



Newsletter N.2 - PNRR Riforme

**L'attuazione delle riforme del PNRR:  
rimedi alle contingenze, novità legislative, pubblica  
amministrazione**

Novembre 2022

## Sommario

<b>1. La seconda rata e gli obiettivi da raggiungere entro il 31 dicembre 2022</b>	<b>2</b>
<b>2. I rimedi in tema di costi delle opere pubbliche</b>	<b>2</b>
<b>3. Le (eventuali) modifiche al PNRR e il RePowerEU</b>	<b>4</b>
<b>4. I decreti legislativi sull'Ufficio per il processo e sulla Giustizia civile e la riforma della giustizia tributaria</b>	<b>5</b>
<b>5. Le riforme collegate al PNRR nel DL Aiuti-ter</b>	<b>8</b>
<b>6. La capacità amministrativa come "chiave" per gli investimenti</b>	<b>9</b>
<b>7. Un focus sui temi ambientali</b>	<b>12</b>
<b>8. Ricerca e Sviluppo: dottorati di ricerca e attuazione di misure di sostegno alla R&amp;S per promuovere semplificazione e mobilità</b>	<b>13</b>

## 1. La seconda rata e gli obiettivi da raggiungere entro il 31 dicembre 2022

Nel primo semestre 2022 erano previsti 45 interventi, di cui 15 riforme e 30 investimenti. Per la quasi totalità degli interventi (44) era previsto il conseguimento di traguardi (*milestone*); l'unico obiettivo (*target*) da conseguire riguardava l'assunzione di un determinato numero di addetti nell'ufficio per il processo.

I 45 traguardi e obiettivi sono stati conseguiti nei tempi previsti: il MEF ha quindi inviato (il 29 giugno 2022) alla Commissione europea la [richiesta](#) relativa al pagamento della seconda rata dei fondi del PNRR e il 27 settembre la Commissione ha approvato la [valutazione preliminare positiva](#) della richiesta di pagamento per 21 miliardi di euro (10 di sovvenzioni e 11 di prestiti, al netto di prefinanziamenti).

Secondo la Presidente della Commissione, U. von der Leyen, l'Italia ha compiuto adeguati progressi nell'attuazione del suo Piano nazionale per ricevere il secondo pagamento da *NextGenerationEU*, continuando a dar prova di un considerevole slancio riformatore in settori strategici fondamentali, quali l'impiego pubblico e gli appalti pubblici.

Entro la fine di dicembre 2022, gli obiettivi da raggiungere saranno 16, mentre i traguardi 39, per un totale di 55 impegni da rispettare e che daranno diritto a richiedere a Bruxelles la terza rata di finanziamenti, pari a ulteriori 19 miliardi di euro.

La "caduta" del Governo Draghi e le elezioni del 25 settembre 2022 avrebbero potuto avere un impatto negativo sul raggiungimento di traguardi e obiettivi. Tuttavia, vi è stata una decisa accelerazione sul conseguimento degli obiettivi del Piano, anche a seguito dell'adozione di un apposito cronoprogramma dei lavori autunnali.

Man mano che si va avanti, il PNRR richiede un minor impegno di Governo e Parlamento nell'approvare riforme legislative e, più in generale, un numero inferiore di atti normativi. Aumenta, al contrario, la mole di investimenti e, proprio per questo, il Governo è intervenuto su uno dei fattori che li stanno condizionando: i costi delle opere pubbliche.

## 2. I rimedi in tema di costi delle opere pubbliche

Per l'anno in corso è previsto un dimezzamento della spesa rispetto a quanto ipotizzato nel DEF 2022: dai 29,4 miliardi di euro se ne spenderanno probabilmente 15. L'ammontare della "mancata spesa" nel triennio 2020-2022 è stato calcolato in 26,7 miliardi di euro, rinviati agli anni successivi e distribuiti principalmente attorno al 2025.

La [NADEF](#) 2022 individua le cause di tali ritardi sia nei tempi di adattamento alle procedure innovative del PNRR, sia negli effetti dell'impennata dei costi delle opere pubbliche.

Come noto, a partire dalla metà dello scorso anno si è manifestato un forte aumento dei prezzi delle materie prime e, in particolare, dei materiali di costruzione e dei prodotti energetici, riconducibile principalmente alla ripresa della domanda al termine della prima fase della pandemia di Covid-19 e ad alcune restrizioni sul lato dell'offerta. Tali criticità si sono acuite in modo significativo a seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia.

Il Governo è intervenuto a più riprese per fronteggiare le conseguenze degli aumenti dei costi degli input produttivi sugli interventi disciplinati dal Codice dei contratti pubblici. In particolare, nel corso del primo semestre del 2022 sono state ampliate e rafforzate le prime misure di carattere temporaneo adottate nel 2021 e con la legge di bilancio per il 2022.

Successivamente, col [DL n. 50 del 2022](#) (DL Aiuti) è stato disposto che, qualora tali risorse siano insufficienti, le stazioni appaltanti possono accedere al Fondo per l'avvio di opere indifferibili, di nuova istituzione, con una dotazione iniziale pari a 7,5 miliardi di euro, poi innalzata (col [DL n. 115 del 2022](#)) a un totale di 9 miliardi.

Le modalità di accesso al Fondo e le procedure di assegnazione e gestione delle relative risorse finanziarie sono state definite da un apposito provvedimento: il [DPCM sugli "extracosti"](#), che dettaglia le modalità di distribuzione dei 9 miliardi nel contesto delle gare per le opere PNRR. In particolare, il fondo dovrebbe garantire le risorse necessarie a rivedere i prezzi nelle gare di appalto legate al Piano, per adeguarle al nuovo livello dei costi di materie prime e semilavorati. Tale fondo potrebbe essere potenziato, ove necessario, a partire dalla prossima legge di Bilancio.

A completamento di queste previsioni, con il recente [DL n. 144 del 2022](#) (DL Aiuti-ter), si è stabilito che, ferme le disposizioni già introdotte per fronteggiare l'andamento dei prezzi, le risorse assegnate e non utilizzate per gli interventi del PNRR possono essere utilizzate dalle Amministrazioni titolari, nell'ambito degli stessi interventi, per fronteggiare gli oneri derivanti dagli aumenti dei prezzi di materie prime, materiali, attrezzature, lavorazioni, carburanti ed energia. Tale misura riguarda anche le procedure di affidamento di contratti pubblici aventi ad oggetto servizi e forniture relativi agli interventi del PNRR. Si tratta di un intervento positivo, ma che deve essere accompagnato dalla previsione di procedure di rinegoziazione di tali contratti in corso di esecuzione, necessarie proprio a seguito delle gravi criticità di approvvigionamento e dei forti aumenti dei prezzi delle materie prime.

### 3. Le (eventuali) modifiche al PNRR e il RePowerEU

Si tratta di un altro rilevante tema di dibattito nelle ultime settimane.

Il PNRR può essere modificato mediante la procedura di cui all'art. 21 del [Regolamento \(UE\) 2021/241](#) (che istituisce il c.d. Dispositivo per la ripresa e la resilienza). La condizione per modificare il Piano è che quest'ultimo non possa più essere realizzato dallo Stato membro, in tutto o in parte, a causa di "circostanze oggettive".

Si può escludere che i "meri" cambiamenti di maggioranza e di Governo rientrino in tale perimetro. Al tempo stesso, e in astratto, "circostanze oggettive" possono considerarsi alcune dinamiche economiche congiunturali particolarmente rilevanti, come l'inflazione, la scarsità di materie prime e la crisi energetica dovuta (tra gli altri fattori) all'aggressione russa dell'Ucraina.

Tuttavia, come ha precisato la Commissione europea<sup>1</sup>, le modifiche in questione non devono essere tali da stravolgere il Piano, diminuirne l'ambizione o bloccarne il cronoprogramma.

In concreto, laddove si intraprendesse tale percorso, non sarebbe possibile "saltare una rata" e poi ricominciare a raggiungere *milestone* e *target* per le scadenze successive. Il PNRR è uno strumento nel quale "tutto si regge" ed è necessario, nel caso in cui non si raggiungano gli obiettivi a una determinata scadenza, poiché si è deciso di interrompere l'attuazione in attesa di modifiche, raggiungerli poi il prima possibile per "rimettersi in pista". Occorre quindi continuare a concentrarsi sull'attuazione degli attuali impegni.

Inoltre, e più in generale, le modifiche dei Piani - oltre a essere adeguatamente motivate e ricondotte alla [gamma di situazioni delineate dalla Commissione](#) - non dovrebbero intaccarne l'ambizione, in particolare per quanto riguarda le riforme che danno seguito alle Raccomandazioni specifiche per Paese.

Pertanto, laddove si optasse per una richiesta di modifica del PNRR, è difficile ipotizzare che l'UE accordi all'Italia tale possibilità con riguardo alle riforme, laddove queste ultime venissero derubricate o anche attenuate nella loro portata. Peraltro, è necessario ricordare che la clausola di non reversibilità - ex art. 24, par. 3, del Regolamento 2021/241 - non

---

<sup>1</sup> Cfr. Commission notice, *Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU*, in *Official Journal of the European Union*, 31 maggio 2022.

consente di tornare indietro rispetto alle riforme già adottate, attraverso cambiamenti di rotta, abrogazioni o “annacquamenti” delle riforme fino a oggi adottate.

Si tratta, infine, di proposte che la Commissione deve far proprie, per poi sottoporle al Consiglio (e dunque a tutti gli altri Stati membri). La procedura è articolata, dall’esito incerto e, come visto, durante questo tempo lo Stato dovrà comunque continuare a conseguire gli obiettivi previsti dal Piano originario.

Sulla base di tali considerazioni, si può ritenere che una revisione temporale di alcune scadenze legate agli investimenti, specie per ovviare a criticità evidenti, quali quelle legate alla crisi energetica e alla scarsità di materie prime (e soprattutto rispetto alle linee di investimento più condizionate, come infrastrutture e opere pubbliche), rientri nella gamma di situazioni delineate dalla Commissione. Se ben congegnate, infatti, tali rimodulazioni temporali non stravolgerebbero il Piano, non ne diminuirebbero la portata e non ne bloccherebbero il cronoprogramma.

In questo contesto, occorre poi considerare che, proprio per rispondere alla crisi energetica, l’UE ha approntato il REPowerEU. Poiché i PNRR si sono dimostrati idonei ad attuare priorità urgenti in un quadro comune dell’UE, con questo strumento la Commissione invita gli Stati ad aggiungere ai loro Piani un capitolo dedicato, con nuove azioni per realizzare gli obiettivi REPowerEU. Quest’ultimo, in altre parole, richiede un aggiornamento del PNRR. Quella sul RePowerEU è, al momento, una proposta della Commissione, dunque non ancora vigente; una volta approvata, rappresenterà una delle prime sfide da affrontare per il nuovo Governo e sarà probabilmente la sede utile a discutere di eventuali “aggiustamenti” del Piano nazionale.

#### 4. I decreti legislativi sull’Ufficio per il processo e sulla Giustizia civile e la riforma della giustizia tributaria

Come visto, l’impegno riformatore connesso al Piano è concentrato soprattutto sui primi due anni di attuazione; tuttavia, sono comunque molti i provvedimenti attuativi (a partire dai decreti legislativi) che dovranno essere adottati nei prossimi mesi: tra questi, ad esempio, quelli della legge annuale sulla concorrenza (*in primis* sui servizi pubblici locali).

In questo contesto, di recente il Governo ha adottato tre decreti legislativi in materia di giustizia: sull’Ufficio per il processo, sull’efficienza del processo civile e sull’efficienza del processo penale.

L'Italia, d'altro canto, ha assunto obiettivi molto ambiziosi nel settore giustizia, tra cui di ridurre del 40% il tempo medio di durata dei procedimenti nel civile e del 25% per il penale, nonché di ridurre del 90% l'arretrato che grava sugli uffici giudiziari.

Per raggiungere tali obiettivi, una delle misure chiave è il potenziamento dell'Ufficio per il processo. Sul punto, il PNRR dispone una linea di finanziamento per oltre due miliardi di euro, in vista di un piano straordinario di assunzioni a tempo determinato finalizzato a supportare i magistrati nell'evasione delle pratiche (anche pendenti) e garantire le necessarie competenze per affrontare la trasformazione tecnologica e digitale<sup>2</sup>.

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

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

Per quanto riguarda la riforma del processo civile, invece, il [decreto legislativo n. 149 del 2022](#) punta al riassetto "formale e sostanziale" della disciplina di quelli di cognizione, di esecuzione, dei procedimenti speciali e degli strumenti alternativi di composizione delle liti.

Il filo conduttore degli interventi è, da un lato, ridurre il numero dei procedimenti nelle aule di giustizia e, dall'altro, snellire e razionalizzare la procedura in ogni grado di giudizio. In questo senso, la riforma potenzia le forme alternative di risoluzione delle controversie, attraverso incentivi fiscali (es. esenzione dei documenti dall'imposta di bollo e dell'accordo di mediazione dall'imposta di registro) e l'estensione di tali rimedi a nuove materie.

In particolare, relativamente alla mediazione, è stata rideterminata l'area del tentativo obbligatorio - che è condizione di procedibilità della domanda in giudizio - estendendola alle controversie che investono i rapporti di durata (contratti di associazione in partecipazione, consorzio, franchising, opera, rete, somministrazione, società di persone, subfornitura) - nonché incentivata la mediazione demandata dal giudice, con l'introduzione di disposizioni per la formazione del magistrato, tracciabilità e valutazione delle ordinanze di mediazione demandata e delle controversie definite in tal modo.

---

<sup>2</sup> Il contingente di assunzioni previsto dal PNRR per l'ufficio per il processo ammonta complessivamente a 16.500 unità; ad oggi le procedure concorsuali hanno riguardato 8.171 soggetti.



Anche la negoziazione assistita è stata estesa a ulteriori materie, in particolare alle controversie di lavoro.

Per quanto riguarda il rito ordinario, si evidenziano interventi sulla disciplina della fase introduttiva per arrivare alla prima udienza con l'avvenuta, completa definizione delle richieste di parte e del materiale probatorio; inoltre, è stato previsto un procedimento semplificato di cognizione, quando i fatti non sono controversi e l'istruzione si basa su prova documentale o non richiede un'attività complessa.

Relativamente alle impugnazioni in appello, viene introdotta una nuova disciplina dei filtri, con la possibilità di assumere la decisione sulla manifesta infondatezza dell'impugnazione a seguito di trattazione orale.

Anche per i ricorsi in Cassazione sono previste novità volte a velocizzare la definizione di quelli inammissibili, improcedibili e manifestamente infondati. Di particolare rilievo il nuovo istituto del rinvio pregiudiziale in Cassazione, utilizzabile dal giudice di merito in presenza di particolari condizioni di difficoltà interpretative, che sospende il giudizio di primo grado in attesa della definizione di un principio di diritto valido anche per fattispecie analoghe.

Inoltre, sfruttando anche alcune positive esperienze maturate durante la pandemia, vengono potenziati gli strumenti informatici e le modalità di svolgimento delle udienze da remoto, prevedendo l'estensione e il rafforzamento del processo telematico in ogni grado del giudizio.

Nel Consiglio dei ministri del 31 ottobre 2022, il Governo ha adottato il [decreto-legge n. 162 del 2022](#), che contiene misure urgenti anche proprio in materia di giustizia. Tra le altre cose, nel DL è stata inserita una disposizione riguardante la c.d. riforma Cartabia, in particolare la parte relativa al processo penale, che sarebbe entrata in vigore il 2 novembre scorso. Per effetto del nuovo DL, l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 150 del 2022 (relativo per l'appunto all'efficienza del processo penale) è stata posticipata al 30 dicembre 2022.

Insieme a quella del civile, la riforma del processo penale rappresenta una delle *milestone* da raggiungere entro il 31 dicembre 2022: formalmente il provvedimento non mette in discussione tale obiettivo. Al contempo, occorrerà monitorare con attenzione il percorso del DL in sede di conversione, verificando, in particolare, se e quali modifiche saranno apportate dal Parlamento alla riforma.

Infine, si segnala l'approvazione della [legge 31 agosto 2022, n. 130](#), che reca disposizioni in materia di processo tributario.

La legge persegue uno degli obiettivi assunti nel contesto del PNRR, da raggiungere entro la fine del 2022 (M1C1-35). Finalità del provvedimento è di ridurre il numero di ricorsi che giungono dinanzi alla Corte di Cassazione e consentire una loro trattazione più spedita.

L'obiettivo è perseguito, nelle intenzioni del legislatore, mediante:



- una riforma delle commissioni tributarie, denominate Corti di Giustizia tributarie di primo e secondo grado;
- la previsione di un giudice tributario “professionale”, a tempo pieno e reclutato tramite appositi concorsi. Per tale scopo sono state modificate anche le norme che disciplinano reclutamento, nomina e progressioni di carriera dei giudici ed è stato adottato un regime transitorio fino alla definizione dei nuovi organi giurisdizionali, nonché il rafforzamento delle dotazioni e del trattamento economico del personale;
- il ricorso a piattaforme tecnologiche per un migliore accesso alle fonti giurisprudenziali;
- l'introduzione della prova testimoniale in forma scritta;
- l'introduzione di strumenti deflattivi, in particolare attribuendo al giudice monocratico in primo grado (in luogo di quello collegiale) le controversie entro il limite di 3.000 euro di valore; con le medesime finalità deflattive si disciplina la conciliazione presso le Corti di merito e la definizione agevolata dei giudizi pendenti presso la Corte di Cassazione;
- la costituzione di una sezione civile specifica per la trattazione delle controversie in materia tributaria;
- l'introduzione del rinvio pregiudiziale in Cassazione, per risolvere dubbi interpretativi e per prevenire la formazione di decisioni difformi dagli orientamenti consolidati della Corte.

## 5. Le riforme collegate al PNRR nel DL Aiuti-ter

Il Governo ha utilizzato il c.d. “DL Aiuti-ter” - anche - per introdurre alcune disposizioni funzionali ad affrontare una serie di urgenze legate al raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano, specie da qui alla fine dell'anno. Il DL detta infatti alcune misure per velocizzare e agevolare la realizzazione degli interventi di attuazione del PNRR.

Il provvedimento affronta il tema istruzione e, in particolare, introduce misure per la riforma degli istituti tecnici, al fine di adeguarne l'offerta alle esigenze, in termini di competenze, del sistema produttivo, in linea con gli obiettivi del PNRR. A tal fine, si prevede l'adozione di uno o più regolamenti, entro 180 giorni, per la revisione dell'assetto ordinamentale dei percorsi, nel rispetto di alcuni criteri, tra cui: *i)* meccanismi che assicurino continuità dell'offerta formativa dei percorsi di istruzione tecnica con i percorsi dell'istruzione terziaria nei settori tecnologici, anche in relazione alle esigenze del territorio di riferimento, in coerenza con quanto disposto dalla recente riforma [in materia di ITS Academy](#); *ii)* prevedere accordi regionali o interregionali, denominati “Patti educativi 4.0”, per l'integrazione e la condivisione delle risorse professionali, logistiche e strumentali di cui dispongono gli istituti tecnici e professionali, le imprese, gli enti di formazione accreditati dalle Regioni, gli ITS Academy,

le università e i centri di ricerca, anche attraverso la valorizzazione dei poli tecnico-professionali e dei patti educativi di comunità, nonché la programmazione di esperienze laboratoriali condivise, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Si tratta di misure condivisibili in linea di principio, ma che occorre trovino ora piena attuazione all'interno dei regolamenti. A tal fine, si prevede - opportunamente - l'istituzione dell'Osservatorio nazionale per l'istruzione tecnica e professionale con ruolo consultivo e di supporto del raccordo tra l'istruzione tecnica e professionale con i settori produttivi.

In tema di investimenti pubblici e PNRR, il DL prevede ulteriori interventi:

- quello, già richiamato, per cui le risorse assegnate e non utilizzate per gli interventi del PNRR possono essere utilizzate dalle Amministrazioni titolari nell'ambito degli stessi interventi per fronteggiare gli oneri derivanti dagli aumenti dei prezzi di materie prime, materiali, attrezzature, lavorazioni, carburanti ed energia;
- misure in tema di accesso degli enti locali al Fondo compensativo per l'avvio di opere indifferibili, per agevolarne la realizzazione, in linea con gli obiettivi del Piano;
- sempre per sostenere la definizione e l'avvio delle procedure di affidamento e accelerare l'attuazione degli investimenti, attraverso la centralizzazione delle committenze, Invitalia promuove appositi accordi quadro per l'affidamento dei servizi tecnici e dei lavori nell'ambito dei contratti pubblici. L'utilizzo di tali accordi è incentivato, in quanto le PA che se avvalgano non sostengono oneri per le attività di centralizzazione.

## 6. La capacità amministrativa come “chiave” per gli investimenti

Nei prossimi tre anni e mezzo l'Italia sarà chiamata a impiegare circa 170 miliardi di euro: si tratta di una cifra imponente, cui peraltro andranno sommati gli altri fondi europei derivanti dalla programmazione ordinaria.

In questo contesto, già il 2023 rappresenterà un importante banco di prova, poiché - come precisa la [NADEF 2022](#) - l'anno prossimo “*si verificherà l'incremento più significativo della spesa finanziata dal PNRR*”. In prospettiva, quindi, e come più volte rilevato da Confindustria, i principali rischi riguardano proprio gli investimenti.

Infatti, nel primo anno di attuazione, il PNRR ha conosciuto molte *milestone* e pochi *target*, poiché il Piano prevedeva, per questo periodo, molte riforme e pochi investimenti. Esso è stato progettato in base all'idea che gli investimenti si realizzano in maniera più efficiente ed efficace se preceduti dalle riforme, che ne preparano la strada. Riforme avviate sin dal DL n. 77 del 2021 e che dovrebbero già essere, almeno in parte, “interiorizzate” dalle PA.

In questo senso, un tema cruciale riguarda il problema (strutturale) dell'effettiva capacità delle amministrazioni, specie territoriali, di bandire ed eseguire le gare d'appalto successive alla ripartizione dei fondi PNRR. Per affrontarlo, sono state adottate una serie di misure di semplificazione e supporto agli enti locali.

Quanto alle prime, si è proceduto all'accelerazione delle procedure di attuazione del PNRR (con il [DL 77/2021](#)); sono state create "infrastrutture decisionali" dedicate al Piano (il Comitato speciale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, la Commissione Tecnica PNRR-PNIEC e la Soprintendenza Speciale PNRR); sono stati rafforzati i poteri sostitutivi e il silenzio assenso ed è stato ridotto il termine per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio.

Per ovviare ai gap tecnici nelle PA locali, [è stata prevista](#) l'assistenza di professionalità specialistiche qualificate (es. ingegneri e architetti), chiamati a operare in collaborazione con i destinatari dei finanziamenti del Piano; sono stati realizzati interventi per potenziare gli organici pubblici e rendere gli enti locali in grado di attuare i progetti PNRR (attraverso il rinnovo dei contratti, lo sblocco del *turnover* e dei concorsi pubblici, la formazione, i 1.000 esperti per la semplificazione, le misure per potenziare la capacità assunzionale); infine, è attivo da giugno 2022 presso il MEF uno strumento di supporto agli enti locali impegnati nella partecipazione ai bandi PNRR, noto come [Capacity Italy](#).

A quest'ultimo riguardo, occorre considerare che due terzi dei comuni italiani hanno meno di mille abitanti e presentano difficoltà anche nel confezionare progetti e bandi adeguati.

*Capacity Italy* nasce con l'idea di contribuire a risolvere tali criticità. Si tratta di un portale che punta a sostenere le PA nell'attuazione del PNRR, con il supporto tecnico operativo degli esperti di Cassa Depositi e Prestiti, di Invitalia e del Medio Credito Centrale.

Il portale offre a Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni ed Enti Pubblici non territoriali competenze specialistiche e servizi di assistenza tecnica: è, quindi, uno strumento di assistenza, che mette a disposizione delle Amministrazioni titolari di interventi e dei Soggetti attuatori del PNRR un *network* di esperti con l'obiettivo di assicurare supporto tecnico-operativo durante l'intero ciclo di realizzazione dei progetti, a partire dalla definizione dei bandi fino alle fasi di controllo e rendicontazione.

Il portale ha una funzione, anzitutto, "informativa": accedendovi, è possibile selezionare gli ambiti di interesse e consultare la documentazione disponibile. A questa si affianca la funzione di assistenza "individuale": il servizio è riservato agli iscritti al portale ReGiS e ai Responsabili Unici del Procedimento (RUP) per gli investimenti relativi ai Ministeri che hanno già attivato il servizio di assistenza tecnica. L'assistenza è quindi organizzata su due livelli, in funzione del bisogno: standardizzata (FAQ, linee guida, modulistica) e personalizzata, con la possibilità di formulare quesiti tecnici specifici per ottenere risposte dagli esperti da remoto.

*Capacity Italy* è, dunque, un vero e proprio sportello, in grado di fornire al personale tecnico e amministrativo delle amministrazioni impegnate nella realizzazione del PNRR risposte relative a tutte le fasi di attuazione dei progetti, secondo le indicazioni concordate dal Governo con la Commissione Europea.

Infine, sempre in tema di capacità amministrativa, il 20 ottobre è stato sottoscritto tra la Ragioneria generale dello Stato e il Ministero dell'Interno un [Protocollo d'intesa](#) per la costituzione di presidi territoriali unitari, su base provinciale o interprovinciale, che avranno il compito di supportare le amministrazioni locali titolari di interventi PNRR. Per la costituzione e il funzionamento dei presidi, nel biennio 2022-2023, è stata prevista l'assunzione a tempo indeterminato di 700 unità di personale (di cui 400 da destinare al Ministero dell'Interno e 300 per la Ragioneria generale dello Stato).

Questi presidi territoriali supporteranno le amministrazioni locali, tra le altre cose, nelle procedure di monitoraggio e rendicontazione degli interventi PNRR; nell'attuazione dei controlli amministrativo-contabili e nell'effettivo espletamento di quelli antimafia; nella verifica del rispetto dei principi trasversali del PNRR (es. "non recar danno significativo all'ambiente"); e nel corretto raggiungimento di milestone e target.

Anche questi innesti, sulla falsariga degli interventi poc'anzi richiamati, intendono ovviare a uno dei principali problemi nell'attuazione del PNRR, vale a dire la difficile reperibilità di personale qualificato e di quelle competenze necessarie ad attuare l'ingente numero di investimenti e ad assicurare la complessa gestione delle procedure del Piano.

Recenti analisi<sup>3</sup> confermano come le maggiori difficoltà siano nell'ambito degli enti locali, in particolare nei Comuni, che sono chiamati a gestire una quota significativa delle risorse del PNRR, pari a 87,4 miliardi di euro complessivi. In particolare, le carenze registrate afferiscono a tre macro-categorie di competenze: *i)* di *project e program management* funzionali alla natura dello strumento PNRR; *ii)* afferenti alla gestione amministrativa del dispositivo del PNRR (es. monitoraggio, rendicontazione e controllo); *iii)* verticali, richieste dalla singola misura (es. esperti informatici, ingegneri, architetti, chimici, geologi, geometri, fisici, biologi, agronomi).

Come Confindustria ha più volte rilevato, la PA rischia di avere un posizionamento poco competitivo sul mercato del lavoro, per i profili altamente qualificati, anche per via della rigidità dei processi di selezione e assunzione del personale, caratterizzati da un approccio burocratico e procedimentale che rende gravoso il percorso di acquisizione di nuove risorse.

---

<sup>3</sup> Intellera Consulting, Skills4PNRR. La sfida delle competenze professionali nell'attuazione del Piano, Milano, 2022.

Pertanto, gli sforzi dovrebbero concentrarsi sui processi di valutazione della *performance*, per renderli più snelli, e consentire la valorizzazione dei talenti, in modo da attrarli<sup>4</sup>.

## 7. Un focus sui temi ambientali

Il richiamato DL Aiuti-*ter* interviene anche sul capitolo ambientale, recependo una proposta di Confindustria volta a velocizzare le procedure autorizzatorie per l'economia circolare.

In particolare, si stabilisce che le opere, gli impianti e le infrastrutture necessari ai fabbisogni impiantistici individuati dal Piano per la gestione dei rifiuti costituiscono interventi di pubblica utilità, indifferibili e urgenti. Inoltre, nei relativi procedimenti autorizzativi non di competenza statale, qualora l'autorità competente non provveda entro i termini di legge, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della transizione ecologica, assegna alla stessa un termine non superiore a 15 giorni per provvedere; in caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio o del Ministro della transizione ecologica, il Consiglio dei ministri nomina un commissario *ad acta*, cui attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti necessari.

Si tratta di una misura strategica, che potrà contribuire a velocizzare tutte le procedure autorizzative collegate all'economia circolare e che, ad oggi, ancora scontano gravi ritardi a causa dell'inerzia pubblica, come nel caso delle procedure *end of waste* "caso per caso".

Inoltre, viene istituito presso il Ministero della transizione ecologica l'Organismo di vigilanza dei consorzi e dei sistemi autonomi per la gestione dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggi, al fine di rafforzare le attività di vigilanza e di controllo del funzionamento e dell'efficacia dei sistemi consortili e autonomi di gestione dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio.

Sempre in tema di economia circolare, con decreto del Ministro della Transizione Ecologica, è stato adottato il [cronoprogramma di attuazione della Strategia Nazionale per l'Economia Circolare](#) (SEC). Esso individua le azioni, gli obiettivi e le misure da perseguire nella definizione delle politiche istituzionali per assicurare un'effettiva transizione verso un'economia di tipo circolare e contiene i dettagli relativi alle tempistiche e alle azioni previste dalla Strategia, costituendone parte integrante.

---

<sup>4</sup> *Ibidem*.

Il Documento, in particolare, definisce l'attuazione e alcune tempistiche specifiche relativamente a: *i)* nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti; *ii)* incentivi fiscali a sostegno delle attività di riciclo e utilizzo di materie prime secondarie; *iii)* revisione del sistema di tassazione ambientale dei rifiuti al fine di rendere più conveniente il riciclaggio rispetto al conferimento in discarica e all'incenerimento sul territorio nazionale; *iv)* diritto al riutilizzo e alla riparazione; *v)* riforma del Sistema EPR e dei Consorzi attraverso la creazione di uno specifico organismo di vigilanza, sotto la presidenza del MiTE (cfr. *supra*); *vi)* supporto agli strumenti normativi esistenti: normativa sui rifiuti (nazionale e regionale), criteri ambientali minimi (CAM) nell'ambito degli appalti pubblici verdi. Lo sviluppo/aggiornamento di EOW e CAM riguarderà in particolare l'edilizia, il tessile, la plastica, i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE); *vii)* sostegno ai progetti di simbiosi industriale attraverso strumenti normativi e finanziari; *viii)* misure per l'uso del suolo in ottica di economia circolare; *ix)* misure per l'uso delle risorse idriche in ottica di economia circolare.

In tale contesto, la *governance* della Strategia viene affidata all'Osservatorio per l'Economia Circolare, in corso di istituzione presso il MiTE. L'Osservatorio avrà anche il compito di monitorare, definire e quantificare i target intermedi e di fornire gli indirizzi per l'eventuale integrazione e aggiornamento del cronoprogramma.

## 8. Ricerca e Sviluppo: dottorati di ricerca e attuazione di misure di sostegno alla R&S per promuovere semplificazione e mobilità

Come noto, la Missione 4 del PNRR mira a rafforzare le condizioni per lo sviluppo di una economia ad alta intensità di conoscenza, competitività e resilienza, partendo dal riconoscimento delle criticità del nostro sistema di istruzione, formazione e ricerca.

In questo contesto, la riforma dei dottorati intende superare l'attuale logica di redistribuzione delle risorse, favorendo un approccio di condivisione, nonché la semplificazione nella gestione dei fondi dedicati alle attività di ricerca pubblico-privata. Le Università, le uniche che continuano a poter richiedere l'accreditamento dei corsi di dottorato, con questa riforma possono farlo anche in forma associata insieme ad altri atenei, con enti pubblici e privati anche esteri, con istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, con imprese che svolgono una qualificata attività di ricerca e sviluppo, con pubbliche amministrazioni, istituzioni culturali e infrastrutture di ricerca di rilievo europeo o internazionale.

Il 29 dicembre 2021 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il [DM 14 dicembre 2021 n. 226](#), che riforma la disciplina dei dottorati di ricerca, semplifica le procedure per il coinvolgimento di imprese e centri di ricerca e rafforza le misure per la costruzione di percorsi di dottorato non finalizzati alla carriera accademica. Il 22 marzo 2022 sono state pubblicate le [Linee](#)



**Guida**, definite dal MUR, per la presentazione da parte degli atenei delle domande di accreditamento dei nuovi corsi di dottorato.

Il DM 226 contiene il “*Regolamento recante modalità di accreditamento delle sedi e dei corsi di dottorato e criteri per la istituzione dei corsi di dottorato da parte degli enti accreditati*”, che modifica le precedenti disposizioni in materia di dottorato di ricerca contenute nel DM 45/2013. La riforma introduce una necessaria flessibilità, che permette carriere diverse al termine del dottorato, mantenendo saldi i criteri di qualità scientifica e organizzativa; inoltre, esso punta a innalzare e potenziare il livello di qualità dei percorsi dottorali, a favorire l’istituzione di nuovi corsi di dottorato di ricerca, aumentandone le tipologie, a semplificare le procedure per coinvolgere nei percorsi soggetti esterni all’università, a promuovere, grazie al partenariato pubblico-privato, l’istituzione di dottorati di interesse nazionale e il riconoscimento dei dottorati industriali.

Come richiesto da Confindustria, il nuovo Regolamento accoglie e introduce, fra le principali novità, un articolo *ad hoc* sul “dottorato industriale” e cerca di riordinare tutte le fattispecie in cui è possibile avviare un dottorato in collaborazione con le imprese. Emerge, quindi, un ruolo più incisivo dei soggetti privati nel dottorato di ricerca. Infatti, viene esplicitato un orientamento professionalizzante sempre più marcato del dottorato di ricerca, con un’attenzione riservata all’inserimento nel mondo del lavoro privato. È prevista, poi, la partecipazione di enti terzi, tra cui il settore industriale, nella definizione del percorso formativo del dottorando, promuovendo opportunità di formazione interdisciplinare, multidisciplinare e transdisciplinare anche in ambiti non accademici.

Un altro ambito d’azione rilevante del PNRR riguarda l’attuazione di misure di sostegno alla R&S, per promuovere la semplificazione e la mobilità.

Per implementare la riforma, promuovendo la semplificazione e la mobilità, sono stati adottati una Cabina di regia interministeriale tra MUR e MISE e due decreti ministeriali (MUR): in ambito semplificazione della gestione dei fondi per la ricerca; in ambito mobilità, per aumentare e sostenere quella reciproca di figure di alto profilo (es. ricercatori e manager) tra Università, infrastrutture di ricerca e aziende.

Il 27 dicembre 2021 è stato registrato alla Corte dei Conti ed è entrato in vigore il [DM n. 1314 del 14 dicembre 2021](#), successivamente integrato con il [DM 1368 del 24 dicembre 2021](#), sulla semplificazione della gestione dei fondi per la ricerca.

In data 30 marzo 2022 il MUR ha emanato il [DM 330](#), messo a punto insieme al MISE, sulla mobilità dei ricercatori e manager. Il testo recepisce tutti i contributi forniti da Confindustria sul tema della mobilità dei ricercatori. La mobilità si inserisce sui progetti concreti e contribuisce a rafforzare la collaborazione pubblico-privata, che potrà essere realizzata sia nell’ambito di progetti PNRR, che in ambiti ulteriori. La mobilità, intesa come bidirezionale e temporanea, deve avvenire nell’ambito di un progetto di ricerca anche congiunto. Lo



scambio di personale di alto profilo tra sistema pubblico e privato è realizzato sulla base di convenzioni volte a disciplinare gli obiettivi del progetto di mobilità, le attività da svolgere, la durata complessiva e la disciplina della proprietà intellettuale delle invenzioni.