



14 GIUGNO 2023

Le professionalità delle Università per
la ricerca e l'innovazione: i rapporti
con le amministrazioni pubbliche e con
i privati, gli strumenti giuridici e gli
effetti sul mercato

di Matteo Pignatti

Dottore di ricerca in Diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

Le professionalità delle Università per la ricerca e l'innovazione: i rapporti con le amministrazioni pubbliche e con i privati, gli strumenti giuridici e gli effetti sul mercato^{*}

di Matteo Pignatti

Dottore di ricerca in Diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

Abstract [It]: La crisi economica e la carenza di risorse volte all'innovazione paiono conferire alle Università un ruolo centrale nel perseguimento dell'innovazione nel Mercato Interno. La ricerca scientifica costituisce infatti una risorsa utile a garantire elevate professionalità all'interno della pubblica amministrazione e perseguire, insieme agli operatori economici, gli obiettivi di innovazione, sociali e ambientali definiti nel contesto internazionale ed europeo. Tali profili costituiscono strumento per la crescita economica e la valorizzazione dell'attività di ricerca delle Università.

Title: The professional skills of universities for research and innovation: relations with public and private administrations, legal instruments and effects on the market

Abstract [En]: The economic crisis and the lack of resources for innovation seem to give to Universities a central role in the pursuit of innovation in the Internal Market. Scientific research is in fact a useful resource for ensuring high levels of professionalism within the public administration and for pursuing, together with economic operators, the innovation, social and environmental goals defined in the international and European context. These features make it possible economic and social development and to enhancement of the research activities of universities.

Parole chiave: ricerca e sviluppo, innovazione, collaborazione pubblico-pubblico, collaborazione pubblico-privato, concorrenza.

Keywords: research and development, innovation, public-public cooperation, public-private partnership, Competition.

Sommario: 1. Le professionalità delle Università come risorsa per la crescita e lo sviluppo economico; 2. Le competenze delle Università come strumento di supporto delle amministrazioni pubbliche: modelli giuridici per la collaborazione tra soggetti pubblici; 3. I rapporti tra Università e soggetti giuridici privati per lo sviluppo di soluzioni innovative. 4. La cooperazione nel settore pubblico e pubblico-privato nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza come strumento di sviluppo economico; 5. La valorizzazione della ricerca universitaria per lo sviluppo, l'innovazione e la crescita economica. La necessità di strumenti giuridici semplificati per la definizione di forme di collaborazioni complesse.

1. Le professionalità delle Università come risorsa per la crescita lo sviluppo economico

Le Università svolgono funzioni di didattica, di ricerca e di trasferimento scientifico, tecnologico e culturale e di trasformazione produttiva delle conoscenze (c.d. Terza Missione)¹. Con tale ultima attività

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

¹ ANVUR, *Linee guida per la compilazione della Scheda Unica Annuale Terza Missione e Impatto Sociale SUA-TM/IS per le Università* (versione 7 novembre 2018), accessibile sul sito dell'[ANVUR](https://www.anvur.it). In dottrina: C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie*

vengono realizzate interazioni con la società civile e il tessuto imprenditoriale, con l'obiettivo di promuovere la crescita economica e sociale del territorio, affinché la conoscenza diventi strumentale per conseguire benefici di natura economica, sociale e culturale².

La crescita della rilevanza delle iniziative di Terza Missione, da definire sulla base degli specifici contenuti e dei fattori che vi incidono³, ha reso il suo impatto uno dei parametri di valutazione delle Università⁴. La trasformazione o il miglioramento generati per l'economia, la società, la cultura, la salute, l'ambiente, il contrasto alle disuguaglianze economiche, sociali e territoriali, al fine di incrementare la qualità della vita in un ambito territoriale (locale, regionale, nazionale, europeo o internazionale) costituiscono ricadute

universitarie, Giappichelli, Torino, 2019; S. RAMAGNOSI, *La valutazione della Terza Missione da parte dell'Anvur*, in *Rivista Universitas*, 2016, 16-19. Sulle riforme attuate nel 2020 nell'ordinamento giuridico italiano si v. C. BARBATI, *Università e Ricerca*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2020, 560; M. RUOTOLO, *La "terza missione" dell'Università*, in *Lo Stato*, 2018, 109 – 126. Sulla finalità di promozione e sviluppo del territorio delle Università si v.: E. CARLONI, *Il rapporto tra le Università e il territorio alla luce dei nuovi statuti di autonomia*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2012, 26. In relazione all'autonomia delle Università: A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale ed europeo*, Milano, Giuffrè, 2016. In generale si v.: A. M. POGGI, *Istruzione, formazione e servizi alla persona tra Regioni e Comunità nazionale*, Torino, Giappichelli, 2002; Id., *Principi fondamentali e norme generali in materia di istruzione in due sentenze della Corte. Un'occasione mancata per chiarire i confini delle sfere di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2005, n. 5, 946 e s.

² Nella VQR 2004-2010 il concetto di Terza Missione era introdotto quale “apertura verso il contesto socio-economico mediante la valorizzazione e il trasferimento delle conoscenze” in una concezione che include, oltre alle attività di valorizzazione economica della ricerca, anche iniziative dal valore socio-culturale ed educativo. L'introduzione del sistema di Autovalutazione, Valutazione Periodica e Accreditamento (AVA), ha portato all'individuazione della Terza Missione come una missione istituzionale delle università, accanto all'insegnamento e alla ricerca. Specifici indicatori e parametri di valutazione della Terza Missione sono individuati (DM 47/2013, all. E) e la qualità della Terza Missione viene considerata tra i requisiti di qualità delle Sedi e dei Corsi di Studio (DM 987/2016, all. C). Cfr. il Manuale ANVUR per la valutazione della Terza Missione, 1° aprile 2015, accessibile sul sito dell'[ANVUR](https://www.anvur.it), volto a definire la valutazione dal punto di vista dei criteri. Nella VQR 2011-2014, erano inclusi il monitoraggio e la valutazione della Terza Missione su una base di dati standardizzati e comparabili di tutti gli atenei italiani, raccolti mediante la SUA-TM. In occasione dell'esercizio VQR 2015-2019 sono stati pubblicati due avvisi per la partecipazione al GEV di Terza Missione che hanno definito i criteri per la valutazione dell'impatto dei casi di studio selezionati e presentati dagli Atenei. Cfr. anche le attività del Gruppo di Lavoro “TeMI – Terza Missione e Impatto sociale”, istituito con Delibera n. 52 del Consiglio Direttivo dell'ANVUR del 20 aprile 2017 e integrato con Delibera n. 153 del 18 ottobre 2017, accessibile sul sito dell'[ANVUR](https://www.anvur.it), in cui la Terza Missione viene distinta dalle attività di ricerca e didattica (quale dovere istituzionale di ogni singolo docente e ricercatore), qualificandola quale “responsabilità istituzionale a cui ogni ateneo risponde in modo differenziato”, in ragione delle specificità e delle aree disciplinari che lo caratterizzano. In dottrina: F. MERLONI, voce *Università*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, Milano, 2006, VI, 6106 s., le Università sono organizzazioni ad elevata connotazione personale non locali che tuttavia, data l'insistenza su un determinato territorio, possono instaurare con questo particolari interrelazioni; G. MULAZZANI, *Le università e il perseguimento della “mission” istituzionale alla luce dell'autonomia. Tra riforme legislative e interventi dell'Anac*, in *Munus*, 2018, 579 – 605.

³ La capacità delle Università di valorizzare gli esiti dell'attività di ricerca è condizionata da molti fattori quali: lo sviluppo della proprietà intellettuale o industriale, un tessuto imprenditoriale sul territorio, la presenza di strutture di intermediazione e trasferimento tecnologico, un supporto tecnico interno.

⁴ Documento sulle modalità di valutazione dei casi studio Gruppo di Esperti della Valutazione Interdisciplinare Impatto/Terza Missione GEV Interdisciplinare, 1 febbraio 2021, accessibile nel sito dell'[ANVUR](https://www.anvur.it). Per i campi di azione in cui si considera possa essere valutato l'impatto dell'attività di Terza Missione cfr. Bando, Valutazione della Qualità della Ricerca 2015-2019 (VQR 2015-2019), art. 9, in cui sono individuati i criteri quali: lo sviluppo della proprietà intellettuale o industriale, imprenditorialità accademica, strutture di intermediazione e trasferimento tecnologico, beni artistici e culturali, tutela della salute, formazione permanente, public engagement, beni pubblici e politiche per l'inclusione, open science e attività collegate agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDG). In dottrina: A. F. URICCHIO, *Autonomia universitaria e valutazione*, in *Oss. Cost.*, 2022, 123 e s.; L. DEGRASSI, *Ricerca ‘industriale’ e valutazione di “scopo”*, in Id. (a cura di) *La ricerca scientifica tra stato e mercato. Ipotesi di collaborazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, 75 e s.

dell'attività di ricerca delle Università, che evidenziano come tali soggetti giuridici si rapportano con la società e ne comprendano le effettive esigenze dando vita a un'evoluzione sinergica e innovativa che apporta benefici a tutte le parti coinvolte (a titolo esemplificativo si v. gli effetti che possono essere prodotti nei settori dei beni artistici e culturali o in relazione alla tutela della salute o dell'ambiente)⁵.

In tale modo dalla ricerca di base, quale attività sperimentale o teorica priva di una specifica utilizzazione⁶, si distingue la ricerca applicata (a sua volta distinta in ricerca industriale e in sviluppo sperimentale⁷), volta ad ampliare le conoscenze allo scopo di una pratica e specifica applicazione. Queste possono essere sviluppate mediante sinergie con il settore pubblico e gli operatori economici, che possono parallelamente rispondere ai propri fabbisogni mediante specifiche attività di ricerca e sviluppo⁸. La loro definizione comporta l'analisi di profili giuridici ed economici.

La crisi economica, la necessità di confrontarsi con realtà complesse e mercati che hanno assunto una rilevanza globale e la carenza di risorse volte all'innovazione, hanno comportato una valorizzazione dell'attività di ricerca e sviluppo come strumento per sostenere la crescita economica e stimolare gli operatori economici (che, mediante appositi rapporti contrattuali, possono beneficiare del trasferimento

⁵ M. RUOTOLO, *La "terza missione" dell'Università*, in *Lo Stato*, 2018, 109 – 126. Ad es. in relazione al settore dei beni culturali ed allo sviluppo territoriale, si v.: M. PIGNATTI, *I modelli di Partenariato Pubblico-Privato nella gestione e valorizzazione dei beni culturali come strumento per la creazione di ecosistemi innovativi e di sviluppo economico e sociale*, in *DPCE Online*, 2022, 91-119.

⁶ Lo sviluppo sperimentale consiste in particolare, in un'attività destinata a completare, sviluppare o perfezionare materiali, prodotti e processi produttivi, sistemi e servizi, attraverso l'applicazione e l'utilizzazione dei risultati della ricerca e dell'esperienza pratica. In tale modo la ricerca applicata trova utilizzo anche nelle scienze umanistiche ove la definizione di procedimenti/soluzioni/processi innovativi può contribuire al suo miglioramento. La sperimentazione pratica può quindi consentire di valutare le possibili variabili e verificare la fruibilità dell'idea innovativa differenziando le modalità del suo utilizzo (o le sue caratteristiche) in differenti contesti di riferimento.

⁷ Commissione UE, *Disciplina degli aiuti di stato a favore della ricerca, sviluppo e Innovazione*, 2014/C 198/01, 27 giugno 2014 in cui la ricerca industriale è individuata quale "ricerca pianificata o indagini critiche miranti ad acquisire nuove conoscenze e capacità, da utilizzare per sviluppare nuovi prodotti, processi o servizi o apportare un notevole miglioramento dei prodotti, processi o servizi esistenti. Essa comprende la creazione di componenti di sistemi complessi e può includere la costruzione di prototipi in ambiente di laboratorio o in un ambiente dotato di interfacce di simulazione verso sistemi esistenti e la realizzazione di linee pilota, se ciò è necessario ai fini della ricerca industriale, in particolare ai fini della convalida di tecnologie generiche". Lo sviluppo sperimentale è invece definito come "l'acquisizione, la combinazione, la strutturazione e l'utilizzo delle conoscenze e capacità esistenti di natura scientifica, tecnologica, commerciale e di altro tipo allo scopo di sviluppare prodotti, processi o servizi nuovi o migliorati. Rientrano in questa definizione anche altre attività destinate alla definizione concettuale, alla pianificazione e alla documentazione concernenti nuovi prodotti, processi o servizi. Rientrano nello sviluppo sperimentale la costruzione di prototipi, la dimostrazione, la realizzazione di prodotti pilota, test e convalida di prodotti, processi o servizi nuovi o migliorati, effettuate in un ambiente che riproduce le condizioni operative reali laddove l'obiettivo primario è l'apporto di ulteriori miglioramenti tecnici a prodotti, processi e servizi che non sono sostanzialmente definitivi. Lo sviluppo sperimentale può quindi comprendere lo sviluppo di un prototipo o di un prodotto pilota utilizzabile per scopi commerciali che è necessariamente il prodotto commerciale finale e il cui costo di fabbricazione è troppo elevato per essere utilizzato soltanto a fini di dimostrazione e di convalida. Lo sviluppo sperimentale non comprende tuttavia le modifiche di routine o le modifiche periodiche apportate a prodotti, linee di produzione, processi di fabbricazione e servizi esistenti e ad altre operazioni in corso, anche quando tali modifiche rappresentino miglioramenti".

⁸ M. MAZZUCATO, *Mission Economy. A Moonshot Guide to Changing Capitalism*, Allen Lane, 2021, in cui si analizza il ruolo dei soggetti pubblici per il rilancio dell'economia. Commissione UE, *Comunicazione sui partenariati pubblico-privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni*, 15 novembre 2005.

tecnologico⁹, trovando partner qualificati con cui condividere i rischi connessi all'innovazione¹⁰, ampliando le conoscenze scientifiche e definendo nuove applicazioni, procedimenti o soluzioni all'interno dei mercati). La circostanza che le Università e i centri di ricerca, in ragione delle professionalità interdisciplinari presenti al loro interno, possano contribuire in maniera sostanziale a sostenere l'innovazione nella pubblica amministrazione¹¹ e nel mercato¹² comporta la necessità di prendere in considerazione il rapporto tra libertà di scienza e mercato.

Parallelamente, i ricercatori hanno modo di svolgere attività di ricerca, anche applicata, collaborando con altre amministrazioni pubbliche e operatori economici.

Gli studenti, inseriti in idonei percorsi formativi (anche di alta specializzazione, quali i dottorati di ricerca e i dottorati industriali) e coordinati da referenti universitari, avrebbero l'opportunità di approfondire le tematiche apprese nel proprio percorso di studi, rapportandosi con il mondo del lavoro e acquisendo professionalità ed esperienza.

Lo sviluppo di soluzioni "innovative" conferisce un valore economico all'attività di ricerca, che può variare a seconda della sua rilevanza nei differenti settori economici e del livello di sviluppo del procedimento, tecnica o bene oggetto di studio. Inoltre la correlazione tra lo svolgimento di una attività in collaborazione tra il pubblico e il privato (anche mediante forme di partenariato complesse), e la previsione di aspetti economici incide, in alcuni casi, sulla possibile applicazione dei principi posti a tutela del corretto funzionamento del Mercato Interno¹³, e delle previsioni in materia di concorrenza¹⁴.

⁹ ONU, *2030 Agenda for sustainable development*, 2015, obiettivo 17. Si v. anche Commissione UE, *Metrics for Knowledge Transfer from Public Research Organisations in Europe Report from the European Commission's Expert Group on Knowledge Transfer Metrics*, 2009. In dottrina: M. BALCONI - S. BRESCHI - F. LISSONI, *Il trasferimento di conoscenze tecnologiche dalle università alle industrie in Italia: nuova evidenza sui brevetti di paternità dei docenti*, in A. Bonaccorsi (a cura di), *Il Sistema della Ricerca Pubblica in Italia*, Milano, Franco Angeli 2003.

¹⁰ Commissione UE, *Orientamenti in materia di appalti per l'innovazione*, C(2021) 4320 final, 18 giugno 2021; The World Bank - PPP legal resource center, *Government Objectives: Benefits and Risks of PPPs*, 2020, nel sito della [World Bank](https://www.worldbank.org/). In dottrina: S. SAUSSIER, *Public-Private Partnerships and investments in innovation: the influence of the contractual arrangement*, in *Construction management and economics*, 2014, Vol. 32, No. 4, 349-361. Si v. anche: F. BASSANINI - G. NAPOLITANO - L. TORCHIA (coordinato da), *Le politiche pubbliche per l'innovazione tecnologica*, in *IRPA Working Paper – Policy Papers Series*, No. 2/2021, in particolare la parte II in tema di *Industria, mercato e innovazione in Italia*, di A. Averardi - M. Barbieri - V. Bontempi - V. Ottone. Per una ricostruzione dell'evoluzione dei finanziamenti pubblici e privati della ricerca scientifica: C. BUZZACCHI, *La promozione della ricerca scientifica e tecnica: il finanziamento come condizione di sviluppo dell'innovazione*, in L. Degrossi (a cura di) *La ricerca scientifica tra stato e mercato. Ipotesi di collaborazione*, cit., 161 e s.

¹¹ Le Università potrebbero costituire centri di competenza che contribuiscono ad apportare benefici all'attività istituzionale svolta dai soggetti pubblici coinvolti in rapporti di collaborazione.

¹² Commissione UE, *Powering European Public Sector Innovation: Towards A New Architecture Report of the Expert Group on Public Sector Innovation*, 2013, nel sito della [Commissione UE](https://ec.europa.eu/economy_finance/).

¹³ R. CAVALLO PERIN, *I principi come disciplina giuridica del pubblico servizio tra ordinamento interno ed ordinamento europeo*, in *Dir. amm.*, 2000, 67; G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, 2017; S. S. SCOCA, *I principi dell'evidenza pubblica*, C. Franchini (a cura di), *I contratti di appalto pubblico*, Torino, 2010, 337; S. de La Rosa - P. Valcarcel Fernandez (a cura di) *Les principes des contrats publics en Europe / Principles of public contracts in Europe*, Bruxelles, 2022.

¹⁴ Si v. ad esempio in relazione agli incarichi di studio, ricerca, consulenza, anche in relazione all'ambito di applicazione della disciplina europea sui contratti pubblici. Cfr.: Direttiva UE 23/2014, per i contratti pubblici di concessione;

Gli strumenti giuridici utilizzati per realizzare tali forme di collaborazione variano a seconda della natura (pubblica o privata) della controparte e dell'oggetto dell'attività svolta¹⁵ e possono produrre effetti economici differenti nei singoli mercati di riferimento, dando vita a un contesto sinergico capace di generare vantaggi per le parti coinvolte ed esternalità positive a carattere economico-sociale sul territorio¹⁶.

L'articolo si propone di dare rilievo alla valorizzazione della ricerca nell'ambito delle azioni per lo sviluppo economico del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), individuando i profili giuridico-economici rilevanti nelle collaborazioni delle Università e dei centri di ricerca con altre pubbliche amministrazioni e con privati, nonché le relative criticità.

L'analisi intende evidenziare come un utilizzo strategico degli strumenti giuridici, organizzativi e contrattuali, e una revisione di alcuni istituti, anche in un contesto di riformulazione delle previsioni in materia di contratti pubblici¹⁷, paiono necessari per consentire di rapportarsi con il mercato in tempistiche che consentano all'innovazione di rimanere tale durante l'espletamento degli adempimenti richiesti dai rapporti pubblico-pubblico e pubblico-privato (posti a tutela del corretto esercizio dell'azione pubblica), e consentire altresì di valorizzare appieno la ricerca e il ruolo delle università.

In tale contesto, muovendo dal concetto di “*open innovation*”, sono proposte forme di collaborazione tra le parti pubbliche e private che potrebbero innovare il ruolo delle università e della pubblica amministrazione, contribuendo all'efficiente perseguimento degli obiettivi di politica economica.

Direttiva UE 24/2014, per i contratti pubblici di appalto nei settori ordinari; Direttiva UE 25/2014, per i contratti pubblici di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali. In particolare circa i contratti pubblici aventi ad oggetto appalti pubblici per servizi di ricerca e sviluppo (nei settori ordinari) si v. Direttiva 2014/24/UE, artt. 13 e 14. La disciplina europea è stata attuata nell'ordinamento giuridico italiano con il d.lgs. n. 50 del 2016, art. 158. Si tenga altresì presente la possibilità, prevista dalle Direttive UE del 2014 in materia di contratti pubblici, di domandare al mercato di sviluppare prodotti, servizi o lavori innovativi (fabbisogno che non può essere soddisfatto ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato) e di acquistare successivamente le forniture, i servizi o i lavori che ne risultano mediante l'utilizzo di un partenariato per l'innovazione (Direttiva 2014/24/UE, art. 31). L'attività di ricerca e sviluppo era in precedenza esclusa dall'ambito di applicazione delle Direttive in materia di appalti pubblici e potevano essere svolte mediante appalto pre-commerciale. In dottrina: M. MAZZUCATO, *Mission-oriented public procurement: lessons from international examples*, UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Report, 2020, in particolare sugli appalti pre-commerciali, 4 e s.; C. SPADA, *I contratti di ricerca e sviluppo*, in *Dir. Amm.*, 2021, 687 e s.

¹⁵ In un contesto di collaborazione pubblico-privato per attività di ricerca e sviluppo, la quantificazione della quota del finanziamento pubblico, il settore oggetto dei servizi di ricerca e la titolarità dei risultati sono gli elementi da prendere in considerazione per individuare la disciplina applicabile.

¹⁶ Sulla finalità di promozione e sviluppo del territorio delle Università si v.: E. CARLONI, *Il rapporto tra le Università e il territorio alla luce dei nuovi statuti di autonomia*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2012, 26 – 26.

¹⁷ Il Consiglio dei Ministri, in data 16 dicembre 2022, ha approvato, in esame preliminare, un primo testo di riforma del Codice dei contratti pubblici, in attuazione dell'art. 1, l. 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici. Circa la bozza di testo elaborato in precedenza da un tavolo tecnico congiunto si v. il sito web della [Giustizia amministrativa](https://www.giustiziaamministrativa.it).

2. Le competenze delle università, come strumento di supporto delle amministrazioni pubbliche: modelli giuridici per la collaborazione tra soggetti pubblici

Le professionalità interne all'Università conferiscono a questi soggetti giuridici un ruolo centrale nella pubblica amministrazione. Tale ruolo include non solo attività di formazione permanente e specialistica, che può essere svolta in sinergia e cooperazione con altre amministrazioni che operano in settori specifici (per dare vita a percorsi di alta formazione dall'approccio teorico e pratico), ma può comportare una vera e propria integrazione dello svolgimento delle funzioni svolte.

L'ordinamento giuridico italiano riconosce alle pubbliche amministrazioni una generale possibilità di concordare consensualmente e in maniera coordinata programmi e attività per il perseguimento di interessi pubblici comuni alle amministrazioni che prendono parte alla collaborazione¹⁸, portando altresì alla costituzione di soggetti giuridici autonomi. Ulteriori forme di cooperazione integrano la fattispecie generale e trovano applicazione per lo svolgimento di specifiche funzioni o servizi¹⁹.

¹⁸ Si v. l. n. 241 del 1990, art. 15, che costituisce la norma generale che può trovare applicazione in assenza di specifiche previsioni. In dottrina: R. FERRARA, *Art. 15. Gli accordi fra le amministrazioni pubbliche*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011; G. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche: ammissibilità e caratteri*, Milano, Giuffrè, 1984; G. MANFREDI, *Accordi e azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2001; G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, Giappichelli, 2003; N. BASSI, *Accordi amministrativi verticali e orizzontali: la progressiva ibridazione dei modelli*, in M. CAMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino Editore, 2007, 453 e s.; G. M. RACCA, *Gli accordi fra amministrazioni pubbliche: cooperazioni nazionali ed europee per l'integrazione organizzativa e l'efficienza funzionale*, in *Dir. Amm.*, 2017, 101-145; R. FERRARA, *Gli accordi fra le amministrazioni pubbliche*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2012, 673 ss. In relazione alla cooperazione tra soggetti pubblici a livello europeo e come strumento di integrazione: R. CAVALLO PERIN - G. M. RACCA, *Administrative Cooperation in the Public Contracts and Service Sectors for the Progress of European Integration*, in F. Merloni - A. Pioggia (a cura di), *European Democratic Institutions and Administrations*, Torino, Giappichelli Editore, 2018, 265-296. Per un'analisi giuridico-economica che chiarisce il ruolo svolto dal mercato nelle vicende di crisi finanziaria, gli effetti di una progressiva perdita di sovranità da parte dei paesi che hanno aderito all'UEM e dei profili giuridico-economici connessi: F. CAPRIGLIONE, *Mercato regole democrazie*, UTET, Milano, 2013. In giurisprudenza: Cons. St., V, 15 luglio 2013, n. 3849; Cons. St., 23 giugno 2014, n. 3130, in cui il Collegio ha precisato che, affinché si configuri l'istituto della cooperazione orizzontale, "il requisito dell'interesse pubblico comune non può essere inteso in termini di identità ontologica, incentrato cioè sul settore materiale di intervento delle amministrazioni stipulanti. La considerazione sembra a ben guardare ovvia, perché ad opinare in questo senso si finirebbe per limitare ingiustificatamente le forme di cooperazione tra enti pubblici, circoscrivendole a quelle concluse tra soggetti appartenenti alla medesima branca amministrativa. Pertanto ... il predicato in questione può essere soddisfatto allorché vi sia una "sinergica convergenza" su attività di interesse comune, pur nella diversità del fine pubblico perseguito da ciascuna amministrazione". CGCE, 9 giugno 2009, *Commissione CE c. Repubblica federale di Germania*, in C- 480/2006 in cui il Collegio rileva "che il diritto comunitario non impone in alcun modo alle autorità pubbliche di ricorrere ad una particolare forma giuridica per assicurare in comune le loro funzioni di servizio pubblico. Dall'altra, una cooperazione del genere tra autorità pubbliche non può rimettere in questione l'obiettivo principale delle norme comunitarie in materia di appalti pubblici, vale a dire la libera circolazione dei servizi e l'apertura alla concorrenza non falsata in tutti gli Stati membri, poiché l'attuazione di tale cooperazione è retta unicamente da considerazioni e prescrizioni connesse al perseguimento di obiettivi d'interesse pubblico e poiché viene salvaguardato il principio della parità di trattamento degli interessati di cui alla direttiva 92/50, cosicché nessun impresa privata viene posta in una situazione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti". Significativo in materia è altresì il parere ANAC del 7 ottobre 2015, n. 50, rilasciato al Ministero dell'Interno, in cui l'Autorità ha espresso criteri utili a stabilire il limite oltre il quale il ricorso alle fattispecie convenzionali si traduce in una violazione della normativa in materia di appalti pubblici.

¹⁹ Il d.lgs. n. 267 del 2000, artt. 30/33 in cui si disciplinano gli accordi di programma (volti a stabilire modalità di gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni mediante consorzi o unioni di comuni o altre forme

Un primo profilo di criticità è dato dal possibile utilizzo distorto dello strumento collaborativo per celare prestazioni di servizi (comunemente rapporti contrattuali aventi ad oggetto prestazioni di consulenza) rese dalle Università ad altre amministrazioni pubbliche al fine di evitare gli adempimenti connessi all'evidenza pubblica. Le Università e gli enti di ricerca, anche se privi di uno scopo di lucro, possono rivestire la qualifica di operatore economico (nell'ambito della propria attività istituzionale) e presentare un'offerta in una procedura ad evidenza pubblica²⁰. Per la disciplina europea non rileva infatti che a partecipare ad una procedura di scelta del contraente sia un'amministrazione pubblica²¹ o un soggetto giuridico che persegue uno scopo di lucro mediante una struttura organizzativa imprenditoriale ovvero che l'attività economica posta sul mercato sia svolta con continuità²².

L'effettivo contenuto delle attività e le modalità del loro svolgimento costituiscono gli elementi rilevanti per distinguere l'attività svolta in collaborazione tra amministrazioni pubbliche dall'affidamento ed esecuzione di un contratto di appalto²³. Tale distinzione è necessaria al fine di individuare il corretto regime giuridico a cui ricondurre singoli atti, che nella pratica trovano denominazioni variegata²⁴.

condivise) e le modalità per la loro attuazione; l. n. 662 del 1996, art. 2, c. 203, avente ad oggetto gli accordi di programmazione negoziata finalizzati a porre in essere una regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza; l. n. 59 del 1997, relativa ad accordi tra Governo, regioni e province autonome.). In dottrina: S. CIVITARESE, *Commento all'art. 30 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267*, in R. Cavallo Perin - A. Romano (diretto da) *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Cedam, Padova, 2006, 177 e s.; J. BERCELLI, *Gli accordi tra pubbliche amministrazioni nei servizi pubblici locali alla luce delle recenti evoluzioni normative. Il problema della qualificazione giuridica del c.d. contratto di servizio tra ente locale e società in house*, in D. CORLETTI, *Gli accordi amministrativi tra consenso, conflitto e condivisione*, Napoli, 2012, 250 e s.

²⁰ Direttiva UE 2014/24, considerando 31 "(...) Il solo fatto che entrambe le parti di un accordo siano esse stesse autorità pubbliche non esclude di per sé l'applicazione delle norme sugli appalti. Tuttavia, l'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici non dovrebbe interferire con la libertà delle autorità pubbliche di svolgere i compiti di servizio pubblico affidati loro utilizzando le loro stesse risorse, compresa la possibilità di cooperare con altre autorità pubbliche. Si dovrebbe garantire che una qualsiasi cooperazione pubblico-pubblico esentata non dia luogo a una distorsione della concorrenza nei confronti di operatori economici privati nella misura in cui pone un fornitore privato di servizi in una situazione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti". CGUE, 23 dicembre 2009, *Consorzio Nazionale Interuniversitario per le Scienze del Mare (CoNISMa) c. Regione Marche*, in C-305/80; CGUE, 19 dicembre 2012, *ASL di Lecce e Università del Salento c. Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e altri*, in C-159/11;

²¹ Corte giustizia UE, 19 dicembre 2012, *Azienda Sanitaria Locale di Lecce - Università del Salento c. Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e altri*, in C-159/11, p.ti 26-27, in cui si riconosce a "soggetti quali le università pubbliche, (...) in linea di principio (la possibilità di) partecipare ad un procedimento di aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi. Tuttavia, gli Stati membri possono disciplinare le attività di tali soggetti e, in particolare, autorizzarli o non autorizzarli ad operare sul mercato, tenuto conto dei loro fini istituzionali e statutari". Cfr. anche: CGUE, 18 novembre 1999, *Teckal*, in C-107/98, p.to 51.

²² CGUE, 23 Dicembre 2009, *Consorzio Nazionale Interuniversitario per le Scienze del Mare (CoNISMa) c. Regione Marche*, in C-305/80, p.ti 30 e 45.

²³ Sul p.to si v. lo schema definitivo di codice dei contratti pubblici, in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante "Delega al Governo in materia di contratti pubblici, art. 7, c. IV, in cui sono riprese le condizioni che consentono di escludere una collaborazione tra amministrazioni pubbliche dall'applicazione della disciplina europea e nazionale relativa all'aggiudicazione di contratti pubblici.

²⁴ Ad es.: accordi di collaborazione, protocolli di intesa e convenzioni.

Infatti, se la circostanza per cui entrambe le parti di un accordo siano esse stesse autorità pubbliche non esclude di per sé l'applicazione delle norme poste a tutela dell'evidenza pubblica²⁵, l'utilizzo di istituti giuridici volti a favorire la collaborazione istituzionale può costituire una elusione del principio di concorrenza nel Mercato Interno²⁶.

La circostanza che la conclusione di accordi tra amministrazioni pubbliche sia esclusa dall'ambito di applicazione della disciplina europea in materia di contratti pubblici²⁷ consente una riduzione di adempimenti procedurali²⁸ e oneri burocratici²⁹ richiesti per la sua definizione (e conseguentemente delle relative tempistiche), giustificata dalla peculiarità del rapporto che si viene a creare tra le parti pubbliche³⁰.

²⁵ ANAC, Delibera 31 maggio 2017, n. 567, parere avente ad oggetto la *Convenzione quadro tra Ministero della Giustizia e Conferenza dei Rettori delle Università Italiane – misure di attuazione – adozione di modelli convenzionali dei rapporti negoziali – richiesta di parere del Ministero della Giustizia*.

²⁶ ANAC, 18 febbraio 2015, parere sulla normativa AG/07/15/AP; Delibera n. 216 del 2 marzo 2016. CGUE 16 maggio 2013, *Consulta Regionale Ordine Ingegneri della Lombardia e altri c. Comune di Pavia e nei confronti di Università degli Studi di Pavia* in C-564/11, in cui il Collegio afferma che il diritto dell'UE in materia di appalti pubblici "osta ad una normativa nazionale che autorizzi la stipulazione, senza previa gara, di un contratto mediante il quale taluni enti pubblici istituiscano tra loro una cooperazione, nel caso in cui – ciò che spetta al giudice del rinvio verificare – un tale contratto non abbia il fine di garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune agli enti medesimi, non sia retto unicamente da considerazioni ed esigenze connesse al perseguimento di obiettivi d'interesse pubblico oppure sia tale da porre un prestatore privato in una situazione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti; CGUE, 19 dicembre 2012, *ASL di Lecce e Università del Salento c. Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e altri* in C-159/11; Cons. St., V, 23 giugno 2014, n. 3130; Cons. St., 15 luglio 2013, n. 3849, sulla natura dell'affidamento da parte di una ASL ad un'Università dell'incarico di studio e valutazione della vulnerabilità sismica delle strutture ospedaliere.

²⁷ Direttiva 24/2014/UE, artt. 7-12. Nell'ordinamento giuridico italiano si v. d.lgs. n. 50 del 2016, artt. 4-20.

²⁸ Sulla nozione di amministrazione aggiudicatrice, si tenga conto che l'ambito di applicazione soggettivo comprende non solo le pubbliche amministrazioni in senso stretto, ma anche i soggetti giuridici di diritto privato ad essa equiparabili ai sensi della disciplina europea dei contratti pubblici (quali gli organismi di diritto pubblico e gli enti *in house*), in virtù dell'utilizzo di risorse pubbliche e del prevalente perseguimento di interessi pubblici da parte di tali soggetti giuridici. Le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori parte dell'accordo, nel caso in cui abbiano forma giuridica privata (*in house*) devono quindi svolgere sul mercato aperto meno del 20 per cento delle attività interessate dalla cooperazione. si v. d.lgs. n. 50 del 2016, art. 5, c. VI, lett. c).

²⁹ L'assenza di onerosità nel rapporto obbligatorio a prestazioni corrispettive, nonché il fine pubblico (comune alle parti) perseguito mediante un accordo di collaborazione tra più pubbliche amministrazioni comporta un trattamento fiscale di favore (quale a titolo esemplificativo l'esenzione dal regime dell'IVA) - Cfr. DPR n. 633 del 1972, artt. 1 e 4; Per una situazione peculiare in cui viene analizzato l'oggetto dell'attività che le parti intendono svolgere e la natura giuridica dei soggetti coinvolti si v. Agenzia delle Entrate, risposta n. 532/2021, *Trattamento fiscale applicabile alle somme erogate in attuazione di un accordo di collaborazione stipulato ex art. 15, l. n. 241 del 1990 – IVA – Articolo 3 del d.P.R. del 26 ottobre 1972, n. 633*, in cui l'Agenzia delle Entrate configura tra le parti un rapporto giuridico condizionato dal "rimborso" che assume la valenza di un corrispettivo che viene individuato quale remunerazione della prestazione svolta dalla controparte. In relazione alla soggezione all'imposta di bollo si v. L'imposta di bollo è disciplinata dal d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642, che all'articolo 1, stabilisce "Sono soggetti all'imposta di bollo gli atti, documenti e registri indicati nell'annessa tariffa". Tale d.p.r. all'art. 16 individua in maniera tassativa i soggetti giuridici esclusi dal pagamento dell'imposta di bollo, senza ricomprendervi le Università.

³⁰ Direttiva 24/2014/UE, art. 1, par. VI, secondo cui "gli accordi, le decisioni o altri strumenti giuridici che disciplinano i trasferimenti di competenze e responsabilità per la realizzazione di compiti pubblici tra amministrazioni aggiudicatrici o associazioni di amministrazioni aggiudicatrici e non prevedono una remunerazione in cambio di una prestazione contrattuale sono considerati questioni di organizzazione interna dello Stato membro interessato e, in quanto tali, esulano del tutto dalla presente direttiva". Nell'ordinamento giuridico italiano si v. d.lgs. n. 50 del 2016, art. 5, c. VI.

L'attività individuata deve essere una cooperazione finalizzata a garantire il perseguimento di pubblici interessi comuni (e quindi rientranti nei rispettivi fini istituzionali) tra le parti coinvolte³¹. Eventuali aspetti economici possono essere previsti in maniera marginale e senza che questi possano costituire una “controprestazione” tra le parti coinvolte³².

Gli accordi tra amministrazioni pubbliche non contengono prestazioni sinallagmatiche, ma le parti risultano essere in una posizione di equiordinazione, al fine di integrare e coordinare i rispettivi ambiti di intervento in maniera sinergica su oggetti di interesse comune, anziché comporre un rapporto di carattere patrimoniale³³.

Ne consegue l'impossibilità di imputare a una delle parti il medesimo regime di responsabilità contrattuale che si avrebbe in presenza di una prestazione di servizi, essendo rinvenibili profili in tale senso nei limiti della leale collaborazione che deve sussistere nella definizione ed esecuzione delle attività.

Se la collaborazione tra amministrazioni non può costituire una costruzione giuridica con cui artificiosamente le parti si propongono di eludere la disciplina della libera concorrenza, pare opportuna la previsione di una idonea motivazione (che dia conto delle ragioni – di fatto e giuridiche – delle parti pubbliche e dei relativi interessi pubblici perseguiti) negli atti con cui le singole parti approvano l'accordo. Tali atti dovrebbero dare evidenza, nel merito, delle attività materiali che saranno sviluppate da tutti i soggetti pubblici coinvolti nella collaborazione e delle esternalità per la società.

³¹ A titolo esemplificativo si v.: Cons. St., III, 25 agosto 2021, n. 6034; Cons. St., III, 16 novembre 2020, n. 7082, in cui il Collegio ritiene che la l. r. Veneto n. 26 del 2012, in combinato disposto con quella nazionale (d.lgs. n. 50 del 2016, art. 5, c. VI e l. n. 241 del 1990, art. 15) consente anche nel caso del servizio di trasporto ordinario in ambulanza il ricorso al convenzionamento con enti del settore pubblico (nel caso di specie l'IPAB Croce Verde) ricorrendo all'appalto pubblico quando il partenariato tra tale tipologia di enti (pubblici) non consenta di garantire il servizio di trasporto sanitario. Si v. anche: TAR Piemonte, I, 29 marzo 2019, n. 363 in cui si richiamano le condizioni essenziali affinché due o più amministrazioni aggiudicatrici possano procedere ad affidamenti mediante accordi in deroga alla disciplina sull'affidamento dei contratti pubblici. ANAC, delibera 5 gennaio 2015, n. 5, avente ad oggetto i rapporti contrattuali tra Ministero dell'Interno, Università Tor Vergata e la società Nestor scarl in tema di ricerca, sviluppo sperimentale e applicazione di tecnologie innovative nei settori dell'Information Technology inerenti ai Servizi Demografici (CNSD) e per il progetto CIE (Carta d'identità elettronica); ANAC, delibera 31 maggio 2017, n. 567, cit.

³² Es. possono risultare possibili le coperture delle spese sostenute, se non meramente connesse ad una prestazione ricevuta dalla controparte. Ove un'amministrazione si pone come prestatore di servizi e consegue un corrispettivo (in alcuni casi anche non imputato a utile economico ma riferito al rimborso dei costi), non è possibile parlare di una cooperazione tra soggetti giuridici pubblici per il perseguimento di funzioni di servizio pubblico comune, ma di uno “scambio” tra le parti. Cfr.: Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, determinazione n. 7 del 21 ottobre 2010, *Questioni interpretative concernenti la disciplina dell'articolo 34 del d.lgs. 163/2006 relativa ai soggetti a cui possono essere affidati i contratti pubblici*; Cons. St., parere 22 aprile 2015, n. 1178 in cui, anche alla luce della disciplina posta dall'art. 5, c. VI, d.lgs. n. 50 del 2016, si afferma che nell'accordo di cooperazione è possibile prevedere “un corrispettivo forfettario a copertura delle spese vive sostenute”, nel senso che l'accordo può prevedere un compenso forfettario che garantisca un integrale rimborso di costi sostenuti da una delle parti per attività svolte congiuntamente, mentre resta preclusa la possibilità di pattuire un compenso che garantisca anche un margine di guadagno ad una delle parti.

³³ ANAC, parere sulla normativa 4 luglio 2018, n. 619, cit., in cui l'Autorità si riferisce ad una “sinergica convergenza” su attività di interesse comune, pur nella diversità del fine pubblico perseguito da ciascuna amministrazione. Si v. anche: ANAC, delibera 31 maggio 2017, n. 567; ANAC, delibera 4 luglio 2018, n. 619.

Per evitare che accordi formalmente conformi alla disciplina giuridica abbiano un trattamento differente pare necessaria una verifica che si estenda ai rapporti sostanziali intrattenuti tra le parti e alle modalità di esecuzione del rapporto di collaborazione.

La corretta attuazione del rapporto collaborativo e sinergico tra Università e altre pubbliche amministrazioni (in particolare gli enti locali territoriali) può instaurarsi, oltre che sulla base di accordi, anche a livello organizzativo³⁴. In tale senso può essere prevista la costituzione di soggetti giuridici autonomi volti a perseguire finalità istituzionali comuni³⁵. Tali soggetti potranno acquisire la natura giuridica dell'organismo di diritto pubblico³⁶ e/o dell'*in house*³⁷ a seconda delle differenti caratteristiche

³⁴ R. RUSSO, *Forme giuridiche di collaborazione tra Università e imprese nel campo della ricerca e della formazione: un'analisi empirica*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, 2019, 907 – 934.

³⁵ D.lgs. n. 175 del 2016, art. 4.

³⁶ La qualificazione di “organismo di diritto pubblico” richiede la contemporanea presenza di tre requisiti: l'istituzione “per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; il riconoscimento della “personalità giuridica”, per segnare l'alterità rispetto alle tradizionali amministrazioni aggiudicatrici; la sottoposizione all'influenza pubblica dominante di una o più amministrazioni aggiudicatrici. La disciplina dell'organismo di diritto pubblico costituisce integrazione della definizione di “amministrazione aggiudicatrice” a garanzia del rispetto del principio di concorrenza nella selezione dei contraenti. Si v. d.lgs. n. 50 del 2016, art. 3, lett. d). In giurisprudenza v. Cons. St., V, 13 settembre 2021, n. 6272, che sulla nozione di “organismo di diritto pubblico”, attribuisce tale qualificazione all'Istituto per il Credito Sportivo (ICS). Il Collegio, sulla scorta di alcuni precedenti sul tema, con le quali sono state qualificate come organismo di diritto pubblico anche la società per azioni CDP Investimenti SGR (Cons. St., V, 7 febbraio 2020, n. 964) e la Fondazione Istituto Tecnico Superiore per la mobilità sostenibile nei settori dei trasporti marittimi e della pesca – Accademia Italiana Marina Mercantile (Cons. St., V, 10 maggio 2021, n. 3621). In tali pronunce è stato preso in considerazione, non solo gli indici presuntivi di identificazione elaborati nel tempo dalla giurisprudenza, ma il dato normativo del c.d. requisito teleologico dal quale emergerebbe la centrale rilevanza dello scopo per il quale l'ente è stato istituito, strumentale alla realizzazione della funzione pubblica di carattere generale demandata all'ente controllante. In dottrina: A. BOTTO, *Le infinite sfumature del reale nell'evoluzione dell'approccio per l'individuazione dell'ODP*, in *Riv. Trim. App.*, 2021, 511 e s.

³⁷ L'affidamento *in house* determina la costituzione di un rapporto giuridico tra amministrazione controllante ed ente controllato che non costituisce un contratto di appalto pubblico e pertanto non risulta soggetto alla disciplina europea e nazionale in materia. L'ente controllato/produttore *in house*, beneficiando dell'affidamento diretto da parte dell'amministrazione aggiudicatrice controllante destinataria della sua attività, è però obbligato esso stesso ad osservare la disciplina europea e nazionale alle procedure di aggiudicazione di lavori, servizi e forniture che intenda affidare a soggetti terzi. Si v. Commissione UE, *Concerning the application of EU public procurement law to relations between contracting authorities - 'public-public cooperation'* -, 4 ottobre 2011, SEC(2011) 1169 final. In giurisprudenza: Cons. St., III, 12 marzo 2021, n. 2102, che si pronuncia sull'obbligo motivazionale per la deroga al ricorso al mercato. Nell'ordinamento giuridico italiano sono da mettere in rapporto le previsioni contenute nel d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, art. 16 e d.lgs. n. 50 del 2016, artt. 5-192 r 193. In dottrina: D. CASALINI, *Beyond EU Law: the New “Public House”*, in G. S. Olykke – C. Risvig Hansen – C. D. Tvarno (a cura di) *EU Public Procurement – Modernisation, Growth and Innovation*, Copenhagen, 2012, 151, ove l'istituto viene preso in considerazione il contenuto della nuova proposta di direttiva in materia di appalti pubblici; R. CAVALLO PERIN, *Il modulo “derogatorio”: in autoproduzione o in house providing*, in *L'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica*, a cura di H. Bonura e M. Cassano, Torino, Giappichelli Editore, 2011, 119 – 135; R. CARANTA, *The In-House Providing: The Law as It Stands in the EU*, in M. Comba - S. Treumer (a cura di) *The In House Providing in European Law*, Copenhagen, 2010; R. CAVALLO PERIN - D. CASALINI, *The control over in-house providing organizations*, in *Public Procurement Law Review*, 2009, 227-240; M. G. PULVIRENTI, *Recenti orientamenti in tema di affidamenti in house*, in *Foro Amm. – CdS*, 2009, 108; G. CORSO - G. FARES, *Crepuscolo dell'in house?*, in *Foro it.*, 2009, I, 1319; H. SIMONETTI, *Il modello delle società in house al vaglio della corte costituzionale*, in *Foro it.*, 2009, I, 1314; G. PIPERATA, *La corte costituzionale, il legislatore regionale ed il modello «a mosaico» della società in house*, in *Regioni*, 2009, 651; R. CAVALLO PERIN – D. CASALINI, *L'in house providing, un'impresa dimezzata*, in *Dir. Amm.*, 2006, 51-97; D. CASALINI, *L'organismo di diritto pubblico e l'organizzazione in-house*, Torino, 2003; G. GRECO, *Gli affidamenti “IN HOUSE” di servizi e forniture, Le concessioni di pubblico servizio e il principio della gara*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2000, 1461.

dell'attività oggetto della collaborazione e delle modalità in cui viene sviluppata, e saranno più propriamente volte a produrre effetti nel lungo termine.

La necessità di evitare un utilizzo distorto degli istituti giuridici esistenti, correlato all'esigenza di strumenti organizzativi e contrattuali che consentano alle amministrazioni pubbliche di instaurare rapporti giuridici certi in tempistiche relativamente brevi, è un'istanza prioritaria, per garantire la correttezza dell'attività delle pubbliche amministrazioni in contesti complessi e consentire un utilizzo efficiente degli investimenti pubblici.

Tali rapporti possono conferire un ruolo centrale alla ricerca e alle professionalità interdisciplinari presenti nelle Università (e di cui l'amministrazione pubblica oggi necessita). Queste competenze altamente specializzate possono essere messe a disposizione dell'intero settore pubblico, costituendo un fattore comune di cui può beneficiare l'intero settore pubblico³⁸, consentendo di perseguire l'innovazione e il rilancio economico previsti nel PNRR.

3. I rapporti tra università e soggetti giuridici privati per lo sviluppo di soluzioni innovative

Un valore aggiunto all'attività di ricerca delle Università è costituito dalla realizzazione di collaborazioni con soggetti privati. L'interazione con il mercato comporta una convergenza di interessi che, pur in presenza di finalità diverse, produce vantaggi reciproci³⁹, così come avvenuto in occasione dell'emergenza sanitaria (COVID-19)⁴⁰.

Le Università in tal senso possono mettere le proprie competenze a disposizione di operatori economici privati in vario modo.

Contratti per servizi di ricerca e consulenza possono essere conclusi con l'unico limite della compatibilità delle attività con lo svolgimento della funzione scientifica e didattica⁴¹. In questo caso si instaura tra le parti una mera prestazione sinallagmatica, con cui l'Università mette a disposizione la propria conoscenza in favore del soggetto privato a fronte di un pagamento (c.d. attività in conto terzi).

³⁸ F. MERLONI, voce *Università*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, Giuffrè, Milano, 2006, VI, 6106 ss., le Università sono organizzazioni ad elevata connotazione personale non locali che tuttavia, data l'insistenza su un determinato territorio, possono instaurare con questo particolari interrelazioni. Si v. anche: F. FRACCHIA – F. GOISIS – M. OCCHIENA – M. ALLENA – P. PANTALONE – S. VERNILE, *La Transizione amministrativa*, in *AIPDA FORUM Next Generation EU*, 12 marzo 2021.

³⁹ Commissione UE, *Improving knowledge transfer between research institutions and industry across Europe: embracing open innovation - Implementing the Lisbon agenda*, 4 aprile 2007; OECD, *Turning Science into Business. Patenting and Licensing at Public Research Organizations*, 2003. Per una ricostruzione dell'evoluzione dei partenariati: C. BUZZACCHI, *Le virtuose interazioni tra soggetti pubblici e privati nel settore della ricerca scientifica*, in L. Degrossi (a cura di) *La ricerca scientifica tra stato e mercato. Ipotesi di collaborazione*, cit., 213 e s.

⁴⁰ *Ex multis*: Commissione UE, *COVID-19: Commission steps up research funding and selects 17 projects in vaccine development, treatment and diagnostics*, 6 marzo 2020.

⁴¹ D.p.r. 382 del 1980, art. 66.

Le Università possono altresì porre in essere modelli organizzativi e contrattuali maggiormente complessi, con cui temperare le proprie funzioni istituzionali integrando la propria attività con altri soggetti per consentire di valorizzare i risultati dell'attività di ricerca incidendo altresì su un settore economico o sul territorio. Gli enti locali territoriali, le fondazioni bancarie, le associazioni di categoria, le camere di commercio, i distretti tecnologici, i cluster, i parchi scientifici e tecnologici, gli incubatori di imprese sono soggetti giuridici autonomi che possono essere coinvolti in *network* per collegare l'attività di ricerca al mercato e alla collettività di riferimento (e alle sue esigenze).

Le forme di *partnership* pubblico-privato⁴² possono rappresentare lo strumento giuridico con cui instaurare i rapporti tra università, operatori economici e territorio. Il dialogo tra l'Università e le imprese può promuovere il trasferimento di conoscenze verso il mercato, soprattutto per le piccole e medie imprese (per le quali può risultare più complesso accedere alla conoscenza avanzata), veicolando le risorse economiche e gli investimenti (quale strumento di politica industriale sul territorio). In tale contesto, i dottorandi e i dottori di ricerca possono costituire un ulteriore collegamento tra Università e Industria, anche mediante l'istituzione di dottorati industriali o *executive*⁴³.

Le imprese hanno la possibilità di collaborare con le professionalità delle Università e condividere con il settore pubblico i rischi connessi allo sviluppo di soluzioni innovative⁴⁴, sfruttando il *know how* acquisito in collaborazione e favorire la diffusione dell'attività svolta dalle Università generando externalità positive nell'economia (es. favorendo nuova occupazione o creando nuovi mercati).

⁴² Commissione UE, *Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, 30 aprile 2004, COM(2004) 327 definitivo; OCSE, *Principles of Public Governance of Public-Private Partnerships (Principi di governance pubblica dei partenariati pubblico-privato)*, 2012. Sulla disciplina europea dei PPP si v.: C. H. BOVIS, *Efficiency and Effectiveness in Public Sector Management: The Regulation of Public Markets and Public-Private Partnerships and Its Impact on Contemporary Theories of Public Administration*, in *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 2013, 186. Sui PPP come fenomeno complesso e non relativo ad un unico istituto giuridico si v., *ex multis*: M. P. CHITI, *I partenariati pubblico-privati e la fine del dualismo tra diritto pubblico e diritto comune*, in M. P. Chiti (a cura di) *Il Partenariato Pubblico-Privato*, Napoli, 2009, 1 e s.; Id., *Luci, ombre e vaghezzes nella disciplina del Partenariato Pubblico-Privato*, in M. P. Chiti (a cura di) *Il Partenariato Pubblico-Privato*, cit., 7 e s.; E. G. F. CARTEI, *Rischio e disciplina negoziale nei contratti di concessione e di partenariato pubblico-privato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 599 e s.; S. VALAGUZZA, *Pubblico e privato nell'organizzazione*, in B. Marchetti (a cura di) *Pubblico e privato: oltre i confini dell'amministrazione tradizionale: atti del Seminario di Trento, 17 dicembre 2012*, Padova, 2013, 99 e s. Sui PPP e l'evoluzione della disciplina si v.: . PARISI - S. VALAGUZZA, *Ricerca sull'identità giuridica del partenariato pubblico-privato*, in *Munus*, 2020; F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, Torino, Giappichelli, 2011; R. DIPACE, *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, Milano, Giuffrè, 2006; A. MASSERA, *Il Partenariato pubblico-privato e il diritto comunitario degli appalti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2005, 1201 e s.; M. A. SANDULLI, *Il partenariato pubblico-privato e il diritto europeo degli appalti e delle concessioni: profili di tutela*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2005, 168 e s.; E. SCOTTI, *Organizzazione pubblica e mercato: società miste, in house providing e partenariato pubblico privato*, in *Dir. Amm.*, 2005, 239 e s.; Per aspetti connessi alle finalità per cui si prevede l'uscita del bene dal patrimonio dello Stato si v. L. MERCATI, *Pubblico e privato nella valorizzazione del patrimonio immobiliare*, Torino, 2009.

⁴³ L'Università trova nella *partnership* risorse e settori merceologici in cui collocare la propria attività di ricerca valorizzandone gli esiti. In questo, i centri di ricerca possono costituire uno stimolo alla politica industriale favorendo lo sviluppo di soluzioni conformi alle *policies* nazionali ed europee.

⁴⁴ Commissione UE, *Public-Private Partnerships for Science and Technology Parks Utilising PPPs and related models for the development and operation of STPs and Innovation Districts*, 2021.

Il coinvolgimento delle amministrazioni pubbliche rilevanti (nel settore economico o in ambito territoriale) consente la migliore definizione del fabbisogno pubblico e accrescere gli effetti positivi di tali forme di collaborazione⁴⁵, coniugando anche la valorizzazione della ricerca e lo sviluppo economico con la rigenerazione territoriale⁴⁶.

Il rapporto tra soggetti giuridici pubblici e privati consegue a una convergenza di interessi che si distingue per le differenti finalità perseguite, determinando rispettivi vantaggi e obbligazioni⁴⁷, e che tuttavia comporta vincoli procedurali complessi, per la sua istituzione, e profili giuridici da tenere in considerazione, per disciplinare la gestione dei rapporti e degli interessi delle parti.

La fase di programmazione e definizione del rapporto giuridico su cui si instaurerà la *partnership* costituisce l'occasione per risolvere in anticipo possibili criticità economico-finanziarie e giuridiche mediante apposite clausole e condizioni. In tale modo l'Università definisce le modalità di realizzazione del rapporto di partenariato (contrattuale o istituzionalizzato) e gli elementi che disciplineranno il rapporto tra i partner⁴⁸. La definizione della procedura per l'aggiudicazione del contratto – nel caso di PPP contrattuale – o per la selezione dell'operatore economico con cui intende collaborare – nell'ambito di un PPP istituzionalizzato –⁴⁹ deve infatti essere valutata a seguito di una analisi dei profili connessi agli aspetti economici, alle responsabilità e ruoli interni al partenariato, alle modalità di gestione dei diritti di proprietà intellettuale e di divulgazione dei risultati.

⁴⁵ Questo può avvenire nei settori in cui sono richieste particolari competenze tecniche, quali la realizzazione di infrastrutture, lo sviluppo di soluzioni in ambito sanitario o della difesa.

⁴⁶ Commissione UE, *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, marzo 2003. Corte dei Conti UE, *Special report, Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits*, n. 9/2018. Per ulteriori dati statistici sull'utilizzo dei PPP si v. EPEC/Eurostat, *Guide on the Statistical Treatment of PPPs*, 2016.

Commissione UE, Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, cit., in cui ci si riferisce ai PPP come “a forme di cooperazione tra le autorità pubbliche ed il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio”.

⁴⁷ Commissione UE, *Sfruttare al meglio il potenziale innovativo dell'UE Piano d'azione sulla proprietà intellettuale per sostenere la ripresa e la resilienza dell'UE*, 25 novembre 2020.

⁴⁸ *Ex multis*: M. PIGNATTI, *I modelli di Partenariato Pubblico-Privato nella gestione e valorizzazione dei beni culturali come strumento per la creazione di ecosistemi innovativi e di sviluppo economico e sociale*, in DPCE Online, 2022.

⁴⁹ Tale profilo assume rilevanza nei confronti degli altri soggetti giuridici che operano all'interno del mercato di riferimento interessato dalla *partnership* e che deve tenere in considerazione il livello di *Technology Readiness Level* – TRL di partenza. Commissione UE, *Comunicazione interpretativa della commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI)*, 5 febbraio 2008. In dottrina, *ex multis*: S. VALAGUZZA, *Un elefante dietro un filo d'erba: il Consiglio di Stato ricorda il perché dell'evidenza pubblica nelle selezioni dei partners delle società pubbliche*, in *Dir. proc. amm.*, 2022, 163 e s.; M. A. SANDULLI, *Il partenariato pubblico-privato istituzionalizzato nell'evoluzione normativa*, in *Federalismi.it*, 2012; B. RAGANELLI, *Principi, disposizioni e giurisprudenza comunitaria in materia di partenariato pubblico-privato: un quadro generale*, in *www.giustamm.it*, giugno 2010; R. DE NICTOLIS - R. CAMERIERO, *Le società pubbliche in house e miste*, Milano, Giuffrè, 2009, N. AICARDI, *Le società miste*, in M.A. Sandulli - R. De Nictolis - R. Garofoli (dir. da), *Trattato sui contratti pubblici*, Milano, Giuffrè, 2008, I, 231-275; E. SCOTTI, *Le società miste tra in house providing e partenariato pubblico privato: osservazioni a margine di una recente pronuncia della Corte di giustizia*, in *Foro amm. CDS*, 2005, 666 e s.; C. VOLPE, *Le società miste nei servizi pubblici locali: evoluzione o involuzione di un modello?*, in *Urb. e appalti*, 2003, 71 e s.

Se il risultato finale atteso dai ricercatori è la divulgazione della conoscenza acquisita o della propria idea (ad esempio, mediante la scrittura di articoli scientifici), le imprese private individuano la ricerca come un investimento che deve rispondere a criteri di mercato e perseguire un risultato concreto, quantificabile economicamente (es.: brevettare un nuovo prodotto, migliorare un processo produttivo o la propria immagine in un settore economico), da tutelare e non diffondere (escludendo i concorrenti dall'utilizzo della conoscenza acquisita, ad es. mediante forme di tutela del segreto industriale, brevetti, accordi commerciali o la costituzione di nuove imprese)⁵⁰.

Le modalità della gestione della conoscenza acquisita durante l'attività di ricerca (distinta e comprensiva della conoscenza apportata dalle parti nella partnership - c.d. *background included* -, definita già in sede di convenzione/accordo/*agreement*/PPP) costituisce elemento qualificante del rapporto giuridico. In tale senso, ove sia mantenuta dal centro di ricerca la proprietà degli esiti dell'attività, può considerarsi plausibile una riduzione dei costi imputati all'attività nel contratto/accordo di ricerca (escludendo la riconducibilità del rapporto agli aiuti di stato). La valorizzazione della proprietà intellettuale sviluppata comporta inoltre una attenta selezione dei risultati di ricerca brevettabili (anche mediante gruppi tecnici composti da ricercatori, imprenditori e investitori)⁵¹ in base ai ritorni economici attesi⁵².

Tali elementi contribuiscono, nella sostanza, a disciplinare la collaborazione tra ricerca e mercato ed evitare che essa sia utilizzata per realizzare condotte elusive della concorrenza (es.: aiuti di Stato)⁵³.

⁵⁰ G. REMOTTI, *Le configurazioni delle situazioni di appartenenza sui risultati della ricerca universitaria tra libertà di ricerca e nuove dinamiche concorrenziali tra gli atenei*, in *Giur. comm.*, 2021, 923 e s.; C. DEL RE, *Il modello di titolarità dei risultati della ricerca universitaria come parametro di efficienza del trasferimento tecnologico accademico: la preferibilità del modello di titolarità istituzionale*, in *Riv. dir. ind.*, 2016, 279 e s.; E. AREZZO, *La tutela e la valorizzazione della ricerca universitaria in tempi di crisi*, in *Riv. dir. ind.*, 2013, 148 e s.; M. LIBERTINI, *I centri di ricerca e le invenzioni dei dipendenti nel codice della proprietà industriale*, in *Riv. dir. ind.*, 2006, 49 e s.; M. GRANIERI, *La disciplina delle invenzioni accademiche nel Codice della proprietà industriale*, in *Riv. dir. ind.*, 2005, 29 e s.; L. C. UBERTAZZI, *Le invenzioni dei ricercatori universitari*, in L. C. Ubertazzi (a cura di) *I diritti di autore e connessi*, Milano, Giuffrè, 2003, 38 e s.;

⁵¹ Network per la Valorizzazione della Ricerca, *XVI Rapporto Netval. I risultati della ricerca pubblica al servizio della ri-partenza del Paese*, 2020, accessibile sul sito [Netval](https://www.netval.it/), 53.

⁵² Consiglio UE, *Resolution on the management of intellectual property in knowledge transfer activities and on a Code of Practice for universities and other public research organisations*, 4 giugno 2008, sul sito del [Consiglio UE](https://www.consilium.europa.eu/); Commissione UE, *Recommendation on the management of intellectual property in knowledge transfer activities and Code of Practice for universities and other public research organisations*, 2008. C. DEL RE, *Il modello di titolarità dei risultati della ricerca universitaria come parametro di efficienza del trasferimento tecnologico accademico: la preferibilità del modello istituzionale*, in *Riv. Dir. Ind.*, 2016, 272. Sulla gestione della proprietà intellettuale e sull'attività di brevettazione delle Università italiane: N. BALDINI – R. GRIMALDI – M. SOBRERO, *Institutional Changes and the Commercialization of Academic Knowledge: A Study of Italian Universities' Patenting Activities between 1965 and 2002*, in *Research Policy*, 2006, 518-532; A. GEUNA - F. ROSSI, *Changes to University Ipr Regulations in Europe and the Impact on Academic Patenting*, in *Research Policy*, 2014, 1075; M. GRANIERI, *La gestione della proprietà intellettuale nella ricerca universitaria, Invenzioni accademiche e trasferimento tecnologico*, Bologna, Il Mulino, 2010; ID., *La disciplina delle invenzioni accademiche nel Codice della proprietà industriale*, in *Dir. Ind.*, 2005, 29. Sulla regola del c.d. "privilegio accademico" (introdotta dalla l. n. 383 del 2001, art. 7 e oggi contenuta nel d.lgs. n. 30 del 2005, art. 65), e sulla possibilità di porre in capo alle Università la possibilità di brevettare le invenzioni dei propri ricercatori si v. M. CAPITTI, *Le università e il trasferimento tecnologico. Perché ripensare l'istituto del Privilegio Accademico diciassette anni dopo la sua introduzione*, in *Mercato concorrenza regole*, 2018, 111 – 140.

⁵³ TFUE, art. 107. Sulla nozione degli aiuti di stato si v. Commissione UE, *Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, 19 luglio 2016.

La natura economica dell'attività posta in essere risulta essenziale per qualificare l'eventuale apporto pubblico come un aiuto di stato diretto⁵⁴. In tale contesto, sono comunemente considerate come attività non economiche: le attività formative volte ad ottenere risorse umane qualificate (organizzata nell'ambito del sistema nazionale, e prevalentemente o totalmente finanziata dallo Stato e controllata dallo Stato)⁵⁵, le attività di ricerca e sviluppo (R&S) svolte in maniera indipendente per l'acquisizione di maggiori conoscenze e una migliore comprensione (inclusa la R&S collaborativa, nel cui ambito un centro di ricerca o l'infrastruttura di ricerca intraprendono un'effettiva collaborazione)⁵⁶ e la diffusione dei risultati della ricerca su base non esclusiva e non discriminatoria (ad es. realizzata mediante eventi di *public engagement*, ricorrendo a banche dati ad accesso aperto, a pubblicazioni aperte). Nello stesso modo sono da considerarsi non economiche le attività che generano utili dal trasferimento della conoscenza, ove questi siano reinvestiti nelle attività istituzionali del centro di ricerca.

Affinché le condizioni entro cui si svolge l'attività di ricerca non siano qualificate come aiuto di stato indiretto, il comportamento del centro di ricerca non deve essere imputabile allo Stato⁵⁷. La presenza di un contratto/convenzione/accordo di ricerca in cui un'Università riceve una remunerazione (a prezzi di mercato e/o la presenza di un margine nel costo dell'attività) per lo svolgimento di attività a vantaggio dell'operatore economico⁵⁸ (contrattato nell'ambito di normali condizioni di mercato tali da consentire all'ente di ricerca il perseguimento del massimo beneficio possibile) consente di evitare che tale rapporto sia ricondotto a un aiuto di stato⁵⁹. Nello stesso modo si considera conforme alle previsioni in tema di condotte elusive della concorrenza il rapporto in cui la ricerca consegue a una collaborazione sinergica tra le parti (Università/operatore economico) ove (alternativamente): i costi siano posti a carico degli operatori economici che vi prendono parte; i diritti di proprietà intellettuale siano assenti o, ove presenti, vengano attribuiti all'ente di ricerca⁶⁰.

⁵⁴ Commissione UE, *Disciplina degli aiuti di stato a favore della ricerca, sviluppo e Innovazione*, cit., 9-10, ove a titolo esemplificativo sono individuate quali attività economiche: la locazione di laboratori o attrezzature alle imprese, la prestazione di servizi mediante contratti di ricerca.

⁵⁵ Trib. CE, 27 settembre 1988, *Humble and Edel*, in C-263/86, p.ti 9-10 e 15-18) e Trib. CE, 7 dicembre 1993, *Stephan Max Wirth c. Landeshauptstadt Hannover*, in C-109/92, p.to 15.

⁵⁶ Commissione UE, *Disciplina degli aiuti di stato a favore della ricerca, sviluppo e Innovazione*, cit., 9, ove si precisa che "la fornitura di servizi di R&S e le attività di R&S svolte per conto di imprese non sono considerate attività R&S indipendenti".

⁵⁷ Trib. CE 16 maggio 2002, *Repubblica francese c. Commissione CE*, in C-482/99.

⁵⁸ La congruità del margine di guadagno deve essere valutata in relazione a quelli comunemente applicati nel settore di riferimento.

⁵⁹ È anche possibile una ripartizione che tenga conto dell'effettiva partecipazione (e se attribuiti all'operatore economico, è riconosciuto all'ente di ricerca una remunerazione pari ai costi di mercato). Commissione UE, *Disciplina degli aiuti di stato a favore della ricerca, sviluppo e Innovazione*, cit., 10.

⁶⁰ Commissione UE, *Disciplina degli aiuti di stato a favore della ricerca, sviluppo e Innovazione*, cit., 11, in cui si richiamano i parametri entro i quali la Commissione UE considera che la remunerazione ricevuta è equivalente al prezzo di mercato, ovvero: "a) l'importo della remunerazione è stato stabilito mediante una procedura di vendita competitiva, aperta, trasparente e non discriminatoria, oppure b) la valutazione di un esperto indipendente ha confermato che l'importo della

La titolarità degli esiti dell'attività di ricerca e sviluppo e la riconducibilità alla parte pubblica dei relativi costi sono i criteri che sono stati ripresi nella disciplina dei contratti pubblici per estendere il suo ambito di applicazione alle prestazioni di servizi di ricerca in alcuni settori produttivi⁶¹.

Ove il rapporto di partenariato pubblico-privato abbia carattere organizzativo (con la partecipazione attiva dei privati), le fondazioni universitarie⁶², le società consortili⁶³, le società di capitali, i consorzi o le associazioni possono portare alla costituzione di *spin-off*, *competence center*, poli di innovazione⁶⁴. Tale circostanza comporta la necessità di distinguere correttamente le loro caratteristiche, temperando la loro disciplina con quanto previsto in materia di razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica⁶⁵. La presenza di un'università o di un centro di ricerca pubblico all'interno del partenariato comporta delle deroghe alla disciplina civilistica, che comunque non possono stravolgere il modello organizzativo utilizzato. In tale senso l'assenza di una finalità di lucro e la definizione di attività coerenti rispetto al perseguimento di finalità istituzionali dell'Università sono elementi che comunemente

compensazione è pari almeno al prezzo di mercato, oppure c) l'organismo di ricerca o l'infrastruttura di ricerca, in qualità di venditore, può dimostrare che ha effettivamente negoziato la remunerazione, alle normali condizioni di mercato, al fine di ottenere il massimo vantaggio economico all'atto della stipula del contratto, pur tenendo conto dei suoi obiettivi istituzionali, oppure d) nei casi in cui l'accordo di collaborazione conferisce all'impresa che collabora il diritto di prelazione nei confronti dei diritti di proprietà intellettuale generati da organismi di ricerca o infrastrutture di ricerca che collaborano, se tali entità esercitano il diritto reciproco di richiedere offerte economicamente più vantaggiose da terzi di modo che l'impresa che collabora sia costretta ad adeguare la sua offerta di conseguenza.

⁶¹ d.lgs. n. 50 del 2016, art. 158.

⁶² Si v. l. 23 dicembre 2000, n. 388, art. 59, c. III, ove si riconosce che "per lo svolgimento delle attività strumentali e di supporto alla didattica e alla ricerca, una o più università possono, costituire fondazioni di diritto privato con la partecipazione di enti ed amministrazioni pubbliche e soggetti privati". Circa la disciplina attuativa cfr. d.P.R. 24 maggio 2001, n. 254, *Regolamento recante criteri e modalità per la costituzione di fondazioni universitarie di diritto privato*. In dottrina: C. MELILLO, *Profili fiscali delle fondazioni universitarie*, in *Fisco*, 2016, 3745 s.; S. FOA' - M. RICCIARDI CALDERARO, *Il partenariato tra università ed enti locali: strumenti pattizi e modello fondazionale*, in *Federalismi.it*, 2016, 17 e s.; G. M. RICCIO, *Le fondazioni universitarie. Analisi del d.p.r. 24 maggio 2001, n. 254*, in *Nuova giur. civ.*, 2002, 141 s.; D. MARCHETTA, *Le nuove fondazioni universitarie*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2001, 761 s.

⁶³ Codice civile, art. 2615-ter. Si v. anche D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, *Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica*, art. 91-bis, avente ad oggetto la partecipazione a consorzi e a società di ricerca. In dottrina: P. RIZZUTO, *L'organizzazione consortile nel settore della ricerca scientifica e tecnologica*, in *Contratto e Impr.*, 2000, 697 ss.; M. G. ROSSI, *La partecipazione delle Università a consorzi e società consortili di ricerca per lo sviluppo scientifico e tecnologico*, in *Riv. dir. impr.*, 1990, 332 e s.; ID., *La partecipazione delle Università degli studi a consorzi e società di ricerca: profili privatistici*, in *Rass. dir. civ.*, 1990, 575 e s.

⁶⁴ Decreto direttoriale 29 gennaio 2018, *Centri di competenza alta specializzazione*. Il decreto promuove la costituzione e definisce le condizioni, i criteri e le modalità di finanziamento, nel limite di 20 milioni di euro per il 2017 e di 20 milioni di euro per il 2018, di centri di competenza, nella forma del partenariato pubblico-privato. L'art. 3 individua lo scopo nel "realizzare un articolato programma di attività – comprendente servizi di orientamento e formazione alle imprese nonché l'attuazione di progetti di innovazione, ricerca industriale e sviluppo sperimentale - finalizzato alla realizzazione, da parte delle imprese fruitrici, in particolare delle PMI, di nuovi prodotti, processi o servizi o al notevole miglioramento di prodotti, processi o servizi esistenti, tramite lo sviluppo e l'adozione di tecnologie avanzate in ambito Industria 4.0".

⁶⁵ D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*, art. 20. Che interviene sul precedente divieto, per le amministrazioni pubbliche, di costituire società aventi ad oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali e di assumere o mantenere direttamente partecipazioni anche di minoranza in tali società, contenuto all'interno della l. 24 dicembre 2007, n. 244, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*, art. 3, c. XXVII.

contraddistinguono tali soggetti giuridici⁶⁶. L'unica eccezione al divieto di esercizio di attività commerciale e/o industriale per Professori e Ricercatori Universitari è quella connessa agli *spin-off* (accademici e universitari) e *start up*⁶⁷, la cui natura (societaria) e i fini (la valorizzazione economica dei risultati della ricerca universitaria mediante attività imprenditoriale)⁶⁸ comportano l'esercizio di attività "economico-imprenditoriali"⁶⁹.

La rilevanza del ruolo dell'Università conferisce a tali soggetti anche poteri di indirizzo e orientamento all'interno della *governance* dei soggetti giuridici istituiti. Tali caratteri comportano generali divieti circa la distribuzione degli utili, che rimangono finalizzati alle attività di ricerca (e comunque a quelli istituzionali delle amministrazioni coinvolte)⁷⁰ e pone profili di complessità circa la definizione delle modalità di individuazione dei partner privati⁷¹.

Benché non sempre sia richiesta espressamente una selezione ad evidenza pubblica⁷², questa parrebbe comunemente necessaria in virtù dei possibili benefici (economici, di immagine o di altra natura) derivanti

⁶⁶ Circa le fondazioni universitarie si v. d.P.R. 24 maggio 2001, n. 254, art. 1, c. IV. Cfr. Cons. St., Ad. Plen., 3 giugno 2011, n. 10, in cui si afferma che un'università può costituire o partecipare a società destinate ad operare sul mercato a condizione che sussista un nesso di stretta strumentalità con le sue finalità istituzionali (ricerca e didattica). "Tale nesso deve trovare puntuale e adeguata esplicazione nella disciplina adottata in ordine ai poteri dell'università e alle modalità volte ad assicurare la finalizzazione delle attività della società ai predetti fini istituzionali". In dottrina: C. MARZUOLI, *Le Università e l'uso di forme organizzative di diritto privato*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2012, 287; S. SPUNTARELLI, *Questioni interpretative in ordine alla costituzione di società commerciali da parte delle Università*, in *Urb. e appalti*, 2011, 1456; P. RIZZUTO, *L'organizzazione consortile nel settore della ricerca scientifica e tecnologica*, in *Contratto e Impr.*, cit.; per le società consortili cfr. D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, art. 91-bis.

⁶⁷ Si v. l. 30 dicembre 2010, n. 240, *Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario*, art. 6, c. IX, in cui si specifica che la "posizione di professore e ricercatore è incompatibile con l'esercizio del commercio e dell'industria fatta salva la possibilità di costituire società con caratteristiche di spin off o di start up universitari, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297". Cfr. anche d.m. del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca 10 agosto 2011, n. 168, *Regolamento concernente la definizione dei criteri di partecipazione di professori e ricercatori universitari a società aventi caratteristiche di spin off o start up universitari in attuazione di quanto previsto all'articolo 6, comma 9, della legge 30 dicembre 2010, n. 240*, definisce lo *spin-off* come le società "costituite su iniziativa dell'università o del personale universitario o prevedere la partecipazione al capitale da parte dell'università ovvero la partecipazione del personale universitario". Lo *spin-off* si dice "accademico" quando l'Università non partecipa al capitale sociale dell'impresa, mentre si definisce "universitario" quando l'Università partecipa al capitale sociale dell'impresa. In ambito europeo, cfr. Commissione UE, *SME needs analysis in public procurement*, cit., 54, in cui si richiama il caso della ChromoGenics, azienda svedese che offre soluzioni di vetro elettrocromico a controllo solare, costituita nel 2003 dai ricercatori dell'Università di Uppsala.

⁶⁸ D.lgs. 27 luglio 1999, n. 297, *Riordino della disciplina e snellimento delle procedure per il sostegno della ricerca scientifica e tecnologica, per la diffusione delle tecnologie, per la mobilità dei ricercatori*, in cui si prevedono interventi finanziari a sostegno della ricerca applicata. Si v. anche D.M. 8 agosto 2000, n. 593, *Modalità procedurali per la concessione delle agevolazioni previste dal decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297*, in cui sono definite la ricerca industriale (art. 2, c. I) e le attività di sviluppo precompetitivo (art. 2, c. II).

⁶⁹ A. MAZZA LABOCCETTA, *Spin-off universitario e scelta del socio privato*, in *Federalismi.it*, 2020.

⁷⁰ M. DUGATO, *La partecipazione dell'Università a società di capitali: il caso dell'Università degli Studi di Bologna*, in *Contratto e impresa*, 1995, 703-704.

⁷¹ G. M. RICCIO, *Le fondazioni universitarie. Analisi del d.p.r. 24 maggio 2001, n. 254*, cit.

⁷² R. RUSSO, *Forme giuridiche di collaborazione tra Università e imprese nel campo della ricerca e della formazione: un'analisi empirica*, cit., 917, ove l'Autore si riferisce alle fondazioni universitarie.

dal rapporto con l'Università⁷³, al pari di ciò che comunemente si prevede per le società miste in materia di contratti pubblici⁷⁴.

Tale approccio pare infatti orientato a eliminare i vincoli alla libera esplicazione di attività imprenditoriale e alla competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”) e favorire la più ampia partecipazione degli operatori economici al mercato, anche mediante la predisposizione di procedure di evidenza pubblica sempre più efficaci e capillari (concorrenza “per il mercato”)⁷⁵.

L'analisi delle alternative organizzative e contrattuali e dei profili connessi all'attuazione di partenariati articolati comporta tuttavia procedimenti amministrativi e adempimenti burocratici complessi, il cui utilizzo deve essere valutato caso per caso in ragione delle variabili che incidono sul rapporto (tipologia di attività, mercato di riferimento, risorse e professionalità di cui si dispone, tempistiche richieste per l'attuazione delle singole iniziative)⁷⁶. La complessità degli interventi di PPP⁷⁷ e l'attuale contesto giuridico e tecnico rischiano di compromettere l'obiettivo dell'UE di erogare una parte maggiore dei fondi europei attraverso progetti pubblico-privato. Questa tematica incide sulla gestione degli investimenti del PNRR e in particolare modo per le misure che attengono la ricerca ed i rapporti con il mercato⁷⁸.

4. La cooperazione nel settore pubblico e pubblico-privato nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza come strumento di sviluppo economico

A livello europeo si è voluto conferire un sostegno finanziario diretto agli Stati membri tramite uno strumento per la ripresa e la resilienza volto ad accelerare l'attuazione di riforme (negli ordinamenti giuridici nazionali) e di specifici investimenti. Il piano *NextGenerationEU*⁷⁹ involge, infatti, investimenti

⁷³ Si v. il Decreto direttoriale 29 gennaio 2018, cit. art. 1, lett. d), ove espressamente si richiede una procedura ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato.

⁷⁴ ANAC, delibera 4 luglio 2018, n. 620, *Richiesta di indicazioni in merito all'applicazione del D.lgs. 175/2016, con particolare riferimento all'articolo 7, comma 5, alle società con caratteristiche di spin off o di start up universitari, costituite ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297 e dell'art. 2 bis, comma 3, del d.lgs. n. 33/2013 alle medesime società*. In tema di società miste cfr. d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 5, c. IX, ove per la costituzione di società miste per la realizzazione e gestione di un'opera pubblica o per l'organizzazione e la gestione di un servizio di interesse generale si prevede che “la scelta del socio privato avviene con procedure di evidenza pubblica”.

⁷⁵ Il Piano costituisce uno strumento per consentire all'Unione europea di assumere prestiti sui mercati finanziari a tassi più favorevoli rispetto a molti Stati membri ridistribuendo gli importi. Tali considerazioni sono giustificate dalla necessità di garantire ai cittadini migliori servizi e quindi maggiore benessere, nell'ottica del raggiungimento dell’“utilità sociale”, anche e soprattutto per il tramite dell'evidenza pubblica quale strumento posto a garanzia della concorrenza.

⁷⁶ Corte dei Conti UE, *Special report, Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits*, cit., 11, in cui si rileva come pochi Stati Membri dispongano delle professionalità amministrative per attuare progetti di PPP.

⁷⁷ La complessità è evidenziata dal limitato numero di iniziative attuate, pari a 40 all'interno dell'UE nel 2021 (pari ad un investimento di circa 8 miliardi di euro). Cfr. Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica - DIPE, *Partenariato pubblico-privato e finanza di progetto. Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2021, 2022*, 26 e s.

⁷⁸ A. BIONDI, *Il Regolamento RRF e gli aiuti di stato*, in questa Rivista, 2023.

⁷⁹ Commissione UE, *The EU as a borrower – investor relations*, in https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations_it.

per un valore di circa 672,5 miliardi di euro (312,5 sovvenzioni, i restanti 360 miliardi prestiti a tassi agevolati) fino al 2026⁸⁰. Con tale piano la Commissione UE si propone di ricorrere a una strategia di finanziamento diversificata⁸¹, determinando il sostegno finanziario a ciascuno Stato sulla base di un contributo finanziario massimo che sarà erogato in funzione del conseguimento di risultati in riferimento ai traguardi e agli obiettivi del piano predisposto da ogni amministrazione nazionale. Tali finanziamenti sono coordinati con il programma *InvestEU*⁸² e possono sommarsi con altre forme di finanziamento europeo⁸³.

Le misure in questione intendono superare le carenze strutturali delle economie nazionali (riducendo le disuguaglianze e le divergenze nell'Unione Europea⁸⁴) e sostenere lo sviluppo economico (garantendo una maggiore competitività degli operatori economici europei nel contesto internazionale), accompagnando il perseguimento dei c.d. “sei pilastri” del dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza⁸⁵.

Il PNRR italiano individua azioni che si propongono di perseguire una crescita economica “robusta, sostenibile e inclusiva”⁸⁶, individuando nell’innovazione (di processi, prodotti e servizi) un “fattore determinante della trasformazione del Paese”, e che caratterizza “ogni politica di riforma del Piano”⁸⁷.

⁸⁰ Le condizioni finanziarie sono definite a livello europeo (5% del PIL dell'UE).

⁸¹ Commissione UE, *NextGenerationEU - Strategia di finanziamento*, 2021, in https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/en_budget/2021.1966_it_002_21.05.pdf.

⁸² Regolamento (UE) 24 marzo 2021, 2021/523, che istituisce il programma *InvestEU*. Sul programma si v. https://europa.eu/investeu/home_en.

⁸³ Quali i fondi strutturali: Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

⁸⁴ Regolamento UE 2021/241, 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, considerando n.ro 6.

⁸⁵ Regolamento UE 2021/241, art. 3, in cui si individuano: la transizione verde; la trasformazione digitale; la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con piccole e medie imprese (PMI) forti; la coesione sociale e territoriale; la salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; le politiche per la prossima generazione.

⁸⁶ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - PNRR, 2021, sul sito del [Governo Italiano](https://www.governo.it). Il PNRR si sviluppa lungo sei missioni coerenti con i pilastri per la ripresa e resilienza definiti a livello europeo. Le sei missioni sono individuate in: 1 - digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; 2 - rivoluzione verde e transizione ecologica; 3 - infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4 - istruzione e ricerca; 5 - inclusione e coesione; 6 – salute. Le attività prevedono risorse per 222,1 miliardi (191,5 miliardi di euro finanziati attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza dell’Unione Europea e 30,6 miliardi attraverso il Fondo complementare). In dottrina: [M. CLARICH, Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico, in Corriere Giur., 2021, 8-9, 1025](#); M. MACCHIA, *La governance del piano di ripresa*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2021, 733 e s.; F. BASSANINI, *Le riforme, il “vincolo esterno europeo” e la governance del PNRR: lezioni da un’esperienza del passato*, in *Astrid*, 2021; L. TORCHIA, *L’amministrazione presa sul serio e l’attuazione del PNRR*, in *AIPDA FORUM Next Generation EU*, 1° aprile 2021; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La riforma della pubblica amministrazione nel quadro del “Recovery Fund”*, in *AIPDA FORUM Next Generation EU*, 31 marzo 2021, 6 e s.; [R. MASERA, L’Europa, l’Unione Europea e l’eurozona: crisi e proposte di soluzione, in Riv. trim. dir. eco., 2022, 2, 181 e s.](#); A. MOLITERNI, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stagione del PNRR*, in *Dir. Amm.*, 2022, 441 e s.

⁸⁷ PNRR, cit., 14 e 17-29. Per una analisi dell’influenza degli atti del Consiglio UE sugli ordinamenti giuridici nazionali si v.: M. BONINI, *La “libertà” di ricerca, dallo “Stato sociale nazionale” al “welfare di mercato europeo”*, in L. Degrossi (a cura di)

Questo approccio richiede un coerente⁸⁸ sviluppo delle infrastrutture essenziali⁸⁹ per supportare la crescita economica⁹⁰.

I tre assi strategici attorno ai quali è strutturato il Piano (la digitalizzazione e innovazione, la transizione ecologica e l'inclusione sociale) conferiscono un ruolo importante alla pubblica amministrazione⁹¹ e, con essa, alle Università⁹², per fronteggiare le problematiche e i limiti del contesto nazionale⁹³.

Le Università, nei rapporti con altre amministrazioni pubbliche, sono chiamate ad apportare un contributo formativo volto alla professionalizzazione dei funzionari pubblici⁹⁴. Il potenziamento della Scuola Nazionale dell'Amministrazione - SNA (prevedendo la creazione di partnership con altre Università ed enti di ricerca nazionali), la riorganizzazione e razionalizzazione dell'offerta formativa dei funzionari pubblici, la creazione di specifiche *Learning Communities tematiche* (per la condivisione di *best practices* e la risoluzione di concreti casi di amministrazione) sono misure in attuazione con specifiche iniziative⁹⁵.

Il ruolo delle Università è però concentrato nella missione "Istruzione e ricerca"⁹⁶, i cui contenuti sono basati sul "rafforzamento della ricerca e diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese", e sul "sostegno ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico", nonché sul "potenziamento delle condizioni di supporto alla ricerca e all'innovazione"⁹⁷. Tali obiettivi sono a loro volta strutturati in due componenti volte a migliorare l'istruzione a tutti i livelli⁹⁸.

La ricerca scientifica tra stato e mercato. Ipotesi di collaborazione, cit., 7 e s.; B. G. MATTARELLA - L. FIORENTINO - M. CARDONE (a cura di), *L'attuazione del PNRR. Uno sguardo al futuro*, in *Quaderni della Riv. Amm. in cammino*, ottobre 2022.

⁸⁸ Il requisito della coerenza è riferito alle esigenze definite dal sistema giuridico ed economico-finanziario che si sta delineando e quindi al cambiamento delle attività economiche e pubbliche. Ad esempio pare opportuna la definizione di un sistema di infrastrutture che tenga conto delle modifiche apportate ai sistemi di distribuzione, alle catene di approvvigionamento ed ai procedimenti produttivi e di erogazione di servizi, ai procedimenti amministrativi dalla globalizzazione e dalla transizione digitale ed ecologica.

⁸⁹ P. COSTA, *Ricostruire meglio. Il Recovery Plan e le infrastrutture per l'Italia post Covid-19*, in *Astrid*, 11 marzo 2021.

⁹⁰ F. BASSANINI, *Il PNRR e gli investimenti infrastrutturali in Italia*, in *Astrid*, 19 aprile 2021. L. TORCHIA, *L'amministrazione presa sul serio e l'attuazione del PNRR*, cit., 2.

⁹¹ PNRR, cit., 47 e s., in cui si descrivono gli interventi trasversali che incidono sulla pubblica amministrazione e che hanno ad oggetto: l'accesso al pubblico impiego, la "buona amministrazione" (per semplificare norme e procedure), le competenze e la professionalizzazione dei dipendenti pubblici, la digitalizzazione.

⁹² PNRR, cit., 175 e s., in cui si descrivono gli interventi della Missione 4 – "Istruzione e ricerca".

⁹³ PNRR, cit., 171 e s.

⁹⁴ M. A. SANDULLI, *Problematiche generali dell'attuazione del PNRR*, in questa *Rivista*, 2023, 4 e s.

⁹⁵ PNRR, cit., 53 e s.

⁹⁶ Si v. PNRR MUR, *Linee Guida per le iniziative di sistema Missione 4: Istruzione e ricerca Componente 2: Dalla ricerca all'impresa*, 7 ottobre 2021, accessibili in https://www.mur.gov.it/sites/default/files/2021-10/Decreto%20Ministeriale%20n.1141%20del%2007-10-2021%20-%20Linee%20Guida_MUR_PNRR_M4C2.pdf, in cui si prevedono differenti forme di collaborazione tra Università e soggetti privati, quali i partenariati allargati estesi, gli ecosistemi dell'innovazione.

⁹⁷ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - PNRR, cit., 173. Cfr. anche: Corte dei Conti, Sez. riunite in sede di controllo, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, marzo 2022, 110 e s.

⁹⁸ La prima componente è denominata "Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido all'Università". Cfr. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - PNRR, cit., 175 e s.

e a sostenere il potenziale di crescita del sistema economico, “favorendo la transizione verso un modello di sviluppo fondato sulla conoscenza, conferendo carattere di resilienza e sostenibilità alla crescita”⁹⁹. In particolare, la seconda componente, denominata “dalla ricerca all’impresa”, comprende quattro interventi di sistema: i partenariati estesi¹⁰⁰, i centri nazionali¹⁰¹, gli ecosistemi dell’innovazione¹⁰², le infrastrutture di ricerca e le infrastrutture dell’innovazione¹⁰³. Queste quattro azioni sono dirette a consolidare la ricerca e a favorire la diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università, enti di ricerca e soggetti pubblici o privati impegnati in attività di R&S. Tali sinergie prevedono un differente ruolo dei privati e comportano l’istituzione di partenariati pubblico-privati, intesi quali

⁹⁹ La seconda componente è denominata “Dalla ricerca all’impresa”. Cfr. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - PNRR, *cit.*, 189 e s. Tale componente prevede tre linee di intervento che coprono l’intera filiera del processo di ricerca e innovazione, dalla ricerca di base al trasferimento tecnologico, con misure che si differenziano sia per il grado di eterogeneità dei *network* tra Università, centri/enti di ricerca e imprese sia per il grado di maturità tecnologica o TRL (*Technology Readiness Level*). Per tutte le misure sono previste procedure di selezione su base competitiva.

¹⁰⁰ I partenariati estesi “sono caratterizzati da un approccio interdisciplinare, olistico e *problem solving*, realizzati da reti diffuse di università, EPR, ed altri soggetti pubblici e privati, impegnati in attività di ricerca, altamente qualificati e internazionalmente riconosciuti, auspicabilmente organizzati in una struttura consortile. Tali programmi hanno l’ambizione di contribuire a rafforzare le filiere della ricerca a livello nazionale e a promuovere la loro partecipazione alle catene di valore strategiche europee e globali. I programmi di ricerca, di base o applicata, saranno orientati alle tematiche previste dal PNR e dai cluster di *Horizon Europe*”. Saranno individuati, mediante bando, almeno 10 grandi progetti di ricerca fondamentale proposti da «partenariati estesi» costituiti da università, centri di ricerca e aziende

¹⁰¹ I centri nazionali sono individuati quali “aggregazioni di università ed EPR, auspicabilmente organizzati come Fondazioni o Consorzi, con il possibile coinvolgimento di altri soggetti pubblici e privati, impegnati in attività di ricerca, altamente qualificati e internazionalmente riconosciuti, accomunati da obiettivi e interessi di ricerca strategici comuni, che si rifanno a tecnologie abilitanti, coerenti con le priorità del PNR e dell’agenda strategica per la ricerca dell’Unione europea”.

¹⁰² Gli ecosistemi dell’innovazione, sono descritti come “reti di università, EPR, enti pubblici territoriali, altri soggetti pubblici e privati altamente qualificati e internazionalmente riconosciuti, auspicabilmente organizzati in forma consortile, finalizzati a favorire l’interazione fra gli stessi per stimolare la creazione e la promozione dell’innovazione e della sostenibilità per un’area/un territorio di riferimento. Le loro attività sono legate all’istruzione superiore, alla ricerca applicata, all’innovazione su specifiche aree, definite in base alla specializzazione del territorio. Si prevede che saranno creati fino a 12 ecosistemi di innovazione sul territorio nazionale con riferimento ad aree territoriali che possono corrispondere a dimensioni territoriali diverse in funzione del progetto presentato”. Saranno individuati, mediante bando, fino a 12 “ecosistemi dell’innovazione”.

¹⁰³ Infrastrutture di innovazione “sono strutture, strumenti, impianti, risorse e servizi finalizzati ad aumentare la competitività nelle attività di ricerca e sviluppo dell’industria e per i servizi di pubblica utilità. Il loro obiettivo è sostenere le esigenze dell’innovazione basata sulla conoscenza. Pur mantenendo l’accesso aperto e competitivo, comune alle infrastrutture di ricerca, per gli utenti privati che contribuiscono all’innovazione aperta e ai dati aperti, le infrastrutture tecnologiche di innovazione offrono anche i propri servizi in modalità protetta. Nel caso di proposte di accesso industriale che richiedessero pieni diritti di proprietà intellettuale e riservatezza dei risultati, ciò avverrebbe a costi-reali e senza scopo di lucro da parte della infrastruttura di innovazione”. Infrastrutture di ricerca “sono gli impianti, le risorse e i relativi servizi utilizzati dalla comunità scientifica per compiere ricerche nei rispettivi settori. Hanno caratteristiche tecniche, di dimensione e di versatilità non realizzabili o sostenibili o utilizzabili proficuamente a livello di una singola istituzione. Tali infrastrutture sono quindi create per essere fruite da un’utenza ampia, nazionale, europea o globale attraverso accesso aperto su base competitiva. Comprendono laboratori o grandi strumenti o complessi di strumenti per la ricerca; risorse basate sulla conoscenza quali per es. collezioni, banche dati, archivi o informazioni scientifiche strutturate; infrastrutture basate sulle tecnologie abilitanti dell’informazione e della comunicazione, quali le reti di comunicazione, il materiale informatico hardware, il software, e ogni altro mezzo necessario e fruibile dagli utenti per condurre la ricerca. Tali infrastrutture possono essere ubicate in un unico sito o distribuite”. Cfr. PNRR MUR, *Linee Guida per le iniziative di sistema Missione 4: Istruzione e ricerca Componente 2: Dalla ricerca all’impresa*, *cit.*, 17-35.

modelli organizzativi volti al finanziamento, alla costruzione e alla gestione o manutenzione di un'infrastruttura oppure alla fornitura di un servizio¹⁰⁴.

Se la partecipazione dei privati costituisce una condizione di eleggibilità dei progetti per i partenariati estesi e le infrastrutture di innovazione, in tutte le quattro azioni tale forma di partecipazione può essere prevista all'interno dell'organizzazione della relativa infrastruttura, contribuendo in maniera diversificata. Parimenti, un ruolo attivo dei privati è considerato elemento qualificante delle proposte progettuali nei centri nazionali e negli ecosistemi dell'innovazione, mentre in altre linee i privati possono contribuire a definire le strategie di ricerca e innovazione, condividere le strumentazioni (nei partenariati estesi) e le caratteristiche del mercato rilevante (es. utenza, accesso all'infrastruttura) cui è destinata un'infrastruttura (nelle infrastrutture di ricerca e dell'innovazione).

Per quanto attiene i profili economici, i soggetti privati possono ricevere finanziamenti previsti nel PNRR (nei partenariati estesi e nei centri nazionali)¹⁰⁵, contribuire alle spese di funzionamento (nei partenariati estesi, nei centri nazionali e negli ecosistemi dell'innovazione) e co-finanziare dottorati di ricerca (nei partenariati estesi, negli ecosistemi dell'innovazione e nelle infrastrutture di ricerca e dell'innovazione).

In tale senso è peculiare la disciplina delle infrastrutture dell'innovazione, in cui la costituzione di partenariati pubblico-privati con un apporto economico della parte privata almeno pari al 51% dell'investimento complessivo costituisce un vincolo delle attività ammesse al finanziamento per la realizzazione di infrastrutture, che, al termine del contratto di partenariato, potranno costituire un valore aggiunto per le Università¹⁰⁶.

Un utilizzo strategico degli strumenti giuridici volti alla costituzione di collaborazioni nel settore pubblico e pubblico-privato risulta quindi necessario per individuare le soluzioni giuridiche maggiormente idonee nei singoli casi di specie per rispondere alle esigenze di un contesto economico globale complesso ed in continua evoluzione, in cui l'innovazione richiede interventi rapidi, e nei quali il "tempo" costituisce un fattore competitivo determinante.

Tale aspetto è sintomo della sempre più frequente "funzionalizzazione" dell'attività di ricerca a necessità del mercato che deve essere posto in rapporto con la libertà di scienza¹⁰⁷.

¹⁰⁴ PNRR MUR, *Linee Guida per le iniziative di sistema Missione 4: Istruzione e ricerca Componente 2: Dalla ricerca all'impresa*, cit., 5.

¹⁰⁵ I soggetti privati possono ricevere finanziamenti nei limiti della disciplina UE degli aiuti di Stato. Cfr. Regolamento UE 651/2014 che individua alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del TFUE.

¹⁰⁶ Cfr. Ministero dell'Università e della Ricerca, Avviso 28 dicembre 2021, n. 3265, *Avviso per la concessione di finanziamenti destinati alla realizzazione o ammodernamento di Infrastrutture tecnologiche di innovazione*.

¹⁰⁷ Cost. It., art. 33. Sulla finalizzazione della ricerca scientifica a esigenze del sistema economico, sociale e politico: L. Degrossi, *Promozione della "ricerca scientifica" tra autonomie sub e sovra statali*, in *Scritti in onore di Angelo Mattioni*, Milano, 2011, 248 e s. M. BONINI, *La "libertà" di ricerca, dallo "stato sociale nazionale" al "welfare di mercato europeo"*, in L. Degrossi (a cura di) *La ricerca scientifica tra Stato e mercato. Ipotesi di collaborazione*, cit., 1 e s. Per un collegamento della libertà di ricerca con

La libertà di scienza, intesa quale diritto soggettivo assoluto, efficace verso ogni altro potere pubblico o privato che in un dato momento storico risulti dominante e, nel caso di specie, dalla sua utilizzazione in ambito economico (Cost. It., art. 41), richiede di distinguere tra il metodo scientifico ed i suoi risultati e l'utilizzo che ne viene fatto¹⁰⁸. L'attività di scienza risulta così libera, senza incidere sull'utilizzo economico della stessa che può essere indirizzato e coordinato al perseguimento delle finalità indicate dall'ordinamento giuridico (Cost. It., art. 41, c. III). In tale senso, l'economia non si limita a trarre vantaggio dalla scienza, ma la utilizza e, sovente, costituisce elemento essenziale dell'attività economica. Parimenti, l'economia (intesa in rapporto alle risorse economiche delle imprese) è essa stessa strumento per sostenere il finanziamento alternativo della ricerca scientifica¹⁰⁹ o, nel caso delle collaborazioni pubblico-privato, complementare al finanziamento pubblico e in alcuni casi preponderante ad esso¹¹⁰. Tali relazioni tra ricerca e mercato non paiono costituire limite alla libertà di ricerca, ma possono apportare risorse aggiuntive per la ricerca.

Da un lato bisogna considerare che “non può essere impedito alle autorità pubbliche di privilegiare determinati programmi di ricerca o fissare priorità nei finanziamenti”¹¹¹, dall'altro, il supporto della comunità scientifica verso le materie proposte dal mercato consegue alla manifestazione di interesse di gruppi di ricerca per le tematiche oggetto di finanziamento (si v. la partecipazione delle Università e dei centri di ricerca ai specifici bandi e avvisi, pubblicati nell'ambito del PNRR). A tale considerazione deve aggiungersi come gli effetti di queste ricerche comunemente generano anche esternalità positive sulla società aumentandone la rilevanza e l'impatto sulla collettività.

Dall'altro, i finanziamenti del PNRR pur essendo funzionali alla ricerca nei settori rilevanti per lo sviluppo economico, non condizionano i contenuti o il metodo scientifico (la cui libertà costituisce elemento essenziale per l'individuazione di soluzioni innovative) e si aggiungono ai finanziamenti tradizionali per

la libertà di manifestazione del pensiero: L. CHIEFFI, *Ricerca scientifica e tutela della persona. Bioetica e garanzie costituzionali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1993; S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1957, 48 e s.

¹⁰⁸ R. CAVALLO PERIN, *Il contributo italiano alla libertà di scienza nel sistema delle libertà costituzionali*, in *Dir. amm.*, 2021, 587 e s. Sull'evoluzione della libertà di scienza, si v.: R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il ruolo dell'università nella storia. Il caso italiano ed il contesto europeo*, in S. Paleari (a cura di), *Il futuro dell'università italiana dopo la riforma*, Torino, 2014, 40 e s.; S. CASSESE, *Commento all'art. 33 Cost.*, in G. Branca (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Roma-Bologna, 1976, 210 e s.

¹⁰⁹ F. MERLONI, *Libertà della scienza e libertà della ricerca*, in *Dir. Pubbl.*, 2016, 161 e ss., in cui sono richiamate “politiche di finanziamento della ricerca sempre più legate a risultati, a prodotti, in un quadro di riduzione netta dei trasferimenti”. Nel testo si evidenzia come “nell'incapacità di tagliare i “rami secchi”, cioè le strutture di ricerca e di istruzione superiore gravemente insufficienti, lo Stato continua a finanziare l'intero sistema, suggerendo la ricerca di finanziamenti esterni, privati, per compensare la riduzione dei fondi pubblici”.

¹¹⁰ A titolo esemplificativo, nell'ambito della missione 4, componente 2, si prevede il finanziamento di infrastrutture di ricerca e innovazione tecnologica. Queste sono fondate su PPP in cui si richiede al privato un investimento pari al 51% del valore complessivo.

¹¹¹ R. BIN, *Libertà della ricerca scientifica in campo genetico (Freedom of Scientific Research in the Field of Genetics)*, in R. Bin - S. Lorenzon - N. Lucchi (a cura di), *Biotech Innovation and Fundamental Rights (Atti della conferenza di Ferrara, 21-22 gennaio 2011)*, Springer, 2012, 131.

la ricerca. I finanziamenti “finalizzati” a settori della ricerca scientifica rilevanti per l’economia, consentono di svincolare risorse economiche in favore della ricerca scientifica priva di finalità precostituite (che non devono mancare per non pregiudicare la libertà di ricerca e l’autonomia delle Università).

Questo rapporto tra mercato e ricerca pare temperare differenti esigenze, bilanciando i diritti e le libertà che si rapportano, e costituisce un potenziale per la valorizzazione dell’attività di scienza e della sua qualità.

5. La valorizzazione della ricerca universitaria per lo sviluppo, l’innovazione e la crescita economica

In un contesto di leale collaborazione e cooperazione amministrativa¹¹², l’Università può costituire un punto di riferimento per la pubblica amministrazione, generalmente intesa, utile a garantire elevate professionalità e perseguire fini istituzionali comuni in maniera efficiente ed innovativa, contribuendo all’efficientamento dell’intera pubblica amministrazione e all’integrazione in Europa e in Italia.

Le relazioni con le imprese consentono l’utilizzo della conoscenza scientifica incidendo sulle capacità di innovazione del mercato consentendo agli operatori economici che prendono parte alla collaborazione di competere a livello globale.

Tale approccio contribuisce alla crescita economica anche attraverso l’estensione delle collaborazioni in ambito europeo¹¹³ o internazionale, sfruttando altresì le possibilità fornite dalla progettazione europea¹¹⁴ e la corretta attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Tale circostanza comporta alcune riflessioni.

Un primo aspetto da valutare è di carattere metodologico e riguarda le iniziative previste nell’ambito del PNRR. I rapporti pubblico-pubblico, nell’individuare il ruolo delle Università quali strutture volte al supporto formativo dei funzionari pubblici, possono essere ancora ulteriormente sviluppati. Gli interventi previsti nel PNRR, benché costituiscano un primo passo per la professionalizzazione

¹¹² *Ex multis*: F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo, Dinamiche e interpretazioni*, Milano, 2012; L. DE LUCIA, *Strumenti di cooperazione per l’esecuzione del diritto europeo*, in L. De Lucia – B. Marchetti (a cura di) *L’amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015, 171 s.

¹¹³ G. AJANI - R. CAVALLO PERIN - B. GAGLIARDI, *L’Università: un’amministrazione pubblica particolare*, in *Federalismi.it*, n. 14/2017, 2-16, in cui si ricorda che “l’ordinamento dell’Unione tutela la circolazione «oltre le frontiere» dei ricercatori, delle conoscenze scientifiche e delle tecnologie (art. 179 e 180 TFUE), al fine di favorire lo scambio e la diffusione di metodi, strumenti e prodotti della ricerca e per l’effetto realizzare l’integrazione e innovazione scientifica e culturale. L’azione di coordinamento e impulso in tal modo esercitata si rivolge indifferentemente ai ricercatori di università pubbliche e private, come degli altri centri di ricerca e delle imprese: anzi, l’obiettivo perseguito è proprio di incentivo alla reciproca cooperazione (art. 179 e 180 TFUE)”. Commissione UE, *Voluntary guidelines for universities and other research institutions to improve their links with industry across Europe*, 4 aprile 2007.

¹¹⁴ Per un approfondimento sulle sfide di innovazione che intende perseguire l’Unione Europea: M. MAZZUCATO, *Mission-oriented research & innovation in the European Union*, 2018, nel sito della [Commissione UE](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip18_1111).

dell'amministrazione pubblica, devono essere accompagnati, nel lungo periodo, da misure che diano continuità alla "conoscenza" dei funzionari pubblici e sostengano la carenza di professionalità (qualificate, specifiche e diversificate) nelle singole amministrazioni per la risoluzione delle problematiche che si possono creare in un contesto giuridico-economico complesso.

Le iniziative del PNRR che prevedono rapporti pubblico-privati risultano principalmente volte allo sviluppo di soluzioni innovative per il mercato. Una possibile evoluzione di tale metodo potrebbe essere rappresentata dall'incentivare attività di ricerca e sviluppo di soluzioni "dual-use" capaci di essere fruibili dal mercato, ma anche rilevanti per altre finalità pubbliche (ad es. nel settore sanitario, in quello delle infrastrutture o della difesa). In maniera simile, lo sviluppo di soluzioni "innovative" richiede di concepire in maniera diversa l'attività di R&S. Questa deve evolversi dall'essere concepita come qualcosa di lineare (capace di collegare un fabbisogno ad una soluzione), ma che richiede di temperare, insieme all'elemento innovativo (lo sviluppo di nuove soluzioni), anche ulteriori considerazioni (di carattere tecnico, economico, manageriale), che possono risultare rilevanti per più mercati o incidere in più momenti di utilizzo di un determinato bene (prendendo in considerazione il suo ciclo di vita). In questo senso, l'interdisciplinarietà delle Università pare adattarsi ad una attività di R&S di tipo complesso, che richiede professionalità elevate e differenziate.

Dal punto di vista giuridico, un primo approccio per l'utilizzo strategico degli istituti che disciplinano i rapporti pubblico-pubblico e pubblico-privato è di tipo organizzativo.

Il ricorso agli accordi di collaborazione tra pubbliche amministrazioni, quale strumento potenzialmente elusivo degli adempimenti richiesti per una procedura di scelta del contraente, risulta sintomatico di come sia avvertita la necessità per singole amministrazioni di confrontarsi, mediante istituti di semplice attuazione, con altri soggetti pubblici dotati di specifiche ed elevate competenze¹¹⁵. I rapporti che si vengono a istituire consentono al settore pubblico (generalmente inteso) di non dipendere da soggetti giuridici privati (portatori di propri interessi) in relazione alla definizione atti, procedimenti o attività che richiedono un'elevata conoscenza tecnica¹¹⁶. Nello stesso modo tali scelte conseguono anche all'esigenza di definire strumenti giuridici, che, nel rispetto della disciplina europea e nazionale, consentano di ridurre gli adempimenti (procedurali e burocratici) e dare certezza a un rapporto giuridico pubblico-pubblico.

Le collaborazioni pubblico-pubblico che coinvolgono le Università e i centri di ricerca devono quindi assumere un carattere stabile e strutturato nella pubblica amministrazione per prevenire il fabbisogno di

¹¹⁵ Per una analisi circa la mancanza di specifiche professionalità nella pubblica amministrazione cfr.: Corte dei Conti, Sez. riunite in sede di controllo, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., 207 e s.

¹¹⁶ Quali possono essere la definizione: di fabbisogni innovativi o ad elevato contenuto tecnologico (come nel settore delle infrastrutture, della sanità o della difesa); del contenuto di atti ad elevato contenuto tecnico (ad es. in materia di urbanistica o ambientale); di atti dal contenuto complesso, i cui elementi tecnici possono risultare preponderanti e mancare all'interno della singola amministrazione (es. in materia giuridica o economica).

specifiche professionalità o soluzioni innovative. La costituzione di strutture stabili, quali centri di competenza su specifiche tematiche (giuridiche, economiche e tecniche), *hub* di ricerca, incubatori di innovazione tra amministrazioni, rappresenta espressione di scelte di auto-organizzazione amministrativa, che individuano la collaborazione con le Università la modalità con cui assolvere a bisogni complessi (rilevanti per il mercato, la ricerca e la società).

L'istituzione di rapporti stabili tra soggetti pubblici consente di coordinare le competenze presenti nelle Università in attività sinergiche con le altre amministrazioni pubbliche e rappresenterebbe un "fattore comune" del settore pubblico. Tali rapporti, fondati sulla leale collaborazione tra soggetti pubblici e sul buon andamento dell'azione pubblica, consentirebbero di supportare le singole amministrazioni in un contesto di mutuo apprendimento che potrebbe trovare successivi sviluppi nel mercato e nella progettazione europea.

Evoluzioni di tali rapporti potrebbero consentire alle singole amministrazioni di rapportarsi con il mercato potendo fare affidamento su di un *background* di conoscenza tecnica elevato, che permetterebbe di strutturare rapporti contrattuali con le imprese maggiormente rispondenti ai fabbisogni pubblici e capaci di stimolare i soggetti giuridici privati verso una crescita costante nella ricerca e sviluppo.

Tale organizzazione garantirebbe anche alle Università di rapportarsi con il mercato mediante lo sviluppo di *spin-off* capaci di spingere il mercato ad adeguarsi, innovando anch'esso le soluzioni proposte a beneficio dell'intera amministrazione pubblica e della società.

L'istituzione di collaborazioni ampie (che coinvolgano università e singole amministrazioni rilevanti su specifiche tematiche) consentirebbe di istituire rapporti pubblico-privato per lo sviluppo di soluzioni non incentrate unicamente su un bene o un fabbisogno specifico, ma che contemplino la possibilità di adattare le componenti a più esigenze.

La pianificazione e programmazione degli interventi (orientati in termini di risultato e monitorati nel tempo mediante idonei indicatori) e il loro coordinamento risultano propedeutiche al corretto sviluppo di una strategia di questo tipo. Tale attività consente di strutturare la R&S in maniera mirata su obiettivi di risultato diversificati considerati ottimali (per garantire l'efficienza dell'azione pubblica e garantire un risultato utile per i privati). La condivisione degli obiettivi con le imprese e con la società consente di evitare gli effetti distorsivi dovuti alla presenza di interessi contrapposti tra le parti coinvolte che sono ulteriormente definiti negli atti istitutivi.

La previsione di clausole volte a favorire forme di co-brevetazione con le imprese, consentire l'utilizzo di un'idea/prodotto/processo in esclusiva per un determinato periodo di tempo, concedere licenze di utilizzo (in forma gratuita o ad importi agevolati) e gestione delle pubblicazioni scientifiche (concordando

un periodo minimo di attesa prima della pubblicazione) è elemento che deve essere ponderato al fine di consentire di apportare i maggiori benefici ad entrambe le parti (e prevenire un successivo contenzioso)¹¹⁷. L'ulteriore utilizzo strategico degli istituti giuridici per la definizione di rapporti di collaborazione pubblico-privato deve essere letto unitamente al complesso contesto giuridico che attiene non solo alla disciplina di questi rapporti, ma anche alle attività di R&S. Se infatti i PPP sono comunemente utilizzati per la realizzazione e gestione di opere pubbliche (sovente di interesse nazionale), nel contesto di R&S preso in esame si richiede la valutazione di aspetti connessi alla valorizzazione commerciale. Le rigidità procedurali e burocratiche connesse all'istituzione di rapporti pubblico-privato non si conciliano in maniera semplice con le esigenze del mercato e, in particolare, con la gestione dell'elemento "tempo". Il "tempo" richiesto per la corretta costituzione di un partenariato pubblico-privato per attività di R&S comporta il rischio di incidere negativamente sullo sviluppo di una soluzione, che può risultare "innovativa" in un dato momento storico, ma la cui connotazione rimane tale per un limitato periodo di tempo a causa della continua evoluzione del processo innovativo (specialmente nei settori ad elevato contenuto tecnologico).

Tale rischio è percepito in maniera particolare nell'attuazione delle iniziative del PNRR, ove sono previste tempistiche ristrette per l'utilizzo dei finanziamenti erogati ed il cui rispetto può evitare sprechi dovuti al loro mancato utilizzo.

La necessità di ponderare differenti aspetti (il rispetto della disciplina in tema di concorrenza, la gestione dei diritti di proprietà intellettuale, la definizione delle competenze e delle responsabilità all'interno di un partenariato, la gestione del trasferimento tecnologico con il settore privato) esige tecniche e strategie (giuridiche, economiche e tecniche) che rispondano alle istanze dettate da un mercato globale.

La revisione del contesto giuridico connesso alle attività di ricerca e sviluppo richiede di affrontare le questioni relative a tematiche connesse ai rapporti pubblico-pubblico e pubblico-privato, al fine di garantire una maggiore semplicità procedurale (al fine di favorire l'utilizzo da parte dei singoli funzionari pubblici), certezza dei rapporti giuridici (per incentivare gli investimenti privati nella collaborazione) e tempistiche procedurali ridotte (per consentire che l'attività di R&S svolta non sia pregiudicata dall'adempimento di oneri procedurali o burocratici).

¹¹⁷ P. BOLGER – M. TRUYENS - P. VAN EECKE – J. KELLY, *Monitoring and analysis of technology transfer*, 2009, sul sito della [Commissione UE](#).

La definizione di istituti giuridici, procedimenti, metodologie tecniche¹¹⁸ e processuali¹¹⁹ capaci di accompagnare la R&S in un contesto globalizzato quale quello attuale pare necessaria per garantire l'efficiente utilizzo dei finanziamenti.

Tale revisione della disciplina normativa deve essere accompagnata da provvedimenti di politica monetaria e finanziaria capaci di valorizzare gli investimenti effettuati attraverso il PNRR e rendere effettivo un sistema collaborativo (pubblico-pubblico e pubblico-privato), che, in una proiezione a lungo termine, dia vita ad un contesto giuridico ed economico capace di competere in un contesto complesso e globalizzato, attraendo gli investimenti privati nell'economia nazionale (anche al fine evitare che il ricorso al debito assuma una connotazione permanente) e generando esternalità positive per la collettività.

252 e s.

¹¹⁸ Si pensi al contratto stipulato in modalità elettronica, alla firma elettronica, al procedimento amministrativo informatizzato, ai protocolli e criteri tecnici per l'utilizzo delle piattaforme per la comunicazione tra soggetti giuridici privati e pubblica amministrazione. In dottrina: Si v. F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, cit., 798 e s.; A. MOLITERNI, *La transizione alla green economy e il ruolo dei pubblici poteri*, in G. Rossi – M. Monteduro (a cura di) *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020, 51 e s.

¹¹⁹ In relazione alle riforme sulla giustizia, si v. PNRR, cit., 55 e s.