



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

**CONTRIBUTO ALLA RELAZIONE
EX ART. 7, COMMA 7, D.L. 31 MAGGIO 2021, N. 77**

DELIBERAZIONE N. 16/SEZAUT/2023/FRG



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

**CONTRIBUTO ALLA RELAZIONE
EX ART. 7, COMMA 7, D.L. 31 MAGGIO 2021, N. 77**

DELIBERAZIONE N. 16/SEZAUT/2023/FRG

Estensori: Cons. Paolo PELUFFO
Cons. Stefania FUSARO
Cons. Marcello DEGNI
Cons. Luigi DI MARCO

Hanno collaborato alla redazione:

Luisa BATTIATO
Giuseppe BILOTTA
Alessandra BONOFILIO
Giusi CASTRACANI
Alessandro DI BENEDETTO
Giuseppe GIULIANO
Alessandro LOMBARDO
Benedetta MARRONE
Grazia MARZELLA
Andrea MAZZILLO
Alessandra PROZZO
Sara SALUSTRI
Valeria TAGLIAFERRI

Gruppo elaborazione dati: Luisa BATTIATO, Alessandro DI BENEDETTO, Giuseppe GIULIANO, Sara SALUSTRI

Hanno collaborato alla fase di acquisizione dei dati: Antonella GIOVANNANGELI, Piera SPAZIANI

Editing: Luisa BATTIATO, Alessandro DI BENEDETTO, Grazia MARZELLA

Corte dei conti – Sezione delle autonomie
Via Baiamonti, 25 – 00195 ROMA
www.corteconti.it

INDICE

Deliberazione n. 16/SEZAUT/2023/FRG.....	I
Sintesi.....	1

PARTE I – PROFILI GENERALI

1. Premessa.....	9
2. Il quadro normativo di riferimento e l’esigenza di rimodulazione degli obiettivi.....	11
2.1 Profili generali e l’evoluzione del quadro normativo.....	11
2.2 La rimodulazione del Piano	15

PARTE II – L’AVANZAMENTO DELLE INIZIATIVE TERRITORIALI

3. I dati rilevati dalla piattaforma ReGiS	25
3.1 Premessa.....	25
3.2 I progetti PNRR per gli Enti territoriali	25
3.3 Analisi delle procedure di affidamento	32
3.4 Gli interventi in sanità (M6)	34
3.5 <i>Focus</i> interventi di specifico interesse per EELL.....	38
4. Le informazioni dai questionari Linee guida	41
4.1 Introduzione e nota metodologica.....	41
4.2 I risultati dell’indagine	43
4.3 Gli interventi in sanità affidati agli Enti del SSN	56

PARTE III – GLI ESITI DEL CONTROLLO DELLE SEZIONI REGIONALI

5. Sintesi dei controlli effettuati sul territorio	61
5.1 Premessa.....	61
5.2 Missioni e allocazione delle risorse	62
5.3 <i>Governance</i>	71
5.4 Sistemi di controllo	75

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 – Prospetto delle misure oggetto della proposta di definanziamento del 27 luglio 2023	19
Tabella 2 – interventi per la Tutela del territorio e della risorsa idrica - numero progetti nativi e convertiti	38

Tabella 3 – interventi per la riqualificazione degli ambienti scolastici- numero progetti nativi e convertiti	39
Tabella 4 – interventi per le infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore - numero progetti nativi e convertiti	40

INDICE DEI GRAFICI

Grafico 1 – Enti Locali – Composizione percentuale del finanziamento per componente PNRR	26
Grafico 2 – Regioni/Province autonome e Enti SSN – Composizione percentuale del finanziamento per componente PNRR.....	27
Grafico 3 – Enti territoriali – Incidenza percentuale del finanziamento PNRR sul finanziamento totale per missione.....	28
Grafico 4 – Enti Territoriali – Incidenza % “costo realizzato” su “finanziamento totale”	29
Grafico 5 – Enti Territoriali – Stato di realizzazione: composizione percentuale “progetti non nativi” e progetti “nativi PNRR”	30
Grafico 6 – Enti Territoriali – incidenza % del costo realizzato dei progetti “non nativi PNRR” sul costo realizzato totale – Suddivisione per area geografica.....	31
Grafico 7 – Enti Territoriali – “Piano dei costi - importo realizzato” e “pagamenti” per i progetti PNRR per area geografica	31
Grafico 8 – Enti Locali – “Procedure di aggiudicazione” per missione.....	33
Grafico 9 – Regioni/Province autonome ed Enti SSN – “Procedure di aggiudicazione” per Missione	34
Grafico 10 – Enti SSN – Progetti in corso M6 Componente 1 e 2.....	35
Grafico 11 – Enti SSN – Case della Comunità.....	36
Grafico 12 – Enti SSN – Centrali operative territoriali	36
Grafico 13 – Enti SSN – Ospedali di Comunità	37
Grafico 14 – Enti locali – Analisi stato Cup – Distribuzione per Missione-Componente	43
Grafico 15 – Enti locali – Incidenza importo finanziato PNRR dei progetti “chiusi” sul finanziamento PNRR totale.....	44
Grafico 16 – Regioni/Province autonome – Analisi stato Cup – Distribuzione per Missione/Componente.....	45
Grafico 17 – Enti locali – Composizione delle quote di finanziamento	46
Grafico 18 – Enti locali – Distribuzione quote di finanziamento per Missione-Componente..	47
Grafico 19 – Regioni/Province autonome - Composizione delle quote di finanziamento	48

Grafico 20 – Regioni/Province autonome - Distribuzione quote di finanziamento per Missione-Componente	49
Grafico 21 – Regioni/Province autonome - % incidenza del finanziamento PNRR sul costo dei progetti - Suddivisione per Missione e area geografica	50
Grafico 22 – Enti locali – Percentuale anticipazione erogata sul costo totale progetto per Missione-componente – Suddivisione tipologia ente.....	51
Grafico 23 – Regioni/Province autonome - Percentuale anticipazione erogata sul costo totale progetto per Missione-componente – Suddivisione per Area geografica	52
Grafico 24 – Enti locali – Rispetto termini cronoprogramma progetto (ultima fase con “data fine” prefissata al 30 giugno 2023) – Suddivisione per Area geografica	53
Grafico 25 – Enti locali – Progetti con cronoprogramma rispettato (ultima fase con “data fine” prefissata al 30 giugno 2023) – Incidenza Missione-Componente – Suddivisione per tipologia ente locale.....	54
Grafico 26 – Regioni/Province autonome - Rispetto termini cronoprogramma progetto (ultima fase con “data fine” prefissata al 30 giugno 2023) – Suddivisione per Area geografica	55
Grafico 27 – Regioni/Province autonome - Progetti con cronoprogramma rispettato (ultima fase con “data fine” prefissata al 30 giugno 2023) – Incidenza Missione-Componente – Suddivisione per area geografica	56



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 16/SEZAUT/2023/FRG

Adunanza del 27 ottobre 2023

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Guido CARLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione	Francesco PETRONIO, Fabio VIOLA, Anna Maria Rita LENTINI, Antonio CONTU, Salvatore PILATO, Maria RIOLO, Lucilla VALENTE, Stefano SIRAGUSA, Maria Annunziata RUCIRETA, Maria Elisabetta LOCCI, Maria Teresa POLVERINO, Emanuela PESEL, Irene THOMASETH, Giuseppe TAGLIAMONTE;
Consiglieri	Paolo PELUFFO, Stefania FUSARO, Elena TOMASSINI, Antongiulio MARTINA, Marcello DEGNI, Francesco BELSANTI, Tiziano TESSARO, Maria Rita MICCI, Luigi DI MARCO, Amedeo BIANCHI, Andrea LUBERTI, Sara BORDET;
Primi Referendari	Alessandra CUCUZZA, Laura ALESIANI;
Referendari	Nunzio Mario TRITTO, Fabio CAMPOFILONI, Emanuela Friederike DAUBLER.

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto l'articolo 7, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, in legge 29 luglio 2021;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 43/SSRRCO/INPR/22, depositata il 23 dicembre 2022, con la quale è stata approvata la "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2023";

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 1/SEZAUT/INPR/2023, depositata il 24 gennaio 2023, con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo per l'anno 2022;

Viste le deliberazioni della Sezione delle autonomie n. 5/SEZAUT/INPR/2023 di approvazione delle "Linee guida per la relazione del collegio dei revisori dei conti sul bilancio di previsione delle Regioni e delle Province autonome per gli esercizi 2023-2025" e n. 7/SEZAUT/INPR/2023 di approvazione delle "Linee guida per la relazione dell'organo di revisione economico-finanziaria dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, sul bilancio di previsione 2023-2025", che hanno approvato anche la "Tabella PNRR" per la rilevazione dei progetti alla data del 30 giugno 2023;

Vista la nota n. 742 del 12 settembre 2023 del Presidente preposto alla funzione di Referto della Sezione delle autonomie con la quale è stato chiesto ai Presidenti delle Sezioni regionali di controllo l'invio di una breve relazione contenente elementi informativi sulle eventuali attività di controllo sull'utilizzo delle risorse del Piano;

Visti i riscontri pervenuti dai Presidenti delle Sezioni regionali di controllo;

Vista la nota n. 1777 del 24 ottobre 2023 del Presidente della Corte dei conti di convocazione della Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

Vista la nota n. 1780 del 25 ottobre 2023 del Presidente preposto alla funzione di Coordinamento della Sezione delle autonomie, con la quale si comunica ai componenti del Collegio che sarà possibile anche il collegamento da remoto;

Uditi i Relatori, Consiglieri Paolo Peluffo, Stefania Fusaro, Marcello Degni e Luigi Di Marco;

DELIBERA

di approvare l'unita relazione, recante il "Contributo alla relazione *ex art. 7, comma 7, d.l. 31 maggio 2021, n. 77*".

ORDINA

che copia della presente deliberazione, con l'allegata relazione, sia trasmessa alla Segreteria delle Sezioni riunite in sede di controllo.

Così deliberato nell'adunanza del 27 ottobre 2023

I Relatori

Paolo PELUFFO
(F.to digitalmente)

Stefania FUSARO
(F.to digitalmente)

Marcello DEGNI
(F.to digitalmente)

Luigi DI MARCO
(F.to digitalmente)

Il Presidente

Guido CARLINO
(F.to digitalmente)

Depositata in segreteria il 6 novembre 2023

Il Dirigente

Gino GALLI
(F.to digitalmente)

RELAZIONE

Sintesi

Il presente referto, in continuità con i precedenti, effettua un'analisi dello stato di attuazione del Piano, tenendo conto della prospettiva di una sua parziale revisione.

Fattori critici intervenuti nel corso del 2022 hanno reso necessari interventi normativi in diverse direzioni per sostenere la realizzazione dei progetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Il deterioramento del contesto geopolitico ed economico, gli eventi derivanti da *shock* esogeni e altri fattori esterni, quali la forte accelerazione della dinamica dei prezzi e le strozzature dal lato dell'offerta, hanno determinato un ripensamento dei programmi al fine di superare le difficoltà e allineare la struttura dei progetti, ricondotti al PNRR, ai requisiti previsti per il Piano. È stata, quindi formulata, in dialogo con le competenti istituzioni europee, una proposta di rimodulazione nell'ottica della semplificazione e accelerazione delle procedure, volta, anche, a favorire un utilizzo più efficiente delle risorse. Per le opere indifferibili in corso sono state stanziare risorse straordinarie necessarie a fronteggiare i maggiori costi derivanti dall'aggiornamento dei prezzi delle opere pubbliche. Inoltre, sono state adottate misure per rafforzare la capacità amministrativa dei soggetti attuatori ed è stato rideterminato il sistema della *governance* del Piano.

Alcune iniziative correttive hanno riguardato la gestione del personale e la semplificazione delle procedure di aggiudicazione.

La rimodulazione impatta in molti casi su interventi la cui attuazione è rimessa agli Enti territoriali.

Le modifiche apportate ad alcune misure prevedono un incremento delle risorse inizialmente programmate, mediante il trasferimento dei finanziamenti da un progetto ad un altro. In altri casi gli interventi escono dal Piano e le quote definanziate dovrebbero trovare copertura in altre risorse nazionali o di derivazione europea. All'interno del PNRR, dunque, beneficranno di risorse aggiuntive, ad esempio, gli interventi per il potenziamento dell'offerta dei servizi di asili nidi e scuole dell'infanzia (M4C1). Saranno oggetto di una decurtazione del *budget* originario, invece, le misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico (all'interno della M2C4), nonché quelle per il potenziamento dei servizi e infrastrutture sociali di comunità (M5C3).

La quota preponderante delle somme oggetto di definanziamento (meno di 13 miliardi) è attribuibile alle 6 misure affidate in gestione ai Comuni, la cui attuazione potrà essere completata al di fuori del quadro del PNRR. Ciò potrebbe rappresentare un elemento di criticità perché le misure escluse non beneficerebbero della speditezza del processo, determinata dalla necessità del rispetto dei predeterminati e stringenti

milestone e *target*; inoltre, stante il quadro di difficoltà congiunturale che investe la manovra di finanza pubblica, potrebbe risultare non agevole reperire fonti alternative di finanziamento. Solo se saranno approntate tempestivamente nuove coperture, potrà essere scongiurato il rischio di rallentamenti o interruzione dei lavori, nonché quello di aggravare i bilanci con oneri aggiuntivi.

Tra le principali misure di competenza di Comuni e Città metropolitane espunte dal PNRR si annoverano interventi relativi alla prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico e alla messa in sicurezza dei centri abitati, iniziative di manutenzione e riuso di aree pubbliche ed edifici e quelle di rigenerazione e valorizzazione di aree urbane.

Le tipologie di intervento oggetto di definanziamento ascrivibili al comparto territoriale riguardano, in particolare, progetti “non nativi” PNRR, che in sede di monitoraggio hanno registrato maggiori criticità, specie sotto il profilo della possibilità di essere rendicontati secondo le regole europee.

In questa relazione si dà conto dell’osservazione dello stato di attuazione del Piano nel territorio sulla base di fonti informative diverse.

Attraverso l’utilizzo della piattaforma ReGiS (sezione “open data”), con aggiornamento 25 settembre 2023, è stato costruito un *database* in cui risultano censiti per gli Enti territoriali 122.203 progetti, di cui l’88,96% intestato agli Enti locali e la restante parte a Regioni/Province autonome ed Enti del Servizio sanitario nazionale. Gli Enti locali gestiscono la porzione più ampia degli interventi sia come numero di progetti, sia come importi complessivamente finanziati. I fondi PNRR rappresentano la quota preponderante del finanziamento totale, seppur con una diversa incidenza nell’ambito delle singole “Missioni” e per i comparti in esame. In particolare, per gli Enti locali qui censiti, il peso dei fondi PNRR sul totale del finanziamento assegnato si distribuisce tra le Missioni: “M1” (97,8%), “M4” (87,1%), “M2” (81,1%) e “M5” (73%); per il comparto Regioni/Province autonome ed Enti del Servizio sanitario nazionale, invece, la maggiore quota è destinata alla Missione 1 (87,3%); seguono la Missione 3 (85,3%), la Missione 5 (84,9%) e la Missione 6 (77,4%).

Lo stato di avanzamento degli investimenti, stimato in base all’incidenza percentuale del “costo realizzato” sul “finanziamento totale”, da parte degli Enti territoriali è maggiore in quelle linee di attività ove erano più presenti i progetti “non nativi PNRR”: in particolare, “M2C4-Tutela del territorio e della risorsa idrica”, “M6C2-Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario”, “M5C1-Politiche per il lavoro” e “M4C1-Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione (dagli asili nido alle Università)”.

Con riferimento alle aree geografiche, gli investimenti realizzati risultano maggiormente concentrati nell’area Nord (55% del totale realizzato), seguita dal Sud (25%) e dal Centro (20%); mentre, dal lato dei pagamenti, l’area Nord ha registrato circa il 60% dei pagamenti totali, mentre il Sud il 24% e il Centro il 16%. Anche con riferimento alle Missioni che hanno previsto il maggior numero di interventi, come quella relativa al rischio idrogeologico e alla tutela del territorio, si dimostra che i progetti preesistenti e convertiti

al PNRR registrano un grado di realizzazione più avanzato. Gli interventi per la riqualificazione degli asili nido, delle scuole dell'infanzia e per i servizi di educazione e cura per la prima infanzia (Missione 4 Componente 1), per più della metà sono costituiti da progetti di nuova realizzazione, per i quali, naturalmente, i tempi per il completamento delle opere potranno essere più estesi. Per gli interventi di rigenerazione urbana e sui piani urbani integrati la quasi totalità dei progetti è nativa PNRR (solo 6 riconvertiti su 2923) e prevalentemente in capo ai Comuni. La percentuale realizzativa di tali progetti si attesta a circa il 18%.

Ai fini del monitoraggio dei progetti collegati al PNRR, è stato utilizzato, anche, lo strumento del questionario allegato alle LLGG, sul bilancio di previsione 2023-2025, per osservare, attraverso specifico prospetto, lo stato di avanzamento (finanziario, procedurale e fisico) dei progetti attivati dagli enti alla data del 30 giugno 2023. In tale sede sono emerse alcune difficoltà nella corretta rappresentazione contabile dei dati finanziari.

I progetti risultanti come “attivi” per gli EELL rappresentano circa il 90% del totale (dell’insieme esaminato) e si concentrano, principalmente, nella “Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA” (42% nella M1C1) e nella “Tutela del territorio e della risorsa idrica” (41% nella M2C4). Per il comparto Regioni e Province autonome, invece, i progetti che risultano “attivi” rappresentano circa il 99,5% e si concentrano maggiormente nella M1C3 “Turismo e Cultura 4.0” (36,3%), M6C2 “Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l’assistenza sanitaria territoriale” (29,2%), M6C1 “Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario” (17,9%) e M5C1 “Politiche per il lavoro” (6,4%).

Per entrambi i comparti osservati, i progetti definiti come “chiusi” riguardano, essenzialmente, la “Tutela del territorio e della risorsa idrica” (M2C4), ove sono compresi la maggior parte dei progetti “non nativi PNRR”.

Con riferimento alla composizione del finanziamento complessivo risultano predominanti i fondi relativi al PNRR (88% negli EELL; 68% nelle Regioni e Province autonome), mentre, le risorse stanziato attraverso il PNC sono scarsamente rilevanti per gli EELL (0,16%) ma assumono maggiore rilevanza nelle Regioni e Province autonome (13%) ed in particolare, nella “M2C3” (circa 91%).

Quanto all’avanzamento del cronoprogramma, solo per una parte dei progetti è stata dichiarata la fase procedurale con le rispettive scadenze (data fine prevista e data fine effettiva). Per gli EELL che hanno fornito risposta risulta molto elevata la percentuale dei progetti che rispettano i tempi di attuazione, con una maggiore concentrazione nella “M2C4” per i Comuni e nella “M4C1” per le Province e Città metropolitane. Nelle Regioni e nelle Province autonome, invece, le scadenze risultano rispettate soprattutto nella “M2C3” al Sud e nella “M1C3” al Nord e al Centro.

Con specifico riguardo alle linee guida degli Enti del Servizio sanitario nazionale si è rilevato, altresì, che la gran parte degli Enti (71%) riferisce di avere adottato specifiche regole di *governance* con una casistica molto

variegata. È stata dedicata attenzione al reclutamento di personale specificatamente destinato alla realizzazione degli interventi del PNRR (d.l. n. 80/2021). Inoltre, si è rilevato che la metà degli Enti non ha provveduto ad adottare procedure specifiche per prevenire il rischio di eventuali frodi ritenendo sufficienti i controlli ordinari già esistenti.

La presente relazione si conclude con una rassegna degli esiti dei controlli effettuati dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sul territorio e di cui hanno dato conto in sede di giudizio di parificazione o di indagini specifiche sulla sana gestione finanziaria. L'arco temporale di riferimento delle parifiche è l'anno 2022, in molti casi attualizzato, in fase d'istruttoria, ai primi mesi del 2023. Le deliberazioni sulla sana gestione volte a monitorare lo stato di attuazione degli interventi sul territorio sono, invece, riferite al primo semestre 2023.

Le informazioni rese dalle Sezioni regionali di controllo sono state esaminate con riferimento ad alcune specifiche aree tematiche, quali "Missioni e allocazioni di risorse", "governance", "contabilizzazione e sistema dei controlli".

Il quadro d'insieme che risulta dall'osservazione delle "Missioni e allocazioni di risorse" è piuttosto variegato, talvolta nell'ambito della stessa regione. Pertanto, in alcuni casi i progetti risultano in una fase iniziale di avvio, in altri in fase avanzata di esecuzione. In alcuni territori si registra, per il primo semestre 2023, una certa vivacità delle azioni, comprovata, da incrementi di rilievo, sia in termini di numerosità dei progetti, sia per il connesso ammontare di risorse.

Gli interventi di maggior rilievo per le Regioni riguardano la "Missione 6-Salute", la "Missione 3- Infrastrutture per una mobilità sostenibile", con particolare riguardo al rinnovamento delle infrastrutture regionali e la "Missione 2 Componente 2", per il rafforzamento della mobilità ciclistica. Per la "M6" e per la "M2", normalmente, la Regione delega l'attuazione degli interventi, rispettivamente alle ASL regionali, all'esito dell'approvazione del Piano Operativo regionale dello schema di contratto istituzionale di sviluppo (CIS), e ai Comuni che procedono alla attivazione di nuovi Cup, collegati a quello "master" della Regione. Gli Enti locali sono particolarmente attivi nel campo della digitalizzazione (M1), della riqualificazione degli asili nido, scuole materne e servizi di educazione (M4) e della riqualificazione e rigenerazione urbana (M5), oltre che per il rafforzamento della mobilità ciclistica (M2C2), in forza delle riferite deleghe regionali.

A proposito della "governance" è emersa la comune esigenza di rafforzare la capacità amministrativa attraverso l'implementazione di strutture idonee al perseguimento degli obiettivi assegnati; anche attraverso l'adozione di modelli organizzativi più consoni.

Le Sezioni non rilevano particolari criticità per quanto riguarda la contabilizzazione delle risorse e dei relativi impegni, mentre permangono ritardi nell'adeguamento dei sistemi di controllo interno; tuttavia, in qualche caso, essi sono stati adeguati al fine di prevenire frodi e conflitti di interesse.

Nel complesso, va considerato che gli Enti territoriali e in particolare i Comuni hanno svolto un'azione positiva per stimolare la crescita degli investimenti anche prima della presentazione del PNRR, seguendo le direttrici tracciate da norme che ne hanno agevolato la realizzazione con riferimento a specifici ambiti. Gli Enti locali si sono dimostrati soggetti attivi per la realizzazione dei progetti di investimento in corso, specie quelli "non nativi PNRR", anche per i supporti derivanti da recenti norme che, attraverso diverse misure ne hanno agevolato la gestione. Resta da considerare che a seguito della revisione in corso potrebbero emergere rallentamenti nella realizzazione delle iniziative che gli Enti hanno avviato nell'ambito del Piano e che in seguito necessiteranno di nuove fonti di finanziamento.

PARTE I - PROFILI GENERALI

1. PREMESSA

Il presente referto, in continuità con la deliberazione n. 3/FRG/2023, torna a effettuare una ricognizione, in sede locale, sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito PNRR o Piano) fornendo un contributo¹ alla relazione semestrale delle Sezioni riunite in sede di controllo, in ottemperanza al disposto dell'art. 7, co. 7, del decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77².

Lo scopo precipuo è quello di delineare il quadro della distribuzione territoriale di progetti e risorse e l'avanzamento quantitativo e finanziario degli investimenti sul territorio, anche attraverso le sintesi delle analisi svolte dalle Sezioni regionali di controllo³ che vengono in questa sede compendiate⁴.

La relazione - articolata in tre parti - riguarda i progetti del PNRR che vedono come soggetti attuatori Enti locali, Regioni, Province autonome ed Enti del Servizio sanitario regionale. Nella prima parte si affrontano gli aspetti generali legati al contesto di riferimento e alle novità intervenute sul piano normativo e attuativo. Nella seconda parte si esaminano alcuni elementi informativi, sull'attuazione dei progetti, disponibili nella piattaforma ReGiS⁵ e raccolti anche sul territorio, attraverso gli organi di revisione degli Enti locali e delle Regioni secondo quanto previsto dalle linee guida emanate dalla Sezione delle autonomie⁶ per la relazione sul bilancio di previsione di tali enti per il triennio 2023-2025⁷.

Nel contesto delle ricordate linee guida, il cui compito è quello di attuare un sistema diffuso e omogeneo di controlli tramite il coordinamento in sede territoriale, è stata dedicata attenzione al percorso di attuazione del PNRR ed è stata inserita una tabella (in parte precompilata), per ricostruire un quadro complessivo degli interventi attivati alla data del 30 giugno 2023 e verificarne lo stato di avanzamento finanziario, procedurale e fisico. Tale strumento è stato concepito come ausilio all'Organo di revisione - anche ai fini del corretto e

¹ Il programma dei controlli della Corte dei conti per l'anno 2023, approvato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo nella camera di consiglio del 23 dicembre 2022 (deliberazione n. 43/SSRRCO/INPR/2022), ha inserito tra le attività da svolgere nel corrente esercizio la predisposizione di "Relazioni semestrali sull'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza".

² L'art. 7, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, stabilisce che «La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte dei conti riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR, in deroga a quanto previsto dall'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20».

³ Il programma deliberato il 23 dicembre 2022 dalle SSRRCO ha disposto, anche, che i contributi di sintesi, approvati dalle diverse Sezioni di controllo, costituiscano parte integrante della predetta relazione.

⁴ La Sezione delle autonomie, nell'esercizio della funzione di referto, riferisce al Parlamento degli andamenti complessivi della finanza regionale e locale per la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio anche sulla base degli esiti del controllo delle Sezioni regionali.

⁵ Sistema informativo sviluppato dalla Ragioneria Generale dello Stato che rappresenta l'unica modalità attraverso cui le Amministrazioni possono adempiere agli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal PNRR.

⁶ In applicazione dei cc. 166 e 167, dell'art. 1 della legge n. 266/2005 e dell'art. 1, co. 3, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, la Sezione delle autonomie definisce, annualmente, le linee guida a cui devono attenersi gli organi di revisione degli enti locali e delle Regioni per la relazione al bilancio di previsione e al rendiconto. Esse rappresentano uno strumento di raccordo tra l'ambito dei controlli interni e quelli esterni e sollecitano attente verifiche sui bilanci e sullo stato di attuazione dei programmi al fine di assicurare che il processo di programmazione finanziaria si svolga nel rispetto dei principi contabili e delle compatibilità economico-patrimoniali degli Enti.

⁷ Cfr.: deliberazioni nn. 5, recante "Linee guida per la relazione del collegio dei revisori dei conti sul bilancio di previsione delle Regioni e delle Province autonome per gli esercizi 2023-2025" deliberazione n. 7/SEZAUT/2023/INPR, recante "Linee guida per la relazione dell'organo di revisione dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province sul bilancio di previsione 2023-2025".

tempestivo inserimento degli eventuali dati mancanti nella piattaforma ReGiS - e alle Sezioni regionali, per il necessario monitoraggio delle attività in divenire.

Nello specifico settore degli Enti del Servizio sanitario nazionale, attraverso le linee guida destinate ai Collegi sindacali⁸, per la relazione sul bilancio di esercizio 2021, sono stati poi acquisiti elementi d'interesse sulle modalità organizzative e di *governance* adottate in tale ambito.

Infine, la terza parte del referto compendia le analisi svolte dalle Sezioni regionali di controllo, nel contesto di indagini specifiche o di valutazioni d'insieme sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni territoriali di competenza⁹, dando contezza di vari profili, quali quelli sullo stato di avanzamento del PNRR rispetto alle singole "Missioni", sulle modalità di affidamento delle gare, su alcune criticità riscontrate.

⁸ Sono state esaminate le informazioni fornite dai revisori con il questionario approvato con le linee guida sul bilancio di esercizio 2021, ai sensi dell'art. 1, co. 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e art. 1, co. 3, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213.

⁹ Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 7, co. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, verificano il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati.

2. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO E L'ESIGENZA DI RIMODULAZIONE DEGLI OBIETTIVI

2.1 Profili generali e l'evoluzione del quadro normativo

Come è noto, nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in relazione a ciascun investimento e riforma, sono fissati precisi obiettivi (*target*) e traguardi (*milestone*), cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si lega l'assegnazione delle risorse su base semestrale. L'impostazione di fondo è di tipo *performance based*, per cui i fondi europei sono erogati in ragione del conseguimento dei c.d. *target* e *milestone* e non sulla base della rendicontazione della spesa sostenuta. Le risorse stanziare nel Piano sono state integrate a livello nazionale dal fondo complementare¹⁰.

Una serie di fattori eccezionali di ordine geo-politico hanno reso necessario stanziare risorse straordinarie dal "Fondo Opere Indifferibili" (FOI)¹¹, volte a fronteggiare i maggiori costi derivanti dall'aggiornamento dei prezzi utilizzati nelle procedure di affidamento di opere pubbliche finanziate, in tutto o in parte, con le risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza. In particolare, per i soggetti attuatori Enti locali, la legge di bilancio per il 2023 (art. 1, co. 370)¹² ha previsto che a valere sulle risorse del succitato Fondo¹³ fosse preassegnato, in aggiunta all'importo conferito con il relativo decreto di assegnazione, un contributo nella

¹⁰ Le risorse stanziare dal dispositivo europeo RRF ammontano a 191,5 miliardi (a fronte di 527 obiettivi da raggiungere), di cui 68,9 a titolo di sovvenzioni a fondo perduto e 122,6 in prestiti. L'Italia ne ha integrato le risorse approvando il "Fondo Nazionale Complementare" per complessivi 30,6 miliardi di euro per gli anni dal 2021 al 2026 (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 nella legge 1° luglio 2021, n. 101).

¹¹ Il co. 7, art. 26, del d.l. n. 50/2022 ha istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, il "Fondo per l'avvio di opere indifferibili" con una dotazione di 1.500 milioni di euro per l'anno 2022, 1.700 milioni di euro per l'anno 2023, 1.500 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024 e 2025 e 1.300 milioni di euro per l'anno 2026. L'art. 34, co. 1, del d.l. n. 115/2022 ha incrementato il fondo di complessivi 1.300 milioni di euro, di cui 180 milioni di euro per l'anno 2022, 240 milioni di euro per l'anno 2023, 245 milioni di euro per l'anno 2024, 195 milioni di euro per l'anno 2025, 205 milioni di euro per l'anno 2026 e 235 milioni di euro per l'anno 2027.

¹² La legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, co. 370 stabilisce che: «Per le medesime finalità di cui al comma 369 e a valere sulle risorse del Fondo per l'avvio di opere indifferibili, agli interventi degli enti locali finanziati con risorse previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza nonché dal Piano nazionale per gli investimenti complementari al Piano nazionale di ripresa e resilienza è preassegnato, in aggiunta all'importo assegnato con il relativo decreto di assegnazione, un contributo calcolato nella misura del 10 per cento dell'importo di cui al citato decreto. Alla preassegnazione accedono, su base semestrale, gli enti locali attuatori, così come definiti dall'articolo 2, comma 1, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che avviano le procedure di affidamento delle opere pubbliche dal 1° gennaio 2023 al 31 dicembre 2023. Le amministrazioni statali finanziatrici degli interventi o titolari dei relativi programmi di investimento provvedono, entro e non oltre il 5 gennaio 2023, ad aggiornare i sistemi di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato completando l'inizializzazione dei progetti oggetto di finanziamento e le attività di profilazione degli utenti. Entro il 10 gennaio 2023 e il 10 giugno 2023 le amministrazioni statali finanziatrici individuano, sulla base dei dati presenti nei citati sistemi informativi, l'elenco degli enti locali potenzialmente destinatari della preassegnazione, completo dei codici unici di progetto (CUP). Tale elenco è pubblicato nel sito internet istituzionale dell'amministrazione statale finanziatrice entro i medesimi termini. Entro i successivi venti giorni gli enti locali accedono all'apposita piattaforma informatica già in uso presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato al fine di confermare la preassegnazione. La mancata conferma equivale a rinuncia alla preassegnazione e l'ente locale può accedere alla procedura di cui ai commi 375 e seguenti. Con decreto del Ragioniere generale dello Stato, da adottare, rispettivamente, entro il 15 febbraio 2023 e il 15 luglio 2023, è approvato l'elenco degli interventi per i quali sia stata riscontrata attraverso i sistemi informativi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato la conferma di accettazione della preassegnazione. Il decreto di cui all'ottavo periodo costituisce titolo per l'accertamento delle risorse a bilancio. Con il decreto di cui al comma 377 sono definite le modalità di verifica dell'importo effettivamente spettante, nei limiti del contributo preassegnato, anche tenendo conto di quanto previsto al comma 373, e le modalità di revoca, da parte dell'amministrazione titolare, in caso di mancato rispetto del termine di avvio delle procedure di affidamento delle opere pubbliche».

¹³ La legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, co. 369, a seguito dell'aggiornamento, per l'anno 2023, dei prezzi regionali relativi al costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni, nell'ambito delle procedure di affidamento delle opere pubbliche ha incrementato la dotazione del Fondo per l'avvio delle opere indifferibili avviate dal 1° gennaio al 31 dicembre 2023. In particolare, l'incremento in questione è pari a: 500 milioni di euro per l'anno 2023, 1.000 milioni di euro per il 2024, 2.000 milioni di euro per l'anno 2025, 3.000 milioni di euro per l'anno 2026 e 3.500 milioni di euro per l'anno 2027.

misura percentuale del 10% delle risorse assegnate per l'avvio delle opere indifferibili. Con il decreto Rgs n. 183 del 3 agosto 2023, in attuazione di tale disposizione, nonché dell'articolo 10 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 10 febbraio 2023, per il primo semestre, si è provveduto ad assegnare definitivamente risorse per complessivi 362,1 milioni di euro, a favore degli interventi aventi i previsti requisiti¹⁴.

A proposito del finanziamento delle opere indifferibili, si ricorda che, non avendo potuto le Regioni recuperare pienamente il divario fra "richiesto" e "finanziato", in ragione del fatto che il legislatore¹⁵ aveva previsto l'accesso alle risorse aggiuntive solo al raggiungimento della fase progettuale esecutiva, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 28 marzo 2023¹⁶, sono state stanziati, in attuazione dell'art. 4 del decreto Rgs n. 193/2022, ulteriori risorse, a valere sulla Missione Salute (M6), per poco più di 61 milioni di euro.

Altro fondo stanziato nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, con una dotazione di 10 milioni di euro, per ciascuno degli anni dal 2023 al 2026, riguarda le iniziative di assistenza tecnica specialistica in favore dei Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, rivolte ad assicurare l'efficace e tempestiva attuazione degli interventi previsti dal Piano nazionale. Al riguardo l'art. 5, co. 9, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13 (c.d. "PNRR 3"), convertito in legge 21 aprile 2023, n. 41, ha introdotto la facoltà alternativa di ricorrere al supporto tecnico della Ragioneria Generale dello Stato, sulla base di convenzioni, accordi o protocolli che coinvolgano enti, istituzioni o associazioni di natura pubblica e privata, ordini professionali o associazioni di categoria, ovvero società partecipate dallo Stato.

Si tratta di una misura di semplificazione e accelerazione degli interventi e delle relative procedure¹⁷, che si accompagna a quelle che impattano sulla gestione finanziaria e contabile e sull'attuazione degli investimenti¹⁸.

Altri elementi di novità afferiscono al rafforzamento della capacità amministrativa¹⁹ dei soggetti attuatori (art. 8) e, soprattutto, si occupano di rideterminare il sistema della *governance* che è centrale nell'assetto

¹⁴ Sullo stato delle assegnazioni cfr.: decreti Ragioneria generale dello Stato nn. 154-159-175-183-185-187/2023 (https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-1/attivita_istituzionali/monitoraggio/piano_nazionale_per_gli_investimenti_complementari_al_pnrr/fondo_opere_indifferibili/).

¹⁵ Cfr. decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito in legge 15 luglio 2022, n. 91.

¹⁶ [Decreto-recupero-chiusura-procedura-2022-firmato-id-25491.pdf \(mef.gov.it\)](https://www.mef.gov.it/Decreto-recupero-chiusura-procedura-2022-firmato-id-25491.pdf), pubblicato nella G.U. n. 94 del 21 aprile 2023.

¹⁷ Misure estese anche all'attuazione delle Politiche di coesione (fondi SIE 2021-2027), della Politica Agricola Comune (PAC) e delle politiche giovanili.

¹⁸ L'art. 6, per esempio, stabilisce, tra l'altro, che le anticipazioni possono essere richieste, con espressa motivazione, non più dalle Amministrazioni centrali titolari degli interventi, ma direttamente dagli stessi soggetti attuatori, ivi compresi gli enti territoriali, sentite le Amministrazioni centrali titolari degli interventi PNRR su cui i progetti insistono. L'articolo 6-bis introduce misure di flessibilità nell'utilizzo d'avanzi per investimenti locali e per la gestione dei Fondi correnti PNRR estendendo la possibilità per gli enti locali, che si trovano in esercizio provvisorio o gestione provvisoria, di apportare variazioni di bilancio, in deroga all'ordinamento vigente, con riferimento ai finanziamenti statali ed europei per spese correnti connesse all'attuazione del PNRR.

¹⁹ Tra le misure: l'incremento, per gli enti locali, delle percentuali degli incarichi dirigenziali conferibili a personale diverso dai dirigenti di ruolo, nonché dell'ammontare della componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa destinata al personale in servizio, ivi compresi i segretari comunali e provinciali; l'estensione alle Regioni e agli enti territoriali della possibilità di procedere alla stabilizzazione del personale assunto mediante il concorso pubblico per il reclutamento a tempo determinato di 2.800 unità di personale non dirigenziale nell'ambito degli interventi previsti dalla politica di coesione europea e nazionale per i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027 e ad essi assegnato. Ulteriori norme volte a sostenere la capacità amministrativa degli enti sono state disciplinate dal d.l. 22 aprile 2023, n. 44 convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2023, n. 74, che per gli Enti locali, per esempio, prevede la facoltà di procedere a stabilizzare

organizzativo e attuativo del Piano, prevedendo sedi di collaborazione per garantire idonee funzioni di controllo e di coordinamento. Viene introdotta una netta distinzione tra le attività di coordinamento strategico e d'interlocuzione istituzionale con la Commissione europea, quelle di tipo contabile-finanziario e gestionale-operativo e quelle attuative di titolarità delle singole Amministrazioni centrali. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituita una "Struttura di Missione"²⁰ (art. 2) nella quale sono concentrati alcuni dei compiti più rilevanti e strategici e sono confluite alcune funzioni della "Segreteria Tecnica" a supporto delle attività della Cabina di regia²¹ (quello più rilevante afferisce alla razionalizzazione e al miglioramento della regolazione) e del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale²².

La riformulazione della catena decisionale si compatta attraverso il rafforzamento dei poteri sostitutivi e la disciplina di specifiche misure per il superamento del "dissenso"²³ (art. 3 del d.l. n. 13/2023). I poteri sostitutivi possono essere applicati, anche, nei confronti degli ambiti territoriali sociali (cioè nelle sedi di programmazione locale, concertazione e coordinamento dei servizi sociali e delle altre prestazioni integrate a livello locale).

Altri interventi riguardano i fondi per la contrattazione integrativa; in particolare per gli Enti locali è prevista, per gli anni dal 2023 al 2026, la possibilità di incrementare, oltre il limite, l'ammontare della componente variabile dei relativi fondi destinata al personale in servizio, anche di livello dirigenziale²⁴. Al

il personale che abbia maturato, entro il 2026, almeno trentasei mesi di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che procede all'assunzione, a condizione che sia stato assunto a tempo determinato a seguito di procedure concorsuali.

²⁰ L'organizzazione della Struttura è stata disciplinata con d.P.C.M. del 26 aprile 2023 e articolata in quattro Uffici di livello dirigenziale generale, a loro volta suddivisi ciascuno in due Servizi, con competenze specializzate in base alle missioni che compongono il Piano. Oltre alla figura del coordinatore e alle posizioni dirigenziali associate agli uffici, la Struttura riceve un'importante dotazione di personale, composta di 50 unità e di un contingente di 20 esperti.

²¹ La Cabina di regia risulta composta da: Presidente della Conferenza delle regioni e delle Province autonome, Presidente dell'ANCI, Presidente dell'UPI, Sindaco di Roma capitale e tutti i rappresentanti delle parti sociali, delle categorie produttive e sociali, del settore bancario, finanziario e assicurativo, del sistema dell'università e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva, individuati, sulla base della maggiore rappresentatività, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

²² Tale organo è stato soppresso in ragione dell'inserimento delle parti sociali ed economiche nella Cabina di regia che è chiamata a svolgere un ruolo centrale per il coinvolgimento attivo delle amministrazioni regionali e locali, nonché per l'acquisizione delle istanze degli esponenti del partenariato economico-sociale.

²³ In particolare, la modifica degli artt. 12 e 13 del d.l. n. 77/2021, determina la diminuzione da trenta a quindici giorni del tempo assegnato, dal Presidente del Consiglio dei ministri, al soggetto attuatore per provvedere nei casi di inerzia, che mettono a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR. Il permanere dell'inerzia determina, in capo all'amministrazione, ente, organo o ufficio individuato dal Consiglio dei ministri il potere di adottare, in via sostitutiva, gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti. È prevista anche l'ipotesi di nomina di uno o più commissari *ad acta*.

²⁴ Possono procedere all'incremento, però, solo gli enti locali che soddisfano dei requisiti specifici, in termini di equilibrio di bilancio (risultato di competenza dell'esercizio non negativo), di rispetto dei parametri del debito commerciale residuo e dell'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti, incidenza del salario accessorio ed incentivante rispetto al totale della spesa del personale, approvazione nei termini, da parte del consiglio comunale, del rendiconto dell'anno precedente a quello di riferimento. L'art. 8, del d.l. n. 13/2023, recante Misure per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni titolari delle misure PNRR e dei soggetti attuatori, prevede, infatti, al co. 3. «Al fine di garantire maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa in considerazione dei rilevanti impegni derivanti dall'attuazione dei progetti del PNRR e degli adempimenti connessi, per gli anni dal 2023 al 2026, gli enti locali che rispettano i requisiti di cui al comma 4 possono incrementare, oltre il limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, l'ammontare della componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa destinata al personale in servizio, anche di livello dirigenziale, in misura non superiore al 5 per cento della componente stabile di ciascuno dei fondi certificati nel 2016. Per i segretari comunali e provinciali, la medesima facoltà di incremento percentuale del trattamento accessorio oltre il limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è calcolata sui valori della retribuzione di posizione, spettanti in base all'ente di titolarità, come definiti dal comma 1 dell'articolo 107 del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dell'area delle funzioni locali, sottoscritto in data 17 dicembre 2020, nonché sul valore della retribuzione di risultato come risultante dai contratti collettivi vigenti». Comma 4. «Possono procedere all'incremento di cui al comma 3 gli enti locali che soddisfano i seguenti requisiti: a) nell'anno precedente a quello di riferimento, rispetto

tempo stesso sono previste misure tese a favorire le assunzioni (art. 8. co. 1)²⁵, che sono rafforzate dalle previsioni a sostegno di quelle nei piccoli Comuni e in tema di stabilizzazione del personale introdotte dal d.l. 22 aprile 2023, n. 44²⁶, nonché di quelle che, ai sensi del d.l. 10 agosto 2023, n. 104, attribuiscono ai Comuni, alle Unioni e alle Città metropolitane la facoltà di procedere all'assunzione di personale sulla base della programmazione triennale di bilancio e dei fabbisogni, anche se in esercizio provvisorio, qualora dette assunzioni trovino coerente copertura nel bilancio triennale (art. 21-bis). Si aggiungono le autorizzazioni assunzionali a tempo determinato previste per gli enti appartenenti ai territori colpiti dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023 (art. 23, co. 8-bis)²⁷.

Il d.lgs. n. 13/2023 ha introdotto, altresì, misure di semplificazione con riguardo all'aggiudicazione ed esecuzione degli appalti pubblici: estendendo procedure "super-semplificate", già previste in settori specifici, a tutti gli appalti PNRR e PNC; dimezzando i termini per l'esproprio e quelli per il parere della

dell'equilibrio di cui all'articolo 1, comma 821, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, con riferimento al saldo "Equilibrio di bilancio"; b) nell'anno precedente a quello di riferimento, rispetto dei parametri del debito commerciale residuo e dell'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti di cui all'articolo 1, commi 859 e 869 della legge 30 dicembre 2018, n. 145; c) incidenza del salario accessorio ed incentivante rispetto al totale della spesa del personale di cui al punto 4.2 del piano degli indicatori e dei risultati di bilancio adottato ai sensi dell'articolo 228, comma 5, del decreto legislativo n. 267 del 2000, dell'ultimo rendiconto approvato, non superiore all'8 per cento; d) approvazione, da parte del consiglio comunale, del rendiconto dell'anno precedente a quello di riferimento nei termini previsti dalla normativa vigente».

²⁵ Art. 8, co.1. «Al fine di consentire agli enti locali di fronteggiare le esigenze connesse ai complessivi adempimenti riferiti al PNRR e, in particolare, di garantire l'attuazione delle procedure di gestione, erogazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione delle risorse del medesimo Piano ad essi assegnate, fino al 31 dicembre 2026, la percentuale di cui all'articolo 110, comma 1, secondo periodo, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 è elevata al 50 per cento, limitatamente agli enti locali incaricati dell'attuazione di interventi finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del PNRR».

²⁶ Il decreto convertito con modificazioni in legge 21 giugno 2023, n. 74, prevede, all'art. 3, co. 2, che le risorse del fondo destinato a contribuire al sostegno economico per le assunzioni a tempo determinato finalizzate all'attuazione del PNRR nei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, assegnate per l'anno 2022 e non utilizzate, restano nella disponibilità dei Comuni beneficiari anche per l'anno 2023. «Le rimanenti risorse in conto residui del fondo di cui al primo periodo, pari a 20 milioni di euro, sono mantenute in bilancio, per essere trasferite per 5 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2026 con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 1, comma 828, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 al fondo di cui all'articolo 31-bis, comma 5, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152. Alla compensazione dei relativi effetti finanziari in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, pari a 7.516.000 euro per l'anno 2023 e 2.575.000 euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026, si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attuazione di contributi pluriennali, di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189». Il comma 5 introduce la facoltà per gli Enti territoriali di procedere, fino al 31 dicembre 2026, alla stabilizzazione nella qualifica ricoperta, del personale non dirigenziale, che, entro il predetto termine, abbia maturato almeno trentasei mesi di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che procede all'assunzione. Il personale stabilizzabile deve essere stato reclutato a tempo determinato con procedure concorsuali, e deve possedere i requisiti previsti dall'art. 20, comma 1, lett. a) e b) del d.lgs. n. 75/2015: di conseguenza deve trattarsi di personale che risulti in servizio presso l'Amministrazione che procede alla stabilizzazione, successivamente alla data del 28 agosto 2015 (data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015). Le assunzioni sono effettuate a valere sulle facoltà assunzionali di ciascuna amministrazione disponibili a legislazione vigente all'atto della stabilizzazione.

²⁷ Art. 23, co. 8-bis: «Gli enti locali compresi nei territori delle regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche per i quali è stato dichiarato lo stato di emergenza con le delibere del Consiglio dei ministri del 4 maggio 2023, del 23 maggio 2023 e del 25 maggio 2023, per lo svolgimento delle attività disciplinate dagli articoli da 20-bis a 20-duodecies, in aggiunta alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, tenuto conto dell'impatto degli eventi e del numero stimato di procedimenti facenti capo agli enti locali, sono autorizzati ad assumere a tempo determinato, per un periodo non superiore a ventiquattro mesi, mediante lo scorrimento delle graduatorie vigenti di concorsi già banditi, fino a un massimo complessivo di 250 unità di personale con professionalità di tipo tecnico o amministrativo, di cui 6 dirigenti, 164 funzionari e 80 istruttori. La ripartizione delle unità di cui al precedente periodo tra gli enti locali interessati è operata dal Commissario straordinario con provvedimenti di cui all'articolo 20-ter, comma 8, d'intesa con le regioni interessate. A tale fine è autorizzata la spesa di euro 2.859.500 per l'anno 2023, di euro 11.438.000 per l'anno 2024 e di euro 8.578.500 per l'anno 2025. Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente comma, pari a euro 2.859.500 per l'anno 2023, a euro 11.438.000 per l'anno 2024 e a euro 8.578.500 per l'anno 2025, si provvede, quanto a 2.859.500 euro per l'anno 2023 e a 7.438.000 euro per l'anno 2024, mediante corrispondente riduzione del fondo di cui all'articolo 1, comma 607, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, e, quanto a 4 milioni di euro per l'anno 2024 e a 8.580.000 euro per l'anno 2025, mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Le assunzioni di cui al presente comma sono autorizzate in deroga ai vincoli assunzionali di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e di cui all'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nonché in deroga all'articolo 259, comma 6, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

Conferenza unificata per le opere PNRR. Tali semplificazioni, così come quelle già previste nei precedenti decreti semplificazione del periodo pandemico, sono confluite nel nuovo Codice degli appalti pubblici²⁸.

2.2 La rimodulazione del Piano

La Relazione sullo stato di attuazione del PNRR²⁹ al 31 dicembre 2022³⁰, oltre a rendicontare il raggiungimento dei traguardi e obiettivi programmati, ai fini dell'erogazione della terza rata di 18,5 miliardi di euro (versata dalla Commissione europea in data 9 ottobre 2023), ha affrontato i temi dell'effettivo livello d'implementazione degli interventi previsti, alla luce delle difficoltà oggettive riscontrate³¹. In tale sede è stata evidenziata, tra l'altro, l'esigenza di un'azione mirata al superamento degli ostacoli ed è stata svolta un'analisi delle cause che hanno complicato il percorso d'attuazione.

I fattori di criticità sono riconducibili a situazioni oggettive sopravvenute³² o a difficoltà normative o gestionali³³, anche con riguardo all'ambito informatico in materia d'interoperabilità e adeguatezza dei sistemi di monitoraggio delle opere³⁴. Si aggiungono semplici esigenze di ridefinizione sul piano tecnico degli impegni contenuti nella *Council Implementing Decision* (CID) e negli *Operational Arrangements* (OA), ad esempio a causa di errori materiali, refusi ed errori di traduzione dei contenuti o della necessità di precisare o rimodulare i *target* o gli indicatori di rendicontazione per assicurare l'efficienza e l'efficacia nel perseguimento del risultato.

Il quadro complessivo degli elementi di "debolezza" è riconducibile a 118 misure³⁵; la ricognizione dei principali fattori critici emersi ha costituito un *assessment* preliminare necessario per avviare l'elaborazione

²⁸ Cfr. d.lgs. 31/03/2023, n. 36, Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici.

²⁹ Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ai sensi dell'art. 2, co. 2, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108 - Terza relazione (31 maggio 2023); trasmessa dal Governo alla Commissione europea in data 8 giugno 2023 e disponibile sul sito: <https://www.agenziacoesione.gov.it/download/terza-relazione-sullo-stato-di-attuazione-del-pnrr/>.

³⁰ Per una disamina sullo stato dell'attuazione, con riferimento all'ultimo semestre 2022, si rinvia alla "Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) (redatta ai sensi dell'art. 7, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108)" approvata dalle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, con deliberazione n. 15/SSRRCO/REF/2023.

³¹ Cfr.: III Relazione - capitolo 3, par. 3.1 "Il percorso per il conseguimento degli obiettivi" (pag. 40 e ss.).

³² Gli elementi di difficoltà ascrivibili ad eventi e circostanze oggettive riguardano: 1) l'aumento di costi/scarsità di materiali; 2) gli squilibri tra domanda e offerta o l'impreparazione del sistema produttivo.

³³ In questa categoria sono ricompresi elementi di debolezza legati a: inefficienza della gestione delle risorse e dei processi come anche alla complessità delle pratiche di accesso ai fondi PNRR (es.: per i progetti in essere la verifica della coerenza degli interventi, in alcuni casi in avanzato stato di attuazione, con le regole del DNSH, rendicontazione e controllo, potrebbe avere esito negativo, con conseguente non ammissibilità degli interventi); difficoltà organizzative imputabili a scarso o mancato coordinamento tra più soggetti attuatori in concomitanza con la concentrazione di adempimenti e scadenze in capo agli stessi soggetti, nello stesso arco temporale (condizione che ha messo in evidenza le difficoltà delle strutture organizzative a rispondere al meglio a tutti gli adempimenti richiesti, nonostante i numerosi strumenti di supporto messi a disposizione delle amministrazioni titolari e attuatrici).

³⁴ Sul punto, nella Relazione si evidenzia come il sistema ReGiS, nuovo sistema di monitoraggio, rendicontazione e gestione, seppure potenzialmente idoneo a supportare efficacemente l'attuazione di un piano così complesso delle opere, ha richiesto un notevole sforzo da parte dei soggetti attuatori, con ripercussioni sulla rapidità del processo di caricamento iniziale delle informazioni necessarie (pag. 117).

³⁵ Nella Terza Relazione del Governo sullo stato di attuazione del PNRR (pag. 119) si evidenzia che «23 investimenti riscontrano ostacoli attuativi collegati all'aumento dei costi e/o alla scarsità delle materie prime; a queste si aggiungono 40 investimenti e una riforma che risentono degli squilibri di mercato, dell'impreparazione del tessuto produttivo o della scarsa attrattività degli investimenti previsti. Tuttavia, dal punto di vista quantitativo, le principali difficoltà risiedono nei processi normativi, amministrativi e gestionali delle misure, di cui risentono, infatti, 59 investimenti e 15 riforme. Infine,

di proposte di modifica e aggiornamento del PNRR, secondo le modalità consentite dal quadro regolamentare europeo³⁶. Il deterioramento del contesto geopolitico ed economico, gli eventi derivanti da *shock* esogeni e altri fattori esterni, quali la forte accelerazione della dinamica dei prezzi e le strozzature dal lato dell'offerta, hanno determinato l'avvio del procedimento di modifica in dialogo con le competenti istituzioni europee.

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nella recente memoria sullo stato d'attuazione del PNRR (deliberazione n. 27/SSRRCO/AUD/2023)³⁷, hanno rilevato che gli interventi di modifica riportati nel documento di revisione riguardano una parte importante del Piano e la rimodulazione concerne 149 investimenti (circa il 67% del totale) e 14 riforme (circa il 21% del totale)³⁸. *«Se si prendono in considerazione solamente le misure con “progetti in essere”, l'incidenza degli interventi interessati da proposte di modifica è più forte, salendo a oltre il 96 per cento (51 misure su 53 complessive), a testimonianza delle maggiori difficoltà riscontrate nell'attuazione di queste iniziative nel quadro delle condizionalità del Piano»*³⁹.

In molti casi la rimodulazione impatta su misure la cui attuazione è in capo a Enti territoriali; in particolare, quattro delle cinque misure per le quali è previsto l'aumento quantitativo dell'obiettivo sono in capo a Comuni, Regioni, aziende sanitarie, scuole e università e si concretizzano in termini d'incremento del numero dei servizi accessibili⁴⁰. Molteplici (come si vedrà in seguito) anche gli interventi riduttivi che impattano sugli Enti locali e su quelli del Servizio sanitario, per i quali sono previste risorse alternative al Piano.

Tra le principali misure di competenza di Comuni e Città metropolitane espunte dal PNRR, si annoverano interventi relativi alla prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico e alla messa in sicurezza dei centri abitati, iniziative di manutenzione e riuso di aree pubbliche ed edifici, nonché di rigenerazione e valorizzazione di aree urbane.

Ne potrebbe derivare un rallentamento che accresce le difficoltà di realizzazione dei numerosi progetti presentati, soprattutto qualora non fossero approntate tempestivamente le coperture alternative, con

un numero considerevole di misure (44 investimenti e due riforme) richiederebbero una riformulazione della CID o degli OA al fine di correggere errori materiali e/o ridefinire target o gli indicatori di rendicontazione».

³⁶ L'articolo 21, par. 1, del Regolamento Ue 241/2021, che istituisce il “Dispositivo per la Ripresa e Resilienza”, prevede la possibilità di modificare un Piano o di presentarne uno nuovo se quello preesistente e i pertinenti traguardi e obiettivi, non possono essere più realizzati, in tutto o in parte, dallo Stato membro, a causa di circostanze oggettive.

³⁷ Memoria sull'atto n. 182 avente ad oggetto “Affare assegnato concernente la Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), aggiornata al 31 maggio 2023” (doc. XIII, n. 1).

³⁸ Si tratta di 163 misure, circa il 57% delle 286 complessive, cui andrebbe ad aggiungersi una nuova riforma in materia di Zone economiche speciali, con un correlato investimento. Tale dato include anche le proposte di modifica alle misure interessate da *target* e nel I semestre 2023 (cui è legata la corresponsione della quarta rata dei finanziamenti europei), già assentite dalla Commissione europea e approvate con decisione del Consiglio dell'Unione europea del 12 settembre 2023.

³⁹ Cfr. deliberazione n. 27/SSRRCO/AUD/2023 (pag. 8 e ss.) alla quale si rinvia per un'analisi puntuale.

⁴⁰ Cfr. deliberazione n. 27/SSRRCO/AUD/2023 (pag. 12).

conseguente rischio d'interruzione dei lavori e di oneri aggiuntivi, che potrebbero gravare sui bilanci degli Enti⁴¹.

Altro tema da considerare riguarda il raggiungimento del vincolo del 40% delle risorse PNRR al Sud per gli investimenti allocati territorialmente, che potrebbe essere perso di vista nella nuova definizione degli interventi⁴².

Le revisioni rispondono a diversi fattori e tengono conto di aspetti critici emersi in sede attuativa. In tale contesto può essere inserito un nuovo complesso di investimenti e di riforme, finalizzati alla realizzazione del Piano *REPowerEU*, e dovranno essere rimossi aspetti critici nell'impostazione delle iniziative che continueranno a essere gestite nell'ambito del PNRR.

In sintesi, tra le ragioni che hanno spinto l'esecutivo a promuovere le modifiche del Piano vi sono quelle economico-congiunturali legate all'aumento inaspettato dei prezzi e del costo delle commesse e quelle formali di natura testuale rispetto alla descrizione di obiettivi (*target*) e traguardi (*milestone*), da trasporre in una terminologia più stringente, al fine di evitare diverse interpretazioni in fase di rendicontazione. In alcuni casi, la rimodulazione è stata proposta anche per liberare risorse nell'ambito delle medesime componenti, destinando i fondi oggetto di definanziamento su programmi di spesa capaci di offrire un maggior respiro gestionale all'interno di cronoprogrammi differenti con tempistiche di realizzazione oltre il 2026.

Una misura della dimensione del definanziamento delle iniziative di pertinenza di soggetti attuatori territoriali può essere stimata attraverso la banca dati ReGiS, con l'analisi dei progetti censiti dagli Enti territoriali (inclusi quelli sanitari) e riclassificati per misura di intervento.

Ne emerge che la proposta di definanziamento di 15,9 mld, avanzata dal Governo a fine luglio e condivisa con la Commissione europea, riguarda 9 tipologie di intervento oggetto di rimodulazione, di cui 6 sono direttamente ascrivibili al comparto territoriale e costituiscono quasi il 90% dei minori stanziamenti. In termini di progetti avviati, il valore scende all'84% in quanto alcune iniziative, programmate inizialmente, non sono state poi avviate.

⁴¹ Preoccupazioni in tal senso sono state espresse, nell'audizione del 18 luglio 2023, dall'Anci che ha evidenziato come a metà giugno il 51% delle gare bandite fossero intestate ai Comuni e come i pagamenti per investimenti fissi lordi fossero aumentati del 70% rispetto al 2017. Sullo stato di attuazione dei progetti comunali PNRR cfr. "Missione Italia 2021-2026" del 5-6 luglio 2023 e il successivo dossier Anci su "Gli Investimenti per Comuni e Città nel PNRR" al 18 settembre 2023. Analoghi timori sono stati espressi dall'INU (Istituto Nazionale dell'Urbanistica), che ha ribadito «la necessità che agli interventi usciti dal perimetro del PNRR, tra cui quelli che rientrano nei Piani urbani integrati e che riguardano la rigenerazione urbana e il contrasto al rischio idrogeologico, continuino a essere riservate sia le risorse necessarie alla realizzazione che il medesimo ordine di urgenza e priorità», tipico del Piano.

⁴² Sul tema cfr. audizione Svimez del 19 settembre 2023, che evidenzia che «per le misure definanziate e rientranti nell'ambito degli Obiettivi strategici del FESR, si pongono alcuni elementi di complessità che andrebbero affrontati tempestivamente in accordo con gli uffici della Commissione e le diverse Amministrazioni titolari dei Programmi di spesa. La principale criticità riguarda i vincoli di concentrazione tematica sugli Obiettivi strategici 1 e 2 previsti dalla programmazione europea 2021-2027 che rendono difficile trovare adeguata copertura finanziaria per gli interventi del PNRR di carattere sociale di responsabilità dei Comuni». Per quanto riguarda il possibile ricorso a risorse della coesione nazionale, rileva che il «tema della concentrazione territoriale delle stesse rende complicato un eventuale utilizzo del Fondo nazionale per lo sviluppo e la coesione (FSC) per finanziare gli interventi esclusi dal PNRR, dal momento che per questo fondo sussistono previsioni normative che riservano l'80% delle proprie risorse a favore delle regioni del Mezzogiorno».

La rimodulazione è riferita principalmente, per gli Enti territoriali, ai progetti “non nativi PNRR” (iniziative già in essere al momento dell’avvio del Piano), che nell’ambito dell’ultimo monitoraggio hanno registrato più criticità, specialmente sotto il profilo della possibilità di poter essere rendicontati secondo le rigide regole stabilite a livello europeo per l’attuazione del Piano. Il definanziamento, quindi, in tal caso non è dovuto (come si vedrà in seguito) a criticità attuative.

La scelta di rimodulare tali interventi dovrà, comunque, permetterne il completamento al di fuori del quadro del PNRR e auspicabilmente all’interno di misure di finanziamento - così come accade per gli investimenti a valere sul PNC (Piano Nazionale Complementare) - dotate di analoghe prerogative in termini di speditezza e semplificazione delle procedure. Per un maggiore dettaglio si rimanda alla tabella che segue (Tabella 1).

Su tali interventi risultano attivati oltre 48 mila progetti, per un costo ammesso complessivo di circa 15 mld, a fronte di una spesa sostenuta per oltre 2,02 miliardi; ciò trova particolare concentrazione nei 3 investimenti: “Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l’efficienza energetica dei Comuni” nell’ambito delle politiche di tutela del territorio (Missione 2, Componente 4), “Investimenti in progetti di rigenerazione urbana” e “Piani urbani integrati – progetti generali”, entrambi ascrivibili agli interventi per infrastrutture sociali (Missione 5, Componente 2).

Sotto il profilo della revisione qualitativa e quantitativa degli obiettivi (*target*) e dei traguardi (*milestone*) degli Enti locali, le misure oggetto di revisione riguardano, in particolare, il potenziamento dell’investimento 1.1 della Missione “M4C1-Piano per asili nido e scuole dell’infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia”, con la previsione di nuove risorse e l’emanazione di un nuovo bando per la selezione di ulteriori progetti/investimenti da includere nel Piano, assieme alla variazione del *Target* “M4C1-21” riferito alla conclusione del Piano per l’estensione del tempo pieno a scuola e della mensa. Anche quest’intervento ha subito ritardi a causa dell’incremento dei costi delle materie prime, in specie nell’edilizia, conseguenti alle tensioni geopolitiche in atto (M4C1-Inv.4.1). Inoltre, sono stati apportati alcuni aggiustamenti alla *sub*-misura 1.4.3, volta a rafforzare l’adozione della piattaforma “PagoPA” e dell’applicazione “IO” attraverso nuovi servizi accessibili, distintamente, per Comuni, Regioni, aziende sanitarie, scuole e università (M1C1-126, T4 2023; M1C1-149, T2 2026; M1C1 127, T 4 2023; M1C1-150, T2- 2026). Una rimodulazione che si pone in continuità con l’esigenza di migliorare l’accessibilità dei servizi digitali, soprattutto per i Comuni di minore dimensione.

Tabella 1 - Prospetto delle misure oggetto della proposta di definanziamento del 27 luglio 2023

Misura	Descrizione misura defanziata	Intervento censito da CDC per gli enti territoriali ed enti sanitari	Amministrazione centrale di riferimento	Programmazione Fondi PNRR		Progetti Finanziati con fondi PNRR di pertinenza degli EETT ed Enti sanitari	
				Budget originario PNRR	Proposta rimodulazione Governo	Numerosità dei progetti oggetto di definanziamento	Valore dei progetti oggetto di definanziamento
M2C4I2.2	Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni	SI	Ministero dell'Interno	6.000.000.000	-6.000.000.000	43.471	7.421.731.398
M5C2I2.1	Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	SI	Ministero dell'Interno	3.300.000.000	-3.300.000.000	2.319	3.297.103.937
M5C2I2.2.C	Piani urbani integrati - progetti generali	SI	Ministero dell'Interno	2.493.800.000	-2.493.800.000	610	2.432.243.801
M2C4I2.1	Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	SI	Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica	1.287.100.000	-1.287.100.000	1.347	870.387.200
M2C2I3.2	Utilizzo dell'idrogeno in settori hard-to-abate	NO	Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica	2.000.000.000	-1.000.000.000		
M5C3I1.1.1	Aree interne - Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità	SI	PCM - Dipartimento Politiche di Coesione	725.000.000	-724.999.998	780	458.439.365
M2C2I1.3	Promozione impianti innovativi (incluso offshore)	NO	Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica	675.000.000	-675.000.000		
M5C3I1.2	Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	SI	PCM - Dipartimento Politiche di Coesione	300.000.000	-300.000.000	245	283.991.931
M2C4I3.1	Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano	SI	Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica	330.000.000	-110.000.000	40	83.255.422
TOTALE				17.110.900.000	-15.890.899.998	48.812	14.847.153.054

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati P.C.M. e Mef (ReGiS) dell'11 ottobre 2023, importi in euro

Rapporto incidenza del definanziamento su stanziamenti originari: 89%

Incidenza del definanziamento sul valore dei progetti degli enti territoriali ed enti sanitari censiti in ReGiS: 84%

Sotto il profilo della gestione strategica delle risorse umane, nella *milestone* M1C1-59 (T4 2023) viene inserito il riferimento al Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) rendendo coerenti le modalità d'intervento con le esigenze di applicazione della riforma anche per i Comuni di medie dimensioni.

Per gli interventi esclusi dal finanziamento PNRR, di pertinenza degli Enti locali, la riprogrammazione intende favorire un utilizzo più efficiente delle risorse redistribuendole sulla componente. Sulle iniziative

eliminate dal Piano confluiranno diverse risorse nazionali. Come anticipato in precedenza, si tratta di misure che riguardano la resilienza. In particolare, esse toccano ambiti quali: la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni (M2C4-Investimento 2.2); gli investimenti per la gestione del rischio alluvioni; la riduzione del rischio idrogeologico (M2C4-Investimento 2.1) e le iniziative per la valorizzazione del verde urbano ed extraurbano (M2C4-Investimento 3.1), tutti progetti il cui valore complessivo rappresenta quasi la metà della proposta di definanziamento avanzata dal Governo.

Gli interventi ritenuti non più funzionali alle esigenze del Piano hanno riguardato anche la Missione 5 - Componente 3, dove l'azione di potenziamento delle aree interne, attraverso investimenti in servizi e infrastrutture sociali di comunità, ha registrato criticità significative che hanno spinto l'esecutivo a ripensare l'intervento, anche nell'ottica di una concreta valorizzazione dei beni confiscati alle mafie. Nella medesima Componente, per il settore dei servizi di natura sanitaria, è stato rimodulato l'investimento 1.1.2 (Aree interne: servizi sanitari di prossimità), prevedendo un bacino di utenza più ampio per assicurare la presenza di farmacie (cosiddette rurali) in aree interne del paese e in Comuni di piccole dimensioni (minori di 3.000 abitanti).

Assumono rilievo le novità introdotte sotto il profilo delle riforme, che prevedono nuovi ambiti di competenze per Regioni ed Enti locali in materia di efficienza e sostenibilità energetica sia a livello di pubblica amministrazione, sia di comunità territoriale.

Un altro aspetto rilevante sul piano delle competenze è rappresentato dalla riforma 2.2 della Missione "M3C1" che prevede il trasferimento della titolarità di ponti, viadotti e cavalcavia delle strade di secondo livello ai titolari delle strade di primo livello (autostrade e principali strade nazionali), realizzando una traslazione delle competenze da Comuni, Province e Regioni allo Stato⁴³.

Per gli interventi del PNRR affidati alle Regioni che riguardano la Salute⁴⁴ su un totale di 17 misure che compongono la Missione 6 (C1-C2), sono state rilevate criticità attuative per tre di esse (il 17,6% del totale), di cui due ascrivibili alla Componente 1 (assistenza territoriale) e una alla Componente 2 (ammodernamento del parco tecnologico ospedaliero)⁴⁵.

Gli interventi di modifica relativi a tale Missione, a differenza di quanto previsto per le Missioni 1-5, hanno riguardato esclusivamente rimodulazioni di *target* e *milestone* e non anche le relative dotazioni finanziarie. Diversamente, per le Missioni "M2-Rivoluzione verde e transizione ecologica" e "M3-Infrastrutture per una mobilità sostenibile" sono previste anche modifiche con impatto finanziario, pari, rispettivamente, a 4,9% e 4,3%, a fronte di un valore complessivo di 18,4%⁴⁶.

⁴³ Ciò consente un aumento della sicurezza complessiva della rete stradale, in quanto la manutenzione di ponti, viadotti e cavalcavia e il relativo monitoraggio dinamico divengono di diretta competenza dell'ANAS e/o delle società concessionarie autostradali.

⁴⁴ Si vedano dati pubblicati nella Memoria delle Sezioni unite sulla rimodulazione del PNRR.

⁴⁵ Fonte: Memoria sul PNRR, n. 27 SS. RR, settembre 2023, tavola 2.

⁴⁶ Fonte: Memoria sul PNRR, n. 27 SS. RR, settembre 2023, tavola 9.

La rimodulazione della sesta Missione, demandata principalmente alle Regioni e agli enti sanitari, è orientata a promuovere azioni per la tutela della salute e incrementare la disponibilità di servizi sanitari anche a livello territoriale. A tale scopo, sono stati rivisti - soprattutto in ragione dell'esigenza di fare fronte alle criticità registrate nel settore delle costruzioni (es. caro materiali) - obiettivi e traguardi su alcuni interventi, quali la realizzazione delle "Case" e "Ospedali" di Comunità, fino a interessare gli interventi antisismici nelle strutture ospedaliere⁴⁷.

In particolare, sotto il profilo quantitativo, per la componente destinata al rafforzamento dell'assistenza sanitaria territoriale (M6C1), il documento del Governo⁴⁸ prospetta una riduzione quantitativa media del 24,8% dei principali *target* inerenti alle strutture territoriali⁴⁹. Gli interventi esclusi verranno realizzati con risorse a valere su fondi nazionali *ex art. 20*, legge 11 marzo 1988, n. 67 (edilizia sanitaria) e, se necessario, anche mediante la riprogrammazione delle risorse della Politica di coesione (FSC).

Per la Componente 2 della Missione 6, le modifiche proposte riguardano, invece, le linee di intervento afferenti all'ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero (investimento 1.1), e in particolare, lo slittamento temporale di dodici mesi, dal IV trimestre 2024 al IV trimestre 2025, del *target* relativo all'acquisto e sostituzione delle grandi apparecchiature obsolete (*sub*-investimento 1.1.2, M6C2-6), la riduzione, da 109 a 87, degli interventi antisismici nelle strutture ospedaliere (investimento 1.2) e, infine, l'infrastruttura tecnologica e gli strumenti per la raccolta, l'elaborazione e l'analisi dei dati necessari all'implementazione del Fascicolo sanitario elettronico (investimento 1.3), di cui si prevede di avviare l'integrazione/inserimento nel FSE a partire dai documenti nativi digitali, escludendo quelli cartacei, attuali o vecchi.

Sempre con riferimento alle Regioni, una parziale revisione del Piano, sia nei tempi (con slittamento temporale di alcuni *target*) sia nell'attuazione di alcuni degli interventi previsti, ha formato oggetto di una proposta da parte della Conferenza delle Regioni, nell'audizione parlamentare del 12 luglio scorso. Tale proposta è motivata dall'aumento dei costi delle opere progettate (conseguente alla elevata inflazione), dalle difficoltà gestionali dovute alla carenza di personale specializzato tra le risorse umane e, per quanto attinente all'obiettivo di potenziare l'assistenza sanitaria territoriale (PNRR M6C1), dalle difficoltà inerenti al reclutamento e alla formazione del personale che dovrà esservi impiegato.

⁴⁷ Sul tema si rinvia all'articolato testo dell'audizione della Conferenza Regioni, del 12 luglio scorso, che rileva alcuni punti di attenzione, tra i quali quelli riferiti ai temi della dotazione di risorse professionali, delle coperture economiche e della digitalizzazione. In tale contesto, evidenzia le difficoltà gestionali dovute alla carenza di personale specializzato tra le risorse umane e, per quanto attinente all'obiettivo di potenziare l'assistenza sanitaria territoriale (PNRR M6C1), alle difficoltà inerenti al reclutamento e alla formazione del personale che dovrà esservi impiegato.

⁴⁸ Cfr. "Proposte di revisione PNRR e integrazione *REPowerEU*" Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR.

⁴⁹ Le Case della Comunità (investimento 1.1) si riducono del 30,7%, da 1.350 a 936, gli Ospedali di Comunità (investimento 1.3) del 30,9%, da 440 a 304, le Centrali Operative Territoriali (*sub*-investimento 1.2.2) del 12,7%, da 600 a 524, con il differimento della rendicontazione delle restanti opere dal primo al secondo semestre 2024. In sede di Conferenza delle Regioni, nell'audizione parlamentare del 12 luglio, è emersa oltre alla criticità del "caro materiali" anche quella legata alle difficoltà gestionali dovute alla carenza di personale specializzato tra le risorse umane. Mentre per quanto attiene il potenziamento dell'assistenza sanitaria territoriale (PNRR M6C1) le principali criticità rilevate riguardano le difficoltà inerenti al reclutamento e alla formazione del personale da impiegare.

In tale articolato contesto, se da un lato il processo di riprogrammazione e revisione del Piano ha trovato un primo via libera da parte del Consiglio europeo, sbloccando l'erogazione della quarta rata del finanziamento, le prossime decisioni dovranno necessariamente assicurare l'efficace attuazione degli interventi e l'integrale utilizzo delle risorse entro il 2026. Occorre, a tal fine, che le azioni da porre in essere siano improntate al rispetto dei vincoli di finanza pubblica e delle obbligazioni assunte nei confronti dei soggetti attuatori e degli operatori economici coinvolti nella realizzazione degli interventi, anche di quelli esclusi dal Piano. Investimenti, questi ultimi, che dovranno avvalersi di idonei spazi finanziari anche nell'ambito di strumenti ulteriori rispetto alle risorse del Piano nazionale complementare al PNRR.

**PARTE II - L'AVANZAMENTO DELLE INIZIATIVE
TERRITORIALI**

3. I DATI RILEVATI DALLA PIATTAFORMA REGIS

3.1 Premessa

Le analisi che seguono riguardano l'attuazione da parte degli enti territoriali⁵⁰ dei piani e dei programmi associati al PNRR, attraverso l'utilizzo della piattaforma ReGiS⁵¹ (banca dati ufficiale del PNRR), sezione "open data"⁵², con aggiornamento al 25 settembre 2023.

Utilizzando le informazioni presenti nei file "open data" di ReGiS, presso la Sezione delle autonomie è stato costruito un *database*, in cui per ogni singolo progetto sono stati associati i seguenti dati: codice unico progetto (CUP), codice locale progetto (CLP), missione, componente, misura, amministrazione titolare, soggetto attuatore, progetto, finanziamento, costo realizzato, pagamenti, procedure di aggiudicazione.

3.2 I progetti PNRR per gli Enti territoriali

Alla data di osservazione, in ReGiS risultano censiti per gli Enti territoriali n. 122.203 progetti, di cui l'88,96% intestato agli Enti locali e la restante parte a Regioni/Province autonome ed Enti sanitari.

Nell'ambito del comparto Enti Locali (Comuni, Province, Città metropolitane, Unioni di Comuni e Comunità montane), il numero di progetti si concentra prevalentemente nella Missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo", con quasi il 44% del totale, e nella Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica", con circa il 42%; un peso minore, attorno al 7%, invece, hanno i progetti che afferiscono alla Missione 4 "Istruzione e ricerca" e alla Missione 5 "Inclusione e coesione".

Il "finanziamento totale"⁵³ risulta destinato soprattutto alla Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica" (circa il 40%), alla Missione 5 "Inclusione e coesione" (attorno al 27%) e alla Missione 4 "Istruzione e ricerca" (poco meno del 25%).

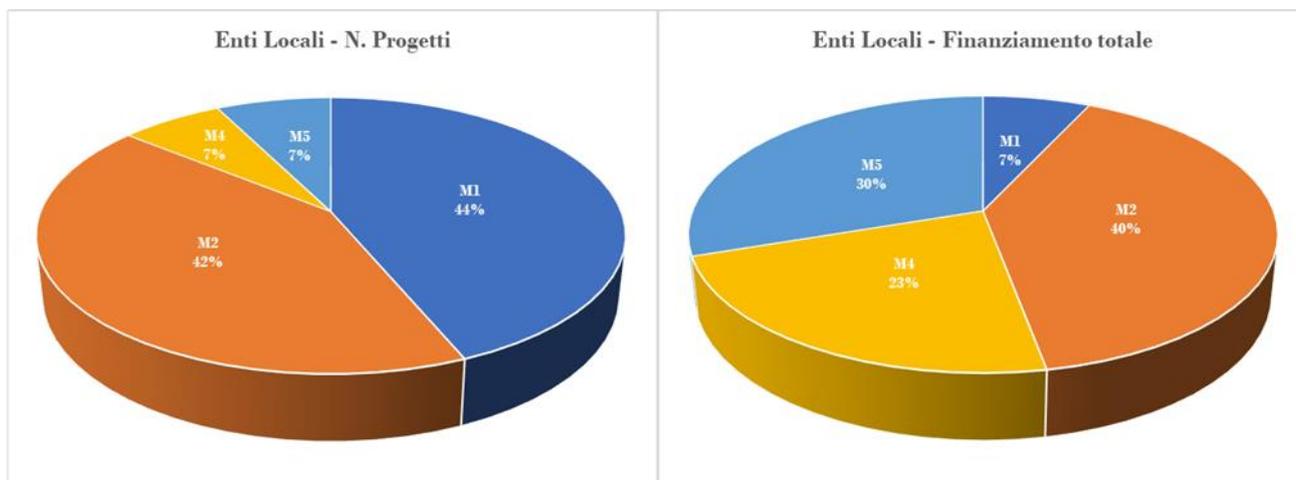
Nell'ambito della Missione 1 i progetti, pur essendo numerosi, risultano di dimensioni minori rispetto a quelli individuabili per la Missione 4 e per la Missione 5.

⁵⁰ Regioni/Province autonome ed Enti sanitari, Province, Città metropolitane, Comuni, Comunità montane e Unioni di Comuni.

⁵¹ ReGiS è la piattaforma unica attraverso cui le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, gli Enti Locali ed i soggetti attuatori, possono compiere tutta una serie di operazioni per rispettare gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal PNRR.

⁵² I file relativi agli *open data* pubblicati da ReGiS sono: Progetti, Progetti-Dati, Soggetti, Soggetti-Dati, Localizzazione, *Milestone Target*, Pagamenti, Pagamenti-Dati, TAG-Progetto, Indicatore-Dati, Gare-Aggiudicatari, Gare-Subappaltatori, Gare-AO, Gare-Dati, Cig_Anac.

⁵³ Il finanziamento totale rappresenta l'ammontare delle risorse finanziarie totali adoperate per finanziare il progetto e può essere costituito da: fondi PNRR, fondi PNC, altri fondi pubblici e privati.

Grafico 1 - Enti Locali - Composizione percentuale del finanziamento per componente PNRR

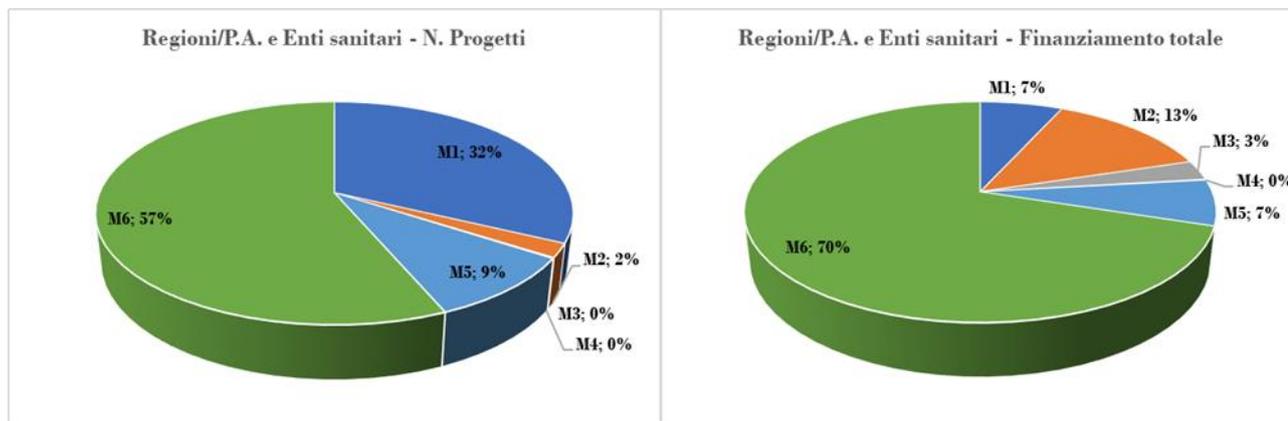
Fonte: elaborazione Corte dei conti su *open data* ReGiS estratti al 25 settembre 2023

Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”, Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, Missione 3 “Infrastrutture per una mobilità sostenibile”, Missione 4 “Istruzione e ricerca”, Missione 5 “Inclusione e coesione”, Missione 6 “Salute”.

Volgendo lo sguardo alle Regioni, Province autonome ed Enti sanitari il numero di progetti si concentra prevalentemente nella Missione 6 “Salute” (57%), nella Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo” (circa il 32%) e nella Missione 5 “Inclusione e coesione” (circa il 9%); un peso minore, invece, hanno i progetti che afferiscono alla Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica” (2%), alla Missione 4 “Istruzione e ricerca” (0,1%) e alla Missione 3 “Infrastrutture per una mobilità sostenibile” (0,1%).

Sotto il profilo del “finanziamento totale”, le risorse sono state maggiormente destinate alla Missione 6 “Salute” (per il 70%), alla Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica” (13%) e in ugual misura alla Missione 5 “Inclusione e coesione” e alla Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo” (7%).

Grafico 2 – Regioni/Province autonome e Enti SSN – Composizione percentuale del finanziamento per componente PNRR

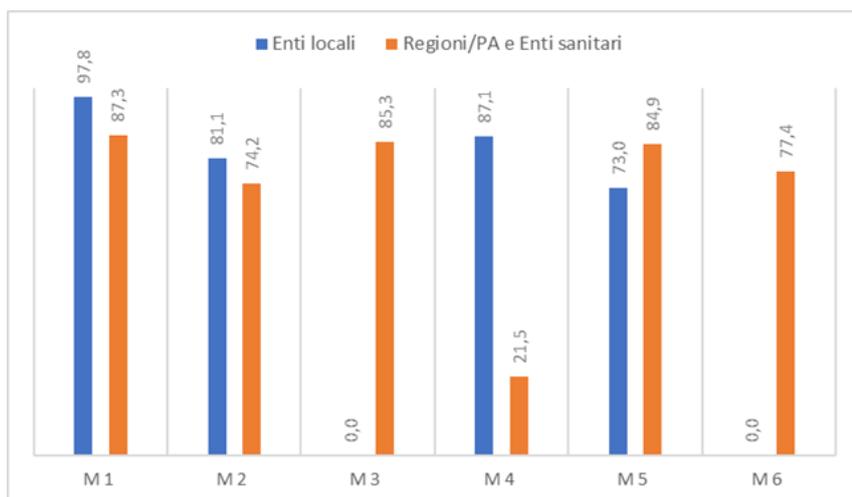


Fonte: elaborazione Corte dei conti su *open data* ReGiS estratti al 25 settembre 2023

Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”, Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, Missione 3 “Infrastrutture per una mobilità sostenibile”, Missione 4 “Istruzione e ricerca”, Missione 5 “Inclusione e coesione”, Missione 6 “Salute”.

I finanziamenti relativi ai fondi PNRR rappresentano una quota rilevante all’interno del finanziamento totale, seppur con una diversa incidenza nell’ambito delle singole missioni e per i comparti in esame. In particolare, per il comparto Enti locali il finanziamento rappresentato dai fondi PNRR, che si distribuisce tra le Missioni 1-2-4-5, costituisce oltre il 97% del totale per la Missione 1, mentre scende al 73% per la Missione 5.

Per il comparto Regioni/Province autonome ed Enti del Servizio sanitario nazionale, invece, la maggiore quota di finanziamento PNRR viene riscontrata per la Missione 1, pari all’87,3%, e la minore quota, pari al 21,5%, per la Missione 4.

Grafico 3 - Enti territoriali - Incidenza percentuale del finanziamento PNRR sul finanziamento totale per missione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su *open data* ReGiS estratti al 25 settembre 2023

Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”, Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, Missione 3 “Infrastrutture per una mobilità sostenibile”, Missione 4 “Istruzione e ricerca”, Missione 5 “Inclusione e coesione”, Missione 6 “Salute”.

Come è noto, gli investimenti legati al PNRR possono derivare da progetti “nativi PNRR”, ossia dalle iniziative avviate nell’ambito del Piano, ma anche da progetti “non nativi” preesistenti, riconvertiti e finanziati da linee confluite *ex post* nel Piano⁵⁴.

In alcune linee di attività (Missioni-Componenti) gli investimenti sono rappresentati in via quasi esclusiva da “progetti nativi PNRR”; nello specifico: “M1C3-Turismo e Cultura 4.0”; “M2C1-Agricoltura sostenibile ed Economia Circolare”; “M2C3-Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici”; “M3C1-Investimenti sulla rete ferroviaria”; “M5C3-Interventi speciali per la coesione territoriale”; “M6C1-Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l’assistenza sanitaria territoriale”. Le altre linee di attività⁵⁵, invece, sono costituite da entrambe le tipologie di progetti (“nativi PNRR” e “non nativi PNRR”), seppur con composizioni differenti: nell’ambito della “M2C4-Tutela del territorio e della risorsa idrica” i progetti “non nativi PNRR” rappresentano quasi il 93% del totale progetti, mentre tale tipologia di progetti costituisce circa il 3% per la “M5C2-Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore”.

Lo stato di realizzazione degli investimenti può essere stimato considerando l’incidenza percentuale del “costo realizzato”⁵⁶ sul “finanziamento totale”. L’analisi è svolta con riferimento all’area geografica: in tale

⁵⁴ Gli investimenti “non nativi PNRR”, cioè finanziati da linee confluite *ex post* nel Piano, sono soggetti alle stesse regole di rendicontazione previste per i progetti “nativi” e devono essere oggetto di specifica ricognizione da parte degli enti attuatori.

⁵⁵ Le altre linee di attività sono: “M1C1-Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA”; “M2C2-Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile”; “M2C4-Tutela del territorio e della risorsa idrica”; “M4C1-Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università”; “M5C1-Politiche per il lavoro”; “M5C2-Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore”; “M6C2-Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario”.

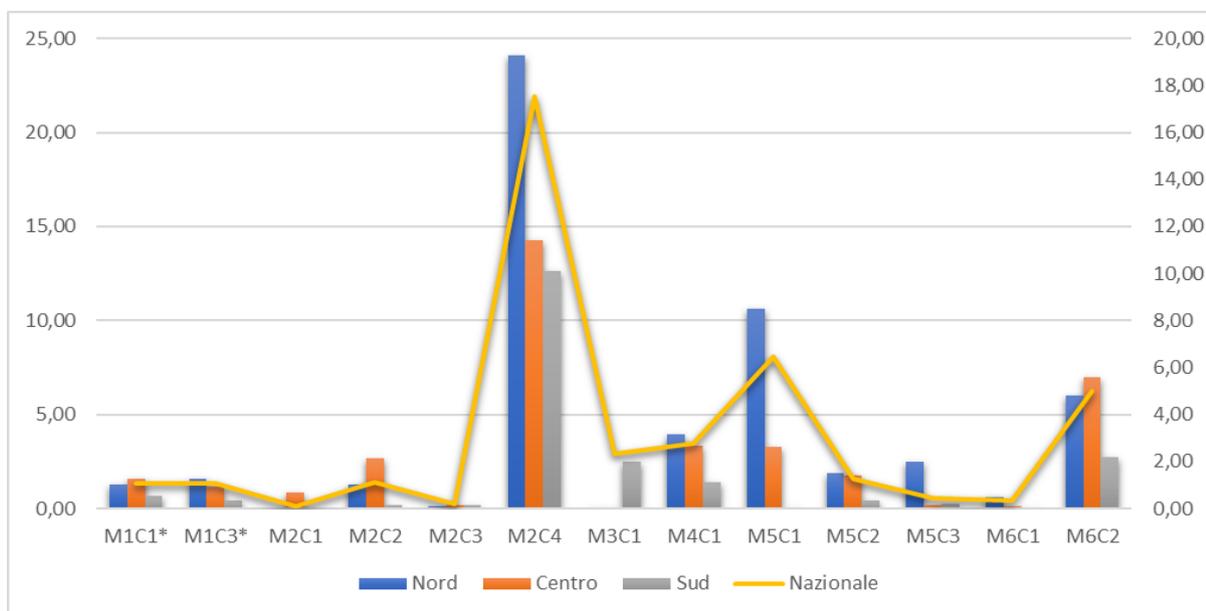
⁵⁶ Corrispondente in ReGiS alla voce “Piano dei costi - importo realizzato”.

contesto, infatti, è possibile monitorare il fenomeno nella sua visione globale e valutare il perseguimento degli obiettivi per le singole missioni.

A livello generale, lo stato di avanzamento degli investimenti realizzati da parte degli Enti territoriali è maggiore in quelle linee di attività ove erano più presenti i progetti “non nativi PNRR”: in particolare, “M2C4-Tutela del territorio e della risorsa idrica”, “M6C2-Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario”, “M5C1-Politiche per il lavoro” e “M4C1-Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università”.

Nell’area Nord, lo stato di avanzamento nella realizzazione degli investimenti risulta essere maggiore rispetto all’area del Centro e del Sud; nondimeno, in alcune linee di attività (M6C2, M2C1 e M2C2), gli Enti del Centro evidenziano un maggiore stato di compimento degli investimenti.

Grafico 4 - Enti Territoriali - Incidenza % “costo realizzato” su “finanziamento totale”



Fonte: elaborazione Corte dei conti su *open data* ReGiS estratti al 25 settembre 2023

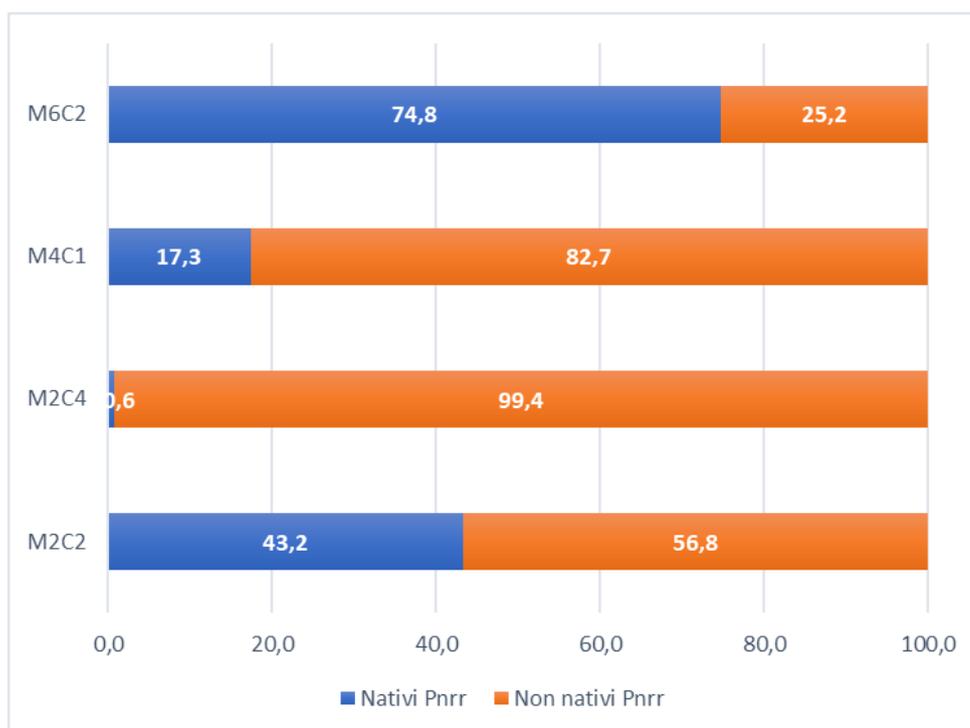
Nella Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”, rientrano gli interventi individuati attraverso gli Avvisi pubblici a *lump sum* pubblicati sulla piattaforma PA Digitale 2026. Per detti interventi, per quanto riguarda specificamente gli obblighi di monitoraggio, il Soggetto attuatore non deve alimentare ReGiS, né richiedere la profilatura su tale sistema; dovrà invece alimentare la Piattaforma PA digitale 2026 al fine di raccogliere, registrare e archiviare in formato elettronico i dati necessari per la sorveglianza, la valutazione, la gestione finanziaria, la verifica e l’*audit*, secondo quanto previsto dall’art. 22.2 lettera d) del Regolamento (UE) 2021/241 (per approfondimenti v. Linee Guida per i Soggetti attuatori individuati tramite AVVISI PUBBLICI A LUMP SUM).

M1C1-Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA; M1C3-Turismo e Cultura 4.0; M2C1-Agricoltura sostenibile ed Economia Circolare; M2C2-Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile; M2C3-Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici; M2C4-Tutela del territorio e della risorsa idrica; M3C1-Investimenti sulla rete ferroviaria; M4C1-Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università; M5C1-Politiche per il lavoro; M5C2-Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore; M5C3-Interventi speciali per la coesione territoriale; M6C1-Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l’assistenza sanitaria territoriale; M6C2-Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario.

Per le linee di attività, ove la realizzazione degli investimenti risulta in uno stato più avanzato, si nota una maggior presenza di progetti “non nativi PNRR”.

Nell'ambito della "M2C4-Tutela del territorio e della risorsa idrica", lo stato di realizzazione degli investimenti, pari a livello nazionale al 17,5% (vedi grafico precedente), dipende quasi totalmente (99,4%) dai progetti "non nativi PNRR". Per la "M6C2-Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario", invece, lo stato di realizzazione degli investimenti, pari a livello nazionale al 5%, scaturisce per circa 3/4 dai progetti "nativi PNRR". Ove i progetti "nativi PNRR" e "non nativi PNRR" incidono quasi paritariamente allo stato di avanzamento degli investimenti è all'interno della "M2C2-Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile".

Grafico 5 - Enti Territoriali - Stato di realizzazione: composizione percentuale "progetti non nativi" e progetti "nativi PNRR"

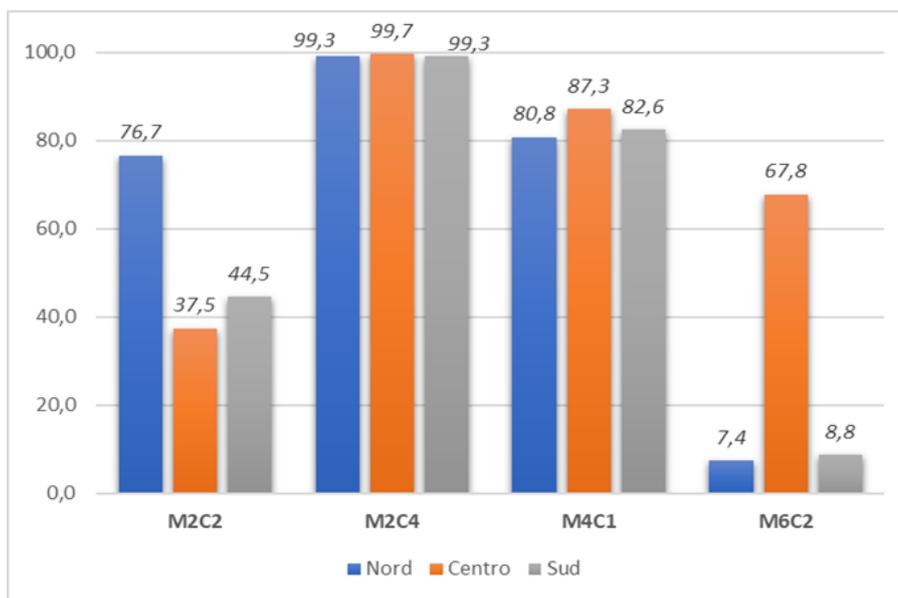


Fonte: elaborazione Corte dei conti su *open data* ReGiS estratti al 25 settembre 2023

M2C2-Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile; M2C4-Tutela del territorio e della risorsa idrica; M4C1-Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università; M6C2-Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario.

Per la "M2C4-Tutela del territorio e della risorsa idrica", lo stato di realizzazione degli investimenti nelle diverse aree geografiche è dovuto per oltre il 99% ai progetti "non nativi PNRR". Nell'ambito della "M6C2-Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario", lo stato di realizzazione degli investimenti è più avanzato per i progetti "non nativi PNRR" al Centro, mentre, al Nord e al Sud lo è per i "nativi PNRR".

Grafico 6 - Enti Territoriali - incidenza % del costo realizzato dei progetti “non nativi PNRR” sul costo realizzato totale - Suddivisione per area geografica

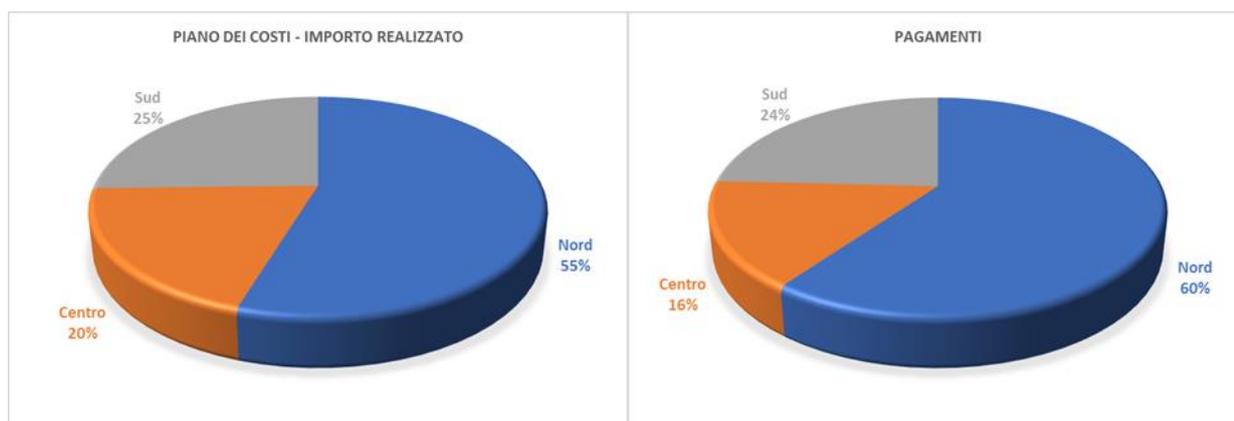


Fonte: elaborazione Corte dei conti su *open data* ReGiS estratti al 25 settembre 2023

M2C2-Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile; M2C4-Tutela del territorio e della risorsa idrica; M4C1-Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università; M6C2-Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario.

A livello generale, gli investimenti realizzati⁵⁷ alla data di osservazione sono maggiormente concentrati nell’area Nord (55% del totale realizzato), seguita dal Sud (25%) e dal Centro (20%). Dal lato dei pagamenti, l’area Nord ha registrato circa il 60% dei pagamenti totali, mentre il Sud il 24% e il Centro il 16%.

Grafico 7 - Enti Territoriali - “Piano dei costi - importo realizzato” e “pagamenti” per i progetti PNRR per area geografica



Fonte: elaborazione Corte dei conti su *open data* ReGiS estratti al 25 settembre 2023

⁵⁷ L’investimento realizzato è stato determinato sulla base del dato presente in ReGiS relativo a “Piano dei costi - importo realizzato”.

3.3 Analisi delle procedure di affidamento

Nell'ambito dell'esame dei progetti censiti assume rilevanza la tipologia delle procedure utilizzate per la scelta del contraente. Come noto, il codice dei contratti pubblici, anche nella sua versione riformata di cui al d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, prevede la possibilità di scegliere tra differenti procedure⁵⁸ in corrispondenza di un valore del contratto, inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria (art. 14, d.lgs. n. 36/2023).

Nell'ambito della totalità degli investimenti presenti in ReGiS alla data di osservazione, risulta indicata la procedura di aggiudicazione per n. 40.017 progetti, pari a circa il 33% del totale, di cui 36.253 progetti per gli Enti locali e 3.764 progetti per Regioni/Province autonome ed Enti del Servizio sanitario nazionale.

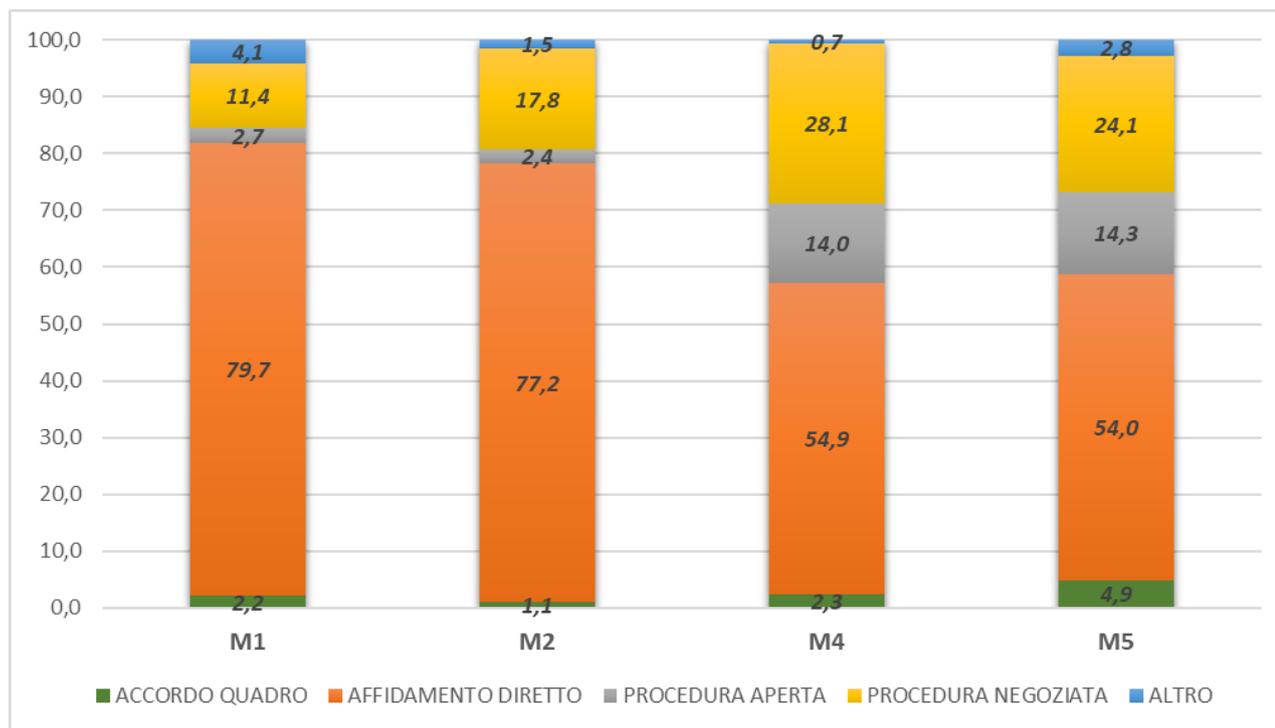
Nel grafico che segue sono riportate le incidenze percentuali delle scelte procedurali degli Enti locali per l'individuazione del contraente, suddivise per missione.

Nelle Missioni 1-2-4-5, la scelta dell'operatore economico avviene principalmente attraverso l'affidamento diretto (con valori che vanno dal 54% a circa l'80%). In tali casi è, tuttavia, necessario ricordare che la disciplina normativa impone il rispetto del principio di rotazione, come garanzia dell'applicazione del principio di concorrenza.

La procedura ordinaria "aperta" risulta maggiormente utilizzata nell'ambito delle Missioni 4 e 5, con incidenze intorno al 14%. Allo stesso modo, l'utilizzo della procedura negoziata, a cui è possibile ricorrere nei casi di "fallimento" delle procedure ordinarie, nel rispetto del principio di competitività se associata alla pubblicazione di un bando di gara, assume valori significativi attestandosi, rispettivamente al 28,1% e al 24,1%. Il ricorso all'accordo quadro, invece, è molto limitato rispetto alle precedenti procedure, con un valore massimo del 4,9% assunto nell'ambito della Missione 5.

⁵⁸ Secondo l'art. 50 del codice, le stazioni appaltanti procedono all'affidamento dei lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'art. 14 con le seguenti modalità: a) affidamento diretto per lavori di importo inferiore a 150.000 euro, anche senza consultazione di più operatori economici, assicurando che siano scelti soggetti in possesso di documentate esperienze pregresse idonee all'esecuzione delle prestazioni contrattuali anche individuati tra gli iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante; b) affidamento diretto dei servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 140.000 euro, anche senza consultazione di più operatori economici, assicurando che siano scelti soggetti in possesso di documentate esperienze pregresse idonee all'esecuzione delle prestazioni contrattuali, anche individuati tra gli iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante. Per importi superiori sono previste procedure di consultazione che si distinguono fra procedure ordinarie (aperte o ristrette) e procedure negoziate (con bando o senza bando). La procedura ordinaria è «aperta», laddove si prevede la possibilità per qualsiasi operatore economico interessato di presentare un'offerta in risposta a un avviso di indizione di gara (art. 71); mentre è «ristretta» quando è prevista una selezione qualitativa preliminare, in cui la stazione appaltante individua i potenziali candidati, con una lettera di invito per la presentazione di un'offerta. Le "procedure negoziate" sono le procedure in cui le stazioni appaltanti consultano gli operatori economici da loro scelti e negoziano con uno o più di essi le condizioni dell'appalto; si può ricorrere a tale procedura, per lavori, servizi o forniture solo a seguito del fallimento di una delle procedure ordinarie (ad esempio nel caso di offerte inammissibili) oppure in presenza di particolari condizioni, legate alla specificità dell'oggetto del contratto. Nell'ambito di tali procedure, in casi eccezionali e limitati ai soli casi previsti dalla legge, l'amministrazione può aggiudicare l'appalto senza alcuna forma di competizione fra gli operatori economici (cd. senza bando di gara), nella misura strettamente necessaria, quando sussistono ragioni di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili dall'amministrazione aggiudicatrice. Infine, le stazioni appaltanti, ai sensi dell'art. 59 del codice dei contratti pubblici, possono «concludere accordi quadro di durata non superiore a quattro anni, salvo casi eccezionali debitamente motivati» per la selezione degli operatori economici, purché ciò non comporti l'elusione dell'applicazione del codice o non sia realizzato per ostacolare, limitare o distorcere la concorrenza.

Grafico 8 - Enti Locali - "Procedure di aggiudicazione" per missione



Fonte: elaborazione Corte dei conti su open data ReGiS estratti al 25 settembre 2023

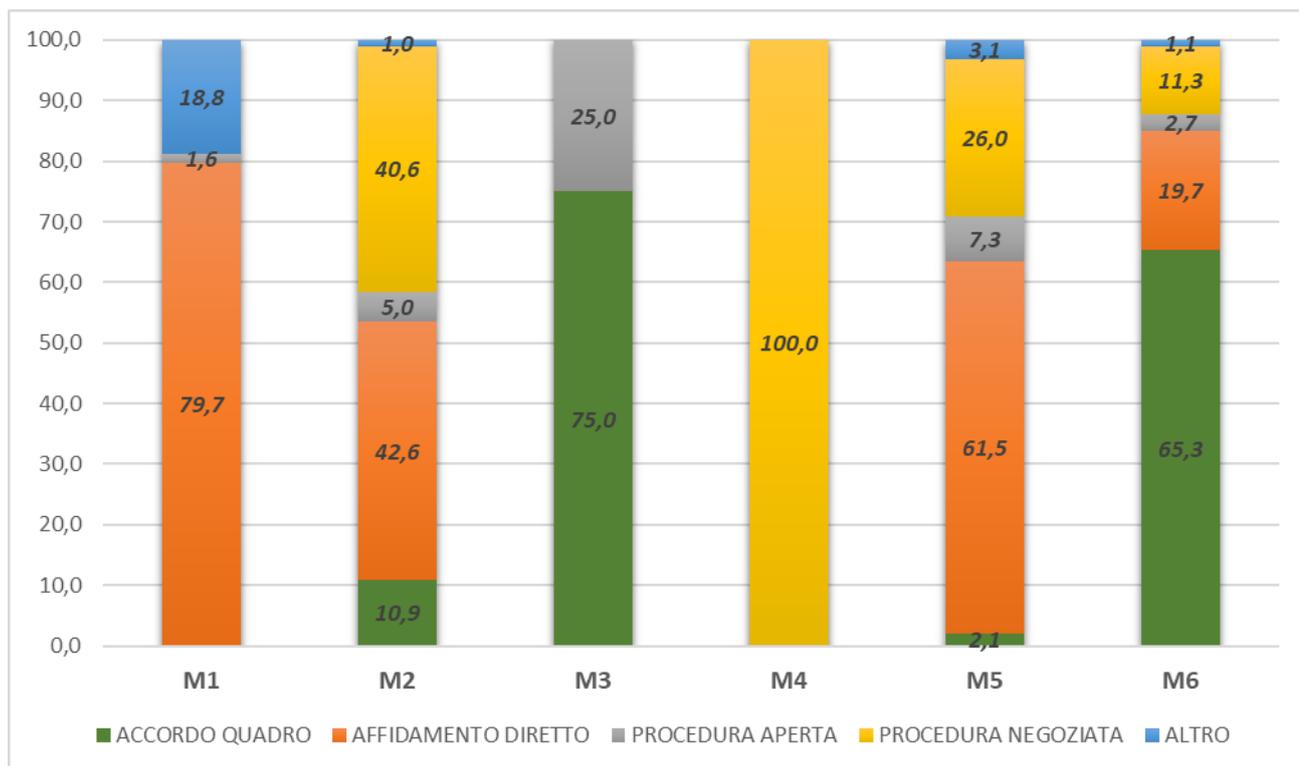
La situazione è più variegata nel caso di Regioni, Province autonome ed Enti sanitari, come è ben rappresentato dal grafico seguente.

Infatti, per le Missioni 2, 3 e 6, diversamente dagli Enti locali, la figura dell'accordo quadro, di cui all'art. 59 del d.lgs. n. 36/2023 rappresenta una quota rilevante. In particolare, per i contratti di maggiore rilevanza economica, tale tipologia di accordo risulta essere quella maggiormente prescelta, poiché consente di negoziare condizioni contrattuali vantaggiose, con uno o più operatori economici, attraverso l'individuazione dei prezzi e delle quantità relative alla prestazione e la fissazione di clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un determinato periodo.

Con riferimento alla Missione 6, anch'essa riguardante progetti di particolare valore, è possibile notare una predominanza (65%) della procedura "accordo quadro", seguita dall'"affidamento diretto" (circa 20%) e dalla procedura negoziata (11,3%)⁵⁹.

⁵⁹ Procedura che viene utilizzata «quando l'appalto non può essere aggiudicato senza preventive negoziazioni, a causa di circostanze particolari in relazione alla natura, complessità o impostazione finanziaria e giuridica dell'oggetto dell'appalto o a causa dei rischi a esso connessi» (art. 70, co. 3, d.lgs. n. 36/2023).

Grafico 9 - Regioni/Province autonome ed Enti SSN - “Procedure di aggiudicazione” per Missione



Fonte: elaborazione Corte dei conti su *open data* ReGiS estratti al 25 settembre 2023

3.4 Gli interventi in sanità (M6)

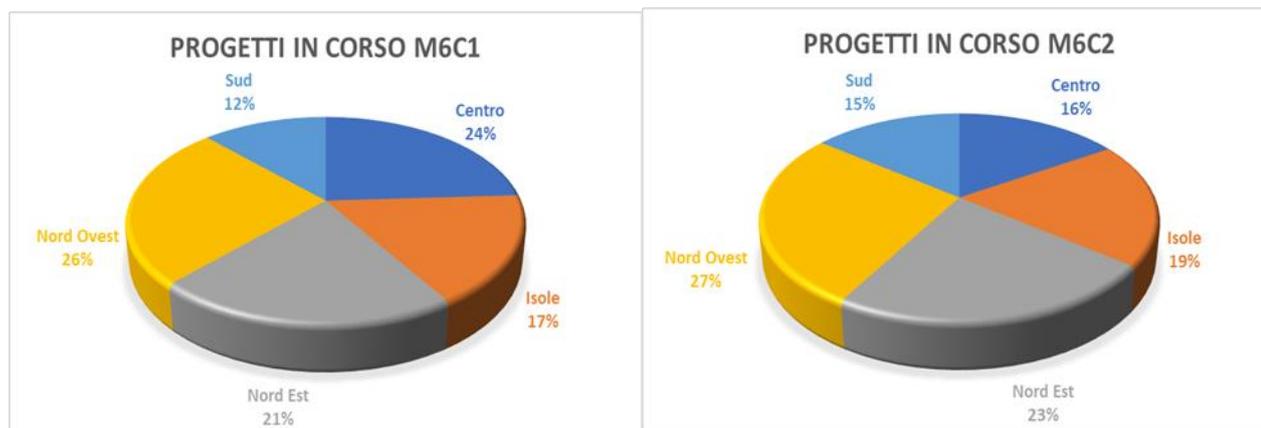
La Missione 6 che raccoglie gli interventi sulla sanità è quella di maggiore interesse per le Regioni e vede come soggetti attuatori in via principale gli Enti del Servizio sanitario⁶⁰.

Con esclusivo riferimento al finanziamento PNRR propriamente detto, senza considerare i CUP e la numerosità dei progetti, dalle rilevazioni tratte dal sistema ReGiS, alla data del 25 settembre 2023, emerge che sul totale finanziamento PNRR per la Componente 1 “Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l’assistenza sanitaria territoriale”, pari a 5,77 mld, risultano in corso⁶¹ progetti in misura del 38,87%. Il totale dei progetti in corso è in capo al Nord-ovest in misura del 25,73%, Centro 24,13%, Nord-est 20,93%, Isole 17,03% e al Sud in misura pari al 12,19%. Per la Componente 2 “Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale” - il cui finanziamento è pari a 5,18 mld - i progetti in corso incidono per il 40,13% così ripartiti: Nord-ovest 27,08%, Nord-est 22,94%, Isole 19,47%, Centro 16,01%, e al Sud in misura pari al 14,51%.

⁶⁰ Nel percorso di elaborazione di una proposta complessiva di revisione e modifica del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, anche gli obiettivi relativi alla Missione 6 sono stati fatti oggetto di richiesta di rimodulazione, cfr. documento trasmesso dal Governo al Parlamento il 27 luglio scorso, [Revisione-e-aggiornamento-del-PNRR-parlamento-27-luglio-2023-1.pdf](#) ([osservatoriorecovery.it](#)). Tra le richieste di rimodulazione si ricordano: Case della Comunità (da 1.350 a 936); COT (da 600 a 524 con differimento del *Target* da T2 2024 a T4 2024); Ospedali di Comunità (da 400 a 304); Interventi antisismici (da 109 a 87).

⁶¹ In ReGiS, è possibile rinvenire, alla voce “Stato Finanziario”, progetti “conclusi”, “in corso”, “liquidati”, “non avviati”.

Grafico 10 – Enti SSN - Progetti in corso M6 Componente 1 e 2



Fonte: elaborazione Corte dei conti su *open data* ReGiS estratti al 25 settembre 2023

Per converso, i progetti non ancora avviati⁶² sono pari rispettivamente al 61% e 58,68% per le due componenti C1 e C2. Nel caso della Componente 1, si tratta del 41,60% al Sud, Nord-ovest 26,17%, Centro 14,73%, Isole 11,85% e Nord-est 5,65%. Per la Componente 2, il Sud ha progetti non avviati nella percentuale del 38,51%, Centro 24,70%, Nord-ovest 21,73%, Nord-est 11,66% e le Isole 3,40%.

Nel sistema ReGiS per entrambe le due Componenti della Missione 6 appena esaminate, si rilevano in misura assolutamente trascurabile anche progetti conclusi e liquidati (al di sotto dell'1%).

Esaminando alcuni progetti della Missione 6, da ReGiS si evidenzia che il dato tendenziale relativo all'importo dei pagamenti totali rispetto al finanziamento totale - e anche rispetto al solo finanziamento PNRR - presentano nel 2023 percentuali ancora molto basse. A titolo esemplificativo, le Case della Comunità dichiarate dalle Regioni/PA funzionalmente attive secondo AGENAS⁶³ sono 187 su 1.430⁶⁴ da attivare entro il 2026; in ReGiS a fronte di questo dato si riscontrano pagamenti totali per l'1,21% (circa 32,5 mln su 2,68 mld di finanziamento totale, 1,99 mld solo PNRR), fanno meglio di tale percentuale solo la Provincia autonoma di Trento (9,9%), la Liguria (4,6%) e il Veneto (con il 3,1%).

⁶² Con riguardo alla descrizione della voce "Stato Finanziario", v. nota precedente.

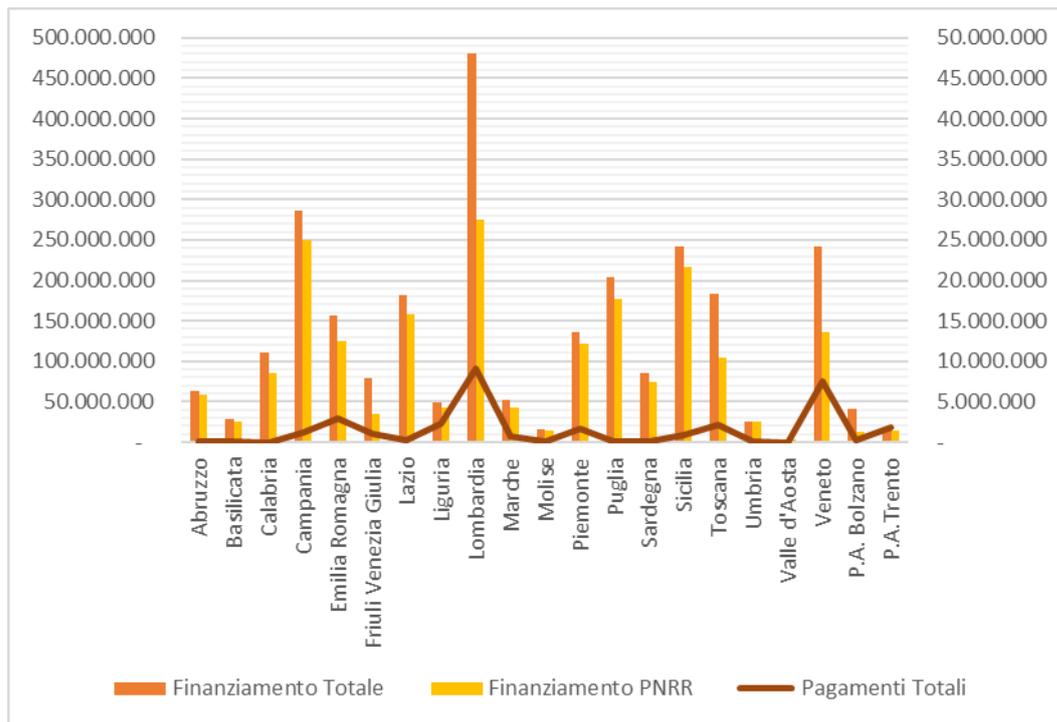
⁶³ Cfr. AGENAS, "Monitoraggio fase 2 concernente l'attuazione del D.M. n. 77/2022" riguardante il semestre gennaio 2023 - giugno 2023. https://www.agenas.gov.it/images/2023/primo-piano/monitoraggio-dm77/Monitoraggio_DM_77_sintesi_fase_2_v2_finale.pdf.

Tabella 2. Giorni e orari di funzionamento delle Case della Comunità dichiarate funzionalmente attive

Orari/Giorni di funzionamento	7gg/7	6gg/7	meno di 6gg/7	Totale
H24	33	2	-	35
H12	19	26	23	68
meno di H12	7	13	64	84
Totale	59	41	87	187

⁶⁴ Senza considerare le Case della Comunità *extra* CIS-POR.

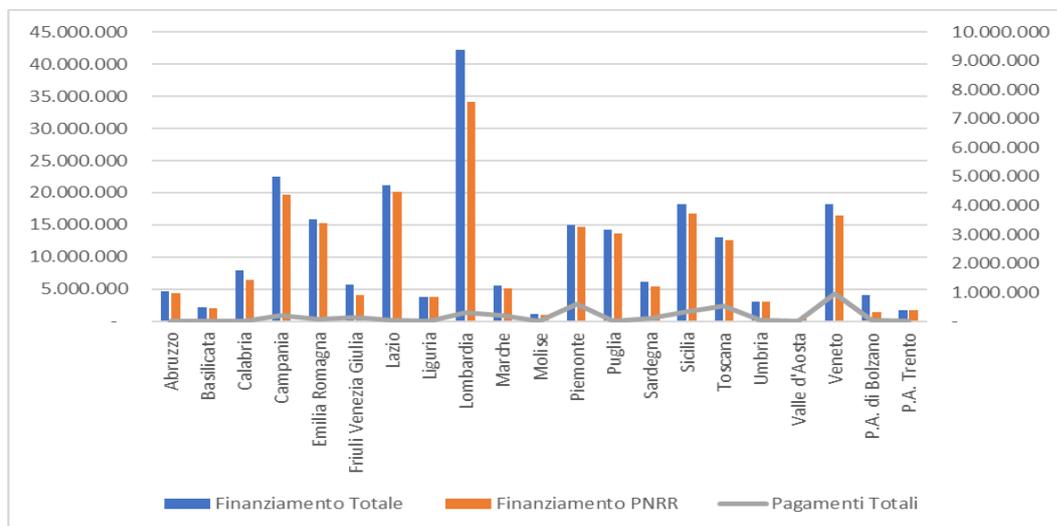
Grafico 11 - Enti SSN - Case della Comunità



Fonte: elaborazione Corte dei conti su *open data* ReGiS estratti al 25 settembre 2023

Con riguardo alle Centrali Operative Territoriali, nel citato documento di AGENAS, se ne dichiarano attive 77 su 611 da attivare entro il 2024. In ReGiS si rilevano pagamenti totali per l'1,57% (3,54 mln su un finanziamento totale di 226,38 mln di cui PNRR 202,32 mln). I pagamenti maggiori in misura percentuale risultano essere quelli del Veneto (5,19%), la Toscana (4,12%), il Piemonte, le Marche e la Valle d'Aosta (oltre il 3%) ed il Friuli-Venezia Giulia (2,4%).

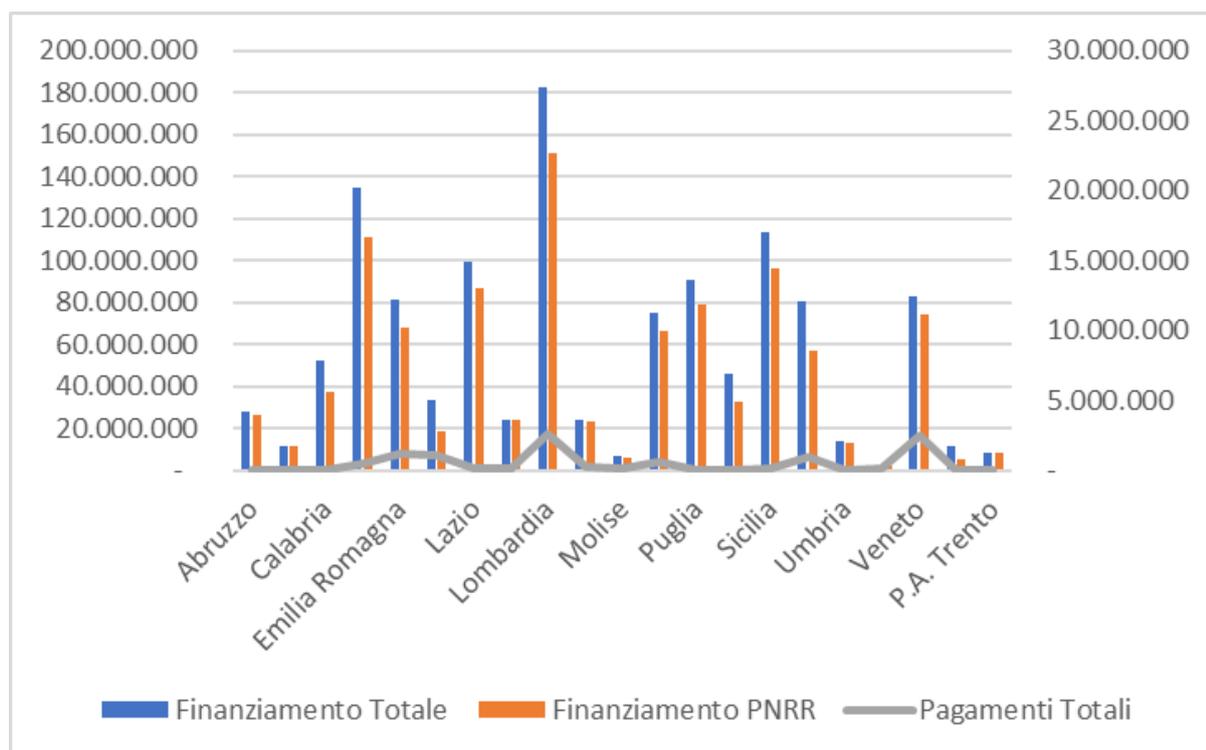
Grafico 12 - Enti SSN - Centrali operative territoriali



Fonte: elaborazione Corte dei conti su *open data* ReGiS estratti al 25 settembre 2023

Gli Ospedali di Comunità dichiarati attivi come risulta dal documento di AGENAS sono 76 su 434 da attivare entro il 2026: la percentuale nazionale dei pagamenti totali è lo 0,88% (10,5 mln su un finanziamento totale di 1,2 mld e 997 mln solo PNRR). I pagamenti percentualmente più alti si localizzano nelle Regioni della Valle d'Aosta (7,22%), Friuli-Venezia Giulia (3,20%) e Veneto (2,95%). Le restanti Regioni e Province Autonome risultano in linea con la media nazionale.

Grafico 13 - Enti SSN - Ospedali di Comunità



Fonte: elaborazione Corte dei conti su *open data* ReGiS estratti al 25 settembre 2023

Relativamente all'assistenza domiciliare (M6C1-1.2.1), a fronte di un finanziamento totale pari a 4,49 mld (solo PNRR 2,68 mld) non è registrato al momento dell'estrazione alcun pagamento in ReGiS.

Analogamente, i pagamenti totali relativi alla Componente 2, per la digitalizzazione e l'ammmodernamento del parco tecnologico ospedaliero, risultano pari allo 0,65% rispetto a un finanziamento totale pari a 2,7 mld. (solo PNRR 2,6 mld). Fa eccezione il Veneto (2,93%), la Provincia autonoma di Trento (1,51%) e il Friuli-Venezia Giulia 1,22%, tutte le altre Regioni e Province autonome restano sotto l'1%.

Viceversa, guardando la M6C2 relativa alle grandi apparecchiature - finanziamento totale 1,22 mld, solo PNRR 1,18 mld - i pagamenti totali sono pari al 4,9%; significativamente superiori le percentuali della Regione Veneto (14,32%), dell'Abruzzo (14,05%) e della Campania (11,64%). Si osservano percentuali sensibilmente più basse della media nazionale in alcune realtà territoriali (Friuli-Venezia Giulia 0,92%,

Lombardia 1,78%, Puglia, Sicilia e Toscana sotto l'1%); in altre, i pagamenti non sono stati ancora attivati (Molise e Valle d'Aosta).

L'intervento "Verso un ospedale sicuro e sostenibile" (M6C2-1.2) relativo all'adeguamento del patrimonio del SSN alla normativa in materia antisismica (con un finanziamento totale pari a 1,1 mld, solo PNRR 0,93 mld) presenta pagamenti totali in misura del 3,13%. Degni di nota le percentuali della Provincia autonoma di Bolzano (41,85%), della Valle d'Aosta (25,22%) e del Friuli-Venezia Giulia (20,67%).

3.5 Focus interventi di specifico interesse per EELL

Sulla base delle informazioni acquisite dalla piattaforma ReGiS, elaborate come precisato in premessa, sono state effettuate specifiche analisi sulla Missione 2 -Componente 4 (M2C4-Tutela del territorio e della risorsa idrica), Missione 4-Componente 1 (M4C1-Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università) e Missione 5-Componente 2 (M5C2-Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore).

Tale indagine evidenzia, come fisiologicamente i progetti convertiti al PNRR abbiano un grado di realizzazione più elevato, anche se talvolta scontano difficoltà di rendicontazione e di aderenza alle condizioni del Piano (quale per esempio il rispetto della clausola del DNSH).

La numerosità degli interventi della "M2C4", pari al 37% dei progetti oggetto dell'indagine (44.870 su 122.203) sollecita un'osservazione più dettagliata.

Tabella 2 - interventi per la Tutela del territorio e della risorsa idrica - numero progetti nativi e convertiti

Codice Intervento	Descrizione Intervento	Progetti Nativi PNRR	Progetti in essere	Totale
M2C4I2.01	Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	719	628	1.347
M2C4I2.02	Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni	2.429	41.042	43.471
M2C4I3.01	Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano	40		40
M2C4I4.01	Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico	2	9	11
M2C4I4.02	Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti	1		1
Totale		3.191	41.679	44.870

Fonte: elaborazione Corte dei conti su *open data* ReGiS estratti al 25 settembre 2023

In particolare, gli interventi posti in essere per arginare il dissesto idrogeologico, convertiti al PNRR e ricadenti nell'intervento "M2C4I2.01", confermano quote elevate di impegni (pari al 63%) e un buon grado di realizzazione, pari al 55% delle risorse impegnate. Su tale misura i "progetti nativi PNRR" sono poco più della metà e per essi si è proceduto a impegnare solamente il 2,8% rispetto all'importo finanziato, mentre

risulta realizzato solo il 7,7%. L'analisi delle procedure di scelta del contraente nell'ambito dell'insieme dei progetti esaminati, evidenzia la prevalenza dell'affidamento diretto (circa il 33%) e delle procedure semplificate come quelle negoziate (poco più del 10%), probabilmente, in ragione del ridotto valore dei singoli investimenti.

In ogni caso, il maggior numero degli interventi preesistenti e migrati al PNRR è allocato nell'intervento "M2C4I2.02". Si tratta dei progetti pensati per la tutela e la valorizzazione del territorio previsti dalla legge n. 145/2018, all'art. 1, commi 139 e seguenti. A tal riguardo bisogna sottolineare che il comma 139-*quater*, introdotto dall'art. 30 del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13 - al fine di garantire il rispetto dei *target* del PNRR associati a tale intervento - ha previsto che le risorse assegnate per le annualità 2024 e 2025, siano finalizzate allo scorrimento della graduatoria delle opere ammissibili per l'anno 2023. Per quest'intervento, in ReGiS, sempre sull'insieme osservato di 122.203 progetti, risulta valorizzata almeno una procedura di affidamento per 27.941 progetti su 43.471, il che induce a ritenere che più del 64% degli stessi si troverebbe in una fase avanzata di tipo realizzativo/esecutivo. Gli impegni assunti, pari al 43% dei fondi finanziati dal Piano, hanno un grado di realizzazione pari a circa il 56%. Con riguardo alle procedure di scelta del contraente l'affidamento diretto sfiora il 50% e la procedura negoziata raggiunge l'11%, probabilmente, in ragione del contenuto valore dei singoli investimenti.

Nell'ambito del Piano, di sicuro interesse per i cittadini sono gli interventi rivolti alla riqualificazione degli ambienti scolastici. Nella presente analisi è stata considerata la parte del Piano destinata agli asili nido, alle scuole dell'infanzia e ai servizi di educazione e cura per la prima infanzia (M4C1I1.1).

La prima precisazione è che i soggetti attuatori di tali interventi sono esclusivamente i Comuni (con un esiguo numero di progetti facenti capo a unioni di Comuni); la seconda è che più del 54% degli interventi afferisce a progetti di nuova realizzazione.

Tabella 3 - interventi per la riqualificazione degli ambienti scolastici- numero progetti nativi e convertiti

Codice Intervento	Descrizione Intervento	Progetti Nativi PNRR	Progetti in essere	Totale
M4C1I1.01	Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia	2.166	388	2.554

Fonte: elaborazione Corte dei conti su *open data* ReGiS estratti al 25 settembre 2023

Da notare, inoltre, che il numero dei progetti nativi è pari all'85% del totale, facendo emergere come interventi in questo settore sono stati probabilmente molto limitati negli ultimi anni. Le scelte del contraente sono state realizzate per il 30% con affidamento diretto, per il 19% con procedura negoziata e per l'8% con procedura aperta. Sono, altresì, stati conclusi accordi quadro.

L'80% dei progetti è assegnato ai Comuni di piccole-medie dimensioni, mentre nei Comuni più grandi a un numero più ridotto di interventi corrispondono finanziamenti più cospicui.

Per tale misura è intervenuta la decisione Ecofin 8133 del 12 settembre 2023, che tra l'altro, ha stabilito che «è necessario adottare misure aggiuntive, quali ulteriori gare d'appalto, al fine di garantire l'effettiva attuazione della misura e raggiungere l'obiettivo M4C1-18 nel quarto trimestre del 2025». Tale esigenza consegue alla richiesta italiana di rivedere la «misura, che inizialmente faceva riferimento all'aggiudicazione di tutti gli appalti per gli interventi ammissibili per procedere quindi all'avvio di gare successive nel 2023 e nel 2024» e di modificare il traguardo M4C1-9 «al fine di adeguare la prima serie di interventi ammissibili nell'aggiudicazione dei contratti per asili nido e strutture prescolastiche, nonché per i servizi di educazione e cura per la prima infanzia».

Nella Missione "M5C2-Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore" i progetti finanziati sono quasi esclusivamente "nativi PNRR", con la sola eccezione della misura per i Piani urbani integrati (M5C2I2.02), per la quale residua una quota del 23,5% per i progetti già in essere (nativi il 76,5%). I progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale (M5C2I2.01) e i Piani urbani integrati (M5C2I2.02) sono attuati in misura esclusiva (nel primo caso) o prevalente (nel secondo) dai Comuni.

Tabella 4 - interventi per le infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore - numero progetti nativi e convertiti

Codice intervento	Descrizione intervento	Progetti nativi PNRR	Progetti in essere	Totale
M5C2I1.01	Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione	747		747
M5C2I1.02	Percorsi di autonomia per persone con disabilità	491		491
M5C2I1.03	Housing First (innanzitutto la casa) e stazioni di posta	366		366
M5C2I2.01	Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	2.313	6	2.319
M5C2I2.02	Piani urbani integrati	610		610
M5C2I2.03	Programma innovativo della qualità dell'abitare	740	227	967
M5C2I3.01	Progetto Sport e inclusione sociale	1.844		1.844
Totale		.7111	233	7.344

Fonte: elaborazione Corte dei conti su *open data* ReGiS estratti al 25 settembre 2023

Per i progetti di rigenerazione urbana, la scelta del contraente è stata effettuata nel 27% dei casi con affidamento diretto, nel 19% con procedura negoziata, nell'11% con procedura aperta e con sottoscrizione di accordi quadro per il 2%. Si conferma la prevalenza della scelta dell'affidamento diretto (22%) e della procedura negoziata (21%) anche per gli interventi relativi ai Piani urbani integrati. L'importo impegnato attraverso le citate procedure incide per circa il 12% sul totale del finanziamento e la percentuale realizzativa delle risorse impegnate ammonta a circa il 18%.

Anche tale misura sarà interessata alla rimodulazione del Piano, giacché i relativi progetti dovrebbero essere finanziati con i fondi di coesione 2021-2027, in luogo dei finanziamenti PNRR.

4. LE INFORMAZIONI DAI QUESTIONARI LINEE GUIDA

4.1 Introduzione e nota metodologica

La Sezione delle autonomie, con l'intento di fornire un adeguato ausilio all'Organo di revisione, nonché alle Sezioni regionali, nel monitoraggio dei progetti collegati al PNRR, ha utilizzato lo strumento del questionario per la relazione dell'Organo di revisione allegato alle LLGG sul bilancio di previsione degli Enti locali e delle Regioni/Province autonome, somministrando agli enti una specifica tabella. A tal fine, nella "Tabella PNRR" è stato richiesto di fornire i dati, aggiornati alla data del 30 giugno 2023, relativi a tutti i progetti attivati dagli enti di competenza (Regioni, Province autonome, Città metropolitane, Province e Comuni) e collegati (anche in parte) al finanziamento PNRR, consentendo di avere un quadro complessivo e di verificarne lo stato di avanzamento finanziario, procedurale e fisico.

I tempi di somministrazione, compilazione e raccolta dei dati considerati sono stati indipendenti rispetto ai termini di risposta alle altre parti del questionario. In particolare, l'Organo di revisione era tenuto a compilare e trasmettere la "Tabella PNRR" nel periodo compreso tra il 1° e il 31 luglio 2023.

Al fine di semplificare l'attività dell'Organo di revisione, la tabella risultava precompilata, in alcuni campi relativi all'anagrafica di progetto, con i dati estratti dalla banca dati PCM-DIPE che raccoglie i progetti candidati a essere finanziati o cofinanziati nell'ambito del Piano poiché correlati a investimenti pubblici associati al PNRR dall'ente, già in fase di generazione del codice unico di progetto⁶⁵.

Si è richiesto all'Organo di revisione di segnalare eventuali incoerenze o discrasie tra i dati precompilati e quelli in possesso dell'ente e di integrare anche con gli altri interventi che risultino non presenti nell'elenco fornito.

Tale riscontro da parte dei revisori, oltre a fornire possibili indizi di criticità alla Sezione regionale di controllo sul panorama degli interventi, deve considerarsi, soprattutto, d'impulso agli enti stessi per il corretto e tempestivo inserimento degli eventuali dati mancanti nella piattaforma ReGiS⁶⁶.

Nella tabella sono richieste, poi, ulteriori informazioni strumentali all'esercizio dei controlli gestionali sull'attuazione del PNRR (deliberazione n. 13/SEZAUT/2022/INPR) inerenti all'effettivo stato del CUP, ai dati finanziari, secondo un preciso schema temporale, e allo stato del cronoprogramma dell'investimento (considerando l'ultima fase procedurale con termine al 30 giugno 2023).

Ulteriore finalità dell'acquisizione di tali elementi è quella di rispondere ad una esigenza di coordinamento delle attività di verifica sull'attuazione del PNRR svolte sul territorio dalle Sezioni regionali. In particolare,

⁶⁵ Come è stato evidenziato da questa Sezione (deliberazioni nn. 13-18/SEZAUT/2022/INPR e n. 3/SEZAUT/2023/FRG).

⁶⁶ Cfr. circolare 27 aprile 2023 n. 19, Mef-Dipartimento della Ragioneria dello Stato, recante "Utilizzo del sistema ReGiS per gli adempimenti PNRR e modalità di attivazione delle anticipazioni di cassa a valere sulle contabilità di tesoreria NGEU", in cui si prevede l'abilitazione dei soggetti attuatori a provvedere, autonomamente, all'inserimento, nell'ambito del sistema ReGiS, dei codici unici di progetto ammessi al finanziamento del PNRR nonché ad apportare, ove necessario, eventuali modificazioni o integrazioni delle informazioni già registrate.

questa iniziativa, persegue il duplice obiettivo di consentire la piena omogeneità e quindi sovrapposibilità dei dati acquisiti e di evitare ulteriori appesantimenti da adempimenti informativi a carico degli enti, in quanto la tabella rappresenta l'unico strumento di acquisizione massiva di informazioni sull'avanzamento procedurale, finanziario e fisico dei progetti PNRR/PNC da parte delle Sezioni regionali di controllo, rimanendo salva la possibilità di richiedere ulteriori elementi informativi nell'ambito dei controlli gestionali su specifiche amministrazioni.

Attraverso il coordinamento della Sezione delle autonomie, le Sezioni regionali di controllo hanno operato attivamente sul territorio ponendosi come tramite nell'attività di supporto agli Enti nella compilazione della "Tabella PNRR" e nella fase di corretta acquisizione dei dati, fornendo, in tal modo, elementi utili alle indagini di cui si dà conto.

Alcune Sezioni regionali sono intervenute, supportando gli enti nella corretta compilazione e controllando gli eventuali errori commessi dagli stessi. In via sperimentale, con i competenti referenti delle Sezioni regionali (es. Sezione regionale Liguria), sono state condivise le estrazioni massive consentendo di procedere, parallelamente, alla bonifica del dato. Le risultanze di tali attività hanno fatto emergere considerazioni utili sulla efficacia delle metodologie adottate che potrebbero essere applicate in maniera sistematica, supportando l'attività di indagine effettuata tramite la somministrazione della "Tabella PNRR". Elemento positivo di cui deve darsi conto è la risposta massiva degli Enti (circa il 90%), anche attraverso un'attività di sollecito effettuata tramite il sistema Con.Te.

È stata riscontrata una partecipazione attiva e propositiva dei revisori (e in molti casi degli stessi Enti) che hanno chiesto supporto alla Sezione delle autonomie per la compilazione della "Tabella PNRR", tramite una casella di posta dedicata. Molte criticità emerse sono state sintetizzate in FAQ di ausilio alla compilazione della Tabella, pubblicate sul sistema Con.Te. e condivise con le Sezioni regionali e con gli enti stessi.

Nonostante la sinergia e la collaborazione tra tutti gli attori istituzionali, permangono alcune difficoltà nella corretta rappresentazione contabile dei dati finanziari legati ai progetti da parte degli Enti, dovuta anche alle peculiarità delle singole misure presenti nel Piano stesso e per la presenza di numerosi "progetti non nativi PNRR".

In questa prima fase di applicazione le attività hanno risentito della metodologia di acquisizione degli elementi informativi⁶⁷. L'estrazione dei dati acquisiti, infatti, e la successiva aggregazione hanno richiesto una lunga opera di "bonifica" che ha ridotto il numero dei progetti indicati nell'elenco fornito dalla banca dati DIPE. Sono stati esclusi non solo i progetti che risultavano annullati, revocati o cancellati ma anche quelli che non risultavano aggregabili per errori di compilazione non sanabili. Pertanto, l'osservazione, al

⁶⁷ In questa prima scadenza, per esigenze tecniche, l'acquisizione delle informazioni è avvenuta tramite un foglio in formato Excel liberamente editabile.

13 settembre 2023, è stata circoscritta, per gli Enti locali a 72.258 progetti, riferiti a 7.050 Enti, per un importo totale finanziato di 32,9 miliardi di euro, di cui circa 29 mld di risorse PNRR. Per le Regioni e Province autonome, alla data del 26 settembre 2023, i progetti ammontano a 8.127, riferiti a 21 Enti, con un importo totale di 11,33 miliardi di euro, di cui 7,68 mld relativi al finanziamento PNRR. L'analisi dei progetti selezionati risulta, comunque, indicativa dell'andamento complessivo nell'attuazione degli interventi.

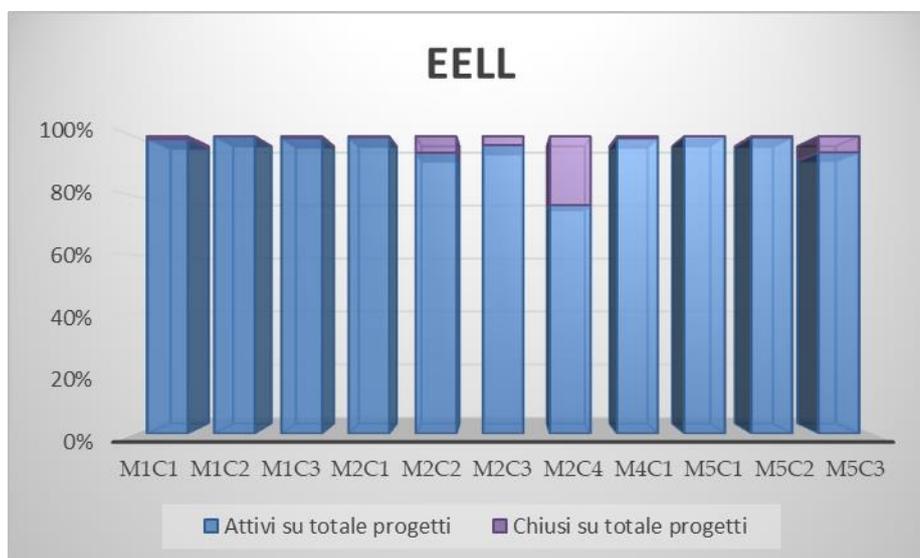
4.2 I risultati dell'indagine

La prima analisi effettuata sui dati raccolti rappresenta lo stato dei CUP oggetto di indagine e la distribuzione per Missione-Componente.

Per quanto attiene agli Enti locali, i progetti che sono stati definiti come "attivi" sono 65.027 e rappresentano circa il 90% dei progetti inclusi nella presente analisi (72.258). Il numero dei progetti definiti "chiusi" è pari a 7.231.

Il finanziamento complessivo dei progetti "attivi" è pari a 32,3 miliardi di euro, di cui 28,5 mld finanziati con fondi PNRR. Il finanziamento complessivo dei progetti "chiusi" è pari a 621,3 milioni di euro, di cui 540,1 mln finanziati con fondi PNRR.

Grafico 14 - Enti locali - Analisi stato Cup - Distribuzione per Missione-Componente

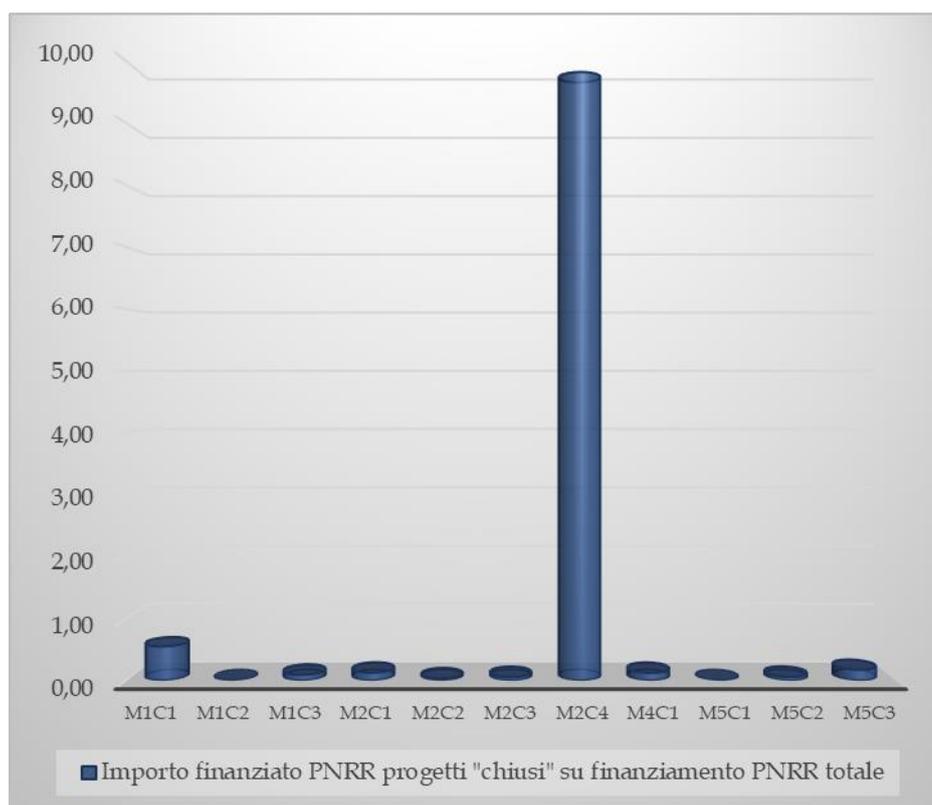


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Con.Te., situazione al 13 settembre 2023

MIC1-Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA; MIC2-Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo; MIC3-Turismo e Cultura 4.0; M2C1-Agricoltura sostenibile ed Economia Circolare; M2C2-Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile; M2C3-Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici; M2C4-Tutela del territorio e della risorsa idrica; M4C1-Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università; M5C1-Politiche per il lavoro; M5C2-Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore; M5C3-Interventi speciali per la coesione territoriale.
Analisi effettuata su 72.258 progetti.

Come può evincersi dal grafico sottostante, per gli Enti locali, la percentuale dei progetti chiusi è riversata, principalmente, nella “Tutela del territorio e della risorsa idrica” (M2C4); questi rappresentano il 23% dei progetti totali collegati alla medesima Missione-Componente e il loro finanziamento (5,7 mld) corrisponde al 10% del finanziamento complessivo PNRR.

Grafico 15 - Enti locali - Incidenza importo finanziato PNRR dei progetti “chiusi” sul finanziamento PNRR totale



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Con.Te., situazione al 13 settembre 2023

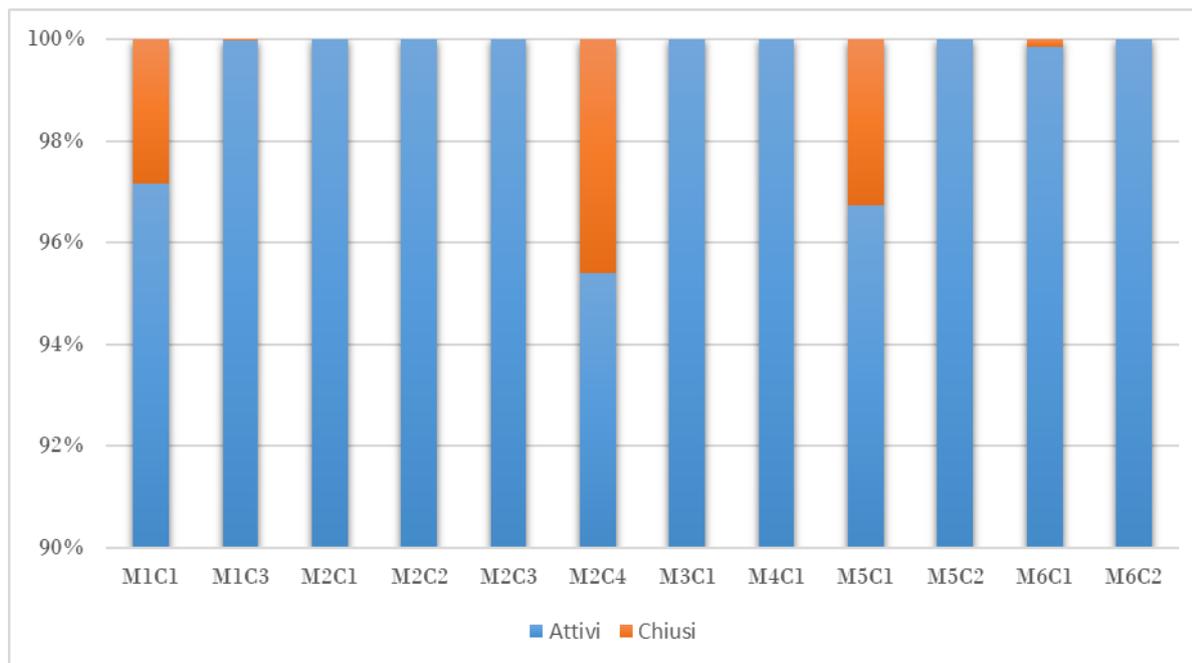
M1C1-Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA; M1C2-Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo; M1C3-Turismo e Cultura 4.0; M2C1-Agricoltura sostenibile ed Economia Circolare; M2C2-Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile; M2C3-Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici; M2C4-Tutela del territorio e della risorsa idrica; M4C1-Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università; M5C1-Politiche per il lavoro; M5C2-Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore; M5C3-Interventi speciali per la coesione territoriale.
Analisi effettuata su 72.258 progetti.

I progetti, per gli Enti locali, si concentrano, principalmente nella “Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA” (M1C1) e nella “Tutela del territorio e della risorsa idrica” (M2C4), che rappresentano, rispettivamente, il 42% e il 41% circa di quelli attivati e, insieme, il 73% circa dei progetti attivi.

Per quanto concerne il comparto Regioni e Province autonome, sulla base dei dati acquisiti con la metodologia sopra indicata, i progetti “attivi” sono 8.088 e rappresentano circa il 99,5% dei progetti totali: di questi, il finanziamento complessivo è pari a 11,3 miliardi di euro, di cui 7,67 finanziati con fondi PNRR. Il numero di progetti si concentra maggiormente nella “M1C3-Turismo e Cultura 4.0” (36,3%), “M6C2- Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario” (29,2%), “M6C1-Reti di prossimità,

strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale" (17,9%) e "M5C1-Politiche per il lavoro" (6,4%). Nel contesto appena descritto, vi sono progetti che risultano "chiusi": in particolare, tale stato viene riscontrato prevalentemente nella "M2C4-Tutela del territorio e della risorsa idrica"⁶⁸ (4,6% del totale progetti della missione-componente), nella "M5C1-Politiche per il lavoro" (3,3%) e nella "M1C1- Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA" (2,8%).

Grafico 16 - Regioni/Province autonome - Analisi stato Cup - Distribuzione per Missione/Componente



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Con.Te., situazione al 26 settembre 2023

M1C1-Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA; M1C3-Turismo e Cultura 4.0; M2C1-Agricoltura sostenibile ed Economia Circolare; M2C2-Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile; M2C3-Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici; M2C4-Tutela del territorio e della risorsa idrica; M3C1-Investimenti sulla rete ferroviaria; M4C1-Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università; M5C1-Politiche per il lavoro; M5C2-Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore; M6C1-Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale; M6C2-Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario.
Analisi effettuata su n. 8.127 progetti.

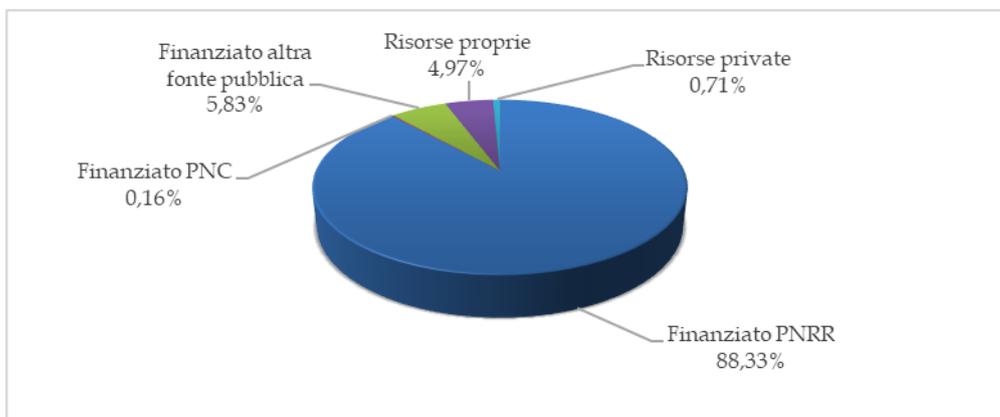
Nella "Tabella PNRR" è stato, altresì, chiesto ai Revisori di dettagliare le singole quote del finanziamento complessivo per tipo di fonte da cui derivano tra "finanziamento PNRR", "finanziamento PNC", "finanziamento derivante da altra fonte pubblica", "finanziamento derivante da risorse proprie" e "finanziamento derivante da fonti private".

I progetti che vedono come soggetto attuatore un Ente locale risultano, nel loro complesso, finanziati dal PNRR per circa l'88%. Tali progetti risultano in parte (5,83%) finanziati da altre risorse pubbliche, tra le quali rientra il Fondo per le opere indifferibili (FOI) e per circa il 5% da risorse proprie (tra cui, in particolare

⁶⁸ Come evidenziato nel Cap. 3 - I dati rilevati dalla piattaforma ReGiS, nell'ambito della M2C4 "Tutela del territorio e della risorsa idrica" la maggior parte dei progetti risulta essere "non nativa PNRR", ossia investimenti finanziati da linee confluite *ex post* nel Piano.

avanzo di amministrazione e mutui). La parte residuale dei costi viene finanziata con risorse private (0,7% circa) e con PNC (0,16%).

Grafico 17 - Enti locali - Composizione delle quote di finanziamento

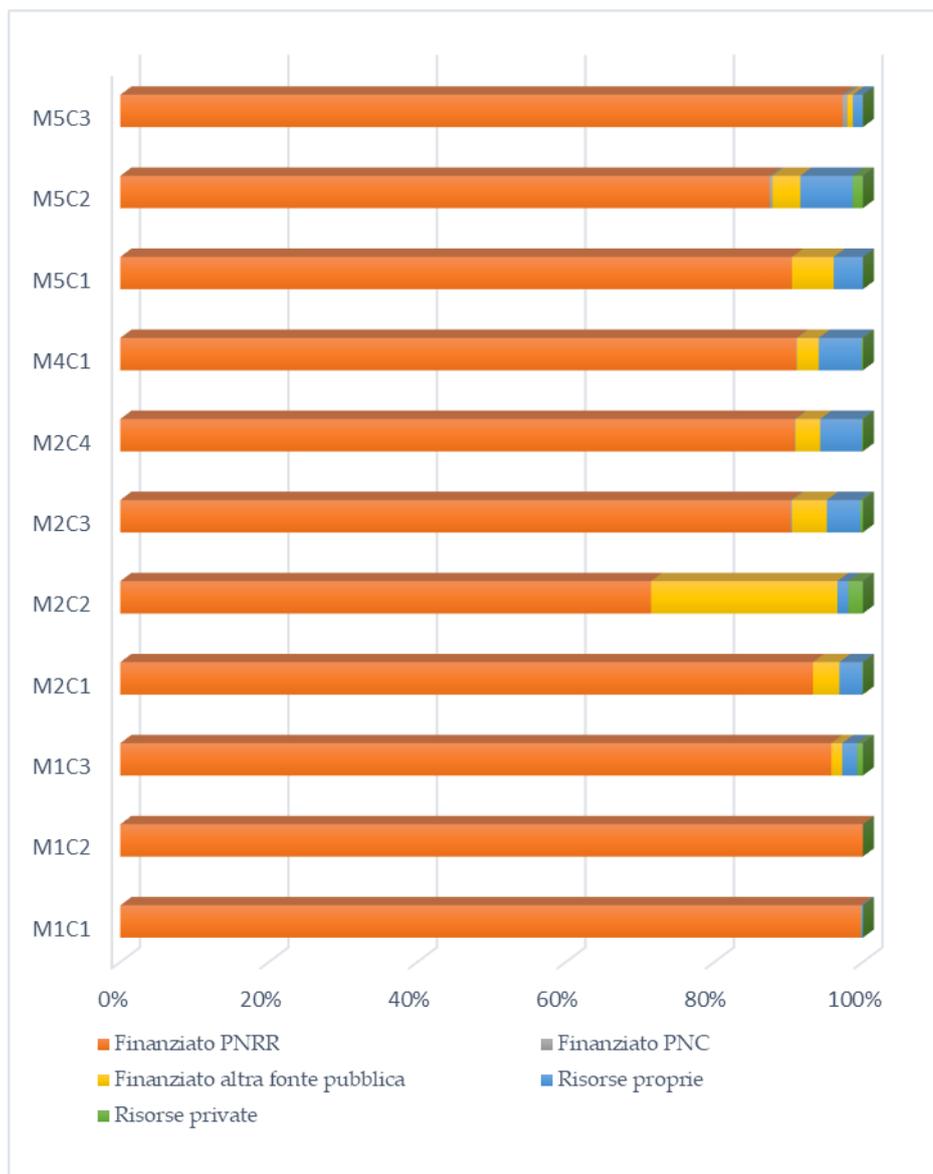


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Con.Te., situazione al 13 settembre 2023

Analisi effettuata su 72.258 progetti.

Analizzando nel dettaglio le singole Missioni-Componenti, per gli Enti locali, si evince che i progetti dove il cofinanziamento da altre fonti pubbliche ha più incidenza, sono quelli relativi all'attuazione delle misure relative a "Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile" (M2C2) dove circa il 25% del finanziamento totale deriva da fonti di siffatta natura.

Grafico 18 – Enti locali – Distribuzione quote di finanziamento per Missione-Componente



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Con.Te., situazione al 13 settembre 2023

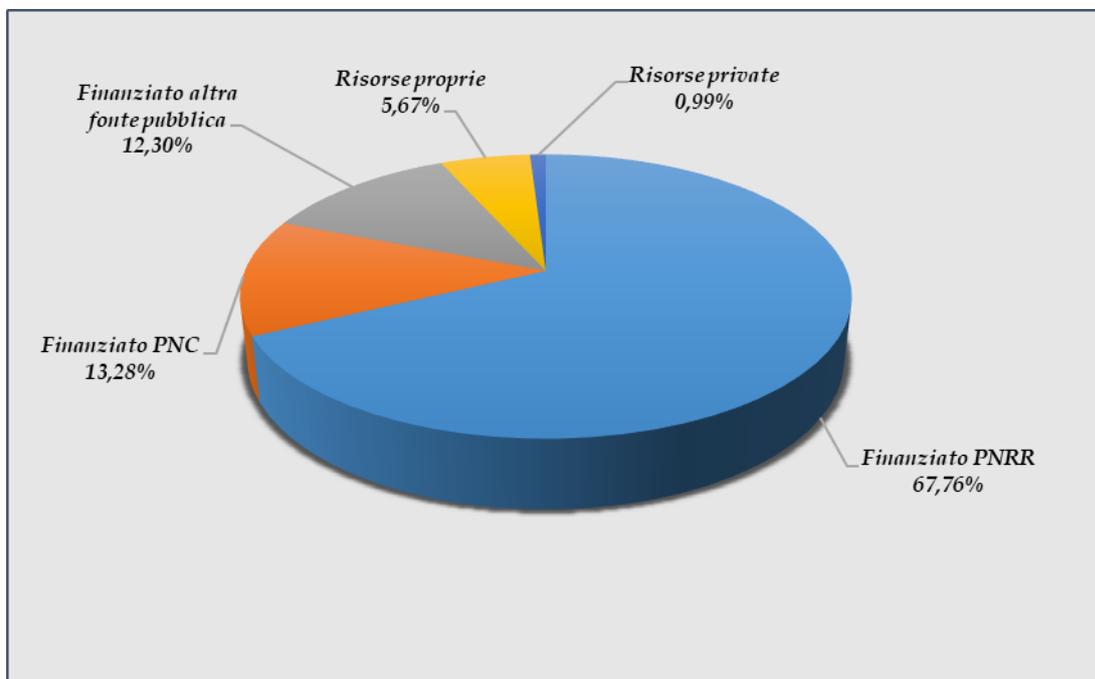
M1C1-Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA; M1C2-Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo; M1C3-Turismo e Cultura 4.0; M2C1-Agricoltura sostenibile ed Economia Circolare; M2C2-Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile; M2C3-Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici; M2C4-Tutela del territorio e della risorsa idrica; M4C1-Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università; M5C1-Politiche per il lavoro; M5C2-Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore; M5C3-Interventi speciali per la coesione territoriale.
Analisi effettuata su 72.258 progetti.

I progetti che vedono come soggetto attuatore una Regione o Provincia autonoma risultano, nel loro complesso, finanziati per una quota preponderante dai fondi relativi al PNRR (67,76%), seguita dai fondi del Piano nazionale complementare (13,28%). Le risorse finanziarie reperite per i progetti provengono anche da altre tipologie quali: altra fonte pubblica⁶⁹ (12,30%), risorse proprie dell’ente (5,67%) e, in minima parte, da risorse private (quasi l’1%).

⁶⁹ Nell’ambito delle altre risorse pubbliche vi rientra il Fondo per le opere indifferibili (FOI).

Dall'analisi dei dati emerge, inoltre, che i fondi relativi al PNRR sono destinati per oltre il 36,5% nell'area Sud.

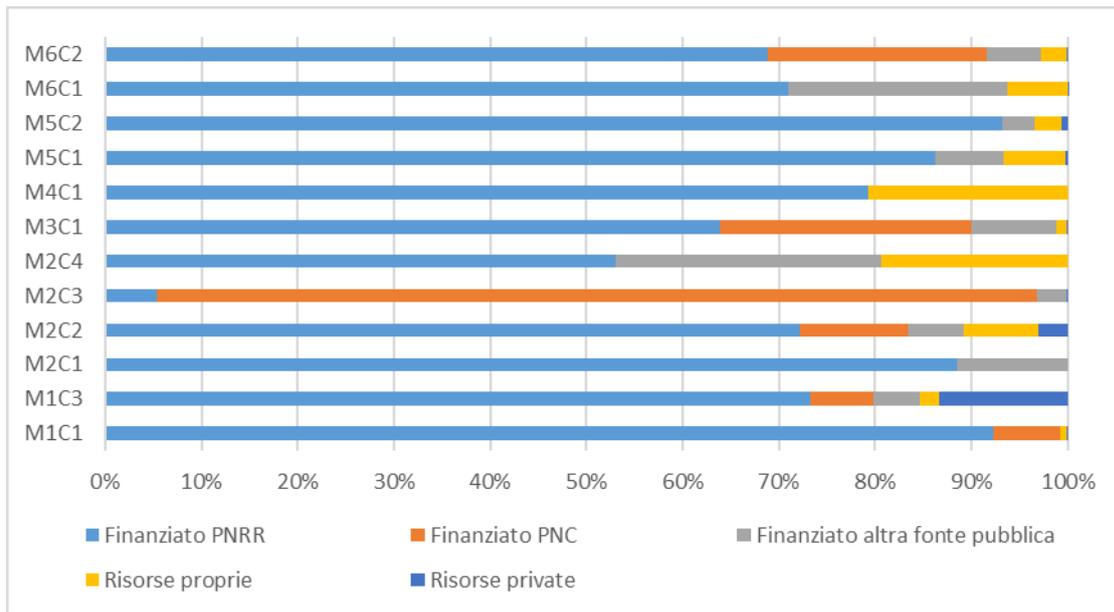
Grafico 19 - Regioni/Province autonome - Composizione delle quote di finanziamento



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Con.Te., situazione al 26 settembre 2023

Osservando, per l'insieme degli Enti qui considerati, la distribuzione delle quote di finanziamento per Missione-Componente, i progetti dove il cofinanziamento tra le diverse fonti risulta maggiormente integrato e coordinato è quello relativo alla "M2C4-Tutela del territorio e della risorsa idrica". Nell'ambito delle diverse linee di attività (Missione-Componente), i fondi relativi al PNRR assumono un peso rilevante in quanto essi finanziano per oltre il 70% gli investimenti, ad eccezione della "M3C1-Investimenti sulla rete ferroviaria", "M2C4-Tutela del territorio e della risorsa idrica" e "M2C3-Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici". Per quest'ultima, la maggiore quota di finanziamento discende dai fondi relativi al Piano nazionale complementare.

Grafico 20 - Regioni/Province autonome - Distribuzione quote di finanziamento per Missione-Componente

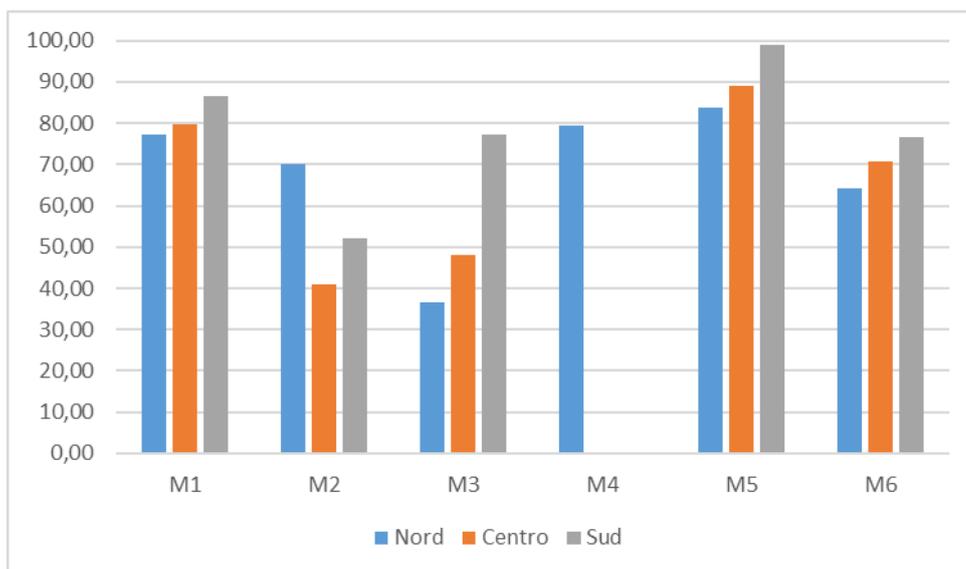


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Con.Te., situazione al 26 settembre 2023

M1C1-Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA; M1C3-Turismo e Cultura 4.0; M2C1-Agricoltura sostenibile ed Economia Circolare; M2C2-Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile; M2C3-Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici; M2C4-Tutela del territorio e della risorsa idrica; M3C1-Investimenti sulla rete ferroviaria; M4C1-Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università; M5C1-Politiche per il lavoro; M5C2-Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore; M6C1-Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l’assistenza sanitaria territoriale; M6C2-Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario.
Analisi effettuata su n. 8.127 progetti

Focalizzando l’esame sull’incidenza del finanziamento PNRR sul costo totale dei progetti per area geografica, emerge che per quasi tutte le Missioni, ad eccezione della “M2” e “M4”, il peso del finanziamento PNRR per l’area Sud risulta essere quello maggiore⁷⁰.

⁷⁰ Tale prospettiva è coerente con il fatto che l’area Sud è destinataria per oltre il 36% dei finanziamenti relativi ai fondi PNRR.

Grafico 21 – Regioni/Province autonome - % incidenza del finanziamento PNRR sul costo dei progetti - Suddivisione per Missione e area geografica

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Con.Te., situazione al 26 settembre 2023

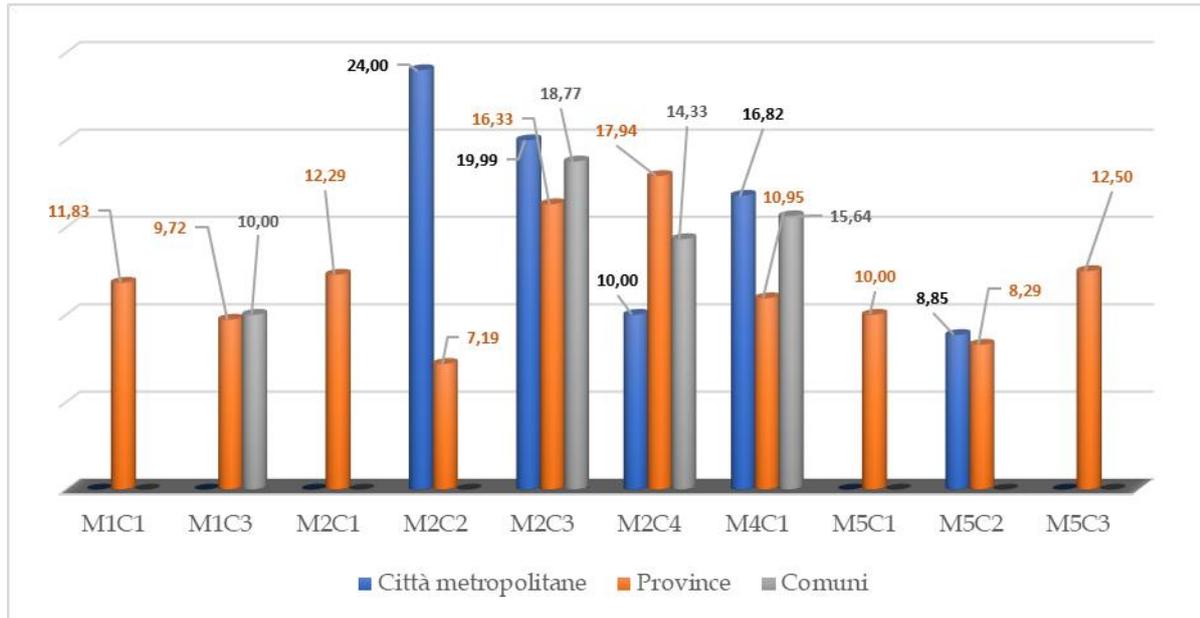
Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”, Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, Missione 3 “Infrastrutture per una mobilità sostenibile”, Missione 4 “Istruzione e ricerca”, Missione 5 “Inclusione e coesione”, Missione 6 “Salute”.
Analisi effettuata su n. 8.127 progetti.

Infine, sono state richieste alcune informazioni inerenti alle anticipazioni (di cui alla legge n. 178/2020, all’art. 1, co. 1047, d.m. 11 ottobre 2021 e ss.) che gli Enti possono ottenere al fine di favorire il tempestivo avvio ed esecuzione dei progetti PNRR. Si tratta di risorse erogate anticipatamente rispetto alle scadenze previste dalle assegnazioni formali, che devono essere contabilizzate come trasferimenti⁷¹.

Per le analisi che seguono, il perimetro di indagine è stato ulteriormente circoscritto ai soli progetti per i quali sono risultate coerentemente fornite le informazioni richieste. Possono, comunque, trarsi alcune considerazioni quali, ad esempio, la percentuale di anticipazione erogata in base alla specifica Missione-Componente.

⁷¹ Si evidenzia che se l’Ente riceve anticipazioni di risorse già accertate sulla base delle assegnazioni con imputazione ad esercizi successivi, deve reimputare l’accertamento già registrato all’esercizio in cui riceve l’anticipazione.

Grafico 22 - Enti locali - Percentuale anticipazione erogata sul costo totale progetto per Missione-componente - Suddivisione tipologia ente

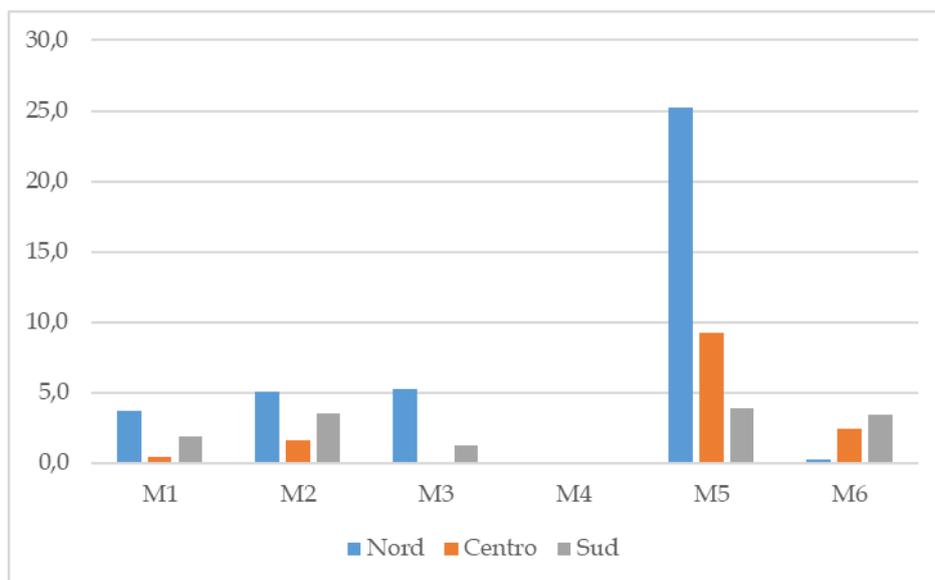


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Con.Te., situazione al 13 settembre 2023

M1C1-Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA; M1C3-Turismo e Cultura 4.0; M2C1-Agricoltura sostenibile ed Economia Circolare; M2C2-Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile; M2C3-Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici; M2C4-Tutela del territorio e della risorsa idrica; M4C1-Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università; M5C1-Politiche per il lavoro; M5C2-Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore; M5C3-Interventi speciali per la coesione territoriale.
 Analisi effettuata su 8.694 progetti.

Anche nel comparto Regioni e Province autonome, i soggetti attuatori hanno ricevuto per alcuni progetti le anticipazioni. Come emerge dal grafico che segue, il comparto in esame ha maggiormente ricevuto dette anticipazioni nell’ambito della Missione 5 “Inclusione e coesione”.

A livello geografico, l’area del Nord è quella che ha ottenuto il maggior accesso alle anticipazioni.

Grafico 23 – Regioni/Province autonome - Percentuale anticipazione erogata sul costo totale progetto per Missione-componente – Suddivisione per Area geografica

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Con.Te., situazione al 26 settembre 2023

Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”, Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, Missione 3 “Infrastrutture per una mobilità sostenibile”, Missione 4 “Istruzione e ricerca”, Missione 5 “Inclusione e coesione”, Missione 6 “Salute”.
Analisi effettuata su n. 8.116 progetti.

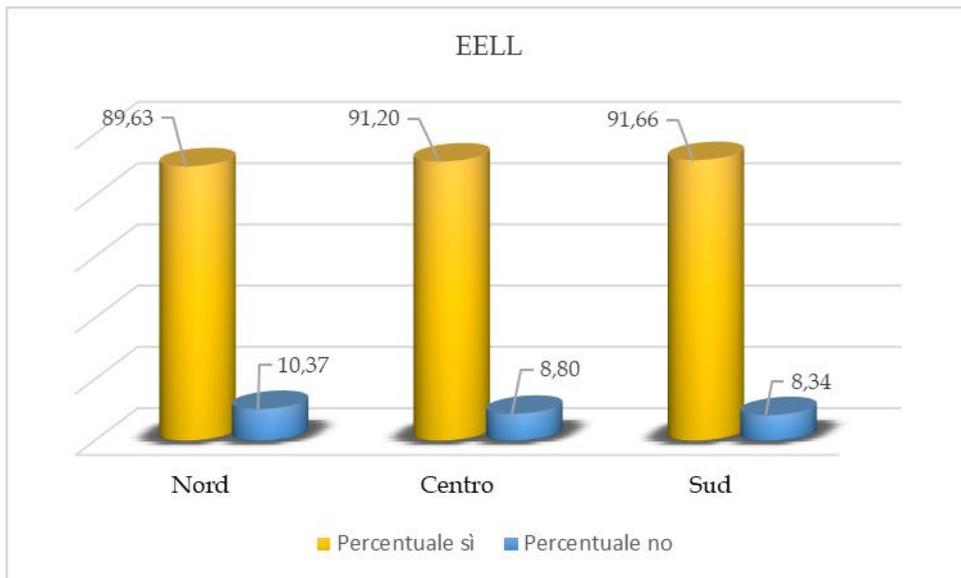
È stato richiesto, da ultimo, ai revisori di indicare, per ciascun progetto, l’ultima fase procedurale conclusa al 30 giugno 2023 precisando la data di fine prevista e quella di fine effettiva così da poter ottenere informazioni inerenti al rispetto del cronoprogramma.

Deve darsi conto che non tutti gli Enti hanno compilato la relativa sezione e che per molti progetti è stata dichiarata una fine prevista successiva alla data di osservazione. Pertanto, le analisi sono state effettuate sui soli progetti con una fase procedurale scaduta al 30 giugno, riducendo il campione di indagine.

Solo per una parte dei progetti (27% per gli EE.LL. e 21% per Regioni e Province autonome) è stata dichiarata la fase procedurale con le rispettive scadenze (“data fine prevista” e “data fine effettiva”). Per questi, la percentuale dei progetti che rispettano i tempi di attuazione è di circa il 90% negli EE.LL., con una maggiore concentrazione nella “M2C4” per i Comuni e nella “M4C1” per le Province e Città metropolitane. Nelle Regioni e nelle Province autonome, invece, le scadenze risultano rispettate soprattutto nella “M2C3” al Sud e nella “M1C3” al Nord e al Centro.

Nei grafici che seguono è rappresentata la risultanza delle analisi effettuate per gli Enti locali, suddivisa per area geografica e per singola Missione-Componente.

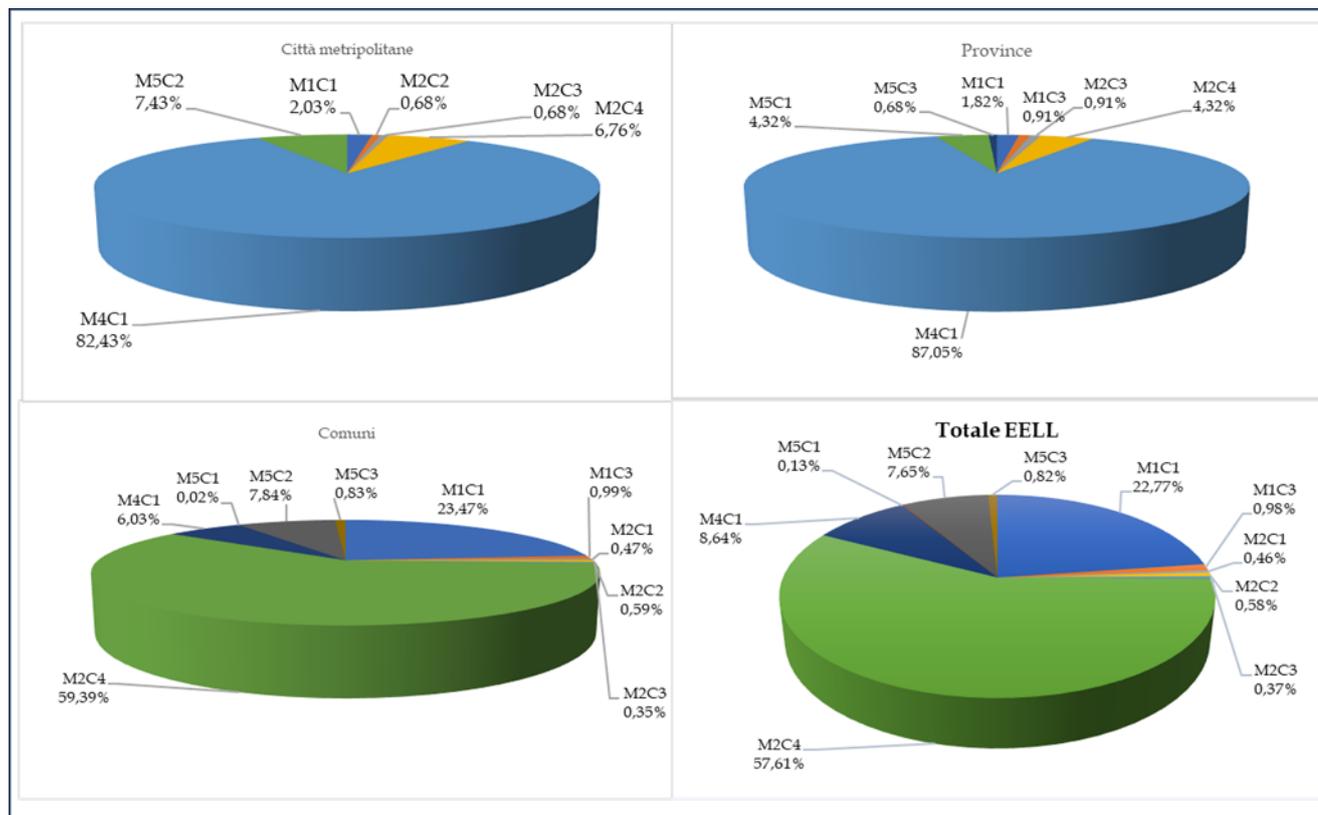
Grafico 24 - Enti locali - Rispetto termini cronoprogramma progetto (ultima fase con "data fine" prefissata al 30 giugno 2023) - Suddivisione per Area geografica



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Con.Te., situazione al 13 settembre 2023

Analisi effettuata su 19.280 progetti.

Grafico 25 - Enti locali - Progetti con cronoprogramma rispettato (ultima fase con "data fine" prefissata al 30 giugno 2023) - Incidenza Missione-Componente - Suddivisione per tipologia ente locale

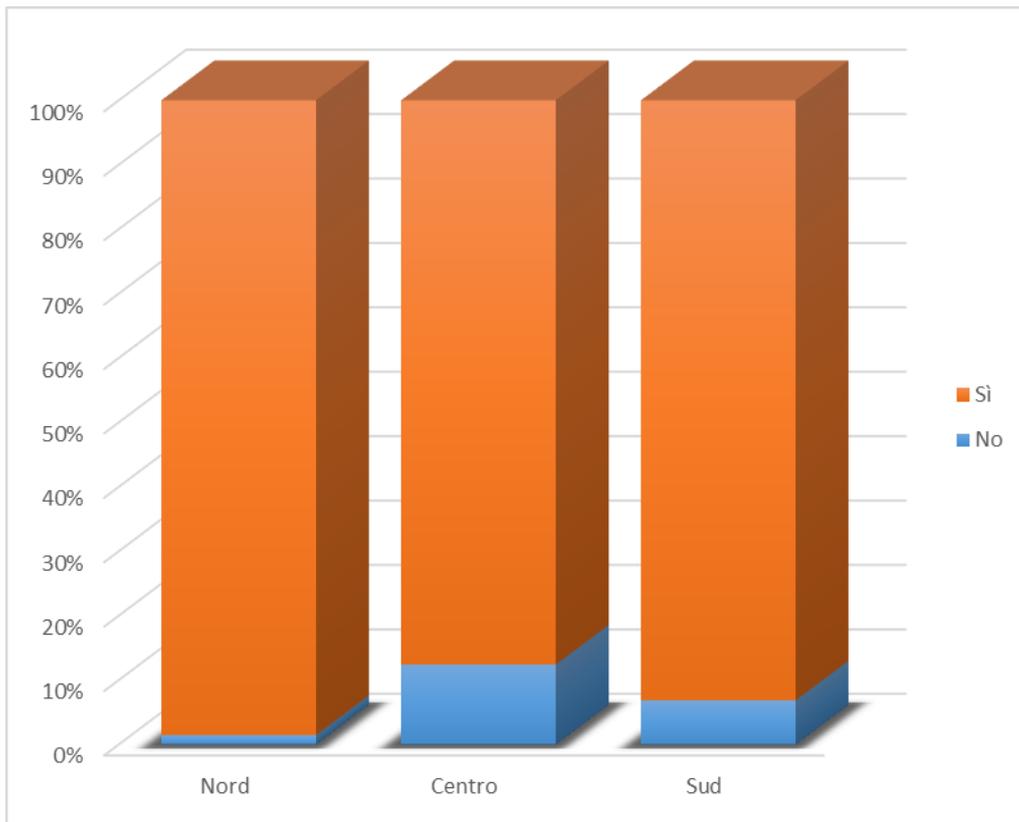


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Con.Te., situazione al 13 settembre 2023

M1C1-Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA; M1C2-Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo; M1C3-Turismo e Cultura 4.0; M2C1-Agricoltura sostenibile ed Economia Circolare; M2C2-Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile; M2C3-Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici; M2C4-Tutela del territorio e della risorsa idrica; M4C1-Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università; M5C1-Politiche per il lavoro; M5C2-Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore; M5C3-Interventi speciali per la coesione territoriale; Analisi effettuata su 19.280 progetti.

Nei grafici che seguono, invece, sono rappresentate le risultanze delle analisi effettuate per il comparto Regioni e Province autonome, suddivise per area geografica e per singola Missione-Componente.

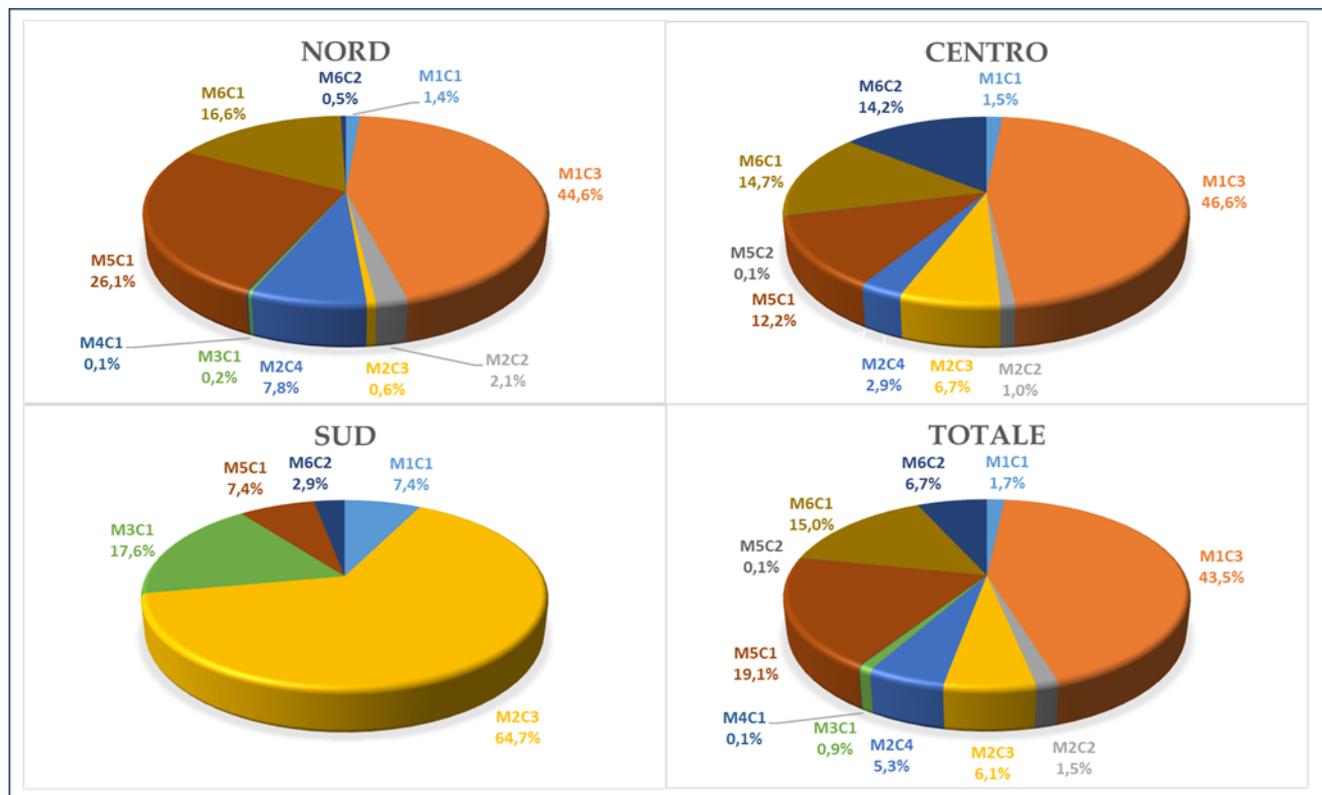
Grafico 26 - Regioni/Province autonome - Rispetto termini cronoprogramma progetto (ultima fase con "data fine" prefissata al 30 giugno 2023) - Suddivisione per Area geografica



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Con.Te., situazione al 26 settembre 2023

Analisi effettuata su n. 1.707 progetti.

Grafico 27 – Regioni/Province autonome - Progetti con cronoprogramma rispettato (ultima fase con “data fine” prefissata al 30 giugno 2023) - Incidenza Missione-Componente - Suddivisione per area geografica



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Con.Te., situazione al 26 settembre 2023

M1C1-Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA; M1C3-Turismo e Cultura 4.0; M2C2-Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile; M2C3-Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici; M2C4-Tutela del territorio e della risorsa idrica; M3C1-Investimenti sulla rete ferroviaria; M4C1-Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università; M5C1-Politiche per il lavoro; M5C2-Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore; M6C1-Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l’assistenza sanitaria territoriale; M6C2-Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario.
 Analisi effettuata su n. 1.589 progetti (per i quali è stato rispettato il cronoprogramma).

4.3 Gli interventi in sanità affidati agli Enti del SSN

In questa sede si è ritenuto di esaminare, anche, alcune informazioni fornite dai revisori degli Enti del Servizio sanitario nazionale attraverso il questionario approvato con le linee guida per le relazioni sul bilancio di esercizio 2021, ai sensi dell’art. 1, co. 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e dell’art. 1, co. 3, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213 (deliberazione n. 12/SEZAUT/2022/INPR).

Dalle risposte pervenute alla data dell’11 ottobre 2023 (pari a 204), risulta che 181 destinatari (89%) hanno dichiarato di essere stati individuati dalla Regione/Provincia autonoma come soggetti attuatori per l’esecuzione dei programmi di investimento relativi alla Missione 6 del PNRR. Tali soggetti sono in via del tutto prevalente Aziende sanitarie (nella specie di: Azienda sanitaria, Azienda sanitaria locale, Azienda sanitaria provinciale e Azienda sociosanitaria territoriale) e Aziende ospedaliere, per un totale di oltre l’86%.

Seguono gli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS) che, in numero di 12, rappresentano il 6,63%.

Per l'anno 2021, il 75,69% degli Enti ha dichiarato di avere progetti in essere a valere sulle risorse del PNRR. Tali investimenti hanno riguardato, in misura preponderante, il potenziamento dei posti letto nelle terapie intensive e *sub-intensive* (Missione M6C2 - 1.1.1.2. "Rafforzamento strutturale SSN"), e gli interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico (investimento 1.2.2. "Verso un ospedale sicuro e sostenibile"), con un netto incremento rispetto all'anno precedente ed il coinvolgimento degli enti sanitari in quasi tutte le Regioni (nel 2021 invece gli enti facevano riferimento a sole 3 Regioni).

La gran parte degli enti (71%) riferisce di avere adottato specifiche regole di *governance* per una gestione più efficace dei programmi d'investimento previsti dal PNRR con una casistica molto variegata. In alcuni casi l'assenza di interventi è stata spiegata per via della competenza regionale, in altri casi sono stati potenziati gli uffici interni deputati alla gestione di investimenti, è stata ritenuta sufficiente la nomina del RUP o la costituzione di gruppi di lavoro con competenze multidisciplinari, anche attraverso una cabina di regia allo scopo di coordinare tali gruppi.

In merito al reclutamento di personale specificatamente destinato alla realizzazione degli interventi del PNRR (d.l. n. 80/2021), dal questionario si è rilevato che l'81% degli Enti non ha provveduto in tal senso. Alcuni Enti hanno dichiarato di aver reclutato personale tramite procedure selettive, in altri casi mediante scorrimento di graduatorie preesistenti. A volte si è fatto ricorso al reclutamento a tempo determinato e in alcuni casi a tempo indeterminato per profili professionali di tipo tecnico anche con qualifica dirigenziale. Con riguardo all'adozione delle procedure specifiche per prevenire il rischio di eventuali frodi nella gestione dei fondi collegati all'attuazione del PNRR (art. 8, d.m. 11/10/2021), la metà degli Enti non vi ha dato corso anche perché tali misure non sono state ritenute necessarie per l'esercizio 2021, rimandandone l'attuazione a un periodo successivo; altre volte, semplicemente, non sono stati predisposti controlli ulteriori rispetto a quelli ordinari ritenendo sufficienti quelli già previsti dagli Uffici Trasparenza e Anticorruzione.

**PARTE III - GLI ESITI DEL CONTROLLO DELLE SEZIONI
REGIONALI**

5. SINTESI DEI CONTROLLI EFFETTUATI SUL TERRITORIO

5.1 Premessa

Come già riferito, le valutazioni, in ordine all'attuazione di piani e programmi rimessi a Regioni/Province autonome e ad altri enti in ambito regionale, non possono prescindere dagli esiti del controllo effettuato dalle Sezioni regionali della Corte.

Nella legislazione dedicata al PNRR e in particolare, all'art 1, co. 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, viene fatto riferimento alla responsabilità delle Amministrazioni e degli organismi titolari dei progetti finanziati per l'attuazione del programma *Next Generation EU* «conformemente al principio della sana gestione finanziaria e alla normativa nazionale ed europea (...), nel rispetto dei cronoprogrammi per il conseguimento dei relativi target intermedi e finali». Inoltre, il Documento della Commissione europea “*Commission Staff Working Document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*” (SWD-2020 205 final) fa esplicito riferimento a tale profilo, individuando con la locuzione “*sound financial management*” il concetto di “sana gestione finanziaria”, che ricade nel perimetro di controllo che la Corte dei conti è chiamata a garantire. L'esigenza di un'oculata programmazione e gestione della spesa è fondamentale nell'ottica di preservare la sana gestione finanziaria dell'ente.

Con la deliberazione n. 1/SEZAUT/2023/INPR, la Sezione delle autonomie, in continuità con il 2022, ha richiesto alle Sezioni regionali di riferire, attraverso *report* periodici, gli elementi concernenti la ricognizione degli interventi effettuati sul territorio, evidenziando eventuali specifici ritardi, inefficienze, difformità o altre disfunzioni rispetto agli obiettivi prefissati e ai relativi tempi di attuazione⁷². Alla base di tali ricognizioni vi sono articolate istruttorie, caratterizzate da interlocuzioni dirette con i rappresentanti e i revisori degli enti, talvolta tese a meglio precisare i dati forniti con l'ausilio di questionari e tabelle approvate dalla Sezione delle autonomie in sede di deliberazione di linee guida o indirizzi d'orientamento⁷³. In ogni caso, l'attività è stata preordinata ad acquisire le necessarie informazioni utili a delineare lo stato d'avanzamento dei progetti, della spesa e dei tempi di esecuzione e ad accertare, altresì, la loro coerenza con i dati disponibili nel sistema gestionale unico del PNRR-ReGiS.

⁷² I *report* devono riportare «contenuti informativi minimali, previamente individuati, come detto omogenei, che oltre a rendere confrontabili i risultati in ordine allo stato di avanzamento del Piano Nazionale, consentiranno a questa Sezione di riferire sul contributo che le medesime Sezioni regionali, attraverso proprie deliberazioni, avranno fornito, nel contesto dei diversi moduli di controllo di competenza (controllo preventivo, controllo concomitante, controllo sulla gestione, controllo di legittimità finanziaria)».

⁷³ Cfr.: Deliberazioni nn. 2 e 3/INPR/SEZAUT/2022 che hanno approvato le linee guida per le relazioni degli organi di revisione sui bilanci di previsione 2022-2024, rispettivamente per Enti locali e Regioni; Deliberazione n. 13/INPR/SEZAUT/2022, recante “Nota di coordinamento in materia di controlli sull'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”; Deliberazione n. 18/INPR/SEZAUT/2022 che ha approvato la “Metodologia per lo svolgimento dei controlli sulla attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) in ambito territoriale e sviluppo del *dataset* da utilizzare anche per valutare la sostenibilità delle iniziative adottate”; Deliberazioni nn. 5 e 7/INPR/SEZAUT/2023 che hanno approvato le linee guida per le relazioni degli organi di revisione sui bilanci di previsione 2023-2025, rispettivamente per Enti locali e Regioni.

Le Sezioni regionali hanno dato conto dei controlli approvati in sede di giudizio di parificazione o di indagini specifiche sulla sana gestione finanziaria, anche attraverso *report* di sintesi. In tal modo è stato fornito un quadro d'insieme sullo stato dell'arte dei progetti avviati in ambito territoriale e sulle criticità emerse con riguardo alle difficoltà attuative, alla contabilizzazione e al tracciamento gestionale delle attività *in progress*.

Le osservazioni in merito a disallineamenti informativi e alla complessità del sistema di *governance* - che si caratterizza per la diversa modalità di assegnazione delle risorse rispetto a quelle dei programmi comunitari (a cui gli enti sono abituati) - sono finalizzate a richiamare l'attenzione degli enti attuatori, affinché fisiologiche difficoltà iniziali possano essere rapidamente superate. Analogamente, nell'ottica di un approccio di tipo proattivo del controllo, le raccomandazioni in merito alla corretta contabilizzazione delle risorse e del loro impiego, nonché alla oculata scelta dei *partner* (enti strumentali e partecipati), spronano gli enti ad adottare misure idonee per la gestione efficiente ed efficace delle risorse loro assegnate.

Le informazioni rese dalle Sezioni regionali di controllo possono essere esaminate con riferimento ad alcune specifiche aree tematiche, quali "Missioni e allocazioni di risorse", "Governance", "Contabilizzazione e sistema dei controlli".

5.2 Missioni e allocazione delle risorse

Le informazioni, che qui si riportano in estrema sintesi, illustrano lo stato di avanzamento dei progetti sul territorio all'esito delle istruttorie concluse dalle Sezioni regionali, con riferimento al 31 dicembre 2022 e al primo semestre 2023.

Il quadro delineato è piuttosto variegato, a volte anche nell'ambito della stessa regione. Si evidenziano criticità legate alla «mancata disponibilità delle risorse finanziarie ricevute, oggetto di procedura di reiscrizione - essendo state accertate ma non impegnate nell'esercizio precedente», nonché frammentarietà degli interventi da realizzare (Abruzzo deliberazione n. 181/2023/VSG). In altri casi si rileva una certa vivacità delle azioni, comprovata, nel primo semestre 2023, da incrementi di rilievo, sia in termini di numerosità dei progetti, sia per il connesso ammontare di risorse (Piemonte deliberazione n. 78/2023/VSG).

L'illustrazione prende le mosse dalle analisi riferite, per il primo semestre 2023, da alcune Sezioni regionali, all'esito di specifiche indagini deliberate.

La **SRC Piemonte**⁷⁴, per esempio, il 3 ottobre 2023 ha approvato la relazione inerente a "l'avanzamento dei progetti del PNRR in Piemonte" che aggiorna, al primo semestre 2023, la ricognizione sulla distribuzione degli interventi del Piano sul territorio, già effettuata con riferimento ai dati rinvenibili dalla piattaforma ReGiS nel mese di dicembre 2022⁷⁵. La disamina sull'evoluzione della quantità di progetti attivati e dei correlati fondi assegnati è stata articolata per tipologie omogenee di Enti⁷⁶, classi demografiche e rilevanza degli investimenti.

⁷⁴ Cfr. deliberazione n. 78/2023/SRCPIE/VSG cit.

⁷⁵ Cfr. deliberazione n. 18/2023/SRCPIE/VSG.

⁷⁶ Province e Città metropolitane, Comuni capoluogo e non capoluogo, piccoli Comuni.

Uno specifico *focus* è stato effettuato per i Comuni di piccole dimensioni, individuando un campione di enti⁷⁷, in relazione al quale emergono 123 interventi censiti, di cui 94 afferiscono alla prevenzione del rischio idrogeologico (M2-C4-I2.2); in questa Missione sono confluiti progetti “non nativi” PNRR. Sono, invece, riconducibili alla Missione 4 (M4-C1, “Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università”) 20 progetti di edilizia scolastica (9 di essi superano il milione di euro), mentre per la misura che annovera i finanziamenti d’importo più elevato (M1-C3-I2.1 - Attrattività dei borghi) tutti gli interventi superano il milione di euro, per un importo complessivo di 30,4 milioni di euro, tra cui spicca il finanziamento di 20 milioni attribuito al Comune di Elva. Risultano in una fase già avanzata oltre la metà delle iniziative (55 casi di lavori in corso di esecuzione e 11 progetti ultimati; per ulteriori 24 progetti, la gara risultava già espletata e doveva essere perfezionata l’aggiudicazione o la stipula del contratto).

La Sezione⁷⁸, infine, rileva, che al 30 giugno 2023, le istituzioni locali risultano attuatrici di quasi 17.000 progetti, la stragrande maggioranza dei quali risulta “attivo” mentre una quota significativa, seppur minoritaria (oltre 500) risulta già “chiuso”. In relazione all’evoluzione quantitativa delle descritte iniziative emerge un incremento generalizzato del valore degli investimenti in capo agli Enti territoriali, fatta eccezione della Provincia di Cuneo. Variazioni significative si riscontrano anche per quanto riguarda la Città metropolitana di Torino, che nel primo semestre 2023, registra un netto aumento, sia in numero che in valore, dei progetti rientranti nella Missione 2, per quanto riguarda gli interventi di edilizia scolastica, in linea con gli andamenti evidenziati dagli altri Comuni capoluogo. Naturalmente la Missione 5 (“Inclusione e coesione”) rimane preponderante, grazie ai progetti “PINQuA” e ai piani di rigenerazione urbana, soprattutto nei Comuni di medie e grandi dimensioni, mentre, per quelli più piccoli, le misure afferiscono alla digitalizzazione (Missione 1), manutenzione e riassetto idrogeologico (Missione 2), ed efficientamento degli edifici scolastici (Missione 4). Significativo «*il ridimensionamento dei fondi assegnati per la realizzazione delle case delle comunità e degli ospedali di comunità, rispetto alle somme rilevabili dalla banca dati ReGiS a dicembre 2022*».

La **SRC Toscana**⁷⁹ riferisce che la Missione 4 “Istruzione e ricerca”, annovera il maggior numero dei progetti, pari al 36% di quelli totali⁸⁰; seguono la Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura” e la Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, rispettivamente con il 32% e 20% dei progetti⁸¹, mentre sono solo 8 quelli riferibili alla Missione 3 “Infrastrutture per una mobilità sostenibile”, sebbene per un importo complessivo molto elevato (oltre 11 milioni di euro). Nella medesima delibera, la SRC precisa che «*i 4.620 progetti degli enti considerati sono gestiti da 310 soggetti attuatori (30% del totale complessivo); il numero medio*

⁷⁷ La SRC ha individuato gli Enti da sottoporre al controllo, sulla base di due criteri: quello della dimensione demografica e quello dell’importo dei CUP assegnati. In tal senso, l’attenzione si è concentrata sugli Enti municipali con popolazione non superiore ai tremila residenti, che fossero destinatari di almeno un progetto già attivato di importo pari o superiore al mezzo milione di euro.

⁷⁸ Con relazione di riscontro alla nota della Sezione delle autonomie n. 742 del 12 settembre 2023 e deliberazione n. 78/2023/SRCPIE/VSG, cit.

⁷⁹ Nella delibera n. 194/2023/VSG, la Tabella n. 2, recante “Elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS – Analisi libera (estrazione del 28/07/2023)” riporta i dati di dettaglio.

⁸⁰ In particolare, alla componente M4C1 “Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università” afferisce il maggiore numero di progetti con il 33% delle iniziative presentate (3.424).

⁸¹ La componente M2C2 “Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile” assorbe il 19% delle risorse (885,71 milioni di euro) con 31 progetti dal costo medio individuale pari a 28,57 milioni di euro.

di progetti per soggetto attuatore è pertanto pari a 14,9. Il costo ammesso progetti è pari a 3.035 milioni di euro (64 per cento del totale). L'importo medio per progetto si attesta a 656.821 euro, mentre l'importo medio per soggetto attuatore ammonta a 9,79 milioni. Inoltre, il 34 per cento dei progetti (3.544) ha come soggetto attuatore un comune. I comuni coinvolti sono tutti i 273, pari al 27 per cento dei 1.022 soggetti attuatori complessivi; le risorse assegnate ammontano a 1.783 milioni di euro, pari al 37 per cento del totale». La Regione «riveste un ruolo di primo piano tra i soggetti attuatori, sia con riguardo al numero di progetti gestiti sia con riferimento alle relative dimensioni finanziarie; più in dettaglio, la Regione assorbe l'8 per cento dei progetti in analisi (792) e il 18 per cento delle risorse (839,41 milioni di euro)».

La Sezione osserva che, a proposito delle previste misure di definanziamento (parziale o totale) in favore del capitolo REPowerEU⁸², il taglio ricadrà su 1.688 misure, per un costo ammesso complessivo di 697,21 milioni di euro⁸³. L'analisi per soggetto attuatore evidenzia che il 99,7% dei progetti eliminati dal Piano, cui corrisponde il 93,2% delle risorse, hanno come soggetto attuatore un Comune: ciò «si traduce nel definanziamento, a valere sul PNRR, del 47 per cento degli interventi comunali (1.683 su 3.544) ossia del 36 per cento delle risorse ad essi assegnate (649,74 milioni di euro su 1.783,02)».

La SRC Marche⁸⁴ riferisce che le verifiche dei CUP nel corso del 2022 e del 2023 evidenziano «una forte crescita dei progetti programmati, che risultano attualmente 335, ricompresi nell'ambito delle missioni: "M1 Digitalizzazione, Innovazione, Competitività e Cultura"⁸⁵; "M2 Rivoluzione verde e Transazione Ecologica"; "M5 Inclusione e coesione e "M6 Salute"». La SRC informa, altresì, che alla data del 16 settembre 2023 risultano «avviati 169 progetti per circa 276 milioni, dei quali 26 in esecuzione e 14 completati»; risultano non avviati 166 progetti⁸⁶. I progetti di maggior rilievo appaiono inoltre quelli relativi all'ammodernamento della rete ferroviaria, nonché quelli connessi alla riqualificazione dei centri urbani e la rigenerazione urbana; infine, gli investimenti nella "Missione Salute" risultano di particolare rilevanza, anche sotto il profilo finanziario.

Con riferimento alla "Missione 2-Rivoluzione verde e transizione ecologica" e alla "Missione 5-Inclusione e coesione", le misure sul territorio, coinvolte nel definanziamento previsto dal Governo, sono 3 e sono relative a progetti per i quali l'ente Regione non ricopre il ruolo di soggetto attuatore, assegnato ai diversi Comuni marchigiani.

L'impatto dei tagli previsti nella proposta di modifica, contenuta nel documento governativo del 27 luglio, interessa quindi complessivamente 1.537 progetti sul territorio regionale, che sono a titolarità dei Comuni marchigiani e, in alcuni casi, delle Unioni montane, mentre l'importo del finanziamento PNRR,

⁸² Sulla base dei dati estratti da ReGiS il 28 luglio 2023.

⁸³ Il 77% di tale importo corrisponde a progetti avviati (pari al 40% del totale progetti), il 5% della somma a progetti conclusi (pari al 24% in termini numerici). Il 45% delle risorse insiste sui progetti di rigenerazione urbana (misura M5C2I2.1) che costituiscono il 12% del numero complessivo di interventi. L'85% dei progetti, e il 31% dei costi, è relativo a interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni (misura M2C4I2.2).

⁸⁴ In sede di riscontro alla nota della Sezione delle autonomie n. 742 del 12 settembre 2023.

⁸⁵ La Regione, nell'ambito dei progetti di digitalizzazione, ha perfezionato un software per la condivisione di informazioni e il monitoraggio delle attività sul territorio (Easy PNRR).

⁸⁶ La SRC rinviene una conferma di tale andamento nell'analisi dei dati finanziari, con impegni per 21.587.788,23 euro al 31 dicembre 2022, cui si aggiungono ulteriori 108.723.885,24 euro al 30 giugno 2023. «Nella stessa direzione si muovono i dati di cassa nel cui ambito, alla data del 30/06/2023, le riscossioni delle risorse PNRR, ammontano a 39.216.414,65 euro, pari all'11,27 per cento delle somme accertate, mentre i pagamenti raggiungono i 15.214.034,05, pari al 7,66% degli impegni».

potenzialmente interessato al taglio, è pari complessivamente ad euro 452.840.269,21. Per quanto riguarda la “Missione Salute” (M6), non dovrebbe esserci alcun definanziamento per le 2 componenti in essa previste, ma una rimodulazione del numero dei progetti programmati, in ragione dell’esigenza di far fronte all’aumento del prezzo delle materie prime che ha avuto un impatto significativo sull’edilizia sanitaria.

Con riferimento alla SRC Veneto, dalla Relazione di accompagnamento alla decisione di parifica sul rendiconto generale della Regione per l’esercizio finanziario 2022⁸⁷ si evince che, al 12 maggio 2023, risultano assegnati, all’intero territorio regionale, complessivamente poco meno di 7 miliardi di euro⁸⁸, finanziati da risorse che non transitano per il bilancio regionale, in quanto la Regione risulta soggetto attuatore in un numero limitato di casi. I finanziamenti più consistenti nel corso del 2022 riguardano gli interventi a valere sulla Missione 6-Componente 1 (“Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l’assistenza sanitaria territoriale”) e 2 (“Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale”), cui sono correlati i progetti relativi alle “Case della Comunità e presa in carico della persona”, alla telemedicina, nonché al rafforzamento dell’assistenza sanitaria intermedia e della infrastruttura tecnologica. La Regione, in risposta alle richieste istruttorie formulate dalla SRC⁸⁹, nell’attualizzazione dello stato degli interventi al 13 maggio 2023, ha riferito sugli ulteriori sviluppi e sull’attivazione di altri programmi a valere sul PNRR. Al riguardo, ha dato conto dell’avvio di un nuovo progetto, denominato “Dissesto idrogeologico”⁹⁰, che è qualificato come strategico e che, tuttavia, sarà realizzabile solo se finanziato con il PNRR, così come per gli altri interventi.

La “Relazione di verifica del rendiconto generale della Regione autonoma della **Sardegna** esercizio 2022”⁹¹ evidenzia che il PNRR prevede sul territorio investimenti pari a 1.432,6 milioni, a valere sulle risorse dei dispositivi europei di finanziamento ripartite a livello regionale. A tale ammontare si aggiungono gli importi del Piano Nazionale per gli investimenti Complementari (PNC) quantificati in 331,3 milioni, per un totale complessivo di oltre 1.700 milioni di finanziamenti. Inoltre, con riguardo ai progetti di competenza regionale, come emerso in sede istruttoria, l’Unità di progetto PNRR Sardegna «*ha censito n. 498 interventi di cui il 78% relativi a misure riferite al Ministero della salute e al Ministero della cultura. Complessivamente i progetti quantificano circa 840 milioni di finanziamento, di cui il 62% a valere sulle risorse PNRR, il 29% sul PNC e il 10% su altre linee, anche regionali. Il maggior peso finanziario si concentra nei progetti afferenti al Ministero della salute (34,7%) e al Ministero delle infrastrutture e trasporti (42,8%), questi ultimi inferiori quanto a numerosità, ma più impegnativi sotto il profilo economico-finanziario*». Per quanto riguarda la fase procedurale risultante al 30 giugno 2023, è emerso che la maggior parte degli interventi⁹² sono in fase di progettazione, mentre per il 24% dei progetti risulta avviata la fase esecutiva di lavori; infine, gli interventi conclusi rappresentano il 13% dei progetti attivati. La Regione,

⁸⁷ Deliberazione SRC Veneto n. 181/2023/PARI.

⁸⁸ Tale importo è stato individuato sulla base di avvisi, bandi e ripartizioni nazionali.

⁸⁹ Con nota prot. n. 4425 del 5 maggio 2023.

⁹⁰ Detto progetto fa riferimento alla misura “M2 C4 Investimento 2.1 Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico” e prevede un fabbisogno finanziario di 2.806 milioni di euro.

⁹¹ Decisione n. 1/2023/SS.RR./PARI.

⁹² Pari a circa il 54% del totale dei progetti di competenza dei diversi assessorati.

nell'ambito della "Missione 6", è soggetto attuatore diretto del Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS), mentre assume la qualità di amministrazione attuatrice per la gran parte degli altri interventi⁹³.

La SRC Trentino-Alto Adige, sede di **Bolzano**, riferisce che, nel primo semestre dell'anno 2023, la *Task Force*, nella sua attività di monitoraggio ha individuato diverse situazioni, relative a specifici investimenti/bandi, suscettibili di ritardi o di altre criticità, nelle quali è emersa la necessità di interventi di coordinamento e supporto alle strutture. Conseguentemente, ha attivato interlocuzioni con gli interessati e organizzato incontri di raccordo con le unità organizzative coinvolte. Gli interventi monitorati riguardano il progetto "1000 esperti", il bando "*Hydrogen Valleys*", quello per la digitalizzazione del patrimonio culturale ("*Digital Library*") e il bando per l'architettura rurale. La digitalizzazione rappresenta un tema importante nell'implementazione del PNRR nella Provincia autonoma di Bolzano che è una delle poche Regioni/PP.AA. ad aver scelto di dedicare il proprio Progetto bandiera alla transizione digitale.

La **SRC Liguria** ha condotto un'indagine per la ricognizione dei progetti PNRR-PNC⁹⁴ di cui, tra gli altri, sono soggetti attuatori la Città metropolitana di Genova e le Province di Savona, Imperia e La Spezia. In generale è emerso un significativo miglioramento della capacità di spesa, comprovato dagli incrementi dei pagamenti risultanti dalla banca dati *Open-Bdap*, al 29 settembre 2023. Si riscontrano, invece, ritardi nel rispetto dei *target*/obiettivi intermedi, soprattutto con riguardo ai Comuni. Fanno eccezione i 21 progetti della Provincia d'Imperia, che non registrano ritardi nell'avanzamento dei lavori.

Quanto alla Città metropolitana di Genova, sono stati individuati 900 progetti PNRR attivi, di cui 26 della Città Metropolitana di Genova e 874 dei Comuni del territorio genovese. Tali progetti sono distribuiti tra le misure "M1-Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo", "M2-Rivoluzione verde e transizione ecologica", "M4-Istruzione e ricerca" e "M5-Coesione e inclusione". Le Missioni con una maggiore dotazione finanziaria complessiva risultano essere la "M5" e la "M2", seguite dalla "M4" e dalla "M1". Con riferimento alla Provincia di Savona, al 30 giugno 2023, risultano attivi 16 progetti, i quali si concentrano principalmente nella "M4" (14 progetti); sono presenti anche un progetto in "M1" e uno in "M2". Inoltre, per quanto riguarda i 69 Comuni della Provincia, la distribuzione tra le missioni del PNRR vede come principale destinataria dei progetti la "M2", cui seguono "M1", "M4" e "M5". Relativamente alla Provincia di Imperia e ai Comuni del territorio, risulta che, al 30 giugno 2023, 449 dei 779 progetti complessivi (circa il 57% del totale) si trovano nelle fasi di progettazione o di esecuzione.

Per quanto riguarda la distribuzione dei progetti insistenti sul territorio della Provincia tra le diverse Missioni, quelle con una maggiore dotazione finanziaria complessiva risultano essere la "M5-Coesione e inclusione". e la "M2-Rivoluzione verde e transizione ecologica", seguite dalla "M4-Istruzione e ricerca" e dalla "M1- Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo".

⁹³ Sono soggetti attuatori diretti anche la società ARST S.p.A., le Aziende del Servizio sanitario regionale, i Comuni e i Consorzi Industriali, ENAS con il supporto tecnico di società *in house* dello Stato come SOGESID e INVITALIA.

⁹⁴ Cfr. deliberazione n. 99/2023/GEST.

Con riguardo alle fasi dell'investimento della Provincia di La Spezia, i finanziamenti da PNRR si concentrano sulla Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica", sulla Missione 4 "Istruzione e ricerca", sulla Missione 5 "Coesione e inclusione" e sulla Missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo".

La Sezione di controllo per il **Friuli-Venezia Giulia** ha riferito che, nel primo semestre 2023, è stata monitorata l'attuazione dei progetti del proprio territorio regionale e, sono stati effettuati specifici controlli su singoli interventi PNRR. Il programma delle attività per l'anno, prevede che vengano fornite prime valutazioni su contenuti e sulla articolazione dei controlli, assoggettando al proprio esame, fra gli altri, l'intervento denominato Missione 6 - M6, Componente 1 - C1, Investimento 1.1 - I1.1: Case della Comunità e presa in carico della persona (di seguito, per brevità M6C1I1.1). Al riguardo, precisa che il progetto prevede l'avvio di 23 "Case della Comunità" sul territorio e che, all'esito dell'istruttoria condotta, la Sezione ha accertato il raggiungimento degli *step* intermedi con scadenza al 31 marzo 2023, e che non appaiono riscontrabili criticità tali da influire sul raggiungimento potenziale della futura sottoscrizione dei contratti per gli interventi previsti dal Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS). La Sezione ha poi rivolto alla Regione e ai soggetti attuatori specifiche raccomandazioni⁹⁵. Altra misura, oggetto di monitoraggio, per il primo semestre 2023, è quella relativa alla "M2C4- Rivoluzione verde e transizione ecologica" finalizzate alla gestione del rischio di alluvione e alla riduzione del rischio idrogeologico, di cui la Regione è Amministrazione attuatrice attraverso la propria struttura organizzativa Protezione civile regionale. Il Dipartimento della Protezione civile nazionale ha assegnato alla Regione risorse per 16.710.938,17 euro a copertura di 15 progetti già "in essere" e 20.918.417,28 euro per i "nuovi interventi" (17 progetti) iscritti a bilancio regionale. Quelli "in essere" sono per la metà conclusi e rendicontati, mentre i restanti saranno completati entro il 31 dicembre 2023 e non risulta abbiano particolari criticità. Con riferimento invece agli interventi "da attuare", il termine previsto per la pubblicazione dei bandi di gara ovvero di avvio della procedura di affidamento lavori è previsto per il 30 novembre 2023.

Quanto alla Regione **Puglia**, la SRC riferisce che la Regione riveste il ruolo di soggetto attuatore per 26 progetti, suddivisi in 5 Missioni, per un ammontare complessivo di euro 1.632.746.102,83. Per il 2023, la Sezione ha programmato di avviare un'attività di controllo volta a individuare gli interventi finanziati con le risorse PNRR la cui attuazione è rimessa alla Regione, alle Province e ai Comuni.

Di seguito si dà conto degli aspetti più significativi emersi, per lo più, in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali relativi all'esercizio 2022.

Nella Relazione allegata al giudizio di parificazione della **Lombardia**⁹⁶, dedicata al tema dell'assistenza sanitaria territoriale nel PNRR si evidenzia che sono state attivate 89 Case della Comunità (CdC) e che «*tutte le suddette strutture territoriali attivate nel 2022 sono all'interno di strutture già esistenti, opportunamente adattate per*

⁹⁵ Cfr. deliberazione n. FVG/67/2023/SSR.

⁹⁶ Cfr. deliberazione n. 156/2023/PARI.

l'attivazione progressiva delle funzionalità secondo le finalità previste dal DM 77/2022». Per quanto attiene alle prescrizioni della legge regionale n. 22/2021⁹⁷ la Regione ha precisato che tale previsione «*riguarda la realizzazione del 40% di strutture, previste nel target PNRR, entro l'anno 2022»* e che «*tale parametro si ritiene assolto con il raggiungimento del 41% sul target PNRR minimo».*

Inoltre, la Sezione rileva quale principale criticità, che potrebbe influire sul buon funzionamento delle CdC, la mancanza del personale medico e a tal proposito la Regione dichiara ha comunicato la programmata pubblicazione di bandi specifici.

L'attenzione per le questioni afferenti all'organizzazione dell'assistenza sanitaria sul territorio è in linea con l'importanza che la "Missione Salute" (M6) assume nella gestione dei fondi del PNRR: i progetti ad essa riferiti, per l'anno 2022, pesano sul totale per circa l'82%. Le risorse sono ripartite, tra il finanziamento della riforma della assistenza sanitaria e la spesa per grandi apparecchiature per gli ospedali, per la digitalizzazione, per l'adozione del Fascicolo Sanitario elettronico e per aumentare le borse di studio per medicina generale.

Alla Missione 5 "Inclusione e Coesione" viene affidato l'11% delle risorse del PNRR, per interventi da riferire alla garanzia di occupabilità dei lavoratori ("GOL"), ai centri per l'impiego e alla qualità abitativa ("PINQuA"). Infine, sulla Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica" il 6,28% è riferito a interventi per la realizzazione di ciclovie turistiche, per l'acquisto di treni regionali, per la prevenzione del rischio idrogeologico (progetti "in essere") e infine per la bonifica dei siti orfani di proprietari.

L'ammontare di fondi impegnati in bilancio sull'anno 2022 è una quota particolarmente importante del totale dei fondi del PNRR e, ovviamente, è da imputare principalmente agli interventi sulla Missione 6. La Sezione evidenzia come i pagamenti, su impegni di competenza del titolo II, siano piuttosto contenuti (3% circa) e ritiene che questo possa spiegarsi, principalmente, in relazione alla norma contabile⁹⁸ che impone, per questa tipologia di spesa in materia sanitaria e per gli anni 2021-2026, che l'intero importo sia impegnato nello stesso anno del decreto di riparto.

Per la **Provincia autonoma di Trento**, la Sezione regionale riferisce che la maggior parte delle risorse sono state destinate alla realizzazione, ad opera di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., della circonvallazione ferroviaria di Trento, intervento finanziato con fondi PNRR di cui alla Missione 3, Componente 1, per un importo di euro 930.000.000,00. Seguono in ordine di rilevanza i finanziamenti assegnati alla digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo (M1C2) e alla tutela del territorio e della risorsa idrica (M2C4). Con riferimento ai soggetti attuatori i principali gestori di risorse sono società a partecipazione pubblica, comuni e Provincia autonoma di Trento. Per quanto concerne i pagamenti, gli importi rilevati al 31 dicembre 2022, che pesano l'1,40% del totale, fanno dedurre che non tutti i progetti sono entrati nella fase attuativa.

⁹⁷ Che all'art. 36 co. 4, prevede che "il 40% degli OdC e delle Cdc previsti dal PNRR deve essere realizzato entro il 2022, il successivo 30% entro il 2023 e il restante 30% entro il 2024".

⁹⁸ Cfr.: d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, art. 20, co.2.

La Missione con la percentuale di avanzamento dei pagamenti più elevata è la M1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura”, con il 3,26%, seguita dalla M2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, con il 2,74% e dalla M6 “Salute” con lo 0,05%.

I Comuni oggetto di monitoraggio ammontano a 36 per un totale di 297 interventi, per poco più di 98 milioni. Nel secondo semestre 2023, sono state avviate le attività istruttorie di 11 progetti riguardanti altrettanti soggetti attuatori, per un valore complessivo di finanziamenti riconosciuti di euro 81.806.015,72, rispetto al valore progettuale complessivo di euro 89.200.562,76.

La Sezione di controllo per l'**Emilia-Romagna**⁹⁹ fornisce l'elenco degli interventi che sono in capo alla Regione, in qualità di soggetto attuatore e di quelli le cui risorse transitano sul bilancio regionale. Tra i primi si ricorda il “*progetto integrato per il potenziamento dell'attrattività turistica delle aree del Parco del delta del Po*” (PNC-D.1).

Si aggiungono gli interventi concernenti la Missione 1-Componente 1, per la quale sono coinvolti in via prevalente gli Enti locali e la società *in house* Lepida S.c.p.A., che riguardano principalmente l'installazione di infrastrutture per la comunicazione elettronica. In merito alla Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, i principali interventi sono propedeutici ai progetti di bonifica e di realizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, oltre all'implementazione di strutture di smaltimento e recupero rifiuti; sono per lo più coinvolti gli Enti locali, oltre ai consorzi di bonifica, alle aziende *multiutilities*, a quelle di trasporto pubblico locale e alle ACER.

Gli investimenti della Missione 3, per potenziamento delle linee ferroviarie regionali, per gli investimenti sui porti verdi e per la digitalizzazione della catena logistica, vedono coinvolti, oltre la Regione stessa, le Ferrovie Emilia-Romagna (FER), le autorità portuali e i consorzi che operano per l'intermodalità.

Nell'ambito della Missione 4 è data priorità ad interventi di riqualificazione degli asili nido, scuole materne e servizi di educazione.

Inoltre, transitano nel bilancio regionale i fondi necessari alla realizzazione: di interventi di formazione, per rafforzare le politiche attive del lavoro e favorire l'inclusione sociale (M5) e quelli per l'assistenza di prossimità, telemedicina e assistenza remota, nonché quelli per l'aggiornamento del parco tecnologico e delle attrezzature per diagnosi e cura, oltre a quelli per l'adeguamento antisismico nelle strutture ospedaliere (M6 - Salute).

La Sezione rappresenta, altresì, che risulta in corso l'istruttoria relativa all'indagine sugli interventi di edilizia scolastica di 9 Comuni capoluogo di provincia e che sono state programmate ulteriori indagini sui piani e i programmi per il potenziamento del servizio di trasporto pubblico; analoghi controlli sono previsti nell'ambito delle misure riconducibili alla Missione 6.

Nella relazione allegata al giudizio di parifica della Regione **Umbria**¹⁰⁰ si evidenzia che alla data del 31 marzo 2023, su 289 progetti attivati la Regione, ne risultano avviati 180 (62% del totale). Si deve rilevare che dei 289 progetti totali, la Regione Umbria risulta soggetto attuatore per 236 di essi.

⁹⁹ Deliberazione n. 93/2023/PARI.

¹⁰⁰ Cfr. Deliberazione n. 57/2023/PARI.

La parte preponderante dei progetti e dei fondi PNRR è concentrata nella Missione 6 “Salute”, che conta 102 iniziative, per un valore di euro 100.183.630,77. I progetti relativi alla Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività cultura e turismo” sono pari a 89, per un valore di euro 21.380.500,88; nell’ambito della Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione, ecologica” risultano 53 progetti, per un totale di euro 10.181.386,64; la Missione 5 “Inclusione e coesione”, pur a fronte di un numero inferiore di progetti (n. 44), assorbe risorse per euro 29.703.901,19; risulta, infine un solo progetto, non ancora finanziato, relativo alla Missione 4 “Istruzione e Ricerca”.

La Regione **Abruzzo**¹⁰¹ ha riferito di essere destinataria, alla data del 31 dicembre 2022, di finanziamenti PNRR di ammontare complessivo pari a euro 404.052.552, ripartiti tra le Missioni 1, 2, 4, 5, e 6. Per quanto riguarda la “Missione 6”, la Regione ha approvato il Piano Operativo regionale dello schema di contratto istituzionale di sviluppo (CIS), e ha delegato l’attuazione degli interventi alle ASL regionali¹⁰²; nell’ambito della Missione 2- Componente 2, la Regione partecipa al progetto di rafforzamento della mobilità ciclistica in relazione alla tratta adriatica e ha proceduto all’approvazione del CUP *master* dell’intervento al quale sono e saranno collegati tutti i CUP attivati dai Comuni soggetti attuatori¹⁰³.

La Regione **Calabria**, come indicato nella deliberazione n. 114/2023, risulta titolare della progettazione e della realizzazione della “Ciclovía della Magna Grecia” per la parte di competenza territoriale. Sono attualmente in corso istruttorie all’esito di un primo monitoraggio su alcuni interventi di competenza della Regione e degli Enti locali¹⁰⁴.

La SRC **Valle d’Aosta**, nella delibera n. 22/2023/FRG, riferisce di aver portato a conclusione l’attività di controllo sulla “Missione 6” e, con riferimento alla misura relativa alle Case della Comunità e presa in carico della persona, segnala l’esigenza di recuperare il ritardo accumulato nelle approvazioni delle progettazioni propedeutiche alle indizioni delle gare per le 4 Case della Comunità. L’invito è rivolto alla Regione quale soggetto attuatore e alla ASL di riferimento quale soggetto attuatore esterno delegato.

La Sezione di controllo per il **Molise**¹⁰⁵ nel “Primo monitoraggio degli interventi e progetti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza da attuarsi da parte delle amministrazioni pubbliche insistenti sul territorio” ha riferito che gli investimenti finanziati dai fondi PNRR di competenza degli Enti, interessano le Missioni 1, 2, 4, 5 e 6. Rispetto al numero di progetti più dei due terzi sono relativi alle Missioni 1 e 2 (rispettivamente 31,6% per la digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA e il 43,57% per la Tutela del territorio e della risorsa idrica). Significativa è anche la quota dei progetti destinati a interventi ricadenti nella Missione 4-Componente 1 “Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università” (7,82%) e nella Missione 5.

¹⁰¹ Cfr. Deliberazione n. 199/2023/PARI e deliberazioni n. 171-178-179-180-181-182-185-186/2023/VSG.

¹⁰² Cfr. Deliberazione SRCABR/185/2023/VSG.

¹⁰³ Cfr. Deliberazione SRCABR/181/2923/VSG.

¹⁰⁴ Cfr. Deliberazioni SRC Calabria nn. 113, 114, 115, 116, 117, 118/2023 pervenute in riscontro alla nota n. 742 del 12 settembre 2023 della Sezione delle autonomie.

¹⁰⁵ Cfr. deliberazione n. 119/2023/REF.

All'esito dell'istruttoria condotta risulta che solo il 28,1% delle somme finanziate è stato effettivamente impegnato. Gli importi pagati complessivamente sono pari all'11,3 % rispetto al totale degli impegni. Si rileva che gli enti di dimensioni maggiori, come il Comune di Campobasso, l'Amministrazione provinciale di Campobasso e il Comune di Termoli spiegano il 46,8% degli impegni (mostrando, in valore assoluto, gli importi maggiori). Indubbiamente le amministrazioni con maggiori dimensioni hanno maggiori capacità e capitale umano per accedere alle risorse del PNRR e spenderle.

L'87% del finanziato è destinato a interventi per realizzazione di lavori pubblici, il 10% per acquisto o realizzazione di servizi e 3% per acquisti di beni. Gli impegni rispecchiano sostanzialmente la stessa ripartizione dei finanziamenti.

La SRC **Basilicata**, nella "Relazione sull'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e del Piano Nazionale Complementare nella Regione Basilicata nell'anno 2022"¹⁰⁶, riferisce gli esiti dell'esame degli interventi del PNRR insistenti sul territorio, analizzando i dati relativi agli interventi ricadenti nelle diverse tipologie di missioni e componenti al 31 dicembre 2022. Rileva che la misura che ha ricevuto la maggior parte dei finanziamenti è la "M2C4-Tutela del territorio e della risorsa idrica" (32,79%), che annovera gli investimenti più consistenti per la realizzazione di infrastrutture ambientali, e nello specifico quelle tese alla difesa del suolo. Segue immediatamente la misura "M1C1-Digitalizzazione, Innovazione e Sicurezza nella PA" (28,92%) e la "M4C1-Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università": tale misura rappresenta nella Regione il 10,92%, a dimostrazione dell'estrema importanza che riveste il potenziamento dell'istruzione a livello regionale. La parte preponderante degli investimenti è costituita dall'intervento sulle infrastrutture scolastiche.

5.3 Governance

Al fine di consentire l'attuazione nei termini dei programmi relativi al PNRR, le singole Regioni e le Province autonome si sono dotate di una propria struttura di *governance* che si aggiunge a quella già prevista dal legislatore nazionale.

Dall'esame dei contributi pervenuti dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in risposta alla nota della Sezione delle autonomie n. 742 del 12 settembre 2023, è emersa la comune esigenza di rafforzare la capacità amministrativa attraverso l'implementazione di strutture idonee al perseguimento degli obiettivi assegnati; da qui l'importanza, per ciascun ente, di adottare il modello organizzativo ritenuto più consono.

Nella Regione **Veneto**, ad esempio, «la funzione di coordinamento tecnico e di monitoraggio dei progetti di cui risultano titolari la Regione o gli enti e società regionali» è stata attribuita al "Comitato dei Direttori di Area" cui si affiancano, con ruolo di supporto, la "Direzione Sistema dei controlli, attività ispettive e SISTAR" nonché la Struttura di Progetto "Semplificazione normativa e procedimentale per l'attuazione del PNRR in ambito

¹⁰⁶ Cfr. deliberazione n. 42/2023/GEST.

regionale”. Nella Regione, inoltre, è stato costituito un tavolo tecnico per lo scambio di informazioni relative ai progetti e al loro stato di avanzamento, con il coinvolgimento, tra gli altri, di UPI e ANCI, nonché, in un’ottica di coordinamento e di coerenza tra i diversi ambiti programmatori, il Tavolo di partenariato per il PNRR e per lo svolgimento delle funzioni di concertazione per la programmazione generale.

Parimenti, la SRC **Toscana** ha evidenziato che la Regione «*si è dotata di un’organizzazione multilivello, che interessa sia il coordinamento politico che quello tecnico-amministrativo*». In particolare, l’ente svolge un ruolo di coordinamento per gli investimenti facenti capo ad altri soggetti sul territorio toscano, mentre, con riguardo ai progetti del PNRR che vedono come soggetto attuatore la Regione medesima, la regia degli investimenti è affidata alle singole Direzioni, in ragione delle rispettive competenze. Più precisamente, come emerge dalla delibera 194/2023/VSG della SRC Toscana: «*Le funzioni di raccordo e orientamento tecnico sono svolte dal Comitato di Direzione, presieduto dal Direttore generale e composto dai Direttori delle Direzioni regionali, referenti dei singoli interventi finanziati con i fondi del PNRR e/o del PNC relativi alle materie afferenti al proprio Dipartimento. A livello di Comitato di Direzione viene dato conto dello stato di avanzamento della spesa, di eventuali irregolarità emerse nella gestione e dei conseguenti provvedimenti adottati. Sempre nell’ambito dell’organizzazione amministrativa si annoverano altresì tre gruppi di lavoro coordinati dalla Direzione generale con distinte funzioni di monitoraggio degli interventi finanziati, diffusione di informazioni sulla gestione delle risorse assegnate alla Regione e sull’integrazione delle diverse fonti di finanziamento europee e nazionali*». La Regione, inoltre, si è avvalsa della facoltà di affidare specifiche attività di gestione ad apposite società - quali la società *in house* Sviluppo Toscana S.p.A. e l’Agenzia Regionale Toscana per l’Impiego - con obbligo di rendicontazione finale.

Quanto invece alla **Provincia autonoma di Bolzano**, svolge un ruolo strategico la Cabina di regia. Essa si avvale di una *task force*, che si riunisce settimanalmente per discutere gli aspetti più rilevanti concernenti le questioni emergenti, in particolare quelle relative al coordinamento dei bandi in corso, e svolge attività di monitoraggio sia sui Progetti direttamente attuati dalla Provincia autonoma che sugli interventi che prevedono adempimenti a carico dell’amministrazione provinciale, ma i cui singoli progetti sono realizzati da attuatori esterni. La Cabina di regia, inoltre, al fine di contrastare la carenza di personale, ha incentivato le misure di rafforzamento della capacità amministrativa, le quali hanno condotto «*fino a luglio 2023 all’assegnazione di 81 unità di personale alle strutture organizzative dell’Amministrazione*».

A proposito delle difficoltà della Regione nel contrastare la carenza di strutture organizzative adeguate e di personale qualificato, la SRC **Friuli-Venezia Giulia** ha approvato il “Referto sui risultati di amministrazione dei Comuni del Friuli Venezia Giulia 2019-2021” (Deliberazione FVG/128/2023/FRG), «*al fine di valutare l’adeguatezza degli enti nell’impiego delle risorse finanziarie e nella tempestività della spesa, anche in rapporto alla consistenza delle dotazioni organiche delle strutture comunali*» e di individuare «*le amministrazioni locali che meno agevolmente possono affrontare le sfide della realizzazione dei progetti*» del PNRR¹⁰⁷. Da tale indagine, è emerso che

¹⁰⁷ Sul punto, la SRC Friuli-Venezia Giulia ha altresì osservato che «*L’azione regionale, che sembra aver avuto significativo successo nel contenimento complessivo dell’indebitamento comunale e nel sostegno generalizzato agli enti anche durante il periodo della pandemia, appare manifestare notevoli difficoltà*

«nel periodo dal 2015 al 2021 i Comuni della regione hanno registrato una riduzione della dotazione organica di 897,64 unità di personale. Tale decremento, pari al 10,84% complessivo, ha prodotto le maggiori conseguenze sfavorevoli per gli aspetti indagati nel presente referto negli enti di minori dimensioni, il che porta a considerare che quando le strutture amministrative comunali sono molto esigue sono ancora più esposte alle conseguenze delle perdite di professionalità conseguenti alle quiescenze ed ai trasferimenti verso Comuni di maggiore dimensione con ricadute critiche sugli adempimenti ordinari, che potranno rivelarsi particolarmente pregiudizievoli qualora non si adottino adeguati modelli organizzativi».

Allo stesso modo, anche la SRC **Piemonte** ha condotto un'indagine finalizzata a verificare l'idoneità dei Comuni a espletare le attività necessarie «per una efficace e tempestiva realizzazione dei progetti finanziati» con le risorse connesse al PNRR. Al riguardo, la Sezione riferisce di aver concentrato l'attenzione «sugli enti municipali con popolazione non superiore ai tremila residenti, che fossero destinatari di almeno un progetto già attivato di importo pari o superiore al mezzo milione di euro» e che, «all'esito della verifica dei CUP già effettivamente avviati, sulla base dei dati disponibili a dicembre 2022, il campione di enti ha superato i cento comuni»¹⁰⁸. Una volta circoscritto il campione di enti da considerare, la Sezione ha richiesto loro di compilare un questionario composto da nove domande aventi ad oggetto le modifiche organizzative eventualmente adottate, i profili finanziari, il personale coinvolto e la sua formazione, le risorse impiegate, i controlli interni ed il monitoraggio degli interventi anche con riferimento all'organo di revisione. Dall'esame delle risposte fornite è emerso che una porzione rilevante dei Comuni interpellati non dispone di una struttura sufficientemente articolata tale da consentire cambiamenti sostanziali sul piano organizzativo¹⁰⁹ e che, «trattandosi di enti dotati di uffici, personale e risorse finanziarie molto limitate, il ricorso a soggetti esterni rappresenta la principale misura adottata»¹¹⁰. In particolare, la SRC ha rilevato che la soluzione organizzativa più diffusa è il ricorso a stazioni appaltanti esterne, mentre risulta marginale il coinvolgimento delle società partecipate; diversamente, il ricorso a consulenze o servizi esterni è dichiarato da circa metà dei Comuni interpellati¹¹¹. Al riguardo, la Sezione ha osservato che l'esternalizzazione di intere fasi costituisce potenziale rischio ed è, pertanto, necessario che gli enti adottino misure di controllo interno e monitoraggio adeguate. Segnala, altresì, che nonostante la lamentata carenza di personale specializzato, il ricorso alle iniziative di formazione è piuttosto limitato.

Una revisione completa del sistema di *governance* è stata realizzata, invece, dalla **Regione Sardegna** con la delibera di Giunta regionale del 22 novembre 2022, n. 35/27, con cui sono state istituite un'unità di progetto

nel contrastare la carenza di strutture organizzative adeguate e di personale qualificato, evidenziando una potenziale criticità nel raggiungimento degli obiettivi PNRR non già derivante da possibili carenze della necessaria liquidità quanto dalla mancanza di personale da adibire all'attività di spesa».

¹⁰⁸ Cfr. Deliberazione n. 78/2023/SRCPIE/VSG.

¹⁰⁹ Su 105 Comuni rispondenti, infatti, solo 32 hanno dichiarato di aver adottato modifiche organizzative in conseguenza del PNRR. Fra questi ultimi, 26 hanno più di 500 abitanti e 10 (quasi un terzo) più di 1000. Tale dato secondo la SRC Piemonte è «significativo se si considera la composizione dell'intero campione: quasi un terzo dei comuni selezionati si colloca infatti nella fascia fino a 500 abitanti e il 59,4% ha una popolazione inferiore a 1.000 abitanti». La Sezione, inoltre, rileva che «la non adeguatezza della dotazione di personale sotto il profilo numerico e delle competenze possedute è considerata dai comuni interpellati una delle principali criticità che incidono sulla realizzazione dei progetti PNRR. Su 91 enti che hanno segnalato criticità specifiche, 23 hanno fatto riferimento alla difficoltà di sostenere il carico di lavoro derivante dal Piano».

¹¹⁰ Al riguardo, la SRC Piemonte rileva che 83 enti su 105 dichiarano di avvalersene per diverse fasi ed attività, in particolare per la progettazione.

¹¹¹ La SRC Piemonte precisa però che tale dato appare sottostimato «se posto a raffronto con le informazioni di dettaglio sul ricorso a soggetti esterni per specifiche attività o fasi della realizzazione dei progetti».

denominata “PNRR Sardegna”, con ruolo di coordinamento forte in relazione alla gestione unitaria del PNRR impattante sul territorio regionale e ai relativi finanziamenti e di monitoraggio dei progetti, nonché di supporto tecnico-amministrativo alla Cabina di regia, e una *task force* di 37 esperti, «che costituisce essa stessa uno specifico progetto PNRR finalizzato ad assicurare assistenza tecnica territoriale per la realizzazione del Piano»¹¹². La Regione, inoltre, nell’ambito delle sue attività di coordinamento, ha adottato le “Linee guida per l’attuazione del Piano territoriale per l’assistenza tecnica” finalizzate a definire puntualmente il processo e le modalità di funzionamento delle attività di Assistenza tecnica della *task force*.

In sede di parifica, tuttavia, la SRC Sardegna ha osservato che, sebbene la struttura di assistenza tecnica regionale abbia operato «secondo le prescrizioni normative, in maniera funzionale rispetto agli obiettivi qualitativi fissati nel Piano territoriale regionale», «l’avvio delle attività di supporto non appare privo di difficoltà e lentezze, visto il numero ancora piuttosto contenuto di utilizzi della *task force* e il non completo conseguimento degli obiettivi di riduzione dei tempi e dell’arretrato delle procedure complesse». Inoltre, la medesima SRC ha segnalato che «il quadro emerso dall’attività istruttoria in ordine all’impianto di governance di cui la Regione si è dotata, pone in rilievo, a giudizio della Corte dei conti, l’esigenza che l’importante azione di riorganizzazione operata dall’Amministrazione - peraltro su una struttura di governo che, a distanza di quasi un anno dalla sua costituzione, si presentava ancora in fase di avvio - sia portata a termine con rapidità, al fine di evitare che l’operatività della nuova struttura sia condizionata da tempistiche e difficoltà in grado di provocare rallentamenti nell’azione amministrativa proprio nel momento centrale della messa in opera degli investimenti».

D’altro canto, la SRC Marche nella relazione trasmessa alla Sezione delle autonomie, in riscontro alla suddetta nota n. 742, ha evidenziato che la Regione, recependo le osservazioni formulate dalla Corte nella relazione relativa al precedente esercizio, ha provveduto ad intensificare il sistema regionale di *governance*. In particolare, la SRC Marche riferisce che «se a settembre 2021 l’Ente aveva individuato nel Comitato di direzione la cabina di regia per il coordinamento delle attività relative al PNRR, ad oggi ha meglio strutturato anche il Dipartimento “Programmazione integrata, UE e risorse finanziarie, umane e strumentali”, che, tra le funzioni assegnate, annovera anche gli indirizzi per la programmazione delle attività ricadenti sul territorio regionale previste dal PNRR e il coordinamento e il monitoraggio delle citate attività».

La Regione, inoltre, ha costituito un tavolo con le parti sociali finalizzato a consentire la partecipazione ed il confronto sull’attuazione del PNRR e del PNC.

La SRC Marche, infine, ha esaminato lo stato di attuazione del progetto “1000 esperti”, avviato sulla base di un Piano territoriale più volte rimodulato (da ultimo ad agosto 2023) ed attualmente in fase esecutiva. La SRC al riguardo riferisce che gli “esperti tematici della Regione Marche”, in seguito all’elaborazione, da parte di quest’ultima, del cronoprogramma e le linee guida sulla Metodologia e gli strumenti della *Baseline*, hanno identificato le criticità nonché le possibili soluzioni in ambito organizzativo, tecnico e normativo. Nel secondo

¹¹² Cfr. SRC Sardegna, Relazione di verifica sul rendiconto 2022 della Regione autonoma della Sardegna, Deliberazione n. SRCSAR/95/2023/PARI.

semestre 2022, dunque, sono stati elaborati i Piani di Azione e i Cronoprogrammi per la semplificazione-reingegnerizzazione delle procedure, con cui gli esperti hanno sviluppato ulteriormente queste soluzioni.

Lo stato di attuazione del progetto “1000 esperti” è stato oggetto di indagine anche della SRC **Abruzzo**, la quale riporta che la Direzione generale ha riscontrato difficoltà «con riferimento allo stato di avanzamento fisico e finanziario del progetto», e che «sono in corso di definizione le procedure relative ai conferimenti e ai rinnovi degli incarichi di collaborazione per i profili di esperti e di professionisti di cui al Piano Territoriale versione dicembre 2022, in conformità anche della nuova ulteriore proposta di revisione del predetto Piano, in fase di definizione»¹¹³.

5.4 Sistemi di controllo

Le Sezioni regionali hanno svolto ulteriori approfondimenti in ordine alle modalità di contabilizzazione delle risorse afferenti al Piano e all’implementazione del sistema dei controlli.

La Sezione di controllo per l’**Abruzzo** ha condotto specifiche istruttorie inerenti ai singoli progetti, specificamente individuati nell’ambito delle diverse Missioni del PNRR, all’esito delle quali ha riferito che «il controllo sulla gestione, attivato ai sensi degli artt. 7, comma 7, d.l. n. 77 del 2021 e 3, comma 4, della l. n. 20 del 1994, in ragione e allo stato degli atti e dei chiarimenti forniti, non ha evidenziato profili di criticità in ordine alla legittimità e alla regolarità della gestione né, in chiave prognostica, con riferimento alla rispondenza dei risultati dell’attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge». Tuttavia, ha segnalato alcune incongruenze tra i dati comunicati dagli enti in occasione del monitoraggio e quelli riportati nella piattaforma ReGiS.

Criticità, in ordine al funzionamento del sistema gestionale e di monitoraggio del PNRR, sono state riscontrate anche da altre Sezioni regionali. La SRC **Veneto**, ad esempio, da un lato ha rilevato che la Regione ha dato conto del raggiungimento dei *target/milestone* previsti per gli interventi finanziati e non ha evidenziato particolari criticità; dall’altro ha osservato che la piattaforma non è in grado di garantire la completa registrazione/inserimento di tutti gli interventi che insistono sulle diverse Missioni.

Difficoltà in ordine all’utilizzo del sistema di monitoraggio sono state evidenziate anche dalla SRC **Friuli-Venezia Giulia**¹¹⁴ e dalla SRC **Piemonte**¹¹⁵.

Nel primo caso, la Sezione riferisce che in conseguenza di tale difficoltà «al fine di evitare sovrapposizioni di controllo e offrire utili strumenti di confronto e analisi, secondo il consolidato metodo del ‘dialogo istruttorio’ si sono avviati ulteriori raccordi, anche di natura informale, di collaborazione interistituzionale, in particolare con l’Associazione nazionale certificatori e revisori degli enti locali del Friuli Venezia Giulia (Ancrel) e le Ragionerie territoriali dello Stato (RTS) aventi sede in regione».

D’altro canto, la SRC **Piemonte** ha riscontrato che le criticità nel funzionamento del sistema ReGiS derivano, in particolare, dalla mancanza di linee guida chiare per l’alimentazione della piattaforma e dalla complessità

¹¹³ Cfr. deliberazione SRC Abruzzo n. 179/2023/VSG.

¹¹⁴ Nel *report* prot. n. 791/2023, inviato dalla SRC Friuli-Venezia Giulia in riscontro alla nota n. 742 del 12 settembre 2023 della Sezione delle autonomie.

¹¹⁵ Cfr. Deliberazione n. 78/2023/SRCPIE/VSG.

delle procedure d'implementazione del sistema, in relazione alla dotazione di personale a disposizione dell'Ente e alla necessità di inserire i medesimi dati su più piattaforme¹¹⁶.

La SRC **Lazio** nella relazione sulla "Gestione delle risorse del POR FSE, del POR FESR e del PNRR" della Regione, ha raccomandato all'Amministrazione regionale di prestare specifica attenzione nell'effettuare tutte le azioni volte ad aggiornare i dati nel sistema ReGiS e renderli corrispondenti all'effettività della spesa, soprattutto alla luce della criticità evidenziata dalla Regione sul disallineamento tra l'aggiornamento del sistema e l'avanzamento delle attività¹¹⁷.

Incoerenze tra i dati disponibili sulla piattaforma ReGiS e le informazioni desunte dagli Enti attraverso i questionari della Sezione delle autonomie sono rilevate dalla SRC **Basilicata**¹¹⁸.

La Sezione per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di **Bolzano**, ha riferito che «a seguito di molteplici segnalazioni di forti criticità, in particolare da parte dei Comuni, rispetto al sistema ReGiS, il Direttore Generale e la Task Force hanno incontrato i rappresentanti della Ragioneria Territoriale dello Stato a Bolzano per discutere le possibilità di supporto per gli enti locali della Provincia di Bolzano. Conseguentemente si sono svolte – sotto il coordinamento del Consorzio dei Comuni – diverse giornate di sessioni formative rivolte ai funzionari comunali». Sul punto, la SRC ha altresì segnalato che è «attualmente in fase di sottoscrizione, inoltre, un apposito protocollo d'intesa tra la RTS, il Commissariato di Governo, il Consorzio dei Comuni e la Provincia autonoma di Bolzano finalizzato al supporto all'implementazione del PNRR sul territorio provinciale»¹¹⁹.

Parimenti, la SRC **Calabria** ha svolto attività di monitoraggio sull'attuazione del PNRR, selezionando dei campioni sulla base degli indicatori del margine medio corrente e della capacità di realizzazione della spesa, tenendo altresì conto dell'entità dell'importo finanziato in relazione alle dimensioni del Comune. La Sezione ha rilevato che i diversi soggetti attuatori non sempre hanno adeguatamente provveduto all'implementazione del sistema ReGiS e, pertanto, ha effettuato la ricognizione dei soggetti attuatori e degli interventi anche su altre banche dati. La Sezione, inoltre, ha esaminato le risposte ai questionari relativi all'attuazione del PNRR nella Regione Calabria, dalla cui analisi è emerso che i soggetti attuatori dichiaravano molti meno interventi di quelli che si potevano evincere dal *dossier* predisposto dalla Sezione delle autonomie¹²⁰.

¹¹⁶ La SRC Piemonte, dall'esame delle risposte fornite dagli Enti al questionario inviato nella primavera 2023 ai Comuni selezionati, ha evidenziato che alcuni di essi «hanno comunicato di non aver alimentato ReGiS in conseguenza della acquisizione tardiva delle credenziali» e che «diversi Comuni hanno dato incarico di curare gli adempimenti ReGiS ad una ditta esterna e in qualche caso il mancato aggiornamento è connesso alla necessità che all'aggiornamento provveda quest'ultima».

¹¹⁷ Cfr. deliberazione n. 123/2023/GEST, nella quale si evidenzia che al rilievo, sulla base dei dati ReGiS, circa ingenti ritardi (anche oltre i 700 giorni) nella realizzazione delle attività, la Regione ha chiarito che si tratta di un problema di aggiornamento dei dati e non di ritardo vero e proprio.

¹¹⁸ Nella nota prot. n. 24/2023 a riscontro della richiesta n. 742/2023 della Sezione delle autonomie.

¹¹⁹ Nota della Sezione per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, prot. 869 del 18/09/2023, di riscontro alla nota n. 742 del 12/09/2023 della Sezione delle autonomie.

¹²⁰ Sul punto, la SRC precisa che «a seguito di queste dichiarazioni l'attività della Sezione si è concentrata sulle possibili cause del disallineamento; in alcuni casi, le risposte incongruenti erano dovute al fatto che gli Enti rispondevano a domande che riguardavano un arco temporale ben preciso (il bilancio di previsione 2022-24). In considerazione di ciò, si è cercato di ricostruire le scadenze temporali degli interventi e, contemporaneamente, la data di istituzione dei CUP. Nei primi mesi del 2023, con l'entrata in funzione a pieno regime del ReGiS, si è cercato nuovamente di confrontare i vari dati, ma tale attività di controllo non ha dato buoni riscontri, perché i soggetti attuatori, in molti casi, non alimentavano nella maniera corretta i dati su ReGiS.

In definitiva, quanto all'analisi dei questionari, è emerso che su 410 amministrazioni comunali scrutinate, alla data di effettuazione delle verifiche, 310 avevano compilato tempestivamente e ritualmente il questionario, 67 Comuni non lo avevano compilato in modo corretto e tempestivo e 33 Comuni avevano solo avviato la compilazione del questionario. In questo scenario, si è verificato che proprio i Comuni, sottoposti a controllo da parte della Sezione, erano tra quelli che non

Quanto alle modalità del controllo, la SRC **Liguria** ha inviato alla Regione e agli Enti locali le richieste istruttorie finalizzate all'acquisizione di elementi informativi sullo stato di attuazione del PNRR e ha, altresì, predisposto una «ricognizione dei progetti PNRR-PNC in cui sono soggetti attuatori la Regione Liguria, la Città metropolitana di Genova, le Province di Savona, Imperia, La Spezia, e i Comuni della Liguria». L'indagine ha preso le mosse dall'esame delle informazioni fornite dagli Enti locali nella tabella PNRR, allegata al questionario relativo al bilancio di previsione 2023-2025¹²¹.

L'Ufficio ha verificato in primo luogo che le risposte fornite corrispondessero allo *standard* predisposto dalla Sezione delle autonomie e, successivamente, ha effettuato un'estrazione dei CUP dalla banca dati ReGiS al 30 giugno 2023, per confrontarli con quelli contenuti nelle colonne precompilate del questionario ed estratti dalla banca dati DIPE; infine, ha chiesto chiarimenti agli Enti, a fronte di alcune incongruenze. Dall'acquisizione dei dati richiesti sono emerse informazioni relative al numero e al valore dei progetti, alla loro distribuzione tra le "Missioni", alla composizione del finanziamento, agli importi ricevuti in anticipazione e a quelli accertati, alle risorse impegnate al 31 dicembre 2022, al numero di interventi in relazione ai quali gli enti hanno valorizzato il fondo pluriennale vincolato e infine alla fase in cui si trovava l'intervento al 30 giugno 2023. Nel corso dell'indagine svolta, si è tenuto conto della consistenza demografica di ciascun Comune e sono state calcolate le risorse attribuite per abitante. Con riferimento, invece, alle scadenze, sono stati isolati i progetti che hanno raggiunto l'obiettivo intermedio o il *target* finale oltre la scadenza prevista. Infine, a livello regionale «*tutti i CUP esaminati sono stati valutati anche attraverso il confronto con il dataset Open BDAP della Ragioneria generale dello Stato e sono stati estratti i pagamenti. Questo ha permesso di ottenere, per ciascun CUP, anche lo stato di avanzamento finanziario al 29 settembre 2023, data di effettuazione dell'estrazione sul sistema*».

La Sezione di controllo per il **Molise** ha avviato specifico monitoraggio su una platea composta di enti del territorio¹²², effettuando una prima ricognizione sulla base delle informazioni desunte dal *dataset* PCM-DIPE aggiornato al 31 dicembre 2022¹²³ e somministrando un questionario/scheda di rilevazione mirato alla ricognizione dei progetti del PNRR e del PNC. Da una preventiva analisi è stato possibile rilevare come alcuni soggetti attuatori comunicavano a questa Sezione diversi CUP non rilevati nel *dataset* costruito della Sezione delle autonomie. Allo stesso tempo, sono stati rilevati CUP che, seppur presenti nel *dataset*, non venivano comunicati in sede istruttoria dai relativi soggetti attuatori. Si è reso necessario, in merito a quest'ultimo punto, procedere con una ulteriore fase istruttoria volta ad ottenere specifici chiarimenti.

avevano provveduto alla tempestiva compilazione dei questionari o che, addirittura, al momento di rilevamento, non lo avevano compilato proprio. Tale stato di fatto, unitamente alla riscontrata compilazione inesatta o incompleta della banca dati ReGiS, ha reso necessario una più approfondita, istruttoria in contraddittorio con i soggetti attuatori».

¹²¹ Deliberazioni nn. 5-7/SEZAUT/INPR/2023.

¹²² L'indagine ha riguardato 136 Comuni, le Amministrazioni provinciali di Campobasso e Isernia, la Regione Molise, l'Università degli studi del Molise, la Camera di commercio, industria e artigianato del Molise e l'Azienda sanitaria regionale del Molise (Asrem) per un totale di 142 enti sottoposti a istruttoria.

¹²³ Deliberazione n. 3/SEZAUT/FRG/2023.

La Sezione di controllo per la **Regione siciliana** riferisce di aver avviato il controllo concomitante su specifici progetti da essa individuati per priorità finanziarie e di Missione¹²⁴ e che da un monitoraggio, finalizzato al controllo sulla gestione, sui più importanti interventi finanziati in favore di taluni Enti locali della Regione, sono in corso plurimi *iter* istruttori nei confronti di n. 30 Enti locali individuati con criteri di evidenza finanziaria e territoriale, secondo la logica selettiva incentrata sulla maggiore importanza e rilevanza del finanziamento e dell'obiettivo di "Missione". In proposito la Sezione evidenzia, che saranno oggetto di particolare attenzione - in ragione degli importanti finanziamenti che gli Enti del Servizio sanitario sono chiamati a gestire come stazioni appaltanti - gli interventi a valere sulla Missione Salute, Componente 2 "Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario", nonché nell'ambito della Missione 5- Componente 2 (Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore) gli interventi in materia di rigenerazione urbana. La nota istruttoria trasmessa ai soggetti attuatori, per entrambe le attività, consta di una nota esplicativa e di una griglia in formato Excel, destinata alla compilazione da parte degli Enti¹²⁵

La Sezione di controllo per il Trentino, sede di **Trento** ha comunicato di aver effettuato un monitoraggio sui progetti gestiti dai Comuni della Provincia «*nell'ambito delle attività finalizzate al controllo dei rendiconti dell'esercizio 2021*», in seguito al quale «*non sono state segnalate situazioni di particolare criticità, tenuto conto, comunque, che alla data del 31 dicembre 2022 (data di riferimento per il monitoraggio delle scadenze di milestone e target) gran parte dei progetti non risultavano ancora nella fase realizzativa*»¹²⁶.

La SRC **Puglia**, inoltre, ha riferito di aver svolto attività istruttoria durante il primo semestre 2023, interfacciandosi esclusivamente con la Regione, alla quale ha chiesto di trasmettere «*una relazione espositiva dello stato di avanzamento dei macro-progetti, nonché dei progetti di dettaglio a essi associati, della spesa sostenuta e dei tempi di esecuzione, con evidenziazione del rispetto o meno di quanto stabilito in sede di programmazione, nonché di eventuali modifiche, aggiornamenti o revisioni apportate agli interventi originariamente previsti*». Nel complesso, per quanto riguarda gli interventi finanziati con risorse PNRR, la cui attuazione è affidata alla Regione, alle Province e ai Comuni, la Sezione ha predisposto una tabella in cui si richiedono diverse informazioni finalizzate all'individuazione del progetto, al costo complessivo, alla fonte e alla natura del finanziamento e del co-finanziamento, etc. Sul punto, ha precisato che «*tale iniziativa non è confluita in un'attività istruttoria finalizzata al controllo concomitante ex art. 22, comma 1, del d.l. 16 luglio 2020, n. 76*», in quanto l'art. 1, co. 12-*quinquies*, lett. b), del d.l. n. 44/2023 (convertito nella legge 21 giugno 2023, n. 74), ha escluso dall'ambito di tale controllo piani, programmi e progetti previsti o finanziati dal PNRR o dal Piano nazionale per gli investimenti complementari.

¹²⁴ I progetti da sottoporre al controllo concomitante sono stati individuati mediante una serie di deliberazioni (nn. 51/2023/GEST, 52/2023/GEST, 53/2023/GEST, 54/2023/GEST, 55/2023/GEST, 101/2023/GEST, 102/2023/GEST, 103/2023/GEST, 104/2023/GEST, 105/2023/GEST, 106/2023/GEST.) adottate in attuazione della deliberazione n. 50/2023/INPR. Con tale deliberazione la Sezione ha approvato i criteri procedurali e metodologici preordinati all'attivazione del controllo concomitante ex art. 22, co. 1, d.l. n. 76/2020, programmato nell'anno 2023.

¹²⁵ In particolare, la SRC ha richiesto: nel caso di controllo concomitante, la specificazione dell'intervento oggetto di controllo, ovvero, nel caso di monitoraggio, l'elenco degli interventi finanziati con risorse PNRR o PNC, di cui l'Ente è soggetto attuatore, informazioni varie di dettaglio ai fini dell'identificazione dell'intervento, informazioni di tipo contabile ed infine cronoprogramma dell'intervento e stato di attuazione.

¹²⁶ In particolare, sono stati oggetto di monitoraggio n. 36 Enti, per un totale di 297 interventi di importo complessivo pari a 98.069.672,46 euro. Inoltre, particolare attenzione è stata riservata al progetto bandiera di riqualificazione dei borghi, finanziato per un importo di 20 milioni di euro, di cui è soggetto attuatore il Comune di Palù di Fersina e la Provincia autonoma di Trento risulta soggetto attuatore esterno. A seguito di richieste istruttorie sullo stato di avanzamento dell'iniziativa, gli enti hanno fornito i riscontri richiesti con nota n. 2159 del 7 settembre 2023.

In seguito a tale riforma, peraltro, le Sezioni regionali di controllo hanno rimodulato il proprio sistema dei controlli. La SRC **Friuli-Venezia Giulia**, ad esempio, ha individuato i controlli da effettuare nella seconda metà del 2023, indirizzandoli sulla sanità (in particolare rispetto agli interventi per la realizzazione delle Case della Comunità), sulle misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico, nonché sull'attuazione degli interventi di edilizia scolastica¹²⁷.

Anche la SRC **Lombardia**, in seguito alla riforma citata, ha rimodulato e integrato la programmazione delle proprie attività di controllo sugli interventi che afferiscono al PNRR, procedendo ad effettuare, nell'ambito del giudizio di parifica, uno specifico approfondimento sull'assistenza territoriale nel PNRR della Regione. In relazione ai progetti assegnati agli Enti locali, sono stati richiesti elementi informativi sullo stato di attuazione, al 30 giugno 2023, sull'impiego degli esperti assunti dalla Regione e sull'adeguatezza della struttura organizzativa dell'Ente. Dall'istruttoria compiuta sono emerse situazioni diversificate che richiedono tuttavia un ulteriore approfondimento istruttorio, il cui completamento è previsto entro l'anno.

D'altro canto, la SRC **Piemonte** nell'istruttoria relativa agli interventi di cui al PNRR ha dedicato una parte del citato questionario alla tematica dei controlli interni e alle procedure di monitoraggio. Dalle risposte fornite dagli Enti selezionati è emerso che circa la metà di essi non ha adeguato il proprio sistema dei controlli interni¹²⁸ né ha predisposto specifiche modalità di monitoraggio periodico dei progetti. Viceversa, la SRC evidenzia che, fra gli enti che hanno risposto positivamente, alcune delle misure da essi adottate, quali la costituzione di gruppi di lavoro tra i dipendenti o l'attribuzione al Segretario comunale di un ruolo di coordinamento e l'aggiornamento del regolamento interno sui controlli, soddisfano adeguatamente le necessità imposte dal Piano. In considerazione della carenza dei controlli interni, il ruolo dell'Organo di revisione è divenuto cruciale, di modo che è stato oggetto di specifica analisi da parte della SRC. Quest'ultima ha infatti riscontrato che nel «70% circa dei casi, gli enti hanno risposto positivamente alla domanda se l'Organo di revisione avesse verificato con esito positivo le modalità di accertamento, gestione e rendicontazione delle risorse, nonché la loro corretta contabilizzazione»¹²⁹. Infine, l'analisi condotta dalla Sezione ha portato alla luce la difficoltà, segnalata da quasi un Comune su cinque, legata «all'esigenza di anticipare con fondi propri le risorse necessarie al pagamento delle imprese appaltatrici, o la possibilità di dover ricorrere a tale soluzione in futuro». Ciò in quanto in «alcuni casi, la non disponibilità di risorse proprie avrebbe determinato ritardi nei pagamenti alle imprese, in altri la necessità di ricorrere alle anticipazioni di tesoreria». Infine, con riferimento agli adempimenti contabili, in seguito alle verifiche compiute dalla SRC non risulterebbero «criticità relative a questo particolare aspetto dell'attività di gestione e ai rischi ad esso sottesi, quali la sovrastima delle risorse disponibili per l'attività ordinaria dell'ente».

¹²⁷ Tale programma di controlli è stato approvato con deliberazione FVG/121/2023/INPR del 20 luglio 2023.

¹²⁸ Cfr. Deliberazione n. 78/2023/SRCPIE/VSG, ove si precisa che «complessivamente, il sistema dei controlli interni non pare essere stato adeguato alle esigenze del Piano, se non in casi limitati. Il dato più preoccupante è che non si registrano differenze sensibili, sotto questo profilo, tra i comuni più piccoli e i comuni più grandi del campione».

¹²⁹ Al contempo, però, la SRC Piemonte osserva che «in almeno 74 casi su 105 (70,5%), l'Organo di revisione non utilizzerebbe la piattaforma ReGis per le proprie verifiche, non essendo neppure abilitato ad accedervi, come segnalato da alcuni enti». Rileva, altresì, che nel 32,4% dei casi, l'Organo non avrebbe adottato uno specifico programma di controlli sulle attività relative al Piano, limitandosi alle verifiche che sono ordinariamente di sua competenza.

Sulla corretta contabilizzazione delle risorse connesse al PNRR la SRC **Emilia-Romagna**, «nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2022, con deliberazione n. 27/2022/INPR, ha avviato l'indagine sull'applicazione dei principi contabili in ordine alla verifica della consistenza della cassa e del fondo rischi da contenzioso». In tale sede, ha somministrato ad alcuni Comuni selezionati un questionario integrativo riferito ai flussi finanziari del PNRR¹³⁰.

Inoltre, la SRC **Toscana** nell'ambito dei controlli condotti ai sensi dell'art. 148-bis del d.lgs. n. 267/2000 e dell'art.1, cc. 166 e 167, della l. n. 266/2005, ha talvolta riscontrato «significativi deficit di capacità amministrativa nella tenuta della contabilità finanziaria degli enti» e ha osservato che tali «problematiche assumono rilievo in quanto comprimono gli spazi di competenza degli enti e potrebbero incidere sulla pronta realizzazione dei progetti»¹³¹.

Una specifica problematica legata all'attuazione del PNRR è individuata nel rischio del doppio finanziamento: a tal proposito, la Regione Toscana ha adottato un apposito sistema di controlli, finalizzato altresì a prevenire frodi e conflitti di interesse¹³², mentre la SRC **Veneto** in sede di parifica del rendiconto 2022 ha verificato che la Regione ha proceduto ad una puntuale definizione e allocazione contabile delle risorse, mantenendo distinte le diverse fonti di finanziamento (PNRR e PNC).

¹³⁰ Per completezza, la SRC fa presente che è in corso l'istruttoria relativa all'indagine "sugli interventi di edilizia scolastica nei nove Comuni capoluogo di Provincia" e che, con delibera n. 94/2023/INPR di modifica della programmazione delle attività di controllo per l'anno 2023, la Sezione ha programmato l'avvio di ulteriori indagini nell'ambito del PNRR. Queste ultime riguardano i piani e i programmi per il potenziamento dell'offerta del servizio di trasporto pubblico, con particolare riferimento ai Comuni di grandi dimensioni (oltre 50.000 abitanti), nonché quelli sulle riforme e gli investimenti riconducibili Missione 6 del PNRR.

¹³¹ In considerazione di ciò, la SRC Toscana ha effettuato «un'analisi sui progetti che vedono come soggetti attuatori gli enti che versavano in disavanzo ordinario di amministrazione, quelli in piano pluriennale di riequilibrio finanziario e quelli in dissesto». Nella deliberazione n. 194/2023/VSG, la SRC ha dato conto di aver selezionato, a tal fine, un campione sulla base dei controlli effettuati ex art. 148-bis del d.lgs. n. 267/2000 e art. 1, cc. 166 e 167, della l. n. 266/2005 sui Comuni relativi agli esercizi 2017, 2018 e 2019. Dall'analisi compiuta sui progetti di cui le 59 amministrazioni comprese nel campione sono soggetti attuatori, è emerso che tali amministrazioni «assorbono il 16,04 per cento delle risorse destinate ai comuni che corrisponde al 21,44 per cento dei progetti comunali toscani. In valore assoluto, si tratta di 760 progetti e di 286 milioni di euro. Essi risultano particolarmente concentrati, in termini di finanziamenti, nei due enti di maggiori dimensioni (Prato e Grosseto) ai quali sono riconducibili poco meno di un terzo delle risorse».

¹³² Come evidenziato nella deliberazione n. 194/2023/VSG, «la Regione ha adottato un sistema di controlli, articolati su più fronti, in riferimento alle prescrizioni previste nei Manuali emanati dalle Amministrazioni centrali titolari per la definizione delle procedure di gestione e controllo (c.d. SI.RE.CO.). Sono difatti previste specifiche misure di prevenzione dei fenomeni corruttivi all'interno della Sezione, rischi corruttivi del PIAO della Giunta regionale. Inoltre, il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (Rpct) viene invitato alle riunioni del Gruppo di coordinamento della Comunicazione, al fine di coordinare le misure di prevenzione della corruzione anche per gli interventi del PNRR».

Riquadro delibere SRC

DELIBERA	LINK BDU
SRCABR/199/2023/PARI	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCABR/171/2023/VSG	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCABR/178/2023/VSG	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCABR/179/2023/VSG	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCABR/180/2023/VSG	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCABR/181/2023/VSG	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCABR/182/2023/VSG	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCABR/183/2023/VSG	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCABR/184/2023/VSG	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCABR/185/2023/VSG	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCABR/186/2023/VSG	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCABR/209/2023/PRSE	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCABR/210/2023/PRSE	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCABR/211/2023/PRSE	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCABR/219/2023/PRSE	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCBAS/42/2023/GEST	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCFVG/67/2023/CCREG	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCLAZ/123/2023/GEST	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCLOM/156/2023/PARI	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRC SAR/24/2023/GEST	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRC SIC/51/2023/GEST	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRC SIC/52/2023/GEST	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRC SIC/53/2023/GEST	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRC SIC/54/2023/GEST	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRC SIC/55/2023/GEST	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRC SIC/101/2023/GEST	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRC SIC/102/2023/GEST	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRC SIC/103/2023/GEST	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRC SIC/104/2023/GEST	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRC SIC/105/2023/GEST	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRC SIC/106/2023/GEST	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCVDA/22/2023/FRG	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCVEN/181/2023/PARI	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCTOS/194/2023/VSG	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SSRRTN/2/2023/PARI	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCFVG/128/2023/FRG	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCFVG/121/2023/INPR	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCPIE/78/2023/VSG	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRC SAR/95/2023/PARI	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCLIG/99/2023/GEST	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCLOM/173 /2023/INPR	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCERO/94/2023/INPR	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCERO/87/2023/VSG	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCERO/88/2023/VSG	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCERO/89/2023/VSG	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCERO/91/2023/VSG	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCERO/92/2023/VSG	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCERO/27/2022/INPR	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCERO/93/2023/PARI	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCMOL/119/2023/REF	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCUMB/57/2023/PARI	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SRCVDA/22/2023/FRG	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SEZAUT/5/2023/INPR	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)
SEZAUT/7/2023/INPR	Banca dati della Corte dei conti (corteconti.it)

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

