatori, con specifico riferimento alla progettazione, dei grandi studi di architettura. Sarebbe stato preferibile mantenere le eccezioni al divieto di subappalto introdotte già dalla Legge Merloni e confermate dal [D.lgs. n. 50/2016](#), relativamente alle consulenze specialistiche e ai supporti per prestazioni iper-specializzate che richiedono il possesso di certificazioni in campo ambientale ed energetico.

In relazione al **regime transitorio**, Confindustria aveva già suggerito di differire al 1° gennaio 2024 l'entrata in vigore del Codice, così da garantire a tutti gli operatori coinvolti di conoscere tutte le novità. In questo senso, è apprezzabile il principio generale recepito dal Codice per cui le gare relative alle opere riconducibili all'attuazione del PNRR seguiranno le "vecchie" regole del Codice del 2016

In conclusione, un giudizio sugli esiti dell'attuazione della riforma non dovranno limitarsi alla capacità di accelerare le procedure, dovendosi anche valutare la qualità dei contratti pubblici

---

<sup>17</sup> A tal proposito, nel Codice sono presenti anche diversi aspetti che vanno verso una direzione pro-concorrenziale, uno su tutti è la ridefinizione della disciplina del "principio di rotazione" (art. 51).

<sup>18</sup> Si attivano "al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva, non prevedibili al momento della formulazione dell'offerta, che determinano una variazione del costo dell'opera, della fornitura o del servizio, in aumento o in diminuzione".



e l'effettiva capacità di stimolare la politica industriale, la tutela dell'ambiente, l'innovazione, la crescita economica del Paese, la transizione digitale, tecnologica e sostenibile.

In tale contesto, risulterà ancor più importante adottare un modello di *governance* che sia in grado di effettuare una costante ricognizione sullo stato di attuazione delle norme e sulle eventuali difficoltà che potranno riscontrare le stazioni appaltanti nella fase di applicazione sono essenziali anche al fine di proporre soluzioni correttive e di miglioramento. Altrettanto opportuna sarebbe l'istituzione di un c.d. "*Tavolo permanente dei Servizi e delle forniture*" per il monitoraggio delle attività e delle criticità nell'applicazione delle norme del nuovo Codice nonché di tutte le questioni afferenti ai diversi settori.

## RIFORMA DEL SISTEMA DI PROPRIETÀ INDUSTRIALE (M1C2 – RIFORMA 1)

La riforma è funzionale alla revisione del Codice della proprietà industriale (decreto legislativo n. 30/2005), in attuazione delle Linee di intervento strategiche per il triennio 2021-2023, approvate con decreto del MIMIT nel giugno 2021. Il Piano Strategico sulla proprietà industriale (PI) è il primo provvedimento nazionale a carattere programmatico di attuazione del PNRR, che prevede uno stanziamento economico di 30 milioni di euro al fine di realizzare un pacchetto di interventi volti a promuovere la proprietà intellettuale nell'ambito della digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo. Più in dettaglio, la riforma mira a rafforzare la competitività tecnologica e digitale delle imprese e dei centri di ricerca nazionali, facilitando e valorizzando la conoscenza, l'uso e la diffusione del sistema di protezione di brevetti. L'obiettivo è di incentivare gli investimenti e il trasferimento tecnologico delle invenzioni dal mondo della ricerca a quello produttivo attraverso:

- il rafforzamento della tutela dei diritti di proprietà industriale e la semplificazione delle procedure;
- il rafforzamento del sostegno alle imprese e agli enti di ricerca;
- la valorizzazione dello sviluppo delle capacità e delle competenze;
- l'agevolazione del trasferimento delle conoscenze;
- il rafforzamento della promozione dei servizi innovativi.

### Attuazione

L'iter parlamentare per l'approvazione del DDL di riforma del CPI predisposto dal MIMIT si è aperto, dopo l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri a guida Draghi, il 25 maggio 2022, con la presentazione al Senato. A seguito dell'insediamento del nuovo Governo, è stata necessaria un'ulteriore approvazione del DDL da parte del Consiglio dei ministri il 1° dicembre 2022 e conseguente nuovo deposito in Senato il 16 dicembre 2022. Approvato dal Senato il 2 maggio 2023 il [DDL](#) ha ricevuto il via libera definitivo dalla Camera lo scorso 18 luglio 2023. Si attendono ora gli atti attuativi, al fine di poter conseguire la *milestone* del PNRR.

### Considerazioni

L'iter parlamentare non ha apportato sostanziali modifiche alla proposta del Governo, già ampiamente condivisa con gli *stakeholder*, cui Confindustria ha contribuito anche attraverso la [risposta alla consultazione sul Piano Strategico 2021-2023](#).

Un elemento di novità, fortemente voluto da Confindustria, riguarda la riforma dell'attuale articolo 65 del CPI che, con l'eliminazione del c.d. *professor privilege*, attribuisce la titolarità delle invenzioni, sviluppate da un ricercatore nell'esecuzione di un rapporto di lavoro o d'impiego, all'università, ente di ricerca e IRCCS di appartenenza.

Questo intervento normativo, che allinea l'Italia agli altri paesi europei, facilita la gestione dei brevetti nei rapporti tra Università, enti pubblici di ricerca e imprese, favorendo il partenariato con le imprese. Inoltre, esso può contribuire a creare un sistema di concorrenza virtuosa tra le stesse Università, spingendole verso collaborazioni con le imprese funzionali a valorizzare maggiormente la propria attività inventiva nell'applicazione concreta dei risultati. In ciò,

rispondendo alla visione promossa dal PNRR nel suo complesso e, in particolare, dalla Missione 4 Componente 2, “Dalla Ricerca all’Impresa”.

Inoltre, nel caso di ricerca finanziata da un privato, il nuovo articolo 65 del CPI rafforza l’autonomia negoziale delle parti 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, l’ente di ricerca e/o l’IRCCS e il soggetto che finanzia la ricerca stessa. Per individuare le *best practices* nella regolazione dei richiamati diritti, il nuovo articolo 65 prevede il ricorso a Linee Guida (LLGG), adottate dal MIMIT di concerto con il MUR, cioè a uno strumento di *soft regulation* che sia in grado di assicurare maggiore flessibilità e adattabilità alle esigenze del caso concreto.

Confindustria partecipa al tavolo di lavoro del MIMIT, con il MUR, Netval e la CRUI, per la definizione di LLGG che possano servire da guida al sistema della ricerca e alle imprese, nella regolazione dei diritti di sfruttamento delle invenzioni finanziate dal privato. È importante che il decreto interministeriale relativo alle LLGG sia approvato entro il 30 settembre, in quanto la riforma costituisce una *milestone* del PNRR.

Sempre nell’ottica di rafforzare i partenariati nell’attività di R&S, è apprezzabile l’introduzione del nuovo articolo 65-*bis* del Codice, che prevede la possibilità per le Università e gli enti pubblici di ricerca di dotarsi di uffici di trasferimento tecnologico (TTO), con la funzione di promuovere la valorizzazione dei titoli di proprietà industriale, anche attraverso collaborazioni con le imprese.

Si tratta di un intervento importante non solo per “qualificare” le interlocuzioni tra soggetti pubblici e privati, ma anche per rafforzare il percorso già intrapreso da molte Università ed enti pubblici che, in questi anni, si sono dotati di tali uffici. La previsione è importante sia per continuare a promuovere i TTO, la loro connessione e il collegamento con i *network* delle imprese - e in particolare con le Associazioni di categoria che rappresentano il punto di contatto naturale con le imprese - sia per allineare l’Italia a prassi e normative degli altri Paesi europei.

## AGGIORNAMENTO LEGGI ANNUALI SULLA CONCORRENZA (M1C2 – RIFORMA 2)

La riforma ha ad oggetto la stabilizzazione della cadenza annuale della legge per il mercato e la concorrenza<sup>19</sup>. Ciascuna legge annuale prevede specifici ambiti di intervento. La legge annuale 2021<sup>20</sup> ([legge n. 118/2022](#)) interviene in diversi settori, tra i quali i servizi pubblici locali, l'energia, i trasporti, i rifiuti, l'avvio di attività imprenditoriale, la vigilanza del mercato, l'applicazione delle norme *antitrust*.

### Attuazione

L'attuazione della Legge annuale per la concorrenza 2021 ha comportato alcune rilevanti innovazioni nella normativa dei settori coinvolti.

In materia di servizi pubblici locali, è stato adottato il [decreto legislativo n. 201/2022](#) che, oltre a rafforzare le aggregazioni tra enti locali nello svolgimento dei servizi pubblici a rete<sup>21</sup>, stabilisce principi e condizioni qualitative e quantitative per raggiungere e mantenere un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità nei servizi.

La legge annuale è intervenuta anche in materia di energia, prevedendo disposizioni per il superamento del regime di maggior tutela per le microimprese e i clienti domestici.

Infine, è stato adottato il [decreto legislativo n. 157/2022](#) intervenuto a semplificare il sistema di vigilanza sulla conformità dei prodotti e adeguare il diritto interno alle disposizioni del [regolamento europeo 2019/1020](#).

Il 20 aprile 2023 il **Consiglio dei ministri ha approvato il DDL per il mercato e la concorrenza 2022** (traguardo da conseguire entro dicembre 2023), che interviene, in particolare, in materia di disciplina del piano di sviluppo della rete di trasmissione dell'energia elettrica e di promozione dell'utilizzo dei cosiddetti "contatori intelligenti".

Dopo diversi mesi di attesa, il [DDL](#) è stato trasmesso in Parlamento (al Senato) l'11 luglio scorso. Nel merito, i principali temi riguardano:

- la modifica della disciplina relativa all'adozione del Piano decennale di sviluppo della rete elettrica e del Piano decennale per la rete di trasporto del gas naturale, che andranno predisposti, con cadenza biennale, rispettivamente da Terna e da SNAM;
- l'utilizzo dei contatori di luce e gas di seconda generazione, con la contestuale introduzione dell'obbligo - a carico delle imprese distributrici - di condivisione con il cliente dei dati rilevati da tali "contatori intelligenti" (c.d. *smart meters*), per consentire loro di confrontare i prezzi con le offerte di altri distributori;
- misure per incentivare l'utilizzo del servizio di erogazione di energia elettrica alle navi ormeggiate in porto (c.d. "*cold ironing*"), con la previsione di uno sconto sulle componenti tariffarie a favore degli utilizzatori finali;

---

<sup>19</sup> Nonostante tale strumento sia previsto nell'ordinamento nazionale dal 2009, la prima legge annuale per il mercato e la concorrenza è stata adottata solo nel 2017 ([legge n. 124/2017](#)).

<sup>20</sup> Costituente il traguardo PNRR M1C2-6.

<sup>21</sup> Principalmente attraverso incentivi al perseguimento di economie di scala.

- l'introduzione, come condizione per l'esercizio dell'attività di vendita del gas naturale, dell'obbligo di iscrizione in un elenco tenuto dal MASE (elenco in precedenza gestito dal MISE);
- la modifica della normativa in materia di assegnazione delle concessioni di posteggio per il commercio al dettaglio su aree pubbliche (commercio ambulante), stabilendo che debba avvenire mediante procedure a evidenza pubblica e bilanciando i principi di *par condicio* e trasparenza con la salvaguardia degli interessi degli attuali concessionari;
- in tema di farmaci galenici, l'abrogazione della previsione del Codice della proprietà industriale che sottopone a protezione brevettuale i medicinali preparati nelle farmacie, su ricetta medica, utilizzando principi attivi realizzati industrialmente. Per effetto di tale modifica, il farmacista potrebbe utilizzare tali principi attivi - coperti da brevetto - per preparare un galenico, senza doverli più acquisire dall'impresa titolare della privativa, sebbene sempre a condizione che vi sia una ricetta medica e che il preparato sia estemporaneo e per unità (cioè, non "massivo"). La norma sembra indebolire la privativa brevettuale e, almeno potenzialmente, assottigliare i confini del mercato coperto dalle imprese farmaceutiche rispetto a quello dei preparati galenici;
- con riferimento all'Autorità antitrust (AGCM): **i)** l'estensione del sindacato del giudice amministrativo in sede di impugnazione dei provvedimenti sanzionatori emessi dall'AGCM anche alle valutazioni tecniche opinabili formulate dalla stessa Autorità; **ii)** il raddoppio - da 45 a 90 giorni - del termine perentorio entro cui l'Autorità deve concludere il procedimento istruttorio relativo al controllo delle concentrazioni; **iii)** l'attribuzione, sempre all'AGCM, dei poteri per l'attuazione nazionale del Regolamento europeo c.d. Digital Market Act.