

* * *

Sezione centrale controllo gestione

59 – Sezione centrale controllo gestione; deliberazione 29 febbraio 2024; Pres. e Rel. Orefice; Relazione semestrale Pnrr e Pnc.

Amministrazione dello Stato e pubblica in genere – “Lo stato di attuazione degli interventi Pnrr e Pnc esaminati nel 2023 dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato” – Relazione al Parlamento.

Tfue, art. 287, par. 3; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 3, cc. 4 e 6; d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, *governance* del Pnrr e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure, art. 7, c. 7.

La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, con la deliberazione in commento, ha approvato gli esiti dell'attività di controllo svolta nell'anno 2023 in merito allo stato di attuazione degli interventi Pnrr e Pnc, ricompresi nell'attività programmata.

Al riguardo, appare utile rammentare che l'art. 7, c. 7, d.l. n. 77/2021, convertito dalla l. n. 108/2021, prevede che la Corte dei conti eserciti il controllo sulla gestione, 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 e che tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'art. 287, par. 3, Tfue; tenuto conto, al-

tresi, che la Corte dei conti riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del Pnrr, in deroga a quanto previsto dall'art. 3, c. 6, l. n. 20/1994.

La relazione evidenzia un sostanziale raggiungimento degli obiettivi procedurali legati all'adozione dei provvedimenti amministrativi, alla pubblicazione degli avvisi, alla stipula delle convenzioni con i soggetti attuatori, all'emanazione dei decreti direttoriali e ai trasferimenti di somme a titolo di anticipazione. Ciò, a fronte di uno scostamento rilevato tra spesa attesa e spesa sostenuta che, seppur attenuatosi, è destinato a determinare uno slittamento di quella effettiva negli ultimi anni di adozione del Piano.

La Sezione centrale di controllo ha sottolineato, altresì, l'importanza delle modifiche apportate dal Governo sulla struttura iniziale del Pnrr (ufficializzate dalla Commissione Ue a dicembre 2023), allo scopo di superare le difficoltà legate alla realizzazione di alcune delle riforme o investimenti nella loro configurazione originaria. Questo, come evidenziato nella relazione, comporterà certamente una revisione anche e soprattutto delle disponibilità e coperture finanziarie legate ai progetti in essere. Un problema che appare affrontato già con i provvedimenti legislativi in itinere, dei quali la magistratura contabile si riserva la valutazione. (1)

Sintesi conclusiva – Il presente rapporto fa seguito all'analisi condotta da questa sezione nel primo semestre 2023 su 31 interventi (27 Pnrr e 4 Pnc) per un totale di 35,5 miliardi, fornendo ora un quadro complessivo al 31 dicembre 2023 relativo ad istruttorie svolte nell'anno appena concluso che hanno avuto ad oggetto 50 investimenti e 1 riforma di Pnrr, oltre a 6 iniziative previste dal Pnc.

Si fa presente che l'attività ha riguardato, in aggiunta alle misure previste nella programmazione per i controlli del 2023, anche 27 iniziative esaminate nel corso del 2022, allo scopo di monitorarne ulteriormente l'avanzamento finanziario, fisico e procedurale rispetto alle evidenze già riscontrate, nonché riguardo ai relativi *Milestone* e *Target*.

Si precisa e sottolinea, inoltre, che l'attuazione delle specifiche finalità degli interventi del Pnrr non coincide automaticamente con il raggiungimento dei target previsti per ciascuno di essi.

La verifica di tale raggiungimento non esaurisce, quindi, l'interesse ad accertare che le risorse finanziarie poste a disposizione dall'Unione europea siano usate in modo efficace ed efficiente.

Elementi significativi per detto accertamento sono stati desunti dalla disamina dei progetti finanziati, già al momento della relativa predisposizione. Ad operazioni avviate e concluse, la verifica è stata estesa dalla misura in cui gli interventi sono stati attuati, alle relative modalità, ai tempi di realizzazione e all'esame

degli effetti concretamente prodotti rispetto agli obiettivi agli stessi correlati.

Al di fuori della cornice dei finanziamenti europei, è apparso necessario anche valutare la sostenibilità degli interventi che richiedono una spesa necessariamente gravante anche sui bilanci dei futuri esercizi.

Con riferimento alla struttura del piano ed alla sua suddivisione in missioni, si evidenziano le seguenti caratteristiche:

Missione 1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo

L'attività svolta dalla sezione ha riguardato 17 interventi di importo totale pari a 8,32 miliardi, ossia il 16,61 per cento delle risorse complessivamente previste dai due Piani con riferimento alla Missione 1. Del citato ammontare, 4,45 miliardi (8,89 per cento del totale di M1) afferiscono a 9 misure già osservate nel corso del 2022 e pertanto la sezione ha effettuato un ulteriore monitoraggio del loro avanzamento, mentre i restanti 3,87 miliardi (7,73 per cento) si riferiscono ad 8 interventi sottoposti a controllo *ex novo* durante il I semestre 2023, i cui *report* sono stati aggiornati al 31 dicembre.

Missione 2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica

La sezione ha focalizzato l'attenzione su 16 misure, delle quali 2 totalmente eliminate dal Pnrr a seguito della modifica approvata dal Consiglio europeo, ossia gli investimenti nella realizzazione di impianti innovativi per la produzione di energia eolica e fotovoltaica (fondi *ante* revisione pari a 0,67 mld) e negli interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei comuni (risorse per 6 mld).

Al netto dei suddetti de-finanziamenti, l'importo delle iniziative oggetto di controllo ammonta a 17,10 miliardi, corrispondenti al 26,43 per cento delle risorse globalmente destinate alla seconda Missione da entrambi i Piani.

Missione 3 – Infrastrutture per una mobilità sostenibile

L'attività della sezione si è incentrata su 2 misure riferibili alla sola seconda Componente, per le quali è stato programmato un primo controllo al 30 giugno 2023 ed il conseguente aggiornamento dei dati al 31 dicembre. Gli investimenti esaminati ammontano complessivamente a 1,50 miliardi (dei quali 1,47 finanziati mediante fondi del Pnc), importo di poco superiore al 5 per cento delle risorse complessivamente previste per la Missione 3.

Missione 4 – Istruzione e ricerca

L'attività svolta dalla sezione ha riguardato 7 interventi di importo totale pari a 7,82 miliardi, cioè il 25,15 per cento delle risorse complessivamente previste dai due Piani con riferimento alla Missione 4. Inoltre, è opportuno precisare che 3,41 miliardi (10,97 per

(1) Il testo integrale della relazione si legge in <www.corteconti.it>.

cento del totale di M4) afferiscono a 4 misure già osservate nel corso del 2022 e pertanto sono state oggetto di un ulteriore monitoraggio, mentre i restanti 4,41 miliardi (14,18 per cento) si riferiscono ad altri 3 interventi sottoposti a controllo *ex novo* durante il I semestre 2023, per i quali la sezione ha prodotto altrettanti *report* di aggiornamento al 31 dicembre.

Missione 5 – *Inclusione e coesione*

Il *focus* è stato posto su 9 misure, di cui una eliminata dal Pnrr per effetto della modifica recentemente approvata, ossia l'investimento nella valorizzazione dei beni confiscati alle mafie (fondi *ex ante* pari a 0,3 mld). Pertanto, al netto di tale de-finanziamento, l'importo delle iniziative oggetto di controllo ammonta a 7,92 miliardi, cioè il 40,21 per cento delle risorse totali destinate alla quinta Missione da entrambi i Piani.

Anche in tale contesto, l'esame ha riguardato sia iniziative analizzate nel corso del 2022, quindi il relativo avanzamento è stato oggetto di un successivo monitoraggio, sia un investimento di nuova osservazione nel corso del I semestre 2023, interessato da un ulteriore *report* di controllo con aggiornamento delle risultanze al 31 dicembre. In particolare, 7,02 miliardi (pari al 35,64 per cento del totale di M5) sono relativi a 7 misure precedentemente esaminate, alle quali deve essere altresì aggiunta la suddetta iniziativa de-finanziata, che ha comunque costituito oggetto di apposita relazione. Inoltre, per quanto concerne l'unico investimento controllato *ex novo* nel corso del 2023, esso ammonta a 0,9 miliardi (4,57 per cento).

Missione 6 – *Salute*

L'attività svolta dalla sezione ha riguardato 6 interventi compresi nella sola Componente 2, ammontanti ad un totale di 8,59 miliardi (di cui 1,45 mld per un intervento di Pnc), corrispondenti al 46,39 per cento delle risorse complessivamente previste dai due Piani con riferimento alla Missione 6. Di tale importo, 4,58 miliardi (24,72 per cento di quanto previsto per M6) sono relativi a 2 investimenti già oggetto di analisi durante il 2022 e dunque sottoposti ad un ulteriore monitoraggio sullo stato di avanzamento, mentre gli altri 4,01 miliardi (21,67 per cento) si riferiscono ad altri 4 interventi esaminati *ex novo* durante il I semestre 2023, per i quali la sezione ha prodotto altrettanti *report* di aggiornamento al 31 dicembre.

Sotto il profilo strettamente finanziario, si rileva che, tra le misure di Pnrr esaminate nel corso del 2023, 41 sono state interessate dalle richieste di erogazione (RdE) *ex art. 2, c. 2*, del decreto emanato dal Ministero dell'economia e delle finanze in data 11 ottobre 2021, per un ammontare complessivo di 4.939,89 milioni. Tale importo è costituito da 622,12 milioni a titolo di sovvenzioni a fondo perduto e 4.317,77 milioni riguardanti i prestiti a tasso d'interesse agevolato, rispettivamente pari all'11,65 per cento ed al 14,50 per cento delle risorse previste

per gli interventi in oggetto, a seguito della revisione del Piano.

È opportuno evidenziare che dai suddetti importi è stato escluso quello relativo all'investimento denominato "Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie" (M5C3I1.2), poiché trattasi di intervento totalmente de-finanziato per effetto della modifica apportata al Pnrr. Ciò nonostante, riguardo a tale iniziativa si fa presente che la Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per le politiche di coesione (Amministrazione titolare) ha richiesto fondi in data 12 dicembre 2022 per un importo pari a 45 milioni (a fronte di uno stanziamento ante-revisione pari a 300 mln), oggetto di controllo nel primo semestre del 2023 ai sensi della deliberazione n. 7/2023/G di questa sezione che ha previsto uno specifico e dettagliato quadro di indagini in applicazione di quanto stabilito dall'art. 7, c. 7, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla l. 29 luglio 2021, n. 108.

L'avanzamento finanziario sopra descritto riflette la prevalenza delle RdE presentate a titolo di anticipazione ⁽⁶⁾, rispetto ai rimborsi delle spese effettivamente sostenute. Infatti, gli account corrisposti risultano pari ad un totale di euro 4.850,61 milioni (dei quali 585,65 mln relativi a sovvenzioni e 4.264,96 per i prestiti), contro somme erogate in base a rendiconti di misura ammontanti a 89,28 milioni (di cui 36,47 mln a titolo di sovvenzioni e 52,81 afferenti a prestiti).

Lo stato di avanzamento finanziario delle iniziative esaminate è altresì desumibile dal confronto della previsione di spesa sostenuta fino tutto il 2023 (per un totale di 2.990,50 mln) sia con il budget programmato dalle amministrazioni relativamente al medesimo periodo (pari a 4.010,39 mln), sia con le risorse finanziarie complessivamente previste (43.925,63 mln). Ciò comporta che il tasso di progressione della spesa per l'intera durata del Piano (2020-2026) calcolato con riferimento ultimo al 31 dicembre 2023 risulta pari al 74,57 per cento.

Secondo l'analisi per missione, la spesa ancora da sostenere per gli interventi esaminati è soprattutto concentrata nella missione 2 (14,1 mld circa), mentre per le altre missioni ammonta ad una cifra vicina ai 7 miliardi, ad eccezione della missione 3 (dato ReGiS).

Infine, sempre relativamente agli interventi di Pnrr esaminati, si evidenzia come il costo complessivo dei progetti ammessi al finanziamento (34.349,49 mln) sia pari al 78,20 per cento dei fondi previsti (43.925,63 mln), mentre i pagamenti (1.858,66 mln) rappresentino il 14,02 per cento degli impegni assunti (13.255,68 mln).

Inoltre, per quanto concerne la gestione finanziaria del Pnrr, si rammenta che la l. 30 dicembre 2020, n.

(6) Ai sensi del d.m. 11 ottobre 2021, l'Ispezzorato generale (*ex* Servizio centrale) per il Pnrr provvede ad una prima erogazione di fondi, fino ad un massimo del 10 per cento di quanto previsto per la realizzazione di ciascun intervento, previa attestazione di avvio dei medesimi. In casi eccezionali, debitamente motivati dall'amministrazione beneficiaria, le risorse corrisposte possono essere anche maggiori della citata percentuale.

178 (“Legge di Bilancio 2021”) ha istituito il Fondo di rotazione per l’attuazione del *Next Generation EU-Italia*, allo scopo di anticipare alle amministrazioni pubbliche titolari degli interventi e/o soggetti attuatori l’erogazione delle contribuzioni comunitarie, stante la natura *performance based* del Piano, ossia la corresponsione delle tranche di sovvenzioni a fondo perduto e prestiti a tasso d’interesse agevolato da parte della Commissione europea subordinatamente al conseguimento di *Milestone & Target*.

A tal proposito, i saldi al 31 dicembre dei conti correnti infruttiferi dedicati ammontano rispettivamente a 44.054,41 milioni e 79.265,43 milioni, facendo registrare entrambi un consistente incremento rispetto all’anno precedente.

Dai dati di carattere finanziario che precedono discendono alcune considerazioni, anche in continuità con le osservazioni già fornite da questa sezione nelle relazioni semestrali ed annuali precedenti.

In primo luogo, va ancora rilevato, pur se in miglioramento, il permanere di uno scostamento fra spesa attesa e spesa sostenuta, anche se, coerentemente a quanto già affermato da questa sezione, dietro al mero dato numerico riportato, esiste una realtà a livello economico-finanziario volta a giustificare lo scollamento fra risorse disponibili e risorse effettivamente impiegate. In particolare, si assiste ancora ad un inevitabile scivolamento della spesa negli anni a far data da quello in esame con una rimodulazione del profilo temporale e ciò perché molte delle incombenze a carico delle amministrazioni sono solo prodromiche all’effettivo impiego delle risorse.

Esemplificativamente, dalle risultanze delle indagini svolte dalla sezione, per quanto attiene a quanto avvenuto nel 2023, emerge il generale raggiungimento degli obiettivi procedurali consistenti nell’adozione di provvedimenti amministrativi, pubblicazione di avvisi, stipula di convenzioni con soggetti attuatori, emanazione di decreti direttoriali, trasferimento di somme a titolo di anticipazione. Tuttavia, sono risultate alcune situazioni di ritardo nell’avvio degli interventi da parte di enti attuatori e gestori con proposte di rimodulazione anche parziale formulate dalle amministrazioni titolari, in corso di valutazione alla data del 31 dicembre 2023.

Interessante l’analisi delle cause che hanno impedito alle imprese di non percepire finanziamenti. Oltre un’impresa su tre non ha riscontrato bandi di interesse ma vi sono differenze tra le imprese potenzialmente interessate a percepire aiuti diretti e imprese potenzialmente interessate alle gare di lavori. Le prime segnalano in particolare la mancata assegnazione dei contributi, mentre le seconde sottolineano l’inadeguatezza dei bandi, la complessità delle procedure, i tempi ristretti o la scadenza dei termini.

In ogni caso, lo iato fra adempimenti procedurali e spesa effettiva resta ancora molto significativo e ciò non può non destare attenzione, anche se si voglia considerare il Piano come un programma “per obietti-

vi” e non un Piano “di spesa”, approccio che non appare del tutto corretto.

Tale tendenza risulta convalidata anche da una recente indagine promossa da PromoPA e dall’Università di Roma Tor Vergata che ha evidenziato in proposito che a fronte di un buon 46 per cento dei beneficiari di fondi Pnrr che dichiara di essere in piena fase realizzativa, si riscontra un 50 per cento di operatori che o non hanno iniziato le attività o hanno svolto solo azioni preparatorie.

In tale contesto, infatti, e se vogliamo a parziale correzione sia dell’inquadramento giuridico dei finanziamenti a gestione diretta sia della modalità di rendicontazione del “*finanziamento non collegato ai costi*” che quale opzione di costo semplificato non dovrebbe richiedere ulteriori modalità di verifiche aggiuntive riguardo le procedure e spese sottostanti, per il Pnrr alle modalità di controllo “ordinarie” si devono aggiungere delle procedure di verifica ulteriori, puntualmente verificate a tutti i livelli per maggior tutela del bilancio Ue.

Non a caso, inoltre, a partire dal 2022 praticamente ogni mese si sono svolti audit da parte dei Servizi della Commissione europea, della Corte dei conti europea, dell’Unità di *Audit* del Pnrr, tematici, di performance sulla tutela degli interessi finanziari dell’Ue, con visite in loco che per l’organizzazione e la successiva raccolta e trasferimento della documentazione di riferimento comportano spesso tempo di disamina non trascurabili. Per non parlare del fatto che spesso gli audit vengono espletati sugli stessi oggetti e soggetti di controllo, le stesse *milestone* o *target*. Inoltre, a differenza dei fondi strutturali dove le verifiche di competenze dell’Autorità di *Audit* hanno tempistiche di chiusura vicine ad un anno, quelle dell’Unità di *Audit* del Pnrr si devono concentrare in pochi mesi perché le relative sintesi devono essere incluse nelle rendicontazioni semestrali da inviare alla Commissione europea.

Un aspetto legato alla gestione del *surplus* di fondi derivante da risorse non spese, si viene a creare anche nel rapporto amministrazioni centrali/enti attuatori, con possibili riflessi su uno dei pilastri del Piano e cioè la coesione territoriale. Su questo punto, invero, è stato possibile rilevare come continuino a sussistere divari fra i territori a livello di macroaree e divari fra le regioni del Mezzogiorno dove, nonostante la quota del 40 per cento sembri assicurata, le singole regioni continuano a marciare a velocità diverse.

La quantità di passaggi burocratici a cui è necessario adempiere e la complessità della documentazione da fornire fa sì che gli enti locali meno efficienti siano scoraggiati anche solo dal presentare le domande. Tale elemento è confermato da un’ultima analisi dell’Ufficio parlamentare di bilancio del dicembre 2023, secondo la quale il comparto comunale risulta tra quelli con la maggior percentuale di avvio dei progetti (101mila sono i soggetti attuatori), ma integra anche uno di quelli che presenta le maggiori fragilità. Il risultato è che rischiano di essere esclusi dai fondi proprio quei territori che ne avrebbero più bisogno.

Ne consegue che la capacità amministrativa diventi un elemento critico del Pnrr; potenziare quindi la capacità amministrativa è fondamentale per la riuscita del Piano. È vero anche che con la revisione del piano l'indirizzo governativo sembra quella di ridurre il coinvolgimento dei comuni. Tuttavia, anche se ciò fosse confermato nel futuro trend di sviluppo del Piano, il loro ruolo rimane comunque centrale nella realizzazione degli obiettivi. È quindi cruciale che si implementino altri interventi per integrare, nelle amministrazioni comunali, le competenze tecniche necessarie a sostenere i processi amministrativi e burocratici richiesti.

Ma ancor più, al netto ovviamente delle modifiche che il Piano è destinato a subire a livello contenutistico, l'esperienza concreta appare dimostrare come la dotazione dei singoli investimenti non sia sempre coerente con gli obiettivi prefissati, con la necessità di dover constatare o un eccesso dei fondi a disposizione o, piuttosto, una carenza dei medesimi.

E questo richiama anche il problema dei servizi che necessariamente devono accompagnare gli investimenti ai fini della sostenibilità in prospettiva degli stessi e del più efficace impatto a livello non solo economico, ma anche territoriale, culturale e sociale.

Per taluni interventi, infatti, l'obiettivo ambiziosamente va al di là dello scopo immediato dichiarato (emblematico appare quello della costruzione di nuove scuole), ma pone l'esito in un ambito di crescita territoriale, risparmio energetico, polo di attrazione culturale che richiede un accompagnamento dell'investimento con la creazione di servizi a "corredo" dell'investimento medesimo.

D'altra parte va tenuto nella massima considerazione il processo in base al quale il Governo ha dato avvio, a partire dal mese di gennaio 2023, a un percorso virtuoso di monitoraggio dell'attuazione del Piano, realizzato nel contesto di frequenti confronti con le amministrazioni centrali titolari delle misure previste nel Piano, nonché con la Commissione europea, finalizzato alla revisione del Pnrr nell'ottica di mantenere all'interno del Piano solo gli interventi coerenti con le tempistiche e le condizionalità previste dal Pnrr, anche ai sensi di quanto previsto dal regolamento (Ue) 2021/241, del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Nell'ambito della revisione del Pnrr, nonché del Regolamento (Ue) 2023/435, del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023, che ha modificato il suddetto regolamento (Ue) 2021/241, è stato inserito il capitolo dedicato al RePowerEU.

Un percorso virtuoso sulla scorta della constatazione di criticità "*riconducibili, inter alia, alle seguenti fattispecie: la frammentazione di singoli investimenti previsti nel Piano in capo a molti soggetti attuatori; la presenza di numerosi progetti inammissibili per incompatibilità con le condizionalità previste dal Piano, tra le quali, a titolo esemplificativo, il rispetto del principio del non arrecare danno significativo* (Do

Not Significant Harm, c.d. DNSH), tipicamente progettati c.d. in essere; la scarsa capacità amministrativa di alcune categorie di soggetti attuatori (come i comuni); più in generale e in maniera trasversale, il drastico aumento dei prezzi dell'energia, delle materie prime e da costruzione e dei beni intermedi derivante dal mutato contesto geopolitico internazionale in seguito al conflitto russo-ucraino)" e che è sfociato, come si è già evidenziato, nella decisione di esecuzione dell'8 dicembre 2023 con la quale il Consiglio europeo ha approvato la modifica del Pnrr, adottata in seguito alla proposta presentata dal Governo italiano ai sensi degli artt. 21 (par. 1) e 21-*quater* del regolamento (Ue) 2021/241, del Parlamento europeo e del Consiglio, proposta resasi necessaria a causa di circostanze oggettive che hanno impedito la realizzazione totale o parziale di 123 misure del Piano originariamente approvato.

Appare comunque confortante la rassicurazione in ordine alla quale si intende garantire la copertura delle spese dei progetti, mantenendo invariato l'ammontare delle risorse assegnate.

La sezione, in proposito, si riserva di analizzare e valutare i provvedimenti governativi attualmente in corso di finalizzazione volti a mantenere l'equilibrio finanziario nell'ambito dell'attuale quadro di interventi previsto dal Pnrr.

Ulteriore criticità è costituita dalla tempistica degli interventi.

La necessità di poter realizzare nei tempi previsti gli interventi programmati – urgenza dettata anche dal dato di "accumulo" finanziario creato dalle risorse in attesa di impiego – e quindi per rispettare le *milestones* europee, i tempi per la realizzazione delle opere sono molto serrati, soprattutto per le abituali modalità di esecuzione delle opere pubbliche nel nostro Paese.

In tal senso, l'intervento legislativo dello scorso febbraio (d.l. n. 33/2023) ha tracciato una strada caratterizzata da semplificazioni procedurali da utilizzare, tuttavia, con cautela ai fini di preservare la qualità dei singoli interventi e dell'operazione nel suo complesso.

La sfida, quindi, che ora sono chiamati ad affrontare i soggetti attuatori consta nel coniugare la velocità di realizzazione con adeguate garanzie di sicurezza e qualità delle opere; a tal riguardo non vi è sinonimia fra semplificazione e buon esito in termini qualitativi degli interventi.

Va in proposito sottolineato che la rimodulazione temporale di cui si è già avuto modo di parlare rappresenta, *prima facie*, un elemento che si presta a più di una considerazione. Infatti, essa, oltre quanto già detto, potrà determinare ulteriori criticità attraverso l'esaurimento dei margini per ulteriori rinvii o la riduzione del potenziale stimolo all'attività produttiva, concentrando la realizzazione degli interventi su un periodo più limitato, così come potrebbe alimentare strozzature nell'offerta, sia con riferimento alle competenze necessarie per gestire e avviare le opere, sia per lo spiazzamento di altri investimenti. Ma, al contrario, ridurrà sicuramente la possibilità di sovrapposi-

zione degli effetti con quelli del superbonus, fornendo un nuovo stimolo all'economia quando quegli effetti verranno meno.

Vasta è poi la problematica relativa ai cosiddetti progetti in essere, già evidenziata nella precedente relazione di questa sezione del luglio 2023.

Secondo quanto disposto dal regolamento 2021/241 del 12 febbraio 2021, le misure avviate a decorrere dal 1° febbraio 2020 sono ammissibili a condizione che soddisfino i requisiti del medesimo regolamento. In questo modo è stata consentita l'inclusione di misure in linea con gli obiettivi nel Pnrr, le cui fasi iniziali erano già state avviate durante il periodo della pandemia da Covid-19, anteriormente l'approvazione del Piano.

Si tratta di iniziative di spesa già previste a legislazione vigente, che seguono le ordinarie procedure contabili del bilancio dello Stato, nel quale rimangono appostati i relativi stanziamenti di spesa. Le modalità di attuazione degli interventi, passati da investimenti comunali finanziati con contributi statali a misure del Pnrr, hanno comportato molteplici difficoltà e problematiche in parte ancora non risolte.

Il finanziamento di progetti in essere implica, anzitutto, che, come per tutti gli altri interventi, siano comunque rispettati tutti i principi e le condizionalità del Pnrr, compreso il principio di non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali. Il rispetto di detti principi, nel caso in cui non sia stato oggetto di preliminare valutazione al momento in cui è stata decisa la confluenza dei progetti in essere nel Piano, ha comportato un loro difficoltoso adeguamento in corso d'opera alla normativa comunitaria (comprensivo della certificazione del rispetto della stessa, con conseguente assunzione di responsabilità).

La verifica del rispetto di tali principi sui progetti presentati e sugli interventi attuati si presenta ancora più gravosa negli investimenti caratterizzati da numerosità dei progetti e capillare diffusione sul territorio. Si tratta, inoltre, di un'operazione incerta negli esiti, considerato che i requisiti da accertare non sono stati richiesti nei decreti di finanziamento e nei documenti tecnici di gara. A testimonianza di ciò, ad esempio, per l'investimento "Resilienza e valorizzazione del territorio e dell'efficienza energetica dei comuni", nello specifico soprattutto per le piccole opere, è emerso che molti interventi, sebbene già attuati, potrebbero risultare non ammissibili sia per tipologia che per il mancato rispetto dei principi e delle condizionalità previste dalla regolamentazione comunitaria per l'attuazione del Piano.

Di conseguenza, se l'inserimento degli interventi finanziati da leggi statali nel Pnrr ha di fatto garantito un tempestivo avvio dell'attuazione degli interventi medesimi, molti dei quali già portati a conclusione, l'incertezza sul rispetto delle condizionalità non ha finora consentito di rendicontare gli stessi ai fini del raggiungimento dei target fissati dal Piano e del conseguente accesso alle rate di finanziamento dell'Unione europea.

Il processo di revisione del Pnrr, promosso dalla Commissione europea in ottemperanza alla procedura delineata dall'art. 21 del Regolamento (Ue) 2021/241, al fine di tenere conto delle "circostanze oggettive" idonee a pregiudicare la realizzazione di alcune Riforme o Investimenti per come originariamente configurati e della disponibilità di alternative per il più efficace raggiungimento di determinati traguardi e obiettivi, ha avuto poi ad oggetto anche i cosiddetti "progetti in essere".

Come già evidenziato, le modifiche proposte hanno riguardato, per determinati interventi, il defianziamento complessivo della Misura, con il conseguente trasferimento delle opere su fondi nazionali e, a seguito della Decisione di esecuzione del Consiglio Ue-Ecofin dell'8 dicembre 2023, lo stralcio dal Pnrr.

Il finanziamento di tali progetti aveva comportato che alcuni obiettivi ritenuti rilevanti nell'ambito del Pnrr erano stati ritenuti realizzabili attraverso interventi già avviati al 1° febbraio 2020 e finanziati da leggi nazionali.

In alcuni casi, come per l'intervento Pnrr M2C4I2.2-Resilienza valorizzazione del territorio ed efficienza energetica dei comuni, al momento del raggiungimento, nei tempi prestabiliti, degli obiettivi del Pnrr, l'Unione europea si era impegnata ad erogare al nostro Paese un prestito di importo pari a quello finanziato.

L'inserimento degli interventi nel Pnrr ha avuto quindi come possibile esito l'accesso ad un prestito dell'Ue, a condizioni particolarmente vantaggiose rispetto ai costi dei mutui acquisiti sul mercato.

Nell'ambito della III relazione semestrale sullo stato di attuazione del Pnrr, presentata dal Ministro per gli affari europei, le politiche di coesione, il Sud e il Pnrr è precisato che "*scegliendo di finanziare con le risorse del Pnrr i progetti in essere si è sostituito il debito preesistente con prestiti che garantiscono condizioni migliori in termini di tempistica di rimborso e costo del finanziamento*". Non sempre sono state indicate le specifiche ragioni della confluenza nel Pnrr, se non attraverso il riferimento alla generica garanzia di un tempestivo avvio della relativa attuazione.

Le modalità di attuazione degli interventi, passati da investimenti (in particolare comunali) finanziati con contributi statali a misure del Pnrr, avevano comunque comportato molteplici difficoltà e problematiche, determinate anzitutto dalla necessità di un adeguamento, in corso d'opera, alla normativa comunitaria. Proprio la difficoltà di rispettare i target di Misura per molti interventi che non risultavano in linea con quanto previsto dalla normativa di riferimento del Pnrr, ha contribuito alla decisione di stralciare gli interventi dal Piano.

Tale decisione ha un impatto generale sui saldi del bilancio statale, essendo venuta meno la possibilità di accedere al finanziamento dell'Ue per le opere finanziate da prestiti.

Per quanto concerne l'effetto sui singoli investimenti, la valutazione della sezione ha avuto ad oggetto, anzitutto, la disamina dei dati contabili.

Nei casi in cui, fino al 2023, le risorse stanziata a valere sulle varie leggi che prevedevano le opere sono state interamente impegnate, non si è posto un problema di finanziamento. Eventuali difficoltà possono riguardare, di conseguenza, solo la fase del pagamento delle stesse risorse ai soggetti attuatori. Si ripropongono, al riguardo, le problematiche già rilevate nella precedente deliberazione della sezione, la cui risoluzione potrà risentire dell'applicazione delle nuove disposizioni in corso di emanazione.

Bisogna tuttavia considerare che l'inserimento dei progetti in essere nel Pnrr aveva consentito ai soggetti attuatori di fruire delle semplificazioni procedurali e delle deroghe previste dal nostro legislatore al fine di agevolare l'attuazione degli investimenti e di consentire il raggiungimento dei target e degli obiettivi richiesti a livello europeo. L'estromissione delle opere in esame dal Pnrr, di conseguenza, potrebbe determinare problematiche aggiuntive alle procedure in corso.

L'amministrazione ha comunicato che, a seguito della definitiva eliminazione dal Piano di questi interventi, si sta ora procedendo all'aggiornamento della normativa di riferimento e dei relativi Manuali di istruzione per i Soggetti attuatori, fornendo apposite indicazioni circa gli adempimenti relativi alla rendicontazione e al monitoraggio delle opere che dovrebbero continuare ad essere effettuati sul sistema ReGiS.

Risulta in corso di esecuzione l'aggiornamento della normativa di riferimento e dei relativi Manuali di istruzione per i Soggetti attuatori, anche in relazione agli adempimenti relativi alla rendicontazione e al monitoraggio delle opere.

Una ultima considerazione va poi condotta in tema di rafforzamento delle infrastrutture tecnologiche e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione. Attraverso un esame complessivo delle diverse linee di intervento di cui si compongono i relativi investimenti è possibile rilevare l'importanza di un approccio sinergico dei diversi attori istituzionali e dei diversi livelli di governo in considerazione della stretta interdipendenza tra gli avanzamenti sul piano normativo e quello tecnologico. La creazione di una infrastruttura unitaria ma che al contempo assicuri l'accesso ad una platea eterogenea di utenti impone un continuo coordinamento degli sforzi tesi a garantire una disciplina adeguata e rispettosa dei vincoli normativi con quelli volti alla realizzazione di una infrastruttura chiamata a soddisfare non solo esigenze attuali ma in grado di corrispondere anche a quelle emergenti e connesse alla costante evoluzione tecnologica.

Ciò impone un richiamo fermo alle amministrazioni ed agli enti competenti al fine di intensificare e strutturare un flusso comunicativo costante tra i diversi attori e approntare ogni strumento utile (ad esempio *task forces*) in grado di agevolare il citato approccio sinergico ed evitare che i ritardi sul piano normativo

possano tradursi in un freno per lo sviluppo tecnologico ed infrastrutturale.

Con riferimento a molte delle misure concernenti la trasformazione digitale va segnalata la scelta di avvalersi del sistema degli "avvisi a *lump sum*" (a forfait), mediante l'approccio dei "costi standard", quale "opzione di costo semplificato" prevista dagli artt. 52 ss. del regolamento (Ue) 2021/1060, del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 (cfr. art. 10, c. 4, d.l. 10 settembre 2021, n. 121, convertito con modificazioni dalla l. 9 novembre 2021, n. 156). L'opzione, basata sull'adozione di ragionevoli metodologie per la determinazione dei costi forfettari, appare idonea a garantire un efficace livello di controllo sull'erogazione dei fondi e sul conseguimento degli obiettivi, snellendo le operazioni e, potenzialmente, esplicando anche un effetto incentivante per gli enti beneficiari virtuosi; la scelta trova giustificazione nell'elevata cardinalità della platea di beneficiari (che, per alcune misure, si aggira intorno alle 18.000 amministrazioni "target") e nel rapporto, non favorevole, tra l'ipotetico onere di rendicontazione analitica e il costo stimato degli interventi. La natura stessa degli interventi finanziati, del resto, si presta ad un agevole controllo automatizzato dell'attività effettivamente svolta.

Si sta rivelando efficace, inoltre, la messa in linea della piattaforma <PAdigitale2026.gov.it> che costituisce il punto d'accesso alle risorse per la transizione digitale. La piattaforma contiene, tra l'altro, informazioni aggiornate su tutti gli avvisi pubblici; strumenti e risorse di accompagnamento degli enti candidati ai finanziamenti; una sezione "*open data*" contenente dataset consolidati ed aggiornati relativi all'andamento degli avvisi. Nel mese di dicembre 2023 il processo di interoperabilità tra la piattaforma e il sistema ReGiS è stato testato e sono stati già trasferiti gran parte dei dati presenti in piattaforma; si prevede che, entro il primo trimestre 2024, le due piattaforme possano essere perfettamente allineate.

A conferma della fruibilità della piattaforma, particolarmente apprezzata dagli enti beneficiari, nonché del gradimento per il sistema a "*lump sum*", i dati ad oggi disponibili relativamente all'andamento degli avvisi già pubblicati stanno facendo registrare una positiva adesione delle amministrazioni interessate, con tassi spesso superiori rispetto alle attese e con un raggiungimento fortemente anticipato di alcuni *target milestone*.

Per alcune misure, in conseguenza delle prime attività ammesse a finanziamento, si sta iniziando a misurare una effettiva erogazione dei corrispondenti servizi: a titolo di esempio, per la nuova piattaforma delle notifiche digitali "Send" (che è stata messa in esercizio, come da cronoprogramma, nel secondo semestre 2023 e che, nei soli primi due mesi di pubblicazione dei primi "avvisi", aveva visto assorbito il 75 per cento dell'intero budget disponibile fino al 2026, coinvolgendo circa l'80 per cento dei comuni indicati nel target finale), le notifiche effettuate tendevano

verso il numero complessivo di due milioni alla fine del 2023.

Sotto quest'ultimo profilo, è imprescindibile che, con il procedere dell'attuazione del Piano, anche per le misure di digitalizzazione la valutazione dei risultati conseguiti non si limiti alla realizzazione degli investimenti finanziati e al raggiungimento dei *target* e delle *milestone* prefissati, ma alla effettiva erogazione dei conseguenti servizi a beneficio della collettività.

Vanno, altresì, adeguatamente soppesate, per tempo, le esigenze di finanziamento per la conduzione “a regime”, dopo il 2026, delle infrastrutture e degli altri interventi realizzati a valere sul Piano.

Ancora, la compresenza di numerose iniziative in materia di digitalizzazione, tra loro parallele o convergenti, richiede un efficace coordinamento di tutte le attività da parte della Presidenza del Consiglio e una verifica costante su una ipotetica, indesiderabile, inefficiente allocazione dei fondi, evitando altresì, da un lato, l'effetto collaterale della lievitazione dei costi relativi al personale specializzato in ambito Ict e, dall'altro lato, una ipotetica selezione avversa, ove il mercato non sia in grado di soddisfare appieno le esigenze di personale qualificato, stimate come necessarie all'attuazione del Piano.

Inoltre, primaria attenzione va destinata alla parallela, adeguata formazione delle risorse umane destinate ad accompagnare, presso ciascuna amministrazione, la trasformazione digitale intrapresa; ciò ad evitare che le piattaforme realizzate rimangano prive di servizi esposti o comunque non adeguatamente alimentate, mantenute o utilizzate dalle amministrazioni stesse.

Infine, può richiamarsi quanto già esposto con deliberazione di questa sezione n. 33/2023/G del 27 febbraio 2023, con riguardo al “programma strategico per il decennio digitale 2030”, istituito con la decisione (Ue) 2022/2481, del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022, auspicandosi che, nella concreta attuazione delle misure previste con il dispositivo di ripresa e resilienza, siano fin d'ora tenuti in considerazione, per quanto possibile, anche gli obiettivi (e gli indicatori) rilevanti ai fini del “decennio”, al fine di ottimizzare e massimizzare i benefici attesi dall'impiego delle risorse già stanziato da qui al 2026.

Sotto quest'ultimo profilo, giova osservare che da una prima ricognizione condotta dalla Commissione europea su 24 *roadmap* nazionali presentate entro la fine di gennaio 2024 è emerso che parecchi Stati membri stanno già integrando il programma del “decennio” nelle proprie strategie di trasformazione digitale sebbene, nel complesso, solo il 55 per cento del totale delle 299 previste “traiettorie”, distribuite su 13 indicatori chiave (Kpi), possano considerarsi conformi rispetto alle indicazioni del “decennio”.

* * *