



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

# I temi dell'attività parlamentare nella XVII legislatura

Ricerca

D O S S I E R - X V I I I L E G I S L A T U R A

aprile 2018



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706 2451 - [✉ studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it)

SERVIZIO DEL BILANCIO

TEL. 06 6706 5790 - [✉ sbilanciociu@senato.it](mailto:sbilanciociu@senato.it)

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

TEL. 06 6706 3666 - [✉ segreteriaaaaii@senato.it](mailto:segreteriaaaaii@senato.it)



*SERVIZIO RESPONSABILE:*

SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6760 3410 - [✉ st\\_segreteria@camera.it](mailto:st_segreteria@camera.it)

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

TEL. 06 6760 2174 - [✉ bs\\_segreteria@camera.it](mailto:bs_segreteria@camera.it)

SEGRETERIA GENERALE - UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06 6760 2145 - [✉ cdrue@camera.it](mailto:cdrue@camera.it)

SERVIZIO BIBLIOTECA

TEL. 06 6760 3805 - [✉ bib\\_segreteria@camera.it](mailto:bib_segreteria@camera.it)

SERVIZIO PER IL CONTROLLO PARLAMENTARE

TEL. 06 6760 3381 - [✉ sgcp@camera.it](mailto:sgcp@camera.it)

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

<b>Ricerca</b>	1
Programma Horizon 2020 per ricerca e innovazione nell'UE	3
Ricerca, sviluppo e innovazione	5
Incentivi per la ricerca	16
Il brevetto unitario europeo	23
La riforma degli enti pubblici di ricerca	31
Ricerca spaziale	40
Ricerca sanitaria	46

## Ricerca

In Italia, l'attività di ricerca e innovazione tecnologica rappresenta la chiave di volta per sostenere la produttività e il miglioramento del tenore di vita e rappresenta dunque una sfida-chiave per il Paese. In questo quadro, nella XVII legislatura, ha assunto un'importanza rilevante il Piano "Industria 4.0", volto a modernizzare i processi di produzione e a sostenere gli investimenti innovativi. Rilievo hanno assunto anche l'adozione del [Programma nazionale per la ricerca \(PNR\)](#) per il quinquennio 2015-2020, le misure di sostegno alle *start-up* e PMI innovative e gli interventi fiscali nel settore della ricerca. Il Fondo per la crescita sostenibile si è posto l'obiettivo di promuovere i progetti di ricerca strategica, il rafforzamento della struttura produttiva e la presenza internazionale delle imprese nazionali.

Nel corso della XVII legislatura sono state adottate una serie di misure volte a sostenere il sistema di ricerca e innovazione tecnologica, fra le quali:

- l'adozione del [Programma nazionale per la ricerca \(PNR\)](#) per il quinquennio 2015-2020, con [delibera del CIPE 1 maggio 2016](#), pienamente operativo dal luglio 2016, e basato sulle priorità del programma quadro [Horizon 2020](#);
- la strategia "Industria 4.0", che consiste in un pacchetto di misure finanziarie e fiscali volte a modernizzare i processi di produzione e a sostenere gli investimenti innovativi. Si rinvia, sul punto, anche all'area tematica "sviluppo economico e politiche energetiche";
- l'implementazione delle misure di sostegno alle *start-up* innovative e l'estensione di tale disciplina di sostegno alle "PMI innovative",
- gli interventi fiscali nel settore della ricerca, con l'obiettivo di sostenere la competitività delle imprese italiane e di promuovere la crescita del Paese; tale scopo è stato perseguito attraverso misure di agevolazione, tra cui il cd. "[patent box](#)" e il [credito di imposta a favore delle imprese che investono in attività di ricerca e sviluppo](#). In sostanza, sono state rese agevolabili tutte le spese relative a ricerca fondamentale, ricerca industriale e sviluppo sperimentale: costi per personale altamente qualificato e tecnico, contratti di ricerca con università, enti di ricerca, imprese, quote di ammortamento di strumenti e attrezzature di laboratorio, competenze tecniche e privative industriali;
- la ripartizione fra le università di almeno tre quinti della [quota premiale del Fondo di finanziamento ordinario \(FFO\)](#) sulla base dei risultati conseguiti nella valutazione della qualità della ricerca (VQR) e il finanziamento quinquennale dei dipartimenti universitari di eccellenza, valutati – fra l'altro - sulla base dei risultati della stessa VQR;
- l'adesione dell'Italia alla cooperazione rafforzata a livello dell'UE sulla [tutela brevettuale unitaria](#).

Per ciò che riguarda il settore della [ricerca spaziale](#), nel corso della legislatura, è stata approvata la legge n. 7/2018 che contiene misure per il coordinamento della politica spaziale e aerospaziale e disposizioni concernenti l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia spaziale italiana. La legge, allo scopo di assicurare il coordinamento delle politiche spaziali e aerospaziali, ha attribuito al Presidente del

Consiglio dei ministri "l'alta direzione, la responsabilità politica generale e il coordinamento delle politiche dei Ministeri relative ai programmi spaziali e aerospaziali, nell'interesse dello Stato".

Nella XVII legislatura è stato poi operato un [intervento di riforma rivolto a 20 enti pubblici di ricerca](#) – di cui, 14 vigilati dal MIUR e 6 da altri Ministeri - allo scopo di inquadrare la ricerca pubblica in un sistema di regole più snello e più appropriato a gestire la peculiarità dei tempi e delle esigenze del settore. L'intervento ha creato, per la prima volta, un riferimento normativo comune, ferme restando, comunque, per quanto non previsto, le disposizioni specifiche relative ai singoli enti.

In particolare, è stata conferita a tutti gli enti pubblici di ricerca autonomia statutaria e regolamentare, sono state agevolate, dall'anno 2017, le assunzioni, è stata prevista la valorizzazione del merito di ricercatori e tecnologi. Inoltre, sono state estese a tutti gli enti previsioni in precedenza rivolte solo a quelli vigilati dal MIUR, con specifico riferimento alla elaborazione di un Piano triennale di attività e alla valutazione dei risultati della ricerca. Infine, sono stati disciplinati il riconoscimento del dissesto e il commissariamento. Dal 2018 i Ministeri vigilanti effettuano, annualmente, il monitoraggio sull'attuazione delle nuove prescrizioni da parte degli enti vigilati. Gli esiti dell'attività di monitoraggio sono esposti in una relazione annuale trasmessa al Parlamento.

Si segnala infine che, nel campo della [ricerca sanitaria](#), nella XVII legislatura, gli interventi hanno riguardato in particolare due aspetti: la protezione degli animali da laboratorio con il recepimento della relativa direttiva europea in materia e la disciplina dell'attività di ricerca negli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS).

## Programma Horizon 2020 per ricerca e innovazione nell'UE

A gennaio 2014 l'UE ha istituito il programma quadro per la ricerca **Horizon 2020 (regolamento (UE) n. 1291/2013)**, della durata di **sette anni (2014-2020)**, nel quale sono **integrati tutti i finanziamenti per la ricerca e l'innovazione**.

Horizon 2020 **succede a sette programmi quadro precedenti**, con l'obiettivo di riunire in un unico programma tutte le attività relative alla ricerca e all'innovazione e di semplificare la struttura e le procedure.

Con un **budget di quasi 80 miliardi di euro** (circa l'8% del bilancio dell'Unione), Horizon 2020 è un programma **unico al mondo sia in termini di budget sia per durata e portata**. I finanziamenti vengono assegnati attraverso tre **programmi di lavoro**, il primo per gli anni 2014-2015, il secondo per il 2016-2017 e il terzo per il 2018-2020. Finora il programma ha stanziato **28.535,7 milioni di euro** e sostenuto **13.643 progetti** in 44 paesi coordinatori e più di 130 paesi partecipanti.

La dotazione iniziale del programma era di **77,028 miliardi di euro**. Successivamente il **Regolamento (UE) n. 1017/2015**, che ha istituito il **Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS)**, ha modificato il regolamento Horizon 2020 e **trasferito 2,2 miliardi** di euro dalla sua dotazione per finanziare un nuovo fondo di garanzia dell'UE per coprire i rischi della Banca europea degli investimenti (BEI) nelle operazioni FEIS. La dotazione finanziaria finale di Horizon 2020 è stata così **ridotta a 74,828 miliardi di euro**.

Il Programma si articola in tre pilastri:

### I pilastro: SCIENZA ECCELLENTE (ES)

- **ricerca di frontiera finanziata dal Consiglio europeo della ricerca (CER) (13,095 miliardi di euro);**
- **ricerca collaborativa** per aprire nuovi e promettenti campi di ricerca e di innovazione mediante il sostegno alle tecnologie emergenti e future (FET) (**2,696 miliardi di euro**);
- **offrire ai ricercatori eccellenti opportunità di formazione e di carriera** mediante le cd. azioni Marie Curie (**6,162 miliardi di euro**);
- **infrastrutture di ricerca** (comprese le e-infrastructures) di livello mondiale accessibili a tutti i ricercatori in Europa e in altri paesi (**2,488 miliardi di euro**).

### Il pilastro: LEADERSHIP INDUSTRIALE (LEIT)

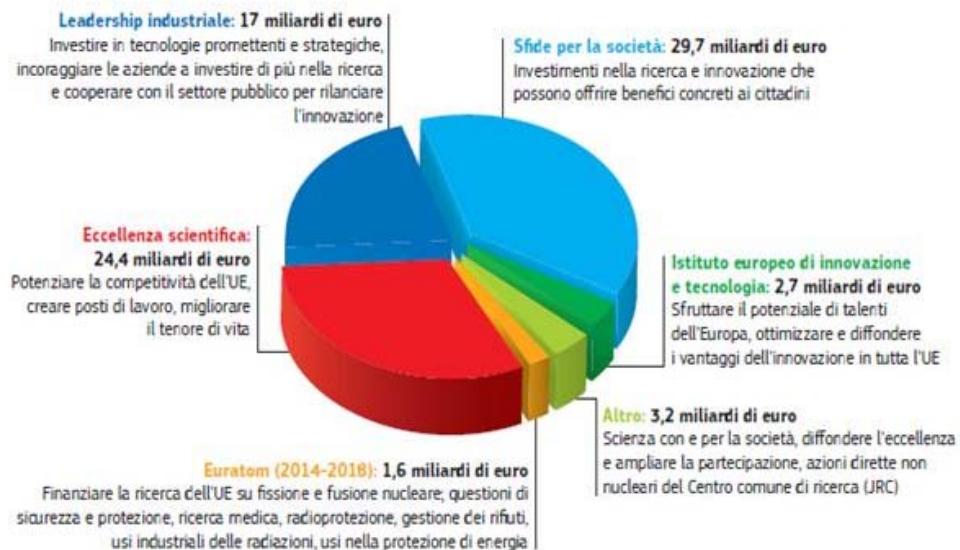
- **consolidare la leadership nelle tecnologie abilitanti e industriali (Key Enabling Technologies)**, anche attraverso la loro combinazione, fornendo un sostegno all'ICT, alle nanotecnologie, ai materiali avanzati, alle biotecnologie, ai sistemi avanzati di fabbricazione e trattamento e alla ricerca spaziale (NMPB+Space) (**13,557 miliardi di euro**);
- **facilitare l'accesso ai finanziamenti** per ricerca e innovazione con capitale di rischio (Access to risk finance) (**2,842 miliardi di euro**);
- **fornire in tutta l'Unione un sostegno all'innovazione nelle PMI** (SME

instrument) (almeno **3 miliardi** di euro destinati allo strumento per le PMI).

### III pilastro: SFIDE SOCIALI (SC)

- **salute**, cambiamenti demografici e benessere (**7,472 miliardi di euro**);
- **sicurezza alimentare, agricoltura sostenibile, ricerca marina e marittima e bioeconomia (3,851 miliardi di euro)**;
- **energia sicura, pulita ed efficiente (5,931 miliardi di euro)**;
- **trasporti intelligenti, ecologici e integrati (6,339 miliardi di euro)**;
- **azione per il clima, efficienza delle risorse e materie prime (3,081 miliardi di euro)**;
- **società inclusive, innovative e sicure (1,309 miliardi di euro)**.

#### BILANCIO DEL PROGRAMMA ORIZZONTE 2020



## Ricerca, sviluppo e innovazione

*Nel corso della XVII legislatura, che ha preso avvio in un contesto di stagnazione economica e di contrazione del credito alle imprese, sono state adottate una serie di misure volte a sostenere il sistema di ricerca e innovazione tecnologica e ad affrontare le criticità di cui è affetto il nostro sistema produttivo. Tra le azioni intraprese, l'adozione del Programma nazionale per la ricerca (PNR) per il quinquennio 2015-2020, con delibera del CIPE 1 maggio 2016, pienamente operativo dal luglio 2016, la strategia "Industria 4.0", che consiste in un pacchetto di misure finanziarie e fiscali volte a modernizzare i processi di produzione e a sostenere gli investimenti innovativi, l'implementazione delle misure di sostegno alle start-up innovative e l'estensione di tale disciplina di sostegno alle "PMI innovative", l'implementazione delle misure di sostegno alle start-up innovative e l'estensione di tale disciplina di sostegno alle "PMI innovative", il credito di imposta a favore delle imprese che investono in attività di ricerca e sviluppo, il cd. "patent box"; la ripartizione fra le università di almeno tre quinti della quota premiale del FFO sulla base dei risultati conseguiti nella valutazione della qualità della ricerca (VQR) e il finanziamento quinquennale dei dipartimenti universitari di eccellenza, valutati – fra l'altro - sulla base dei risultati della stessa VQR.*

### Ricerca e innovazione in Italia: le politiche di sostegno nella XVII legislatura

Secondo i dati diffusi dalla Commissione UE nella Relazione per Paese 2017 relativa all'Italia, comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (SWD(2017) 77 final del 22 febbraio 2017), il livello di investimenti in ricerca e sviluppo in Italia è ancora inferiore a quello degli altri paesi dell'UE.

In particolare, nel 2015, l'intensità complessiva di R&S (cioè la spesa totale destinata a ricerca e sviluppo in percentuale del PIL) è stata pari all'1,33% (21,9 miliardi di euro), un livello lievemente inferiore a quello del 2014, ancora nettamente al di sotto della media UE (2,03%) e distante dagli obiettivi 2020 fissati dall'UE stessa (in media nell'area UE la spesa in R&S dovrà essere pari al 3% del PIL entro il 2020: 1% di finanziamenti pubblici, 2% di investimenti privati. Per il nostro paese l'obiettivo complessivo è dell'1,53%).

Il divario rispetto alla media UE per quanto riguarda la spesa in R&S del settore privato (0,74% del PIL in Italia – al 14° posto nell'UE – contro una media UE dell'1,30%) è nettamente più ampio di quello registrato per la spesa pubblica in R&S (0,56% del PIL in Italia – al 17° posto nell'UE – contro una media UE dello 0,71%).

Secondo la Commissione europea, tra il 2007 e il 2015, gli stanziamenti di bilancio pubblico (amministrazioni centrali, regioni e province autonome) alle attività di R&S sono scesi da 9,9 a 8,3-8,4 miliardi di EUR.

Nell'anno 2016, secondo i dati preliminari ISTAT (comunicato del 17 novembre 2017) si avrebbe invece un lieve incremento della spesa pubblica, che passerebbe ad 8,6 miliardi di euro. La quota di tali finanziamenti destinata alle università (Fondo di finanziamento Ordinario-FFO) è la più rilevante, e pari al 42,9 per cento del totale. Il resto è orientato in misura maggiore verso le produzioni e le

tecnologie industriali (12,9 per cento), l'esplorazione e l'utilizzazione dello spazio (9,4 per cento) e la protezione e promozione della salute umana (8,7 per cento).

Tra i fattori determinanti il divario italiano rispetto alla media UE, la non sufficiente presenza di persone altamente qualificate soprattutto nei settori della scienza, dell'ingegneria e dell'informatica (nel 2014 l'Italia contava 12,5 neolaureati in scienze e ingegneria e 0,5 nuovi laureati in informatica per mille abitanti di età compresa tra 25 e 34 anni (rispetto a medie UE rispettivamente di 17,6 e 2,3) e la presenza di un numero significativo di ricercatori italiani che ha lasciato il paese per mancanza di prospettive di carriera o a causa di retribuzioni più vantaggiose, non compensata dall'arrivo di ricercatori stranieri. I risultati dell'Italia sono peraltro relativamente buoni per quanto riguarda la qualità della sua base di pubblicazioni scientifiche.

Se guardiamo ai settori d'impiego del personale attivo in R&S, si nota una distribuzione che attribuisce alle università il 31,2% del totale, al settore privato *profit* e non *profit* il 53%, e alle istituzioni pubbliche il 15,8%.

Viene poi evidenziata una limitata collaborazione tra il mondo accademico e le imprese, il che ostacola l'efficace trasferimento di conoscenze o l'effetto leva sugli investimenti delle imprese in R&S.

Il Rapporto paese per l'Italia dell'[Osservatorio sulla Ricerca e l'Innovazione della Commissione europea](#), pubblicato sempre nel 2017 (RIO-Rapporto Paese 2016), approfondisce tali elementi di criticità, rilevando come l'economia del nostro paese, caratterizzata da una forte prevalenza di micro e piccole imprese attive in settori con limitata intensità di ricerca e sviluppo (R&S), si differenzia da quella di altre importanti economie dell'UE. Il divario tecnologico trova poi una sua accentuazione tra il Nord e il Sud del paese.

La concentrazione dell'imprenditoria italiana nelle attività tipiche del "Made in Italy" è generalmente associata ad attività a bassa e media tecnologia.

Le condizioni generali per l'innovazione sono peraltro sfavorevoli alla creazione e alla crescita di imprese ad alta intensità di R&S anche per il difficile accesso al credito e le dimensioni limitate del mercato del capitale di rischio che rappresentano ostacoli soprattutto per le giovani e piccole imprese innovative.

Inoltre, come afferma il PNR 2015-2020, la ridotta propensione agli investimenti in attività di R&S e il ridotto personale impegnato in attività di R&S sia da parte del settore pubblico che di quello privato si riflette in una scarsa capacità brevettuale.

Nel corso della XVII legislatura, che ha preso avvio in un contesto di stagnazione economica e di contrazione del credito alle imprese, sono state adottate una serie di misure volte a sostenere il sistema di ricerca e innovazione tecnologica e ad affrontare le criticità di cui è affetto il nostro sistema produttivo. Tra le azioni intraprese si richiama:

- l'adozione del [Programma nazionale per la ricerca \(PNR\)](#) per il quinquennio 2015-2020, con [delibera del CIPE 1 maggio 2016](#), pienamente operativo dal luglio 2016. Il programma, che determina gli indirizzi e le priorità strategiche per gli interventi a favore della ricerca, definendo il quadro delle risorse finanziarie da attivare, è organizzato intorno a sei obiettivi strategici: capitale umano, internazionalizzazione, infrastrutture di ricerca, cooperazione pubblico-privato, Mezzogiorno, efficienza e qualità della spesa pubblica (*cfr.* paragrafo successivo);
- la strategia "Industria 4.0", che consiste in un pacchetto di misure finanziarie e fiscali volte a modernizzare i processi di produzione e a sostenere gli investimenti innovativi. Nel mese di settembre 2016 il Governo ha presentato il Piano "Industria 4.0, il quale delinea alcune direttive strategiche di intervento finalizzate a modernizzare i processi di produzione e a supportare gli investimenti per l'innovazione e per la competitività, favorendo la digitalizzazione dei processi produttivi, la

valorizzazione della produttività dei lavoratori, la formazione di competenze adeguate. Il Piano prevede infatti misure volte a sostenere gli investimenti innovativi, il finanziamento delle PMI mediante capitale proprio e il trattamento preferenziale per le *start-up* innovative. In via esemplificativa ma non esaustiva, si evidenziano le seguenti principali misure previste dal Piano realizzate prevalentemente con la legge di bilancio per il 2017 (L. n. 232/2016) e con interventi normativi successivi (D.L. n. 50/2017, D.L. n. 91/2017 e Legge di bilancio 2018, L. n. 205/2017): 1) iperammortamento fino al 250% per sostenere gli investimenti nell'informatizzazione; 2) incremento della detrazione fiscale (fino al 30%) per gli investimenti di capitale proprio nelle *start-up* e nelle piccole e medie imprese innovative (fino a 1 milione di euro); 3) l'assorbimento parziale delle perdite delle *start-up* da parte dalle società sponsor nei primi quattro anni; 4) la detassazione delle plusvalenze di capitale; 5) la proroga delle misure agevolative per gli investimenti in nuovi macchinari e nuove attrezzature (c.d. "Nuova Sabatini"); 6) il rifinanziamento del Fondo centrale di garanzia per le PMI; 7) la proroga del superammortamento al 140% ad eccezione di veicoli e altri mezzi di trasporto. Il Governo ha poi diffuso, a settembre 2017, i [primi risultati nell'anno 2017](#) delle misure introdotte con il Piano Industria 4.0, dando avvio alla c.d. "fase 2" del Piano, che ha assunto la denominazione "Piano nazionale Impresa 4.0" (nell'ottica di includere tra i destinatari non più soltanto il settore manifatturiero, ma anche agli altri settori dell'economia – servizi *in primis* – al fine di consentire alle piccole e medie imprese di dotarsi degli strumenti in grado di supportare la trasformazione in chiave digitale). Il Governo, nella medesima sede, ha altresì illustrato le linee guida del Piano per il 2018. Da ultimo, la legge di bilancio per il 2018 (L. n. 205/2017) ha rafforzato alcuni degli strumenti di sostegno alla strategia Impresa 4.0. Per una più approfondita analisi sulle misure previste dal Piano, si rinvia al relativo [tema dell'attività parlamentare](#).

- l'implementazione delle misure di sostegno alle *start-up* innovative e l'estensione di tale disciplina di sostegno alle "PMI innovative". Si ricorda al riguardo che il D.L. n. 179/2012 adottato nella XVII legislatura ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento la definizione di *startup* innovativa, ascrivendo a tale tipologia di impresa un vasto *corpus* normativo (artt. 25-32) che prevede nuovi strumenti e misure di vantaggio che incidono sull'intero ciclo di vita dell'azienda, dall'avvio alle fasi di espansione e maturità. Nel corso della XVII legislatura, varie misure - contenute prevalentemente nei D.L. n. 76/2013, D.L. n. 145/2013 e D.L. n. 3/2015 - hanno implementato la disciplina già contenuta nel D.Lgs. n. 179/2012. In particolare, con il D.L. n. 3/2015 sono stati fissati i requisiti delle PMI innovative, stabilendosi che ad esse si applichino talune delle disposizioni di vantaggio previste per le *startup* innovative. E' intervenuta poi la legge di bilancio per il 2017, le cui disposizioni di sostegno per le *startup* rientrano nel Piano Industria 4.0. Si rinvia sul punto al tema dell'attività parlamentare "Industria 4.0" nonché al tema dell'attività parlamentare "Sostegno alle imprese".

Si rinvia inoltre alla [Relazione Annuale 2017](#) al Parlamento sulla strategia nazionale in favore delle *startup* e delle PMI innovative, presentata il 19 dicembre 2017 ([Doc. CCXIII-4](#)).

- l'avvio di iniziative di sostegno alla ricerca e sviluppo attraverso la apposita sezione del Fondo crescita sostenibile, più volte rifinanziato nel corso della XVII legislatura;
  - il [credito di imposta a favore delle imprese che investono in attività di ricerca e sviluppo](#), istituito dal D.L. n. 145 del 2013;
  - il cd. "patent box";
  - una revisione del quadro normativo sul [crowdfunding](#) azionario e negli ultimi anni sono state adottate varie misure per promuovere i canali di finanziamento non bancari delle imprese.
- la ripartizione fra le università di almeno tre quinti della [quota premiale del FFO sulla base dei risultati conseguiti](#) nella valutazione della qualità della ricerca (VQR) e il finanziamento quinquennale dei dipartimenti universitari di eccellenza, valutati – fra l'altro - sulla base dei risultati della stessa VQR;
- varie iniziative legislative volte a favorire il [reclutamento di ricercatori nelle università](#) e negli enti di ricerca
- gli interventi in materia di personale degli enti di ricerca
  - l'adesione dell'Italia alla cooperazione rafforzata a livello dell'UE sulla [tutela brevettuale unitaria](#).

## Programma nazionale per la ricerca (PNR) 2015-2020

Il [Programma nazionale per la ricerca \(PNR\)](#) per il quinquennio 2015-2020 è stato adottato con [delibera del CIPE 1 maggio 2016](#), ai sensi degli artt. 1 e 2 del D.Lgs. n. 204/1998. Esso è pienamente operativo dal luglio 2016. Il programma determina gli indirizzi e le priorità strategiche per gli interventi a favore della ricerca, definendo il quadro delle risorse finanziarie da attivare. Esso è organizzato intorno a sei obiettivi strategici, ai fini del raggiungimento del *target* europeo al 2020 per il nostro Paese (spesa in R&S pari all'1,3% del PIL):

- capitale umano,
- internazionalizzazione,
- infrastrutture di ricerca,
- cooperazione pubblico-privato,
- Mezzogiorno,
- efficienza e qualità della spesa pubblica.

Sulla base di tali obiettivi, il PNR individua dodici Aree di specializzazione delle competenze rilevanti del sistema nazionale di ricerca, intorno alle quali strutturare politiche e gli strumenti nazionali e regionali, in coerenza con la [Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente \(SNSI\)](#) presentata dall'Italia nell'ambito della programmazione dei Fondi Strutturali 2014-2020.

Ne 2015, il MISE e il MIUR hanno definito la Strategia nazionale di specializzazione intelligente 2015-2020 sulla base dell'analisi territoriale condotta dall'Agenzia per l'attrazione degli investimenti e sviluppo di impresa - INVITALIA e hanno definito cinque aree tematiche di intervento. La strategia nazionale di specializzazione intelligente, approvata nell'aprile 2016 dalla Commissione europea, è finalizzata a stimolare l'innovazione e migliorare i vantaggi competitivi del paese. Le cinque aree

tematiche sono: aerospazio e difesa; salute, alimentazione, qualità della vita; industria intelligente e sostenibile, energia e ambiente; turismo, patrimonio culturale e industria della creatività; Agenda digitale, *smart communities*, infrastrutture e sistemi di mobilità intelligente.

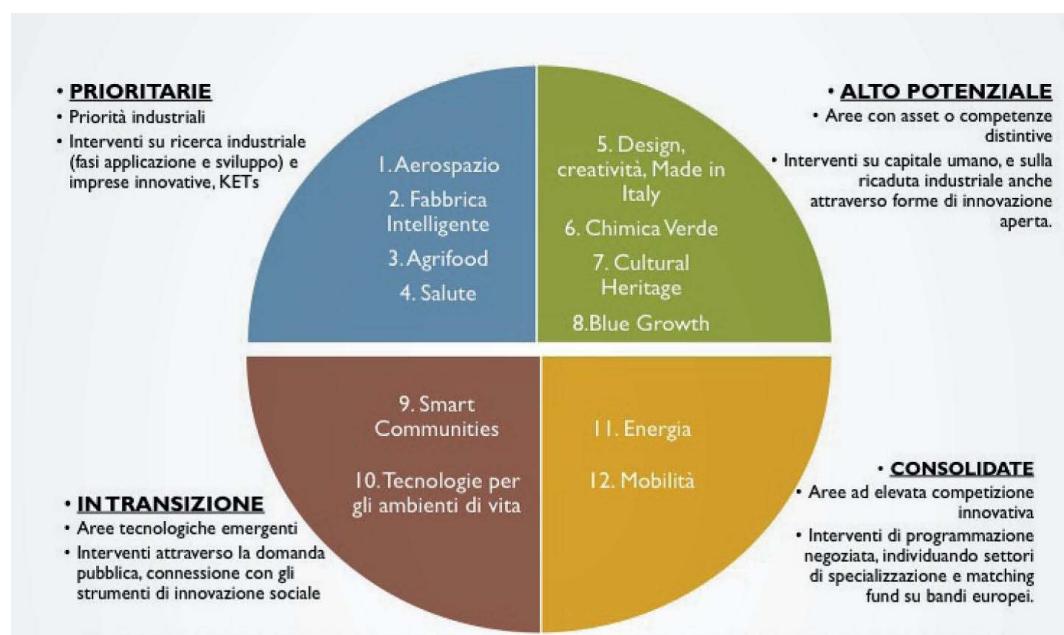
Le dodici aree di specializzazione sono state identificate facendo riferimento alle quindici priorità del programma quadro *Horizon 2020*, mediate ed interpretate attraverso il criterio delle priorità nazionali e regionali.

Si ricorda in questa sede, rinviando per un'analisi più approfondita al relativo tema dell'attività parlamentare, che il programma quadro per la ricerca *Horizon 2020* (regolamento (UE) n. 1291/2013) è della durata di sette anni (2014-2020), ed in esso sono integrati tutti i finanziamenti europei per la ricerca e l'innovazione.

Le 12 aree - sottoposte alle Regioni come base per la costruzione della loro strategia - sono:

1. Aerospazio
2. Agrifood
3. Cultural Heritage
4. Blue growth
5. Chimica verde
6. Design, creatività e *Made in Italy*
7. Energia
8. Fabbrica intelligente
9. Mobilità sostenibile
10. Salute
11. Smart, Secure and Inclusive Communities
12. Tecnologie per gli Ambienti di Vita.

Le 12 aree sono state poi organizzate in 4 gruppi di carattere omogeneo, cui sono ascritti strumenti di sostegno e sviluppo differenziati.



All'attuazione del Programma saranno destinate risorse di diversa fonte tra le quali risorse di bilancio del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca con particolare riferimento al Fondo ordinario degli enti (FOE) e al Fondo di finanziamento ordinario delle università (FFO), nonché risorse strutturali aggiuntive, oltre che assegnazioni a valere sul Fondo di sviluppo e coesione.

Dunque, il PNR dovrà trovare attuazione attraverso l'attivazione di una serie di fonti di finanziamento nazionali, europee e regionali, quali:

- i Fondi Europei competitivi, quale *Horizon 2020*.
- i Fondi strutturali nazionali e regionali (PON, S3, POR);
- i Fondi di diretta competenza MIUR (FFO, FOE, FAR, FISR, FIRST);
- le iniziative legate alla ricerca gestite da altri Ministeri, quali il Ministero dello sviluppo economico.

### Fondo crescita sostenibile: gli interventi di sostegno alla ricerca e innovazione

Il Fondo per la crescita sostenibile (FCS) costituisce uno dei principali strumenti di sostegno alla crescita produttiva e tecnologica del paese.

Il Fondo è stato istituito nella XVI legislatura, in luogo del precedente Fondo speciale rotativo sull'innovazione tecnologica - FIT, nell'ambito dell'azione di riordino e razionalizzazione degli interventi a sostegno del sistema produttivo, operata dall'articolo 23 del D.L. n. 83/2012. A seguito di tale riordino, sul FCS si sono dunque concentrate una serie di fonti di finanziamento prima destinate ad eterogenei interventi di sostegno.

Il Fondo persegue le seguenti finalità:

- la promozione di progetti di ricerca, sviluppo e innovazione di rilevanza strategica per il rilancio della competitività del sistema produttivo, anche tramite il consolidamento dei centri e delle strutture di ricerca e sviluppo delle imprese
- il rafforzamento della struttura produttiva, il riutilizzo di impianti produttivi e il rilancio di aree che versano in situazioni di crisi complessa di rilevanza nazionale tramite la sottoscrizione di accordi di programma (tra cui quelli di cui alla legge n. 181/1989)
- la promozione della presenza internazionale delle imprese e l'attrazione di investimenti dall'estero, anche in raccordo con le azioni che saranno attivate dall'ICE - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane.

Per ciascuna delle finalità del Fondo per la crescita sostenibile è stata istituita un'apposita sezione nell'ambito del Fondo stesso.

Il Fondo per la crescita sostenibile prevede come forma di aiuto principe quella del finanziamento agevolato. A tal riguardo, il D.M. 8 marzo 2013 ne ha definito le modalità operative, stabilendo, all'articolo 14, che gli aiuti sono concessi nella forma del finanziamento agevolato e, nei limiti e alle condizioni previsti dall'articolo 18,

anche nelle seguenti forme: contributo in conto impianti, contributo in conto capitale, contributo diretto alla spesa, contributo in conto interessi, concessione di garanzia, partecipazione al capitale di rischio, *bonus fiscale*. La misura degli aiuti è fissata dai bandi o direttive di cui all'articolo 15 del D.M. in percentuale delle spese ammissibili e nel rispetto delle intensità massime stabilite dalla normativa comunitaria.

Il D.M. ha individuato specifiche tipologie di interventi finanziabili e sostenibili a valere sul Fondo:

- sostegno dei progetti di ricerca e sviluppo (articoli 7 e 8);
- rafforzamento della struttura produttiva del Paese (articoli 9 e 10); internazionalizzazione delle imprese e attrazione di investimenti dall'estero (articoli 11 e 12);
- progetti speciali per la riqualificazione competitiva di specifiche aree tecnologiche-produttive strategiche per la competitività del Paese (articolo 13).

Come anche evidenzia la Corte dei Conti, nella [Relazione concernente il "Fondo crescita sostenibile"](#) (anni 2013-2016), trasmessa al parlamento il 17 novembre 2017, la gestione della maggior parte degli interventi è stata avviata nel corso della XVII legislatura, nella quale il Fondo è stato rifinanziato più volte ed esteso nelle finalità.

Tra i rifinanziamenti e i definanziamenti che hanno inciso sulle dotazioni e sugli ambiti di intervento del Fondo, si ricorda:

- il D.L. n. 148/2017, che ha introdotto una ulteriore finalizzazione del FCS, disponendo che esso possa operare a sostegno di imprese in crisi di grande dimensione. Si tratta delle imprese di cui all'articolo 1, comma 1, lett. a) del D.L. n. 347/2003, dunque imprese in stato di insolvenza, con lavoratori subordinati non inferiori a 500 unità che presentano rilevanti difficoltà finanziarie ai fini della continuazione delle attività produttive e del mantenimento dei livelli occupazionali. Per tale specifica nuova finalità, il D.L. n. 148 ha incrementato la dotazione del Fondo di 300 milioni di euro per il 2018, contestualmente prevedendone la costituzione di nuova apposita sezione;
- La legge di stabilità 2016 (Legge n. 208/2015) ha rifinanziato il Fondo di 7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016-2018, da destinare ad una apposita sezione di esso per l'erogazione di finanziamenti agevolati in favore delle imprese sequestrate o confiscate alla criminalità organizzata. La legge di stabilità 2017 (Legge n. 232/2016) ulteriormente rifinanziato questa finalità con 7 milioni per l'anno 2019 e disposto che le risorse in questione possano essere ulteriormente incrementate quelle dei Programmi operativi nazionali e regionali cofinanziati dai fondi strutturali europei 2014/2020, dai programmi operativi complementari, nonché dal Fondo per lo sviluppo e la coesione attraverso i Piani operativi e i Patti per il Sud, previa verifica di coerenza con le priorità e gli obiettivi riportati. Ha inoltre assegnato al Fondo 5 milioni di euro per l'anno 2017 e 5 milioni di euro per l'anno 2018, destinati all'erogazione di finanziamenti agevolati a società cooperative costituite da lavoratori di aziende in crisi, di cooperative sociali e di cooperative che gestiscono aziende confiscate alla criminalità organizzata, nonché allo sviluppo e al consolidamento di società cooperative ubicate nelle regioni del Mezzogiorno;
- La legge di bilancio 2017 (Legge n. 232/2016) ha poi incrementato la dotazione del Fondo per 47,5 milioni per l'anno 2017 e di 47,5 milioni per il 2018 destinandoli ai finanziamenti a sostegno della nascita e dello sviluppo di imprese *startup* innovative (misura attuativa del Piano Industria 4.0).

La dotazione del Fondo è stata anche interessata da riduzioni lineari, operate a copertura di provvedimenti di spesa. Tra le più rilevanti, si ricorda quelle operate ai sensi del D.L. n. 185/2015 (D.L. enti territoriali, art. 17, co. 1, lett. a)) e della L. n. 106/2016 (Legge di riforma del terzo settore) (rispettivamente, - 10 milioni per il 2015 e - 10 milioni di euro per il 2016).

Il Fondo per la crescita sostenibile opera comunque come fondo rotativo, alimentandosi con i "rientri" dei finanziamenti agevolati concessi a valere su di esso e con le revoche degli stessi benefici. La gestione delle risorse avviene attraverso contabilità speciali, fuori bilancio, intestate al Ministero dello sviluppo economico-Direzione generale per gli incentivi alle imprese. La contabilità n. 1201 pertiene alla gestione delle risorse destinate ai finanziamenti agevolati per l'innovazione tecnologica (ex FIT).

I rientri iscritti all'entrata vengono assegnati al capitolo 7483/MISE per essere poi trasferiti alla contabilità speciale. Mentre, sul capitolo 7342/pg6 confluiscano risorse della contabilità speciale per poi essere assegnate ad interventi agevolativi. Secondo le recenti informazioni fornite dalla Ragioneria generale dello Stato, alla data del 31 dicembre 2017 il saldo disponibile sulla contabilità speciale 1201 è pari ad € 2.071.168.332.

#### [\*\*La promozione dei progetti di ricerca, sviluppo e innovazione nella XVII legislatura\*\*](#)

I programmi e gli interventi beneficiari del Fondo per la crescita sostenibile possono essere agevolati anche a valere sulle risorse del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI) istituito presso Cassa depositi e prestiti. I finanziamenti agevolati concessi a valere sul FRI possono essere assistiti da idonee garanzie.

Le risorse del FRI non utilizzate al 31 dicembre di ciascun anno, sono poi destinate alle finalità del Fondo per la crescita sostenibile, nel limite massimo del 70 per cento (art. 30, D.L. n. 83/2012).

In attuazione delle predette disposizioni, sono stati adottati il D.M. 26 aprile 2013, sulle modalità di ricognizione delle risorse FRI non utilizzate, e il D.M. 23 febbraio 2015, sulle modalità di utilizzo e il riparto delle risorse in questione tra gli interventi destinatari del Fondo per la crescita sostenibile. Ai progetti di rilevanza strategica in ricerca e sviluppo tecnologico è stata disposta l'assegnazione di almeno il 50 per cento delle risorse FRI in questione.

La Corte dei conti evidenzia in proposito che le risorse FRI destinate al FCS, accertate al luglio 2016, ammontavano a 1.200 milioni di euro. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico 24 luglio 2015, risorse FRI nella misura complessiva di 450 milioni di euro sono state destinate alla concessione di finanziamenti agevolati in favore di grandi progetti di ricerca e sviluppo disciplinati da due bandi adottati dal Mise in data 15 ottobre 2014. Con decreto del direttore generale della Direzione per gli incentivi alle imprese del MISE del 14 luglio 2016, sono state dettate le istruzioni per gli interventi di cui ai dd.mm. 15 ottobre 2014: Bandi "Agenda digitale" e "Industria sostenibile") a valere sulle risorse FRI. Con D.M. 18 ottobre 2017 sui due bandi in questione sono state apposte ulteriori risorse FRI per 350 milioni di euro. Si segnala che il predetto importo afferisce alle risorse FRI accertate a luglio 2016. Nell'anno 2017, non si è proceduto all'accertamento delle risorse disponibili a valere sul FRI.

Per ciò che riguarda i progetti di ricerca, sviluppo e innovazione ammissibili a beneficiare del supporto del Fondo crescita sostenibile, la disciplina di funzionamento del Fondo prevede uno stretto collegamento tra gli interventi del Fondo stesso e le linee guida dettate dal Programma quadro di ricerca e innovazione "Orizzonte 2020".

Ai fini dell'accesso al sostegno del Fondo, i progetti delle imprese devono essere diretti ad introdurre significativi avanzamenti tecnologici tramite lo sviluppo di "tecnologie abilitanti fondamentali" o di tecnologie dirette al raggiungimento degli

obiettivi individuati all'interno delle "sfide per la società", identificate dallo programma "Orizzonte 2020" (articolo 7 del D.M. 8 marzo 2013).

Le risorse del FCS operano anche in interconnessione con le diverse altre fonti finanziarie di sostegno ai progetti di ricerca e sviluppo, quali in particolare i Fondi strutturali.

Al riguardo si ricorda che è stato registrato in data 13 febbraio 2015 il regime di aiuto n. SA.40948, inerente l'intervento del Fondo per la crescita sostenibile a favore di progetti di ricerca e sviluppo negli ambiti tecnologici del Programma «Horizon 2020», attuato con decreti del Ministro dello sviluppo economico del 20 giugno 2013 e 4 dicembre 2014. Il successivo D.M. 1 giugno 2016 ha disciplinato l'Intervento del Programma operativo nazionale «Imprese e competitività» 2014-2020 FESR, in favore di progetti di ricerca e sviluppo negli ambiti tecnologici identificati dal Programma quadro di ricerca e innovazione «Orizzonte 2020», prevedendo un accantonamento di risorse finanziarie a valere sul Fondo crescita a garanzia delle agevolazioni finanziarie concesse a valere sulle risorse PON per i progetti di ricerca e sviluppo realizzati nelle Regioni meno sviluppate e in transizione.

Si ricorda inoltre il regime di aiuto n. SA.42139, registrato in data 12 giugno 2015, inerente all'intervento del Fondo per la crescita sostenibile a favore di progetti di ricerca e sviluppo realizzati nell'ambito di accordi sottoscritti dal Ministero dello sviluppo economico con le regioni e le altre amministrazioni pubbliche, attuato con il decreto del Ministro dello sviluppo economico 1° aprile 2015, normativa quest'ultima ridefinita, per ciò che attiene alle procedure per la concessione ed erogazione delle agevolazioni, con D.M. 24 maggio 2017.

Il Fondo per la crescita sostenibile opera attraverso le contabilità speciali, già intestate al soppresso Fondo rotativo per l'innovazione tecnologica FIT, n. 1201 per l'erogazione dei finanziamenti agevolati, e n. 1726 per gli interventi cofinanziati dall'Unione europea e dalle regioni e attraverso l'apposito capitolo di bilancio per la gestione delle altre forme di intervento quali i contributi alle spese.

Sullo stato di attuazione dei bandi indetti a valere sulle risorse del FCS si rinvia alla già citata [Relazione della Corte dei Conti concernente il "Fondo crescita sostenibile"](#) (anni 2013-2016), trasmessa al parlamento il 17 novembre 2017.

Tra gli interventi attivati nella XVII legislatura a valere sulle risorse del Fondo al fine di sostenere la realizzazione di investimenti nel capitale di rischio di imprese con elevato potenziale di sviluppo, si ricorda la destinazione, con [decreto ministeriale 29 gennaio 2015](#), di una quota di risorse del Fondo stesso, pari a 50 milioni di euro, alla concessione di un finanziamento all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. – Invitalia (da restituire con le modalità indicate con il medesimo D.M.) che l'Agenzia ha impiegato, unitamente a eventuali ulteriori risorse finanziarie proprie, per istituire un apposito Fondo comune di investimento mobiliare di tipo chiuso, riservato a investitori istituzionali per operazioni di *venture capital* nelle PMI e *Startup* operanti in settori ad elevato potenziale di crescita, ovvero che realizzano innovazioni nei processi, beni o servizi. La dotazione finanziaria del Fondo comune può essere altresì incrementata mediante l'utilizzo di risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale disponibili per il periodo di Programmazione 2014 – 2020.

Il Fondo gestito da Strategia Italia S.p.A. SGR, interamente partecipata da Invitalia, investe nel capitale di rischio delle imprese unitamente e contestualmente ad investitori privati indipendenti.

Con [decreto direttoriale 2 luglio 2015](#) sono state definite le modalità e i termini di trasferimento e di restituzione delle risorse del fondo per la crescita sostenibile, la misura delle commissioni riconosciute a Strategia Italia S.p.A. SGR, nonché contenuti e la tempistica delle attività di monitoraggio e controllo degli interventi del fondo di investimento.

## Personale degli enti di ricerca

In avvio di legislatura l'[articolo 3, comma 2, del D.L. 90/2014](#) aveva stabilito che gli enti di ricerca potessero procedere ad assunzioni di personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa, rispetto a quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, pari al 50% per il biennio 2014-2015, al 60% nel 2016, all'80% nel 2017 e al 100% a decorrere dal 2018, sostanzialmente restringendo l'ambito di applicazione dei medesimi limiti (analogamente a quanto disposto per le amministrazioni dello Stato, infatti, le percentuali erano calcolate in relazione alla spesa del solo personale a tempo indeterminato di ruolo cessato nell'anno precedente).

Successivamente, nell'ambito della più generale disciplina sulle limitazioni al [turn over nelle pubbliche amministrazioni](#), anche per gli enti di ricerca, per il triennio 2016-2018, la legge di stabilità per il 2016 ha disposto che gli enti di ricerca la cui spesa per il personale di ruolo del singolo ente non superi l'80% delle proprie entrate correnti complessive, come risultanti dal bilancio consuntivo dell'anno precedente, possono procedere ad assunzioni nel limite di un contingente di personale corrispondente ad una spesa pari al 25% di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente. E' stato inoltre previsto che gli istituti e gli enti di ricerca possono continuare ad avvalersi del personale con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, in essere al 31 dicembre 2015, mediante l'attivazione (previa verifica di idoneità) di contratti a tempo determinato.

Le facolta assunzionali degli enti di ricerca sono state ridefinite, da ultimo, con il [D.Lgs. 218/2016](#), il quale attualmente prevede che essi, nell'ambito della loro autonomia, in conformità con le linee guida enunciate nel Programma Nazionale della Ricerca (di cui all'[articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 04/1998](#)) adottino, ai fini della pianificazione operativa, un Piano Triennale di Attività, aggiornato annualmente, con il quale determinano anche la consistenza e le variazioni dell'organico e del piano di fabbisogno del personale. Per quanto concerne il fabbisogno, il budget e le spese di personale degli enti, si dispone che essi, compatibilmente con l'esigenza di assicurare la sostenibilità della spesa di personale e gli equilibri di bilancio e nel rispetto dei limiti massimi di tale tipologia di spesa, definiscono la programmazione per il reclutamento del personale nei Piani Triennali di Attività (aggiornati annualmente e approvati dal Ministero vigilante). In particolare, l'indicatore del limite massimo per le spese di personale è calcolato rapportando le spese complessive per il personale di competenza dell'anno di riferimento alla media delle entrate complessive dell'ente, risultante dai bilanci consuntivi dell'ultimo triennio; tale rapporto non può superare l'80%. Attualmente, quindi, solo gli enti che al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento riportino un rapporto delle spese di personale inferiore all'80% possono procedere all'assunzione di personale (con oneri a carico del proprio bilancio per una spesa media annua pari a non più del margine a disposizione rispetto al limite dell'80%).

Può essere utile ricordare, inoltre, che per gli enti di ricerca la disciplina sul [lavoro a tempo determinato](#) prevede alcune deroghe. In particolare, l'[articolo 25, comma 3, del D.Lgs. 81/2015](#), prevede che il limite del 20% (rispetto al totale dei lavoratori a tempo indeterminato in forza al 1° gennaio dell'anno di assunzione) oltre il quale non possono essere assunti lavoratori a termine non si applica ad istituti pubblici di ricerca ovvero enti privati di ricerca e lavoratori chiamati a svolgere attività di insegnamento, di ricerca scientifica o tecnologica, di assistenza tecnica alla stessa o di coordinamento e direzione della stessa. Inoltre, i contratti di lavoro a tempo determinato che hanno ad oggetto in via esclusiva lo svolgimento di attività di ricerca scientifica possono avere durata pari a quella del progetto di ricerca al quale si riferiscono (derogando, quindi, alla regola generale della durata massima di 36 mesi).

Per completezza, si segnala che la Legge di bilancio per il 2018 ha disposto un incremento del Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO), nonché del Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca vigilati dal MIUR (FOE) , finalizzato all'assunzione di ricercatori, rispettivamente, nelle università e negli [enti di ricerca vigilati dal MIUR](#). In attuazione di quanto detto, è stato avviato il [Piano straordinario di reclutamento per ricercatrici e ricercatori](#): 1.305 posti di ricercatori alle Università e 308 posti a tempo indeterminato per i suddetti enti di ricerca.

## Incentivi per la ricerca

### Il credito d'imposta per ricerca e sviluppo

La disciplina del credito di imposta a favore delle imprese che investono in attività di ricerca e sviluppo è contenuta nell'articolo 3 del D.L. n. 145 del 2013. In un primo momento la norma prevedeva un credito d'imposta pari al 50 per cento delle spese incrementali sostenute dalle imprese rispetto all'anno precedente, con un'agevolazione massima di 2,5 milioni di euro per impresa (attualmente il limite è di 20 milioni) ed una spesa minima di 50 mila euro in ricerca e sviluppo per poter accedere all'agevolazione (ora ridotta a 30 mila euro).

La legge di stabilità 2015 (L. 190/2014, commi 35 e 36) e la legge di bilancio 2017 (legge n. 232 del 2016, articolo 1, commi 15 e 16) hanno modificato tale disciplina in più punti:

- la misura dell'agevolazione è stata in un primo momento ridotta al 25 per cento; a decorrere dal 2017 è stata ripristinata al 50 per cento;
- sono ammissibili le spese relative a personale impiegato nelle attività di ricerca e sviluppo, non essendo più richiesta la qualifica di "personale altamente qualificato";
- l'importo massimo per ciascuna impresa beneficiaria è aumentato a 5 milioni dal 2015 e a 20 milioni di euro dal 2017;
- la soglia minima di investimenti agevolabili è stata ridotta a 30 mila euro;
- per poter beneficiare del credito d'imposta, gli investimenti devono essere effettuati dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2014 fino a quello in corso al 31 dicembre 2020;
- non è previsto un limite di fatturato delle imprese (il previgente articolo 3 prevedeva come condizione un fatturato annuo inferiore a 500 milioni di euro);
- non sono contemplate le spese relative alla creazione di nuovi brevetti (anche in considerazione della disciplina sul *patent box*);
- per la fruizione del credito d'imposta non si applica il generale limite annuale di 250.000 euro;
- è eliminata la procedura di istanza telematica per usufruire del credito d'imposta;
- la copertura non si avvale dei fondi strutturali comunitari, ma dell'abrogazione di alcune agevolazioni (credito d'imposta per i lavoratori altamente qualificati e Fondo per credito d'imposta per ricerca e sviluppo) che vengono assorbite dal credito d'imposta in commento.

Il credito d'imposta può essere utilizzato anche dalle imprese residenti o dalle stabili organizzazioni nel territorio dello Stato di soggetti non residenti nel caso di contratti stipulati con imprese residenti o localizzate in altri Stati membri dell'Unione europea,

negli Stati aderenti all'accordo sullo Spazio economico europeo ovvero in Stati inclusi nella lista degli Stati con i quali è attuabile lo scambio di informazioni ai sensi delle convenzioni per evitare le doppie imposizioni. Il credito d'imposta è utilizzabile esclusivamente in compensazione a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in cui i costi per le attività in ricerca e sviluppo sono stati sostenuti.

L'Agenzia delle entrate, con la [circolare 13/E del 2017](#) ha illustrato le novità introdotte con la legge di bilancio 2017.

Il [decreto 27 maggio 2015](#) ha individuato le disposizioni applicative necessarie per poter dare attuazione al credito d'imposta per investimenti in attività di ricerca e sviluppo, nonché le modalità di verifica e controllo dell'effettività delle spese sostenute a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2014, le cause di decadenza e di revoca del beneficio, le modalità di restituzione del credito d'imposta indebitamente fruito. Con la [circolare n. 5/E del 2016](#) l'Agenzia delle entrate ha fornito le linee guida su come applicare il nuovo credito d'imposta per ricerca e sviluppo alla luce delle modifiche introdotte dalla legge di stabilità 2015.

Si segnala la [pagina del sito del Ministero dello sviluppo economico](#) dedicata al credito d'imposta ricerca e sviluppo nel quale è presente una [scheda di sintesi](#) della misura.

Si ricorda che in passato l'articolo 1 del D.L. 70/2011 ha istituito un credito d'imposta, per gli anni 2011 e 2012, in favore delle imprese che hanno finanziato progetti di ricerca in Università o enti pubblici di ricerca, anche in associazione, consorzio, *joint venture* ecc. con altre qualificate strutture di ricerca, anche private, di equivalente livello scientifico.

### Patent box

La legge di stabilità 2015 (legge n. 190 del 2014, commi 37-45) ha introdotto un regime opzionale con tassazione agevolata sui redditi derivanti dall'utilizzo di taluni beni immateriali. Le imprese possono optare per un regime fiscale di favore (cd. **patent box**), consistente nell'esclusione dal reddito del 50 per cento dei redditi derivanti dall'utilizzazione di alcune tipologie dei predetti beni (software protetto da copyright, brevetti industriali, disegni e modelli, nonché processi, formule e informazioni relativi ad esperienze acquisite nel campo industriale, commerciale o scientifico giuridicamente tutelabili) nonché delle plusvalenze derivanti dalla loro cessione, se il 90 per cento del corrispettivo è reinvestito. Possono esercitare l'opzione i soggetti titolari di reddito d'impresa, indipendentemente dal tipo di contabilità adottata e dal titolo giuridico in virtù del quale avviene l'utilizzo dei beni.

Il decreto-legge n. 50 del 2017 ha escluso i marchi dal novero dei beni agevolabili; sono stati invece inclusi nel novero dei redditi che beneficiano del regime speciale anche quelli derivanti dall'utilizzo congiunto di beni immateriali, legati da vincoli di complementarietà, a specifiche condizioni di legge. E' stata contestualmente inserita una clausola di *grandfathering*, che consente di conservare i benefici del *patent box* secondo la disciplina originaria relativamente alle opzioni esercitate per i primi due periodi d'imposta, per tutto il quinquennio di validità delle

stesse e, comunque, non oltre il 30 giugno 2021.

Il D.M. 30 luglio 2015, recante disposizioni di attuazione, è stato rivisto dal D.M. 28 novembre 2017. Sul regime, l'Agenzia delle entrate ha fornito chiarimenti operativi con due circolari: la [circolare n. 36/E](#) del 1° dicembre 2015 e la [circolare n. 11/E](#) del 7 aprile 2016. Si segnala la [sezione del sito dell'Agenzia delle entrate](#) dedicata al *patent box*.

### [Agevolazioni fiscali per il rientro dei lavoratori in Italia](#)

Nel corso degli ultimi anni si sono succedute e stratificate diverse misure volte ad attrarre risorse umane in Italia, prevedendo agevolazioni fiscali condizionate al trasferimento della residenza.

L'articolo 44 del D.L. n. 78 del 2010 ha agevolato il rientro di docenti e ricercatori, prevedendo che solo una parte del loro reddito (10 per cento) è assoggettata ad imposizione. In un primo momento l'accesso al beneficio era consentito ai ricercatori e docenti che trasferivano la residenza fiscale in Italia nel periodo compreso tra il 31 maggio 2010 e i sette anni solari successivi (30 maggio 2017). Con la legge di bilancio 2017 (comma 149) l'agevolazione è stata resa permanente non essendo più prevista una data ultima utile per poter far rientro in Italia. La norma trova quindi applicazione anche per docenti e ricercatori, aventi i requisiti richiesti, che si trasferiscono in Italia dopo il 30 maggio 2017. Resta fermo che il periodo di fruizione è limitato complessivamente a quattro periodi di imposta. Chiarimenti sui requisiti soggettivi, misura dell'agevolazione, durata e redditi agevolabili sono stati forniti dall'Agenzia delle entrate con circolare 17/E del 2017.

La legge n. 238 del 2010 ha disciplinato gli incentivi fiscali per il rientro dei lavoratori in Italia. Tale disciplina, vigente fino al 2017, prevede la concessione di incentivi fiscali sotto forma di parziale imponibilità del reddito derivante dalle attività di lavoro dipendente, autonomo o d'impresa, avviate in Italia, in favore di "contro-esodati", ovvero cittadini italiani e degli altri Stati dell'Unione europea che, dopo aver risieduto continuativamente per almeno ventiquattro mesi in Italia ed essersi quindi trasferiti all'estero, hanno deciso di tornare nel territorio dello Stato. Per effetto delle modifiche che si sono susseguite, i cittadini dell'Unione europea in possesso di tutti i requisiti richiesti dalla legge n. 238 del 2010, purché rientrati in Italia entro il 31 dicembre 2015, hanno la possibilità di applicare gli incentivi fiscali da essa previsti fino al periodo d'imposta 2017. Gli stessi soggetti, in alternativa, possono optare per il regime dei lavoratori impatriati di seguito descritto. Il D.Lgs. n. 147 del 2015 (attuativo della delega fiscale) all'articolo 16 ha previsto un regime speciale per lavoratori impatriati a favore dei lavoratori che rivestono una qualifica per cui sia richiesta alta qualificazione o specializzazione ovvero che rivestono ruoli direttivi e che, non essendo stati residenti in Italia nei cinque periodi di imposta precedenti, trasferiscono la residenza nel territorio dello Stato. Il reddito di lavoro dipendente e di lavoro autonomo concorre alla formazione del reddito complessivo solo limitatamente al 50 per cento del suo ammontare. L'agevolazione fiscale per i lavoratori impatriati spetta per cinque periodi di imposta e, precisamente, per quello in cui il soggetto trasferisce la residenza fiscale in Italia e per i quattro periodi di

imposta successivi. La legge di bilancio 2017 ha esteso ai lavoratori autonomi la possibilità di accedere al beneficio, riducendo la quota sottoposta a tassazione rispetto all'originario 70 per cento. L'attività lavorativa va prestata prevalentemente nel territorio italiano, deve essere svolta presso un'impresa residente nel territorio dello Stato in forza di un rapporto di lavoro instaurato con questa, o con società con cui vi è un rapporto di controllo.

Allo scopo di uniformare la disciplina vigente in materia di rientro di lavoratori dall'estero, la misura agevolativa è altresì estesa ai lavoratori rientranti in Italia, ai sensi dell'apposita disciplina della legge n. 238 del 2010, affidando alle norme secondarie di attuazione il compito di coordinare le disposizioni agevolative di favore. Il decreto-legge n. 244 del 2016 (articolo 3, comma 3-novies) ha riaperto il termine per l'esercizio dell'opzione sul regime fiscale applicabile, in favore dei lavoratori dipendenti che non l'hanno già esercitata, fino al 30 aprile 2017 (termine festivo, prorogato al 2 maggio 2017), secondo le modalità attuative che sono state individuate con il [provvedimento](#) del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 31 marzo 2017. Per accedere all'agevolazione, irrevocabile, i lavoratori devono presentare un'apposita richiesta scritta al proprio datore di lavoro. L'istanza dovrà contenere le generalità del contribuente, il suo codice fiscale, l'indicazione dell'attuale residenza in Italia e l'impegno a comunicare ogni variazione della residenza o del domicilio prima del decorso di cinque anni dalla data della prima fruizione del beneficio. L'opzione consente di fruire del regime speciale per il quinquennio 2016/2020. L'articolo 4, comma 7-bis, del decreto-legge n. 50 del 2017 con una norma di interpretazione autentica ha chiarito che i soggetti che si sono trasferiti in Italia entro il 31 dicembre 2015 (per utilizzare i benefici fiscali previsti dalla legge n. 238 del 2010) e che hanno successivamente optato per il regime agevolativo previsto per i lavoratori rimpatriati (ai sensi del D.Lgs. n. 147 del 2015) decadono dal beneficio fiscale nel caso in cui la residenza in Italia non sia mantenuta per almeno due anni. In tal caso si provvede al recupero dei benefici frutti, con applicazione delle relative sanzioni e interessi. L'articolo 8-bis del decreto-legge n. 148 del 2017 consente ai lavoratori rientrati in Italia entro il 31 dicembre 2015 di applicare il regime più favorevole (di cui alla legge n. 238 del 2010) anche per il periodo d'imposta 2016, rinviando l'opzione per il nuovo regime limitatamente al quadriennio 2017-2020. Inoltre si dispone che le disposizioni sul rimpatrio di docenti, ricercatori e lavoratori si applichino nei limiti e alle condizioni delle norme UE in tema di aiuti di Stato cd. de minimis.

L'Agenzia delle entrate, con la [circolare n. 17/E](#) del 23 maggio 2017, ha fornito chiarimenti interpretativi sui regimi agevolativi sopra descritti.

## [Agevolazioni fiscali per le nuove imprese](#)

Le imprese **startup** e gli incubatori certificati godono di agevolazioni fiscali specifiche.

Le **startup** innovative, disciplinate dagli articoli 25-35 del D. L. n. 179 del 2012, sono imprese di nuova costituzione che svolgono attività di sviluppo, produzione e commercializzazione di prodotti o servizi innovativi ad alto valore tecnologico. A

questa tipologia d'impresa, che deve possedere specifici requisiti, sono riconosciute misure agevolative, sia nella fase di avvio che in quella di sviluppo. Oltre a requisiti necessari (tra i quali si segnalano: costituzione da non più di 5 anni, valore della produzione non superiore a 5 milioni annui, non distribuzione degli utili, oggetto sociale sviluppo, produzione e commercializzazione di prodotti o servizi innovativi ad alto valore tecnologico), l'impresa deve possedere almeno uno tra i requisiti alternativi che identificano il carattere innovativo dell'attività: deve sostenere spese di ricerca e sviluppo in misura almeno pari al 15% del maggiore tra costo e valore totale della produzione; deve impiegare, come dipendenti o collaboratori, personale altamente qualificato in determinate misure alternative; deve essere titolare o depositaria o licenziataria di almeno una privativa industriale ovvero titolare dei diritti relativi ad un programma per elaboratore originario.

Alle *startup* innovative e agli incubatori certificati non si applica il diritto annuale dovuto in favore delle Camere di Commercio, nonché, come chiarito dalla [circolare 16/E](#) dell'Agenzia delle Entrate dell'11 giugno 2014, i diritti di segreteria e l'imposta di bollo abitualmente dovuti per gli adempimenti da effettuare presso il Registro delle Imprese (articolo 26 del decreto-legge n. 179 del 2012).

Alle *startup* innovative inoltre si applica una disciplina di deroga alla normativa sulle società di comodo e in perdita sistematica. Pertanto, nel caso conseguano ricavi "non congrui" oppure siano in perdita fiscale sistematica, non scattano nei loro confronti le penalizzazioni fiscali previste per le cosiddette società di comodo, ad esempio l'imputazione di un reddito minimo e di una base imponibile minima ai fini Irap, l'utilizzo limitato del credito IVA, l'applicazione della maggiorazione Ires del 10,5% (citato articolo 26 del decreto-legge n. 179 del 2012). Le stesse sono inoltre esonerate dall'obbligo di apposizione del visto di conformità per compensazione dei crediti IVA (art. 4, comma 11-novies del decreto-legge n. 3 del 2015).

Nei confronti di amministratori, dipendenti e collaboratori di tali soggetti opera l'esenzione da imposizione fiscale e contributiva per la parte di reddito di lavoro che deriva dall'attribuzione di azioni, quote, strumenti finanziari partecipativi o diritti delle predette imprese (articolo 27 del D.L. 179 del 2012).

Sono previsti incentivi fiscali anche per l'investimento nel capitale di rischio delle *startup* innovative provenienti da persone fisiche e giuridiche. In particolare tale agevolazione è stata resa strutturale dalla legge di bilancio 2017: per le persone fisiche è prevista una detrazione IRPEF pari al 30 per cento dell'investimento, fino a un massimo di 1 milione di euro; per le persone giuridiche l'incentivo consiste in una deduzione dall'imponibile IRES del 30 per cento dell'investimento, fino a un massimo di 1,8 milioni di euro (articolo 1, comma 66 della legge n. 232 del 2016). Gli incentivi operano sia per gli investimenti diretti in *startup* innovative, sia per quelli indiretti (mediante OICR e altre società che investono prevalentemente in *startup* e PMI innovative). A partire dal 2017, la fruizione dell'incentivo è condizionata al mantenimento della partecipazione nella *startup* innovativa per un minimo di tre anni. Fino al 2016, le aliquote dell'incentivo ammontavano al 19 per cento per gli investimenti da parte di persone fisiche e al 20 per cento per le persone giuridiche, salvo le maggiorazioni rispettivamente al 25 per cento e al 27 per cento nel caso di investimenti in *startup* innovative a vocazione

sociale o in ambito energetico. Dal 2017, invece si applica l'aliquota unica al 30 per cento.

Con riferimento agli incentivi di natura finanziaria, si ricorda la possibilità per le suddette categorie di imprese di raccogliere capitale di rischio con modalità innovative, segnatamente attraverso portali online (**crowdfunding**); tale modalità di raccolta di capitale, inizialmente riservata alle *startup* ed alle PMI innovative, è stata da ultimo estesa a tutte le PMI (articolo 1, comma 70, della legge n. 232 del 2016).

L'articolo 4 del D.L. n. 3 del 2015 ha introdotto nell'ordinamento la definizione di piccole e medie imprese innovative, destinate ad accedere ad alcune semplificazioni, agevolazioni ed incentivi in precedenza riservati alle *startup* innovative. Tali disposizioni si applicano solo alle PMI innovative costituite da non oltre 7 anni, nel rispetto delle condizioni e dei limiti previsti dalla normativa europea in materia di aiuti di Stato.

Il sostegno delle nuove imprese è stato assicurato anche mediante incentivi fiscali a vantaggio dei sottoscrittori di "Fondi di **Venture Capital**" specializzati nelle fasi di avvio delle nuove imprese (articolo 31 del D.L. 98 del 2011, attuato con D.M. 21 dicembre 2012). I proventi degli investitori non sono soggetti ad imposizione qualora i FVC prevedano nei loro regolamenti che almeno il 75 per cento dei relativi attivi sia investito in società non quotate, qualificabili come piccole e medie imprese, con sede operativa in Italia, avviate da non più di 36 mesi e con fatturato non superiore a 50 milioni di euro. Gli incentivi sono confermati se, decorso un anno dalla data di avvio dei Fondi o dall'adeguamento del loro regolamento, il valore dell'investimento in società non quotate non risulti inferiore, nel corso dell'anno solare, al 75 per cento del valore degli attivi per più di tre mesi. Infine, le quote o azioni delle società in cui investono i Fondi per il Venture Capital devono essere direttamente detenute almeno per il 51 per cento da persone fisiche e devono essere inferiori, per ciascuna piccola o media impresa, a 2,5 milioni di euro su un periodo di 12 mesi. Le quote dei FVC possono essere sottoscritte esclusivamente da investitori professionali.

Al fine di favorire gli investimenti in *startup*, la legge di bilancio 2017 ha previsto la possibilità per le società quotate di acquisire le perdite fiscali di società **startup** partecipate per almeno il 20 per cento. Sono previste diverse condizioni, tra cui le seguenti: le azioni della società cessionaria o della società che controlla direttamente o indirettamente la società cessionaria, devono essere negoziate in un mercato regolamentato o in un sistema multilaterale di negoziazione di uno degli Stati membri dell'Unione europea e degli Stati aderenti all'Accordo sullo Spazio economico europeo con il quale l'Italia abbia stipulato un accordo che assicuri un effettivo scambio di informazioni; la società cedente non deve svolgere in via prevalente attività immobiliare; la cessione deve riguardare l'intero ammontare delle perdite fiscali (legge n. 232 del 2016, articolo 1, commi 76-80).

#### Credito d'imposta per le spese di formazione nel settore delle

## tecnologie 4.0

La [legge di bilancio 2018](#) (legge n. 205 del 2017, articolo 1, commi 46-56) ha introdotto, per il 2018, un credito d'imposta per le spese di formazione del personale dipendente nel settore delle tecnologie previste dal Piano Nazionale Impresa 4.0. Il credito è ammesso fino ad un importo massimo annuo pari a 300.000 euro per ciascun beneficiario. Entro tale limite, la misura del beneficio è pari al 40 per cento delle spese effettuate nel periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2017 e relative al costo aziendale dei lavoratori dipendenti, per il periodo in cui essi siano occupati nelle attività di formazione suddette. Ai fini del beneficio in esame, è posta un'autorizzazione di spesa pari a 250 milioni di euro per il 2019.

## Il brevetto unitario europeo

**Un brevetto** è un **titolo giuridico** che può essere concesso per ogni **invenzione di carattere tecnico** purché sia **nuova**, comporti **un'attività inventiva** e sia **atta a un'applicazione industriale**. Conferisce al **titolare** il **diritto di impedire ad altri di produrre, utilizzare o vendere l'invenzione senza autorizzazione**.

**Attualmente**, un inventore (singolo, impresa o istituzione) può proteggere un'invenzione in **Europa** o mediante un **brevetto nazionale**, concesso dalle competenti autorità nazionali in materia di proprietà intellettuale negli Stati membri dell'UE (in Italia, l'Ufficio italiano brevetti e marchi), o mediante un **brevetto europeo**, concesso centralmente dall'**Ufficio europeo brevetti (UEB)**, che riunisce i **28 Stati membri dell'UE** e altri **dieci Paesi** (Albania, Islanda, Liechtenstein, Repubblica di Macedonia, Monaco, Norvegia, San Marino, Serbia, Svizzera e Turchia) firmatari della **Convenzione sul brevetto europeo (EPC)**.

**Il brevetto europeo** permette al titolare di presentare **un'unica domanda centralizzata di concessione**, redatta in una lingua a scelta tra inglese, francese o tedesco e avanzata all'UEB per tramite degli uffici nazionali competenti, al fine di **ottenere negli Stati membri dell'UEB** da lui designati - **una volta espletata la procedura di convalida nazionale - i medesimi diritti** che deriverebbero da un brevetto nazionale ottenuto negli stessi Stati.

In pratica, il **brevetto europeo**, una volta ottenuto, deve essere **convalidato in ogni Stato in cui si vuol far valere**. Si tratta di un **processo complesso** e potenzialmente molto **costoso**: i requisiti di convalida, infatti, differiscono tra i vari Paesi e possono portare ad elevati costi diretti e indiretti, compresi i **costi di traduzione** e per il **pagamento delle tasse di rinnovo nazionali**. Tali costi dipendono anche dal numero di Paesi in cui il titolare intende convalidare il brevetto europeo.

Secondo la Commissione europea, la complessità e i costi elevati dell'attuale sistema brevettuale determinano un **notevole svantaggio competitivo per le imprese europee**: un **brevetto valido nei 28 Stati membri dell'UE** costa circa 36 mila euro, di cui 23 mila solo per i costi di traduzione. Inoltre, per limitare i costi, molti inventori **preferiscono brevettare** le proprie invenzioni **soltanto in pochi Paesi**, esponendole così maggiormente al rischio di essere **copiate**.

Inoltre, **non esistono** attualmente una **procedura centralizzata di mantenimento in vita del brevetto**, né **rimedi giurisdizionali** in caso di controversie, che rimangono quindi di **competenza nazionale**.

Al fine di rendere l'accesso al **sistema brevettuale più facile, economicamente meno oneroso e giuridicamente sicuro**, favorendo nel contempo il progresso scientifico e tecnologico e il funzionamento del mercato interno, l'**UE** ha presentato un **pacchetto di misure** per la creazione di una **protezione brevettuale unitaria dell'UE** che si compone delle seguenti **iniziativa**:

- il **regolamento UE n. 1257/2012** che autorizza la cooperazione rafforzata

per l'istituzione di un **brevetto europeo con effetto unitario** (cosiddetto "**brevetto unitario**") e il [regolamento UE n. 1260/2012](#) che autorizza la cooperazione rafforzata per il relativo **regime di traduzione applicabile**;

- *l'Accordo internazionale istitutivo del **Tribunale unificato dei brevetti (TUB)**, quale organo giurisdizionale unico e specializzato per la composizione delle controversie relative ai brevetti europei e ai brevetti europei con effetto unitario, firmato il 19 febbraio 2013 da 25 Stati membri* (tutti tranne Polonia e Spagna, mentre la Croazia all'epoca non faceva ancora parte dell'UE).

La **cooperazione rafforzata** è una procedura prevista dal Trattato di Lisbona che consente ad almeno 9 Stati membri di raggiungere determinati obiettivi qualora questi non possano essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'UE nel suo insieme. Attualmente, **tutti gli Stati membri dell'UE partecipano alla cooperazione rafforzata, ad eccezione della Croazia e della Spagna**. L'Italia, che **inizialmente** si era **opposta** al regime di traduzione proposto (utilizzare una delle lingue ufficiali dell'UEB, vale a dire inglese, francese o tedesco) e aveva presentato **ricorso** alla Corte di giustizia dell'UE non giudicando compatibile la cooperazione rafforzata in materia con il diritto dell'UE, dopo la pronuncia non favorevole della Corte ha **modificato la sua posizione** e nel **settembre 2015** ha **aderito** alla cooperazione rafforzata, diventandone il **26esimo membro**.

Il **brevetto unitario** sarà **operativo** soltanto **dopo l'entrata in vigore dell'Accordo istitutivo del TUB** ovvero quando quest'ultimo sarà stato ratificato da **almeno 13 Stati membri**, tra cui **Germania, Gran Bretagna e Francia**, i tre Paesi europei in cui si depositano più brevetti.

Allo stato attuale, sono **12 i Paesi** che lo hanno **ratificato**, tra cui **l'Italia (legge n. 214 del 2016)** e la **Francia**. Il **processo di ratifica** sta registrando dei **ritardi** in alcuni Stati membri aderenti. In particolare, in **Germania** la firma della legge di ratifica da parte del Presidente della Repubblica è stata bloccata dalla Corte Costituzionale federale a seguito di un'eccezione di costituzionalità sollevata da un privato cittadino. Anche il recesso del Regno Unito dall'UE (**Brexit**) sta rallentando il processo di ratifica e soprattutto ponendo seri dubbi se uno Stato non membro dell'UE possa essere un Paese contraente dell'Accordo sul TUB.

Il **brevetto unitario** consentirà al **titolare** del brevetto di **ottenere, con un'unica procedura centralizzata** presso l'UEB, una **protezione brevettuale automaticamente uniforme in tutti i 26 Paesi membri dell'UE partecipanti alla cooperazione rafforzata, senza** la necessità, quindi, di ottenere la **convalida in ciascun Paese**. Il brevetto unitario non sostituirà, ma si **affiancherà alla tutela brevettuale nazionale ed europea esistente**.

Il brevetto unitario dovrebbe portare **evidenti vantaggi** in termini economici e di oneri burocratici: secondo le istituzioni europee, infatti, i **costi di traduzione e amministrativi** dovrebbero **ridursi fino all'80%**, con una **singola tassa annuale di rinnovo** da corrispondere direttamente all'UEB al posto delle numerose tasse di rinnovo da pagare ai diversi uffici nazionali.

Come sottolineato dall'UEB, la tassa annuale di rinnovo è stata fissata a un livello molto favorevole per le imprese: il **costo della tassa annuale di un brevetto unitario per dieci anni** - l'attuale durata media di un brevetto europeo - sarebbe **inferiore ai 5.000 euro**, come può evincersi dalla tabella seguente,

*notevolmente inferiore, quindi, all'attuale sistema che prevede il pagamento di numerose tasse nazionali di rinnovo.*

Year	Unitary Patent (EUR)	26 member states (EUR)*
2	35	494
3	105	1 371
4	145	1 746
5	315	2 443
6	475	3 110
7	630	3 801
8	815	4 632
9	990	5 617
10	1 175	6 609
11	1 460	7 789
12	1 775	9 005
13	2 105	10 309
14	2 455	11 586
15	2 830	12 877
16	3 240	14 462
17	3 640	15 972
18	4 055	17 490
19	4 455	19 302
20	4 855	21 043
<b>Total</b>	<b>35 555</b>	<b>169 667</b>

\* Based on national renewal fees as at 1 January 2017.

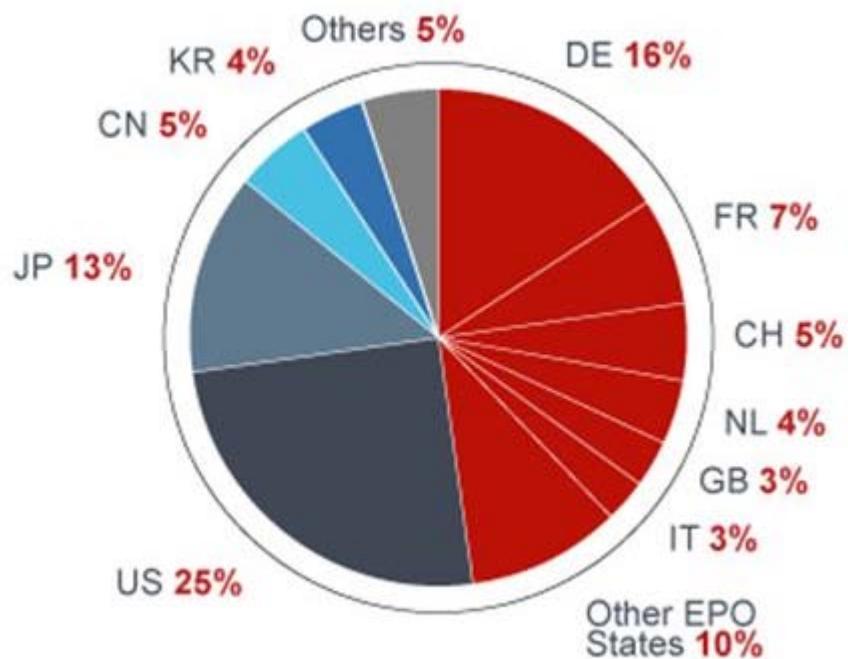
Inoltre, un confronto dei **costi complessivi** di un brevetto unitario con quelli di un classico brevetto europeo dovrebbe prendere in considerazione, non solo le tasse di rinnovo, ma anche i **costi** associati alla **convalida** e al **mantenimento** dei classici brevetti europei, che includono anche i costi di **traduzione**. Secondo l'UEB, un **brevetto unitario** sarebbe **meno costoso** di un classico brevetto europeo convalidato e mantenuto in vita nei 26 Paesi membri partecipanti al sistema brevettuale unitario. In particolare, più aumentano le convalide del classico brevetto europeo nei diversi Paesi e più diventa conveniente il brevetto unitario.

Ad esempio, i **costi complessivi** sostenuti per convalidare e mantenere i classici **brevetti europei** per **dodici anni** nei 4 Paesi in cui attualmente sono più spesso convalidati (Germania, Francia, Regno Unito e Italia) possono ammontare a **11.580 euro**, mentre, come si evince dalla tabella seguente, il costo complessivo per un brevetto unitario per dodici anni sarebbe di **11.260 euro** (-5%). Il risparmio **aumenterebbe** per i brevetti mantenuti più a lungo, come **15 o 20 anni** (-8%).

	Unitary Patent (UP)	Classic European patent (EP) validated and maintained in DE, FR, GB and IT
Total official fees for years 5-10	4 400	3 745
Total external costs* for years 5-10	3 000	3 855
<b>Total cost up to year 10</b>	<b>7 400</b>	<b>7 600</b>
difference UP vs EP: EUR -200 = -3%		
Total official fees for years 5-12	7 635	6 585
Total external costs* years 5-12	3 625	5 265
<b>Total cost up to year 12</b>	<b>11 260</b>	<b>11 850</b>
difference UP vs EP: EUR -590 = -5%		
Total official fees for years 5-15	15 025	13 345
Total external costs* for years 5-15	5 105	8 645
<b>Total cost up to year 15</b>	<b>20 130</b>	<b>21 990</b>
difference UP vs EP: EUR -1 860 = -8%		
Total official fees for years 5-20	35 270	30 750
Total external costs* years 5-20	9 150	17 350
<b>Total costs up to year 20</b>	<b>44 420</b>	<b>48 100</b>
difference UP vs EP: EUR -3 680 = -8%		
* Attorney costs: translation (24 pages), validation and maintenance of a European patent granted during the 4th year after filing of the application.		

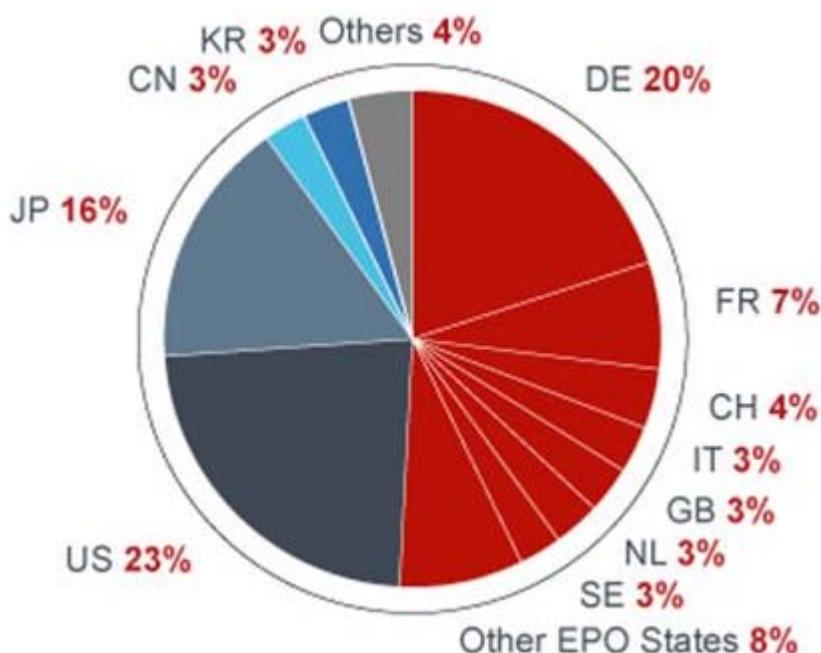
## La relazione annuale dell'Ufficio europeo dei brevetti

Secondo l'ultima relazione annuale dell'Ufficio europeo dei brevetti (UEB), che si riferisce al 2016, quasi la metà delle domande di brevetto europeo sono giunte dai 38 Stati appartenenti all'UEB (48%), poi da Stati Uniti, Giappone, Cina e Corea del Sud. Tra i Paesi membri dell'UEB la Germania occupa la prima posizione (16%), mentre dall'Italia nel 2016 sono giunte il 3% delle domande di brevetto europeo. L'Italia è, però, tra gli Stati dell'UEB, il secondo Paese per crescita di domande rispetto al 2015 (+4,5%) dopo il Belgio (+7%).



Country ▾	2016 ▾	2015	Change
Germany	25 086	24 807	1.1% <span style="color: green;">↗</span>
France	10 486	10 760	-2.5% <span style="color: red;">↘</span>
Switzerland	7 293	7 116	2.5% <span style="color: green;">↗</span>
Netherlands	6 889	7 147	-3.6% <span style="color: red;">↘</span>
United Kingdom	5 142	5 051	1.8% <span style="color: green;">↗</span>
Italy	4 166	3 986	4.5% <span style="color: green;">↗</span>
Sweden	3 555	3 839	-7.4% <span style="color: red;">↘</span>
Belgium	2 184	2 041	7.0% <span style="color: green;">↗</span>
Austria	2 040	1 989	2.6% <span style="color: green;">↗</span>
Denmark	1 867	1 920	-2.8% <span style="color: red;">↘</span>

Per quanto riguarda, invece, il numero di brevetti concessi nel 2016 dall'UEB, il 51% dei brevetti sono stati concessi a società europee, poi a candidati provenienti da Stati Uniti e Giappone. Tra i Paesi membri dell'UEB, la Germania occupa la prima posizione (20%), mentre l'Italia la quarta (3%). Tuttavia, all'interno dell'UE28, l'Italia occupa la terza posizione per numero di brevetti concessi dopo la Germania e la Francia, ma prima del Regno Unito e dell'Olanda e con un incremento del 29,5% rispetto al 2015.



Country ^	2016 ▼	2015	Change
Germany	18 728	14 114	32.7% 
France	7 032	5 427	29.6% 
Switzerland	3 910	3 041	28.6% 
Italy	3 207	2 476	29.5% 
United Kingdom	2 931	2 094	40.0% 
Netherlands	2 784	1 991	39.8% 
Sweden	2 661	1 936	37.4% 
Austria	1 370	1 040	31.7% 
Belgium	1 114	873	27.6% 
Finland	1 081	744	45.3% 

## La riforma degli enti pubblici di ricerca

*Dopo il riordino, nella XVI legislatura, degli enti pubblici di ricerca vigilati dal MIUR, nella XVII legislatura è stato operato un intervento di riforma rivolto a tutti gli enti pubblici di ricerca, allo scopo di semplificare le loro attività. In particolare, sono state agevolate le assunzioni e sono state estese le previsioni – precedentemente applicabili solo agli enti vigilati dal MIUR – relative alla elaborazione di un Piano triennale di attività e alla valutazione dei risultati della ricerca. Inoltre, è stato disciplinato il riconoscimento del dissesto e del commissariamento degli enti.*

Il [d.lgs. 218/2016](#) – adottato sulla base della delega recata dalla [L. 124/2015](#) (art. 13) – ha definito, per la prima volta, alcune regole comuni a tutti gli enti pubblici di ricerca, allo scopo di semplificare le attività, ferme restando, per quanto non previsto, le disposizioni specifiche relative a singoli enti.

In via generale, lo scopo della riforma è stato quello di innovare la disciplina prevista per gli enti pubblici di ricerca, differenziandola da quella prevista per la maggior parte delle pubbliche amministrazioni, al fine di allinearla quasi completamente al sistema delle autonomie universitarie.

In particolare, i principi e criteri direttivi previsti dalla [L. 124/2015](#) prevedevano l'inquadramento della ricerca pubblica in un sistema di regole più snello e più appropriato a gestire la peculiarità dei tempi e delle esigenze del settore, nel campo degli acquisti, delle partecipazioni internazionali, dell'espletamento e dei rimborsi di missioni fuori sede finalizzate ad attività di ricerca, del reclutamento, delle spese generali e dei consumi, nonché la definizione di regole improntate a principi di responsabilità ed autonomia decisionale, anche attraverso la riduzione dei controlli preventivi ed il rafforzamento di quelli successivi.

### Gli enti pubblici di ricerca e gli altri enti destinatari della riforma

Le previsioni del [d.lgs. 218/2016](#) si applicano, anzitutto, a tutti gli enti pubblici di ricerca esistenti alla data della sua entrata in vigore (art. 1).

Si tratta di 14 enti vigilati dal MIUR e di 6 enti vigilati da altri Ministeri.

Gli enti vigilati dal MIUR sono: Area di Ricerca Scientifica e Tecnologica di Trieste - Area Science Park; Agenzia spaziale italiana (ASI); Consiglio nazionale delle ricerche (CNR); Istituto italiano di studi germanici; Istituto nazionale di astrofisica (INAF); Istituto nazionale di alta matematica "Francesco Severi" (INDAM); Istituto nazionale di fisica nucleare (INFN); Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia (INGV); Istituto nazionale di oceanografia e di geofisica sperimentale (OGS); Istituto nazionale di ricerca metrologica (INRIM); Museo storico della fisica e Centro studi e ricerche "Enrico Fermi"; Stazione zoologica "Anton Dohrn"; Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI);

Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE).

Gli enti vigilati da altri Ministeri sono: Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA, vigilato dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali); Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo sostenibile (ENEA, vigilata dal Ministero dello sviluppo economico); Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP, già Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori-ISFOL, vigilato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali); Istituto nazionale di statistica (ISTAT, vigilato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri); Istituto superiore di sanità (ISS, vigilato dal Ministero della salute); Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA, vigilato dal Ministero dell'ambiente).

Inoltre, alcune disposizioni – relative al recepimento della Carta europea dei ricercatori, ai Piani triennali di attività, al fabbisogno e alle spese di personale e alle altre disposizioni sul personale, all'acquisto di beni e servizi, alle spese di missione, ai premi per meriti scientifici e tecnologici, alla chiamata diretta, alla valutazione della ricerca – si applicano ad altri enti pubblici, limitatamente al personale e alle funzioni di ricerca trasferiti ai medesimi in virtù di disposizioni legislative (art. 19, co. 4).

Si tratta dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (INAIL, sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero della salute) (per il trasferimento, v. [art. 7 del D.L. 78/2010- L. 122/2010](#)), e dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL, sottoposta alla vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali) (per il trasferimento, v. art. 4, co. 9, del d.lgs. 150/2015).

## Autonomia statutaria e regolamentare degli enti pubblici di ricerca

Il [d.lgs. 218/2016](#) ha riconosciuto agli enti pubblici di ricerca autonomia statutaria e regolamentare, disponendo, altresì, che gli statuti e i regolamenti (di amministrazione, finanza e contabilità, del personale e di organizzazione) sono sottoposti al controllo di legittimità e di merito del Ministero vigilante (artt. 3 e 4).

In precedenza, l' [art. 8 della L. 168/1989](#) – abrogato dal [d.lgs. 218/2016](#) – aveva previsto che avevano autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile e si davano ordinamenti autonomi soltanto il CNR, l'INFN, gli Osservatori astronomici, astrofisici e vesuviano (oggi, INAF), nonché gli enti e le istituzioni pubbliche nazionali di ricerca a carattere non strumentale.

Successivamente, il [d.lgs. 213/2009](#) aveva esplicitamente riconosciuto l'autonomia statutaria agli enti pubblici di ricerca vigilati dal MIUR.

In particolare, gli statuti e i regolamenti devono recepire la [Raccomandazione della Commissione europea 11 marzo 2005](#), riguardante la Carta europea dei ricercatori e il Codice di condotta per l'assunzione dei ricercatori, e tener conto delle indicazioni contenute nel documento [European Framework for Research Careers](#) (art. 2).

Lo [European Framework for Research Careers](#) individua per i ricercatori quattro profili: First Stage Researcher (fino al conseguimento del PhD), Recognised Researcher (dottori di ricerca non ancora pienamente indipendenti), Established Researcher (ricercatori che hanno raggiunto un livello di indipendenza) e Leading Researcher (ricercatori leader nel loro campo di ricerca). [Qui](#) maggiori informazioni.

Inoltre, devono assicurare ai ricercatori e ai tecnologi, tra l'altro, libertà di ricerca, mobilità, portabilità dei progetti, diffusione e valorizzazione delle ricerche, idoneità degli ambienti di ricerca, adeguati sistemi di valutazione e valorizzazione professionale, flessibilità lavorativa, tutela della proprietà intellettuale, possibilità di svolgere specifiche attività di insegnamento compatibili con le attività di ricerca, rappresentanza elettiva negli organi di governo degli enti (art. 2).

In prima applicazione, gli statuti (e i regolamenti) dovevano essere adeguati alle nuove previsioni entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore del d.lgs. (dunque, entro il 10 giugno 2017), con attivazione di una procedura sostitutiva ad opera del Ministero vigilante nel caso di mancato rispetto del termine (art. 19, co. 1 e 2).

Peraltro, per gli enti non vigilati dal MIUR è stato previsto l'adeguamento degli statuti (e dei regolamenti) – senza indicare un termine – anche all'atto di indirizzo e coordinamento, rivolto al singolo ente, con il quale il Ministero vigilante recepisce le linee guida dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) in tema di metodologie per la valutazione dei risultati della ricerca. Il termine per il recepimento da parte del Ministero vigilante è stato fissato in 3 mesi dall'emanazione delle linee guida, che a loro volta, dovevano essere adottate entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto (art. 17, co. 1, 3 e 4).

Le [Linee guida](#) dell'ANVUR sono state approvate con Delibera del Presidente dell'ANVUR n.11 del 9 giugno 2017.

Al 6 marzo 2018, in base alle informazioni disponibili *on-line*, risultava completato il procedimento di adozione dei nuovi statuti dei seguenti enti:

ASI; INRIM; INDAM; INFN; INGV; OGS; Museo storico della fisica e Centro studi e ricerche "Enrico Fermi"; Stazione zoologica "Anton Dohn"; INVALSI; INDIRE; ENEA; CREA; ISTAT.

### Piani triennali di attività, definizione dell'organico, reclutamenti e assunzioni negli enti pubblici di ricerca

In base al [d.lgs. 218/2016](#), ogni ente adotta, in conformità con le linee guida enunciate nel Programma nazionale della ricerca (PNR), un Piano triennale di attività, aggiornato annualmente e approvato dal Ministero vigilante, con il quale determina autonomamente anche la consistenza e le variazioni dell'organico e la programmazione per il reclutamento, nel rispetto dei limiti in materia di spesa per il personale (artt. 7 e 9).

In particolare, dal 2017, gli enti che al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento riportano un valore dell'indicatore delle spese di personale pari o superiore all'80% – calcolato rapportando le spese complessive di personale nell'anno di riferimento alla media delle entrate complessive dell'ente nell'ultimo triennio – non possono procedere all'assunzione di personale (art. 9, co. 6, lett. a).

Il calcolo delle spese complessive di personale è dato dalla somma delle spese per il personale

nell'anno di riferimento, comprensive degli oneri a carico dell'amministrazione, al netto di quelle sostenute per personale con contratto a tempo determinato la cui copertura sia stata assicurata da finanziamenti esterni di soggetti pubblici o privati.

Gli enti che riportano alla stessa data un valore dell'indicatore inferiore all'80% possono procedere ad assunzioni, con oneri a carico del proprio bilancio, per una spesa media annua pari a non più del margine a disposizione rispetto al limite dell'80% (art. 9, co. 6, lett. b). Nella nuova disciplina, dunque, non vi è più differenza tra i limiti applicabili a ricercatori e tecnologi e quelli riferiti al rimanente personale.

In precedenza, l'art. 3, co. 2, del [D.L. 90/2014](#) ([L. 114/2014](#)) – soppresso dall' [art. 20, co. 3, del d.lgs. 218/2016](#) – aveva previsto che gli enti di ricerca la cui spesa per il personale di ruolo non superava l'80% delle proprie entrate correnti complessive potevano procedere ad assunzioni di personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari, in particolare, per il 2014 e 2015, al 50%, per il 2016 al 60%, per il 2017 all'80%, e dal 2018, al 100% di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente.

Successivamente, l'art. 1, co. 227, della [L. 208/2015](#) (L. di bilancio 2016) aveva stabilito – per il 2016, 2017 e 2018 – che i medesimi enti di ricerca (la cui spesa per il personale di ruolo non superava l'80% delle proprie entrate correnti complessive) potevano applicare tali percentuali di *turn-over* solo per le assunzioni di ricercatori e tecnologi, disponendo, al contempo, che le assunzioni di personale di qualifica non dirigenziale potevano avvenire, ogni anno, nel limite di un contingente di personale corrispondente ad una spesa pari al 25% di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente.

Ai fini delle assunzioni (nonché ai fini del monitoraggio), il Ministro vigilante definisce per ciascuna qualifica un costo medio annuo, prendendo come riferimento il costo medio della qualifica di dirigente di ricerca (c.d. "punto organico") (art. 9, co. 6, lett. c).

Non sono più richiesti la preventiva autorizzazione né, per i ricercatori e tecnologi, il previo esperimento di procedure di mobilità per l'immissione in ruolo di dipendenti provenienti da altre amministrazioni, in posizione di comando o di fuori ruolo, che facciano domanda di trasferimento.

Le determinazioni relative all'avvio delle procedure di reclutamento e alle relative assunzioni sono comunicate al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri (artt. 11, co. 1, e 12, co. 1 e 2).

Specifiche previsioni riguardano le assunzioni con contratto a tempo indeterminato per chiamata diretta di ricercatori o tecnologi italiani o stranieri dotati di altissima qualificazione scientifica, che si sono distinti per merito eccezionale o che siano stati insigniti di alti riconoscimenti scientifici in ambito internazionale.

Tali assunzioni sono effettuate, previa valutazione del merito eccezionale da parte di apposite commissioni e previo nulla osta del Ministro vigilante, nell'ambito del 5% dell'organico dei ricercatori e dei tecnologi e nel limite del numero di assunzioni effettuate nel medesimo anno per concorso, a condizione che a ciò siano destinate entrate ulteriori e apposite, che possono provenire anche, annualmente, dai Ministeri vigilanti.

Gli enti devono comunque dimostrare di non aver superato il limite per l'indicatore di spese per il personale (art. 16).

## Permanenza del personale di ruolo degli enti pubblici di ricerca nella prima sede, congedi, portabilità dei progetti di ricerca e valorizzazione del merito

In base al [d.lgs. 218/2016](#), il personale di ruolo deve permanere nella sede di prima destinazione per 3 anni (invece dei 5 previsti in linea generale dall'art. 35, co. 5-bis, del [d.lgs. 165/2001](#)).

Ai ricercatori e tecnologi l'ente di appartenenza può concedere congedi per motivi di studio o di ricerca scientifica e tecnologica presso istituzioni, istituti o laboratori esteri, fino ad un massimo di 5 anni ogni 10 anni di servizio.

In caso di cambiamento di ente o sede, anche temporaneo, i ricercatori e tecnologi responsabili di progetti finanziati da soggetti diversi dall'ente di appartenenza conservano la titolarità dei progetti e dei relativi finanziamenti, ove scientificamente possibile, previo accordo dell'ente ricevente e del committente della ricerca (art. 11, co. 2-5).

Per valorizzare il merito, gli enti possono istituire, nei limiti dello 0,5% della spesa complessiva di personale, premi biennali per i ricercatori e i tecnologi che abbiano conseguito risultati di eccellenza, nel limite massimo annuale del 20% del trattamento retributivo.

Le procedure per l'assegnazione dei premi sono disciplinate dal consiglio di amministrazione di ogni ente, in conformità con i principi di trasparenza, imparzialità, oggettività (art. 15).

## Previsioni specifiche per gli enti pubblici di ricerca vigilati dal MIUR

In base al [d.lgs. 218/2016](#), per gli enti pubblici di ricerca vigilati, il MIUR, tenuto conto degli obiettivi del Programma nazionale della ricerca, svolge una funzione di indirizzo strategico, definendo gli obiettivi di cui gli enti devono tener conto nella propria programmazione (art. 6).

Con riguardo alla ripartizione del Fondo ordinario per il finanziamento degli enti di ricerca vigilati (FOE: [art. 7, d.lgs. 204/1998](#)), il MIUR tiene conto dei Piani triennali di attività (art. 6, co. 2), della programmazione strategica preventiva ([art. 5, d.lgs. 213/2009](#)), nonché della [Valutazione della qualità dei risultati della ricerca](#) (VQR), che l'Agenzia nazionale di valutazione dell'università e della ricerca (ANVUR) continua ad effettuare ogni 5 anni.

Le quote del FOE assegnate per specifiche finalità e che non possono essere più utilizzate per le stesse possono essere destinate ad altre attività o ad altri progetti, previa autorizzazione del MIUR (art. 5).

Uno specifico incremento del FOE, pari ad € 8 mln per il 2016 e ad € 9,5 mln dal 2017, finalizzato all'assunzione di ricercatori, era stato previsto dalla [L. 208/2015](#) (art. 1, co. 247 e ss.). Era, conseguentemente, intervenuto il [DM 105 del 26 febbraio 2016](#).

Da ultimo, un analogo incremento, pari a € 2 mln per il 2018 e ad € 13,5 mln annui dal 2019, è stato

previsto, per la medesima finalità, dalla [L. 205/2017](#) (L. di bilancio 2018: art. 1, co. 633). E', conseguentemente, intervenuto il [DM 163 del 28 febbraio 2018](#).

Inoltre, è stato stabilito che il MIUR promuove e sostiene l'incremento qualitativo dell'attività scientifica degli enti vigilati, nonché il finanziamento premiale dei Piani triennali di attività e di specifici programmi e progetti proposti dai medesimi enti.

A tal fine, per il solo 2017 è stato previsto l'utilizzo, in via sperimentale, di € 68 mln provenienti dal FOE (art. 19, co. 5).

Al riguardo, tuttavia, la [L. 205/2017](#) (L. di bilancio 2018: art. 1, co. 647 e 648) ha individuato nuovi criteri per l'assegnazione delle risorse destinate al finanziamento premiale per l'anno 2017 (in particolare, non prendendo a riferimento né i Piani triennali di attività, né specifici programmi e progetti presentati dagli enti).

Infatti, ha previsto che:

- una quota del 70% è attribuita in proporzione all'ultima assegnazione effettuata in base alla VQR, quale disposta con il decreto di riparto della quota premiale 2015 ([DM 27 ottobre 2017, n. 850](#));
- una quota del 30% è attribuita in proporzione alla quota (ordinaria) del FOE 2017 attribuita a ciascun ente con [DM 8 agosto 2017, n. 608](#).

### [Valutazione della ricerca per gli enti pubblici di ricerca non vigilati dal MIUR](#)

Il [d.lgs. 218/2016](#) ha esteso la valutazione della ricerca – in precedenza prevista obbligatoriamente solo per gli enti pubblici di ricerca vigilati dal MIUR – a tutti gli enti pubblici di ricerca (art. 17).

In particolare, per gli enti pubblici di ricerca non vigilati dal MIUR, ferma restando la valutazione compiuta da ogni Ministero vigilante in ordine alla missione istituzionale, è stato affidato all'Agenzia nazionale di valutazione dell'università e della ricerca (ANVUR) il compito di redigere — di concerto con la Consulta dei Presidenti degli enti di ricerca, contestualmente istituita (art. 8) —, apposite linee guida in tema di metodologie per la valutazione dei risultati della ricerca, dirette, fra l'altro, alla valutazione della qualità dei processi, dei risultati e dei prodotti delle attività di ricerca, nonché delle attività di terza missione (ossia, della propensione delle strutture all'apertura verso il contesto socio-economico, esercitato mediante la valorizzazione e il trasferimento delle conoscenze).

Le [Linee guida](#) dell'ANVUR sono state approvate con Delibera del Presidente dell'ANVUR n.11 del 9 giugno 2017.

Le linee guida dovevano essere poi recepite da ciascun Ministero vigilante, entro tre mesi dall'emanazione delle stesse, con un apposito atto di indirizzo e coordinamento rivolto al singolo ente, che provvede conseguentemente ad adeguare statuto e regolamenti.

Successivamente, l'ANVUR stabilisce procedure di valutazione coerenti con le linee guida ed elabora parametri e indicatori per l'erogazione dei finanziamenti statali agli enti, nonché per l'eventuale attribuzione di specifici fondi premiali.

Nelle linee guide sopra citate si evidenzia che a ciò ANVUR procederà dopo l'esame di statuti e regolamenti degli enti.

### Semplificazione delle attività amministrative degli enti pubblici di ricerca

Il d.lgs. 218/2016 ha svincolato innanzitutto gli enti pubblici di ricerca dal ricorso obbligatorio al mercato elettronico della pubblica amministrazione ([art. 1, co. 450, L. 296/2006](#)) per gli acquisti di beni e servizi funzionalmente destinati all'attività di ricerca (art. 10, co. 3).

Inoltre, ha fissato i seguenti criteri per il rimborso delle spese di missione:

- il rimborso può avvenire a piè di lista oppure, per le spese diverse da quelle di viaggio, forfettariamente sulla base di una indennità giornaliera onnicomprensiva;
- nel caso di missioni in luoghi o condizioni particolarmente disagiati, o di motivata impossibilità a presentare i documenti di spesa, questi possono essere comprovati mediante autocertificazione;
- le norme sul rimborso delle spese di missione si estendono al personale italiano o straniero che partecipa al progetto di ricerca sui cui finanziamenti grava il costo della missione (art. 13).

Ha previsto, altresì, che gli atti e i contratti relativi al conferimento di incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti esterni all'ente ([art. 7, co. 6, d.lgs. 165/2001](#)) non sono soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. Resta, invece, fermo il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria (art. 14).

Infine, ha previsto che gli enti pubblici di ricerca adottano sistemi di contabilità economico-patrimoniale anche per il controllo analitico della spesa per centri di costo (art. 10, co. 1).

### Riconoscimento del dissesto e commissariamento degli enti pubblici di ricerca

In base al [d.lgs. 218/2016](#), se l'ente pubblico di ricerca non può far fronte ai debiti liquidi ed esigibili nei confronti di terzi, è dichiarato il dissesto finanziario. In tal caso, il Ministero vigilante diffida l'ente a predisporre, entro 180 giorni, un piano di rientro che lo stesso Ministero deve approvare e che deve essere attuato entro 5 anni. Ove il piano non sia predisposto, o approvato, o compiutamente attuato, si provvede – con DPCM, emanato su proposta del Ministro vigilante, di concerto con il MEF – al commissariamento dell'ente.

Al commissariamento si perviene anche se l'ente, qualora non possa garantire l'assolvimento delle proprie funzioni indispensabili, non sia riuscito, su invito

del Ministero vigilante, a rimuovere nei termini previsti le disfunzioni rilevate (art. 18).

### Monitoraggi relativi agli enti pubblici di ricerca

In base al [d.lgs. 218/2016](#), a decorrere dal 2018, i Ministeri vigilanti effettuano, annualmente, un monitoraggio che, oltre a verificare l'attuazione delle prescrizioni del d.lgs. da parte degli enti vigilati, registra – fra l'altro – la programmazione di iniziative di collaborazione con altre istituzioni pubbliche e private, l'adozione di specifiche misure per facilitare la libertà di ricerca e la portabilità dei progetti, il rientro in Italia di ricercatori e tecnologi di elevata professionalità e competenza, nonché il livello di competitività e attrattività delle strutture di ricerca italiane per i ricercatori stranieri.

Si stabilisce, inoltre, che, dal 2018, nel Programma nazionale della ricerca (PNR) e nei suoi aggiornamenti annuali sono riportati ulteriori specifici indicatori e risultati attesi.

Gli esiti dell'attività di monitoraggio sono esposti in una relazione annuale che ogni Ministero trasmette al Parlamento entro il mese di settembre (art. 2, co. 3-6).

Un ulteriore monitoraggio, effettuato annualmente dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, dalla Ragioneria generale dello Stato, nonché dal Ministero vigilante, riguarda l'andamento delle assunzioni, anche ai fini dell'adozione di eventuali misure correttive volte a garantire gli equilibri di bilancio dei singoli enti (art. 9, co. 3).

### Organismi della ricerca

Il [d.lgs. 218/2006](#) ha previsto l'istituzione di tre nuovi organismi competenti in materia di ricerca (art. 8).

Si tratta di:

- Consulta dei Presidenti degli enti di ricerca, chiamata, in particolare, a formulare proposte per la redazione, l'attuazione e l'aggiornamento del Programma nazionale della ricerca (PNR).

Il 17 gennaio 2017 il Presidente del CNR è stato eletto [Presidente della Consulta](#);

- Comitato, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, formato da esperti di alta qualificazione, rappresentanti della Consulta dei Presidenti degli enti di ricerca e della Conferenza dei rettori delle università (CRUI), con compiti consultivi e di monitoraggio inerenti il PNR;
- Consiglio nazionale dei ricercatori e dei tecnologi, istituito presso il MIUR, chiamato a formulare pareri e proposte ai Ministeri vigilanti e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri su tematiche attinenti la ricerca.

Tali nuovi organismi si aggiungono ad altri già in precedenza previsti: si tratta, in particolare, del [Comitato nazionale dei garanti della ricerca](#) (istituito dall'[art. 21 della L. 240/2010](#) al fine di promuovere la

qualità della ricerca e assicurare il buon funzionamento delle procedure di valutazione tra pari riferite, in particolare, ai progetti di ricerca finanziati a carico del FIRST), del Comitato di esperti per la politica della ricerca (CEPR) (istituito presso il MIUR dall' [art. 3 del d.lgs. 204/1998](#), poi modificato dall' [art. 11, co. 2, del d.lgs. 381/1999](#), con funzioni di consulenza e di studio su problemi riguardanti la politica e lo stato della ricerca nazionale e internazionale) e della Commissione per la ricerca (costituita - in base all' [art. 2, co. 2, del d.lgs. 204/1998](#), presso il CIPE al quale è affidata, fra l'altro, dal co. 1 dello stesso art. 2, l'approvazione del PNR:v. [deliberazione CIPE 79 del 5 agosto 1998](#)).

## Ricerca spaziale

*Il settore della ricerca spaziale è riconosciuto come un segmento cruciale e trainante per lo sviluppo, sia in ambito europeo sia in ambito internazionale: in considerazione del suo carattere strategico, esso alimenta un circuito virtuoso che, per le profonde ricadute sullo sviluppo economico, mira a sostenere la competitività del sistema produttivo.*

### Gli incentivi alla ricerca spaziale

Si segnala preliminarmente che, nel corso della legislatura, è stata approvata la legge n. 7 dell'11 gennaio 2018, recante *Misure per il coordinamento della politica spaziale e aerospaziale e disposizioni concernenti l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia spaziale italiana*, la quale, allo scopo di assicurare il coordinamento delle politiche spaziali e aerospaziali, nonché di favorire l'efficacia delle iniziative dell'Agenzia spaziale italiana (A.S.I.), ha attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri "l'alta direzione, la responsabilità politica generale e il coordinamento delle politiche dei Ministeri relative ai programmi spaziali e aerospaziali, nell'interesse dello Stato".

L'Agenzia spaziale italiana (ASI) è ente pubblico nazionale che persegue l'obiettivo di definire e implementare, in linea con gli indirizzi governativi, la politica spaziale nazionale, nel settore della ricerca e nel settore industriale. Si rammenta al riguardo che l'organizzazione del settore spaziale si è delineata proprio a partire dal 1988 con la legge 30 maggio 1988, n.186, istitutiva dell'ASI. La legge ha demandato all'ASI, succeduta al CNR nella gestione del Piano spaziale nazionale, l'elaborazione e l'attuazione di tale piano, sulla base di programmi e progetti armonizzati in un quadro di riferimento europeo e mondiale, nonché il compito istituzionale di provvedere, sulla base di direttive impartite dal Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e secondo i criteri deliberati dal CIPE, alla predisposizione di programmi scientifici, tecnologici ed applicativi, al fine di qualificare ed accrescere la competitività dell'industria spaziale nazionale. A partire dal 1993 la concreta gestione dell'ASI è stata oggetto di particolari vicende amministrative e giudiziarie che hanno condotto, dapprima, al suo commissariamento e, successivamente, ad alcune modifiche al suo ordinamento, intervenute ad opera della legge 31 maggio 1995, n. 233, che ha affidato l'amministrazione sia ordinaria che straordinaria dell'Agenzia ad un amministratore unico, cui sono state attribuite le medesime funzioni spettanti al presidente, al consiglio d'amministrazione e al direttore generale. Il D.Lgs. 30 gennaio 1999, n. 27, adottato in attuazione dell'art. 11, comma 1, lett. d) e degli articoli 14 e 18 della legge 59/97 (cd Bassanini), ha delineato, in stretto collegamento con le disposizioni introdotte dal D.Lgs. 5 giugno 1998, n. 204 ("Disposizioni per il coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale relativa alla ricerca scientifica e tecnologica, a norma dell'articolo 11, comma 1, lettera d), della legge 15 marzo 1997, n.59"), una riforma dell'Agenzia spaziale italiana (ASI) finalizzata al suo rilancio definitivo dopo il periodo di difficoltà cui si è accennato. Ad un ulteriore riordino dell'Agenzia ha provveduto il D.Lgs 4 giugno 2003, n. 128 ("Riordino dell'Agenzia spaziale italiana (A.S.I.)"), in attuazione dell'art. 1, comma 1, della legge 6 luglio 2002, n. 137, recante " Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici". Il decreto, in particolare: ha definito finalità e competenze dell'ASI, qualificandolo come ente pubblico nazionale con il compito di promuovere, sviluppare e diffondere, attraverso attività di agenzia, la ricerca scientifica e tecnologica applicata al campo spaziale e aerospaziale, con esclusione della ricerca aeronautica e lo sviluppo di servizi innovativi e attribuendogli personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia scientifica, finanziaria,

patrimoniale e contabile ad ordinamento autonomo ai sensi di quanto previsto dalla disciplina sugli enti di ricerca del MIUR. Tra le attività che l'ASI è chiamata a svolgere, il D.Lgs. ha previsto, tra l'altro: la predisposizione e l'attuazione del Piano spaziale nazionale, sulla base del Programma nazionale della ricerca (PNR) e degli indirizzi del Governo in materia; la partecipazione ai lavori del consiglio dell'Agenzia spaziale europea (ESA); la promozione e il coordinamento della partecipazione dell'Italia ai programmi da questa approvati, la stipula di accordi bilaterali o multilaterali per la partecipazione a programmi o ad imprese aerospaziali con organismi stranieri ed il sostegno, nonché il coordinamento e la partecipazione a progetti e iniziative UE nel comparto della ricerca di settore; la cura delle relazioni con organismi aerospaziali stranieri ed internazionali; la promozione e realizzazione della ricerca scientifica nazionale nel settore, nonché lo svolgimento di attività di agenzia; disciplina i piani di attività, sulla base dei quali l'Agenzia svolge la propria attività e ne disciplina le modalità di approvazione.

Con la citata legge n. 7/2018, come già accennato, sono stati attribuiti al Presidente del Consiglio dei Ministri compiti di alta direzione, responsabilità politica generale e coordinamento delle politiche dei Ministeri relative ai programmi spaziali e aerospaziali, con la duplice finalità di assicurare il coordinamento delle politiche spaziali e aerospaziali e favorire l'efficacia delle iniziative dell'ASI. A supporto dei compiti di alta direzione sulla materia attribuiti al Presidente, è stato poi istituito, presso la Presidenza del Consiglio, un Comitato interministeriale per le politiche relative allo spazio e alla ricerca aerospaziale, presieduto dal Presidente stesso, al quale partecipa anche il Presidente dell'ASI. La legge è quindi intervenuta in più punti sulla disciplina previgente, contenuta nel D.Lgs. 11 luglio 2003, n. 128, che invece - per ciò che concerne la definizione degli indirizzi del Governo in materia spaziale e aerospaziale – assegnava un ruolo di promotore al MIUR, da svolgere d'intesa o sulla base di accordi di programma con i Ministeri interessati (esteri, difesa, infrastrutture e trasporti, ambiente) e con uno o più gruppi di lavoro cui partecipava anche il Presidente dell'ASI e altri soggetti, dei quali poteva avvalersi la Commissione per la ricerca istituita presso il CIPE. La legge prevede che, per l'espletamento dei compiti attribuiti al Comitato, questo si avvalga *in primis* del supporto tecnico scientifico dell'ASI, le cui competenze e modalità operative, ivi inclusi i criteri di designazione dei componenti del CDA, sono state a tal fine modificate.

Ai sensi della normativa previgente, infatti, l'ASI predisponiva - sulla base degli indirizzi del Governo - un Piano aerospaziale nazionale su base triennale e ne curava l'attuazione. In suo luogo, la legge n. 7/2018 ha delineato due nuovi documenti programmati (disancorati dal requisito della triennalità): un più generale documento di indirizzo, il "Documento strategico di politica spaziale nazionale", predisposto dall'ASI sulla base degli indirizzi del Comitato interministeriale di nuova istituzione; ed un secondo Documento, il "Documento di visione strategica per lo spazio", che costituisce essenzialmente una declinazione del primo, predisposto dall'ASI medesima, sulla base degli indirizzi del Comitato e del Programma nazionale della ricerca, indicati nel Documento strategico di politica spaziale nazionale.

Ciò è strettamente collegato alla generale riforma della governance dell'ASI, che ha visto il passaggio di alcune funzioni di controllo e di impulso dal Ministro della ricerca scientifica al Presidente del Consiglio, attuata principalmente attraverso la creazione di un apposito comitato interministeriale cui partecipano dieci ministri (sono rappresentati praticamente tutti i ministri con portafoglio ad eccezione

di Giustizia, Lavoro e Salute) Il comitato è presieduto dallo stesso Presidente del Consiglio oppure dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio con specifica delega alle politiche spaziali e aerospaziali. L'articolo 2 della legge disciplina l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, del Comitato Interministeriale per le politiche relative allo spazio e alla ricerca aerospaziale e ne definisce le competenze. A tal fine, l'articolo sostituisce l'attuale disciplina in materia di indirizzo e coordinamento in materia spaziale e aerospaziale, contenuta nell'articolo 21 del citato D.Lgs. n. 128/2003, la quale invece assegnava un ruolo primario in materia al MIUR, da svolgere d'intesa o sulla base di accordi di programma con i Ministeri interessati (affari esteri, difesa, infrastrutture e trasporti, ambiente) e con uno o più gruppi di lavoro cui partecipava anche il Presidente dell'ASI e altri soggetti interessati.

La legge modifica altresì le finalità dell'Agenzia, specificando che i compiti della stessa, che si concretizzano nel coordinamento e nella gestione dei progetti nazionali e nella partecipazione italiana a progetti europei ed internazionali in campo spaziale ed aerospaziale, sono svolti in conformità con gli indirizzi del Governo come promossi dal Comitato interministeriale per le politiche relative allo spazio; il Ministero dell'istruzione esercita nei confronti dell'ASI le funzioni (di vigilanza e controllo) attribuitegli, fatte salve le competenze attribuite espressamente al Comitato interministeriale.

Attraverso l'ASI, in campo internazionale l'Italia riveste quindi un ruolo di primo piano, sia a livello europeo, dove è il terzo Paese contributore dell'Agenzia Spaziale Europea (ESA), sia a livello mondiale, grazie alla stretta collaborazione con la NASA, con la quale partecipa a importanti missioni scientifiche, come la missione sulla Stazione Spaziale Internazionale.

Anche il programma quadro per la ricerca [Horizon 2020](#) dedica ampio spazio al settore spaziale, a dimostrazione della crescente importanza che l'Unione europea attribuisce al settore. Il nostro Paese, attraverso i programmi spaziali e aerospaziali gli investimenti realizzati dall'ASI nel sistema [Cosmo Sky-Med](#), è, poi, all'avanguardia anche nel settore dell'osservazione della Terra; il sistema di satelliti sviluppato dall'ASI in cooperazione con il Ministero della difesa ha infatti l'obiettivo di aiutare a prevedere frane e alluvioni, a coordinare i soccorsi in caso di terremoti o incendi, a controllare dall'alto le aree di crisi per prevedere e prevenire disastri ambientali e a misurare gli effetti del cambiamento climatico.

Proprio al fine di orientare la politica della ricerca, nel [Programma nazionale per la ricerca 2015-2020](#), predisposto dal MIUR, erano stati individuati gli obiettivi, le priorità e le azioni volti a sostenere la coerenza, l'efficienza e l'efficacia del sistema nazionale della ricerca, nonché sono delineate le linee di indirizzo a livello nazionale, finalizzate a dare stimolo al ciclo degli investimenti. Il PNR aveva individuato dodici aree di specializzazione delle competenze intorno alle quali strutturare politiche e strumenti nazionali e regionali efficaci e significativi dal punto di vista dell'impatto sullo sviluppo sociale ed economico del Paese. Si tratta di: aerospazio; *agrifood*; *cultural heritage*; *blue growth*; chimica verde; *Design*, creatività e *Made in Italy*; energia; fabbrica intelligente; mobilità sostenibile; salute; *smart, secure and inclusive communities*; tecnologie per gli ambienti di vita.

Le aree di specializzazione, secondo la "strategia nazionale di specializzazione intelligente", sono state raggruppate in cinque bacini prioritari: 1. Aeroporto e Difesa; 2. Salute, alimentazione, qualità della vita; 3. Industria intelligente e sostenibile, energia e ambiente; 4. Turismo, patrimonio culturale e industria della creatività; 5. Agenda Digitale, *Smart Communities*, infrastrutture e sistemi di mobilità intelligente.

Le aree, che tengono conto anche del peso industriale dei settori produttivi ad esse collegate, sono state analizzate incrociando due tipi di indicatori: quelli relativi alla rilevanza della ricerca italiana nei vari settori in termini di pubblicazioni scientifiche e quelli relativi alla capacità innovativa legata alla capacità brevettuale. Le aree così definite compongono in un quadro coerente le scelte strategiche compiute a livello europeo – soprattutto con il programma quadro Horizon 2020 – con le politiche di intervento definite a livello nazionale e regionale. Sulla base dell'analisi delle criticità e dei punti di forza del sistema della ricerca sono stati definiti sei programmi di intervento, ciascuno dei quali è strutturato con obiettivi precisi, azioni di intervento e risorse dedicate. In particolare, si segnalano i seguenti obiettivi: Internazionalizzazione, il capitale umano; il sostegno selettivo alle infrastrutture di ricerca; la collaborazione pubblico-privato; il Mezzogiorno; l'efficienza e la qualità della spesa, attraverso la definizione e il rafforzamento di processi di valutazione, monitoraggio, trasparenza, semplificazione e rafforzamento amministrativo. A ognuno di questi macro-obiettivi corrisponde un Programma di intervento e specifiche linee di azione.

All'interno del programma "Internazionalizzazione" sono individuate 4 azioni di intervento; in particolare, l'azione n. 4 è dedicata alla ricerca spaziale. Vi si ribadisce la molteplicità degli ambiti che beneficiano dei risultati delle attività svolte per la ricerca spaziale: dalla biomedicina alle scienze biologiche e alimentari, dalla fisiologia alle *green technologies* e alle nanotecnologie. Altrettanto molteplici sono i soggetti che intervengono, a diverso titolo, nella strategia nazionale della politica spaziale: Ministeri, imprese, università, enti di ricerca pubblici e privati. Rientrano a pieno titolo nella ricerca spaziale settori strategici quali, per esempio, la propulsione, la produzione di energia, l'astrofisica spaziale, le scienze dei materiali, il governo del territorio.

Il Programma evidenzia che la ricerca spaziale è finanziata dal MIUR sia con assegnazioni del Fondo Ordinario degli Enti di ricerca all'ASI, sia con altri canali specifici attivati annualmente dalla legge di bilancio, oltre ai capitoli già dedicati al Programma PRORA (Programma nazionale di ricerche aerospaziali).

Il PRORA è un programma del MIUR sulla ricerca aeronautica e spaziale di lungo termine che prevede, in aderenza all'evoluzione scientifica, tecnologica ed economica dei settori aeronautico e spaziale e in coerenza con i relativi piani nazionali: l'attività di ricerca, sperimentazione, produzione e scambio di informazioni, formazione del personale nei medesimi settori, da realizzarsi anche attraverso la partecipazione a programmi di ricerca europei e internazionali; la realizzazione e gestione di opere ed impianti funzionali alle attività svolte. L'attuazione del PRORA è affidata al Centro Italiano Ricerche Aerospaziali S.p.A. (CIRA). Il D.M. n. 305 del 10 giugno 1998, al fine di promuovere e sostenere le attività del PRORA in un quadro di sviluppo del settore aeronautico e spaziale, con riferimento anche alla realizzazione delle infrastrutture e dei servizi di supporto, prevede la stipula di un apposito accordo di programma tra l'Agenzia Spaziale Italiana (ASI), il CIRA, la regione Campania ed il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, eventuali altre strutture universitarie e scientifiche ed enti locali, con durata quinquennale. Ai sensi dell'art. 2 del citato D.M. n. 305/1998, il monitoraggio del PRORA e la formulazione di osservazioni e proposte per gli aggiornamenti del medesimo, sono affidate ad un'apposita commissione istituita con proprio decreto dal Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca e composta da

tre membri designati tra dirigenti delle amministrazioni o tra esperti, da un membro designato dalle associazioni delle industrie del settore aerospaziale, dal presidente del CIRA o da un suo delegato, dal direttore generale del competente Dipartimento del MIUR o da un suo delegato, nonché da due esperti di nomina del Ministro medesimo, uno dei quali con funzioni di presidente. La legge 14 febbraio 1991, n. 46 ha istituito il contributo dello Stato alle spese di gestione del PRORA, quale concorso dello Stato alle spese complessive, necessarie a fronteggiare le esigenze connesse alla gestione delle opere progettate e realizzate dalla CIRA S.p.a. nell'ambito del programma. Tale contributo è stato successivamente rifinanziato da una serie di autorizzazioni legislative di spesa.

Da ultimo, la legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018) ha previsto uno stanziamento pari a 21,7 milioni di euro per il 2018, di 21,9 milioni di euro per il 2019 e di 21,9 milioni di euro per il 2020 (Cap. 1678/MIUR, "Contributo dello Stato per la ricerca scientifica"). Tali somme sono state allocate nella Missione "Ricerca e Innovazione" (17) *Programma Ricerca scientifica e tecnologica di base (17.22)*.

Si segnala, inoltre, il sostegno a interventi di ricerca spaziale, sia attraverso le azioni *Cluster* di cui al programma "Cooperazione pubblico-privato e ricerca industriale", sia con progettualità specifiche relative all'ambito tematico della SNSI "aerospazio".

Nella Tabella seguente, riportata nel citato PNR, si riporta l'ammontare del finanziamento destinato alla ricerca spaziale.

Ricerca Speziale (Milioni di €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Quota ordinaria	528	530	530	555	565	565
Legge di Stabilità 2016 n. 208/2015	30	109	230	180	290	290
Altre Fonti ASI	13	15	15	25	25	30
<b>TOTALE</b>	<b>571</b>	<b>654</b>	<b>775</b>	<b>760</b>	<b>880</b>	<b>885</b>
<b>FINANZIAMENTO ALLA RICERCA SPAZIALE</b>	<b>571</b>	<b>654</b>	<b>775</b>	<b>760</b>	<b>880</b>	<b>885</b>

Con specifico riferimento alle modalità di finanziamento del settore, si segnala quanto previsto dalla citata L. n. 205/2018 (legge di bilancio 2018), recentemente intervenuta anche sulle modalità di erogazione delle risorse stanziate dalla legge di stabilità per il 2016 (L. n. 208/2015), per un piano nazionale per lo sviluppo dell'industria italiana nel settore dei piccoli satelliti ad alta tecnologia. La legge di bilancio ha infatti soppresso il richiamo al rispetto del Reg. (UE) n. 651/2014 (GBER) per l'erogazione delle relative misure di aiuto. In suo luogo, viene introdotto l'obbligo, più generale, del rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato.

Si ricorda in proposito che l'articolo 1, comma 372, della legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016) ha autorizzato, per lo sviluppo dell'industria italiana nel settore dei piccoli satelliti ad alta tecnologia, la spesa di 19 milioni di euro per l'anno 2016, di 50 milioni di euro per l'anno 2017 e di 30 milioni di euro per l'anno 2018. Il medesimo comma 372 aveva altresì previsto che le misure di aiuto concesse a valere sulle predette risorse fossero erogate nel rispetto delle procedure previste dal Reg. (UE) n. 651/2014 (General Block Exemption Regulation - GBER), il quale esenta dall'obbligo di notifica alla Commissione determinate categorie di aiuti, a date condizioni.

Per ciò che concerne gli aiuti a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, il GBER, agli articoli da 25 a 30, prevede apposite esenzioni dall'obbligo di notifica nel caso in cui siano soddisfatte specifiche condizioni.

In particolare, il GBER, all'articolo 25, esenta dall'obbligo di notifica gli aiuti a progetti di ricerca e sviluppo, compresi i progetti insigniti del [marchio di eccellenza](#) che ne attesta la qualità nel quadro dello strumento per le PMI di Horizon 2020, purché: i progetti rientrino nella ricerca fondamentale, e/o in quella industriale, e/o nello sviluppo sperimentale e/o in studi di fattibilità.

Le misure a favore di ricerca, sviluppo e innovazione che non soddisfano tutte le condizioni di cui al GBER dovranno essere notificate alla Commissione UE. Sulle misure notificate, la Commissione effettuerà un'analisi approfondita sulla base dei criteri stabiliti nella nuova [Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione](#) (2014/C 198/01 del 27 giugno 2014).

La legge di bilancio 2018 ha dunque soppresso la previsione contenuta nella legge di stabilità 2016, per cui le risorse ivi previste per il Piano nazionale per lo sviluppo dell'industria italiana nel settore dei piccoli satelliti sono erogate nel rispetto delle procedure previste dal GBER e alle condizioni fissate dagli articoli 25 ess. del medesimo Regolamento. Contestualmente a tale soppressione, si inserisce l'obbligo di operare nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato.

Il Regolamento di esenzione n. 651/2014 (GBER) non trova opportuna applicazione con riguardo all'attività dell'Agenzia Spaziale Italiana, in quanto sono insufficienti i relativi presupposti ai sensi dell'articolo 107 TFUE. Infatti: l'iniziativa è espletata attraverso un avviso di indagine di mercato cui possono partecipare aziende spaziali senza distinzione di nazionalità e in un regime di libera competizione; l'iniziativa è finalizzata alla realizzazione di un prodotto prototipale la cui proprietà rimane in capo all'ASI sia in termini di proprietà industriale sia realizzativa, affinché lo renda disponibile all'utente finale (istituzionale); il progetto non mette il vincitore in condizione di vantaggio competitivo rispetto agli altri operatori italiani ed europei, in quanto finalizzato a realizzare una particolare piattaforma satellitare di classe mini, la cui realizzazione sarebbe parimenti eseguibile da altri operatori, dotati delle necessarie competenze e contenuto tecnologico, anche in assenza di assegnazione di questo specifico contratto; altri Paesi hanno scelto di realizzare la piattaforme satellitari di piccole dimensioni anche con target di prestazioni differenti finalizzate alla soddisfazione delle differenti strategie del Paese in ambito di ricerca spaziale (es. la Myriade francese e Myria devolution, prodotta da Thales Alenia Space e Airbus, la belga Qinetic, ed altre in Germania, Svezia, Spagna e Gran Bretagna).

## Ricerca sanitaria

*Il tema della ricerca sanitaria nella XVII legislatura ha riguardato in particolare due aspetti: la **protezione degli animali da laboratorio** con il recepimento, mediante il [D.Lgs. n. 26 del 24 marzo 2014](#), della direttiva europea ([direttiva 2010/63/UE](#)) sulla protezione di tali animali, che ha riaperto il dibattito sulla questione dell'uso di animali per finalità scientifiche. Il citato decreto legislativo n. 26/2014 ha cercato in particolare di mediare la necessità di permettere agli enti di ricerca l'effettiva sperimentazione sugli animali con gli specifici criteri di delega di cui all'articolo 13, comma 1, lett. c) e f), della legge di delegazione europea n. 96/2013, che avevano posto limiti ben definiti alle procedure di sperimentazione. Per tale motivo, il comma 1 dell'art. 42 del D.Lgs. n. 26/2014 aveva previsto l'applicazione dei divieti (a partire dal 1° gennaio 2017) su alcune procedure di sperimentazione che prevedono l'impiego di animali per ricerche, in particolare, sugli xeno-trapianti (trapianti di uno o più organi effettuati tra animali di specie diverse) e sulle sostanze d'abuso (per lo sviluppo ad esempio di nuove terapie per la tossicodipendenza), ai sensi dell'art. 5, co. 2, lett. d) ed e) del medesimo decreto. Il predetto termine è stato successivamente differito dall'art. 7, co. 3 del DL. 244/2016 (c.d. decreto "proroga termini", L. 19/2017) dapprima al 1° gennaio 2018 e, in sede di conversione, al 1° gennaio 2020, anche in considerazione di una procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea (n. 2016/2013) per violazione del diritto dell'Unione, a causa di condizioni eccessivamente restrittive delle sperimentazioni stesse rispetto a quelle esistenti in altri Stati membri.*

*Peraltra, il sopra indicato differimento dovrebbe consentire al Ministero della salute di ottenere effettivi risultati della ricerca di metodi alternativi rispetto all'impiego di animali nelle sperimentazioni, avvalendosi degli Istituti zooprofilattici sperimentali della Lombardia e dell'Emilia-Romagna (qui il [link di approfondimento del Ministero della salute](#)).*

*Il secondo tema ha riguardato l'**attività di ricerca negli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico** (IRCCS), disciplinata da alcune disposizioni della legge di bilancio 2018 ([legge 205/2017](#)) che ha previsto che le Regioni procedano alla rivalutazione del fabbisogno di prestazioni assicurate dagli Istituti di diritto pubblico e privato accreditati nell'ambito del SSN, al fine di valorizzare la qualità delle prestazioni degli stessi IRCCS, anche con riferimento alle prestazioni rese in favore di cittadini residenti in regioni diverse da quella di appartenenza della struttura nell'ambito della mobilità sanitaria interregionale. ed è intervenuta sui rapporti di lavoro per le attività di ricerca negli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) pubblici e negli IZS (Istituti zooprofilattici sperimentali) prevedendo l'istituzione, in tali enti, di un ruolo non dirigenziale della ricerca sanitaria e delle attività di supporto alla ricerca sanitaria.*

## Ricerca corrente e finalizzata

La ricerca sanitaria risponde al fabbisogno conoscitivo e operativo del Servizio sanitario nazionale (SSN) e ai suoi obiettivi di salute. A tal fine, il [Piano sanitario nazionale](#) definisce gli obiettivi e i settori principali della ricerca del SSN, alla cui coerente realizzazione contribuisce la comunità scientifica nazionale. Il Ministero della salute, sentita la [Commissione nazionale per la ricerca sanitaria](#), elabora il [Programma nazionale di ricerca sanitaria \(PNRS\)](#) e propone iniziative da inserire nella programmazione della ricerca scientifica nazionale e nei programmi di ricerca internazionali e comunitari. Il Programma, adottato dal Ministro della salute, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, ha validità triennale.

Il programma di ricerca sanitaria si articola nelle attività di ricerca corrente e di ricerca finalizzata:

La [ricerca corrente](#), diretta a sviluppare le conoscenze fondamentali in settori specifici della biomedicina e della sanità pubblica, è attuata tramite programmazione triennale dei progetti istituzionali degli organismi di ricerca nazionali e dei soggetti istituzionali pubblici e privati, la cui attività di ricerca è stata riconosciuta dallo Stato come orientata al perseguimento di fini pubblici. I maggiori destinatari della ricerca corrente sono gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, pubblici e privati (IRCCS).

Si segnala in proposito che, con decreto del 20 dicembre 2013 è stata approvata la programmazione triennale dell'attività di ricerca corrente per gli anni 2014-2016 e i criteri di ripartizione del finanziamento delle attività. In particolare, per il periodo 2014-2016, è stata definita [attraverso apposite linee di ricerca](#), l'articolazione dell'attività di ricerca corrente degli IRCCS, nell'ambito delle rispettive aree di riconoscimento, e i criteri in base ai quali saranno valutate le attività di ricerca svolte.

Gli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico attualmente riconosciuti dal Ministero della Salute sono in totale 49 dei quali 21 di diritto pubblico e 28 di diritto privato ed effettuano una ricerca che deve trovare necessariamente sbocco in applicazioni terapeutiche negli ospedali ([Elenco IRCSS](#)).

La ricerca finalizzata attua gli obiettivi prioritari, biomedici e sanitari, del Piano sanitario nazionale. I finanziamenti per la ricerca finalizzata sono allocati attraverso un bando competitivo (qui il [testo del bando](#)) tramite il quale il Ministero della Salute invita alla presentazione di progetti di ricerca clinico-assistenziale e biomedica, prevalentemente traslazionale, tutti gli operatori del SSN (ricercatori) relativamente alle nuove strategie diagnostiche, terapeutiche e clinico assistenziali in aree individuate bando per bando. Alla realizzazione dei progetti possono concorrere sulla base di specifici accordi, contratti o convenzioni, le università, il Consiglio Nazionale delle Ricerche ed altri enti di ricerca pubblici e privati, nonché imprese pubbliche e private.

Le fonti di finanziamento della ricerca sanitaria sono pubbliche e private. Per quanto riguarda le risorse pubbliche, ai sensi dell'articolo 12 del D. Lgs. 502/1992, la quota della ricerca sanitaria finanziata dal Ministero della Salute è stabilita annualmente dalla legge di bilancio.

A partire dalla legge finanziaria 2006 (legge 266/2005, articolo 1, comma 337) una quota pari al 5 per mille dell'IRPEF può essere destinata, in base alla scelta del

contribuente, al finanziamento della ricerca sanitaria.

Per quanto riguarda la ricerca farmacologica, la legge istitutiva dell'Agenzia italiana del Farmaco - AIFA (legge 326/2003) ha istituito un [fondo per la ricerca indipendente sui farmaci](#) nel quale confluisce il 5% delle spese promozionali versate dalle aziende farmaceutiche.

Per maggiori approfondimenti si rinvia al focus sulla [Sanità universitaria](#).

### Protezione degli animali da laboratorio

Il recepimento della direttiva europea sulla protezione degli animali da laboratorio ([direttiva 2010/63/UE](#)) ha suscitato un amplissimo e acceso dibattito nell'opinione pubblica, all'interno della comunità scientifica e in seno alle Commissioni parlamentari, chiamate ad esprimere un parere sul testo proposto dal Governo.

Le prese di posizione contrastanti, sia a livello politico che istituzionale, hanno finito per rallentare il processo di recepimento della direttiva, fissato al 1° gennaio 2013, con il conseguente avvio di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia. Per questo, come sottolineato dal rappresentante del Governo nella [seduta del 5 febbraio 2014](#) presso la Commissione XII della Camera, lo schema di decreto ha cercato di raggiungere il punto di equilibrio e di mediazione necessario fra posizioni tra loro molto distanti.

Si segnala che la procedura d'infrazione risulta ancora aperta ed è in fase di parere motivato, inviato dalla Commissione il 15/2/2017 con una nota che sottolinea l'invito all'Italia a conformare pienamente la sua legislazione per garantire "che il livello di benessere degli animali resti elevato pur salvaguardando il corretto funzionamento del mercato interno". E aggiunge: "Sebbene l'Italia abbia recepito la direttiva nel marzo 2014, alcune non conformità devono essere risolte. Da un lato gli standard di benessere degli animali previsti dalla normativa italiana restano inferiori a quelli stabiliti dalla direttiva, mentre dall'altro gli standard ritenuti dall'Italia più elevati possono in realtà ostacolare il corretto funzionamento del mercato interno".

Pertanto, permane la costituzione in mora avviata dalla Commissione nell'aprile 2016 con il rischio che il caso potrebbe essere deferito alla Corte di giustizia dell'UE.

Il contenuto nel [Decreto Legislativo 4 marzo 2014, n. 26](#) (GU n. 61 del 14 marzo 2014) coincide quasi del tutto con lo schema di decreto presentato alle Camere. Accogliendo le osservazioni delle Commissioni competenti, le risorse impegnate per l'attuazione della disciplina sulla protezione degli animali da laboratorio, sono state divise in egual misura fra la formazione del personale e la ricerca e lo sviluppo dei metodi alternativi (nello schema erano sbilanciate a favore della formazione professionale). Inoltre, a differenza dello schema, il decreto dispone che, entro il giugno 2016, il Ministero della salute, avvalendosi dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna effettui un monitoraggio per valutare l'effettiva disponibilità dei metodi alternativi.

Il percorso di recepimento è stato avviato dall'articolo 14 della legge Comunitaria 2011, il cui contenuto è stato successivamente trasfuso nell'articolo 13 della legge di delegazione europea 2013 (legge 96/2013), che ha stabilito i criteri di delega da rispettare nella trasposizione della direttiva nel nostro ordinamento.

L'esame del disegno della legge di delegazione europea 2013 è iniziato al Senato ( [A.S. 587](#)), dove la Commissione 12° Igiene e sanità ha espresso [parere favorevole con condizioni e osservazioni](#) nella seduta

del 5 giugno 2013, per poi passare alla Camera ([A.C. 1326](#)) dove la Commissione Affari sociali, nel corso della seduta del 24 luglio 2013, ha espresso [parere favorevole](#), "facendo salva l'esigenza di prevedere che, in sede di attuazione della delega di cui all'articolo 13 del disegno di legge in titolo, il Governo si attenga alla disposizione di cui al comma 2 dello stesso articolo, ovvero all'obbligo di conformarsi alla normativa europea nell'applicazione dei principi e criteri direttivi di cui al comma 1 del medesimo articolo 13". A questo proposito, si ricorda, che l'articolo 2 della direttiva 2010/63/UE non consente di introdurre nella disciplina nazionale misure più rigorose di quelle previste dalla stessa direttiva. Le misure nazionali con livello di protezione più elevato rispetto a quelle della direttiva, potevano essere mantenute, purché vigenti al 9 novembre 2010 e in tal caso, gli Stati membri interessati, avrebbero dovuto informare la Commissione della loro vigenza entro il 1° gennaio 2013.

Il 4 dicembre 2013 il Governo ha trasmesso alle Camere lo Schema di decreto legislativo recante recepimento della direttiva 2010/63/UE sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici ([Atto del Governo n. 50](#)). L'intervento regolatorio, come la stessa direttiva, intende garantire un più alto livello di tutela grazie alla fissazione di requisiti e condizioni puntuali per lo svolgimento delle attività di allevamento, fornitura e utilizzazione degli animali, con l'ottica di ridurne progressivamente l'utilizzo fino ad arrivare alla completa sostituzione degli animali con pratiche e metodi alternativi. Sul punto, si ricorda che, a livello europeo, è stato creato il Laboratorio di riferimento dell'Unione per la convallida di metodi alternativi ai test sugli animali ([European Union Reference Laboratory for alternatives to animal - EURL ECVAM](#)), che ha contribuito a definire i principi di base della validazione e le procedure in grado di ridurre, rifinire e rimpiazzare l'uso di animali da laboratorio. La definizione di tali metodi è comunemente conosciuta come il Principio delle 3Rs, dall'inglese *Replacement*, nel caso l'animale venga completamente sostituito; *Reduction*, se si riesce ad attuare lo stesso esperimento con un numero inferiore di animali; *Refinement*, ovvero qualsiasi metodo o approccio che impedisce o riduce l'esistente o potenziale condizione di pena, dolore o qualsiasi condizione avversa all'animale.

Il [decreto legislativo 26/2014](#), pur riproducendo alla lettera buona parte della direttiva, introduce una parte discrezionale con un livello superiore e più restrittivo di regolazione rispetto a quello europeo, la cui applicazione viene in parte differita al 1° gennaio 2017. In particolare, vengono introdotte, in difformità della normativa europea in materia, le seguenti disposizioni:

- divieto degli esperimenti e delle procedure che non prevedono anestesia o analgesia, qualora esse comportino dolore all'animale, ad eccezione dei casi di sperimentazione di anestetici o di analgesici;
- divieto di utilizzo di animali per gli esperimenti bellici, per gli xenotriplanti e per le ricerche su sostanze d'abuso, negli ambiti sperimentali e di esercitazioni didattiche prevedendo una deroga per le esercitazioni didattiche nell'ambito della formazione universitaria in medicina veterinaria e dell'alta formazione dei medici e dei veterinari;
- divieto di allevare, ma non di utilizzare, nel territorio nazionale cani, gatti e primati non umani destinati alla sperimentazione.

La [Relazione al provvedimento](#) precisa che la scelta di intervenire con un provvedimento che supera il livello di regolazione europeo "persegue la finalità, ritenuta primaria e imprescindibile, di rafforzamento della tutela animale, fermo restando l'obiettivo primario delle ricerche finalizzate alla salute umana, anche in ragione delle sensibilità espresse al riguardo da parte delle popolazione (formulate attraverso le associazioni a difesa degli animali)". Per quanto riguarda il differimento di alcuni termini al 1° gennaio 2017, la Relazione argomenta tale scelta con la necessità di "consentire ai soggetti interessati opportuni tempi di adeguamento e di poter consentire lo sviluppo di approcci alternativi idonei a fornire lo stesso livello o un livello superiore di informazioni, rispetto a quello ottenuto dalle procedure che usano animali".

Nelle previsioni del decreto, lo sviluppo e la ricerca dei metodi alternativi, in grado di

sostituire efficacemente l'uso degli animali da laboratorio, sono finanziati con:

- le entrate che spettano allo Stato dall'applicazione delle nuove sanzioni pecuniarie amministrative previste dallo schema;
- un importo annuale pari a 52,5 milioni di euro a valere sulle risorse assegnate annualmente nell'ambito degli stanziamenti per l'attività di ricerca corrente degli Istituti zooprofilattici sperimentali, peraltro già titolari di tale attività;
- un importo annuale pari ad un milione di euro a valere sulle risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, per ciascuno degli anni del triennio 2014-2016.

Tali risorse sono destinate per il 50% (nello schema di decreto per l'84%) alle regioni ed alle province autonome sulla base di apposito riparto da effettuare con decreto, per il finanziamento dei corsi periodici di formazione ed aggiornamento per gli operatori degli stabilimenti autorizzati; per il restante 50% (nello schema di decreto per il 16%) agli Istituti zooprofilattici sperimentali per l'attività di ricerca e sviluppo dei metodi alternativi).

Come sopra già ricordato il predetto termine è stato successivamente differito dall'art. 7, co. 3 del [D.L.244/2016](#) (c.d. decreto "proroga termini", L. 19/2017) dapprima al 1° gennaio 2018 e, in sede di conversione, al 1° gennaio 2020, anche in considerazione di una procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea (n. 2016/2013) per violazione del diritto dell'Unione, a causa di condizioni eccessivamente restrittive delle sperimentazioni stesse rispetto a quelle esistenti in altri Stati membri.

Il 24 gennaio 2014 il Comitato Nazionale di Bioetica ha fornito il proprio [contributo](#) al dibattito sulla sperimentazione animale. Sul piano scientifico, il Comitato ha ribadito la centralità della sperimentazione condotta sugli animali quale metodo conoscitivo per studiare gli organismi viventi e in particolare l'uomo. Sul piano etico ha riconosciuto la rilevanza di contemperare, in modo equilibrato, beni differenti meritevoli di tutela, quali la salute e il benessere degli uomini, la promozione della ricerca scientifica, la riduzione delle sofferenze per gli animali sottoposti a sperimentazione e il loro stesso benessere, nonché il rispetto delle convinzioni personali dei singoli ricercatori. Il CNB raccomandando che si proceda al recepimento della Direttiva europea ha sottolineato alcuni aspetti bioeticamente discutibili della normativa italiana proposta (divieto di xenotriplanti, sperimentazione di sostanze d'abuso, allevamento di cani, gatti e primati), auspicando la semplificazione dell'assetto regolatorio italiano, la valorizzazione dei Comitati etici e sollecitando la creatività dei ricercatori finalizzata anche ad attenuare l'impatto delle sperimentazioni sugli esseri senzienti.

Tali osservazioni sono state in parte riprese dalle Commissioni competenti nei loro pareri.

La Commissione Igiene e sanità del Senato ha espresso [parere favorevole con osservazioni](#). La Commissione Affari sociali della Camera ha presentato quattro diversi pareri, tutti contrari, seppur da punti di vista a volte opposti. Con il [parere approvato](#), la Commissione ha espresso anche la preoccupazione che l'introduzione di norme più restrittive rispetto a quelle della direttiva possa escludere l'Italia dal circuito dei grandi progetti di ricerca internazionale che prevedono l'uso di animali da laboratorio.

Entrambe le Commissioni parlamentari hanno inoltre sottolineato l'inadeguatezza dei fondi previsti per lo sviluppo di [metodi alternativi](#).

## L'attività di ricerca negli IRCSS

La legge di bilancio 2018 ha dettato disposizioni in tema di attività di ricerca negli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico

(IRCCS): in particolare ([comma 421, art. 1, della legge 205/2017](#)) ha previsto che le Regioni procedano alla rivalutazione del fabbisogno di prestazioni assicurate dagli Istituti di diritto pubblico e privato accreditati nell'ambito del SSN, al fine di valorizzare la qualità delle prestazioni degli stessi IRCCS, anche con riferimento alle prestazioni rese in favore di cittadini residenti in regioni diverse da quella di appartenenza della struttura nell'ambito della mobilità sanitaria interregionale. Viene in ogni caso fatta salva la normativa vigente relativa ai rapporti della regione con le strutture pubbliche e private accreditate e i vincoli finanziari vigenti, anche in materia di tetti di spesa. L'intervento normativo è attuato ad invarianza di spesa a carico della finanza pubblica, in quanto l'eventuale incremento di prestazioni erogate dai predetti Istituti deve necessariamente essere compensato su altre strutture sanitarie regionali.

Inoltre, la citata legge di bilancio 2018 (art. 1, commi 422-434, della [legge 205/2017](#)) è intervenuta sui rapporti di lavoro per le attività di ricerca negli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) pubblici e negli IZS (Istituti zooprofilattici sperimentali) prevedendo l'istituzione, in tali enti, di un ruolo non dirigenziale della ricerca sanitaria e delle attività di supporto alla ricerca sanitaria. Viene conseguentemente stabilita, con riferimento ai suddetti Istituti, una nuova disciplina - anche con l'attribuzione di ulteriori risorse finanziarie - relativa ai contratti di lavoro a tempo determinato per lo svolgimento di attività di ricerca e all'eventuale successiva trasformazione a tempo indeterminato di tali rapporti. Per i medesimi Istituti, sono state peraltro previste norme transitorie in materia di contratti di lavoro a tempo determinato e di lavoro flessibile.

#### FOCUS:

##### [Sanità universitaria](#)

51

##### [Sanità universitaria](#)

###### [Collegamento fra università ed assistenza ospedaliera](#)

Il collegamento fra le università e le attività di assistenza ospedaliera è stato inizialmente previsto dalla L. 132/1968 che ha introdotto lo strumento della "convenzione tra università ed enti ospedalieri" stabilendo che l'ordinamento interno delle cliniche e degli istituti universitari deve essere adeguato all'ordinamento interno degli ospedali ed avere un'analogia organizzazione.

Il successivo D.P.R. 129/1969 conferma lo strumento convenzionale e individua la materie oggetto del relativo accordo, rimandando, per le convenzioni, ad uno schema tipo emanato con decreto ministeriale 24 giugno 1971. Il decreto ministeriale del 1971 definisce le relazioni intercorrenti fra le due istituzioni attraverso la creazione di strutture universitario-ospedaliere: l'ente ospedaliero assume la gestione dell'assistenza connessa con i fini istituzionali dell'università e utilizza l'assistenza fornita dalle cliniche e istituti universitari di ricovero e cura, d'altra parte le Università utilizzano il potenziale didattico e di ricerca dell'ente ospedaliero, sempre in base a precisi accordi.

###### [La riforma sanitaria del 1978](#)

Affinché le regioni e le università realizzino un idoneo coordinamento delle rispettive funzioni istituzionali, l'articolo 39 della legge 833/1978 riconferma transitoriamente, fino alla riforma dell'ordinamento universitario e delle facoltà di medicina, lo strumento della convenzione. In tal senso le convenzioni fanno parte dei piani sanitari regionali poiché disciplinano l'apporto delle facoltà di medicina alla realizzazione degli obiettivi della programmazione sanitaria regionale.

La legge 833/1978 delinea due diversi modelli organizzativi del collegamento università-assistenza ospedaliera:

- modello misto: è gestito dalle unità sanitarie locali per quanto riguarda l'utilizzazione delle strutture assistenziali del SSN da parte della facoltà di medicina, che prevede la stipula di specifiche convenzioni tra università e regione e un ulteriore accordo convenzionale di attuazione in sede locale, di cui lo schema tipo di convenzione recato dal D.M. 9 novembre 1982;

- policlinico a gestione diretta universitaria: prevede l'unicità del livello convenzionale regionale, con valenza programmativa e operativa, finalizzato ad una reale integrazione delle strutture universitarie nell'ambito del SSN disciplinato dal DM 12 maggio 1986;

- Integrazione fra attività assistenziale, didattica e ricerca: il D.Lgs. 502/1992 dedica l'articolo 6 ai rapporti tra università e SSN, stabilendo che, per soddisfare le specifiche esigenze del SSN connesse alla formazione degli specializzandi ed all'accesso ai ruoli dirigenziali del SSN, le università e le regioni stipulano specifici protocolli d'intesa per disciplinare le modalità di reciproca collaborazione.

I rapporti in attuazione di tali intese sono regolati con appositi accordi tra università e Aziende ospedaliere, unità sanitarie locali e Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico. La titolarità dei corsi di insegnamento universitari è affidata a dirigenti delle strutture presso le quali si svolge la formazione stessa, in conformità ai protocolli di intesa che fra l'altro sanciscono che la formazione del personale avvenga in sede ospedaliera.

Ferma restando la disciplina in tema di formazione dei medici specialisti di cui al D.Lgs. 257/1991, risulta pertanto chiara la volontà del legislatore di non considerare più in capo al solo medico universitario il compito di prestare servizio ai fini assistenziali, didattici e di ricerca. Anche al medico ospedaliero competono infatti funzioni e prerogative, oltre all'attività assistenziale, relative alle attività didattiche e di ricerca, intimamente collegate alla peculiarità del percorso formativo del personale medico. Tale impostazione è allargata al personale infermieristico, tecnico e della riabilitazione di cui si prevede la formazione in sede ospedaliera ovvero in altre strutture del SSN.

Con il D.M. 31 luglio 1997 i Ministeri competenti, dell'Università e della Sanità d'intesa con la Conferenza Stato-Regione, licenziano le Linee Guida, che sulla scorta delle indicazioni fornite dal D.lgs. n. 502/92, forniscono le prime indicazioni utili per elaborare i Protocolli.

Definizione della disciplina in materia di collaborazione e coordinamento tra SSN e università: il Decreto legislativo 517/1999

Il D.Lgs. 517/1999, tuttora vigente, norma i rapporti tra SSN e

università, riunificando in un unico modello, l'Azienda ospedaliero-Universitaria (AOU), le funzioni di assistenza, ricerca e didattica. Il modello di azienda integrata nasce anche sulla base delle esperienze e delle soluzioni adottate per il Policlinico Umberto I di Roma, che con decreto legge 343/1999, è stato il primo policlinico universitario ad essere stato trasformato in azienda ospedaliero-universitaria.

In primo luogo si stabilisce che l'attività assistenziale, necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali delle università, è determinata nel quadro della programmazione nazionale e regionale in modo da assicurarne la funzionalità e la coerenza con le esigenze della didattica e della ricerca, secondo specifici protocolli d'intesa stipulati dalla Regione con le università ubicate nel proprio territorio.

In tal senso, vengono di fatto superati i precedenti diversi modelli aziendali (quali policlinici universitari e aziende miste) in favore di una nuova tipologia di azienda, che mira alla integrazione, e non più all'inscindibilità, di assistenza, didattica e ricerca. Per conseguire simile obiettivo il D.Lgs. 517/1999 punta essenzialmente su due strumenti:

- la partecipazione delle università all'elaborazione dei Piani sanitari regionali, poiché si prevede che le regioni devono acquisire il parere delle università sedi di facoltà di medicina ubicate nel territorio regionale, prima dell'adozione o dell'adeguamento del documento di programmazione regionale in materia sanitaria;
- il rafforzamento dello strumento dei Protocolli di Intesa tra le regioni e le università, che devono assicurare definitivamente ed in concreto l'integrazione attraverso l'individuazione di attività, strutture e programmi.

In particolare, i protocolli regionali devono:

- promuovere e disciplinare l'integrazione dell'attività assistenziale, formativa e di ricerca;
- definire le linee generali della partecipazione dell'università alla programmazione sanitaria;
- definire i parametri per l'individuazione delle attività necessarie allo svolgimento delle funzioni istituzionali e di ricerca;
- definire i parametri per l'individuazione delle strutture assistenziali complesse funzionali alle esigenze della didattica e della ricerca dei corsi di laurea delle Facoltà di Medicina e Chirurgia delle Aziende Integrate;
- definire il volume di attività ed il numero dei posti letto essenziali anche in rapporto al numero degli iscritti ai corsi di laurea con criteri e modalità di adeguamento agli standard fissati, secondo le indicazioni del Piano Sanitario Regionale;
- disciplinare le modalità di reciproca collaborazione per le esigenze del SSN connesse alla formazione degli specializzandi, alla formazione del personale sanitario mediante lo svolgimento delle attività formative presso le Aziende ospedaliere di riferimento o presso altre Aziende sanitarie pubbliche e private accreditate;
- definire i criteri generali per l'adozione dell'atto aziendale, per la costituzione, l'organizzazione ed il funzionamento dei dipartimenti integrati (DAI); definire forme e modalità di accesso dei dirigenti sanitari del SSN ai fondi di Ateneo e ad

incarichi didattici;

- prevedere il trattamento economico aggiuntivo di cui all'art.6 del D.Lgs. 517/1999;

- definire i criteri generali per l'attuazione dei principali atti di gestione delle Aziende Ospedaliero-Universitarie.

Il D.Lgs. 517/1999, costituito da otto articoli, interviene sui seguenti aspetti:

- definizione del rapporto tra SSN e università attraverso principi di leale cooperazione, indicati nelle linee guida emanate d'intesa tra i ministri responsabili, e i Protocolli d'intesa tra le Regioni e le Università ubicate nel proprio territorio, in riferimento all'attività assistenziale da svolgere e il volume ottimale di attività (art. 1);

- individuazione di un modello unico di Azienda Ospedaliero Universitaria (AOU), avente autonoma personalità giuridica, per la gestione delle attività assistenziali, di didattica e di ricerca.

- previsione di un regime transitorio di quattro anni per giungere a tale organizzazione: nel periodo transitorio le AOU si articolano, in via sperimentale, in due tipologie organizzative: a) aziende ospedaliere costituite in seguito alla trasformazione dei policlinici universitari a gestione diretta, denominate AOU integrate con il SSN; b) aziende ospedaliere costituite mediante trasformazione dei presidi ospedalieri nei quali insiste la prevalenza del corso di laurea in medicina e chirurgia, anche operanti in strutture di pertinenza dell'università, denominate Aziende ospedaliere integrate con l'università. Al termine del quadriennio di sperimentazione a tali aziende si applica la disciplina prevista dal decreto per pervenire al modello aziendale unico di azienda ospedaliero-universitaria. Qualora nell'azienda di riferimento non siano disponibili specifiche strutture essenziali per l'attività didattica, l'università concorda con la regione, nell'ambito dei protocolli di intesa, l'utilizzazione di altre strutture pubbliche e private accreditate. (art. 2);

- articolazione organizzativa delle nuove Aziende secondo un modello dipartimentale e definizione degli organi:

- Direttore Generale, nominato dalla regione, acquisita l'intesa con il rettore dell'università. I requisiti per la nomina a DG, sono quelli stabiliti nell'art. 3-bis del D.lgs. 502/1992; mentre i procedimenti di verifica dei risultati dell'attività dei DG e le relative procedure di conferma sono disciplinati dai protocolli d'intesa regione-università;
- Collegio Sindacale, composto da cinque membri designati uno dalla regione, uno dal ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, uno dal ministro della Salute, uno dal ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica e uno dall'università interessata;
- Organo di Indirizzo che ha il compito di proporre iniziative e misure per assicurare la coerenza della programmazione generale dell'attività assistenziale dell'azienda con la programmazione didattica e scientifica delle università e di verificare la corretta attuazione della programmazione. La composizione dell'organo di indirizzo, nel numero massimo di cinque membri, è stabilita nei protocolli d'intesa tra regione e università. L'organo di indirizzo è presieduto da un presidente scelto all'interno del medesimo, nominato dalla regione d'intesa con il rettore. I componenti dell'organo di indirizzo sono scelti

tra esperti di riconosciuta competenza in materia di organizzazione e programmazione dei servizi sanitari, durano in carica quattro anni e possono essere confermati. È membro di diritto dell'organo di indirizzo il preside della facoltà di medicina e chirurgia. Non possono far parte dell'organo di indirizzo né i dipendenti dell'azienda, né altri componenti della facoltà di medicina e chirurgia. Il presidente dell'organo di indirizzo lo convoca, lo presiede e ne fissa l'ordine del giorno. Il DG partecipa ai lavori dell'organo di indirizzo, senza diritto di voto. Una volta definiti gli obiettivi, i vincoli e le risorse assegnate all'Azienda Integrata nel processo di negoziazione Regione-Università-Azienda, la responsabilità del bilancio e della complessiva gestione dell'Azienda Integrata è in capo al Direttore Generale. Le modalità generali di funzionamento dell'Azienda Integrata sono quelle delle Aziende del SSN, fatte salve le specificità previste dalle norme nazionali e regionali, ad esempio per quanto riguarda la presenza dell'Organo di Indirizzo e dei Dipartimenti ad Attività Integrata (DAI). Il DAI è il luogo aziendale in cui si realizza l'integrazione delle tre funzioni: ricerca traslazionale, didattica e assistenza. A questo proposito, l'atto aziendale disciplina la costituzione, l'organizzazione e il funzionamento dei DAI e individua delle strutture complesse che li compongono, indicando quelle a direzione universitaria. Il direttore del DAI è nominato dal DG d'intesa con il rettore dell'università, è scelto fra i responsabili delle UOC di cui si compone il dipartimento e rimane titolare della struttura complessa cui è preposto (artt. 3-4);

- definizione dei rapporti giuridici ed economici del personale assegnato o trasferito alle nuove aziende ed estensione dell'esclusività del rapporto di lavoro, analogamente a quanto indicato per i dirigenti del SSN, relativamente allo svolgimento dell'attività assistenziale. Il personale universitario risponde al direttore generale circa l'adempimento dei doveri assistenziali. Le attività assistenziali svolte dai professori e dai ricercatori universitari si integrano con quelle di didattica e ricerca (artt. 5-6). In particolare, il rapporto di lavoro del personale delle AOU (dipendenti universitari operanti in qualità di operatori sanitari, infermieri, ostetriche, tecnici di radiologia, tecnici di laboratorio, medici, biologi, amministrativi, e altro) è instaurato con l'università per rispondere alle esigenze funzionali degli ex policlinici annessi alle facoltà di medicina e chirurgia. Questo rapporto di lavoro è disciplinato dalla legislazione universitaria e dai contratti collettivi nazionali del lavoro del settore università. Il trattamento economico del personale delle aziende ospedaliero universitarie è a carico degli atenei che ricevono il relativo finanziamento dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca mediante l'assegnazione del fondo di finanziamento ordinario.
- definizione della disciplina contabile e patrimoniale delle nuove aziende e regolamentazione dei criteri per il loro funzionamento congiunto da parte delle regioni. Al sostegno economico-finanziario delle attività svolte dalle Aziende concorrono risorse messe a disposizione sia dall'Università sia dal Fondo sanitario regionale. Alle attività correnti concorrono le Università con l'apporto di personale docente e non docente e di beni mobili ed immobili. Regioni ed università concorrono con propri finanziamenti all'attuazione di

- programmi di rilevante interesse per la regione e per l'università, definiti d'intesa (art. 7);
- regolamentazione del regime transitorio in riferimento alle procedure di trasformazione delle Aziende miste e dei Policlinici a gestione diretta in AOU (art. 8).

Linee guida concernenti i protocolli di intesa da stipulare tra regioni ed università per lo svolgimento delle attività assistenziali delle università

La concreta ed omogenea attuazione del D.Lgs. 517/1999 è stata demandata ad atti di indirizzo e coordinamento, il principale dei quali è il [D.P.C.M. del 24 maggio 2001 - Linee guida concernenti i protocolli di intesa da stipulare tra regioni ed università per lo svolgimento delle attività assistenziali delle università nel quadro della programmazione nazionale e regionale ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n.517.](#)

Le Linee guida ribadiscono la partecipazione attiva degli atenei alla programmazione sanitaria regionale. Le università, attraverso la partecipazione al processo formativo dei piani sanitari regionali, devono concorrere, ai sensi dell'art. 7 del D.P.C.M., all'elaborazione dei medesimi relativamente alle esigenze didattiche e di ricerca biomedica, anche estese alla formazione specialistica, infermieristica, tecnica, riabilitativa e preventivale.

Inoltre prima dell'adozione o dell'adeguamento del piano sanitario regionale, le regioni sono tenute ad acquisire formalmente il parere delle università sedi della facoltà di medicina e chirurgia ubicate nel territorio della regione di riferimento. I pareri espressi dagli Atenei sono allegati al progetto di piano e trasmessi al Ministro della Sanità per l'espressione dell'avviso di congruità con il piano sanitario nazionale. Pertanto, il processo elaborativo si compone di due momenti: un primo momento caratterizzato dall'informalità, che si esprime attraverso un tavolo concertativo tra regioni ed atenei finalizzato alla realizzazione della bozza di piano, il secondo, invece, di carattere formale, che trova realizzazione nel parere sui contenuti di piano.

Le Linee guida specificano inoltre che i Protocolli d'Intesa devono contenere indicazioni relative alla tipologia delle strutture sanitarie coinvolte, ovvero delle Aziende Integrate. Sempre ai sensi delle Linee guida, i Protocolli d'Intesa devono inoltre individuare le modalità attraverso le quali le AOU concorrono alla realizzazione sia dei compiti istituzionali dell'università che di quelli assistenziali. Occorre però rilevare l'assenza, nel [D.P.C.M. 24 maggio 2001](#), di qualsiasi indicazione in merito alla gerarchia delle possibili opzioni tra strutture pubbliche e private.

Relativamente al personale, sia universitario, sia sanitario, si prevede che i Protocolli d'Intesa debbano stabilire i criteri per la quantificazione dell'impegno assistenziale medio ed assicurare un equilibrato rapporto con quello della dirigenza sanitaria. Ciò è finalizzato alla determinazione delle dotazioni organiche e di programmazione dell'attività. Il legislatore, all'art. 3, comma 2, lett. c), delle Linee Guida, preferisce rinviare l'articolazione dell'orario di servizio del personale universitario a un piano di lavoro predisposto dalle singole strutture aziendali di appartenenza che deve essere oggetto d'intesa con l'Ateneo e deve tener conto

sia dell'impegno assistenziale che di quello didattico scientifico.

Sempre relativamente al personale, i Protocolli d'Intesa devono inoltre prevedere che il trattamento economico integrativo dei docenti e ricercatori sia composto, in analogia al personale medico dipendente dal SSN, dalla retribuzione di posizione, correlata alla direzione di struttura (dipartimenti, unità operative complesse e semplici) e dalla retribuzione di risultato, rapportata ai risultati assistenziali conseguiti. L'importo del trattamento economico viene attribuito dall'azienda all'università e da questa ai docenti universitari.

Per quanto riguarda gli aspetti di tipo organizzativo, vengono disciplinati gli assetti istituzionali delle aziende, dei dipartimenti, delle strutture complesse e semplici nonché quelli relativi al dimensionamento delle strutture oggetto dei protocolli d'intesa.

Relativamente agli assetti istituzionali delle Aziende, le linee guida incaricano i Protocolli d'Intesa di determinare la composizione dell'Organo di Indirizzo di cui all'art. 4, comma 4 del D.Lgs. 517/99. Unica indicazione in merito è la previsione che i componenti devono essere paritariamente designati dalla Regione e dall'Università, tenendo conto di un membro di diritto rappresentato dal Preside della Facoltà di Medicina.

Le Linee Guida inoltre rimettono all'atto aziendale, di cui all'art. 3, comma 2, del D.Lgs. 517/99, l'organizzazione delle Aziende Ospedaliere Universitarie "in modo da assicurare il pieno svolgimento delle funzioni didattiche e scientifiche delle Facoltà di Medicina e Chirurgia in un quadro di coerente integrazione con l'attività assistenziale e con gli obiettivi della programmazione regionale". Tale atto è assunto dal Direttore Generale d'intesa con il Rettore. La materia organizzativa viene inoltre regolata, in via preventiva, anche dai Protocolli d'Intesa cui spetta individuare, sulla base di specifici criteri di cui all'art. 4, comma 3, le strutture assistenziali complesse essenziali alle esigenze di didattica e di ricerca dei corsi di laurea di medicina e chirurgia. L'individuazione delle strutture assistenziali compete pertanto sia all'atto aziendale sia ai protocolli d'intesa, ed, al fine di evitare il conflitto di competenze, concordemente si assegna all'atto di organizzazione, assunto d'intesa con il Rettore, il compito di disciplinare gli assetti organizzativi interni, lasciando ai Protocolli d'intesa, il ruolo di disciplinare i criteri di massima.

Infine, le Linee Guida prevedono indicazioni circa i criteri della partecipazione degli Atenei ai risultati delle Aziende Integrate da realizzarsi attraverso la definizione, nei Protocolli d'Intesa, dalla messa a disposizione del personale docente e non docente e dei beni mobili ed immobili. In caso di risultati positivi della gestione aziendale, gli utili vengono impiegati per il finanziamento di programmi di ricerca di interesse assistenziale e di sviluppo della qualità delle prestazioni. In caso invece di risultati negativi, la Regione e l'Università concordano specifici piani di rientro attraverso l'utilizzo delle risorse ordinarie delle Aziende Integrate. In caso di mancato accordo tra Regione ed Università, la Regione, dopo aver sentito il comitato regionale di coordinamento delle università, disdetta il Protocollo d'Intesa per quanto concerne l'azienda interessata e ripristina autonomamente l'equilibrio economico finanziario.

In ultimo, le Linee Guida impongono alle Regioni gli adeguamenti delle remunerazioni delle strutture oggetto dei Protocolli d'Intesa. L'art.

1, comma 7 prevede infatti che la Regione è tenuta a corrispondere alle aziende pubbliche e private coinvolte nei Protocolli d'Intesa i maggiori costi indotti sulle attività assistenziali dalle funzioni di didattica e di ricerca, detratta la quota derivante dai risparmi ottenuti dall'apporto del personale universitario. Ciò si traduce in un aumento dei Diagnosis Related Group (D.R.G.) che la Regione dovrà riconoscere in relazione alla produzione assistenziale assicurata, alle suddette Aziende.

Indagine del Ministero della salute sull'integrazione tra Assistenza, Didattica e Ricerca

L'istituzione delle Aziende Ospedaliere Universitarie prevista dal D.Lgs. 517/1999, avrebbe dovuto superare il dualismo storico esistente tra Polyclinici Universitari e Aziende. Tuttavia tale risultato non è stato raggiunto soprattutto per un'applicazione disomogenea delle norme in materia, molto spesso condizionata dall'organizzazione a livello locale.

Nel 2011, il Ministero della salute ha realizzato una [indagine](#) sul grado di integrazione raggiunto, avvalendosi per l'occasione della collaborazione di un *network* composto da 24 strutture ospedaliero-universitarie (AOU).

L'indagine, relativamente ai protocolli siglati dalle regioni, rileva che "le norme contenute nei protocolli d'intesa risultano particolarmente astratte e generali, senza ricadute immediate dal punto di vista operativo. Solamente in rari casi vengono date delle indicazioni concrete in merito all'organizzazione delle AOU, mentre viene dato largo spazio a concetti generali ripresi soprattutto dalla normativa nazionale nessun protocollo presenta novità di particolare rilievo rispetto a quanto disciplinato dal legislatore statale". Inoltre, l'indagine sottolinea che tali norme, già astratte e generiche, sono per lo più accompagnate da rimandi ad ulteriori protocolli attuativi, all'atto aziendale o ad altri accordi in ambito regionale e locale.

L'indagine sottolinea anche la difficoltà delle università italiane a garantire il *turn over* del personale docente e a fornire quindi un contributo costante alle attività assistenziali tramite tale tipologia di personale.

L'indagine sottolinea come "un vero fattore di originalità potrebbe essere costituito dalla possibilità di adottare e di disciplinare, all'interno dei protocolli, modelli comuni di organizzazione e funzionamento delle aziende ospedaliero-universitarie, più rispondenti alle esigenze di integrazione, pur preservandone la flessibilità di contestualizzazione a livello locale, e dalla possibilità di sviluppare soluzioni alle problematiche connesse ai rapporti tra università e SSN., mettendo a frutto l'interscambio di esperienze. Queste forme di coordinamento tra le aziende ospedaliero-universitarie su scala nazionale potrebbero portare da un lato a rafforzare e migliorare la potestà legislativa delle regioni e dall'altro ad adattare i modelli e le connesse modalità operative all'evoluzione dei rapporti tra il sistema della tutela della salute ed il sistema della formazione".

Per quanto riguarda l'integrazione, viene misurata la dipendenza dell'università dal personale del SSR di riferimento, per le funzioni di didattica e ricerca. A questo proposito, sia nel 2008 che nel 2009 risulta che "la dipendenza dell'università dal personale del SSR è superiore all'entità della dipendenza del SSR dall'università"

per le funzioni assistenziali. Relativamente alla presenza dei Dipartimenti ad attività integrata che possono diventare una sede unitaria per coordinarsi con le attività della facoltà di medicina, l'indagine segnala un miglioramento nel biennio 2008-2009: nel 2009 sono state rilevate sei aziende che hanno dichiarato di essere organizzate esclusivamente con dipartimenti ad attività integrata a fronte delle quattro del 2008. Più difficile l'integrazione delle procedure» (obiettivi di budget, programmazione, controllo, attività amministrative ecc.) dove l'indice di integrazione non supera il 50% nel 2009 (contro il 40% del 2008).

#### Legge 240/2010 - Riforma dell'università

In via preliminare occorre ricordare che il D.Lgs. 517/1999, all'articolo 8, comma 5, stabilisce che alle procedure concernenti il trasferimento o l'utilizzazione del personale non docente nelle aziende ospedaliero-universitarie si provvede con uno o più decreti interministeriali dei Ministri della salute, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (ora dell'istruzione, dell'università e della ricerca), della funzione pubblica (ora per la pubblica amministrazione e la semplificazione) e del tesoro (ora dell'economia e delle finanze), sentite le organizzazioni sindacali, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni. Come sottolineato dal rappresentante del Governo, nella risposta all'[interrogazione 5-07050 dell'on. Palagiano](#), tali decreti non sono stati adottati in ragione di una divergenza di tesi interpretative della norma. In particolare, da un lato si riteneva che il costo del personale delle AOU dovesse essere assunto dalle Regioni, e dall'altro si sosteneva – soprattutto da parte del Ministero Economia e Finanze, come più volte ribadito in sede di riunioni tecniche -, che le Università dovessero trasferire unitamente al personale anche le risorse necessarie per gestire il medesimo personale.

Successivamente è intervenuto l'articolo 6, comma 13, della legge 240/2010, in vigore dal 10 febbraio 2012, che prevede che il MIUR, di concerto con il Ministero della salute, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, sentita la Conferenza dei presidi delle facoltà di medicina e chirurgia, predisponga lo schema-tipo delle convenzioni al quale devono attenersi le università e le regioni per regolare i rapporti in materia di attività sanitarie svolte per conto del SSN. La schema-tipo deve essere predisposto con riguardo alle strutture cliniche e di ricerca traslazionale (trasformazione di scoperte fondamentali in applicazioni cliniche) necessarie per la formazione nei corsi di laurea di aerea sanitaria di cui alla direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali.

La direttiva europea 2005/36/CE, recepita in Italia con il D.Lgs. 206/2007, sostituisce le quindici direttive che precedentemente hanno disciplinato il riconoscimento delle qualifiche professionali riguardanti le professioni d'infermiere professionale, odontoiatra, veterinario, ostetrica, architetto, farmacista e medico. Nel quadro della disciplina concernente il riconoscimento delle qualifiche professionali acquisite in uno o più Stati membri dell'Unione europea ai fini dell'esercizio in Italia delle relative attività professionali, il D.Lgs. 206/2007 ha dettato specifiche norme in materia di formazione e di riconoscimento dei titoli relativi alle professioni sanitarie.

Nel maggio del 2011, il *network* di Aziende Ospedaliero-Universitarie che hanno partecipato all'indagine del Ministero della salute (v. *supra*), hanno elaborato un [documento finalizzato alla predisposizione dello schema tipo di convenzioni](#) al quale devono attenersi le università e le regioni nel regolare i rapporti in materia di attività sanitarie per conto del SSN, auspicando un ampio confronto con gli interlocutori istituzionali.

In ultimo, nel rispetto della norma della legge 240/2012 (articolo 6, comma 13) è

stata prevista la predisposizione di uno schema-tipo di convenzione volto a definire i rapporti tra università e regioni in materia di attività integrate di didattica, ricerca e assistenza. In particolare, sono state individuate:

- le modalità di partecipazione dell'università alla programmazione sanitaria regionale;
- l'aspetto organizzativo, la programmazione, la gestione economico-finanziaria e patrimoniale delle aziende ospedaliere universitarie;
- le modalità con cui le università e le regioni concorrono al finanziamento delle attività svolte nelle aziende integrate ospedaliere-universitarie;
- le modalità di integrazione tra attività didattiche-formative e di ricerca dell'università e attività assistenziale della regione, che si esplicano nelle cliniche ospedaliere universitarie, nonché in altri presidi del SSN;
- la regolamentazione dei rapporti tra personale ospedaliero e universitario.

La norma tuttavia non risulta ancora attuata. Al riguardo si veda l'[interpellanza urgente n. 2-01048 svolta nella seduta d'Aula del 18 settembre 2015](#).

#### Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico - IRCCS

Gli [Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico \(IRCCS\)](#) sono enti a rilevanza nazionale dotati di autonomia e personalità giuridica che, secondo *standards* di eccellenza, perseguono finalità di ricerca, prevalentemente clinica e traslazionale, nel campo biomedico ed in quello dell'organizzazione e gestione dei servizi sanitari, unitamente a prestazioni di ricovero e cura di alta specialità (qui l'[elenco](#)). La peculiarità dell'attività di ricerca degli IRCCS sta quindi nello scambio continuo di conoscenze scientifiche fra laboratorio e clinica; ogni ricerca deve infatti trovare necessariamente sbocco in applicazioni terapeutiche ospedaliere.

Il D.Lgs. 288/2003 ha disposto il riordino degli IRCCS prevedendo come aspetto prioritario la condivisione tra il Ministero della Salute e le Regioni della trasformazione degli istituti pubblici in fondazioni e della definizione dei loro organi di gestione. Il decreto stabilisce, inoltre, che gli istituti che non verranno trasformati saranno organizzati sulla base di criteri che garantiscono le esigenze di ricerca e la partecipazione a reti nazionali di centri di eccellenza.

Gli IRCCS hanno natura giuridica diversa, pubblica o privata. Gli IRCCS pubblici sono veri e propri enti pubblici e si caratterizzano per la maggiore ingerenza dello Stato sull'andamento della loro gestione (al Ministro spetta la nomina del direttore scientifico). Dal 2003 gli IRCCS di diritto pubblico, su istanza della Regione in cui l'Istituto ha la sede prevalente di attività clinica e di ricerca, possono essere trasformati in Fondazioni di rilievo nazionale, aperte alla partecipazione di soggetti pubblici e privati e sottoposte alla vigilanza del Ministero della salute e del Ministero dell'economia e delle finanze. Gli enti trasformati assumono la denominazione di Fondazione IRCCS. Gli IRCCS privati invece hanno una maggiore libertà di azione ed il controllo su di essi viene effettuato soltanto sulla valenza delle ricerche effettuate.

Gli IRCCS sono sottoposti alla vigilanza del Ministero della Salute che garantisce che la ricerca da essi svolta sia finalizzata all'interesse pubblico e di supporto tecnico ed operativo agli altri organi del SSN per l'esercizio delle funzioni assistenziali al fine del perseguitamento degli obiettivi del Piano Sanitario Nazionale in materia di ricerca sanitaria e per la formazione del personale.

Realtà ospedaliere emergenti che trattano patologie di rilievo nazionale, vengono

qualificate come IRCCS attraverso una procedura che riconosce il loro carattere scientifico. Tale riconoscimento conferisce il diritto alla fruizione di un finanziamento statale (che va ad aggiungersi a quello regionale) finalizzato esclusivamente allo svolgimento della attività di ricerca relativa alle materie riconosciute.

L'articolo 14, commi 9-**bis**-12, del decreto legge 158/2012 hanno proceduto ad una manutenzione del sistema regolatorio nazionale degli IRCCS, con disposizioni volte a precisare la procedura per il riconoscimento, la revoca del medesimo e la documentazione a tal fine necessaria. L'intervento è stato attuato intervenendo sul D.Lgs. 288/2003.

Ai sensi dell'art. 13 del decreto 288/2003, il riconoscimento del carattere scientifico è soggetto al possesso, in base a titolo valido, dei seguenti requisiti: personalità giuridica di diritto pubblico o di diritto privato; titolarità dell'autorizzazione e dell'accreditamento sanitari; economicità ed efficienza dell'organizzazione, qualità delle strutture e livello tecnologico delle attrezzature; caratteri di eccellenza del livello delle prestazioni e dell'attività sanitaria svolta negli ultimi tre anni; caratteri di eccellenza della attività di ricerca svolta nell'ultimo triennio relativamente alla specifica disciplina assegnata; dimostrata capacità di inserirsi in rete con Istituti di ricerca della stessa area di riferimento e di collaborazioni con altri enti pubblici e privati; dimostrata capacità di attrarre finanziamenti pubblici e privati indipendenti; certificazione di qualità dei servizi secondo procedure internazionalmente riconosciute. I commi 9-*bis* e 9-*ter* dell'articolo 14 del decreto legge 158/2012 hanno modificato un requisito, posto ai fini del riconoscimento dell'IRCCS e consistente (nella norma precedentemente vigente) nei caratteri di eccellenza del livello e di alta specialità dell'attività di ricovero e cura svolta negli ultimi tre anni. La novella

prevede che il requisito possa consistere, in alternativa, nel carattere di eccellenza del contributo tecnico-scientifico fornito - nell'ambito di un'attività di ricerca biomedica riconosciuta a livello nazionale ed internazionale - , inteso ad assicurare una più alta qualità dell'attività assistenziale, attestata da strutture pubbliche del SSN. Resta fermo il requisito concorrente del carattere di eccellenza dell'attività di ricerca svolta nell'ultimo triennio, relativamente alla specifica disciplina assegnata.

I commi 10 e 10-*bis* dell'articolo 14 del decreto legge 158/2012 sostituisce i commi 1 e 2 dell'articolo 14 del D.Lgs. 288/2003 in materia di procedimento per il riconoscimento del carattere scientifico. In tal senso si stabilisce che la domanda di riconoscimento è presentata, dalla struttura interessata, alla regione competente per territorio. Tale domanda è presentata unitamente alla documentazione, individuata con decreto del Ministro della salute, sentita la Conferenza Stato-regioni, comprovante la titolarità dei requisiti prima elencati. La regione inoltra la domanda al Ministero della salute. Nella domanda va precisata la sede effettiva di attività della struttura e la disciplina per la quale si richiede il riconoscimento, evidenziando la coerenza del riconoscimento con la propria programmazione sanitaria. Si ricorda che a legislazione previgente non era previsto il decreto ministeriale relativo alla documentazione. Per quanto riguarda la procedura di valutazione, il Ministro della salute nomina una commissione di valutazione formata da almeno due esperti nella disciplina oggetto della richiesta

di riconoscimento. Gli esperti svolgono l'incarico a titolo gratuito. Entro trenta giorni dalla nomina, la commissione esprime il proprio parere motivato sulla sussistenza dei requisiti, sulla completezza della documentazione allegata alla domanda e su quella eventualmente acquisita dalla struttura interessata. La commissione può anche effettuare sopralluoghi. Entro dieci giorni dal ricevimento del parere, il Ministro della salute trasmette gli atti alla Conferenza Stato-regioni, che deve esprimersi sulla domanda di riconoscimento entro quarantacinque giorni dal ricevimento. Il riconoscimento è disposto con decreto del Ministro della salute, previa intesa con il Presidente della Regione interessata. L'eventuale decisione difforme dai pareri deve essere motivata.

Il procedimento di conferma e revoca del carattere scientifico è disciplinato ai sensi dell'art. 15 del D.Lgs. 288/2003, completamente modificato dal comma 11 dell'articolo 14 del decreto legge 158/2012. Le Fondazioni IRCCS, gli Istituti non trasformati e quelli privati inviano ogni due anni, a legislazione previgente ogni tre anni, al Ministero della salute i dati aggiornati circa il possesso dei requisiti necessari per il riconoscimento. Innovando rispetto alla disciplina previgente, il Ministero della salute, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, può verificare in ogni momento la sussistenza delle condizioni per il riconoscimento delle Fondazioni IRCCS, degli Istituti non trasformati e di quelli privati. Nel caso di sopravvenuta carenza di tali condizioni, il Ministero informa la regione territorialmente competente ed assegna all'ente un termine non superiore a sei mesi – precedentemente il termine era fissato a un anno - entro il quale reintegrare il possesso dei requisiti prescritti. Il Ministero della salute e la regione competente possono immediatamente sostituire i propri designati all'interno dei consigli di amministrazione e, innovando, sospendere cautelativamente l'accesso al finanziamento degli enti interessati. Alla scadenza di tale termine, sulla base dell'esito della verifica, il Ministero della salute, d'intesa con il Presidente della regione interessata, conferma o revoca il riconoscimento. In caso di revoca del riconoscimento, le Fondazioni IRCCS e gli Istituti, pubblici e privati, riacquistano la natura e la forma giuridica rivestite prima della concessione del riconoscimento, fermo restando l'obbligo di terminare i progetti di ricerca finanziati con risorse pubbliche o, in caso di impossibilità, di restituire i fondi non utilizzati.

Il decreto legge 158/2012 ha inoltre previsto che entro il 31 dicembre 2012 dovrà essere adottato un decreto del Ministro della salute, sentiti il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e la Conferenza Stato-regioni, in cui saranno stabiliti i criteri di classificazione degli IRCCS non trasformati, delle Fondazioni IRCCS e degli altri IRCCS di diritto privato sulla base di indicatori quali-quantitativi di carattere scientifico di comprovato valore internazionale. Il medesimo decreto dovrà individuare le modalità attraverso cui realizzare l'attività di ricerca scientifica in materia sanitaria a livello internazionale. Il decreto non è stato finora emanato. In proposito si fa rinvio all'[approfondimento del Ministero della salute](#).

Ricordiamo infine che gli IRCCS sono attori importanti della ricerca sanitaria: la normativa vigente li individua come destinatari istituzionali della ricerca sanitaria finalizzata, anche l'attività di ricerca sanitaria corrente è svolta dagli IRCCS attraverso l'elaborazione di progetti. Le attività di ricerca sanitaria corrente e finalizzata sono infatti svolte dalle regioni, dall'Istituto superiore di sanità,

dall'INAIL (per le attività in precedenza svolte dall'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza sul lavoro, ora soppresso), dall'Agenzia per i servizi sanitari regionali, dagli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici e privati nonché dagli Istituti zooprofilattici sperimentali. Alla realizzazione dei progetti possono concorrere, sulla base di specifici accordi, contratti o convenzioni, le Università, il Consiglio nazionale delle ricerche e gli altri enti di ricerca pubblici e privati, nonché imprese pubbliche e private.

La legge di bilancio 2018 (L. n. 205/2017), all'art. 1, commi 422-434, ha previsto l'istituzione, a supporto dell'attività di ricerca degli IRCCS (prevista peraltro anche per gli Istituti zooprofilattici sperimentali - IZS), di un nuovo ruolo non dirigenziale della ricerca sanitaria e delle attività di supporto a questo tipo di ricerca, disciplinato da un'apposita sezione del CCNL del comparto della Sanità, con definizione dei trattamenti economici dei relativi profili, prendendo a riferimento quelli della categoria apicale degli altri ruoli del comparto e valorizzando, con riferimento al personale della ricerca sanitaria, la specificità delle funzioni e delle attività svolte, anche in relazione alla qualità e ai risultati della ricerca, ai fini dell'attribuzione della fascia economica.

Pertanto, ai fini dello svolgimento delle attività di ricerca, gli Istituti in esame possono assumere personale con contratto di lavoro dipendente a tempo determinato, entro il limite delle risorse finanziarie ivi stabilite e secondo i requisiti, i titoli e le procedure concorsuali definiti da un successivo DPCM.

Il limite delle risorse finanziarie è pari alla somma del 20 per cento, per l'anno 2018, ed al 30 per cento, a decorrere dall'anno 2019, delle complessive risorse finanziarie disponibili (per ciascun Istituto) per le attività di ricerca e della quota di ulteriori risorse attribuite dal Ministero della salute. Queste ultime risorse sono pari, complessivamente, a 19 milioni di euro per il 2018, 50 milioni per il 2019, 70 milioni per il 2020 e a 90 milioni annui a decorrere dal 2021. Il suddetto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri deve essere emanato previo accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, conformemente alle condizioni ed alle modalità previste dalle norme generali in materia di reclutamento da parte delle pubbliche amministrazioni (norme di cui all'art. 35 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni).

I rapporti di lavoro a tempo determinato sono stipulati per la durata di 5 anni e possono - nel rispetto dei suddetti limiti di risorse - essere rinnovati una sola volta, per la durata massima di ulteriori cinque anni, previa apposita valutazione di idoneità per il rinnovo (valutazione che è preceduta da valutazioni annuali del dipendente).

Sia queste ultime valutazioni sia quelle di idoneità sono effettuate secondo modalità, condizioni e criteri stabiliti con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. L'esito negativo della valutazione annuale, per tre anni consecutivi, determina la risoluzione del contratto. Previo accordo tra gli Istituti e con il consenso dell'interessato, è ammessa la cessione del contratto a tempo determinato, fermo restando il rispetto dei suddetti limiti di risorse.

E' consentita la successiva trasformazione a tempo indeterminato dei rapporti a termine in esame, con possibile inquadramento nella dirigenza, previa verifica dei requisiti stabiliti dalle disposizioni vigenti, dopo il completamento del secondo periodo contrattuale con valutazione positiva, secondo la disciplina definita dal suddetto decreto ministeriale. Resta fermo il rispetto delle disposizioni legislative in materia di contenimento delle spese per il personale e del limite dei posti della complessiva dotazione organica del personale destinato alle attività di assistenza o di ricerca.

I contratti a tempo determinato in esame possono essere sottoscritti, per la durata del relativo progetto di ricerca, con gli sperimentatori principali, vincitori di bandi pubblici, nazionali, europei o internazionali,

demandando al sopra richiamato DPCM la definizione della relativa disciplina di dettaglio. Il costo del relativo contratto è a carico dei fondi del progetto (finanziato con il bando pubblico); il medesimo contratto può essere prorogato per il completamento del primo quinquennio, fermo restando il rispetto dei summenzionati limiti di risorse finanziarie. Una quota, non superiore al 5 per cento, delle disponibilità finanziarie corrispondenti ai suddetti limiti, può essere impiegata per stipulare i contratti a tempo determinato in esame con ricercatori residenti all'estero, la cui produzione scientifica soddisfi i parametri stabiliti con il summenzionato decreto del Ministro della salute.

I titolari dei contratti di ricerca a termine come personale medico, inoltre, possono essere ammessi in soprannumero ai corsi di specializzazione medica, previo superamento delle prove di ammissione, nel limite di un dieci per cento complessivo di soprannumerari del corso e della capacità recettiva delle singole scuole.

In sede di prima applicazione, il personale in servizio presso gli Istituti in esame alla data del 31 dicembre 2017, con rapporti di lavoro flessibile instaurati a seguito di procedura selettiva pubblica, che abbia maturato un'anzianità di servizio di almeno tre anni negli ultimi cinque, può essere assunto con contratto di lavoro a tempo determinato, nei limiti delle risorse summenzionate e secondo le modalità e i criteri stabiliti con decreto del Ministro della salute.

Nelle more delle predette assunzioni a termine, gli Istituti in esame, al fine di garantire la prosecuzione delle attività di ricerca, possono continuare ad avvalersi, con le forme contrattuali di lavoro in essere, del personale in servizio alla data del 31 dicembre 2017, nei limiti delle risorse finanziarie summenzionate e in deroga alle norme (di cui all'art. 7, comma 5- bis, del D.Lgs. n. 165 del 2001) limitative della possibilità, per le pubbliche amministrazioni, di stipulare contratti di collaborazione.