



CORTE DEI CONTI

COLLEGIO DEL CONTROLLO CONCOMITANTE
PRESSO
LA SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEL PNRR (2022)

Deliberazione n. 6/2023/CCC



REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

Collegio del controllo concomitante

presso la Sezione centrale di controllo

sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

Massimiliano Minerva	Presidente (relatore)
Federico Pepe	Consigliere
Maria Nicoletta Quarato	Consigliere
Paola Briguori	Consigliere
Alessandro Forlani	Consigliere
Giuseppina Veccia	Consigliere
Stefania Anna Dorigo	Primo Referendario (relatore)
Fedor Melatti	Referendario
Gaspare Rappa	Referendario

Nell'Adunanza plenaria del 14 febbraio 2023

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni e integrazioni;

VISTO l'art.11 della legge 4 marzo 2009, n.15;

VISTO l'art. 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120;

VISTO l'art. 7, comma 7, del d.l. 77/2021, convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108,

VISTO il "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" (di seguito anche "PNRR") approvato con Decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio, notificata all'Italia dal Segretariato generale del Consiglio con nota del 14 luglio 2021;

VISTO il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, recante "Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti", convertito con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite 16 giugno 2000, n. 14, e successive modifiche e integrazioni;

VISTA la deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti 10 novembre 2021, n. 272;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo 22 dicembre 2021, n. 21, con la quale è stato approvato il documento concernente la "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2022", ai sensi dell'art. 5 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con del. n. 14/DEL/2000 e s.m.i.;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo 23 dicembre 2022, n. 43, con la quale è stata approvata la "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2023";

CONSIDERATO che la deliberazione da ultimo citata prevede che, entro la metà del mese di marzo, sia predisposta una Relazione sull'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza da sottoporre al Parlamento, riguardante l'intero esercizio 2022;

VISTA l'ordinanza n. 3 del 10 febbraio 2023, con la quale il Presidente del Collegio del controllo concomitante ha convocato il Collegio per l'adunanza del 14 febbraio 2023, in composizione plenaria, al fine della deliberazione in argomento;

DELIBERA

di approvare l'allegata Relazione sullo stato di attuazione del PNRR (2022), con la quale si riferisce sull'esito del controllo concomitante sui piani, programmi e progetti del PNRR e del PNC, oggetto della Programmazione del Collegio per il 2022 (concretamente effettuato dal mese di aprile 2022 al mese di dicembre 2022), nel testo di cui all'unito documento che forma parte integrante della presente deliberazione, quale contributo alla Relazione che la Corte dei conti deve inviare almeno semestralmente al Parlamento ai sensi dell'art. 7, comma 7, del d.l. 77/2021, convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108.

ORDINA

la trasmissione della presente deliberazione e dell'allegata Relazione alle Sezioni Riunite in sede di controllo.

Il magistrato co-relatore
P. ref. Stefania Dorigo
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Massimiliano Minerva
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 21 febbraio 2023
Dott. ssa Luigina Santoprete
(firmato digitalmente)



CORTE DEI CONTI

COLLEGIO DEL CONTROLLO CONCOMITANTE
PRESSO
LA SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEL PNRR (2022)

(APPROVATA DAL COLLEGIO DEL CONTROLLO CONCOMITANTE
NELL'ADUNANZA DEL 14 FEBBRAIO 2023)

Alla redazione della presente relazione hanno collaborato
i funzionari del Collegio del controllo concomitante
Francesca Leuzzi, Stefania La Forgia,
Laura Randazzo, Lucia Mollicone,
Marina Farinola, Jacopo Sportoletti
coordinati dal Primo Ref. Stefania Dorigo

SOMMARIO

PREMESSA	1
1. OBIETTIVI, FINALITÀ E OGGETTO DELLE ATTIVITÀ DEL COLLEGIO DEL CONTROLLO CONCOMITANTE.....	2
2. AMBITI, METODOLOGIA E STRUMENTI.....	8
3. LE DELIBERAZIONI ADOTTATE DAL COLLEGIO.....	10
4. PRINCIPALI CRITICITÀ EMERSE	22
5. PROCESSI AUTOCORRETTIVI DELLE AMMINISTRAZIONI	37

PREMESSA

Il presente documento descrive le attività di controllo concomitante sul PNRR e PNC svolte nel corso del 2022 dal Collegio istituito ai sensi dell'art. 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 e costituisce il contributo del Collegio medesimo alla relazione sullo stato di attuazione del PNRR che la Corte dei conti deve inviare al Parlamento, almeno semestralmente, ai sensi dell'art. 7, comma 7, del d.l. 77/2021, convertito con modificazioni dalla L.29 luglio 2021, n. 108. In particolare, poiché il Collegio ha avviato le proprie attività istruttorie nel mese di aprile 2022, questa prima relazione ha ad oggetto il periodo aprile 2022-dicembre 2022 (cfr. deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 43/SSRRCO/INPR/2022).

La relazione è composta da cinque paragrafi.

Il primo paragrafo descrive in generale gli obiettivi, le finalità e l'oggetto delle attività di controllo svolte dal Collegio.

Il secondo paragrafo tratta gli ambiti, la metodologia e gli strumenti utilizzati per lo svolgimento delle attività istruttorie.

Il terzo paragrafo sintetizza le delibere adottate dal Collegio sino al 31 dicembre 2022.

Il quarto paragrafo è dedicato all'analisi delle principali criticità emerse nell'ambito dei progetti sottoposti al controllo concomitante.

Il quinto paragrafo, infine, esamina i processi autocorrettivi innescati dalle amministrazioni a seguito delle attività del Collegio.

1. OBIETTIVI, FINALITÀ E OGGETTO DELLE ATTIVITÀ DEL COLLEGIO DEL CONTROLLO CONCOMITANTE

Il Collegio del controllo concomitante è stato istituito presso la Sezione centrale di controllo sulle Amministrazioni dello Stato, con deliberazione 10 novembre 2021, n. 272 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, in attuazione dell'art. 22, c. 2 del d.l. n. 76/2020, convertito dalla l. 11 settembre 2020, n. 120. Il predetto decreto ha previsto infatti una rivisitazione e più specifica declinazione della funzione di controllo concomitante - già introdotta dall'art. 11, c. 2, l. 4 marzo 2009, n. 15 - ora espressamente intestata ad un apposito Collegio autonomo (in sede centrale, mentre in sede regionale il controllo concomitante è svolto dalle Sezioni regionali di controllo, in base alla citata delibera consiliare n. 272/2021) e convogliata verso l'esame dei "*principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale*" (cfr. art. 22, c. 1, d.l. n. 76/2020)

L'obiettivo del controllo concomitante è quello di intervenire *in itinere* durante l'attuazione di un piano, programma o progetto, esercitando un'azione acceleratoria e propulsiva dell'azione amministrativa (in questo senso, già Corte conti, SS. RR., in sede di controllo, deliberazione n. 29/CONTR/09) e assicurando, al contempo, il corretto impiego delle risorse rimesse alla gestione pubblica.

La vigente normativa tipizza vari esiti dell'attività di controllo concomitante, così schematizzabili:

a) nei casi previsti dall'art. 11, c. 2, della l. n. 15/2009 (gravi irregolarità gestionali, gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione), comunicazione, per il tramite del Presidente della Corte, al ministro, il quale può disporre la sospensione dell'impiego delle somme, in quanto espressamente richiamata dall'art. 22, del d.l. n. 76/2020. In caso di rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi, comunicazione al ministro, il quale rimuove gli impedimenti o adotta gli atti previsti dalla norma;

b) nei casi previsti dall'art. 22 del d.l. n. 76/2020 (gravi irregolarità gestionali o rilevanti ed ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi), comunicazione all'amministrazione ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 21, c. 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Oltre agli esiti normativamente previsti, qualora accerti la presenza di ritardi o di carenze gestionali non tali da integrare la soglia di gravità prevista dalle disposizioni di cui alla l. n. 15/2009 e al d.l. n. 76/2020, il Collegio del controllo concomitante - in coerenza con gli strumenti a disposizione del controllo sulla gestione, del cui più vasto ambito fa parte - può indirizzare all'amministrazione specifiche raccomandazioni e avvisi (*warning*), affinché venga stimolato un percorso auto-correttivo - che l'amministrazione potrà declinare sia sul piano delle proposte di decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa, delle attività gestionali, sia sul piano dei "controlli interni" - che porti ad una più efficace ed efficiente gestione delle risorse finanziarie. Come già a suo tempo evidenziato dalla Corte costituzionale in materia di controllo sulla gestione, "*perché questo obiettivo possa essere efficacemente perseguito, è determinante l'attribuzione di tale funzione di controllo a un organo, come la Corte dei conti, la cui attività contrassegna un momento di neutralizzazione rispetto alla conformazione legislativa (politica) degli interessi*" (Corte cost., sent. n. 29/1995).

Nel corso del suo primo anno di attività il Collegio ha adottato varie raccomandazioni volte ad indirizzare il percorso amministrativo verso forme di efficienza gestionale e finanziaria, nell'ambito del quadro di interventi approvato in sede di programmazione della propria attività.

Con deliberazione 22 febbraio 2022, n. 1, infatti, il Collegio ha previsto un dettagliato quadro programmatico del controllo concomitante sulle gestioni statali in corso di svolgimento per l'anno 2022 ponendo il *focus* della propria attività, per attualità e rilevanza, sul pacchetto di investimenti e riforme richiesto agli stati membri dal Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF), ovvero il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Come noto, l'Unione Europea

ha risposto alla crisi pandemica con il Next Generation EU (NGEU), dei cui strumenti l'Italia è la prima beneficiaria. In particolare, il RRF garantisce al nostro Paese risorse per 191,5 md, da impiegare nel periodo 2021-2026.

Il Governo italiano, attraverso il Piano Nazionale Complementare (PNC) di cui al d.l. 6 maggio 2021, n. 59, convertito con modificazioni dalla l. 1 luglio 2021, n. 101, ha stanziato ulteriori 30,6 md di risorse nazionali.

Per l'Italia, il PNRR ha individuato sei macroaree di intervento corrispondenti alle sei missioni che lo compongono.

Il Collegio ha quindi esaminato i progetti inclusi nella propria programmazione con esiti istruttori a cadenza tendenzialmente trimestrale, in linea con gli obiettivi e le scadenze degli interventi presi in esame. Tali interventi sono stati raggruppati – anche per comodità metodologica ed espositiva e per il carattere trasversale rispetto ai soggetti pubblici coinvolti - nelle principali aree tematiche corrispondenti tendenzialmente alle suddette sei missioni del PNRR (“estese” fino ad arrivare a nove), nelle quali confluiscono la maggior parte, se non la totalità, dei possibili interventi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale:

1. Digitalizzazione P.A. e Innovazione
2. Istruzione
3. Ricerca
4. Cultura
5. Turismo
6. Mobilità e logistica
7. Transizione ecologica
8. Lavoro e inclusione sociale
9. Salute

Successivamente, la programmazione del Collegio è stata integrata con la delibera 26 settembre 2022, n. 12, con la quale, considerate le emergenze nazionali verificatesi in campo energetico (a causa, in particolare, del conflitto ucraino) e idrico - climatico (a causa delle particolari condizioni climatiche del 2022), si è ritenuto di sottoporre a controllo concomitante ulteriori piani, programmi e progetti di peculiare rilevanza nel settore idrico ed energetico.

Per l'annualità 2022 la programmazione del Collegio è stata incentrata in gran parte sull'analisi di opere finanziate con fondi PNRR/PNC. In particolare, su un complesso di n. 225 interventi approvati dal Governo (di cui n. 195 del PNRR e n. 30 del PNC), la programmazione del Collegio ha previsto l'esame di n. 38 interventi, di cui n. 32 del PNRR e n. 6 del PNC:

TAVOLA 1

RISORSE PNRR E PNC TOTALI E IN PROGRAMMAZIONE 2022 – COLLEGIO DEL CONTROLLO
CONCOMITANTE

Delibera di programmazione	N. interventi programmati - PNRR	N. interventi programmati - PNC
Delibera 1/2022- Febbraio 2022	28	5
Delibera 12/2022 - Settembre 2022	4	1

Dal punto di vista finanziario su un totale di risorse PNRR/PNC di oltre 222 md, l'attività pianificata dal Collegio prevede l'analisi di investimenti per circa 53 md di euro (cfr., in dettaglio, la tavola n. 2, di seguito riportata nonché il graf. 1):

TAVOLA 2

RISORSE PNRR E PNC TOTALI E IN PROGRAMMAZIONE 2022 – COLLEGIO DEL CONTROLLO
CONCOMITANTE

(in milioni)

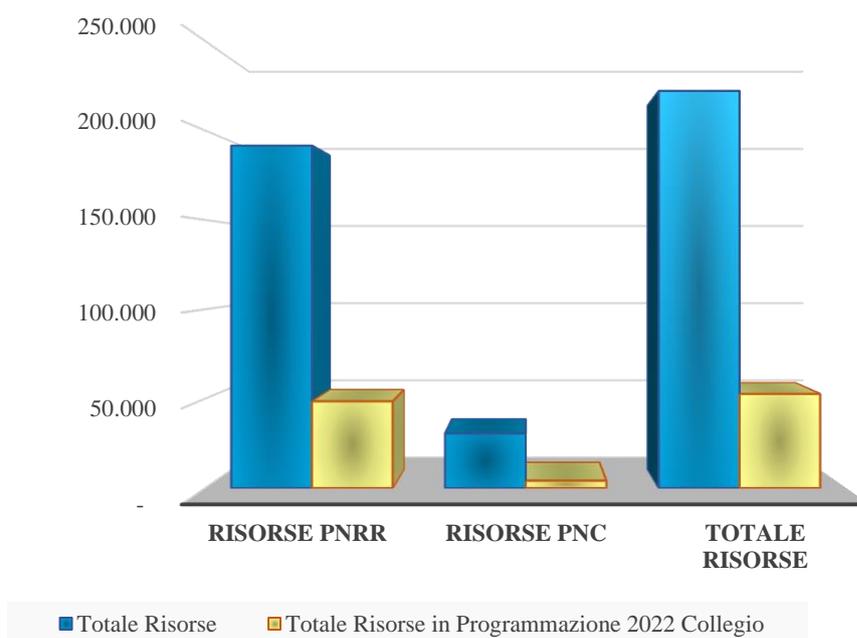
Origine Risorse	Totale Risorse	Totale Risorse In Programmazione 2022 Collegio
Risorse PNRR	191.499	48.534
Risorse PNC	30.622	4.141
Totale Risorse	222.121	52.675

Fonte: elaborazione Corte conti su dati PNRR-PNC agg. dicembre 2022

GRAFICO 1

RISORSE PNRR E PNC TOTALI E IN PROGRAMMAZIONE 2022 – COLLEGIO
CONCOMITANTE

(in milioni)



Fonte: elaborazione Corte conti su dati PNRR-PNC agg. dicembre 2022

La programmazione prevede l'esame degli interventi distribuiti in tutte le missioni del PNRR, in varia misura. La seguente tavola evidenzia la percentuale di spesa (risorse complessive/risorse sottoposte ad esame) che è oggetto di programmazione per ogni missione:

RISORSE PNRR IN PROGRAMMAZIONE 2022 – COLLEGIO DEL CONTROLLO CONCOMITANTE.
 DETTAGLIO PER MISURE E COMPONENTI

(in milioni)

Missione e Componenti	Totale complessivo Risorse PNRR	Totale risorse in programmazione controllo Collegio	% risorse in controllo Collegio per Missione
M1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	40.291	11.693	29%
M1C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	9.722	2.268	
M1C2 - Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	23.895	6.707	
M1C3 - Turismo e Cultura 4.0	6.675	2.718	
M2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica	59.459	6.601	11%
M2C1 - Agricoltura sostenibile ed Economia Circolare	5.265	2.300	
M2C2 - Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	23.778	971	
M2C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	15.362		
M2C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica	15.054	3.330	
M3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile	25.397	7.610	30%
M3C1 - Investimenti sulla rete ferroviaria	24.767	7.610	
M3C2 - Intermodalità e logistica integrata	630	-	
M4 - Istruzione e ricerca	30.876	13.680	44%
M4C1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	19.436	8.800	
M4C2 - Dalla ricerca all'impresa	11.440	4.880	
M5 - Inclusione e coesione	19.851	1.950	10%
M5C1 - Politiche per il lavoro	6.660	1.000	
M5C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	11.216	950	
M5C3 - Interventi speciali per la coesione territoriale	1.975		
M6 - Salute	15.626	7.000	45%
M6C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	7.000	7.000	
M6C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario	8.626		
TOTALE RISORSE PNRR	191.499	48.534	25%

Fonte: elaborazione Corte conti da OpenData ItaliaDomani agg. dicembre 2022

Per quanto attiene al PNC, i sette interventi oggetto di programmazione coprono circa il 14% delle risorse complessive, come emerge dalla seguente tavola:

TAVOLA 4

RISORSE PNC IN PROGRAMMAZIONE 2022 – COLLEGIO DEL CONTROLLO CONCOMITANTE.
DETTAGLIO PER MISURE E COMPONENTI

(in milioni)

Misure	Totale risorse in programmazione controllo Collegio PNC
PNC-C.2-Rinnovo delle flotte di bus, treni e navi verdi - Navi	800
PNC-C.11-Elettrificazione delle banchine (Cold ironing)	700
PNC-E.1-Salute, ambiente, biodiversità e clima	500
PNC-E.3-Ecosistema innovativo della salute	438
PNC-H.1-Contratti di filiera e distrettuali per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo	1.203
PNC-I.1-Iniziative di ricerca per tecnologie e percorsi innovativi in ambito sanitario e assistenziale	500
TOTALE RISORSE PNC	4.141

Totale complessivo Risorse PNC	Totale risorse in programmazione controllo Collegio PNC	% risorse in programmazione Collegio sul totale
30.622	4.141	14%

Fonte: elaborazione Corte conti da OpenData ItaliaDomani agg. dicembre 2021

Parte della programmazione del Collegio è stata dedicata anche a progetti non finanziati attraverso PNRR/PNC (compresi gli interventi a valere su risorse FSC confluiti nel PNRR), ma da risorse nazionali. Considerando anche queste fonti di finanziamento, la spesa oggetto di analisi da parte del Collegio ammonta nel complesso a circa 69 md di euro.

Le tavole seguenti rappresentano il totale delle risorse oggetto di programmazione da parte del Collegio nel 2022, distinguendo fra la fonte del finanziamento¹ e le “materie”² oggetto di analisi.

TAVOLA 5

TOTALE RISORSE IN PROGRAMMAZIONE 2022 – COLLEGIO DEL CONTROLLO CONCOMITANTE

(in milioni)

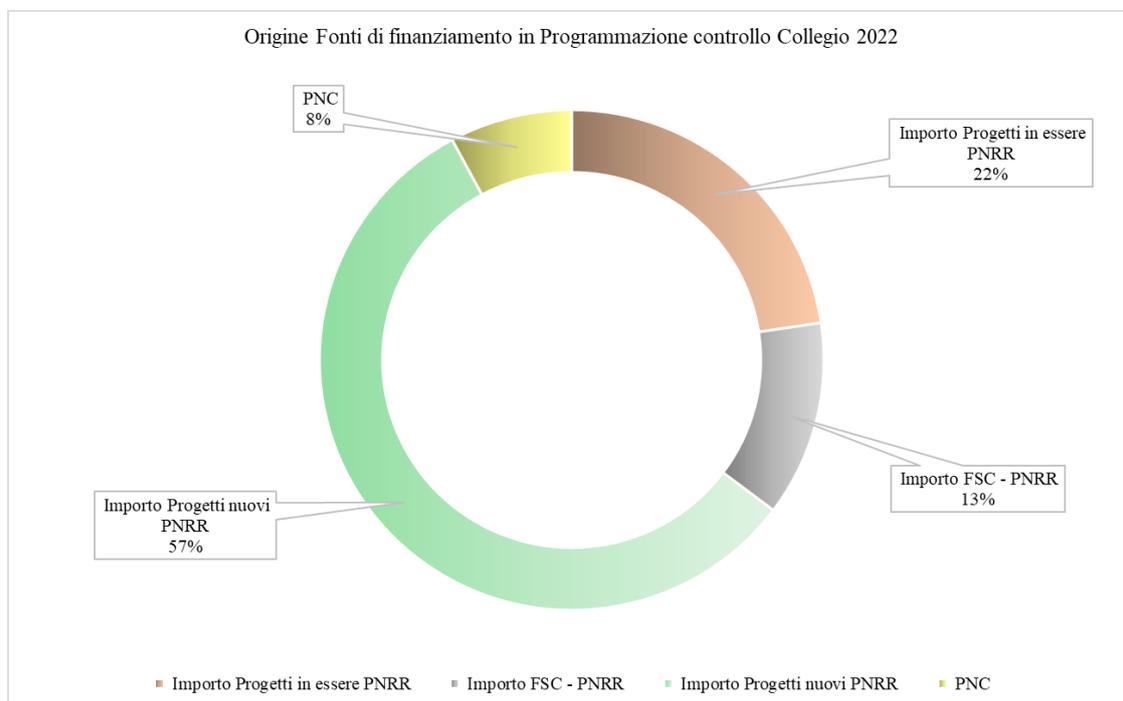
Importo Totale	Importo Progetti in essere PNRR	Importo FSC confluiti nel PNRR	Importo Progetti nuovi PNRR	PNC
52.675	11.916	6.654	29.964	4.141

Fonte: elaborazione Corte conti da OpenData ItaliaDomani agg. dicembre 2022

¹ A tal riguardo, si distingue fra opere finanziate *ex novo* con fondi PNRR e opere rifinanziate con tali fondi.

² Per comodità espositiva, le materie oggetto di esame sono state rappresentate secondo un raggruppamento che ricalca quello delle missioni previste dal PNRR.

ORIGINE FONTI INTERVENTI IN PROGRAMMAZIONE – COLLEGIO DEL CONTROLLO
CONCOMITANTE



Come meglio dettagliato nella tavola che segue, le misure oggetto di programmazione che poggiano sul PNRR sono relative per il 65% a finanziamenti ottenuti a titolo di prestito e per il 27% a risorse ottenute a titolo di sovvenzione.

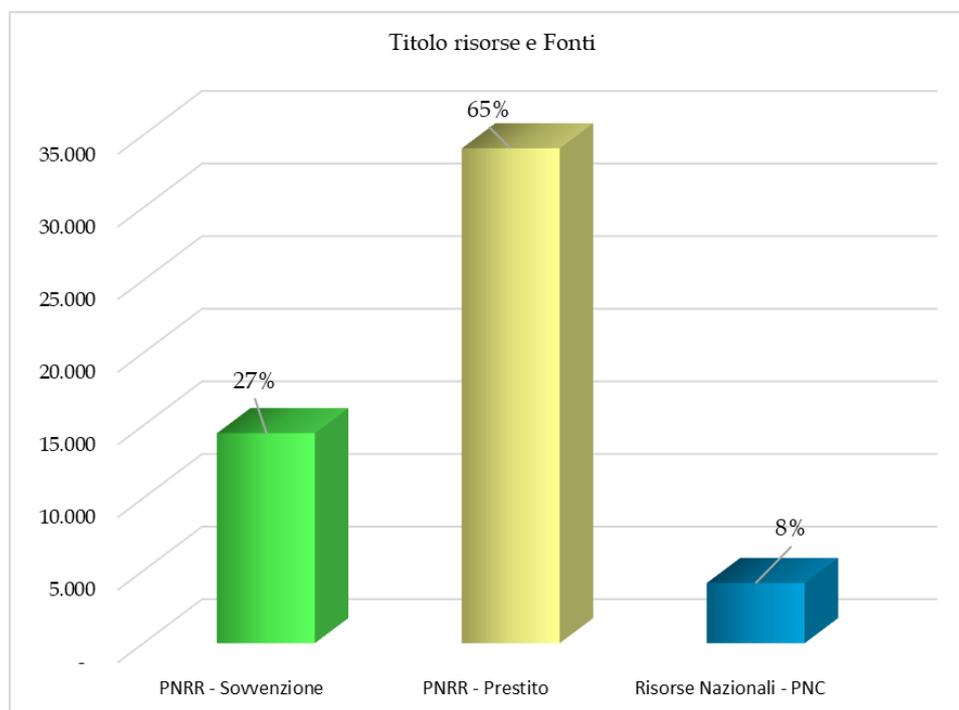
TAVOLA 6
IMPORTO TOTALE INTERVENTI IN PROGRAMMAZIONE 2022 COLLEGIO DEL CONTROLLO
CONCOMITANTE CLASSIFICATI PER TITOLO RISORSE E FONTI

(in milioni)

Titolo risorse e Fonti	Importo	%
Prestito	34.075	65%
- PNRR	34.075	
Sovvenzione	14.459	27%
- PNRR	14.459	
Risorse nazionali	4.141	8%
- PNC	4.141	
Totale complessivo	52.675	

Fonte: elaborazione Corte conti da OpenData ItaliaDomani agg. dicembre 2022

PERCENTUALE INTERVENTI IN PROGRAMMAZIONE 2022 COLLEGIO DEL CONTROLLO
CONCOMITANTE CLASSIFICATI PER TITOLO RISORSE E FONTI



Fonte: elaborazione Corte conti da OpenData ItaliaDomani agg. dicembre 2022 (PNRR) e agg. dicembre 2021 (PNC)

2. AMBITI, METODOLOGIA E STRUMENTI

Il controllo rimesso al Collegio si è concretizzato in momenti di verifica trimestrale dei cronoprogrammi e del raggiungimento degli obiettivi intermedi, in grado di far emergere, già in corso di svolgimento della gestione di ogni singolo intervento in esame, eventuali gravi irregolarità ovvero rilevanti ed ingiustificati ritardi nell'esecuzione, capaci di ridurre o vanificare l'efficacia delle misure assunte e, per l'effetto, pregiudicare la "ripartenza" del Paese, allo scopo di cercare di anticipare e precorrere le varie scadenze intermedie (milestone) e le devianze gestionali dei progetti (in prospettiva, anche attraverso l'individuazione di indici di anomalia e di rischio), innescando per tempo eventuali percorsi di autocorrezione da parte delle amministrazioni e ponendosi in tal modo in quella logica, acceleratoria ed anche predittiva, voluta dal legislatore.

In concreto, l'attività istruttoria del Collegio, tenuto conto del carattere fortemente ravvicinato al momento gestorio che ne costituisce il tratto differenziale rispetto alle altre forme di controllo, è stata svolta utilizzando strumenti in grado di assicurare una conoscenza costantemente aggiornata dei dati analitici e delle informazioni relative ai tempi, ai modi ed ai costi della realizzazione di piani, programmi e progetti affidati alle gestioni pubbliche statali, selezionati in base a quanto disposto con la citata deliberazione n. 1/2022, perseguendo l'obiettivo dell'attivazione da parte dell'amministrazione di correttivi in corso d'opera dotati di particolare efficacia, in quanto mirati anche alla prevenzione dei ritardi e delle irregolarità gestionali ed alla propulsione dell'azione amministrativa.

Ai fini dell'efficace espletamento delle funzioni di controllo concomitante attribuite dal legislatore, il Collegio, per l'esercizio delle proprie attività istruttorie, perlomeno di quelle di

primo livello (acquisizione delle informazioni preliminari e dei principali documenti del progetto), ha considerato strumento privilegiato l'utilizzo dell'apposito sistema informativo previsto dall'art. 1, c. 1043, della l. 30 dicembre 2020, n.178 (legge di Bilancio 2021), finalizzato a supportare le attività di gestione, di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo delle componenti del Next generation EU, realizzato a cura del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria Generale dello Stato, denominato ReGiS, il quale è stato avviato a giugno 2022.

Ulteriori valide fonti, ad integrazione delle informazioni presenti su ReGiS ed utili ai fini delle istruttorie condotte dal Collegio, sono state considerate, altresì, le informazioni fornite dalle strutture amministrative previste dal d.l. n. 77/2021, recante *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure, convertito nella legge 29 luglio 2021, n.108.*

Allo scopo di evitare di onerare eccessivamente le amministrazioni con continue e ripetute richieste istruttorie, anticipando le recenti ed autorevoli indicazioni declinate da Corte conti, SS. RR., in sede di controllo (deliberazione n. 43/SSRRCO/INPR/2022), sono state attivate alcune collaborazioni istituzionali, in modo da consentire al Collegio medesimo di rilevare, anche per questa via, gravi ritardi o gravi irregolarità gestionali nell'attuazione dei progetti sottoposti al controllo concomitante.

A tal fine, il Collegio ha provveduto, dunque, ad inoltrare formale richiesta di attivazione di un flusso di comunicazioni:

- alla Cabina di regia per il PNRR, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e della relativa Segreteria tecnica;
- all'Ufficio di Audit del PNRR istituito, ai sensi dell'art. 22, par. 2, lett. c), punto ii), del Regolamento 2021/241, presso la RGS - Ispettorato generale per i Rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), ex art. 7 del d.l. n. 77/2021. In particolare, il Collegio provvede all'invio delle delibere via via adottate e l'Autorità di Audit invia i propri rapporti periodici; inoltre, si sono svolti alcuni utili incontri di confronto;
- all'Autorità Nazionale Anticorruzione in merito allo scambio di informazioni e documenti, tratti dalle banche dati nella disponibilità dell'Anac medesima, circa l'esecuzione degli appalti (soprattutto di lavori pubblici) connessi all'attuazione dei piani, programmi e progetti in esame;

In relazione alla complessità e alla rilevanza di taluni progetti sottoposti al controllo, il Collegio ha inteso, altresì, avvalersi:

- dell'Arma dei Carabinieri, proponendo l'avvio di una collaborazione istituzionale volta, da un lato, ad attivare ogni proficuo scambio di informazioni con il Collegio sulle eventuali gravi irregolarità gestionali o gravi criticità relative ai progetti inseriti nella programmazione di cui alla delibera 1/2022, dall'altro, ad effettuare specifiche e mirate attività di indagine/istruttorie, su richiesta dei magistrati istruttori appartenenti al Collegio, nell'ambito delle quali possano essere valorizzate le capacità professionali specialistiche e le pregresse esperienze dell'Arma, in particolare, in materia ecologico ambientale (Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari), sanità/salute (Comando Carabinieri per la Tutela della Salute), tutela dei beni culturali (Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale), tutela della sicurezza sul lavoro (Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro). La prospettata collaborazione mira, in prospettiva, alla elaborazione congiunta di indici di anomalia o di rischio dell'esecuzione degli interventi oggetto di finanziamenti pubblici nell'attuale congiuntura, i quali consentirebbero di individuare con largo anticipo gli interventi da verificare, prevenendo, anche per tale via, gli episodi di cattiva gestione o fatti di rilevanza penale;
- della Guardia di finanza, Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie, con il cui Comando Generale si è convenuto che il vigente Protocollo d'intesa con la Corte dei Conti nell'esercizio delle funzioni di controllo possa costituire, allo stato, un'idonea cornice di riferimento per lo sviluppo delle prospettate attività del neoistituito Collegio", richiedendo comunque al citato Nucleo di attivare ogni proficuo scambio di informazioni anche con riferimento alle eventuali iniziative delle Unità territoriali. Anche in questo caso, la collaborazione potrebbe comprendere, in prospettiva, l'elaborazione congiunta indici di anomalia o di rischio.

Altri strumenti utili al controllo concomitante sono costituiti, inoltre, dagli aggiornamenti segnalati sui siti istituzionali, in particolare *Italia Domani*, oltre alle relazioni di monitoraggio della Cabina di Regia presso la PCM.

Nonostante l'ambizione di ReGiS a porsi quale unico canale informativo e documentale sull'attuazione del PNRR, ad oggi l'acquisizione di dati e di informazioni, nonché l'individuazione, l'accertamento e, ove possibile, il superamento delle cause di eventuali criticità, è avvenuto attraverso il dialogo aperto, e nella maggior parte dei casi costruttivo e proficuo, con le amministrazioni responsabili della gestione delle attività sottoposte al controllo, anche al fine di realizzare il rispetto del contraddittorio espressamente previsto dalla normativa (art. 11 della l. n. 15/2009), a cui si è affiancata, in taluni casi, l'interlocuzione con gli Organismi di controllo interni a ciascuna amministrazione.

In una prospettiva che guarda alle "gestioni pubbliche statali" in un significato oggettivo prima che soggettivo, l'ambito potenziale di indagine del Collegio è stato esteso oltre il novero dei tradizionali ministeri, includendo, altresì, enti pubblici, società a prevalente o intero capitale pubblico e gestioni commissariali, eventuali partecipi dell'attuazione dei piani o programmi presi in esame.

Sia la fase istruttoria che la fase decisoria sono state caratterizzate dall'effetto acceleratorio e propulsivo dell'azione delle amministrazioni nei cui confronti, avendo accertato la presenza di ritardi o di carenze gestionali non tali da integrare la soglia di gravità prevista dalle disposizioni di cui alla l. n. 15/2009 e al d.l. n. 76/2020, il Collegio ha indirizzato, come detto, specifiche raccomandazioni e avvisi (*warning*), stimolando, quindi, un percorso autocorrettivo, come è effettivamente avvenuto in più casi (cfr. ad es. le delibere nn. 11, 15, 24 e 25 del 2022; v. par. 5 "Processi autocorrettivi innescati dalle amministrazioni a seguito delle attività del Collegio").

3. LE DELIBERAZIONI ADOTTATE DAL COLLEGIO

Nell'esercizio delle funzioni attribuite dall'art. 22, c. 1, del d.l. n. 76/2020, il Collegio ha adottato ventisei delibere, per complessivi 23 md del PNRR e per complessivi 2 md del PNC. Le tavole sotto riportate sintetizzano, dunque, dal punto di vista grafico, le risorse oggetto di deliberazione nel corso del 2022, distinte per risorse PNRR e risorse PNC.

TAVOLA 7

RISORSE PNRR IN PROGRAMMAZIONE 2022 – COLLEGIO CONCOMITANTE. OGGETTO DI DELIBERAZIONI

(in milioni)

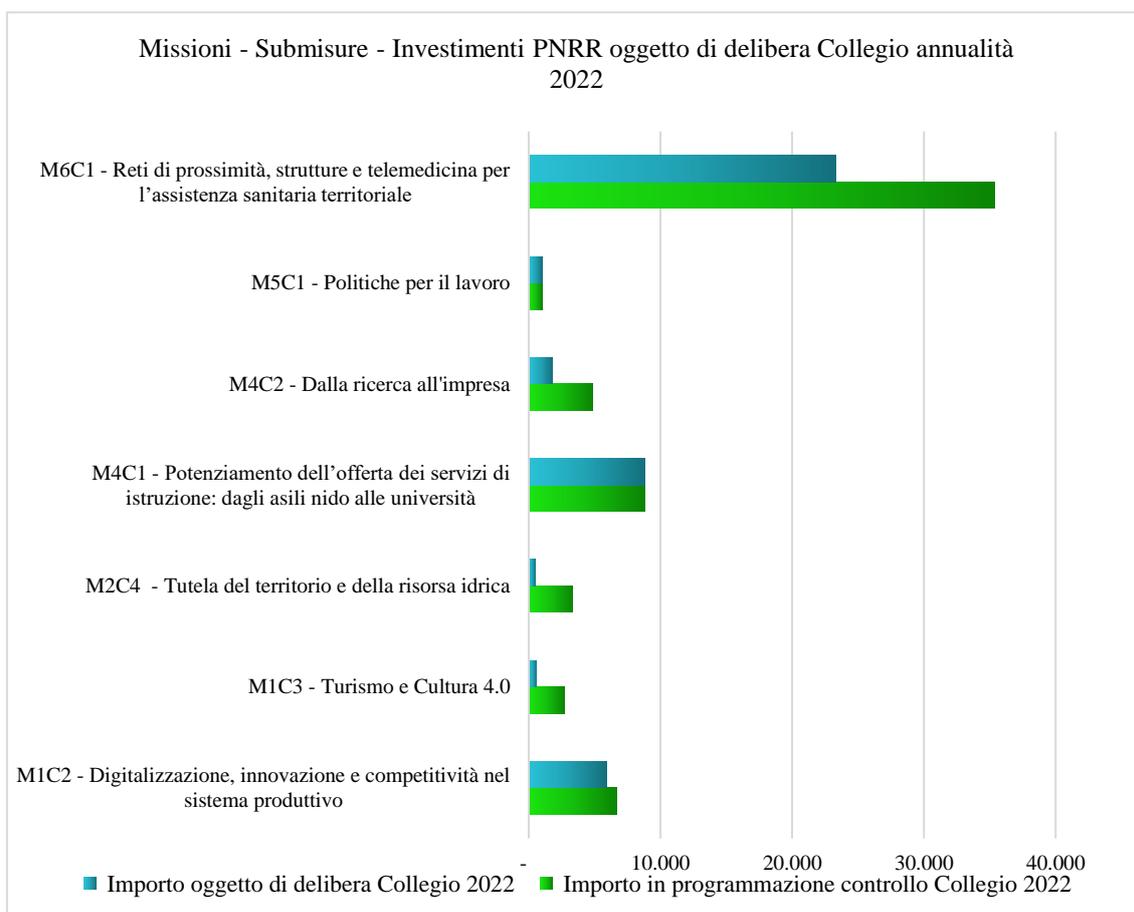
Missioni - Submisure - Investimenti	Importo in programmazione controllo Collegio 2022	Importo oggetto di delibera Collegio 2022
M1C2 - Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	6.707	5.884
M1C2I3.1 - Italia 5G - Corridoi 5G, Strade extraurbane (+ 5G Aree bianche) - delibera n. 19		2.020
M1C2I3.1 - Piano Italia a 1 Gbps - delibera n. 18		3.864
M1C3 - Turismo e Cultura 4.0	2.718	600
M1C3I1.2 - Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi per consentire un più ampio accesso e partecipazione alla cultura - delibera n. 7		300
M1C3I3.2 - Sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà) - delibera n. 26		300

(segue)

Missioni - Submisure – Investimenti	Importo in programmazione controllo Collegio 2022	Importo oggetto di delibera Collegio 2022
M2C2 - Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	971	741
M2C2I4.3 - Installazione di infrastrutture di ricarica elettrica - delibera n. 23		741
M2C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica	3.330	500
M2C4I3.4 - Bonifica del "suolo dei siti orfani" - delibera n. 16 e 25		500
M4C1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	8.800	8.800
M4C1I1.1 - Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia - delibera n. 20		4.600
M4C1I1.3 - Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola - delibera n. 13		300
M4C1I3.3 - Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica - delibera n. 17		3.900
M4C2 - Dalla ricerca all'impresa	4.880	1.800
M4C2I1.1 - Fondo per il Programma Nazionale Ricerca (PNR) e progetti di Ricerca di Significativo Interesse Nazionale (PRIN) - delibera n. 21		1.800
M5C1 - Politiche per il lavoro	1.000	1.000
M5C1I1.1 - Potenziamento dei centri per l'impiego - delibera n. 3		600
M5C1I1.2 - Creazione di imprese femminili - delibera n. 10		400
M6C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	7.000	4.000
M6C1I1.2.1 - Casa come primo luogo di cura (Adi) - delibera n. 6		2.720
M6C1I1.2.2 - Implementazione delle Centrali operative territoriali (COT) - delibera n. 6		280
M6C1I1.2.3 - Telemedicina per un migliore supporto ai pazienti cronici - delibera n. 6		1.000
Totale complessivo	35.406	23.325

Fonte: elaborazione Corte conti da OpenData ItaliaDomani agg. dicembre 2022

MISURE/INVESTIMENTI PNRR OGGETTO DI DELIBERA COLLEGIO ANNUALITÀ 2022



Fonte: elaborazione Corte conti da OpenData ItaliaDomani agg. dicembre 2022.

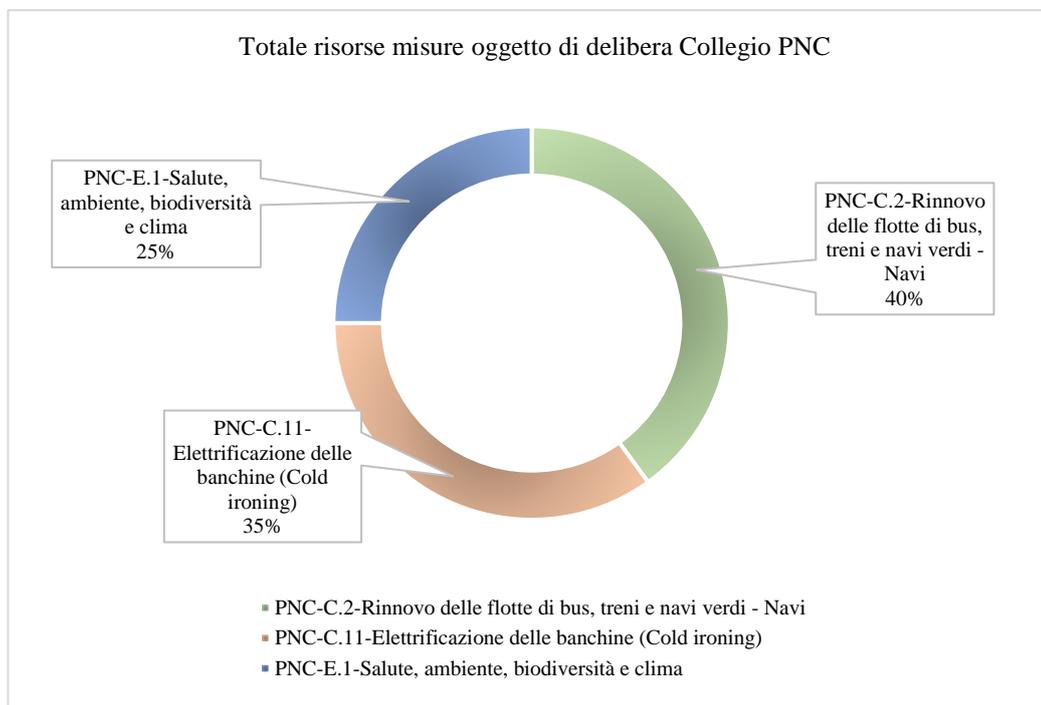
TAVOLA 8
RISORSE PNC IN PROGRAMMAZIONE 2022 – COLLEGIO CONCOMITANTE. OGGETTO DI
DELIBERAZIONI

(in milioni)

Misure	Totale in programmazione controllo Collegio PNC	Totale risorse misure oggetto di delibera Collegio PNC
PNC-C.2-Rinnovo delle flotte di bus, treni e navi verdi – Navi - delibera n. 5	800	800
PNC-C.11-Elettrificazione delle banchine (<i>Cold ironing</i>) - delibere n. 2-8-9-11-14-15 e 24	700	700
PNC-E.1-Salute, ambiente, biodiversità e clima - delibere n. 4 e 22	500	500
PNC-H.1-Contratti di filiera e distrettuali per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo	1.203	
PNC-E.3-Ecosistema innovativo della salute	438	
PNC-I.1-Iniziative di ricerca per tecnologie e percorsi innovativi in ambito sanitario e assistenziale	500	
TOTALE RISORSE PNC in programmazione Collegio	4.141	2.000

Fonte: elaborazione Corte conti da OpenData ItaliaDomani agg. dicembre 2021

% MISURE/INVESTIMENTI PNC OGGETTO DI DELIBERA COLLEGIO ANNUALITÀ 2022



Fonte: elaborazione Corte conti da OpenData ItaliaDomani agg. dicembre 2021

Le citate deliberazioni si sono tradotte, allo stato, nell'impartire alle amministrazioni varie raccomandazioni e *warning*. Di seguito, si riporta una sintesi delle decisioni adottate dal Collegio, suddivise per missioni/materie.

Digitalizzazione P.A. e Innovazione

3.1. Nell'ambito della missione M1C2, il Collegio ha analizzato il sub - investimento 3.1, in particolare sia il progetto Piano "Italia a 1 Giga" (cfr. delibera 22 novembre 2022, n. 18) che il Piano "Italia 5G" (cfr. delibera 22 novembre 2022, n. 19).

Per quanto concerne il Piano "Italia a 1 Giga", questo sub - investimento ha l'obiettivo di promuovere, attraverso l'intervento pubblico, investimenti in reti a banda ultralarga che consentano di garantire a tutti gli utenti una velocità di connessione in linea con gli obiettivi europei della Gigabit society e del Digital Compass. Più in dettaglio, tale misura mira a fornire, entro il 2026, una connettività a 1 Gbit/s in *download* e 200 Mbit/s in *upload* nelle aree Next generation access (NGA) grigie e nere per portare la connettività a circa 8,5 milioni di famiglie, imprese ed enti nelle aree grigie e nere NGA a fallimento di mercato.

Nell'ambito della delibera 18/2022 il Collegio ha accertato l'insussistenza - allo stato degli atti - di criticità tali da implicare le conseguenze di cui all'art. 11 della l. n. 15/2009 e dell'art. 22 del d.l. n. 76/2020, raccomandando al Dipartimento per la trasformazione digitale di porre in essere le opportune iniziative tese a garantire una tempestiva, efficiente ed efficace destinazione delle risorse finanziarie che si sono rese disponibili, valutando la possibilità di destinarle al finanziamento di ulteriori misure di sostegno della domanda o a supporto di altri progetti relativi alla banda ultralarga. Il Collegio ha altresì raccomandato di rafforzare i controlli sulla realizzazione del sub investimento "Piano Italia a 1 Giga", al fine di intercettare tempestivamente eventuali scostamenti dal cronoprogramma e, conseguentemente, adottare i necessari interventi correttivi, nonché di monitorare l'impatto dell'aumento dei prezzi delle materie prime e quello

della scarsità di manodopera specialistica sull'esecuzione delle attività progettuali, al fine di prevenire eventuali criticità o ritardi.

Il Piano "Italia 5G", invece, ha l'obiettivo di incentivare la diffusione, sull'intero territorio nazionale, di reti mobili 5G che assicurino un salto di qualità della connettività radiomobile, intervenendo nelle aree in cui il mercato non risulta, entro il 2026, in grado di raggiungere tale obiettivo (cd. aree a fallimento di mercato).

Con la delibera n. 19/2022, il Collegio ha raccomandato al Dipartimento per la trasformazione digitale di valutare come utilizzare le risorse che residuano al termine delle procedure di aggiudicazione già espletate, tenendo conto della copertura per eventuali extracosti e il finanziamento di ulteriori misure a sostegno della domanda di servizi e applicazioni 5G, ferma restando ogni necessaria e preventiva interlocuzione con le competenti Autorità nazionali ed europee. Inoltre, pro-futuro, il Collegio ha ritenuto indispensabile una scrupolosa analisi dei fabbisogni, una mappatura del contesto, un'accurata analisi delle condizioni di gara e un'attenta programmazione delle risorse affinché il cospicuo plafond disponibile sia integralmente utilizzato.

Il Collegio ha altresì raccomandato di presidiare l'avvio e la piena funzionalità del sistema informativo, nonché di adoperarsi per un concreto controllo del rispetto delle condizionalità previste nel PNRR, nella fase di esecuzione delle attività progettuali, oltre che di proseguire nel monitorare la problematica attinente alla carenza di manodopera, adottando ogni misura utile per scongiurare impatti negativi sull'esecuzione delle attività progettuali, valutando ogni possibile azione coordinata con altri enti, nazionali o territoriali, che a vario titolo sono competenti in materia.

Istruzione

3.2. Nell'ambito della missione M4C1, il Collegio ha analizzato diversi investimenti.

In primis, con la delibera 25 ottobre 2022, n. 13, il Collegio ha esaminato lo stato di avanzamento del programma dedicato a questo obiettivo denominato "Potenziamento delle infrastrutture per lo sport a scuola" (M4C1 – 1.3), che interesserà 442 interventi su scuole del primo e del secondo ciclo di istruzione per una superficie complessiva di almeno 230.440 mq, da completare entro il secondo trimestre del 2026.

Infatti, al fine di rafforzare le infrastrutture sportive e favorire lo sport e i corretti stili di vita nelle scuole, riducendo il divario infrastrutturale esistente in tale campo, il PNRR ha stanziato risorse che ammontano a 300 ml, destinate per il 70% agli edifici scolastici del primo ciclo di istruzione e per il 30% agli edifici del secondo ciclo di istruzione. In particolare, il 54,29% delle risorse complessive è destinato alle scuole del Mezzogiorno.

Da quanto emerge dall'analisi condotta dal Collegio, solo una minima parte dell'elevatissimo numero di domande presentate, pari a 2.859 (per un valore complessivo di quasi 3 md di euro), ha trovato capienza nei fondi messi a disposizione dal PNRR.

A giudizio del Collegio, sarebbe stato necessario prevedere in fase di programmazione uno stanziamento più congruo alle reali esigenze delle scuole italiane ovvero, quantomeno, destinare i fondi stanziati esclusivamente alla scuola primaria, in coerenza con la *ratio* della riforma ordinamentale prevista dall'art. 1, c. 239 e ss. della legge di Bilancio 2022 (l. 30 dicembre 2021, n. 234), che ha disposto la graduale introduzione dell'insegnamento dell'educazione motoria nella scuola primaria, con la presenza di docenti specializzati a ciò dedicati a garanzia dell'esercizio effettivo del diritto all'educazione motoria fin dai primi anni della scuola dell'obbligo.

Il Collegio, inoltre, avendo appurato un ritardo di quasi sei mesi nella pubblicazione degli interventi ammessi a finanziamento, ha invitato il Ministero dell'istruzione a concludere celermente l'attività istruttoria ancora in corso, e la conseguente stipula delle convenzioni con gli enti locali ammessi al finanziamento, così da procedere nelle successive fasi della progettazione, dell'aggiudicazione e dell'esecuzione degli interventi finanziati.

La Corte ha raccomandato, altresì, una più tempestiva pubblicità sui siti istituzionali dello stato di avanzamento nella realizzazione dell'intervento, così da garantire la piena trasparenza dell'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Nell'ambito della stessa missione e della medesima componente in analisi, il Collegio, con delibera 22 novembre 2022, n. 17, ha esaminato anche lo stato di avanzamento dell'investimento 3.3, denominato "Istruzione - Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica". Tale piano persegue l'obiettivo di consentire la messa in sicurezza di una parte degli edifici scolastici, favorendo anche una progressiva riduzione dei consumi energetici.

L'investimento è finalizzato altresì all'incremento dei livelli di sicurezza delle scuole - principalmente sotto il profilo dell'aumento della sicurezza sismica degli edifici, nonché al miglioramento delle classi energetiche dei fabbricati stessi.

Le risorse finanziarie stanziare ammontano, complessivamente, a 3.9 md di cui 3.4 md relativi ai progetti in essere a valere su fondi del bilancio nazionale, mentre la restante parte, composta dai progetti nuovi, è interamente finanziata dal PNRR. L'amministrazione titolare è il Ministero dell'istruzione.

Per l'attuazione di tale investimento, il 40% delle risorse è destinato alle regioni del Mezzogiorno e il 30% è destinato alle province, ivi comprese quelle autonome, alle città metropolitane e agli enti di decentramento regionale per le scuole del secondo ciclo di istruzione.

All'esito dell'istruttoria svolta dal Collegio si è evidenziato che, per quanto concerne i progetti in essere, sussistono criticità nella stipulazione della convenzione con gli enti ammessi a finanziamento e nel rispetto di questi ultimi dei termini di aggiudicazione degli interventi già selezionati in via definitiva; mentre per i progetti nuovi sussiste un ritardo del Ministero nella pubblicazione delle graduatorie, nonché il rinvio delle scadenze con rimodulazione del cronoprogramma originario, oltre al mancato coordinamento tra il sistema ReGiS e il sistema ministeriale SNAES.

Il Collegio ha inoltre rilevato che per molti progetti in essere il termine di aggiudicazione del finanziamento risultava già scaduto, cosa che ha portato il Ministero a dichiarare la decadenza del finanziamento di n. 86 interventi, per un importo complessivo pari a 116,4 ml, mentre per altri progetti in essere tale termine è prossimo alla scadenza, in quanto era previsto al 31 dicembre 2022.

Da tale circostanza consegue che il target finale del piano rischia di non essere raggiunto se non si provvede alla sostituzione dei progetti decaduti con altri progetti che, peraltro, sarebbero ancora da individuare.

Nell'ambito della medesima misura e della medesima componente, il Collegio, con la delibera 22 novembre 2022, n. 20, ha analizzato altresì l'investimento 1.1 denominato "Istruzione - Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia".

L'investimento si indirizza verso il raggiungimento dell'obiettivo del potenziamento della costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza degli asili nido e delle scuole dell'infanzia, al fine di migliorare l'offerta educativa sin dalla prima infanzia e offrire un aiuto alle famiglie, incoraggiando la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la conciliazione tra vita familiare e professionale.

Le risorse sono, pertanto, destinate a progetti di costruzione, ristrutturazione, messa in sicurezza e riqualificazione di asili nido, scuole dell'infanzia e centri polifunzionali per i servizi alla famiglia, con priorità per le strutture localizzate nelle aree svantaggiate del Paese e nelle periferie urbane, con lo scopo di rimuovere gli squilibri economici e sociali ivi esistenti e a progetti volti alla riconversione di spazi delle scuole dell'infanzia attualmente inutilizzati, con la finalità del riequilibrio territoriale, anche nel contesto di progetti innovativi finalizzati all'attivazione di servizi integrativi che concorrano all'educazione dei bambini e soddisfino i bisogni delle famiglie in modo flessibile e diversificato, sotto il profilo strutturale e organizzativo.

Il piano è costituito da progetti in essere relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei comuni destinati ad asili nido e scuole dell'infanzia. Con riferimento ai progetti citati dall'istruttoria svolta dal Collegio si

evinces che il Ministero dell'istruzione non ha rispettato la milestone nazionale M4C1-00-ITA-1 (Q1 del 2022) di "Approvazione della classifica degli interventi" anche se è stato ritenuto che tale inadempimento e le criticità ad esso collegate non sono stati tali da implicare le conseguenze di cui all'art. 11, co. 2 della l. n. 15/2009 e art. 22 del d.l. n. 76/2020.

Infatti, alla data del 31 marzo 2022 con riferimento ai progetti in essere il ministero aveva approvato la classifica degli interventi per un valore inferiore ad 1/3 delle risorse disponibili mentre per i progetti nuovi era ancora in corso la procedura di presentazione delle candidature da parte degli enti locali.

Con riferimento a questi ultimi le relative graduatorie di ammissione per un numero complessivo di 2.176 progetti finanziati sono state approvate l'8 settembre 2022, con più di cinque mesi di ritardo rispetto alla suddetta milestone nazionale. Tali graduatorie, tuttavia, non risultavano essere definitive, essendo ancora in corso da parte del ministero, l'istruttoria sulle ammissioni con riserva, pertanto, sul punto il Collegio ha raccomandato di completare celermente l'istruttoria sullo scioglimento delle riserve, nonché di sottoscrivere tempestivamente gli accordi di concessione con gli enti locali beneficiari.

Ricerca

3.3. Il Collegio del controllo concomitante ha svolto la sua funzione anche nell'ambito della missione 4 del PNRR "Istruzione e ricerca", componente 2 "Dalla ricerca all'impresa", analizzando, nella delibera 22 novembre 2022, n. 21, l'investimento 1.1, suddiviso a sua volta in tre sub - investimenti.

Il primo sub - investimento prevede come target l'assunzione di 900 nuovi ricercatori ed è stato ampiamente raggiunto: le assunzioni sono state superiori al dato quantitativo indicato (2.308). Il Collegio ha, tuttavia, rilevato che solo il 30% dei ricercatori sono stati assunti presso istituzioni universitarie del Sud ed ha pertanto segnalato il mancato raggiungimento della quota del 40% prevista dall'art. 2, c. 6 bis, del d.l. n. 77/2021, al Dipartimento per le politiche di coesione presso la PCM, anche al fine di sottoporlo alla Cabina di regia per l'adozione delle occorrenti misure correttive e compensative.

Il secondo sub - investimento è costituito dal Fondo per il Programma Nazionale Ricerca (PNR), piano volto al finanziamento di sedici progetti di ricerca presentati da enti ed istituzioni pubbliche di ricerca, nonché di 310 progetti di ricerca presentati dalle Università.

Il terzo sub - investimento attiene al bando Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN) 2020,2022 e 2022 PNRR. Per quanto concerne il primo bando sono stati ammessi a finanziamento 308 progetti, mentre per il secondo risultano pervenute richieste di finanziamento per 7.817 progetti, di cui solo 3.050 potranno essere ammessi a finanziamento, atteso l'importo totale a disposizione. Sul punto la Corte ha rilevato che il raggiungimento di tale target è a rischio, atteso che risulta complesso assegnare in poco più di un anno una quota così elevata di progetti. In relazione al terzo bando, la pubblicazione, prevista per dicembre 2022, è già avvenuta.

Infine, si è raccomandato al Ministero dell'università e della ricerca di avviare le opportune interlocuzioni formali con le competenti strutture statali ed europee, al fine di definire la tematica concernente il target europeo di riferimento (da individuare, ad avviso della Corte, nel numero di "progetti di ricerca" e non nel numero di "unità di ricerca" da finanziare).

Cultura

3.4. In tale ambito è intervenuta la delibera 19 luglio 2022, n. 7 sul progetto "Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi" - compreso nel PNRR (M1C3 - 1.2) per un importo di 3 ml finalizzato a ridurre gli ostacoli, le disuguaglianze e le carenze strutturali ed informative che limitano l'accesso di tutti i cittadini al patrimonio culturale del Paese - nel quale in Collegio ha evidenziato l'esigenza di procedere tempestivamente alla pianificazione

degli interventi da realizzare ed all'adozione dei distinti decreti di ammissione a finanziamento, per assicurare il rispetto del target di realizzazione dei primi 150 interventi entro il secondo trimestre 2023.

Il progetto è stato avviato ma deve essere completata, anche all'esito degli avvisi pubblici rivolti ai luoghi della cultura pubblici non statali e privati, la complessiva individuazione dei 617 siti ove realizzare gli interventi. Nell'ambito del programma il Collegio ha, altresì, raccomandato il parallelo avvio e sviluppo delle ulteriori linee di attività relative alla "Piattaforma AD Arte" ed alla formazione del personale amministrativo e degli operatori culturali da dedicare alla più ampia fruizione di luoghi della cultura, per garantire la sinergia tra le diverse linee di attività del programma, necessaria all'efficienza ed efficacia della spesa pubblica complessiva.

Nell'ambito della medesima misura è intervenuta la delibera 19 dicembre 2022, n. 26 sul progetto denominato "Sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà)", compreso nel PNRR (misura M1C3 – 3.2) per il quale sono state stanziato complessive risorse pari a 300 ml di euro.

Il Collegio, avendo accertato la presenza di diffuse criticità, ha impartito specifiche raccomandazioni al Ministero della cultura tese ad acquisire progetti specifici corredati dei relativi quadri economico - finanziari, nonché ad adottare i dovuti atti di indirizzo, coordinamento, controllo, monitoraggio e verifica nei confronti dei soggetti partecipanti all'implementazione esecutiva delle diverse linee di intervento, specificando altresì di adottare tutte le misure urgenti e necessarie per il raggiungimento degli obiettivi già previsti al 31 dicembre 2022 e non ancora realizzati.

Il Collegio, inoltre, ha raccomandato all'Unità di missione per il PNRR di svolgere, in raccordo con la Direzione generale per il cinema ed audiovisivo (soggetto attuatore per il progetto PNRR – M1C3 – Investimento 3.2) il coordinamento delle relative attività di gestione, del loro monitoraggio, rendicontazione e controllo, nonché di vigilanza affinché siano adottati criteri di selezione delle azioni coerenti con le regole e gli obiettivi del PNRR.

Mobilità e Logistica

3.5. Nell'ambito di questa missione, il Collegio ha analizzato il programma "Elettrificazione delle banchine - *Cold Ironing*" (M3C2 – 1.1), cui sono destinati 700 ml fra il 2021 ed il 2026, finalizzato alla realizzazione di un sistema di alimentazione elettrica per le navi ormeggiate in porto, al fine di consentire lo spegnimento dei motori, azzerando, pertanto, nelle città portuali le relative emissioni nocive per l'ambiente e per la salute delle popolazioni residenti.

Il Collegio ha adottato una serie di delibere di *warning*, a partire dalla prima pronuncia, la n. 2 del 19 maggio 2022. Tale arresto, dopo aver accertato il sostanziale conseguimento degli obiettivi intermedi stabiliti dalla regolamentazione di settore fino a tutto il primo trimestre 2022, ha rilevato alcune criticità. Anzitutto, in prospettiva, quella legata alla pubblicazione dei bandi per la realizzazione del 30% delle opere o dell'esecuzione dei lavori, visto che i soggetti attuatori orientano piuttosto la propria attività amministrativa all'affidamento della (sola) progettazione o dello studio di fattibilità tecnico - economica, secondo cronoprogrammi comunque condivisi dal Ministero delle infrastrutture e la mobilità sostenibili (ministero proponente). Inoltre, è stato evidenziato un ritardo nello sviluppo di una parte del sistema di tracciamento informatico ("Piattaforma") che il ministero proponente ha ritenuto strategico ai fini della vigilanza sull'andamento del programma. Infine, è stata verificata la necessità di un maggiore coordinamento centrale dei progetti, da riferire anche al profilo tecnico e tecnologico (definizione di standard) del *Cold Ironing*, oltre che procedurale, attraverso l'adozione dei previsti atti di indirizzo e linee guida. Il Collegio, pertanto, ha raccomandato all'amministrazione di valutare l'avvio di un percorso autocorrettivo finalizzato a superare le criticità rilevate e, successivamente, ne ha accertato l'adozione con la delibera 25 ottobre 2022, n. 15.

Con delibera successiva, la n. 8 del 28 luglio 2022, è stata inoltre riscontrata la violazione dei principi di evidenza pubblica nell'ambito di un affidamento diretto, ravvisando, per l'effetto,

contestualmente un'irregolarità e una deviazione “da procedure stabilite da norme, nazionali o comunitarie”, nonché l'omessa comunicazione/segnalazione al ministero proponente delle economie di spesa maturate al secondo trimestre 2022, raccomandandone la comunicazione. Tali criticità sono state superate dall'amministrazione e il Collegio ne ha dato atto (cfr. delibera n. 11 del 26 settembre 2022).

Ancora sul programma di interventi in analisi, il Collegio ha segnalato la criticità relativa all'*in house* allargato (ex art. 10, d.l. n. 77/2021), nella delibera 28 luglio 2022, n. 9 (v. par. 4.5 “Criticità organizzative in materia di mancato coordinamento, integrazione informatica e avvalimento di *società in house*”).

Il Collegio, con successive deliberazioni, ha altresì accertato nei confronti di Regione Veneto e Veneto Infrastrutture s.r.l. (società *in house* della regione), una irregolarità gestionale appartenente alla medesima tipologia già oggetto della delibera n. 8/2022 (cfr. delibera 25 ottobre 2022, n. 14). In particolare, evidenziando che le prestazioni effettivamente richieste all'affidatario risultano in realtà più ampie rispetto a quelle considerate ai fini della stima del valore dell'affidamento diretto, la Corte ha raccomandato al MIMS di presidiare il puntuale rispetto degli obblighi assunti dal soggetto attuatore e, suo tramite, dall'amministrazione aggiudicatrice attraverso l'accordo procedimentale stipulato *inter partes*, nonché il rispetto delle procedure di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e successive modificazioni.

Transizione ecologica

3.6. Nell'ambito di questa area tematica il Collegio si è espresso sul progetto “Rinnovo delle flotte di bus, treni e navi verdi - navi” e sul progetto “Bonifica dei siti orfani”.

Il Collegio ha analizzato il primo progetto, ricompreso nel Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNIC), che integra, con risorse nazionali, gli interventi del PNRR (M2C2 - 4.4), tramite la delibera 19 luglio 2022, n. 5.

Appare opportuno evidenziare che l'investimento mira a rinnovare in senso *green* la flotta navale mediterranea, a favorire l'utilizzo di combustibili meno inquinanti (GNL) e a ridurre le emissioni delle navi-traghetto dello stretto di Messina attraverso l'acquisto di navi ibride e la ibridizzazione della flotta già esistente.

Il Collegio ha rilevato la presenza di diffusi ritardi nell'attuazione del progetto; tali rallentamenti, allo stato, non sono ingiustificati in quanto dovuti ai tempi di interlocuzione con la Commissione europea (che deve pronunciarsi circa il regime applicabile agli incentivi previsti dal progetto, definendo se ricorra l'ipotesi degli aiuti di Stato) nonché ad eventi estrinseci non preventivabili (l'aumento del costo dei materiali connesso alla guerra Russia – Ucraina).

Sono state altresì accertate alcune criticità suscettibili di pregiudicare, prospetticamente, il corretto sviluppo del progetto. Quale misura auto - correttiva, il Collegio ha in particolare raccomandato ai soggetti attuatori (MIMS e Rete Ferroviaria Italiana) la necessità dell'avvio di una approfondita riflessione sulla più efficiente gestione del traffico sullo stretto di Messina, posto che la costruzione di una nuova nave ibrida si rivela non idonea al traghettamento di treni a composizione bloccata di lunghezza pari a 200 m (es. treni AV) e non è chiaro il rapporto, in termini di costi/benefici, della ibridizzazione della flotta navale già esistente.

Il secondo progetto, invece, è stato oggetto di analisi da parte della delibera 8 novembre 2022, n. 16. Tale intervento ha ad oggetto la bonifica dei siti inquinati, operazione che riveste una particolare importanza a livello finanziario e ambientale. Infatti, è noto che vivere in prossimità di territori fortemente inquinati espone a numerose patologie (*in primis*, quelle tumorali), con conseguente compromissione del diritto alla vita e alla buona salute dei singoli da un lato, ed emersione di pesanti oneri per lo Stato dall'altro (per l'assistenza medica dei cittadini che vivono in zone ambientalmente deteriorate e per eventuali sanzioni comunitarie in tema di inquinamento).

La delibera in esame è stata emessa all'esito di un'analisi a campione svolta su alcuni “siti orfani”, ossia luoghi contaminati non bonificati dai responsabili o dai proprietari dei terreni perché sconosciuti o inadempienti (ubicati nella Regione Campania). L'amministrazione regionale è

infatti percettrice di fondi statali *ex d.m.* 29 dicembre 2020, n. 269 per complessivi 12,6 ml, oggetto del controllo concomitante in questione, destinati a risanare tre siti fortemente inquinati e ubicati in aree densamente popolate e in parte ospitanti scuole che offrono servizi per l'infanzia (Discarica Cava AL.MA. – Comune di Villaricca; discarica Ecologica Meridionale località Lo Uttaro – Comune di Caserta; Falda area ex Saint Gobain “Piscine Rosse” – Comune di San Nicola La Strada). Preliminarmente, il Collegio ha evidenziato come la funzione di controllo concomitante intende assicurare la “buona spesa” delle risorse finanziarie, nel caso di specie provenienti da risorse nazionali, oltre che dal PNRR, laddove da questa spesa dipenda la riuscita di interventi finalizzati alla crescita del Paese e alla produzione di una ricchezza futura; ciò garantisce infatti quella “equità intergenerazionale” più volte invocata anche dalla Corte costituzionale, quale espressione suprema del principio di solidarietà (art. 2 Cost.). In particolare, la delibera n. 16/2022 ha accertato che tutti i progetti di bonifica finanziati dal d.m. 269/2020 in territorio campano presentano ritardi rispetto al cronoprogramma attuativo, anche a motivo di carenze procedurali che hanno causato alcune difficoltà nell'approccio operativo ai lavori di bonifica da parte dei comuni, soggetti attuatori degli interventi. Pertanto, il Collegio ha impartito raccomandazioni affinché vengano adottate tutte le azioni opportune e necessarie al fine di poter attivare la realizzazione degli interventi in tempi rapidi, evitando che i ritardi già accumulati nel cronoprogramma possano acuirsi a scapito della salute dei residenti delle zone inquinate. Il Collegio ha dato atto dell'attivazione delle misure autocorrettive con la delibera 19 dicembre 2022, n. 25.

Nell'ambito di questa materia il Collegio è intervenuto altresì con la delibera 13 dicembre 2022, n. 23 che ha analizzato la misura “Installazione di infrastrutture di ricarica elettrica” (M2C2 I 4.3). Tale intervento, per cui risultano stanziati risorse pari ad euro 741,32 ml, ha lo scopo di promuovere lo sviluppo di una mobilità basata su veicoli elettrici, la quale rappresenta una rilevante opportunità per la decarbonizzazione del settore.

Al fine di raggiungere gli obiettivi europei in materia di decarbonizzazione è previsto un parco circolante di circa 6 milioni di veicoli elettrici al 2030 per i quali si stima siano necessari 31.500 punti di ricarica rapida pubblici. La misura, pertanto, si pone come obiettivo quello di costruire le infrastrutture abilitanti al fine di promuovere lo sviluppo di mobilità sostenibile e accelerare la transizione del modello tradizionale di stazioni di rifornimento basate su carburante verso punti di rifornimento per veicoli elettrici. Al fine di permettere la realizzazione di tali obiettivi, l'intervento è finalizzato allo sviluppo di 7.500 punti di ricarica rapida in autostrada e 13.755 in centri urbani, oltre a 100 stazioni di ricarica sperimentali con tecnologie per lo stoccaggio dell'energia.

Il Collegio ha riscontrato alcune criticità: vi sono stati ritardi rispetto agli step propedeutici per il raggiungimento della milestone italiana “emissione dell'avviso pubblico per la fornitura di cofinanziamenti per la costruzione di infrastrutture di ricarica per veicoli elettrici”, la cui scadenza era inizialmente fissata per la data del 31 marzo 2022 e, successivamente, corretta e fissata per il 31 dicembre 2022. Inoltre, alla pubblicazione dell'avviso pubblico dianzi citato è seguita la consultazione pubblica. Tuttavia, l'amministrazione titolare (MATTM, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) avrebbe dovuto provvedere all'emanazione del relativo decreto ma tanto non ha provveduto, fornendo, tuttavia, motivazioni adeguate e specificando che il ritardo è dovuto al cambio di governo. Il ministero ha altresì rassicurato che il menzionato decreto è in fase di avanzata definizione. Ulteriore criticità emersa dall'istruttoria è stata la mancanza della stipula della convenzione con Invitalia.

Sulla scorta delle criticità appena evidenziate, il Collegio, con la delibera in esame, ha raccomandato di adoperarsi tempestivamente per portare a compimento gli step procedurali necessari (decreto ministeriale; convenzione con Invitalia), con adozione dell'avviso pubblico nei termini preventivati (Q4 2022), nonché di adottare ogni atto necessario a far sì che il percorso volto a raggiungere la milestone UE Q2 2023 non subisca rallentamenti o regressioni procedurali, ponendo in essere una più stringente programmazione, volta anche a prevedere interventi correttivi per recuperare il ritardo accumulato.

Lavoro e inclusione sociale

3.7. In tale ambito oggetto di analisi è stato il progetto di “Potenziamento dei centri per l’impiego” (M5C1 - 1.1), cui sono destinati 600 ml nell’ambito del PNRR, di cui 400 ml per progetti già avviati e 200 ml per progetti addizionali (cfr. delibera 21 giugno 2022, n. 3).

La deliberazione ha ad oggetto, in particolare, la verifica sullo stato di svolgimento delle attività poste in essere a livello centrale e territoriale, in vista del raggiungimento dell’obiettivo previsto per il quarto trimestre 2022, secondo cui almeno 250 Centri per l’impiego devono completare il 50% delle attività previste dai piani di potenziamento regionali triennali 2021-2023.

Il progetto di potenziamento è stato attenzionato dalla Corte perché dall’efficienza dei centri per l’impiego dipende la corresponsione effettiva delle prestazioni da erogare su tutto il territorio nazionale alle persone che cercano lavoro.

Il Collegio, nel rilevare che, allo stato degli atti, non sono emerse criticità tali da implicare conseguenze in termini di responsabilità dei soggetti attuatori, ha approvato un serie di raccomandazioni, con la specifica finalità di accelerare l’attività amministrativa, affinché l’obiettivo di dicembre 2022 sia effettivamente raggiunto.

In tale prospettiva, il Collegio ha raccomandato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali di:

- agire in modo coordinato con le amministrazioni regionali, valutando l’istituzionalizzazione di sedi di confronto congiunto più strutturate, nonché di rafforzare la neo-istituita Direzione Generale per le politiche attive del lavoro;

- coinvolgere nell’attuazione del progetto ANPAL;

- approvare tempestivamente il piano di potenziamento dei Centri per l’impiego della Regione Molise;

- proseguire nelle interlocuzioni con la Commissione europea e le regioni, per quanto concerne la definizione dei criteri di riparto delle risorse per i progetti addizionali, al fine di poter garantire, in ultima analisi, livelli essenziali delle prestazioni, uniformi su tutto il territorio nazionale;

- proseguire nelle interlocuzioni con la Commissione europea e con il MEF per quanto concerne i criteri e le modalità della rendicontazione della spesa relativa ai “progetti in essere”, monitorando, nel contempo, gli esiti delle attività da parte delle regioni.

Da ultimo, il Collegio ha richiesto all’amministrazione di riferire periodicamente in ordine agli esiti delle attività realizzate da parte delle regioni nel corso del 2022, curando che tra i 250 Centri (interessati dall’obiettivo di dicembre 2022) siano compresi anche quelli che operano nei territori in cui, sino ad oggi, sono state riscontrate maggiori difficoltà nell’implementazione delle politiche attive del lavoro.

Nell’ambito della stessa misura è intervenuta la delibera 26 settembre 2022, n. 10 relativa al progetto “Creazione di imprese femminili”, misura M5C1 – 1.2, che ha quale obiettivo quello di rafforzare finanziariamente alcune misure già esistenti per supportare l’imprenditoria femminile, nonché il nuovo Fondo Imprese femminili, istituito con la legge di Bilancio 2021.

L’istruttoria svolta ha dimostrato che le domande presentate sia per la costituzione di nuove imprese (Capo II) sia per lo sviluppo e il consolidamento delle imprese (Capo III) risultano in numero altamente superiore rispetto alle risorse disponibili e, conseguentemente, gli sportelli di presentazione delle domande sono stati chiusi per esaurimento delle risorse.

Inoltre, è emersa una rilevante disomogeneità in termini di distribuzione territoriale delle domande pervenute; tale dato, tuttavia, non ha conseguenze pregiudizievoli con riferimento al rispetto della riserva dei divari territoriali, ma il Collegio ha comunque richiesto all’amministrazione di proseguire nel porre particolare attenzione al rispetto delle condizionalità previste a livello legislativo per l’attuazione del PNRR, con particolare riguardo alla riserva in questione.

Ulteriore raccomandazione del Collegio è stata rivolta alla “qualità” della spesa, affinché gli interventi posti in essere contribuiscano effettivamente al rilancio dell’imprenditoria femminile, evidenziando l’importanza del monitoraggio dell’effettiva partecipazione da parte dei

beneficiari delle misure alle attività propedeutiche alla nascita e al consolidamento delle imprese femminili.

Nella delibera in esame il Collegio ha, altresì, sottolineato l'importanza degli interventi relativi all'attività di comunicazione e formazione, essendo finalizzati principalmente a far conoscere ai potenziali destinatari il funzionamento dei programmi finanziati, le opportunità di carriera, le modalità di accesso alle agevolazioni, di erogazione del servizio di orientamento e accompagnamento per la presentazione delle domande, nonché di attivazione di progetti per la formazione necessaria per l'avvio e la gestione di un'impresa. Pertanto, essendo tale attività strettamente correlata e funzionale ad una gestione efficace degli incentivi finanziari, il Collegio ha invitato il Ministero dello sviluppo economico, soggetto attuatore, da un lato, al monitoraggio continuo dell'operato di Invitalia, soggetto gestore delle attività della misura, con particolare riferimento al rispetto dei principi trasversali previsti dal PNRR (in favore di giovani, donne e Sud); dall'altro, a definire tempestivamente le attività di comunicazione e formazione, nonché a monitorare e verificare l'avvenuta pubblicazione di tutti gli atti delle procedure in esame.

Salute

3.8. Relativamente all'area tematica Salute, il Collegio è intervenuto con la delibera 21 giugno 2022, n. 4 sul progetto "Salute, ambiente, biodiversità e clima" (M6C1) ricompreso nel PNIC, che integra, con risorse nazionali, gli interventi del PNRR.

Al progetto, diviso in numerosi sub - investimenti, sono stati destinati 500 ml fra il 2021 ed il 2026. L'investimento mira a rafforzare la capacità, l'efficacia, la resilienza e l'equità del Paese nell'affrontare gli impatti dei rischi ambientali e climatici sulla salute, nella convinzione che la salvaguardia di quest'ultima debba passare anche attraverso la tutela e la prevenzione ambientale, in un approccio "One-Health" di tipo integrato e globale.

Il Collegio ha accertato il sostanziale conseguimento degli obiettivi intermedi stabiliti per il primo trimestre 2022, rilevando nel contempo alcune criticità. In particolare, è stato rilevato come l'avvio del progetto sia avvenuto con un ritardo di per sé non significativo, ma che potrebbe portare ad ulteriori rallentamenti, soprattutto in termini finanziari (intempestività nella spesa delle risorse disponibili); è stato inoltre osservato come le iniziative pianificate non sempre siano state concretamente individuate e siano riconducibili a un percorso di rafforzamento, articolato e misurabile, delle strutture tecniche previste (Servizio Nazionale Protezione Ambiente; Servizio Nazionale Protezione Salute).

Il Collegio ha quindi rivolto al principale soggetto attuatore del progetto (l'Istituto Superiore di Sanità) alcune raccomandazioni tese a consentire il superamento delle citate criticità; peraltro, sin dalle prime fasi di indagine, l'amministrazione ha manifestato l'intenzione di adottare iniziative auto-correttive finalizzate a garantire una "buona spesa" delle risorse stanziare, sia in termini di efficienza temporale sia in termini di efficacia nell'attuazione del progetto in esame e la conseguenziale attività posta in essere dall'amministrazione medesima, già durante lo svolgimento dell'istruttoria, riflette l'efficacia della "funzione propulsiva" tipica del controllo concomitante di cui alla l. n. 15/2009 e al d.l. n. 76/2020.

Nell'ambito della stessa area tematica in analisi si inserisce anche la delibera 19 luglio 2022, n.6 sul progetto "Casa come primo luogo di cura e telemedicina", per complessive risorse pari a 4 md, finalizzato all'adozione su larga scala di soluzioni di telemedicina, al sostegno all'innovazione sanitaria ed all'incremento dei servizi di assistenza domiciliare compreso nel PNRR, M6C1 – 1.2 - in cui il Collegio ha raccomandato al Ministero della salute ed all'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali – (AGENAS) di assumere le necessarie iniziative per accelerare e portare a conclusione le attività di progettazione programmate, al fine del ragionevole rispetto dei tempi di progressiva attivazione dei servizi da offrire alla collettività, comprensiva delle preliminari fasi di sperimentazione e monitoraggio.

Il programma di interventi ha avuto avvio nelle sue diverse componenti. Tuttavia, per alcune articolazioni, in particolare per il "Progetto pilota che fornisca strumenti di intelligenza

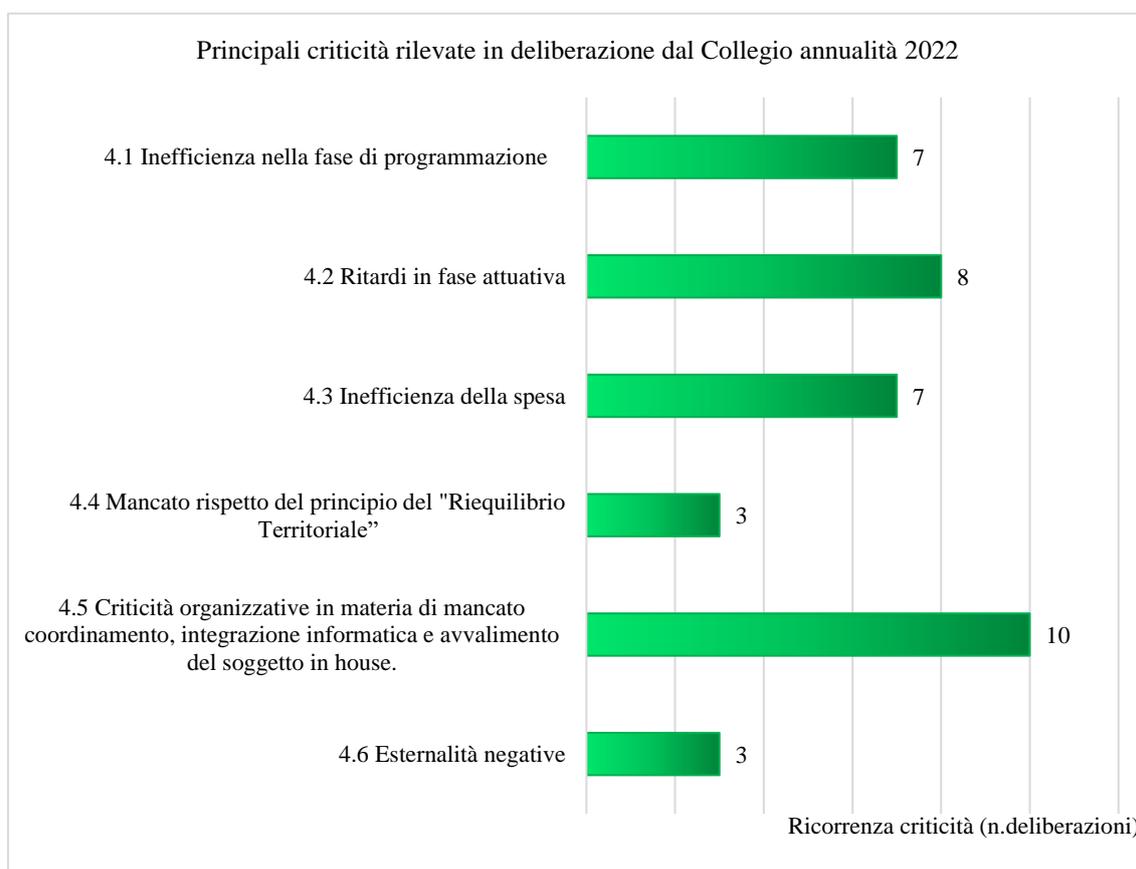
artificiale a supporto dell'assistenza primaria” e per il “Potenziamento del Portale della Trasparenza”, sebbene siano stati formalmente rispettati i target nazionali nella parte in cui è prevista l’assegnazione dei Codici Unici di Progetto (CUP), non risultano ancora concluse le previste attività di elaborazione ed approvazione progettuale (né il rilascio del primo può integrare l’avvenuta progettazione).

4. PRINCIPALI CRITICITÀ EMERSE

Il Collegio del controllo concomitante, nell’attività di indagine finora espletata, ha rilevato alcune criticità, di seguito analizzate più approfonditamente. In particolare, queste ultime possono essere ricomprese all’interno delle seguenti macroaree, delle quali si riporta una sintesi grafica della “ricorrenza” dell’anomalia:

GRAFICO 6

CRITICITÀ RILEVATE NELLE DELIBERE DEL COLLEGIO PER L’ANNUALITÀ 2022



Fonte: elaborazione Corte conti su evidenze deliberazioni agg. dicembre 2022

Inefficienza nella fase di programmazione

4.1. Questa macroarea ricomprende ogni forma di inefficienza amministrativa legata alle carenze relative all’incapacità di svolgere un adeguato *planning* amministrativo.

Come noto, la pubblica amministrazione, oggi, successivamente ad un lungo percorso di evoluzione organizzativa, è improntata al raggiungimento degli obiettivi (*Management by Objectives*, MBO). Il perseguimento di tali obiettivi, in adesione ad una concezione di

amministrazione pubblica che guarda al “risultato”, presuppone lo svolgimento accurato di processi decisionali quali pianificazione³ e programmazione⁴, espressione diretta del principio di razionalità dell’*agere* amministrativo ex art. 97 Cost. Il perseguimento degli obiettivi, dunque, è posto a valle del procedimento di pianificazione strategica e programmazione.

Dall’analisi dei piani, programmi e progetti sottoposti al controllo concomitante del Collegio si è riscontrata una generale inadeguatezza programmatoria, originata da disfunzioni di vario tipo.

Questa scarsa capacità di programmazione si può riscontrare, in linea generale, già nella fase di predisposizione iniziale della pianificazione, attesa l’estrema eterogeneità dei progetti e l’assenza di elementi sulla congruità del dimensionamento finanziario iniziale degli interventi (di cui spesso, difatti, non risulta un’adeguata analisi di fattibilità tecnico-economica).

In alcuni casi si è potuta osservare una progettazione degli interventi non tempestiva (cfr. ad es. la deliberazione n. 7/2022, ove emerge la mancata approvazione, nei tempi schedati, del piano di interventi per la rimozione delle barriere fisiche ed cognitive in musei, biblioteche ed archivi, nell’ambito del progetto “Ampliamento dell’accessibilità a musei, biblioteche e archivi”) o solo genericamente abbozzata (cfr., sul punto, deliberazione n. 4/2022, che ha rilevato un disegno di rafforzamento del Sistema Nazionale Protezione Ambiente in un primo tempo piuttosto generico e sommario).

In altri casi, il Collegio ha rilevato ritardi nella selezione dei progetti da ammettere a finanziamento potenzialmente in grado di compromettere l’efficace sviluppo dei progetti stessi o di comportare la necessità di una revisione del cronoprogramma degli investimenti. Si veda sul punto, la delibera n. 13/2022 che ha rilevato differimenti nella pubblicazione delle graduatorie dei progetti per potenziare lo sport scolastico; e la deliberazione n. 17/2022, che ha rilevato diverse criticità sul rispetto dei termini di aggiudicazione per i piani di investimento relativi agli interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici; deliberazione n. 20/2022 che ha rilevato ritardi dovuti ad una procedura piuttosto complessa in ordine ai progetti in essere, ed allo slittamento dei termini per la presentazione delle candidature da parte dei comuni per i progetti nuovi.

Come evidenziato dal Collegio, nel caso di progetti riconducibili al PNRR il cronoprogramma interno fissato da ciascuna amministrazione per il raggiungimento delle milestone euro-unitarie deve essere mantenuto fermo e rispettato in quanto riveste una funzione anticipatoria rispetto alle scadenze sovranazionali e garantisce un adeguato “spazio di tempo” per fronteggiare le eventuali criticità delle successive fasi di attuazione della misura (cfr., in specie, quanto affermato dalla deliberazione n. 13/2022 sul programma “Istruzione – Potenziamento delle Infrastrutture per lo sport a scuola”).

³ Si osserva che la pianificazione (*planning*) pone gli obiettivi da raggiungere nel lungo periodo; si pensi alla pianificazione strategica che delinea le funzioni che l’impresa deve perseguire in futuro. Nel settore pubblico tale fase rientra nell’ambito del circuito politico sia sotto il profilo soggettivo (il ministro o l’autorità politica di riferimento), che oggettivo (i contenuti del piano), in quanto i rappresentanti politici sarebbero, in ipotesi, in grado di intercettare le istanze dei rappresentati (*social needs*) e tradurle in obiettivi concreti.

⁴ La programmazione è la manifestazione di attività tecnica strumentale all’esecuzione dei piani e al raggiungimento degli obiettivi in essa contenuti. Tale fase è riservata all’amministrazione che deve scegliere la migliore strategia possibile per il perseguimento di milestone e target. All’interno di tale fase occorre distinguere la programmazione interna da quella esterna. La prima costituisce il documento base per la programmazione e la definizione degli obiettivi delle unità dirigenziali di primo livello. (Cfr. direttiva annuale del Ministro art. 8, d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286; D.lgs. n.150/2009; L.n.124/2015). Opera, dunque, all’interno dell’amministrazione, diversamente dalla programmazione esterna, che riguarda l’attività amministrativa esterna del soggetto pubblico e determina una modifica della sfera giuridica dei terzi che interagiscono con esso. Tali concetti, calati nella settore del diritto amministrativo, possono essere ordinati in base alla loro dimensione. Al vertice si inquadra la pianificazione globale, si passa, successivamente, ad una macro-pianificazione (bilancio dello Stato) e ad una programmazione per obiettivi o piani di settore. Infine si può individuare la programmazione per “progetti”, consistente in un processo decisionale funzionale alla predisposizione di strumenti di selezione e valutazione delle priorità di progetti di investimento pubblico settoriale o intersettoriale sulla base di analisi di costi-benefici (come nella programmazione dei fondi strutturali europei).

Sul punto, con riferimento al “Fondo per il Programma Nazionale della Ricerca (PNR) e Progetti di Ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN)”, la deliberazione n. 21/2022 ha rilevato come la riprogrammazione dei target nazionali, sulla quale si è favorevolmente espressa l’Unità di missione NG-EU MEF presso la RGS, può di per sé essere ritenuta sintomatica di un ritardo nello stato di avanzamento della misura in questione, tenuto conto che i target di rilevanza nazionale sono stati individuati proprio per favorire l’individuazione in tempo utile di criticità e ritardi che potrebbero compromettere il raggiungimento dei traguardi di livello europeo. Nel caso di specie, il ritardo si è concretizzato nella citata richiesta all’Unità di missione NG-EU MEF di eliminare il target nazionale al terzo trimestre 2021 e di posticipare la scadenza nazionale al terzo trimestre 2022 alla nuova scadenza del secondo trimestre 2023.

In altri casi ancora, il Collegio ha rilevato un’incapacità di previsione da parte dell’amministrazione delle risorse necessarie all’efficiente attuazione degli interventi. Emblematica, sul tema, la deliberazione n. 13/2022, relativamente al programma “Potenziamento delle infrastrutture per lo sport a scuola”, in cui è emerso che solo una minima parte dell’elevatissimo numero di domande presentate troverà capienza nei fondi a carico del PNRR. A giudizio del Collegio, tale enorme livello di mancata soddisfazione della domanda di infrastrutture sportive a scuola proveniente dagli enti locali interessati è indice di una difettosa programmazione finanziaria della misura, per la quale sarebbe stato necessario stanziare una maggiore dotazione finanziaria o, in subordine, destinare le relative risorse soltanto a finanziare interventi sugli edifici scolastici in uso alla scuola primaria, in coerenza con la riforma ordinamentale prevista dalla legge di bilancio).

Una ipotesi peculiare di mancata pianificazione rilevata dal Collegio riguarda, poi, l’attribuzione del CUP in modo solo formale, ossia quando resta ancora *in itinere* l’elaborazione ed approvazione del relativo progetto (cfr. *infra*).

Focus n. 1 - Il codice CUP e la sua attribuzione ai progetti

Il Codice Unico di Progetto (CUP) è lo specifico codice che, identificando univocamente un progetto d’investimento pubblico, costituisce lo strumento cardine per il funzionamento del Sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici (MIP), garantendo la trasparenza e la tracciabilità dei flussi finanziari. Come si apprende da fonti istituzionali (Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica) la sua richiesta è obbligatoria per tutta la “spesa per lo sviluppo”, inclusi i progetti realizzati utilizzando risorse provenienti da bilanci di enti pubblici o di società partecipate, direttamente o indirettamente, da capitale pubblico e quelli realizzati con operazioni di finanza di progetto, “pura” o “assistita”, o comunque che coinvolgono il patrimonio pubblico, anche se realizzati con risorse private. Il “corredo informativo”, ad esso associato, comprende essenzialmente la descrizione del progetto e l’individuazione delle sue caratteristiche salienti quali: natura e tipologia, settore d’intervento, localizzazione territoriale specifica, copertura finanziaria, settore di attività economica prevalente del soggetto beneficiario dell’investimento pubblico.

Relativamente al “Progetto pilota che fornisca strumenti di intelligenza artificiale a supporto dell’assistenza primaria” ed il raggiungimento del relativo *Target* M6C1-00-ITA-15 “Definizione ed approvazione del progetto con assegnazione del codice CUP”, il Collegio ha riscontrato, anche in base alla documentazione fornita dall’amministrazione, un mero adempimento formale all’obbligo di fornire il codice CUP quale adempimento idoneo a conseguire il *target*. Nella delibera n.6 si è evidenziato che il “*dichiarato raggiungimento del target mediante la sola assegnazione di un codice CUP, quando resta ancora in itinere l’elaborazione ed approvazione del relativo progetto per il quale ad oggi non si evidenzia alcuna produzione documentale, manifesta il non completo raggiungimento dell’obiettivo previsto nonché il disallineamento anche rispetto alle tempistiche indicate nel piano operativo*”. In tal senso non sembra essersi verificata la condizione di “corretta assegnazione del C.U.P.”, ovvero l’associazione, in maniera biunivoca, di un codice a ciascun progetto d’investimento pubblico tramite il suo “corredo informativo” recante l’individuazione delle sue caratteristiche salienti, tra le quali anche la localizzazione territoriale specifica, cristallizzandone la consistenza al momento in cui ne è decisa la realizzazione e non ammettendo modifiche fino alla sua chiusura e/o revoca se non per la correzione di informazioni erroneamente inserite. L’amministrazione, dunque, con l’assunzione di un mero atto formale (l’attribuzione di un CUP), non sembrerebbe aver pienamente raggiunto il *target* prefissato,

bensi avrebbe determinato un'applicazione "irregolare" dello strumento previsto, in conseguenza del quale il Collegio ha previsto una serie di *warning*. La problematica, dunque, sembrerebbe assumere una portata generale e richiederebbe una maggiore puntualità delle amministrazioni al rispetto dell'obbligo, *ex lege* previsto, di dare sostanziale attuazione del CUP.

Nell'ambito delle inefficienze programmatiche, si ritiene possano rientrare anche casi di ritardata o incerta individuazione dei Soggetti attuatori, ovvero di quei soggetti cui è demandata la realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR *ex art. 9 del d.l. n. 77/2021, convertito con l. n. 108/2021*. Sul punto è intervenuta la delibera n. 26 del 19 dicembre 2022 sul progetto denominato "Sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà)", con cui il Collegio ha raccomandato all'Unità di missione per il PNRR del Mic di svolgere in raccordo con la Direzione generale per il cinema ed audiovisivo, quale soggetto attuatore, il coordinamento delle attività di gestione, del loro monitoraggio, rendicontazione e controllo, nonché di vigilanza sulla regolarità delle procedure e delle spese e di adozione di tutte le iniziative necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse e a garantire la completa tracciabilità delle operazioni.

Focus n. 2 - I Soggetti attuatori

L'art. 9 del d.l. n. 77/2021, prevede, come noto, che la "realizzazione operativa" degli interventi previsti dal PNRR sia riservata alle Amministrazioni centrali dello Stato, alle regioni e agli enti locali, sulla base delle loro specifiche competenze istituzionali o della titolarità degli interventi.

Il legislatore ha riconosciuto all'Amministrazione titolare la possibilità di operare attraverso le proprie strutture ordinarie o di avvalersi di soggetti attuatori esterni, individuati nel Piano o tramite le modalità previste dalla normativa nazionale e comunitaria vigente.

A tal riguardo, in merito al campo tecnico-operativo, le Amministrazioni possono avvalersi - a fini di efficacia e tempestività della realizzazione degli interventi del Piano - di società a prevalente partecipazione pubblica (rispettivamente, statale, regionale e locale) e di enti vigilati.

La Circolare MEF 10 febbraio 2022, n. 9 con oggetto *Trasmissione delle Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR*, è intervenuta anche al fine di fornire istruzioni tecniche relative ai Soggetti attuatori. La Circolare riepiloga una serie di incombenze gravanti su questi ultimi, responsabili dell'avvio, dell'attuazione e della funzionalità dei singoli progetti, della regolarità delle procedure e delle spese rendicontate a valere sulle risorse del PNRR, nonché del monitoraggio circa il conseguimento dei valori definiti per gli indicatori associati ai propri progetti.

Viene ribadita la centralità del Soggetto attuatore, il quale è chiamato ad avviare tempestivamente le attività progettuali al fine di garantire il rispetto dei cronoprogrammi attuativi e di spesa, *il conseguimento nei tempi previsti di target e milestone e, più in generale, il raggiungimento degli obiettivi strategici del PNRR*. Proprio in relazione a questo preminente ruolo sussistono una serie di obblighi incombenti sulle Amministrazioni, tenute ad assicurare la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse del Piano. Le stesse, infatti, devono conservare tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati, renderli disponibili per le attività di controllo e di *audit* e svolgere i relativi controlli amministrativi. Gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle Amministrazioni per l'attuazione degli interventi del Piano, infatti, sono oggetto di controlli ordinari di legalità e di quelli amministrativo-contabili, previsti dalla legislazione nazionale vigente.

I Soggetti attuatori, inoltre, devono individuare i Soggetti realizzatori, ossia i soggetti e/o gli operatori economici a vario titolo coinvolti nella realizzazione dell'intervento, prevenire, individuare e correggere le irregolarità, le frodi, i conflitti di interesse, evitare il rischio di doppio finanziamento, trasmettere l'avanzamento registrato dagli indicatori di *output*, inerente agli interventi oggetto di PNRR, all'Amministrazione centrale.

La tematica della corretta individuazione dei Soggetti attuatori è stata oggetto di pronuncia da parte del Collegio il quale, nella deliberazione n.26/2022, ha rilevato, in merito al Progetto "Sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà)" - PNRR – M1C3 – Investimento 3.2", difficoltà incontrate dall'Amministrazione titolare nella loro selezione. In particolare, l'Amministrazione ha riferito che, *pur non avendo l'indicata struttura attuatrice – Direzione generale per il cinema e*

l'audiovisivo – ancora adottato alcun atto recante istruzioni, linee guida ovvero indirizzi di coordinamento e, comunque, in assenza di un quadro convenzionale atto a regolarne rapporti e reciproci obblighi - altri soggetti, distinti ed ulteriori rispetto al Ministero, sarebbero di fatto intervenuti nella realizzazione del progetto in argomento. Il riferimento, in particolare, è a Cinecittà S.p.A. – anche nella sua precedente veste di Istituto Luce S.r.l. – al quale il Ministero intende riconoscere la qualità di “soggetto attuatore” sulla base di quanto evincibile dal documento Narrativa al PNRR, trasmesso dal Governo alla Commissione Europea e dalla documentazione allegata alla nota di trasmissione PMC_DRAGHI n. 6132 del 4/05/2021 ove, per la componente MIC3, Investimento 3.2 (pagg. 758- 762) l'Istituto Luce Cinecittà è menzionato, unitamente a Cassa Depositi e Prestiti e al Centro Sperimentale per la Cinematografia e la Cineteca Nazionale, tra gli “organismi intermedi” partecipi dell'implementazione esecutiva. Il Collegio non ha condiviso tale prospettazione fornita dal Mic circa la qualificazione di Cinecittà s.p.a. quale Soggetto attuatore del progetto sulla base della mera inclusione di tale ente tra gli “organismi intermedi” a vario titolo partecipi alla realizzazione del progetto, di cui alla “Narrativa al PNRR”. Si è evidenziato, al riguardo, che il decreto sulla Governance del PNRR n.10/2022 del Segretario generale dello stesso Ministero indicava puntualmente la Direzione generale Cinema (ministeriale) quale “unica struttura attuatrice” del Progetto, ascrivendole precisi compiti e conseguenti responsabilità. Per tale motivo il Collegio ha raccomandato il Ministero di monitorare il corretto avanzamento dell'attuazione dei relativi obiettivi intermedi e finali, anche attraverso il compiuto svolgimento delle attività rimesse al soggetto attuatore.

Ritardi nella fase attuativa

4.2. Questa macroarea include le criticità relative ai ritardi manifestatisi nella fase di attuazione dei progetti, a seguito dei quali il Collegio, in alcuni casi, ha rilevato il presumibile rischio di ritardo per il raggiungimento di milestone o target europei e/o nazionali; in altri casi, ha accertato con deliberazioni il mancato raggiungimento di obiettivi intermedi di rilevanza nazionale.

Nello specifico, quanto ai sub-investimenti “Programma Nazionale per la Ricerca” e “Progetti PRIN”, con delibera n.21 del 2022 si sono evidenziati ritardi nel raggiungimento del prossimo target europeo (3.150 progetti da assegnare entro dicembre 2023), considerato che il Ministero ha stimato di assegnare 3.050 progetti di ricerca in poco più di un anno a valere sul bando PRIN 2022 (da sommare ai n. 308 progetti di ricerca già assegnati a valere sul bando PRIN 2020 ed ai progetti di ricerca a valere sul sub-investimento “Programma Nazionale per la Ricerca”, ex dm 25 giugno 2021, n. 737), laddove finora è stato assegnato solo un decimo circa dei progetti previsti dal target europeo.

Analogamente, con riferimento al progetto “Installazione di infrastrutture di ricarica elettrica”, la delibera n. 23/2022 ha dato atto di ritardi posti in essere dall'Amministrazione nei vari step propedeutici al raggiungimento della milestone italiana “emissione dell'avviso pubblico per la fornitura di cofinanziamenti per la costruzione di infrastrutture di ricarica per veicoli elettrici”, inizialmente con scadenza 31 marzo 2022 ed *ex post* “allineata” con scadenza 31 dicembre 2022. Al riguardo, il Collegio ha precisato come la tendenza seguita dall'Amministrazione, caratterizzata dai ritardi nei vari step, lascia presumere la compromissione del rispetto della scadenza della milestone suddetta prevista per l'emissione dell'avviso pubblico. Inoltre, quanto al progetto “Sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà)”, la delibera n. 26/2022 ha accertato il forte rischio di mancato raggiungimento, al quarto trimestre 2022, della milestone italiana relativa alla “pubblicazione di offerte di lavori per 9 studi”, e della milestone nazionale relativa alla “aggiudicazione delle gare d'appalto per i lavori relativi alle attività del Set di Produzione Virtuale del Centro Sperimentale di Cinematografia”, per quest'ultima risultando pubblicato il bando di gara europea ma non anche la relativa aggiudicazione.

In alcuni casi, invece, il ritardo manifestatosi nella fase attuativa dell'investimento non è stato ritenuto tale da pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi euro - unitari o nazionali previsti.

Con riferimento alla misura “Potenziamento delle infrastrutture per lo sport a scuola”, con deliberazione n. 13/2022, il Collegio ha osservato che il mancato raggiungimento totale e nei tempi programmati degli obiettivi previsti originariamente nel cronoprogramma interno, pur non rappresentando un ritardo significativo tale da pregiudicare, allo stato attuale, il raggiungimento degli obiettivi previsti per il primo trimestre del 2024 dalla relativa milestone euro-unitaria (aggiudicazione dei lavori) e da quella nazionale (inizio dei lavori), impone un’accelerazione nella conclusione dell’istruttoria in corso di svolgimento così da permettere a tutti gli enti locali beneficiari di approntare le successive fasi di attuazione del piano in esame nel pieno rispetto di tutte le milestone euro-unitarie e nazionali.

Nello stesso senso, con riguardo al “Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell’edilizia scolastica”, la deliberazione n. 17/2022 ha precisato come il Ministero dell’Istruzione ha in corso di completamento, anche se con un ritardo di 6 mesi, l’approvazione degli interventi ammessi per progetti ancora da selezionare e la successiva sottoscrizione della convenzione con gli enti locali attuatori, così da permettere a quest’ultimi di definire la progettazione definitiva ed esecutiva e procedere all’aggiudicazione dei lavori. Per tali fasi il ritardo accumulato rispetto al cronoprogramma originario, allo stato attuale, non appare tale da pregiudicare il raggiungimento delle prime due milestone nazionali (di aggiudicazione dei lavori, fissata a giugno 2023, e inizio dei lavori, fissata a dicembre 2023), a condizione che il Ministero dell’istruzione potenzi l’attività istruttoria e attui percorsi di autocorrezione delle criticità riscontrate.

Come già anticipato, il Collegio, per taluni progetti sottoposti a controllo, in una prima fase dell’attività istruttoria ha altresì accertato con deliberazioni il mancato raggiungimento di milestone o target di rilevanza nazionale.

In particolare, con riferimento al progetto “Piano per asili nido e scuole dell’infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia”, la delibera n. 20/2022 ha dato atto del mancato rispetto della milestone nazionale di “approvazione della classifica degli interventi”, con scadenza al primo trimestre del 2022, precisando che essa sia da intendersi come riferita a tutti i progetti inclusi nel piano in esame sia quelli “in essere” che quelli “nuovi”. La delibera ha altresì evidenziato che il mancato conseguimento del suddetto obiettivo intermedio, anche se non appare del tutto ingiustificato alla luce delle osservazioni del Ministero, rischia di pregiudicare il raggiungimento del traguardo euro-unitario, in scadenza al secondo trimestre 2023, che prevede l’aggiudicazione di tutti i lavori degli interventi previsti dal piano.

In altri casi, invece, il mancato raggiungimento di milestone o target di rilevanza nazionale, accertati con deliberazioni in una prima fase dell’attività istruttoria, sono stati poi superati con l’adozione, in una successiva fase, di decreti di presa di atto dell’assenza, allo stato degli atti e dei documenti, di criticità gestionali e di rilevanti ritardi nell’attuazione del progetto.

In particolare, con riguardo alla misura “Progetto delle flotte di bus, treni e navi verdi”, la delibera n. 5/2022, quanto al sub-investimento n.1, ha evidenziato il mancato raggiungimento della milestone fissata per il primo trimestre 2022 (decreto ministeriale per la individuazione dei criteri di ammissibilità al finanziamento) per giustificato motivo, essendo in essere una interlocuzione con la Commissione europea. In una fase successiva dell’attività istruttoria si è preso atto, con apposito decreto presidenziale, su proposta del magistrato istruttore, dell’assenza, allo stato degli atti e dei documenti, di criticità gestionali e di rilevanti ritardi nell’attuazione del progetto.

Con riguardo alla misura “Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi”, la delibera n. 7/2022, precisando che i target trimestrali indicati nella documentazione ufficiale prevedevano, entro marzo 2022, l’approvazione del piano degli interventi ed entro giugno 2022 l’adozione del decreto di ammissione al finanziamento, per procedere, a partire dal 2023, alla realizzazione progressiva delle opere, e che a livello nazionale è definito, quale primo obiettivo intermedio, la realizzazione di n. 150 interventi da realizzarsi entro il secondo trimestre 2023, ha evidenziato che il target di approvazione del piano sull’eliminazione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi entro il primo trimestre 2022 non sembra essere stato pienamente raggiunto. In una successiva fase dell’attività istruttoria, si è preso atto, con apposito decreto presidenziale, su proposta del magistrato istruttore, dell’assenza, allo stato degli

atti e dei documenti, di criticità gestionali e di rilevanti ritardi nell'attuazione del progetto, tali da pregiudicare il raggiungimento dei successivi target nell'attuazione del progetto.

Inefficienza della spesa

4.3 Questa macroarea ricomprende tutte quelle criticità in cui si è manifestata l'incapacità dell'amministrazione pubblica di impiegare le risorse stanziare nelle missioni, nei capitoli e nelle azioni del bilancio nel rispetto dei principi di efficacia ed efficienza.

Come osservato da studi recenti della Banca Centrale europea (*Working Paper Series. The effect of public investment in Europe: a model-based assessment, n. 2021/2017*), gli effetti di lungo termine sul PIL, generati dagli apporti di capitale pubblico, dipendono anche dall'efficienza nella realizzazione degli investimenti, con la conseguente raccomandazione agli Stati membri di effettuare una rigorosa selezione dei progetti, in modo da assicurare la produttività degli investimenti stessi⁵.

In tale contesto, il Collegio ha rilevato ritardi nella spesa delle risorse stanziare nel bilancio dello Stato (cfr., ad esempio, la delibera n. 4/2022 laddove è stata rilevata la non corrispondenza tra le risorse stanziare e disponibili e quelle, notevolmente inferiori, che i soggetti attuatori prevedono di spendere nel corso del 2022; con le delibere nn. 18 e 19 del 2022, inerenti il Progetto Banda ultra-larga e 5G, il Collegio ha rilevato la non corrispondenza tra le risorse stanziare e quelle utilizzate, precisando l'importanza che l'allocatione delle predette disponibilità finanziarie sia preceduta da una scrupolosa analisi dei fabbisogni, una mappatura del contesto, un'accurata analisi delle condizioni di gara e un'attenta programmazione delle risorse, affinché il cospicuo plafond sia integralmente utilizzato; la delibera n. 17/2022 ove, con riferimento al piano 2019 relativo ai progetti in essere per la messa in sicurezza dell'edilizia scolastica sono stati accertati notevoli ritardi nella capacità di spesa per gli interventi autorizzati con un avanzamento della liquidazione al 31 dicembre 2021 di appena il 4% delle risorse stanziare dell'intero piano 2019; la delibera n. 20/2022 ove, con riferimento al Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia, si è evidenziato che i progetti ammessi in via definitiva non hanno permesso di coprire l'intero stanziamento a causa di un deficit di progetti ammessi nella categoria dei "centri polifunzionali" e in quella di "riconversione degli spazi della scuola di infanzia non utilizzati").

Ulteriori criticità sono state osservate nella qualità della spesa (cfr., ad esempio, deliberazione n. 10/2022, ove viene raccomandato di prestare attenzione alla qualità della spesa affinché gli interventi posti in essere contribuiscano effettivamente al rilancio dell'imprenditoria femminile).

Sempre in materia di gestione della spesa è stata prestata attenzione anche alla necessità di un uso attento delle economie di spesa che possono derivare dalla corretta gestione dei finanziamenti (cfr. la deliberazione n. 8/2022, ove il Collegio ha raccomandato all'Autorità del Sistema Portuale dei Mari Tirreni e Ionio di comunicare al MIMS la maturazione delle economie di spesa, al fine di consentire al Ministero proponente le valutazioni di competenza).

Mancato rispetto del principio del "Riequilibrio Territoriale"

4.4. Questa macroarea comprende le criticità relative al mancato rispetto del "Riequilibrio territoriale", inteso quale obiettivo trasversale del PNRR per il superamento del divario tra le regioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno.

⁵ "...the longer-term positive effects on the economy's potential output and the impact on public finances crucially depend on the effectiveness of investment and the productivity of public capital.... In conclusion, any recommendation for a public investment push in the EU must go along with a case-by-case rigorous selection of projects, to ensure that the investment is efficient and productive"

In particolare, con riferimento ai progetti “Creazione di imprese femminili”, il Collegio ha adottato la delibera n. 10/2022 (v. par. 3 “Le deliberazioni adottate dal Collegio”), laddove ha raccomandato al Mise di monitorare costantemente l’operato di Invitalia, soggetto attuatore delle misure del progetto di Creazione di imprese femminili, con particolare riferimento al rispetto dei principi trasversali previsti dal PNRR, secondo quanto riportato all’art. 4 della convenzione e, tra questi, dell’obiettivo di ridurre i divari territoriali, attraverso un’allocazione di almeno il 40 per cento delle risorse alle regioni del Mezzogiorno.

In senso analogo, con delibera n. 13/2022, il Collegio, in riferimento al progetto sul Potenziamento delle infrastrutture per lo sport a scuola, ha raccomandato di supportare con continuità gli enti locali beneficiari nella gestione delle fasi successive del piano così da permettere il superamento di eventuali criticità organizzative e rendere effettiva, anche nella fase di realizzazione degli interventi, il rispetto della percentuale del 54,29% delle risorse destinate agli enti locali appartenenti alle regioni del Mezzogiorno. Ancora, con riferimento al “Fondo per il Programma Nazionale della Ricerca (PNR) e Progetti di Ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN)”, con delibera n. 21/2022 il Collegio, dai dati sulle assunzioni dei ricercatori a tempo determinato, ha rilevato il mancato rispetto della quota pari al 40% prevista dal d.l. n. 77/2021. Si è evidenziato che, allo stato attuale, la quota risulta pari al 30% e potrà aumentare - secondo quanto riferito dal MUR - al massimo fino al 31,7% previsto dal d.m. 16 novembre 2020, n. 865, e che il meccanismo previsto dall’art. 2, comma 2, del decreto citato non consentirà presumibilmente il raggiungimento della quota pari al 40%, considerato che la quota di risorse assegnate ed eventualmente non utilizzate a decorrere dall’anno 2022 è recuperata dal Ministero e nuovamente attribuita per una somma equivalente a 1 posto di ricercatore per ogni Istituzione che ha utilizzato integralmente le risorse assegnate.

Di seguito si riporta una rappresentazione grafica e tavolare della localizzazione territoriale delle misure oggetto di controllo del Collegio, per le quali è stato emesso il decreto o l’avviso pubblico per il riparto territoriale risorse:

TAVOLA 9

INTERVENTI PNRR (IN PROGRAMMAZIONE COLLEGIO 2022) PER I QUALI SONO STATI EMESSI NEL
2022 DECRETI O AVVISI PUBBLICI DI RIPARTO TERRITORIALE RISORSE

(in milioni)

INTERVENTO	Area Geografica					
	Centro	Multi Regione ⁶	Nord	Sud	Centro/Sud	Centro/Nord
Attrattività dei borghi	157		323	320		
Bonifica del "suolo dei siti orfani"	72		146	250		
Case della Comunità e presa in carico della persona	330		770	900		
Housing First (innanzitutto la casa) e stazioni di posta	99		177	99		
Implementazione delle Centrali operative territoriali (COT)	41		94	70		
Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico	296		696	1.007		

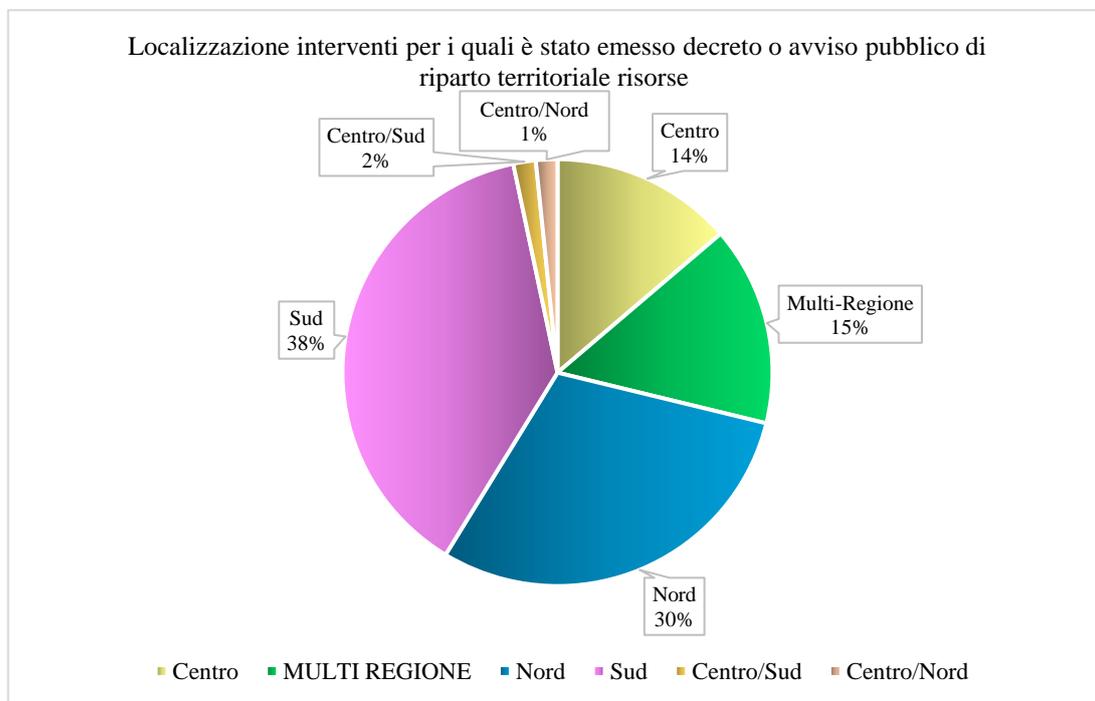
⁶ Si tratta di interventi che interessano tutto il territorio nazionale e per i quali, dal report ReGis “Report ripartizione territoriale delle risorse”, non è fornita ulteriore specifica circa la ripartizione delle risorse per ciascuna regione.

(segue)

INTERVENTO	Area Geografica					
	Centro	Multi Regione	Nord	Sud	Centro/Sud	Centro/Nord
Italia 5G - Corridoi 5G, Strade extraurbane (+ 5G Aree bianche)	166	92	389	412	84	373
Percorsi di autonomia per persone con disabilità	94		167	137		
Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica	92	3.400	208	200		
Piano Italia a 1 Gbps	554		1.004	1.790	306	
Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia	382		1.051	1.567		
Potenziamento dei Centri per l'Impiego (PES)	74		136	193		
Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola	46		91	163		
Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture (Ospedali di Comunità).	180		420	400		
Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione (FSE)	111		251	248		
Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione (Potenziamento, modello predittivo, SDK)	5		13	12		
Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti	300		600	600		
Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano	56		106	158		
Verso un ospedale sicuro e sostenibile	115		268	256		
Totale complessivo	3.170	3.492	6.912	8.780	390	373

Fonte: elaborazione Corte conti su dati Regis "Report ripartizione territoriale delle risorse" agg. 12 gennaio 2023

INTERVENTI (IN PROGRAMMAZIONE COLLEGIO 2022) PER I QUALI SONO STATI EMESSI DECRETI O AVVISI PUBBLICI DI RIPARTO TERRITORIALE DELLE RISORSE



Fonte: elaborazione Corte conti su dati Regis “Report ripartizione territoriale delle risorse” agg. 12 gennaio 2023

Alla data dell’elaborazione dei dati ReGiS si rileva che le risorse, oggetto di riparto di decreti o avvisi pubblici, sono state destinate per il 46% a progetti localizzati nelle regioni del Nord e del Centro-Nord, per il 40% nelle regioni del Sud e del Centro-Sud, mentre per il rimanente 15% a progetti che coinvolgeranno tutte le regioni su base nazionale.

Criticità organizzative in materia di mancato coordinamento, integrazione informatica e avalimento di società in house

4.5. Questa macroarea comprende quelle criticità che costituiscono conseguenza di inefficienze legate al “disordine organizzativo” rilevato in alcuni progetti, nonché a difficoltà nel coordinamento tra più soggetti attuatori.

Il Collegio ha evidenziato in alcuni casi la presenza di sistemi di monitoraggio delle opere non adeguati.

Tale circostanza è emersa, ad esempio, nell’ambito del progetto “Mobilità e Logistica. Elettificazione delle banchine dei porti (*Cold ironing*)”, laddove il MIMS, nell’esercizio della discrezionalità goduta, si era inizialmente dotato di un sistema informativo denominato “Piattaforma”, pensato per un efficace monitoraggio del progetto e gestito dalla Direzione generale per i sistemi informativi e statistici in collaborazione con la società Sogei. Il Collegio, con delibera n. 2/2022, aveva raccomandato al ministero di valutare l’immediata implementazione di tale sistema informativo per superare le criticità e i ritardi rilevati in fase istruttoria. Successivamente, con delibera n. 15/2022, ha però preso atto dell’abbandono da parte del Ministero del sistema “Piattaforma” a favore di un nuovo sistema di monitoraggio, condotto in *partnership* con Cassa Depositi e Prestiti, che tuttavia non è stato ritenuto ancora in grado di rimuovere definitivamente la criticità in argomento.

Sul punto, di particolare interesse sono anche le osservazioni effettuate in merito agli investimenti “Potenziamento delle Infrastrutture per lo sport a scuola”, “Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell’edilizia scolastica” e “Piano per asili nido e scuole dell’infanzia”.

Il Collegio, nel primo caso con delibera n. 13/2022, ha ribadito che è necessario monitorare con continuità l’attuazione delle misure da parte degli enti locali beneficiari, implementando il dialogo fra il sistema informativo ReGiS e quelli già in uso all’Amministrazione (fra cui SNAES), così da prevenire l’insorgere di ritardi che possano pregiudicare il raggiungimento dei target del programma, e procedere con tempestività alla pubblicazione nei siti istituzionali delle informazioni aggiornate sull’efficacia di tutti provvedimenti relativi al piano nel rispetto delle previsioni normative vigenti.

Analogamente, per l’investimento di edilizia scolastica, sono stati rilevati problemi di compatibilità e coordinamento tra il sistema ReGiS e il sistema di monitoraggio interno al Ministero. Secondo l’amministrazione, il sistema ReGiS, a differenza dei sistemi interni già in uso, sarebbe stato carente sotto diversi profili. Tale problematica avrebbe indotto il ministero a mantenere l’utilizzo del doppio binario, per cui sarebbero stati utilizzati entrambi i sistemi di monitoraggio, sia quello interno, già sviluppato dal Ministero dell’istruzione (fra cui SNAES), sia quello ReGiS, su cui avrebbero dovuto essere riversati in modo automatico e periodico i flussi di informazione attraverso un protocollo di dialogo. Il Collegio ha tuttavia osservato che il mantenimento del sistema del doppio binario rischia di disorientare gli enti locali beneficiari e alimentare da parte di questi ultimi atteggiamenti opportunistici di mancato aggiornamento dei sistemi di monitoraggio. Per tali ragioni, con delibera n. 17/2022, il Collegio ha raccomandato al Ministero dell’istruzione di garantire un tempestivo riversamento nel sistema ReGiS dei dati attualmente presenti nel sistema informativo dell’Amministrazione evitando un disallineamento delle informazioni fra i due sistemi di monitoraggio e controllo.

Invece, quanto al “Piano per asili nido e scuole dell’infanzia”, con delibera n. 20/2022 il Collegio, preso atto della comunicazione del Ministero dell’istruzione secondo cui dal mese di dicembre 2022 per la gestione del monitoraggio, della rendicontazione e del controllo di tutti gli interventi del piano in esame (“progetti in essere” e “progetti nuovi”) sarà utilizzato il sistema ReGiS, ha ritenuto necessario raccomandare al Ministero di garantire un tempestivo riversamento dei dati sui “progetti in essere” attualmente presenti nel sistema informativo del Ministero dell’istruzione su ReGiS, così evitando un disallineamento delle informazioni dei due sistemi informativi.

Non sono peraltro mancate osservazioni anche su carenze presentate dallo stesso sistema ReGiS (su cui si veda, *amplius*, *Focus n. 3*).

Focus n. 3 – Il sistema ReGiS: criticità

Come precedentemente citato al par. 2. “Ambiti, metodologia e strumenti delle indagini del controllo concomitante” lo strumento privilegiato per la verifica del raggiungimento degli obiettivi riferiti al PNRR è il Sistema unitario “ReGiS”, ovvero l’applicativo di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del PNRR, strumento unico attraverso cui le Amministrazioni centrali e territoriali interessate devono adempiere agli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti.

Tenute a validare i dati di monitoraggio sono le amministrazioni centrali titolari delle misure, le quali, con cadenza almeno mensile, devono trasmettere gli stessi al Servizio centrale per il PNRR per il tramite di ReGiS.

Questo potente sistema informativo, insieme gestionale e documentale, opportunamente e tempestivamente alimentato, è utile a fornire un continuo presidio sull’insieme delle misure finanziate e sul loro avanzamento finanziario, procedurale e fisico. Attraverso tale sistema ciascuna dimensione attuativa del PNRR è tracciata elettronicamente attraverso il corredo di tutte le informazioni di carattere anagrafico e di avanzamento delle attività, che le Amministrazioni Responsabili e attuatrici gestiscono lungo l’intero ciclo di vita delle iniziative.

Le criticità emerse dai primi mesi di operatività del sistema ReGiS sono essenzialmente legate alla presenza o meno dei dati e dei documenti e, quando presenti, alla qualità e alla valenza informativa degli stessi.

Le fattispecie critiche riscontrate sono plurime: in alcuni casi, si è rilevata la mancanza di documentazione fondamentale (come, ad esempio, i Decreti Ministeriali di attuazione o pianificazione delle risorse, ovvero i bandi di gara, contratti). In taluni altri casi, invece, la documentazione se pur presente, non è esaustiva, completa e “pulita”.

Alcuni dei documenti caricati, infatti, non sono riportati nella loro versione definitiva (spesso trattasi di bozze), in altri casi seppur è inserita la documentazione definitiva, non risulta regolarmente firmata.

Sarebbe opportuno un controllo puntuale in fase di caricamento da parte dei soggetti incaricati, siano essi le amministrazioni titolari o i Soggetti Attuatori, in modo tale da mettere a disposizione degli organi deputati al controllo le versioni ufficiali della documentazione, il più possibile aggiornata e priva di errori e/o refusi.

Inoltre, si sono frequentemente rilevati disallineamenti tra quanto pubblicato sui siti istituzionali delle Amministrazioni titolari e dei Soggetti Attuatori, rispetto a quanto disponibile sul sistema ReGiS.

Auspicabile sarebbe pertanto che il caricamento fosse quanto più tempestivo possibile, in modo tale da mettere a disposizione informazioni aggiornate, che consentano di lavorare dati “in tempo reale”, consentendo così di intercettare eventuali problematiche o carenze in fase iniziale delle stesse e se possibile, correggerle quanto più prontamente possibile.

Si rileva l’opportunità, ancorché non vi sia un obbligo in capo alle amministrazioni, in una prospettiva collaborativa e al fine di snellire le procedure - in omaggio, altresì, al “principio di non aggravamento istruttorio” (cfr. del. n. 1/2022 del Collegio) - che le Amministrazioni medesime adottino la best practice di utilizzare le più ampie possibilità di alimentazione documentale del sistema, al di là della documentazione strettamente necessaria al processo di rendicontazione, come indicata, da ultimo, nella Circolare MEF-RGS 11 agosto 2022, n. 30.

Del resto, quanto rilevato in questi primi mesi di operatività e di controllo sul sistema ReGiS è stato riscontrato anche dall’Organismo indipendente di Audit del PNRR, istituito presso il MEF-IGRUE, nel “Rapporto Finale dei Test di Convalida sul conseguimento delle milestone e dei Target raggiunte nel secondo semestre del 2021”, attente i controlli effettuati nel primo semestre 2022. Al par. 4.4.1 della stessa, ovvero “Aspetti comuni da migliorare”, una delle osservazioni riportate dall’istituto IGRUE è infatti la documentazione incompleta su ReGiS e le problematiche relative al caricamento dei dati e documenti.

Inoltre, il Collegio ha avuto occasione di evidenziare come a volte vi siano state difficoltà organizzative che hanno portato a un inefficace coordinamento tra livelli di governo e alla mancata istituzionalizzazione di sedi di confronto congiunto strutturate (cfr., ad es., la delibera n. 3/2022 - con la quale il Collegio ha raccomandato alle Amministrazioni di agire in modo coordinato con le Amministrazioni regionali e di proseguire nelle interlocuzioni con la Commissione europea - nonché la delibera n. 16/2022, in riferimento al progetto di bonifica dei siti orfani, ove è stato raccomandato alla Regione Campania di valutare l’istituzione di forme di coordinamento con i comuni, soggetti attuatori).

La medesima necessità di assicurare uno stretto coordinamento fra autorità, ai vari livelli di governo, è stata alla base di molte raccomandazioni: cfr., sul punto, la delibera n. 14/2022, con cui, in tema di *cold ironing*, è stato raccomandato al MIMS di presidiare il puntuale rispetto degli obblighi assunti dal soggetto attuatore e, suo tramite, dall’amministrazione aggiudicatrice, attraverso l’accordo procedimentale stipulato *inter partes* e alla Regione Veneto e ad Infrastrutture Veneto s.r.l.; le delibere nn. 2, 8 e 9 con cui è stato raccomandato al MIMS di sviluppare un’azione di raccordo con il MEF finalizzata a superare il disallineamento fra l’all. 1 del d.m. Economia e Finanze del 15 luglio 2021 e l’attività amministrativa successiva); o, ancora, nel caso della deliberazione n. 15/2022, ove il coinvolgimento di ARERA (autorità di regolazione per Energia, Reti e Ambiente) viene favorevolmente valutato dal Collegio in coerenza con la pertinente criticità stigmatizzata nella deliberazione n. 2/2022.

Sempre a proposito di aspetti organizzativi, di rilievo è anche la pronuncia n. 9/2022 con cui il Collegio, analizzando il disposto dell’art. 10 d.l. n. 77/2021, ha sottolineato come la novella sembrerebbe aver legittimato le amministrazioni coinvolte nell’attuazione degli investimenti

inerenti il PNRR ad avvalersi del supporto tecnico operativo di società *in house* qualificate ai sensi dell'art. 38 del d.lgs 50/2016, apparentemente in deroga ai requisiti elaborati, in sede euro-unitaria, dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia. Il Collegio ha quindi raccomandato all'Autorità del Sistema Portuale di attenersi ad una stretta interpretazione del disposto di cui all'art. 10 d.l. n. 77/2021, conv. in l. n. 108/2021, rammentando alle Amministrazioni, in ogni caso, che esse concorrono nell'applicazione del diritto nazionale dei contratti in senso conforme al diritto euro-unionale, come costantemente affermato dalla giurisprudenza della CGEU e nazionale.

Focus n. 4 – In house providing e disciplina prevista per i progetti del PNRR (art. 10, d.l. 77/2021).

Come è noto, l'*in house providing* è un istituto comunitario sorto nell'elaborazione della giurisprudenza europea (Corte giust. un. eur., causa C-107/98, Teckal), al fine di limitare le deroghe all'obbligo di gara pubblica. Requisiti individuati per legittimare la deroga al principio della concorrenza, contenuti anche nell'art. 5 del d.lgs. n. 50 /2016, sono costituiti in primo luogo dalla partecipazione pubblica, in un primo tempo necessariamente totale, mentre, successivamente alla direttiva 2014/23 Ue, è stata ammessa anche la partecipazione di soci privati che non comporti controllo o potere di veto e che non esercitino un'influenza dominante sulla persona giuridica controllata. Secondo requisito è costituito dall'attività prevalente, da parte della società *in house*, in favore della pubblica amministrazione che esercita su di essa il controllo. Infine, è richiesto il controllo analogo, ovvero l'amministrazione deve essere in grado di esercitare sulla società un controllo uguale a quello esercitato sui propri servizi.

Ciò premesso, l'art. 10 del d.l. n. 77/2021 prevede che: “*Per sostenere la definizione e l'avvio delle procedure di affidamento ed accelerare l'attuazione degli investimenti pubblici, in particolare di quelli previsti dal PNRR e dai cicli di programmazione nazionale e dell'Unione europea 2014-2020 e 2021-2027, le amministrazioni interessate, mediante apposite convenzioni, possono avvalersi del supporto tecnico-operativo di società in house qualificate ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*”. Ove la disposizione venisse interpretata in senso restrittivo essa sarebbe priva di utilità, in quanto legittimerebbe il ricorso all'*in house* da parte dei soli soggetti già legittimati a ricorrervi.

Con l'art. 10 del d.l. n. 77/2021 il legislatore potrebbe in realtà aver legittimato le amministrazioni coinvolte nell'attuazione degli investimenti inerenti il PNRR ad avvalersi del supporto tecnico operativo di società *in house* di cui non sono socie, purché qualificate ai sensi dell'art. 38 del d.lgs n. 50/2016, in apparente deroga, dunque, ai requisiti generali elaborati, in sede euro-unitaria, dalla normativa europea e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia. Ciò comporterebbe, quindi, che con il d.l. n. 77/2021 il legislatore avrebbe introdotto una sorta di *lex specialis*, derogatoria del regime ordinario di applicazione dell'istituto, la cui applicazione dovrebbe però essere quanto meno limitata agli interventi in materia di PNRR (anche se la formulazione letterale, mediante l'utilizzo dell'espressione “*in particolare*”, non sembrerebbe deporre in quest'ultimo senso).

Esternalità negative

4.6. La macroarea raggruppa tutti quegli eventi (es. gare deserte, aumento costi di realizzazione, contenziosi, ecc.) costituenti esternalità che hanno impattato sui progetti determinandone criticità nella attuazione. Si tratta di fattori non soggetti al controllo da parte dell'amministrazione pubblica che determinano tuttavia ricadute sull'*output* amministrativo. Il Collegio ha preso atto dei fenomeni in questione, non imputabili come detto direttamente all'azione amministrativa, per impartire comunque raccomandazioni volte a indirizzare i soggetti attuatori verso percorsi gestionali che possano fronteggiare le suddette esternalità. Alcuni eventi esterni hanno determinato variazioni di progetti: è il caso, per esempio, del rinnovo delle navi in senso verde, ove il Collegio ha rilevato che il mutamento delle condizioni di mercato connesso alla crisi del contesto internazionale ha reso impossibile lo sviluppo del progetto e ha comportato un ridimensionamento dello stesso (cfr., *amplius*, par. n. 3, deliberazione n. 5/2022).

Analogamente, con riferimento al progetto Banda ultra-larga e 5G, per uno dei lotti di gara si è rilevata la mancata presentazione di offerte a causa dello scarso livello di remuneratività dell'investimento, del tutto insufficiente a coprire i costi operativi, in alcune aree del Paese per le quali era richiesta la copertura radiomobile. A seguito della riscontrata difficoltà, comunemente espressa dagli operatori, l'Amministrazione ha provveduto alla pubblicazione di un nuovo bando di gara con riduzione del numero di "aree obbligatorie" di copertura.

In particolare, l'esternalità rilevata nel corso dell'attività istruttoria riguarda il fenomeno del rialzo dei costi dei materiali (che ha impattato fortemente, per esempio, oltre che sugli interventi in materia di infrastrutture dati di telecomunicazione BUL e 5 G di cui si è appena detto, anche sul progetto "Collegamenti ferroviari ad alta velocità verso il Sud per passeggeri e merci"). A fronte di ciò, le misure adottate dalle pubbliche amministrazioni consistono, *ex multis*, nella rimodulazione dei progetti e nel ricorso ad altre linee di finanziamento, fenomeno quest'ultimo che, a livello generale, rischia di avere impatti sulla finanza pubblica.

Nello stesso ambito, è stato registrato anche l'impatto della scarsità di manodopera specialistica sull'esecuzione delle attività progettuali il cui monitoraggio, attuando tempestivamente le opportune iniziative (in particolare, sia a livello contrattuale sia di attività formative), previene eventuali criticità o ritardi (cfr., *amplius*, par. n. 3, deliberazioni nn. 18 e 19 del 2022).

Altri fattori esterni che hanno impattato sul processo attuativo dei piani/programmi/progetti oggetto di esame sono per esempio connessi alla necessità di acquisire pareri dall'Unione Europea (cfr. ad esempio alcuni sub - investimenti del progetto "Rinnovo delle flotte di bus, treni e navi verdi", oggetto di esame con la delibera n. 5/2022) ovvero all'esistenza di contenziosi (cfr. ad esempio il progetto "Collegamenti ferroviari ad alta velocità verso il Sud per passeggeri e merci", laddove il Tar Puglia, accogliendo il ricorso presentato da alcune associazioni ambientaliste, ha sospeso l'autorizzazione paesaggistica data dalla regione per il progetto, così bloccando i lavori per il nodo ferroviario di Bari).

Oneri correnti – cenni

4.7. Sebbene il PNRR costituisca un'enorme possibilità di sviluppo per il nostro Paese e abbia dato modo di intraprendere lavori di una certa rilevanza, sia dal punto di vista sociale che dal punto di vista dell'impegno di spesa, non si può prescindere dall'osservare che a regime, quasi tutti gli interventi le opere realizzate o ristrutturate grazie a questo flusso straordinario di risorse proveniente dall'Unione Europea dovranno, nel corso degli anni a venire, essere oggetto di manutenzione e auto-sostentamento da parte del Paese. La gestione degli oneri di funzionamenti delle opere impatterà pertanto unicamente sulle risorse nazionali e andrà a incidere sugli oneri correnti del bilancio nazionale.

Tale delicato aspetto è stato anche rappresentato dal MEF, nel "*Manuale delle procedure finanziarie degli interventi del PNRR*", al par. 10 "*Principali modalità di contabilizzazione delle risorse del PNRR da parte degli enti territoriali in qualità di soggetti attuatori*", nel quale, dopo aver premesso che "*la gestione delle risorse del PNRR gli enti, tenuti al rispetto del titolo I del decreto-legislativo n. 118 del 2011, in qualità di soggetti attuatori devono rispettare il quadro normativo nazionale vigente e la normativa europea applicabile richiamata dalle norme e circolari appositamente emanate per l'attuazione del PNRR Italia*", si evidenzia che i soggetti attuatori sono tenuti ad aggiornare il proprio documento di programmazione (DUP o DEFR) e se previsto, inserire i lavori nel piano triennale delle opere pubbliche e nel piano annuale dei lavori in coerenza con il bilancio nel rispetto della normativa nazionale vigente. L'aver assunto formalmente l'impegno a rispettare gli obblighi derivanti dall'aver accettato un finanziamento per un progetto del PNRR impone all'ente, in relazione alla propria dimensione, di valutare l'opportunità di intervenire sui propri regolamenti e/o circolari destinate ai diversi servizi interessati o con delibere (nel caso di enti locali di piccole dimensioni) per indirizzare e coordinare le attività gestionali tecnico e amministrativo contabili, al fine di dare piena e puntuale attuazione

alle progettualità a valere delle risorse del PNRR nel rispetto del cronoprogramma. In particolare, *“la verifica deve essere estesa anche alla sostenibilità degli oneri correnti, a regime, necessari alla gestione e manutenzione degli investimenti realizzati con le risorse del PNRR” (Manuale delle procedure finanziarie degli interventi del PNRR)*.

La medesima consapevolezza della necessità di valutare gli impatti finanziari a lungo termine di ciascun progetto nella fase di progettazione e implementazione degli investimenti si evince anche nella Relazione del MUR *“PNRR MUR Linee Guida per le iniziative di sistema missione 4: Istruzione e ricerca Componente 2: Dalla ricerca all’impresa”*, in cui al par. 2.3 *Procedura Di Selezione*, vengono riportati i criteri per la selezione dei progetti *“i quali dovranno essere ispirati a: “a); b).....c)... d) prospettive di impatto a lungo termine, eventualmente con il sostegno del cofinanziamento da capitale privato o da altri impegni e cofinanziamenti; e) ricadute nazionali sul sistema economico e produttivo, sociale e culturale del Paese”*. I punti d) ed e) delle Linee Guida fanno immediatamente emergere la necessità, già in fase di progettazione, di conoscere l’impatto di ciascun investimento/progetto sul lungo termine e, al contempo, di conoscere già *ex ante* gli effetti che tali investimenti porteranno sul sistema economico nazionale.

Lo stesso aspetto è evidenziato nella relazione redatta dal MIMS *“Sistema di gestione e controllo per l’attuazione degli interventi del piano di ripresa e resilienza di competenza del ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili”* del 30 giugno 2022. Al par. 4.2.3 *Attivazione delle risorse tramite avvisi e bandi*, emerge che *“le procedure e i criteri di selezione, definiti all’interno di ciascun bando/avviso, tengono altresì conto della capacità amministrativa, finanziaria e operativa del Soggetto attuatore in termini di idoneità dello stesso di sostenere l’investimento proposto, di adempiere ai piani di rimborso previsti (in caso di agevolazioni concesse sotto forma di contributi in tutto o in parte rimborsabili) nonché di soddisfare le condizioni propedeutiche all’erogazione del contributo”*. Tra i criteri di selezione dei progetti vi è, al primo posto, la verifica dei requisiti di ammissibilità, tra i quali spicca il criterio della sostenibilità/durabilità del progetto, ovvero la capacità del progetto di sostenersi nel tempo e nelle successive fasi di gestione e attuazione.

Come noto, inoltre, i progetti finanziati dal PNRR devono trovare collocazione nel DUP degli enti locali e nel piano triennale delle opere pubbliche e nell’elenco annuale (qualora si tratti di lavori pubblici) nel quale occorre dare evidenza della modalità di realizzazione delle stesse, della sostenibilità del raggiungimento degli obiettivi e del rispetto degli obblighi, rapportando il tutto all’adeguatezza della struttura degli EE.LL. attuatori dei progetti. La programmazione contenuta nel DUP dovrà trovare riscontro negli stanziamenti iscritti nel bilancio di previsione. Ciò comporta, altresì, che l’inserimento dei progetti PNRR richieda la verifica, già a monte, della sostenibilità degli oneri correnti necessari, a regime, alla gestione e alla manutenzione. Detti oneri devono, poi, trovare collocazione ed iscrizione nei bilanci degli esercizi successivi.

Si segnala da ultimo il Focus n. 4/2022 *“Il PNRR e la sanità: finalità, risorse e primi traguardi raggiunti”* a cura dell’Ufficio Parlamentare di Bilancio.

Lo studio si è posto l’obiettivo di rappresentare un quadro degli interventi del PNRR previsti nell’ambito della missione Salute (M6). Sono state approfondite alcune sfaccettature relative agli aspetti finanziari, ovvero la distribuzione delle risorse sul territorio e la questione del finanziamento degli oneri correnti per la gestione dei nuovi o potenziati servizi che il PNRR renderà disponibili. All’interno del lavoro citato è emersa *“l’incertezza sul quadro delle risorse correnti disponibili per gestire i servizi sanitari potenziati grazie agli investimenti programmati, soprattutto una volta che i finanziamenti assicurati dal PNRR saranno esauriti e le nuove strutture saranno operative”*. Inoltre, si sottolinea che seppure *“non è implausibile che le riforme in atto nel SSN possano consentire di migliorare l’efficienza, contare su futuri risparmi di spesa può essere poco prudente, soprattutto in un settore, come quello della sanità, in cui spesso l’assorbimento del progresso tecnico può implicare un aumento dei costi”*. Nella missione Salute, e in particolare per Componente 1 – Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l’assistenza sanitaria territoriale e la Componente 2 – Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale (entrambe in programmazione del Collegio per l’annualità 2022), si evidenzia che seppure con la legge di bilancio per il 2022 sia previsto l’incremento del finanziamento del

Sistema Sanitario Nazionale, che sarà in parte destinato alle azioni di potenziamento del sistema, ma sarà necessario sia sufficiente anche ad affrontare e farsi carico degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali del personale medico e con l'applicazione dei LEA, ovvero le prestazioni e i servizi che il SSN è tenuto a fornire a tutti i cittadini, gratuitamente o dietro pagamento di una quota di partecipazione (ticket), con le risorse pubbliche raccolte attraverso la fiscalità generale.

Il tema della sostenibilità degli oneri correnti è stato in parte oggetto di attenzione del Collegio nel corso delle attività d'indagine compiute nel 2022 e costituisce motivo di notevole preoccupazione per quest'ultimo, attesa la situazione economica complessiva del Paese, con particolare riferimento all'andamento del debito pubblico nazionale ed al suo impatto sulla sostenibilità futura di cospicui oneri finanziari, la cui quantificazione complessiva al momento non è chiara.

In particolare, con la delibera n. 20/2022, con riferimento al Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia, si è evidenziato la centralità della questione degli oneri di gestione delle nuove strutture pubbliche per la prima infanzia (età inferiore a tre anni) con le connesse criticità per la finanza locale e si è raccomandato al Ministero di promuovere l'attuazione di una razionalizzazione e di una gestione unitaria dei fondi da trasferire agli enti locali per il finanziamento degli oneri di gestione dei servizi educativi per la fascia di età inferiore ai tre anni garantendo che la loro quantificazione sia strettamente correlata all'incremento dei nuovi posti per questi servizi previsti dal piano.

In prospettiva, appare centrale, in particolare, la questione della sostenibilità finanziaria nel tempo dei costi relativi al personale pubblico e alla manutenzione ordinaria delle strutture e delle opere finanziate grazie ai fondi del PNRR, in particolare la risposta alla domanda se questi saranno, a partire dal 2027, compatibili, in che termini ed a quali costi (anche di indebitamento ulteriore) rispetto alle risorse nazionali a disposizione. Tema questo ultimo che per la verità avrebbe dovuto essere oggetto di approfondimenti sia nel momento della predisposizione, a monte, del piano, sia nell'ambito dei (necessari) piani di fattibilità tecnico-economica e nei budget finanziari dei vari progetti.

Per questi motivi, il tema della sostenibilità degli oneri correnti dei progetti verrà ulteriormente sviluppato e scandagliato dal Collegio nel corso del 2023 e degli anni a seguire, in considerazione della valenza anche predittiva del controllo concomitante, con l'obiettivo di intercettare gli effetti già prodotti o ipotizzabili sulla finanza pubblica.

5. PROCESSI AUTOCORRETTIVI DELLE AMMINISTRAZIONI

Il Collegio (come emerge in particolare con deliberazioni nn. 11 e 22 del 2022) ha avuto modo di sottolineare come (anche) nel controllo concomitante il percorso autocorrettivo successivo ad una pronuncia della Corte dei conti di accertamento di carenze o criticità gestionali sia discrezionalmente rimesso all'amministrazione. La discrezionalità dell'amministrazione nel procedere al recepimento delle raccomandazioni della Corte dei conti è molto ampia sia nel *quomodo* sia nell'*an*, potendo persino giungere alla decisione di non articolare alcun percorso correttivo. Tale ampia potestà valutativa non esclude peraltro che il Collegio sia chiamato ad esprimersi sull'*iter* intrapreso dai soggetti destinatari delle pronunce: *“È di immediata intuizione, infatti, che - specie in rapporto a piani, programmi ed interventi la cui attuazione non si esaurisce uno actu ma che implica una gestione talora pluriennale, sia o meno quest'ultima scandita da obiettivi intermedi - una ipotesi di irregolarità gestionale ovvero di deviazione da obiettivi, verificate come non gravi al momento dell'accertamento compiuto dal Collegio, può trasmodare in grave nel successivo corso della gestione ove non tempestivamente corretta ovvero allorché essa si accompagni ad ulteriori ipotesi di irregolarità gestionali - gravi o non gravi, di tenore omologo o meno a quelle già accertate - o di deviazioni da obiettivi, fino all'eventuale punto di pregiudicare il conseguimento degli obiettivi attesi dalla complessiva gestione”* (cfr. Collegio del controllo concomitante, deliberazione n. 11/2022). La peculiare natura del controllo concomitante

– che è un controllo *in itinere*, riguardante l'intero svolgimento di un piano, programma o progetto
– impone, infatti, che le varie tappe della fase esecutiva di ciascun progetto siano scandagliate alla luce della efficienza delle scelte gestionali dell'amministrazione attuatrice; d'altra parte, la stessa efficienza non può non presupporre che le scelte valutative dell'amministrazione tengano conto anche delle criticità e delle carenze evidenziate dalla Corte dei conti. Naturalmente, l'idoneità delle valutazioni delle amministrazioni titolari e dei soggetti attuatori a contemperare le indicazioni della magistratura contabile rispetto con le proprie scelte gestionali viene giudicata dal Collegio del controllo concomitante nell'ambito del proprio esame sul percorso attuativo nel suo complesso, non limitatamente alla adozione di un singolo atto.

Nel corso del 2022 le amministrazioni hanno avviato percorsi auto-correttivi sia in seguito a pronunce del Collegio sia in seguito a rilievi emersi in fase istruttoria.

Il Collegio del controllo concomitante ha accertato, ad esempio, l'intervenuta adozione di diverse misure autocorrettive da parte dei soggetti coinvolti nel progetto "Mobilità e Logistica. Elettificazione delle banchine dei porti (*Cold ironing*)", in attuazione delle raccomandazioni impartite con precedenti deliberazioni.

In particolare, con la delibera n. 11/2022, il Collegio ha accertato l'intervenuto rafforzamento del controllo sul progetto da parte dell'Autorità del Sistema Portuale relativamente alla violazione dei principi di evidenza pubblica emersa nella precedente delibera n. 8/2022, anche "*mediante verifiche incrociate sui documenti prodotti dalle varie aree*" e sulla rispondenza a norme e congruità degli atti prodotti dagli uffici competenti. Quanto, poi, al disallineamento fra decreto ministeriale ed atti amministrativi successivi, riscontrato nella medesima delibera, il soggetto attuatore ha confermato, per quanto di competenza, l'impegno a porre in essere quanto necessario per il riallineamento entro dicembre 2022.

Ancora in riferimento al medesimo progetto, con successive delibere nn. 15 e 24 del 2022, il Collegio ha accertato altresì l'intervenuta parziale adozione di misure autocorrettive da parte del MIMS, in relazione alle raccomandazioni di cui alla deliberazione n. 2/2022, e da parte di Regione Veneto ed Infrastrutture Veneto s.r.l., in esecuzione della deliberazione n. 14/2022. Con la delibera 15/2022, il Collegio prende atto che il MIMS ha effettivamente adottato un articolato percorso autocorrettivo attraverso l'insediamento di tavoli tecnici con la partecipazione di Arera, Terna ed E-distribuzione, nonché con Cassa Depositi e Prestiti, per assistere gli Enti attuatori sia sotto il profilo procedurale che sotto quello tecnico e tecnologico. Con la delibera n. 24/2022 evidenzia invece che Regione Veneto ha istituito un tavolo semestrale con Infrastrutture Venete S.r.l. al fine di rafforzare i meccanismi di controllo interno volti ad evitare il ripetersi delle irregolarità stigmatizzate con la deliberazione n. 14/2022 o similari.

Per quanto riguarda i percorsi correttivi attivati in occasione dell'attività istruttoria, il Collegio ha preso atto dell'adozione di diverse iniziative da parte delle amministrazioni, già nel corso di tale fase, che denotano il raggiungimento dello "scopo propulsivo" tipico della funzione di cui all'art. 11 l. n. 15/2009 e art. 22 del d.l. n. 76/2020. In particolare, le delibere nn. 4 e 22 del 2022, relative al progetto "Salute, ambiente, biodiversità e clima", rilevano che, sin dalle prime fasi di indagine, il soggetto attuatore coinvolto (l'Istituto Superiore di Sanità), in seguito alle osservazioni via via svolte dal Collegio, ha definito un percorso di rafforzamento più concreto e misurabile del SNPA/SNPS e ha manifestato l'intenzione di adottare iniziative utili a garantire una "buona spesa" delle risorse stanziare.

Analogamente, nell'ambito del progetto "Bonifica di siti orfani", la delibera n. 16/2022 riscontra un'intensificazione delle attività della Regione Campania, a seguito delle sollecitazioni della Corte già in fase istruttoria, che ha portato la stessa, proprio prendendo a spunto la richiesta di informazioni e collaborazione giunta per l'attività di controllo concomitante, a compulsare ufficialmente i comuni per sollecitare gli adempimenti necessari. Tali azioni riflettono l'efficacia della funzione propulsiva "in corso d'opera" tipica del controllo concomitante.

Con riferimento al medesimo progetto, anche la delibera n. 25/2022 ha ravvisato un avvio del percorso autocorrettivo nelle iniziative comunicate dal MATTM e dalla Regione Campania, a seguito delle criticità accertate dal Collegio con deliberazione n. 16/2022. In particolare, il Ministero ha risposto all'invito del Collegio - consistente nel vigilare sull'attuazione delle opere

di bonifica anche attraverso contatti più frequenti rispetto a quelli previsti dall'Accordo, e nello stimolare la Regione Campania all'adozione di tutte le azioni opportune e necessarie ad una pronta realizzazione degli interventi di bonifica - producendo una nota con la quale ha chiesto alla Regione Campania di trasmettere, a partire dal 2023, ogni sei mesi una relazione sullo stato di avanzamento fisico, finanziario e procedurale dei singoli interventi. Questo schema di report richiesto alla regione, e apparso completo al Collegio, sottolinea l'importanza di avvisare tempestivamente il Ministero circa l'accumulo di ritardi sul cronoprogramma delle opere.

Come detto, anche la Regione Campania ha dato seguito all'invito del Collegio, consistente nel proseguire nell'azione di promozione di tutte le azioni opportune e necessarie al fine di poter attivare la realizzazione degli interventi in tempi rapidi, evitando che i ritardi già accumulati nel cronoprogramma possano acuirsi a scapito della salute dei residenti delle zone inquinate.

Ulteriori iniziative autocorrettive sono state intraprese dal Ministero del lavoro con riferimento al progetto "Potenziamento dei centri per l'impiego", a seguito delle raccomandazioni emerse con deliberazione n. 3/2022.

In particolare, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha comunicato che in merito al piano di potenziamento della Regione Molise, dopo alcuni confronti istruttori con la regione, la versione definitiva è stata approvata e il ministero ha provveduto alla liquidazione delle risorse, come previsto dalla misura. Altresì, il ministero si è adoperato per rafforzare i rapporti con le regioni *"in vista della rendicontazione delle attività attraverso confronti di aggiornamento, riunioni bilaterali e confronti plenari, per assistere e coadiuvare i soggetti attuatori nella definizione, gestione e rendicontazione dell'avanzamento delle attività"* agendo, in modo analogo, *"anche per quanto riguarda la definizione dei percorsi e delle attività, e il raggiungimento del target previsto, per il programma GOL"* condividendo con ANPAL *"le soluzioni operative per l'implementazione della misura"*. Altresì, in linea con quanto raccomandato dal Collegio, il Ministero del lavoro ha provveduto a coordinarsi con il MEF e con la Commissione europea, in vista del raggiungimento dell'obiettivo 2022.

Ancora, in relazione al progetto "Creazione di imprese femminili", il MISE ha comunicato di aver intrapreso percorsi correttivi volti a conformarsi alle raccomandazioni del Collegio di cui alla deliberazione n. 10/2022.

Nello specifico, il ministero ha fatto presente che *"risulta garantita una vigilanza continua dell'amministrazione sull'attività svolta dal Soggetto gestore in relazione al rispetto dei principi trasversali del PNRR applicabili alla misura e, più in generale, sul rispetto di tutte le disposizioni di riferimento e sulla qualità della spesa"*. Inoltre, il MISE ha comunicato di aver approvato la proposta tecnica di Invitalia del 24 ottobre 2022 in ordine al piano di comunicazione e che *"attualmente, è in corso di definizione il testo della convenzione per la regolamentazione dei rapporti tra il Ministero dello sviluppo economico e l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. - Invitalia"*. Parimenti, in corso sono le attività di raccordo con il Dipartimento per le pari opportunità. Il MISE, infine, in linea con quanto raccomandato dal Collegio, ha trasmesso il *link* di rinvio della pubblicazione degli atti relativi al progetto.

Anche relativamente al progetto "Sviluppo di stazioni di rifornimento a base di idrogeno" - M2C2- 3.3 l'attività istruttoria svolta ha comportato effetti propulsivi sull'attività dell'amministrazione, la quale ha adottato atti regolamentari in materia.

Da ultimo, con le delibere 17 gennaio 2023, nn. 2 e 3 il Collegio ha registrato l'intervenuta adozione di misure autocorrettive da parte del Ministero dell'Istruzione in prossimità dello scadere dell'anno 2022 in riferimento, rispettivamente, ai piani "Potenziamento delle infrastrutture dello sport a scuola" e "Piano per asili nido e scuole dell'infanzia". Con la prima delibera, il Collegio ha accertato l'adozione di misure autocorrettive in parziale esecuzione della deliberazione n. 13/2022. In particolare, ha preso atto che il ministero ha individuato con decreto tutti gli interventi ammessi in via definitiva al finanziamento e che, alla data del 19 dicembre 2022, ha sottoscritto 384 accordi di concessione, con un'evidente accelerazione rispetto all'andamento precedente. Con la delibera n. 3/2023, invece, il Collegio ha evidenziato l'idoneità

delle misure adottate dal ministero per l'intrapresa del percorso correttivo richiesto con precedente delibera n. 20/2022, pur constatando ancora rilevanti criticità. In particolare, per i "progetti in essere", ha rilevato che l'amministrazione ha proceduto alla sottoscrizione degli accordi di concessione; quanto ai "progetti nuovi", ha osservato invece che il ministero ha definitivamente concluso l'istruttoria sullo scioglimento delle riserve, ma che la fase della stipulazione degli accordi di concessione non risulta ancora completata.